

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

**REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2021-4-038  
Karar Sayısı : 22-54/833-343  
Karar Tarihi : 08.12.2022

(Önaraştırma)

**A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

**Başkan** : Birol KÜLE  
**Üyeler** : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,  
Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN, Cengiz ÇOLAK,  
Berat UZUN

**B. RAPORTÖRLER:** Noyan DELİBAŞI, Cüneyd DAL, Burçin GÜLEŞ,  
Alican ŞENTÜRK, Derya ERMİŞ, Emine YAŞAR,  
Ayberk GÜLTEKİN

**C. BAŞVURUDA  
BULUNAN**

: Gizlilik talebi bulunmaktadır.

**D. İNCELENEN  
TARAF**

: QNB Finansbank AŞ  
Temsilcileri: Sezin ELÇİN CENGİZ ve Av. Esmâ AKTAŞ  
Ferko Signature, Büyükdere Caddesi, No: 175, Kat: 10, 34394  
Levent/İstanbul

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** QNB Finansbank AŞ'nin ödeme kuruluşlarına yönelik müşteri sınırlaması uygulamak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği iddiası.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Türkiye'de banka ve kredi kartı ihraç faaliyeti gösteren bazı bankaların, kendi POS<sup>1</sup> hizmetlerine ödeme kuruluşlarının<sup>2</sup> erişimini engellemek ve çeşitli dışlayıcı eylemlerde bulunmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u (4054 sayılı Kanun) ihlal ettiği iddia edilmiştir.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 20.05.2021 tarih ve 17968 sayı ile intikal eden bir başvuru ile 01.06.2021 tarih ve 18259 sayı ile yapılan ve gizlilik talebi içeren başka bir başvuru üzerine hazırlanan 04.06.2021 tarih, 2021-4-038/İİ sayılı ve 29.07.2021 tarih, 2021-4-038/İİ sayılı İlk İnceleme Raporları, sırasıyla Rekabet Kurulunun (Kurul) 10.06.2021 ve 05.08.2021 tarihli toplantılarında görüşülerek 21-30/387-M ve 21-37/537-M sayı ile dosya konusu iddialara yönelik olarak önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (4) İlgili kararlar uyarınca düzenlenen 31.03.2022 tarih ve 2021-4-038/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu Kurulun 07.04.2022 tarihli toplantısında görüşülmüş ve QNB Finansbank AŞ'nin (QNB), ödeme kuruluşlarına yönelik müşteri sınırlaması uygulamak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği iddiasının Kurul gündeminde ek çalışma yapılmak üzere incelemeye alınmasına 22-16/265-M (1) sayı ile karar verilmiştir. Bu karar uyarınca yapılan ek çalışma sonucunda hazırlanan 02.12.2022 tarih ve 2021-4-038/BN-01 sayılı Bilgi Notu, Kurulun 08.12.2022 tarihli toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

<sup>1</sup> Point of sale: Satış (ödeme) noktası.

<sup>2</sup> "Ödeme Kuruluşu" kavramı yalnızca ödeme hizmeti veren kuruluşları belirtmek için kullanılmış olup elektronik para kuruluşlarını kapsamamaktadır.

- (5) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notunda; yürütülen önaraştırma ve ek çalışma kapsamında elde edilen tüm bilgi, belge ve değerlendirmeler ışığında, QNB'nin dosya konusu eyleminin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamına girdiği, ancak anılan eyleme 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında 01.01.2023 tarihine kadar bireysel muafiyet tanınabileceği ve bu nedenle QNB hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığı ifade edilmiştir.

## I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

### I.1. Hakkında İnceleme Yapılan: QNB Finansbank AŞ (QNB)

- (6) QNB, Finansbank markası altında 1987 yılında kurulan özel bir bankadır. 2006 yılında Yunanistan'ın en büyük bankası Yunanistan Ulusal Bankası (NBG) tarafından satın alınan QNB, daha sonra 2016 yılında Katar'ın en büyük bankası Qatar National Bank S.A.Q. (QNB Group) bünyesine katılmıştır. Aynı yıl unvanını QNB Finansbank AŞ olarak değiştirerek faaliyetlerine devam etmiştir. Bireysel, kurumsal ve ticari bankacılık, KOBİ bankacılığı gibi temel bankacılık faaliyetlerini sunan QNB, iştirakleri aracılığıyla finansal kiralama, yatırım hizmetleri, portföy yönetimi, emeklilik, faktöring, sigortacılık alanlarında da hizmet sunmaktadır. QNB'nin hisselerinin %99,9'una sahip olan QNB Group, QNB üzerinde tek kontrole sahiptir. 2021 yılı itibarıyla aktif büyüklüğü 371,4 milyar TL olan QNB, 444 şube ve 2930 ATM ile müşterilerine hizmet vermektedir.

### I.2. Yapılan Tespitler

- (7) Kurum kayıtlarına 01.06.2021 tarih ve 18259 sayı ile intikal eden şikâyet başvurusunun ekinde, QNB hakkında ek çalışma yapılmasına ilişkin Kurul kararına dayanak oluşturan belge yer almaktadır. Bu belge ödeme kuruluşu (.....) çalışanı (.....) ile QNB çalışanı (.....) arasındaki 14.04.2021 tarihli yazışmadır. (.....) çalışanı (.....) tarafından QNB çalışanı (.....) 14.04.2021 tarihinde gönderilen ve "Finansbank // OKC Üye İşyeri Girişi 20.01.2021" konulu e-postada şu ifadeler yer almaktadır:

"Merhaba,  
Liste de yer alan Firma kurulum olmadığını ve acil kurulum istediğini bildirdi. Ne zaman kurulum tamamlanır.  
Desteğinizi rica ederiz."  
[İlgili firma bilgisi paylaşılmıştır.]

- (8) Söz konusu e-postaya cevaben QNB çalışanı (.....) tarafından aynı tarihte gönderilen e-postada ise şu ifadeler yer almaktadır:

"Bu firma ile bizim hali hazırda POS ilişkimiz olduğu için listeden çıkarılmıştı.  
[İlgili firmaya ait bilgilerin olduğu ekran görüntüsü paylaşılmıştır.]  
İyi çalışmalar"

- (9) (.....) yetkilisi ile QNB yetkilisi arasındaki söz konusu yazışmada, (.....) yetkilisi, (.....) anlaşma sağladığı bir iş yerine tahsis edilen POS'un, QNB tarafından işleme açılmasını talep etmektedir. QNB yetkilisi ise ilgili işyerine hâlihazırda QNB'nin POS hizmeti sunuyor olması nedeniyle söz konusu iş yerinin POS erişimi işleme açılacak işyerlerinin listesinden çıkarıldığını belirterek (.....) yetkilisinin talebine olumsuz yaklaşmaktadır. Bu yönüyle yazışmanın içeriği, QNB'nin doğrudan kendisinin POS hizmeti sunduğu bazı üye işyerlerine (.....) tarafından POS hizmeti sunulmasını engelleyerek 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği hususunda şüphe uyandırmaktadır.

- (10) Söz konusu belge içeriğinin değerlendirilmesi kapsamında yürütülen incelemede, ilgili yazışmanın tarafları olan QNB ve (.....) bilgi talep edilmiş olup, teşebbüsler tarafından sunulan bilgiler çerçevesinde anılan yazışma içeriğinin taraflar arasındaki fiziki POS hizmetlerine yönelik kurulan ticari ilişki hakkında olduğu anlaşılmıştır. Konuya ilişkin olarak QNB tarafından, fiziki POS hizmetlerine ilişkin taraflar arasındaki iş birliğinin, pilot bir uygulama niteliğinde olduğu, nitekim fiziki POS sisteminin ödeme kuruluşlarına açılması noktasında QNB'nin hâlihazırdaki teknik altyapısının yetersiz kaldığı, bu bakımdan taraflar arasındaki pilot uygulama çerçevesinde gereken teknik altyapının geliştirilme aşamasında olduğu belirtilmiştir. Diğer taraftan, her iki teşebbüsten elde edilen bilgiler çerçevesinde, QNB ile (.....) arasında sanal POS hizmetlerine yönelik de bir ticari ilişkinin bulunduğu, ancak belirtildiği üzere, yukarıda yer verilen belgede yer alan yazışma içeriğinin QNB ile (.....) arasındaki fiziki POS hizmetlerine yönelik kurulan iş birliğini ilgilendirdiği anlaşılmaktadır.
- (11) İşyerleri, müşterilerinin banka ya da kredi kartı ile yapacakları ödemeleri kabul edebilmek için bankalar tarafından sunulan POS sistemlerine entegre olmaya ihtiyaç duymaktadır. Söz konusu ihtiyaca binaen herhangi bir bankanın POS sistemine entegre olan işyerleri, bir ödeme işlemi kapsamında ödemenin yapılacağı kartı ihraç eden banka ile POS'un sahibi olan bankanın farklı olması durumunda, POS sistemine entegre olduğu bankaya daha yüksek oranda komisyon bedeli ödeyebilmektedir. Şöyle ki, ödeme işlemi kapsamında kartı ihraç eden banka ile POS'un sahibi bankanın farklı olması durumunda, POS sahibi banka tarafından kartı ihraç eden bankaya takas komisyonu ödenmekte olup POS sahibi banka, katlandığı takas maliyetini nihai olarak iş yerlerine yansıtabilmektedir.
- (12) Bu bakımdan, takas masraflarından dolayı yükselen komisyon ücretlerinden kaçınmak isteyen iş yerlerinin, kartı ihraç eden banka ile POS hizmeti veren bankanın aynı olmasını sağlamak adına POS hizmeti veren her bir bankadan bu hizmeti alması ilgili komisyon maliyetlerini düşürebilmektedir. Ancak her bir bankadan POS temin etmenin gerektirdiği operasyonel ve teknik gerekliliklerden doğacak zorluklar, iş yerlerinin hâlihazırda birçok bankanın POS'u ile entegre olan bir sistem sayesinde tek bir noktadan ödeme alabilmesine yönelik ihtiyacı beraberinde getirmiştir.
- (13) Bu kapsamda Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) tarafından faaliyet izni verilen ödeme kuruluşları, bankalardan tedarik ettikleri POS'ları tek bir entegrasyon üzerinden işyerlerine pazarlamaktadır. Diğer bir anlatımla, ödeme kuruluşları, bankalar ile kurdukları entegrasyonlar ile işyerlerinin bankaların POS sistemlerine erişiminde bankalar ile işyerleri arasında bir aracılık rolü üstlenmektedir. Nitekim hâlihazırda birçok bankanın POS sistemine erişim sağlayan bir ödeme kuruluşu ile anlaşılan bir iş yeri, bu anlaşma sayesinde ödeme kuruluşunun anlaşmalı olduğu bankaların POS sistemlerine entegre olma imkânını elde etmektedir. Söz konusu hizmet sayesinde, bankalar ile ayrı ayrı üye iş yeri anlaşması (POS anlaşması) yapma imkânından yoksun iş yerlerinin ilgili ödeme kuruluşu ile kurulacak tek bir entegrasyon üzerinden bu ödeme kuruluşunun anlaşmalı olduğu tüm bankaların POS'undan ödeme alabilmesi sağlanmaktadır. Özetle, söz konusu iş modelinde bankalar ödeme kuruluşlarına POS tedarik etmekte, ödeme kuruluşları ise bankalardan tedarik ettikleri bu POS'ları alt pazarda iş yerlerinin hizmetine sunmaktadır. Bu yönüyle bankalar ile ödeme kuruluşları arasında POS hizmetlerinin sunulmasına yönelik bankaların sağlayıcı, ödeme kuruluşlarının ise alıcı konumunda olduğu dikey bir ilişkinin bulunduğu söylenebilecektir. Bu durumun bir sonucu olarak, ödeme kuruluşlarının iş yerlerine ödeme hizmeti sunabilmesi için bankalardan POS entegrasyonuna yönelik altyapı hizmeti alması gerekmektedir.

- (14) Ödeme hizmeti, ödeme kuruluşu, ödeme hizmeti sağlayıcısı, ödeme sistemi vb. kavramlar ödeme hizmetleri alanında ülkemizdeki temel düzenleme niteliğinde olan 6493 sayılı Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları Hakkında Kanun'da (6493 sayılı Kanun) tanımlanmaktadır. Bu doğrultuda, ödeme kuruluşu, ödeme hizmeti sağlamak ve gerçekleştirmek için 6493 sayılı Kanun kapsamında yetkilendirilmiş tüzel kişi olarak tanımlanmaktadır.
- (15) 6493 sayılı Kanun'un yanı sıra, ödeme kuruluşları ve elektronik para kuruluşlarının yetkilendirilmesi ve faaliyetleri ile ödeme hizmeti sağlayıcılarına, ödeme hizmetlerinin sunulmasına ve elektronik para ihracına ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla ödeme hizmetlerine ilişkin ikincil mevzuat niteliğinde olan "Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para İhracı ile Ödeme Hizmeti Sağlayıcıları Hakkında Yönetmelik" (Ödeme Hizmetleri Yönetmeliği) 01.12.2021 tarih ve 31676 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.
- (16) Söz konusu Yönetmeliğin 8. maddesinin birinci fıkrasında;

*"Ödeme hizmeti sağlayıcısı, sunmakta olduğu ödeme hesabı hizmetleri ve ödeme hizmetlerine ilişkin altyapı hizmetlerinin başka bir ödeme hizmeti sağlayıcısı tarafından kullanılmak istenmesi durumunda, talepte bulunan ödeme hizmeti sağlayıcısına bu hizmetleri, mevzuattan doğan yükümlülükler ile güvenlik, operasyonel ve teknik gereklilikler saklı kalmak kaydıyla, diğer ticari müşterileri, iş ortakları ve işlem yaptığı diğer ödeme hizmeti sağlayıcıları ile benzer koşullarda sunmakla yükümlüdür. Bu hizmetlerin sunumunda ticari gerekçelerle oluşabilecek makul düzeydeki farklılıklar bu fıkraya aykırılık olarak değerlendirilmez."*

hükmü yer almaktadır. Buna ek olarak mezkûr Yönetmeliğin 10. maddesinin ikinci fıkrası ise;

*"Altyapısı kullanılan ödeme hizmeti sağlayıcısı, altyapıyı kullanan ödeme hizmeti sağlayıcısının işyerine sunacağı ödeme hizmetini, keyfi gerekçelerle engelleyemez. Altyapısı kullanılan ödeme hizmeti sağlayıcısının ilgili mevzuat hükümleri kapsamındaki hakları ve yetkileri saklıdır."*

hükmünü amirdir.

- (17) Yukarıda yer verilen hükümler doğrultusunda, bankalar da dâhil olmak üzere 6493 sayılı Kanun'da belirtilen tüm ödeme hizmeti sağlayıcılarına, kendi ödeme hizmetlerine ilişkin altyapılarını talepte bulunan başka ödeme hizmeti sağlayıcılarına kullandırma yükümlülüğü getirilmiştir. Diğer bir deyişle, Ödeme Hizmetleri Yönetmeliği'nin anılan hükümleri ödeme hizmeti sağlayıcılarını, sahip oldukları ödeme altyapılarını belli şartlar dâhilinde, talepte bulunan ödeme kuruluşlarının faaliyetlerini sorunsuz bir şekilde yerine getirmesini sağlayacak kapsayıcılıkta kullanıma açmakla yükümlü tutmuştur. Nitekim söz konusu Yönetmelik hükmünün yorumuna yönelik görüşüne başvuru TCMB tarafından sunulan cevapta da anılan madde hükmünde geçen *ödeme hizmetlerine ilişkin altyapı hizmetleri* ibaresinin, bankalarca ödeme kuruluşlarına sunulan POS hizmetlerini ve bankaların kredi kartı programlarını da kapsadığı belirtilmiştir.
- (18) Bununla birlikte Ödeme Hizmetleri Yönetmeliği'nin geçici 1. madde hükmüne göre söz konusu yükümlülük kapsamında ödeme hizmeti sağlayıcıların gereken teknik hazırlıkları tamamlaması için Yönetmeliğin yayımlanma tarihi olan 01.12.2021 tarihinden itibaren bir yıllık süre öngörülmüştür. Diğer taraftan, 25.11.2022 tarihli ve 32024 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para İhracı ile Ödeme Hizmeti Sağlayıcıları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"te bahse konu süre, "28/2/2023 tarihine kadar" şeklinde güncellenmiştir.

- (19) QNB tarafından gönderilen cevabi yazıda da fiziki POS altyapısının ödeme kuruluşlarına kullanılması adına ihtiyaç duyulan teknik altyapıya yönelik QNB nezdindeki geliştirme çalışmalarının 2023 yılının Ocak ayı itibarıyla tamamlanacağı belirtilmiştir.

### **I.3. 4054 sayılı Kanun'un 4. Maddesi Çerçevesinde Değerlendirme**

- (20) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrası uyarınca belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır. Aynı maddenin ikinci fıkrasının (f) bendinde ise "*arz edilen bir mal veya hizmetin tekrar arzına ilişkin şartların ileri sürülmesi*" eylemi, rekabet ihlalleri arasında sayılmıştır. Yerleşik Kurul içtihadı uyarınca, sağlayıcı tarafından alıcılara uygulanan ve müşteri sınırlamasını konu alan davranışlar, yeniden satış şartlarına müdahale olarak değerlendirilmekte olup bu tür davranışların, belli bazı koşulların arandığı istisnai durumlar hariç olmak üzere, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlali niteliğinde olduğu kabul edilmektedir.<sup>3</sup> Bu bakımdan, şikâyete konu olan ve fiziki POS hizmetlerinde QNB'nin doğrudan kendisinin POS hizmeti sunduğu bazı üye işyerlerine (.....) tarafından POS hizmeti sunulmasını engelleme yönündeki eylemi, sağlayıcı tarafından yeniden satıcının satış şartlarına müdahale edilmesi niteliğindedir ve bu yönüyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamına girmektedir.

### **I.4. 4054 sayılı Kanun'un 5. Maddesi Çerçevesinde Değerlendirme**

- (21) 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasında, belirli şartların birlikte varlığı halinde, teşebbüsler arası anlaşma, uyumlu eylem ve teşebbüs birliği kararlarının 4. madde hükümlerinin uygulanmasından muaf tutulacağı düzenlenmiştir. Aynı maddenin dördüncü fıkrasında ise Kurulun, birinci fıkrada gösterilen şartların gerçekleşmesi halinde, belirli konulardaki anlaşma türlerine grup olarak muafiyet tanınmasını sağlayan ve bunların şartlarını gösteren tebliğler çıkarabileceği hüküm altına alınmıştır.
- (22) Bu bakımdan, QNB'nin, fiziki POS hizmetlerinde müşteri sınırlamasına yönelik eyleminin, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde grup ya da bireysel olmak üzere, muafiyet rejiminden yararlanıp yararlanmadığının tespit edilmesi gerekmektedir.

#### **I.4.1. Grup Muafiyeti Değerlendirmesi**

- (23) Yukarıda yer verildiği üzere, bankalar ile ödeme kuruluşları arasında POS teminine yönelik bankaların sağlayıcı, ödeme kuruluşlarının ise alıcı konumunda olduğu dikey bir ilişki mevcut olup bu ilişki kapsamında bankalar ile ödeme kuruluşları arasında yapılan anlaşmalar da kural olarak 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği'nde (2002/2 sayılı Tebliğ) yer alan koşulları taşımaları halinde bu Tebliğ kapsamında muafiyetten yararlanabilmektedir. Teşebbüsler arasındaki dikey nitelikteki rekabeti sınırlayıcı anlaşmaların, 2002/2 sayılı Tebliğ kapsamında muafiyetten yararlanabilmesi için öncelikle sağlayıcı konumundaki teşebbüsün, dikey anlaşma konusu mal veya hizmetleri sağladığı ilgili pazardaki pazar payının %30'u aşmaması<sup>4</sup> gerekmektedir. Bunun yanı sıra, yine 2002/2 sayılı Tebliğ hükümleri uyarınca, taraflar arasındaki anlaşmada yer alan rekabet kısıtlarının niteliğine göre ilgili

<sup>3</sup> Örnek olarak bkz. Kurulun 15.04.2021 tarih ve 21-22/267-117 sayılı *Dyo* ve 16.01.2020 tarih ve 20-04/47-25 sayılı *Posta/Kargo Taşımacılığı* kararları.

<sup>4</sup> Tek alıcıya sağlama yükümlülüğü içeren dikey anlaşmalarda ise muafiyet, alıcının dikey anlaşma konusu malları ve hizmetleri aldığı ilgili pazardaki payının %30'u aşmaması koşuluyla uygulanmaktadır.

anlaşmanın grup muafiyetinden yararlanması için ilave birtakım şartlar aranabilmektedir.

- (24) Bu çerçevede, Tebliğ'in "Anlaşmaları Grup Muafiyeti Kapsamı Dışına Çıkaran Sınırlamalar" başlıklı 4. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca, bir dikey anlaşma ile alıcının sözleşme konusu mal veya hizmetleri satacağı müşterilere ilişkin kısıtlamalar getirilmesi, söz konusu anlaşmayı Tebliğ ile tanınan grup muafiyetinden yoksun bırakmaktadır. Bununla birlikte, aynı hükümde ayrıca, alıcının müşterilerince yapılacak satışları kapsamaması kaydıyla, sağlayıcı tarafından kendisine veya bir alıcıya tahsis edilmiş münhasır müşteri grubuna yapılacak aktif satışların kısıtlanması, bu durumun istisnası olarak belirtilmiştir. Diğer bir ifadeyle, bu türden aktif satış kısıtlamalarının grup muafiyetinden faydalanabileceği ifade edilmiştir. 2002/2 sayılı Tebliğ'de öngörülen söz konusu istisna hükmü ile özellikle kendi dağıtım ağını kurmak isteyen sağlayıcı teşebbüslerin, kendisine ya da alıcı konumundaki teşebbüslere münhasır satış bölgeleri veya münhasır müşteri grupları vermelerine olanak sağlanmaktadır. Anılan durum kapsamında sağlayıcı teşebbüslerin, münhasır müşteri gruplarını alıcılar arasında aynı anda hem bölgesel hem de müşteri tipi olarak bölmesine de izin verilmektedir.<sup>5</sup>
- (25) 2002/2 sayılı Tebliğ'in söz konusu hükümleri doğrultusunda, alıcı konumundaki teşebbüslerin anlaşma konusu mal veya hizmetleri satacağı müşterilere ilişkin kısıtlamalar içeren anlaşmaların/uygulamaların, grup muafiyetinden yararlanması için iki temel şart birlikte sağlanmalıdır. Bunlardan ilki, söz konusu sınırlamanın, sağlayıcının kendisine veya bir alıcıya tahsis ettiği münhasır müşteri grubuna özgü olmasıdır. İkincisi ise alıcının sadece aktif satışlarının kısıtlanması, diğer bir deyişle alıcının pasif satışlarının kısıtlanmamış olmasıdır.
- (26) QNB tarafından uygulanan müşteri sınırlaması ele alındığında ise dağıtım ağının kurulması kapsamında QNB tarafından kendisine ya da alıcı konumundaki teşebbüslere tahsis edilmiş olan belirli bir münhasır müşteri grubunun bulunduğu veya söz konusu sınırlamanın sadece aktif satışları kapsadığına yönelik herhangi bir bilgi ya da tespiti ulaşılamamıştır. Nitekim konuya ilişkin taraflar arasındaki sözleşme hükümleri incelendiğinde de bu yönde herhangi bir ifadeye rastlanılmamıştır. Bu çerçevede, QNB tarafından (.....) uygulanan müşteri kısıtlamasının 2002/2 sayılı Tebliğ kapsamında grup muafiyetinden yararlanmadığı sonucuna varılmaktadır.

#### **I.4.2. Bireysel Muafiyet Değerlendirmesi**

- (27) 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi bakımından yapılacak değerlendirmede ilk araştırılması gereken husus QNB'nin dosya konusu eyleminin, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (a) ve (b) bendi kapsamında, pazarda herhangi bir etkinlik artışı sağlamak suretiyle tüketici refahına katkıda bulunup bulunmadığıdır.
- (28) QNB tarafından gönderilen cevabi yazıda; ödeme kuruluşlarının, alt üye iş yeri niteliğindeki müşterilerine hizmet sağlayabilmesi için hem sanal POS hem de fiziki POS hizmetlerinde bankalardan destek aldığı, bununla birlikte bankaların sanal ve fiziki POS hizmetlerine yönelik teknik altyapılarının birbirinden farklılaştığı ifade edilmektedir. Sanal POS hizmetleri açısından QNB'nin alt üye iş yerlerine<sup>6</sup> yönelik teknik altyapısının hâlihazırda var olduğu ve sanal POS üzerinden ödeme kuruluşları

<sup>5</sup> Bkz. Dikey Anlaşmalara İlişkin Kılavuz'un 21. paragrafı.

<sup>6</sup> Alt üye iş yerleri, bankaların POS hizmeti sunumunda doğrudan kendisinin üye iş yeri sözleşmesi akdetmediği, fakat ödeme kuruluşu aracılığıyla dolaylı olarak POS hizmeti sunduğu iş yerlerini ifade etmektedir.

ile çalışma konusunda teknik bir problem yaşanmadığı, bununla birlikte fiziksel POS'lar açısından alt üye iş yerleri teknik altyapısının henüz hazır olmadığı belirtilmektedir. Bu kapsamda, ödeme kuruluşlarına sağlanan sanal POS'larda bir ödeme kuruluşu ana firma, üye işyerleri ise ana firma altında yer alan çok sayıda müşteri olarak tek seferde tanımlanabiliyorken, fiziki POS tanımlama sisteminde bir ana firma altına alt üye iş yeri tanımlama imkânının QNB bünyesinde bulunmadığı beyan edilmektedir.

- (29) Bununla birlikte, fiziksel POS bakımından (.....) talebi üzerine, teknik yetersizliğe rağmen, manuel süreçler ile sorunsuz şekilde ilerlenip ilerlenemediğini test etmek amacıyla bir pilot uygulama başlatıldığı, ancak bahse konu manuel pilot uygulama sürecinde hatalı tanımlamalar ve mevcut tanımların sistemsel olarak silinip tekrar tanımlanma ihtiyacı gibi çok sayıda kapsamlı hataların yaşandığı, söz konusu hataların bankaya, hem fazladan iş yükü yarattığı ve ek maliyete sebep olduğu hem de banka itibarını ve müşteri memnuniyetini olumsuz etkilediği belirtilmektedir. Nitekim söz konusu pilot uygulama kapsamında işyerlerinin (.....) aracılığıyla QNB'nin fiziki POS sistemine entegre edilmesinde ortaya çıkan teknik aksaklıkları gösteren çok sayıda yazışma ve diğer ilgili belge QNB tarafından sunulmuştur. QNB tarafından sunulan yazıda bahsi geçen nedenler çerçevesinde, bankanın müşteri memnuniyetini etkin şekilde yönetebilmesi adına pilot uygulamanın kapsamının, QNB'nin doğrudan fiziksel POS temin etmediği, diğer bir deyişle QNB ile müşteri ilişkisi içerisinde bulunmayan iş yerleri ile sınırlandırıldığı ifade edilmiştir.
- (30) Yukarıda yer verildiği üzere, QNB'nin (.....) yönelik müşteri sınırlamasını gösteren belge içeriği, taraflar arasındaki fiziki POS hizmetlerine yönelik tesis edilen dikey ilişkiyi ilgilendirmektedir. Diğer bir ifadeyle, taraflar arasında cari sanal POS hizmetleri bakımından (.....) herhangi bir şekilde müşteri kısıtlamasının uygulandığına yönelik herhangi bir bulgu ya da tespit bulunmamaktadır.
- (31) İlaveten, QNB tarafından dosyaya sunulan, QNB ile ödeme kuruluşları arasındaki üye iş yeri sözleşmeleri dikkate alındığında, hâlihazırda (.....) ödeme kuruluşuna QNB tarafından sanal POS temin edildiği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda, QNB'nin sanal POS talep eden herhangi bir ödeme kuruluşuna hizmet vermekten kural olarak imtina etmediği ve bu kuruluşlara söz konusu hizmeti sunarken herhangi bir müşteri kısıtlaması uygulamadığı anlaşılmaktadır.
- (32) QNB tarafından fiziksel POS özelinde uygulanan müşteri sınırlamasının ise, pilot uygulamaların doğası gereği ilk etapta sınırlı bir uygulama alanına sahip olması ile açıklanabileceği, nitekim ödeme hizmetleri gibi güvenliğin ön planda tutulduğu hizmetlerde yeni tür iş akışlarının pilot uygulamalar üzerinden süreç içerisinde geliştirilerek ve denenerek hayata geçirilmesinin, tüketicilerin muhtemel mağduriyetlerinin önüne geçilmesini sağladığı değerlendirilmektedir. Nitekim ödeme hizmetleri alanında bankalar ile banka dışı ödeme hizmeti sağlayıcısı kuruluşlar arasında geliştirilecek iş birliklerinin pilot uygulamalar üzerinden denenmesi ve deneme sürecinde eksikliklerin tespit edilip teknik altyapıların iyileştirilmesi sonrasında daha sağlıklı bir şekilde piyasanın genelini kapsayan hizmetlerin sunulması, tüketicilerin ve iş yerlerinin ödeme hizmetlerinden sorunsuz bir şekilde faydalanmasına imkân tanımaktadır.
- (33) Bu bakımdan, QNB ile ödeme kuruluşları arasında fiziksel POS entegrasyonuna ilişkin altyapının oluşturulması aşamasında, fiziksel POS entegrasyonlarının sadece QNB'nin hâlihazırda POS hizmeti sunmadığı müşteriler özelinde gerçekleştirilmesi, her ne kadar bir müşteri sınırlaması olarak değerlendirilebilecekse de söz konusu sınırlamanın ödeme hizmetlerinin güvenliği ve müşteri memnuniyetinin tesisine hizmet

ettiği değerlendirilmektedir. Nitekim söz konusu sınırlı müşteri grubu üzerinde iş akışları deneyimlenerek süreç içerisinde fiziksel POS altyapısının geliştirilmesi sayesinde, gereken teknik hazırlıklar yapılmaksızın tüm müşterileri kapsayacak şekilde ödeme kuruluşları ile fiziksel POS ilişkisi kurulmasının ortaya çıkaracağı aksaklık ve güvenlik açıklarının önüne geçilebilecek ya da bu tür aksaklık ve güvenlik açıklarının en aza indirgenmesi sağlanabilecektir.

- (34) Sonuç olarak, QNB ile (.....) arasında fiziki POS hizmetlerini konu alan pilot uygulama ile iş yerlerinin ödeme kabul edebilmek adına alacağı fiziksel POS hizmetlerine yönelik teknik altyapının geliştirilmesi sağlanmakta ve bu yönüyle müşteri konumundaki iş yerlerinin daha kaliteli hizmet almaları hedeflenmektedir. Söz konusu pilot uygulamanın sınırlı bir müşteri grubunda denenmesi ise teknik altyapının gereken seviyeye ulaştırılmasına kadarki süreçte ortaya çıkan sorunların neden olacağı güvenlik açıklarının ve bu açıklardan kaynaklanan maliyetlerin sınırlı tutulmasını sağlayacaktır. Aksi bir durumda, diğer bir ifadeyle gereken teknik altyapı tümüyle tesis edilmeden QNB'nin halihazırdaki müşterilerini de kapsayacak şekilde (.....) aracılığıyla iş yerlerinin QNB'nin fiziksel POS sistemine entegre edilmeleri durumunda ise, süreç içerisinde ortaya çıkan ve ödemelerin alınmasının önüne geçen teknik aksaklıklar nedeniyle oluşabilecek müşteri memnuniyetsizlikleri, QNB'nin mevcut müşteri portföyünü kaybetmesi riskini doğurabilecektir.
- (35) Tüm bu nedenlerle QNB ile (.....) arasındaki iş birliğinin kapsamının QNB'nin hâlihazırda fiziksel POS hizmeti verdiği üye işyerleri hariç tutulmak suretiyle sınırlandırılmasının, piyasada daha sağlıklı iş akışlarının oluşturulması bakımından makul bir uygulama olduğu, zira söz konusu uygulamanın uzun vadede pazarda tüm müşterileri kapsayan daha kaliteli hizmetlerin sunumuna katkı sağlayarak pazarda etkinlik doğurduğu değerlendirilmektedir.
- (36) Açıklanan nedenlerle, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan muafiyet koşulu sağlanmaktadır. Keza, yine yukarıda açıklanan nedenlerle teknik aksaklıkların ve güvenlik açıklarının doğurabileceği maliyetlerin sınırlandırılmasına hizmet ettiği değerlendirilen söz konusu uygulamanın, fiziki POS altyapısının sağlıklı bir şekilde tesis edilmesini mümkün kılarak nihai olarak tüketicilerin ödeme hizmetlerinden sorunsuz şekilde faydalanmasını sağladığı, bu kapsamda 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin (b) bendinde yer alan tüketici faydasına ilişkin muafiyet koşulunun da karşılandığı kanaatine varılmaktadır.
- (37) QNB tarafından gönderilen cevabi yazılarda, TCMB verilerine göre, Türkiye'de o tarih itibarıyla 55 ödeme kuruluşu ve elektronik para kuruluşunun olduğu, QNB'nin bu ödeme kuruluşlarından (.....) ile sanal POS ilişkisinin bulunduğu, (.....) ile de sanal POS hizmeti kapsamında görüşme aşamasında olduğu belirtilmiştir. QNB tarafından gönderilen cevabi yazının ekinde ise, QNB'nin üye iş yeri ilişkisi kurduğu, diğer bir ifadeyle sanal POS altyapısını kullandığı ödeme kuruluşları ile QNB arasındaki üye iş yeri sözleşmeleri ve ek protokoller paylaşılmıştır. Diğer taraftan, fiziki POS hizmeti açısından ise QNB'nin sadece (.....) altyapı hizmeti verdiği ve söz konusu ticari ilişkinin de teknik gerekçelerle sınırlı bir kapsamda yürütüldüğü ifade edilmiştir.
- (38) İncelemeye konu müşteri sınırlamasına yönelik eylem, sadece fiziki POS hizmeti bakımından geçerlidir. Kaldı ki söz konusu eylem, fiziki POS hizmetleri açısından da genel geçer bir uygulama niteliğinde olmayıp, aksine QNB tarafından sadece (.....) ile yürütülen pilot uygulama kapsamında icra edilmektedir. Buna karşın, QNB tarafından sanal POS hizmetleri kapsamında (.....) ya da başka bir ödeme kuruluşuna yönelik



herhangi bir müşteri kısıtlamasında bulunulduğuna yönelik herhangi bir tespite ise ulaşılamamıştır.<sup>7</sup>

- (39) Dosya kapsamında yer alan bilgi ve belgeler bir bütün olarak ele alındığında, söz konusu uygulamanın, uygulama ile amaçlanan faydadan daha fazla bir zarara veya rekabet kısıtına sebebiyet vermediği değerlendirilmektedir. Zira dosya kapsamında Bankalararası Kart Merkezi AŞ'den elde edilen bilgiler doğrultusunda inceleme konusu eylemin gerçekleştiği tarih olan 2021 yılında QNB'nin POS hizmetleri pazarında (kartlı ödemeleri kabul faaliyetlerinde) sanal ve fiziki POS hizmetlerinde doğrudan aracılık ettiği ödeme işlemi hacmi (.....) TL olup bu yönüyle pazarda %(.....) oranında sınırlı bir pazar payına sahiptir.<sup>8</sup> Ek olarak, QNB'nin toplam aracısız işlem hacminin %(.....)'i ((.....)TL) sanal POS hizmetinden, geriye kalan %(.....)'u ((.....)TL) ise fiziki POS hizmetinden oluşmaktadır. Dolayısıyla QNB'nin fiziki POS hizmetleri anılan pazarın yaklaşık %(.....)'sına tekabül etmektedir.
- (40) Diğer yandan (.....) QNB POS'ları üzerinden gerçekleştirdiği toplam işlem hacminin %(.....)'i ((.....) TL) sanal POS hizmetinden oluşurken, geri kalan %(.....)'u ((.....) TL) ise fiziksel POS hizmeti kapsamında gerçekleşmiştir. Bu yönüyle incelemeye konu eylemin pazardaki etkisi oldukça düşük kalmakta olup pazarın geri kalanında rekabet devam etmektedir. Yukarıda arz edildiği üzere, QNB tarafından uygulanan müşteri sınırlaması, sadece fiziki POS'lar için geçerli olup sanal POS için herhangi bir müşteri sınırlaması bulunmamaktadır. Bu husus ise QNB'nin dosya konusu eyleminin pazardaki etkisinin daha da sınırlı olmasına neden olmaktadır. Açıklanan tüm bu hususlar çerçevesinde, QNB'nin incelemeye konu eylemi, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde yer alan ilgili pazarda rekabetin tamamen ortadan kalkmamasına yönelik şartı sağladığı değerlendirilmektedir.
- (41) Diğer taraftan, yukarıda arz edildiği üzere, QNB tarafından (.....) uygulanan müşteri sınırlamasının;
- Sanal POS hizmetlerinde geçerli olmaması,
  - Sadece QNB'nin hâlihazırdaki müşterilerini kapsayıp QNB'nin potansiyel müşterisi olarak nitelendirilebilecek işyerlerini kapsamaması,
  - Fiziki POS'larda ödeme kuruluşları ile çalışılabilmesini teminen gereken teknik altyapının oluşturulması aşamasında yaşanabilecek sorunlar nedeniyle oluşabilecek müşteri memnuniyetsizliği ile diğer her türlü riskin en aza indirgenmesini amaçlaması,
  - Teknik altyapının geliştirilmesi sürecinde yaşanabilecek aksaklıkların etkisinin sınırlandırılması amacıyla hizmet eden objektif nitelikte bir uygulama olması
- nedenleriyle QNB'nin incelemeye konu eyleminin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde yer alan rekabetin zorunlu olandan fazla sınırlandırılmamasına yönelik şartı da sağladığı değerlendirilmektedir.
- (42) Sonuç itibarıyla, QNB'nin incelemeye konu eyleminin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasında yer alan koşulların tamamını taşıdığı ve bu nedenle söz konusu eyleme bireysel muafiyet tanınabileceği kanaatine varılmaktadır.

<sup>7</sup> Ödeme hizmetlerinin güvenliğinin sağlanması ve mevzuata uyum kapsamında, belli güvenlik standartlarını sağlamayan ya da şüpheli işlem gerçekleştiren işyerleri ile illegal işlemlere aracılık eden ya da ettiğine dair şüphe duyulan işyerleri bu durumun istisnasını oluşturmaktadır.

<sup>8</sup> Pazarda toplam ödeme işlemi hacmi ise (.....) TL'dir.

- (43) Diğer taraftan, pilot uygulama kapsamında icra edilen ve müşteri sınırlamasını konu alan söz konusu eylemin, fiziki POS hizmetlerinde banka, ödeme kuruluşu ve işyerlerinden oluşan üçlü iş akışının sorunsuz bir şekilde işlemlerini teminen gereken teknik altyapının geliştirilmesi süreci boyunca uygulanabileceği, gereken teknik altyapının tesisinden sonra ise müşteri sınırlamasına yönelik anılan eylemin sonlandırılması gerektiği değerlendirilmektedir. Nitekim gereken teknik altyapının tesisinden sonra incelemeye konu müşteri sınırlaması eyleminin, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasındaki (a) ve (b) bentlerinde yer alan şartları taşımaya devam etmesi mümkün gözükmemektedir.
- (44) Bu çerçevede, inceleme konusu eyleme ilişkin tanınacak bireysel muafiyetin süresinin belirlenmesinde, Ödeme Hizmetleri Yönetmeliği'nin geçici 1. maddesinde ödeme hizmeti sağlayıcıların kendi ödeme altyapılarını diğer ödeme hizmeti sağlayıcılarına kullandırmaları için gereken teknik hazırlıkları tamamlaması öngörülen sürenin dikkate alınabileceği değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, Ödeme Hizmetleri Yönetmeliği'nde belirlenen söz konusu sürenin 28.02.2023 tarihinde dolması nedeniyle QNB'nin inceleme konusu eylemine yönelik tanınacak bireysel muafiyetin süresinin de 28.02.2023 tarihi ile sınırlandırılmasının uygun olacağı sonucuna varılmıştır.

## J. SONUÇ

(45) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre;

QNB Finansbank AŞ'nin dosya konusu eyleminin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesi kapsamında olduğuna, söz konusu eylemlere aynı Kanun'un 5. maddesi kapsamında sayılan şartların tamamını sağlaması nedeniyle 28.02.2023 tarihine kadar bireysel muafiyet tanınmasına, dolayısıyla QNB Finansbank AŞ hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığına gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.