

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2016-4-43
Karar Sayısı : 18-44/698-342
Karar Tarihi : 22.11.2018

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Ömer TORLAK
Üyeler : Arslan NARİN (İkinci Başkan) Adem BİRCAN, Mehmet AYAN, Ahmet ALGAN, Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Şükran KODALAK

B. RAPORTÖRLER : Dr. Hakan BİLİR, Cüneyd DAL, Nazif IŞIK

C. BAŞVURUDA

BULUNANLAR : - Türkiye Sigorta Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği
Temsilcisi: Av. Dr. Oğuzkan GÜZEL

Mustafa Kemal Mah. 2110. Sok. No:17 06530
Çankaya/Ankara

- Metlife Emeklilik ve Hayat A.Ş.

Rüzgarlıbahçe Mah. Kavak Sok. Kavacık Ticaret Merkezi B
Blok No:18 34805 Kavacık Beykoz/İstanbul

- Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.

Temsilcisi: Av. Dr. H. Ercüment ERDEM

Valikonağı Cad. Başaran Apt. No:21/1 Nişantaşı
34367 İstanbul

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. tarafından sunulan kart verisi saklama hizmetine 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında muafiyet verilmemesine ilişkin 12.06.2018 tarih ve 18-19/337-167 sayılı Kurul kararının yeniden değerlendirilmesi talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 20.03.2018 tarih ve 2291 sayılı ile intikal eden ve Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. (BKM) adına yapılan bildirimde, BKM tarafından sunulan kart verisi saklama hizmetine, Rekabet Kurulunun (Kurul) 23.03.2017 tarih ve 17-11/134-61 sayılı kararı ile 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 5. maddesi uyarınca bireysel muafiyet tanındığı, muafiyet süresinin pazardaki gelişmelerin takibini teminen bir yıl süre ile sınırlandırıldığı ve bu sürenin 23.03.2018 tarihinde sona ereceği ifade edilmiş, bu sebeple ilgili Kurul kararı üzerine geliştirilen yeni özellikleri ile söz konusu uygulamaya 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca bireysel muafiyet tanınması talep edilmiştir.
- (3) Anılan başvuru üzerine hazırlanan muafiyet raporu, Kurulun 12.06.2018 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 18-19/337-167 sayılı karar (Karar) ile;
- "Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.'nin kart verisi saklama hizmetinin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında olduğuna,
 - Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.'nin kart verisi saklama hizmetine, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasında sayılan koşulları sağlamaması nedeniyle bireysel muafiyet tanınamayacağına,
 - 23.03.2017 tarih ve 17-11/134-61 sayılı Kurul kararı ile tanınan ve süresi 23.03.2018 tarihinde sona eren muafiyet ile ilgili Kurum kayıtlarına 20.03.2018 tarih ve 2291 sayılı ile intikal eden başvuruya ilişkin olarak;

- *Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.'nin Rekabet Kurulu kararını tebellüğünden itibaren 30 gün içinde kart verisi saklama hizmetine son vereceğini Kuruma bildirmesi gerektiğine, aksi halde hem Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. hem de Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.'nin ortakları olan Akbank T.A.Ş., Finansbank A.Ş., T. Halk Bankası A.Ş., T.C. Ziraat Bankası A.Ş., T. Garanti Bankası A.Ş., T. İş Bankası A.Ş., T. Vakıflar Bankası T.A.O., Yapı ve Kredi Bankası A.Ş., ING Bank A.Ş. ve Türk Ekonomi Bankası A.Ş. hakkında doğrudan soruşturma açılacağına,*
- *Bankalararası Kart Merkezi A.Ş.'nin, kart verisi saklama hizmetine, bu hizmeti verdiği teşebbüslerin hizmet alımında aksama yaşamamasını teminen, Kurul kararını tebellüğ tarihinden itibaren 90 gün içinde son vererek Kuruma tevsik etmesine*
- *Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. tarafından sunulan kart verisi saklama hizmetinin pazardaki rekabete olumsuz etkilerinin kaynağı olan Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. ile bankalar arasındaki entegrasyonun, "BKM Express" sistemi kapsamında tesis edilmesi nedeniyle Rekabet Kurulunun 23.09.2016 tarih ve 16-31/525-236 sayılı kararı ile süresiz muafiyet tanınan "BKM Express" uygulamasının da 4054 sayılı Kanun'un 13. maddesinde yer verilen "Muafiyet ve Menfi Tespit Kararlarının Geri Alınması" hükmü kapsamında muafiyet şartlarını taşıyıp taşımadığının yeniden incelenmesi için Bankalararası Kart Merkezi A.Ş. tarafından Kurul kararının tebellüğünü takip eden 30 gün içerisinde bireysel muafiyet formu doldurularak yeniden başvuru yapılmasına"*

karar verilmiştir.

- (4) 18.10.2018 tarih ve 7546 sayı ile Türkiye Sigorta Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği (TSB) tarafından, 30.10.2018 tarih ve 7824 sayı ile BKM tarafından yapılan başvurularda; bahse konu Kurul kararının 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 11. maddesi uyarınca yeniden değerlendirilerek değiştirilmesi talebinde bulunulmuştur. Metlife Emeklilik ve Hayat A.Ş. (METLIFE) tarafından gönderilen 24.10.2018 tarih ve 7724 sayılı yazıda ise, Kurul kararının sonuç fıkrasında yer alan 90 günlük sürenin uzatılması talep edilmiştir. Bu bakımdan, söz konusu başvuru da İYUK'un 11. maddesi kapsamında ele alınarak incelenmiştir. İlave olarak T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğü (SGM) tarafından gönderilen 13.11.2018 tarih ve 8232 sayılı yazıda Karar'a ilişkin TSB tarafından kendilerine gönderilen yazıya yer verilmiş ve Karar kapsamında yapılacak değerlendirmelerde söz konusu yazıda yer verilen hususların dikkate alınmasının faydalı olacağı ifade edilmiştir.
- (5) İlgili başvurular üzerine düzenlenen 15.11.2018 tarih ve 2016-4-43/BN-2 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (6) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notu'nda; 12.06.2018 tarih ve 18-19/337-167 sayılı kararın kaldırılmasına, geri alınmasına, değiştirilmesine veya yeni bir işlem tesis edilmesine yer olmadığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

G.1. Başvurular

- (7) TSB tarafından yapılan başvuruda özetle;
- Kurulun BKM tarafından sunulan kart saklama hizmetine 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca bireysel muafiyet verilemeyeceğine yönelik 12.06.2018

tarih ve 18-19/337-167 sayılı kararının TSB üyesi sigorta şirketlerini ve sigorta sektörünün işleyişini etkileyen önemli bir karar olduğu,

- Bu süreçte bazı teşebbüslerden bilgi ve görüş talebinde bulunulmasına rağmen sistemin en büyük kullanıcılarından olan sigorta şirketleri ile TSB'den herhangi bir görüş alınmadığı,
- Karar'da yer verilen ve hizmetin sunulmasında etkinlik sağlanmadığı, bu sebeple tüketici yararının oluşmadığına ilişkin değerlendirmelere katılmadıkları,
- Kurul tarafından tanınan muafiyetler çerçevesinde faaliyete giren sisteme TSB üyesi birçok teşebbüsün dahil olduğu, sisteme dahil olma sürecinde her bir teşebbüs tarafından yaklaşık 6-12 ay arası süre kullanıldığı ve 100.000-200.000 ABD Doları yatırım maliyetine katlanıldığı,
- Başvuru tarihi itibarıyla sistemi kullanan 15 entegrasyon sürecinde olan 8 sigorta teşebbüsünün olduğu,
- Sigorta sektöründe prim tahsilatlarının yaklaşık %80'inin kredi kartları ile gerçekleştirildiği ve bu nedenle sektörde fraud (sahtecilik) ve bilgi güvenliği risklerine özel önem gösterilmesi gerektiği,
- BKM tarafından sunulan kart saklama hizmetinde kart bilgilerinin tamamının alınmadan işlem yapılabilmesinin mümkün olmasından ötürü kart güvenliğine ilişkin risklerin büyük ölçüde ortadan kalktığı,
- BKM dışındaki kart saklama hizmeti sunan teşebbüslerin; güvenlik riskini ortadan kaldıracak teknik yeterliliklere sahip olmamaları, kart bilgilerinin tamamını alarak işlem yapıyor olmaları, son kullanma tarihini otomatik güncelleyememeleri, talep edilen hizmet bedellerinin yüksek olması gibi sebeplerle sigorta teşebbüslerince tercih edilmediği,
- Kart numarasının ilk 6 ve son 4 hanesi ile Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarasının alınarak bu bilgilerin şifrelenerek saklanmasına ilişkin sistem alt yapısının bir yılı aşkın bir sürede kurulduğu,
- Benzer şekilde BKM Ekspres uygulaması ile ödeme geçidi olarak anılan 3-d security ödeme çözümünün altyapısının sağlanması için harcanan sürenin de bir yılı aştığı,
- BKM tarafından kartlı ödemelere ilişkin sunulan hizmetlerin sona ermesi durumunda sigorta sektörünün toplam tahsilatının %80'ini oluşturan kredi kartları tahsilatının yapılamayacağı,
- Yine bu hizmete son verilmesi durumunda kredi kartları ile tahsilat yapılarının tümünün BKM entegrasyonuna göre dizayn edilmiş olduğundan tahsilat konusunda sigorta şirketleri ile bankalar ve diğer partnerler arasında yapılan tüm entegrasyonların işlevsiz hale geleceği,
- Rekabet Kurulu tarafından verilen kararda, karar sonucu oluşabilecek geçiş dönemleri ve maliyetlerine ilişkin değerlendirmelerin eksik yapıldığı bu sürecin teşebbüslerin iç işleyişindeki prosedürler nedeniyle uzayabileceği,
- Diğer ödeme çözümü sunan kuruluşlar aracılığıyla ya da direkt bankalar ile entegrasyon sağlanması için ise altyapı değişikliğine gidilmesinin gerektiği bu sürecin de iki yıldan az sürmeyeceği,

- Kart bilgilerinin tamamını alarak işlem yapmaya başlanması halinde sigorta şirketlerinin PCI-DSS uyumunu sağlaması gerektiği bunun da teşebbüslere ilave bir maliyet yükleyeceği,
- BKM tahsilat entegrasyonu sonlandırıldığında tahsilatı BKM entegrasyonu üzerinden gerçekleştirilmiş olan bir poliçenin iptal edilmesi durumunda bu iptale ilişkin iade ödemelerinin gerçekleştirilemeyeceği söz konusu iadelerin yapılabilmesi için sistemin en az iki yıl daha devam etmesi gerektiği,
- Kararda yer alan ve BKM tarafından sunulan hizmette etkinliğin entegrasyon sisteminden kaynaklandığı, bu hizmetin bankaların ortak olduğu teşebbüs birliği niteliğinde olan BKM tarafından sunulmasının ayrıca bir etkinlik doğurmadığının vurgulandığı ancak gerçek durumun bunun aksi yönünde olduğu,
- Rekabet Hukuku bakımından oluşan ana sorunun, bankalarca BKM'ye tanınan entegrasyon imkanının diğer teşebbüslere tanınmaması olduğu, bu durum söz konusu ise bankalarca bu entegrasyonun aynı teknik güvenlik standartlarını sağlayan tüm teşebbüslere açmasına yönelik koşullu muafiyet getirilmesi hususunun Rekabet Kurulunun yetkisinde olduğu

hususları ifade edilmiş ve

- Karar'ın İYUK'un 11. maddesi kapsamında yeniden değerlendirilmesi,
- BKM tarafından sunulan hizmetin rekabetçi endişeler giderilene kadar yeni müşteri alımına kapatılması, ancak var olan müşteriler ile oluşan entegrasyondan dönüş maliyetleri ve etkinlik kazanımlarının sona ermemesini teminen sadece var olan müşterilere yönelik olarak süresiz devam ettirilmesi,
- Muafiyetin tüm sektörler için tanınması mümkün değilse süresiz muafiyetin en azından sigorta sektörüne yönelik olarak sektörel bazda tanınması,
- Bankalar tarafından bahse konu entegrasyonun diğer teşebbüslere de sağlanarak muafiyetin devam ettirilmesi,
- Yukarıdaki öncülde yer verilen önerinin kabul görmemesi durumunda BKM'nin hizmetin toptan sağlayıcısı olarak konumlandırılması ve bu hizmeti tüm perakende sunuculara ücretsiz olarak veya belirlenecek minimum maliyet ile sunması yönünde zikredilen hizmete koşullu muafiyet tanınması,¹
- BKM tarafından sunulan hizmete son verilecekse hizmetin sona erdirilmesine ilişkin verilen 3 aylık sürenin hizmet entegrasyonunu tamamlamış teşebbüslere yönelik olarak en az bir yıl uzatılması

taleplerinde bulunulmuştur.

(8) METLIFE tarafından yapılan başvuruda;

- BKM ile METLIFE arasında 04.04.2016 tarihinde Kredi Kartı Saklama Sözleşmesi'nin imzalandığı ve entegrasyon sürecinin tam anlamıyla 01.01.2017 tarihinde tamamlanarak hizmet alımına başlandığı,
- Sözleşme imza tarihi ile entegrasyonun tamamlanması arasındaki süreçte önemli ölçüde zaman, personel ve maddi maliyetlere katlanıldığı,

¹ TSB temsilcisi tarafından gönderilen yazıda söz konusu talebe ilişkin olarak BKM'nin toptan hizmet sağlayıcısı olarak faaliyet göstermesi durumunda bu hizmeti sunacak aracı teşebbüslerin de, eşit ve aynı şartlar ile alacakları bu hizmete kendi katma değerlerini de ekleyerek bu hizmeti piyasada rekabet halinde sunabilecekleri, bu durumun da sektörün gelişmesine katkı sağlayacağı vurgulanmıştır.

- Uluslararası bir şirket olarak küresel anlamda kredi kartlarının güvenliğinin sağlanması için ciddi yaptırımlara tabi oldukları bu yüzden kredi kartlarının güvenliğinin kendileri için çok önem arz ettiği,
- Yeni bir kart saklama kuruluşuyla anlaşılmasının yeni kaynak oluşturulması, yeni düzenlemeler yapılması ve iş süreçlerinin baştan ele alınmasını gerektireceği,
- Kurul kararının ek süre tanınmadan uygulanması durumunda tahsilat yapamayacak ve hizmet veremeyecek hale gelecekleri, bu durumun sadece kendilerine değil bütün sigorta ve bireysel emeklilik sistemine zarar vereceği,
- Başka bir kart saklama kuruluşuyla anlaşılması durumunda hizmet alımının Mart 2019'dan önce başlayamayacağı

belirtilmiş ve yeni bir kart saklama kuruluşundan hizmet alımına başlanabilmesi için gerekli olan süreye ilişkin analiz sunularak BKM tarafından verilen hizmetin Mart 2019 tarihine kadar devam etmesi talebinde bulunulmuştur.

(9) BKM tarafından yapılan başvuruda;

- BKM kart saklama hizmetinin aniden durması halinde hizmet alan kuruluşların tahsilatlarının da duracağı,
- Hizmet alan kuruluşların iş sürekliliğinin devamı için veri transferi, PCI DSS Veri Standardı'na uyum ve kart saklama hizmeti sunan kuruluşlarla anlaşma gibi idari ve teknik ihtiyaçların tamamlanması gerektiği bunun için de uzun bir süreye ihtiyaç duyulduğu,
- İş sürekliliği gözetilmeden hizmetin aniden durdurulmasının kart güvenliği riskleri, cezai yaptırımlar ve tahsilatların durması gibi telafisi mümkün olmayan zararlara yol açacağı,
- Teknik ihtiyaçlar ve telafisi mümkün olmayan zararlar nedeniyle en iyi çözümün BKM kart saklama hizmetlerinin planlı bir şekilde tasfiye edilmesi olduğu, telafisi mümkün olmayan zararların yaşanmamasını teminen hizmet süresinin uzatılmasının gerekli olduğu,
- BKM kart saklama çözümünün sigorta şirketlerinin bilgi güvenliği ve kart bilgilerinin güncelliğini sağlayabilme endişelerini gidermek üzere geliştirildiği ve bu hizmette kullanılan altyapının BKM tarafından geliştirilen patente konu bir teknoloji olup bankalar tarafından BKM'ye sağlanan bir özellik olmadığı,
- BKM altyapısının pazarda vazgeçilmez nitelikte olmadığı, pazardaki diğer teşebbüslerin kendi fikri mülkiyetine konu olan farklı entegrasyonlar kullandıkları ayrıca kart çıkaran kuruluşlarla özel bir entegrasyona dayanmayan iş modellerinin de mevcut olduğu,
- BKM kart saklama hizmetinin sigortacılık sektöründen gelen talepler doğrultusunda şekillendirilmesinden dolayı sadece sigorta sektöründe yaygınlaştığı ve diğer sektörlerden talep görmediği,
- BKM'nin geliştirdiği kart saklama hizmetinin sigorta sektörünün ihtiyaçlarını karşılayan bir yenilik olsa da pazardaki tek kart saklama yöntemi olmadığı, alınan kart verisi ve doğrulama metodu bakımından farklı kart saklama yöntemlerinin mevcut olduğu,

- BKM'ye sigorta sektörü için sağlanan bir senelik muafiyetin tüm sektörler için geçerli olması durumunda diğer teşebbüslerin pazardan dışlanma riskiyle karşılaşacaklarına yönelik çıkarımın gerçeği yansıtmadığı,
- BKM'nin geliştirdiği teknolojiyi pazarda hizmet sunan diğer kuruluşlara da açmak için altyapı sağlama modelini önerdiği, kart saklama altyapısının kart saklama hizmeti sunan diğer kuruluşlara açılması sayesinde pazara girişlerin kolaylaşacağı ve pazardaki küçük oyuncuların rekabet etme gücünün artacağı,
- Bununla birlikte BKM'nin hassas kart verilerinin güvenliği nedeniyle, katma değerli kart saklama hizmetine yönelik ayrıştırmış bir altyapı paylaşımında bulunmasının mümkün olmadığı,
- BKM'nin sunduğu kart saklama hizmetinin niteliklerine sahip bir kart saklama yönteminin ödeme kuruluşları veya bankalar tarafından da sunulabilmesinin teorik olarak mümkün ancak pratikte oldukça zor olacağı, zira böyle bir sistemin ancak merkezi entegrasyon yapısı sayesinde ekonomik ve verimli olabileceği,
- BKM sistemine benzer bir yapının bu hizmeti sunan diğer kuruluşlar tarafından da kurulması için kart saklama hizmeti sunacak kuruluş veya bankanın kart ihraç eden her bir banka ile entegrasyon kurmasının gerekli olduğu bunun da uzun bir zaman ve yüksek tutarlı maliyetler gerektireceği,
- Avrupa Birliği pazarındaki sonuçlarının dahi tartışmalı olduğu Payment Services Directive 2'nin Türkiye'de gerekli mevzuat altyapısı olmadan uygulanmasının pazardaki rekabetin gelişimini olumsuz etkileyeceği,
- BKM kart saklama hizmetinin sonlandırılmasının bu hizmetin sağladığı etkinlik artışlarından pazarın mahrum kalması sonucunu doğuracağı, söz konusu hizmetin pazarda yarattığı etkinliklerin devamlılığının sağlanmasıyla birlikte Kurul tarafından öngörülen rekabetçi endişelerin de giderilmesi adına BKM tarafından yeni bir iş modelinin geliştirildiği,
- Yeni iş modeli kapsamında BKM'nin kart saklama hizmetini perakende olarak doğrudan işyerlerine sunmayı sona erdirerek yalnızca diğer kart saklama kuruluşlarına bu hizmetin üçüncü kişilere sunumu için altyapı temin edeceği,
- BKM'den alt yapı hizmeti alacak kart saklama kuruluşlarına; kart kayıt servisi (Token alma), ödeme servisi, işlem sorgulama hizmeti, raporlama ile iptal ve iade servisi sunulacağı, talepte bulunan kuruluşlara kart hamilini doğrulamak amacıyla ilave olarak SMS ile doğrulama fonksiyonunun da sunulacağı,
- Hizmet alacakların seçiminde adil ve şeffaf davranılacağı ancak güvenlik endişelerinin giderilmesi adına bu kuruluşların bazı özelliklere haiz olmalarının gerekeceği,
- Hizmet alacakların BKM'den temin edecekleri altyapıyı işyerlerine sunabilecekleri gibi kendi geliştirecekleri ve doğrudan son kullanıcı birey veya ticari kuruluşlara sunacakları ürünler için kullanabilecekleri,
- Hizmet alacaklara makul ve eşit fiyatlama prensipleri ile belirlenmiş ücret tarifelerinin uygulanacağı,
- BKM kart saklama altyapısı ile birlikte hizmet alacakların ölçek ekonomileri sayesinde maliyet tasarrufu sağlayacakları, ilave olarak da BKM'nin katma değerli fonksiyonları ile müşteri memnuniyetini artıracabilecekleri,

- BKM tarafından kart saklama hizmeti altyapısının sunulmasının kartlı ödemelerin yaygınlaşmasını teşvik ederek ekonominin kayıt altına alınmasına imkan sağlamak suretiyle kartlı ödeme sistemleri pazarında da olumlu sonuçlar yaratabileceği,
- BKM kart saklama altyapı hizmetinin pazara girişleri kolaylaştırarak hizmet sağlayıcı sayısını arttıracığı ve bu hizmeti alan kuruluşların maliyetini azaltacağı, ortaya çıkacak bu gelişmeden tüketicilerin de avantaj sağlayacağı,
- BKM kart saklama altyapı hizmeti ile ilgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmadığı zira BKM tarafından getirilen çözümün pazardaki tek kart saklama yöntemi olmadığı, kart saklama hizmeti için alınan kart verisi ve doğrulama metodu bakımından farklı sektörlerde kabul görmüş farklı kart saklama yöntemlerinin mevcut olduğu,
- Türkiye’de kart saklama pazarının büyümekte olduğu ve pazarda halen küresel ölçekte hizmet sunan firmaların yanı sıra yeni küresel firmaların da Türkiye pazarına giriş hazırlığında olduğu,

ifade edilmiş ve

- Kurul kararının BKM'nin önerdiği yeni iş modeli çerçevesinde BKM “Kart Saklama Altyapı Hizmeti”ne bireysel muafiyet tanınacak şekilde değiştirilerek yeniden tesis edilmesi yahut,
- Kurul kararında öngörülen BKM kart saklama hizmetine son verilmesine ilişkin 90 günlük sürenin kaldırılarak yerine BKM tarafından önerilen tasfiye planının onaylanması²,

taleplerinde bulunulmuştur.

(10) SGM tarafından gönderilen yazıda;

- BKM kart saklama hizmetine muafiyet tanınmamasına ilişkin Karar’ın gözetim ve denetimleri altında faaliyetlerini yürüten sigorta ve bireysel emeklilik şirketlerini önemli ölçüde etkilediği,
- Konuya ilişkin TSB tarafından kendilerine yazı iletildiği ve bu yazıda; sektörün toplam tahsilatının büyük kısmının kredi kartı ile gerçekleştirildiği, BKM hizmetinin kart güvenliği açıklarını büyük ölçüde azalttığı, sigorta şirketlerince BKM ile çalışılması için önemli ölçüde yatırım yapıldığı ve bu şirketlerin başka bir kart saklama kuruluşuyla anlaşarak tahsilat yapabilir aşamaya gelmeleri için Kurul tarafından verilen sürenin yeterli olmadığına ilişkin hususların vurgulandığı,
- Sigorta şirketlerinin tahsilat sorunu yaşamalarının sigorta sektörüne zarar vereceği

² Önerilen tasfiye planının;

- BKM'nin kart saklama hizmeti sunmak üzere yeni işyerleri ile sözleşme imzalamaması,
- BKM'nin işyerleri ile mevcut sözleşmelerini yenileme döneminde yenilenmeyecek şekilde sona erdirmesi,
- Sona erme sonrasında işyerinin ikame hizmetleri temin etmesi için ihtiyaçlarına göre belirleyeceği ve altı (6) ayı aşmayacak bir süre boyunca BKM'nin kart saklama hizmeti vermeye devam etmesi

olduğu belirtilmiştir

belirtilmiş ve Kurul tarafından yapılacak değerlendirmelerde bu hususların göz önünde bulundurulması talebinde bulunulmuştur.

G.2. Değerlendirme

- (11) İYUK'un "Üst makamlara başvurma" başlıklı 11. maddesinde, bir idari işleme karşı ilgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılmasının, geri alınmasının, değiştirilmesinin veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebileceği hükmü yer almaktadır. Bu bakımdan Kurulun almış olduğu karara karşı TSB, METLIFE ve BKM tarafından yapılan kararın yeniden değerlendirilmesine yönelik talebin, hem İYUK'un hem de 4054 sayılı Kanun'un ilgili maddeleri uyarınca değerlendirilmesi gerekmektedir.
- (12) İYUK'un 11. maddesi kapsamında bir başvuruda bulunulabilmesi için aranan şartlardan ilki, başvurunun süresinde yapılmış olmasıdır. Anılan madde kapsamında bir başvuruda bulunulabilmesi için başvurunun idari dava açma süresi içinde yapılması gerekmekte olup, idari yargıda başvuru süresi Danıştay ve idare mahkemelerinde 60 gün olarak belirlenmiştir. Kurul kararı Kurum internet sitesinde 10.09.2018 tarihinde yayımlanmıştır. TSB'nin başvurusunun 18.10.2018, METLIFE'in başvurusunun 24.10.2018 tarihinde Kurum kayıtlarına intikal etmesi nedeniyle söz konusu başvuruların süresi içinde yapıldığı anlaşılmıştır. BKM açısından bakıldığında; ilgili Kurul kararı BKM'ye 05.09.2018 tarihinde tebliğ edilmiş, BKM tarafından İYUK'un 11. maddesi kapsamında yapılan başvuru 30.10.2018 tarihinde anılan maddede belirtilen süre içinde yapılmıştır.
- (13) İYUK'un 11. maddesi kapsamında yapılacak başvuru için aranan diğer bir şart ise başvuru sahibinin madde lafzında yer verilen "İlgililer"den biri olması gerekliliğidir. İdari yargılamada "İlgililer" kavramı geniş olarak yorumlanmakta olup, mevcut veya potansiyel menfaatleri ihlal edilen³ gerçek veya tüzel kişiler "İlgili" olarak başvuruda bulunabilmektedir.
- (14) TSB 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu'nun 24. maddesi uyarınca ve sigorta sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerin üye olmak zorunda olduğu, kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşudur. Çeşitli Rekabet Kurulu kararlarında teşebbüs birliği niteliğinde olduğu değerlendirilen TSB sigortacılık sektörünün hak ve menfaatlerini gözeterek sektörün gelişimine katkı sağlama amacını taşımaktadır. BKM tarafından sunulan kart saklama hizmeti incelendiğinde, bu hizmetin en büyük alıcısının sigorta şirketleri olduğu görülmektedir. Bu kapsamda sigorta şirketleri tarafından yoğun olarak kullanılan söz konusu hizmete ilişkin Kurul tarafından verilen kararlar, doğrudan bu şirketleri dolaylı olarak da bu şirketlerin meslek birliği olan TSB'yi ilgilendirdiğinden, TSB'nin İYUK'un 11. maddesi uyarınca başvuru hakkına sahip olduğu anlaşılmaktadır.
- (15) METLIFE'in hâlihazırda BKM'den bu hizmeti aldığı ve söz konusu hizmetin sona ermesinden etkileneceği dikkate alındığında, METLIFE'in da anılan madde kapsamında ilgili olduğu kanaatine ulaşılmıştır. BKM'nin ise dosya konusu hizmeti sunan ve Kurula muafiyet başvurusunda bulunan taraf olması nedeniyle İYUK'un 11. maddesi uyarınca başvuru hakkı olduğu muhakkaktır.

³ Menfaat ihlali kavramı, hak ihlali kavramından daha geniş bir anlamı ifade etmektedir. İdari yargıda dava açma ehliyetinde aranan menfaat ihlali, davacının dava konusu yaptığı işlemle arasında kurulabilecek minimum düzeyde de olsa, ilgiyi, alakayı ifade etmektedir. İptali talep edilen bir işlemde dolayı, doğrudan bir hak kaybı olmamasına rağmen, eğer kişinin dolaylı olarak etkilenmesi söz konusu olacaksa ve bu onun menfaatini etkileyecekse, kişinin idari yargıda dava açmasında ehliyeti tamdır.

- (16) İYUK kapsamında usule uygun olarak yapıldığı tespit edilen başvurular 4054 sayılı Kanun kapsamında incelenmiştir. 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında yasaklanan anlaşma ve uygulamalara muafiyet tanınabilmesi için 5. maddede yer alan bütün şartların sağlanması gerekmektedir, bu şartlardan herhangi birinin sağlanmadığı durumda anlaşma veya uygulamaya 4. madde hükümlerinin uygulanmasından muafiyet tanınmamaktadır. Kanun'un 5. maddesi uyarınca aranan şartlar;

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

olarak sayılmıştır.

- (17) Karar'da, BKM tarafından sunulan kart saklama hizmetine ilişkin olarak BKM'nin, rakip konumundaki ortakları/üyelerinin, bankacılık sektöründeki ve bankacılık hizmetlerine yardımcı nitelikteki ikincil hizmetlerdeki rekabetini etkileyebilecek her türlü iktisadi faaliyetinin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine aykırı olduğu ve söz konusu kart saklama hizmetine menfi tespit verilmesinin mümkün olmadığı kanaatine varılmıştır. Kanun'un 5. maddesi kapsamında bireysel muafiyete ilişkin yapılan değerlendirmelerde;

- Rekabet Kurulunun 23.03.2017 tarih ve 17-11/134-61 sayılı kararı ile tanınan bir yıllık bireysel muafiyette, BKM'nin “belirli özellikleri haiz” ve “diğer ödeme kuruluşlarından farklı bir yöntem” ile söz konusu hizmeti vermesinin teknik bir gelişme olarak kabul edildiği, ancak geçen bir yıllık süreçte söz konusu “farklılığın”, BKM'nin sağladığı teknik bir gelişmeden ziyade bankaların, rakip ödeme kuruluşlarına sağlamadığı entegrasyonu BKM'ye sağlamalarından kaynaklandığının görüldüğü,
- BKM'nin sunduğu hizmete özgü teknik ve ekonomik bir gelişmenin, ancak bankaların söz konusu hizmeti BKM'ye sunarak diğer ödeme kuruluşlarına sunmaması halinde ortaya çıktığı, bu durumun ise hem BKM ve ödeme kuruluşları hem de bankalar ile ödeme kuruluşları arasındaki rekabeti doğrudan etkilediği,
- 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında bir etkinlik kazanımından bahsetmek için kart saklama hizmetinin her bir banka tarafından münferiden sunulması yerine, BKM çatısı altında rakipleriyle ortak bir şekilde sunulmasından doğan bir etkinlik artışının sağlanmasının gerekmekte olduğu yürütülen dosya kapsamında bu tür bir etkinlik artışının olmadığı,
- 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında bir etkinlik kazanımının olmadığı değerlendirildiğinden, tüketicinin etkinlikten yarar sağlamasına yönelik aynı fıkranın (b) bendinde yer alan koşulun da karşılanmadığı,
- BKM'ye tanınan bir yıllık muafiyet sürecinde pazardaki gelişime bakıldığı, özellikle tekrarlayan ödemelerin alındığı en önemli sektörlerden biri olan sigorta sektörüne yönelik kart verisi saklama hizmetinde BKM'nin pazarda en önemli oyuncu olduğu ve gerek bankaların gerekse bu hizmeti sunan diğer kuruluşların BKM ile rekabet edecek düzeyde faaliyet göstermediğinin görüldüğü ve sigorta

sektörünün tamamına yakınına bu hizmetin BKM tarafından sunulduğunun tespit edildiği,

- Bankalar tarafından BKM'ye sağlanan entegrasyonun diğer kuruluşlara sağlanmamasının pazardaki rekabet ortamını olumsuz etkileyerek pazarı BKM lehine rekabete kapattığı, dolayısıyla 5. maddenin birinci fıkrasının (c) bendindeki koşulun sağlanmadığı,
- BKM tarafından sunulan kart saklama hizmetinin hem BKM ile diğer kart saklama kuruluşları hem de diğer kart saklama kuruluşları ile bankalar arasındaki rekabeti olumsuz etkilediği, ilave olarak bu faaliyetlere ilişkin olarak bankalar arasındaki rekabetin de zarar gördüğü,
- 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde yer alan, rekabetin (a) ve (b) bentlerindeki amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlanmaması şeklindeki şartın gerçekleşmesi için öncelikle aynı fıkranın (a) ve (b) bentlerinin karşılanması gerektiği, yürütülen dosya kapsamında (a) ve (b) bentlerindeki şartların karşılanmadığının tespit edilmiş olması nedeniyle, 5. maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde yer alan şartın da karşılanmasının mümkün olmadığı

tespitleri yapılmış ve sonuç olarak bir yıllık süreçte pazarda gözlemlenen gelişmeler, BKM ile bankaların mevcut ilişkileri, pazardaki diğer oyuncuların konumları, pazarın yapısı ile pazardaki mevcut ve potansiyel rekabete ilişkin öngörüler vb. hususların birlikte değerlendirilmesi neticesinde BKM kart verisi saklama hizmetinin, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde yer alan muafiyet koşullarını karşılamadığı ve bu nedenle anılan uygulamaya muafiyet tanınmasının mümkün olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

- (18) BKM tarafından sunulan kart verisi saklama hizmetine, Kurulun 23.03.2017 tarih ve 17-11/134-61 sayılı kararı ile 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca bireysel muafiyet tanınmış, muafiyet süresi pazardaki gelişmelerin takibini teminen bir yıl süre ile sınırlandırılmıştır. Muafiyet süresinin bir yıl olarak sınırlandırılmasında sektörün yeni gelişen bir yapıda olması ve bankaların BKM'nin kart saklama hizmetinin sunumunda BKM'yi öne çıkarıcı ve diğer kuruluşların faaliyetlerini ise zorlaştırıcı uygulamalar geliştirmesi tehlikesinin bulunması önemli etmenler olarak görülmüştür.
- (19) BKM'ye tanınan bir yıllık muafiyet sürecinde pazardaki gelişime bakılmış ve özellikle tekrarlayan ödemelerin alındığı en önemli sektörlerden biri olan sigorta sektörüne yönelik kart verisi saklama hizmetinde BKM'nin pazarda en önemli oyuncu olduğu ve gerek bankaların gerekse bu hizmeti sunan diğer teşebbüslerin bu alanda BKM ile rekabet edecek düzeyde faaliyet göstermediği değerlendirilmiş ve bunun neticesinde de kart verisi saklama hizmetinde pazarın önemli bir bölümünün rekabete kapandığı sonucuna ulaşılmıştır. Nitekim, BKM ve sigorta sektörü temsilcileriyle yapılan görüşmelerde ifade edilen kart saklama hizmeti alan 16 sigorta şirketinden 15'inin bu hizmeti BKM'den aldığına yönelik bilgi de Karar'da yer verilen değerlendirmeleri doğrulamaktadır.
- (20) BKM, yatay seviyede birbirine rakip konumda bulunan bankaların bir araya gelerek oluşturdukları bir ortak girişim/anlaşma yapısını haizdir. Bu anlamda BKM'nin bankacılık/finansal hizmetler/ödeme hizmetleri gibi konularda ki faaliyetleri Kurul iznine tabidir. Kart saklama hizmeti özelinde bakıldığında ise bu hizmeti her bir bankanın kendi bünyesinde oluşturup geliştirmesi ya da bankaların birbirlerinden bağımsız olarak dış servis sağlayıcılar ile anlaşım (*outsourcing*) müşterilere sunması mümkün iken, söz konusu hizmetin teşebbüs birliği niteliğinde BKM çatısı altında verilmesi, pazardaki rekabetin olumsuz etkilenmesine yol açmaktadır. Yine Karar'da 4054 sayılı Kanun'un

5. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında yapılan değerlendirmelerde BKM'nin sunduğu kart verisi saklama hizmetinin pazarda gösterebileceği etkinlik artışlarına ilişkin olarak bu etkinliklerin bir kısmının esasen BKM'nin bankalarla kurduğu entegrasyondan ve dikey ilişkiden, bir kısmının da kart saklama hizmetinin doğasından kaynaklanan ve sadece BKM'nin değil, pazardaki diğer teşebbüslerin de sunduğu kart saklama hizmetinin bir sonucu olarak ortaya çıkan etkinlik kazanımları olduğu vurgusu yapılmış ve söz konusu hizmetin bankalar tarafından ayrı ayrı sunulması yerine BKM çatısı altında sunulmasında bir etkinlik kazanımının olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

- (21) TSB, METLIFE ve BKM tarafından yapılan başvurularda BKM tarafından sunulan hizmetin sonlandırılmasına ilişkin olarak tanınan 90 günlük sürenin yetersiz olduğu, sigorta kuruluşları ile BKM arasında kurulacak entegrasyon için önemli maliyetlere katlanıldığı ve BKM tarafından sunulan hizmetin sona ermesi durumunda tahsilatların sona ereceğine yönelik iddialarda bulunulduğu görülmektedir. Kurul tarafından BKM'ye verilen muafiyet bir yıl süre ile sınırlandırılmış olmasına rağmen halihazırdaki itirazın temel gerekçeleri bu durumla uyuşmamaktadır. Bir yıllık süre ile tanınan muafiyete rağmen başvurularda belirtildiği gibi yatırımların yapılması ve kartlı tahsilat işlemlerinin neredeyse tamamen BKM hizmetine bağımlı hale getirilmesinin basiretli bir tacirden beklenmeyeceği muhakkaktır.
- (22) BKM tarafından sunulan kart saklama hizmetine menfi tespit belgesi verilemeyeceği ve bireysel muafiyet tanınamayacağına ilişkin Kurul kararının kısa karar versiyonu 13.06.2018 tarih ve 7626 sayılı yazı ile BKM temsilcisine tebliğ edilmiş ve yazıda Kurul kararının (gerekçeli karar) tebellüğünden itibaren 90 gün içinde kart saklama hizmetine son vererek Kuruma tevsik edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Gerekçeli karar ise BKM temsilcisi tarafından 05.09.2018 tarihinde tebellüğ edilmiş olup, hizmete son verilerek Kuruma tevsik edilmesine ilişkin BKM'ye tanınan 90 günlük süre bu tarihten itibaren işlemeye başlamıştır. Bu kapsamda, hizmeti verdiği teşebbüslerin hizmet alımında aksama yaşamamasını teminen BKM'ye verilen süre dolaylı olarak 174 güne yükselmiştir.
- (23) Kart saklama hizmeti alan teşebbüsün hizmet sağlayıcısını değiştirmesi için ne kadar süre gerektiğine ilişkin gerek yapılan araştırmalar gerekse kart saklama hizmeti sunan diğer teşebbüslerle yapılan görüşmeler neticesinde BKM'ye verilen sürenin oldukça yeterli olduğu tespit edilmiştir. Nitekim sektör paydaşları ile yapılan görüşmelerde, BKM tarafından saklanan kart bilgilerinin güvenli bir şekilde yeni bir hizmet sağlayıcısı teşebbüse aktarılması için gereken teknik sürenin yaklaşık üç hafta olduğu bilgisine ulaşılmıştır. Bu bakımdan, Kurul kararı sonrasında BKM'nin sunduğu hizmeti sonlandırması için 174 günlük süreye sahip olduğu tespit edildiğinden, BKM'nin ihmali davranışları sonucu sigorta şirketlerinin iş akışlarında yaşanabilecek olası aksaklıkların, BKM ile sigorta şirketleri arasındaki sözleşme hükümleri kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, BKM'ye bir önceki Kurul kararında tanınan muafiyet süresinin bir yıl ile sınırlandırıldığı, dolayısıyla BKM yahut sigorta şirketlerinin bu hususu gözeterik faaliyetlerini düzenlemeleri gerektiği hususu da unutulmamalıdır.
- (24) BKM ve TSB tarafından yapılan başvurularda yer alan bir diğer konu BKM'nin kart saklama hizmeti için toptan sağlayıcı olarak konumlandırılarak perakende seviyede hizmet sunumunu sonlandırılmasına ilişkin yeni iş modelidir. Karar'da BKM kart saklama hizmetinin, talep eden diğer kart saklama kuruluşlarına sunulması noktasında meydana gelebilecek rekabetçi endişelere yer verilmiştir. Söz konusu endişelere ilişkin; hizmetin BKM'den alınmasının kart saklama kuruluşlarını BKM'ye bağımlı hale getireceği, hizmetin ayrıştırılarak değil de toptan olarak sunulacak olmasının kart saklama

kuruluşlarının bu alanlardaki yatırım güdüsünü azaltacağı, hizmet alan kart saklama kuruluşlarının müşteri bilgileri, anlaşma yaptığı işyeri sayısı gibi ticari açıdan hassas nitelikteki bilgilerinin BKM ile paylaşılması sonucunu ortaya çıkarabileceği, BKM sisteminde yaşanacak sorun ve aksaklıkların bütün sisteme zarar verebileceği tespitleri yapılmıştır.

- (25) Yapılan başvurularda yer alan farklılık BKM'nin perakende seviyede hizmet vermeyi sonlandırarak mezkûr hizmeti sadece toptan sağlayıcı olarak sunacak olmasıdır. Ancak BKM tarafından perakende seviyede hizmet sunumu sonlandırılrsa da yukarıda yer verilen rekabetçi endişeler geçerliliğini koruyacaktır. Zira bu durumda BKM bahse konu hizmette kart saklama kuruluşlarına rakip olmaktan çıkacak olsa da dijital cüzdan hizmetlerinde BKM ile bu kuruluşlar arasındaki rakiplik ilişkisinin devam edeceği unutulmamalıdır. İlave olarak Karar'da BKM hizmetinin bankalar arası rekabeti olumsuz etkilediği değerlendirilmiş, hizmetin bankalar tarafından münferiden sunulması yerine BKM çatısı altında sunulmasında 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında bir etkinlik kazanımının ortaya çıkmayacağı tespiti yapılmıştır. Bu değerlendirme hizmetin toptan sunulup, perakende seviyede verilmemesi durumunda da geçerli olacaktır. Dolayısıyla, ortaya konan yeni iş modelinin de Kurul kararının değiştirilmesini gerektirecek nitelikte olmadığı kanaatine varılmıştır.
- (26) Bu çerçevede, muafiyet tanınmamasına yönelik Kurul kararından sonraki süreçte, ilgili kararda yer alan değerlendirmeleri etkileyecek bir değişim yaşanmamış olup, gerek BKM gerekse diğer taraflarca ortaya konan önerilerin rekabetçi endişeleri gidererek BKM hizmetine muafiyet tanınmasını sağlayacak mahiyette olmadığı değerlendirilmektedir.

H. SONUÇ

- (27) Düzenlenen rapora ve dosya kapsamına göre; yapılan yeniden değerlendirme sonucunda, 12.06.2018 tarihli ve 18-19/337-167 sayılı Kurul kararının kaldırılmasına, geri alınmasına, değiştirilmesine veya yeni bir işlem yapılmasına yer olmadığına gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.