

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2009-4-185 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 09-54/1297-328
Karar Tarihi : 11.11.2009

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10 **Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI (Başkan V.)
Üyeler : Mehmet Akif ERSİN, Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE, Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR

B. RAPORTÖRLER : Orçun SENYÜCEL, Hale GÜNDÜZ

20 **C. ŞİKÂYET EDEN** : SSCTUR-Coşkun Otomotiv ve Turizm Ltd. Şti.
Fahrettin Kerim Gökay Cd. No:175/A Göztepe/İstanbul
Temsilcisi: Av. Ali Güvenç KİRAZ
Hasanpaşa Mh. Kurbağalıdere Cd. Uğur Apt. No:17/3
Kadıköy/İstanbul

D. ŞİKÂYET EDİLEN: - Akbank T.A.Ş.
Sabancı Center 34330 4. Levent/İstanbul
- Türkiye Garanti Bankası A.Ş.
Levent Nispetiye Mh. Aytar Cd. No:2 Beşiktaş/İstanbul
- Finansbank A.Ş.
Büyükdere Cd. No:129 34394 Gayrettepe/İstanbul

30 **E. DOSYA KONUSU** : Akbank T.A.Ş. (Akbank), Garanti Bankası A.Ş. (Garanti Bankası) ve Finansbank A.Ş. (Finansbank)'nin, IATA üyesi olan seyahat acenteleri ve IATA üyesi olmayan ancak büyük ölçekli bazı seyahat acenteleri lehine, küçük ölçekli seyahat acentelerinin aleyhine olacak şekilde üye işyeri komisyonları belirledikleri iddiası.

40 **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Akbank, Garanti Bankası ve Finansbank'ın, ihraç ettikleri kredi kartlarıyla yapılan alışverişlerde, büyük ölçekli ve pazar gücü olan seyahat acentelerine komisyon ücretleri konusunda önemli ölçüde indirim yaptıkları, buna karşın şikâyetçi teşebbüsün de aralarında bulunduğu orta ve küçük ölçekli seyahat acentelerinin bu indirimlerden faydalanamadıkları ve büyük ölçekli seyahat acentelerinin ödemekte olduğu komisyon oranlarının çok üzerindeki oranlardan komisyon ödedikleri belirtilmektedir. Dilekçede, bu durumun rekabeti sınırladığı, büyük seyahat acentelerinin daha da güçlenmesine yol açtığı ve bu şekilde pazarın tekelleşmeye başladığı ifade edilmekte ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. ve 6. maddeleri kapsamında işlem yapılması talep edilmektedir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 20.8.2009 tarih ve 5857 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 17.9.2009 tarih ve 2009-4-185/İİ-09-HG sayılı İlk İnceleme Raporu, 1.10.2009 tarih ve 09-43 sayılı Kurul toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin ihlaline ilişkin bir soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla, Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına 09-43/1105-M sayı ile karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca düzenlenen 4.11.2009 tarih ve 2009-4-185/ÖA-09-OS sayılı Önaraştırma Raporu aynı tarih, REK.0.08.00.00-110/387 sayılı Başkanlık önergesi ile 09-54 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ: İlgili Rapor'da; şikâyete konu teşebbüslerin ayrımcı fiyat uygulamalarının, 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerine aykırılık teşkil etmediği, dolayısıyla haklarında soruşturulma açılmasına ihtiyaç olmadığı ve şikâyetin reddedilmesi gerektiği görüşüne yer verilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

Kredi kartının diğer ödeme araçlarından ayırt edici özellikleri ve ikame olanakları dikkate alınarak, ilgili ürün pazarı "kredi kartı ile ödeme hizmetleri pazarı" olarak belirlenmiştir.

I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

Kredi kartı ile ödeme hizmetlerinin ülke içinde aynı şekilde gerçekleştirilmesi nedeniyle, ilgili coğrafi pazar "Türkiye" olarak tespit edilmiştir.

I.2. Tespitler ve Değerlendirme

Başvuruda esas olarak yukarıda adı anılan bankaların büyük veya International Air Transport Association-Uluslararası Hava Taşımacılığı Birliği (IATA) üyesi olan seyahat acentelerine ayrımcı komisyon uygulaması şikâyet edilmektedir. Şikâyet konusuna ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun kapsamında yapılacak değerlendirmelere geçmeden önce, söz konusu eylemlerin gerçekleştiği dört taraflı kartlı ödeme hizmetleri pazarının işleyişine değinmekte fayda bulunmaktadır.

Kartlı ödeme pazarında ihraççı banka, kabulcü banka, kart hamili ve işyeri olmak üzere dört taraf bulunmaktadır. İhraççı bankalar kart basıp müşterilere dağıtmakta ve müşterilerin kart ile yaptıkları harcamaları belirli süre fonlamaktadırlar. Kabulcü bankalar ise işyerleri ile üye işyeri anlaşması yaparak, işyerlerine POS cihazı yerleştirmekte ve müşterilerin alışverişlerini kredi/banka kartı ile yapabilmesine olanak tanımaktadırlar. Bunun yanında işyerine ödeme güvencesi sunmaktadırlar. Bunun karşılığında kabulcü bankalar ihraççı bankalara alışveriş tutarının belirli bir yüzdesini komisyon olarak ödemekte, işyerlerinden ise

09-54/1297-328

sundukları hizmetin karşılığı olarak belirli bir üye işyeri komisyonu almaktadırlar. Üye işyeri komisyonları bankalar tarafından işyerlerine sunulan hizmetin fiyatı niteliğindedir. Bankalar üye işyeri komisyonlarını belirlerken ihraççı bankaya ödenen takas komisyonu, üye işyerinin işlem hacmi ve taksit sayısı gibi unsurları dikkate almaktadır.

Öte yandan kartlı ödeme araçlarının çift taraflı yapısı takas komisyonun belirlenmesinde dikkate alınan bir diğer unsurdur. Şöyle ki; kartlı ödeme sistemlerinin karakteristik özelliği, kartla yapılan her işlemin kart hamilleri ve işyerleri gibi iki ayrı kullanıcıya yönelik olmasıdır. Kart hamilleri bir ödeme kartını ancak işyerlerinin kabul etmesi durumunda kullanmak istemekte, işyerleri de kartın kullanıcı sayısı arttıkça kartı kabul etmekten fayda elde etmektedir. Bir ödeme aracının hem kart hamilleri hem de işyerleri açısından değeri, pazarın diğer tarafındaki müşteri sayısı arttıkça yükselmektedir. Dolayısıyla kartı kabul eden üye işyerlerinin sayısı ve niteliği, kart hamilinin talebini de doğrudan etkilemektedir. Bu durumun farkında olan bankalar daha çok üye işyeri kazanarak yahut daha çok müşteri çekecek üye işyerleri ile anlaşma yaparak, ödeme ağlarını geliştirmeye çalışmaktadırlar. Açıklanan iktisadi rasyonalitenin bir gereği olarak, bankaların çok müşteri çekecek üye işyerlerine bir takım indirimler yapması söz konusu olmaktadır.

Bununla birlikte piyasada pazar gücüne sahip teşebbüsler tarafından verilen indirimler, bazı alıcıların rakiplerine karşı rekabette dezavantajlı duruma düşmesine neden olmakta ve hatta bu durum, söz konusu alıcıların pazardan dışlanmasına bile yol açabilmektedir. İndirim uygulamalarının alt pazarlarda yol açtığı bu etkiler, rekabet hukukunda “ayrımcılık” başlığı altında yasaklanmaktadır.

Ayrımcı uygulamalar 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesinin (e) bendi ve 6. maddesinin (b) bendi kapsamında değerlendirilmektedir. 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesinin (e) bendi ile “*münhasır bayilik hariç olmak üzere eşit hak yükümlülük ve edimler için eşit durumdaki alıcılara farklı şartların uygulanması*”; 6. maddesinin (b) bendi ile de *eşit durumdaki alıcılara eşit hak, yükümlülük ve edimler için farklı şartlar ileri sürerek doğrudan veya dolaylı ayrımcılık yapılması*” yasaklanmaktadır.

Ayrımcı uygulamalar genellikle fiyat ayrımcılığı olarak ortaya çıkmakta ve doktrinde aynı üretim maliyetine sahip mal/hizmetin farklı müşteri gruplarına farklı fiyattan satılması veya farklı maliyetle üretilen mal/hizmetin aynı fiyattan satılması olarak tanımlanmaktadır. Şikâyet dilekçesinde, bir seyahat acentesi IATA üyesi ise bu acentenin anlaşmalı bankalara ödemekte olduğu komisyonun, şikâyetçi gibi IATA üyesi olmayan seyahat acentelerinin ödemekte oldukları komisyon bedelinin neredeyse yarısına tekabül ettiği ifade edilmektedir. Bunun yanında IATA üyesi olmadığı halde pazar payı yüksek ve büyük ölçekli bir kısım seyahat acentelerine de benzer şekilde indirim yapıldığı ve ilgili banka yetkililerinin bu duruma gerekçe olarak marka bilinirliği, ciro, acente ağı (yaygınlığı) vb kriterleri gösterdiği belirtilmektedir. Şikâyet dilekçesinin ekinde yer alan, Akbank temsilcisinin şikâyetçiye gönderdiği 7.4.2009 tarihli elektronik posta mesajında, farklı üye işyeri komisyon oranları şu şekilde açıklanmıştır:

.....*Ticari Sır*.....

09-54/1297-328

1.6.2009 tarihinde Akbank tarafından SSCTUR-Coşkun Otomotiv ve Turizm Ltd. Şti. yetkilisine gönderilen elektronik posta mesajı ise şu şekildedir:

.....*Ticari Sır*.....

140 Şikâyet dilekçesinin ekinde yer alan komisyon oranları incelendiğinde ise bankaların IATA üyesi olan seyahat acentelerine aynı taksit sayısı/peşin ödeme ve bloke gün sayısı/ertesini gün ödeme durumları için farklı komisyon oranı uyguladıkları görülmektedir. Örneğin Akbank 15 gün ertelemeli ve tek ödemeli işlemlerde IATA üyesi seyahat acentelerine %.... üye işyeri komisyonu uygularken, IATA üyesi olmayanlardan aynı durum için %.... üye işyeri komisyonu almaktadır.

Finansbank'ın IATA üyesi olan ve olmayan seyahat acentelerine uyguladığı komisyon oranları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

Tablo-1 Üye İşyeri Komisyonları

.....*Ticari Sır*.....

150 Garanti Bankası kartları için IATA üyesi olan ve olmayan seyahat acentelerine uygulanan komisyon oranları da şikâyet dilekçesi ekinde gönderilmekle beraber, IATA üyesi olmayanlara 15 gün blokeli, IATA acentesi olanlara ise 40 gün blokeli işlemlerin oranları gönderildiğinden, iki tutar arasındaki farklılığın karşılaştırılması doğru değildir. Zira bloke gün sayısı arttıkça bankaların işlem tutarı üzerinden tasarruf sağlama imkânları da arttığı için uyguladıkları komisyon oranları düşmektedir. Ters durumda yani işlem tutarının işyeri hesabına kısa süre içinde yatırıldığı hallerde ise komisyon oranları artmaktadır. Kısaca ifade etmek gerekirse bloke gün sayısı ile üye işyeri komisyonu ters orantılı olarak değişmektedir. Bu bakımdan IATA üyesi olmayanlara 15 gün blokeli, IATA

160 acentesi olanlara ise 40 gün blokeli işlemlerin komisyon oranlarını kıyaslamak yanlış sonuç verecektir. Ancak bu değerlendirmeyi etkileyen bir durum değildir.

Eldeki veriler ışığında bankaların IATA üyesi olan seyahat acenteleri ile IATA üyesi olmayan seyahat acentelerine farklı üye işyeri komisyonu uyguladıkları tespit edilmiştir. Dolayısıyla ayrımcı fiyat uygulamasının 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddesi kapsamında ihlal oluşturup oluşturmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir.

170 4054 sayılı Kanun'un 4 (e) maddesinde yer alan ayrımcılık hükmünün üst pazardaki sağlayıcılar arasında bir irade uyuşması halinde uygulanmasında tereddüt bulunmamaktadır. Bunun yanında ayrımcılık uygulamalarının sağlayıcı ile alıcı arasındaki dikey anlaşmalarda da ortaya çıkması mümkündür. Örneğin alıcının talebi üzerine alıcıyı rakip konumdaki diğer alıcılara göre rekabette avantajlı duruma getiren hükümlerin konulması söz konusu olabilir. Ancak taraflar arasında dikey bir ilişkinin bulunduğu durumlarda, işlemin sağlayıcının tek taraflı bir eylemi mi olduğu yoksa sağlayıcı ile alıcı arasındaki anlaşmanın bir parçası mı olduğu hususunun belirlenmesi gerekmektedir. Taraflar arasında dikey bir ilişkinin bulunduğu durumlarda ayrımcılık uygulamalarının Kanun'un 4. maddesinin (e) bendi maddesi kapsamında değerlendirilebilmesi için, bu ayrımcılığın dikey ilişki içerisindeki en az iki taraf arasındaki açık veya örtülü (zımni) bir irade uyuşmasına atfedilebilir olması gerekmektedir. Somut olayda

09-54/1297-328

180 şikâyet edilen bankalar ile büyük seyahat acenteleri veya IATA üyesi seyahat acenteleri arasında, küçük seyahat acentelerini dışlamaya yönelik gizli yahut açık bir anlaşma olduğuna dair herhangi bir bulgu yoktur. Dolayısıyla bankaların ayrımcı fiyat uygulamalarını tek taraflı bir eylem olarak değerlendirmek gerekmektedir.

Tek taraflı davranış olarak ortaya çıkan fiyat ayrımcılığı “birincil düzeyde veya ikincil düzeyde zarar” olarak iki farklı sonuca yol açmaktadır. Rakiplere zarar veren birincil düzeyde fiyat ayrımcılığına yıkıcı fiyat gibi rakipleri pazar dışına çıkarmayı amaçlayan fiyat uygulamalarını vermek mümkündür. İkincil düzeyde zarara yol açan fiyat ayrımcılığının etkileri ise alt pazarda görülmektedir. Örneğin 190 sağlayıcının aynı ürünü X alıcısına Y alıcısından daha düşük bir fiyattan sunması, birbiri ile rekabet halinde olan X ve Y sağlayıcısının arasındaki rekabetin bozulmasına yol açabilmektedir.

Fiyat ayrımcılığının tek taraflı eylem olarak ortaya çıkabilmesi için öncelikle bazı şartların mevcut olması gerekmektedir. Bunlardan ilki pazar gücüdür. Bilindiği gibi rekabetçi bir pazarda firmaların fiyatları kendilerinin belirleyemediği kabul edildiği için firmaların ancak belirli ölçüde pazar gücüne sahip olmaları durumunda fiyat farklılaştırmasına gidebilecekleri kabul edilmektedir. Tam rekabet piyasası oldukça ender görüldüğü ve pek çok firma belirli ölçüde pazar gücüne sahip oldukları için rekabetin yoğun olduğu piyasalarda bile fiyat ayrımcılığı 200 görülmektedir. Dolayısıyla hâkim durum fiyat ayrımcılığının ortaya çıkması için şart değilse de, fiyat ayrımcılığının 4054 sayılı Kanun kapsamında ihlal olarak değerlendirilmesi için gereklidir. Bir diğer ifade ile fiyat ayrımcılığının Kanun’un 6. maddesi kapsamında ihlal olarak değerlendirilmesi için ilk şart, fiyat ayrımcılığı yapan sağlayıcı firmanın hâkim durumda olmasıdır.

Bilindiği üzere hâkim durum tespitinde kullanılan ölçütlerin en başında pazar payı gelmektedir. Hem ilgili teşebbüsün hem de rakiplerinin pazar payları bu açıdan önemlidir. Bir firmanın ilgili pazardaki pazar payının çok yüksek olması, söz konusu firmanın pazar gücüne sahip olduğuna işaret eden önemli göstergedir ve genellikle %60 ve üzerindeki pazar payı hâkim durum için önemli bir gösterge 210 kabul edilmektedir. Aşağıdaki tabloda 2009 yılına ait kredi kartı pazar payları yer almaktadır:

Tablo-2 2009 Yılı Kredi Kartı Pazar Payları

.....*Ticari Sır*.....

Tablolarda görüldüğü üzere bankalardan herhangi birinin tek başına hâkim durumda olabileceği bir pazar payı bulunmamaktadır. Bu bakımdan fiyat ayrımcılığının ihlale yol açabileceği şartlar incelenen olayda mevcut değildir.

J. SONUÇ

220 Düzenlenen rapora ve dosya kapsamına göre; dosya konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun’un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikâyetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.