

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2004-4-32
Karar Sayısı : **04-45/574-138**
Karar Tarihi : 6.7.2004

A- TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10

Başkan : Mustafa PARLAK
Üyeler : Tuncay SONGÖR, A. Ersan GÖKMEN, R. Müfit SONBAY,
Murat GENCER, Prof. Dr. Zühtü AYTAÇ, Prof. Dr. Nurettin
KALDIRIMCI, Süreyya ÇAKIN

A. RAPORTÖRLER : Süleyman CENGİZ, Serpil YANIK, Sezin ELÇİN

B. ŞİKAYET EDEN : - Hakan KUMDERELİ
(başvuru elektronik posta ile yapıldığından adres
bulunmamaktadır.)

20

- İlhan KÖR
Yalı Mh. Cami Sk. No:51 Trabzon

C. ŞİKAYET EDİLEN: Türkiye’de faaliyette bulunan ticari bankalar

D- DOSYA KONUSU: Bankaların kullandıkları çeşitli kredilere ilişkin sigortalama işlemlerinde, kendileri tarafından belirlenen sigorta şirketleri ile çalışma zorunluluğu getirmek suretiyle, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’u ihlal ettikleri iddiası.

30

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Konuya ilişkin şikayet dilekçelerinde özetle, bankaların müşterilerine kullandıkları kredilere ilişkin sigortalama işlemlerinde, bankanın belirlediği sigorta şirketi ile çalışma zorunluluğu getirdikleri veya müşteriye bankanın belirlediği sigorta şirketi ile çalışmayı tercih etmesi halinde kredi faiz oranlarında belli bir indirim yapmayı teklif ettikleri yolunda iddialara yer verilmiştir.

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 25.2.2004 tarih, 931 sayı ve 11.3.2004 tarih, 1253 sayı ile giren başvuru üzerine düzenlenen 17.3.2004 tarih, 2004-4-32/BN-04-SE ve 11.3.2004 tarih, 2004-4-51/BN-04-SE sayılı Bilgi Notları Kurulun 1.4.2004 tarih, 04-23 sayılı toplantısında görüşülmüş olup, 04-23/258-M ve 04-23/261-M sayılarla, başvuruların birleştirilerek 4054 ve 4077 sayılı Kanunlar ile sigorta murakabe mevzuatı çerçevesinde konunun irdelendiği geniş kapsamlı bir raporla Kurul gündemine getirilmesine karar verilmiştir.

40

İlgili Karar gereğince düzenlenen 22.6.2004 tarihli Sektör Araştırma Raporu 28.6.2004 tarih, REK.0.08.00.00/138 sayılı Başkanlık önergesi ile 04-45 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

50 **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Raporda; incelemeye konu olayda 4054 sayılı Kanun'un ihlal edilmediği, bununla birlikte 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun ve 7397 sayılı Sigorta Murakebe Kanunu'nun aktarılan hükümlerinin, doğrudan inceleme konusuna uygulanabilir nitelikte olduklarının anlaşıldığı; dolayısıyla, inceleme konusuna ilişkin şikayetlerin yukarıda anılan mevzuatın uygulanmasından sorumlu makamlar olan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğü, Hazine Müsteşarlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Hazine Müsteşarlığı Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı'na yönlendirilmesinin yerinde olacağı, görüşüne yer verilmiştir.

60 I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. Ürün Pazarı

Bankaların verdikleri kredilerin ve bu arada yapılmasını talep ettikleri sigortaların herbiri farklı bir pazar oluşturabilecek niteliktedir, çünkü bunların birbirlerini ikame etmeleri ya da müşteri gözünde aynı işi görmeleri söz konusu değildir.

70 Ancak ilgili ürün pazarı; önaraştırma konusu sigorta uygulamasının bütün kredi işlemleri için uygulandığı ve kredi teminatlarının sigortalanmasının bir bütün olarak ele alınmasının, uygulamanın, tüm yönleriyle kavranması ve 4054 sayılı Kanun açısından değerlendirilmesi bakımından yerinde olacağı hususları dikkate alınarak; "kredi teminatlarının sigortalanması" pazarı olarak tanımlanmıştır.

I.1.2. Coğrafi Pazar:

80 Banka ve sigorta sektörlerinin şubeler ve acenteler aracılığı ile ülkemizin her yerine yayılmış olması ve Önaraştırma konusu uygulama da dahil olmak üzere hemen her türlü uygulamalarının tek tipleştirilmiş olması dikkate alınarak, ilgili coğrafi pazar "Türkiye Cumhuriyeti Sınırları" olarak belirlenmiştir.

I.2. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme

I.2.1. Tespitler

I.2.1.1. Bankacılık Sektörüne Yönelik İnceleme

90 4 no'lu Daire Başkanlığının 20.5.2004 tarihli yazısıyla Türkiye'de faaliyette bulup mevduat kabul etmek ve kredi işlemleri gerçekleştirmek de dahil olmak üzere tüm bankacılık işlemleri yapmak üzere izin almış kamusal ve özel sermayeli 23 ticaret

bankasına, kredi teminatlarının sigortalanması hususundaki uygulamalarına ilişkin sorular yöneltilmiş ve ilgili bankalardan çeşitli tarihlerde cevabi yazılar alınmıştır.

100 Buna göre, bankaların 21'inin en az bir sigorta şirketiyle acentelik ilişkisi olduğu belirlenmiştir. Anılan 21 bankadan 10'unun acenteliğini yaptığı sigorta şirketlerinden en az bir tanesiyle ortaklık ilişkisi bulunmaktadır. Söz konusu bankaların, kredi teminatlarının sigortalanması hususundaki uygulamaları ise benzerlik göstermektedir. Şöyle ki; bankalar kredi müşterilerine öncelikle acenteliğini yaptıkları sigorta şirketlerinin şartları hakkında bilgi vermekte ancak çalışılacak sigorta şirketi hakkındaki nihai seçimi müşteriye bırakmaktadırlar. Bankaların kredi teminatlarının sigortalanması işlemlerinde acenteliği yapılan sigorta şirketiyle çalışma oranları hakkında yalnızca 8 tane banka istatistiki bilgi göndermiştir. Buna göre söz konusu oranlar %2 ile %100 arasında değişmektedir. Dolayısıyla bu konuda bankaların uygulamaları arasında bir yeknesaklık olduğunu söylemek mümkün değildir.

110 Öte yandan, görevli raportörlerce bankaların sigorta şirketleriyle akdettikleri acentelik sözleşmeleri ve bankaların kredi teminatlarının sigortalanması konusundaki iç yazışmaları incelenmiş olup, sözleşmelerde ve yazışmalarda 4054 sayılı Kanun'a aykırılık niteliği taşıyabilecek herhangi bir ifadeye rastlanmamıştır.

1.2.1.2. Sigortacılık Sektörüne Yönelik İnceleme

4 No'lu Daire Başkanlığının, 20.5.2004 tarihli yazılarıyla Türkiye'de faaliyette bulunan sigorta şirketlerine, kredi teminatlarının sigortalanması hususundaki uygulamalarına ilişkin sorular yöneltilmiştir.

120 Kredi teminatlarının sigortalanmasına ilişkin uygulamayı değerlendirmek üzere Türkiye sigortacılık piyasasını oluşturan 56 sigorta şirketine gönderilen bilgi isteme yazılarına 5 sigorta şirketi dışındaki tüm sigorta şirketleri cevap göndermiştir. Gelen yazı ve eklerinin incelenmesi sonucunda, 20 sigorta şirketinin doğrudan veya dolaylı olarak bankacılık piyasasında faaliyet gösteren çeşitli bankalarla ortaklık ilişkisinin bulunduğu anlaşılmıştır. Ayrıca, gönderilen bilgiler çerçevesinde inceleme imkanı bulunan toplam 51 sigorta şirketinden 34'ünün ortaklık ilişkisi bulunan bankalarla ve/veya diğer bankalarla acentelik ilişkisinin bulunduğu tespit edilmiştir.

130 Söz konusu sigorta şirketlerinin acentelik ilişkisi bulunan bankalardan kaynaklanan kredi teminatı sigortalamasına ilişkin prim gelirlerinin bu sigorta şirketlerinin toplam sigorta prim gelirlerine oranı ise her bir sigorta şirketine göre değişkenlik göstermektedir. Örneğin Birlik Hayat Sigorta'nın, acentesi olan ve aynı zamanda ortaklık ilişkisi içinde bulunduğu Halk Bankası'nın kredilerinden kaynaklanan prim gelirlerinin toplam prim gelirlerine oranı % (...) iken, Garanti Sigortanın, acentelik ve aynı zamanda ortaklık ilişkisi içinde olduğu Garanti Bankası'nın kredilerinden kaynaklanan prim gelirlerinin toplam prim gelirlerine oranı % (...) civarındadır. Yine Koç Allianz Sigorta'nın, kendisi ile aynı gruba bağlı bir şirket olan, acentesi Koçbank'ın kredilerinden kaynaklanan prim gelirlerinin toplam prim gelirlerine oranı

140 % (...), Vakıf Emeklilik'in ise aralarında acentelik ve ortaklık ilişkisi bulunan Vakıfbank'tan kaynaklanan kredi teminatı sigortalaması ile ilgili prim gelirlerinin sigorta şirketinin toplam prim gelirlerine oranı % (...)'dir.

Diğer taraftan, herhangi bir banka ile ortaklık ilişkisi olmamakla beraber acentelik ilişkisi olan Commercial Union'ın acenteliğini yürüten 3 bankadan kaynaklanan prim üretiminin sigorta şirketinin toplam prim üretimine oranı 2003 yılı için % (...), 2004 yılı ilk 4 ayı için ise % (...) dir. Aynı şekilde herhangi bir banka ile ortaklık ilişkisi olmayan Demir Hayat Sigorta'nın acentesi Anadolubank'ın prim üretimlerinin toplam prim üretimine oranı % (...) tür. TEB ile acentelik sözleşmesi olan İsviçre Hayat Sigorta için ise bu oran % (...) dir.

150 Öte yandan hiçbir banka ile acentelik ve ortaklık ilişkisi bulunmayan Işık Sigorta'nın kredi teminatı sigortalaması ile ilgili prim gelirlerinin sigorta şirketinin toplam prim gelirlerine oranı 2003 yılı için en yüksek yangın branşında % (...) en düşük ise mühendislik branşında % (...) olarak gerçekleşmiştir.

1.2.2. Değerlendirme

Aşağıdaki Tabloda, kredi teminatlarının sigortalanması pazarında faaliyet gösteren aktörler ve bu aktörler arasındaki ilişkiler görülmektedir.

160 Kredi teminatlarının sigortalanması alanında faaliyet gösteren başlıca aktörler doğal olarak bankalar ve sigorta şirketleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede bankalar, yaygın şube ağıları, kredi kullanarak tüketim ya da yatırımda bulunacaklara ulaşmadaki stratejik konumları, ayrıca çoğu durumda kredi sürecinin içerdiği bürokrasinin yarattığı belirsizlikten yararlanarak belli bir sigorta ürününün kredi müşterisine pazarlanması aşamasında sahip oldukları inisiyatif imkanları nedeniyle, sigorta şirketlerinin ürün kanallarında yer almaktadırlar. Bir başka deyişle, bankalar ve sigorta şirketleri arasında ortaklık ilişkisi bulunmasa bile, bankalar sigorta şirketleri için uygun bir dağıtım kanalı işlevi görmektedir.

170 Nitekim, dosya mevcudu bilgilere göre, sigorta şirketlerinin ortaklık ilişkileri bulunmayan pek çok banka ile acentelik sözleşmeleri bulunmaktadır. Bu faaliyet alanında bankalar ile asli faaliyeti sigorta poliçelerinin imzalanmasına aracılık etmek olan sigorta acenteleri aralarında bir rekabet ilişkisi vardır.

İnceleme konusu faaliyet rekabet hukuku temelinde ele alındığında, sigorta şirketleri arasında kredi kullanarak tüketimde ya da yatırımda bulunacaklara sigorta hizmetleri pazarlama, bankalar arasında kredi kullandırma yine bankalar arasında sigorta ürünleri pazarlama ve bankalar ile serbest sigorta acenteleri arasında sigorta ürünleri pazarlama alanlarında rekabet ilişkileri bulunduğu görülecektir.

180 Şikayet, bankaların kredi kullandırmayı, kullandıracakları kredilerin teminatlarının, ortakları ve acenteleri oldukları sigorta şirketleri tarafından sigortalanması şartına bağlamalarına ilişkindir. Yapılan işlem, biri "kredi", diğeri de "sigorta" olmak üzere

iki farklı ürünün birbirine bağlanarak satılması olduğundan, "bağlama anlaşması" olarak adlandırılan söz konusu anlaşmaların 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddeleri ve ayrıca bankalar ile sigorta şirketleri arasındaki acentelik sözleşmelerinin de yine aynı Kanun'un 4. maddesi kapsamında incelenmesi gereklidir.

190 4054 sayılı Kanun'un rekabeti bozucu, kısıtlayıcı ve engelleyici anlaşmaları yasaklayan 4. maddesinin yasaklanan hallere örnekler verilen ikinci fıkrasının (a) ve (f) bentleri aşağıdaki gibidir:

"a) Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kâr gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi,

...

200 f) Anlaşmanın niteliği veya ticari teamüllere aykırı olarak, bir mal veya hizmet ile birlikte diğer mal veya hizmetin satın alınmasının zorunlu kılınması veya aracı teşebbüs durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın ya da hizmetin diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından teşhiri şartına bağlanması ya da arz edilen bir mal veya hizmetin tekrar arzına ilişkin şartların ileri sürülmesi"

210 "Bağlama Sözleşmeleri"nde satıcı, alıcının talep ettiği bir malı tek başına sağlamaktan kaçınarak, ancak başka bir malın da alıcı tarafından satın alınması koşuluyla satış yapmaktadır. Tanımlanan uygulama esas itibarıyla 4. madde (f) bendinde yer alan tanıma uygun görünmektedir. Ancak, bağlama anlaşmaları doğrudan 4. madde kapsamına girmemektedir. Bağlama anlaşmalarının 4. madde çerçevesinde ele alınabilmesi, bunlara temel teşkil eden rekabete aykırı başka bir anlaşma, karar ya da uyumlu eylemin varlığını gerektirir. Diğer bir deyişle, bağlama anlaşmalarının mezkur madde kapsamında değerlendirilebilmesi için, iki malın bağlanarak satılması yolunda iki veya daha fazla teşebbüsün karar alması ya da uyumlu eylem halinde bulunmaları ya da bir teşebbüs birliğinin bu doğrultuda karar alması zorunludur.

Bağlama anlaşmalarının, 4. maddenin (a) bendi kapsamına tabi olabilmesi için de şartlar gerçekleşmelidir.

220 Şikayet konusu dikkate alındığında, yukarıda anıldığı şekilde bağlama uygulamalarına temel teşkil edecek nitelikte bir anlaşma, uyumlu eylem ya da birlik kararının bulunması muhtemel görülmemektedir. Zira, dosya mevcudu bilgilerden, bağlama uygulamasının temelinde bankaların acentelik sözleşmelerinden doğacak komisyon gelirleri elde etmek ve ayrıca başlıca ortakları buldukları sigorta şirketlerinin prim üretimini arttırarak dolaylı yoldan kazanç sağlamak güdülerinin yattığı anlaşılmaktadır. Nitekim, bankalar ve sigorta şirketleri arasındaki ortaklık ve acentelik ilişkileri, şikayet konusu olayın bütün sektör genelinde tek tip uygulanması halinde dahi -ki durumun bu olmadığına yönelik tespitler bulunmaktadır- uyumlu eylem ihtimalini ortadan kaldırmaktadır.

230 Öte yandan, 4054 sayılı Kanunun hakim durumun kötüye kullanılmasının yasaklandığı 6. maddesinin ikinci fıkrası (c) bendinde; " Bir mal veya hizmette birlikte, diğer mal veya hizmetin satın alınmasını veya aracı teşebbüsler durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın veya hizmetin, diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından teşhiri şartına bağlanması ya da satın alınan bir malın belirli bir fiyatın altında satılmaması gibi tekrar satış halinde alım satım şartlarına ilişkin sınırlamalar getirilmesi" yasaklanan fiillerden kabul edilmektedir.

240 Hakim durumdaki bir teşebbüsün, pazar gücüne sahip olduğu bir malın tedarikini, ürettiği başka malların da alınması şartına bağlaması, bağlayan malın sunulduğu pazarda sahip olunan pazar gücü kullanılarak bağlanan malın pazarlanması sonucunu doğuracaktır. Böylece, bir pazardaki ekonomik güç, başka pazarlara da sirayet ederek bu pazarlardaki rekabetçi dengeleri bozacaktır. Bu nedenle yürütülen inceleme çerçevesinde bankacılık ve sigortacılık sektörlerindeki pazar payı dağılımları incelenerek olası bir hakim durum araştırılmıştır. Ancak tespit edilen pazar payı verileri, bankacılık ya da sigortacılık pazarlarında bir teşebbüsün hakim durumda bulunduğu yönünde şüphe yaratacak nitelikte bulunmamıştır. Diğer yandan bankacılık sektörü pazar payları dağılımı incelendiğinde ilk beş bankanın kredilerin %54'ünü bunları takip eden 10 bankanın da %35,17'sini kullandıkları görülmektedir. Öte yandan, grupların içindeki pazar paylarının birbirinden çok farklılaşmadığı görülmektedir. Pazar paylarının dağılımı, benzer 250 büyüklükteki bankaların çok sayıda olması ve sektörün dünya pazarları ile bütünleşmiş, rekabetçi, dinamik yapısı dikkate alınarak bankacılık sektöründe birlikte hakim durumun muhtemel olmadığı kanaatine varılmıştır.

260 Dosya konusu çerçevesinde, bankacılık ve sigortacılık sektörleri arasında yaygın olarak akdedilen acentelik sözleşmelerinin topluca yarattıkları ağ etkisinin, ilgili pazarlarda bir pazara giriş engeli oluşturup oluşturmadığı da incelenmiştir. Esasen, acentelik anlaşmaları, 4. madde kapsamında değerlendirilmemektedir, zira acentelik ilişkisiyle yapılan sözleşmelerde her türlü risk ile sözleşmelerden doğan hak ve borçlar müvekkile aittir. Dolayısıyla, acente ile müvekkili hukuken ayrı kişiler olsalar dahi aralarındaki söz konusu temsil ilişkisinin varlığı nedeniyle bunlar ekonomik bir bütün olarak kabul edilerek tek bir işletme olarak değerlendirilirler. Bununla birlikte, aynı sektörde faaliyet gösteren teşebbüslerin acentelik sözleşmelerinin toplam etkisinin anılan sektöre bir giriş engeli yaratması durumunda, bu sözleşmeler rekabeti kısıtlayıcı olarak değerlendirilir. Bu hususu açıklığa kavuşturmak amacıyla, banka ve sigorta şirketleri arasında akdedilen acentelik anlaşmaları incelenmiş olup, söz konusu anlaşmaların içeriğinde, bankaların aralarında ortaklık ilişkisi olmayan sigorta şirketlerinin acenteliğini almalarını ya da ürünlerini pazarlamalarını engelleyen sözleşme hükümlerine rastlanmamıştır. Nitekim, dosya mevcudu bilgilere göre, çok sayıda banka birden 270 çok sigorta şirketinin acenteliğini üstlenmiş durumdadır.

Diğer taraftan, bankaların kullandıkları kredilerin teminatlarının ağırlıklı olarak bankaların acenteliğini yürüttükleri sigorta şirketleri tarafından sigortalandıkları anlaşılmaktadır. Buna karşılık, kredi teminatlarının sigortalanması yoluyla elde

04-45/574-138

edilen prim gelirleri, sigorta şirketlerinin prim gelirlerinin küçük bir bölümünü oluşturmaktadır. Dolayısıyla, inceleme konusu uygulamanın genel olarak sigorta hizmetleri pazarını ya da bu pazarın önemli bir kısmını rekabete kapatarak izole edilmiş alanlar oluşturduğunu söylemek mümkün değildir.

280 J. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre; Kurum kayıtlarına 25.2.2004 tarih, 931 sayı ve 11.3.2004 tarih, 1253 sayı ile intikal eden başvurulara konu uygulamalar ile ilgili olarak, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. ve 6. maddeleri kapsamında herhangi bir ihlal tespit edilmemiş olup her iki şikayetin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.