

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2012-4-357

(Önaraştırma)

Karar Sayısı : 13-27/369-171

Karar Tarihi : 09.05.2013

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI

Üyeler : Kenan TÜRK, Doç. Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE,
Dr. Murat ÇETİNKAYA, Reşit GÜRPINAR, Fevzi ÖZKAN

B. RAPORTÖRLER : Dr. Hakan BİLİR, Muhammed GÜNDOĞDU, Burcu CAN

C. BAŞVURUDA

BULUNANLAR

: - Caner UĞURLAR

Beypazarı Kız Teknik ve Meslek Lisesi Müdürlüğü Beypazarı/Ankara

- İhsan Emniyet Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.

Merve Mah. Necip Fazıl Cad. No:16 Sancaktepe/İstanbul

- Plastik Sanayicileri Federasyonu

Barbaros Cad. İstanbul Ticaret Sarayı Ofis No:Z94 Giyimkent/İstanbul

- Tüm Otobüsçüler Federasyonu

Yavuz Selim Mah. Yavuz Selim Cad. No:18 A Azim İş Hanı K:3 D:2
Esenler/İstanbul

D. HAKKINDA İNCELEME

YAPILANLAR

: - Aksiğorta A.Ş.

Meclis-i Mebusan Cad. No: 67 Fındıklı/İstanbul

- Allianz Sigorta A.Ş.

Bağlarbaşı Kısıklı Cad. No:13 34662 Altunizade/İstanbul

- Anadolu Anonim Türk Sigorta Şirketi

Genel Müdürlük Büyükdere Cad. İş Kuleleri Kule 2 K:22-26
4. Levent/İstanbul

- Axa Sigorta A.Ş.

Meclis-i Mebusan Cad. No: 15 Salıpazarı/İstanbul

- Eureko Sigorta A.Ş.

Altunizade Mah. Ord. Prof. Fahrettin Kerim Gökay Cad. No:20
Üsküdar/İstanbul

- Ergo Sigorta A.Ş.

Saray Mah. Dr. Adnan Büyükdeniz Cad. No:4 Akkom Ofis Park
2. Blok K:10-14 Ümraniye/İstanbul

- Euro Sigorta A.Ş.

Yıldız Posta Cad. No:17 K:3 34394 Esentepe/İstanbul

- Güneş Sigorta A.Ş.

Güneş Plaza Büyükdere Cad. No:110, Esentepe-Şişli/İstanbul

- Groupama Sigorta A.Ş.

Reşitpaşa Mah. Eski Büyükdere Cad. Groupama Plaza No:2
Sarıyer/İstanbul

- Halk Sigorta A.Ş.

Halide Edip Adivar Mah. Darülaceze Cad. No:23 Şişli/İstanbul

13-27/369-171

- Mapfre Genel Sigorta A.Ş.
Yenişehir Mah. Irmak Cad. No:11 Beyoğlu/İstanbul
- Sompo Japan Sigorta A.Ş.
Rüzgarlıbahçe Mah. Cumhuriyet Cad. Acarlar İş Merkezi No:10
C Blok 34805 Kavacık-Beykoz/İstanbul
- Yapı Kredi Sigorta A.Ş.
Yapı Kredi Plaza A Blok Büyükdere Cad. Levent/İstanbul
- Ziraat Sigorta A.Ş.
Turgut Özal Millet Cad. No:7 Aksaray/İstanbul

(1) **E. DOSYA KONUSU:** - Türkiye’de faaliyet gösteren sigorta şirketlerinin karayolları motorlu araçlar zorunlu mali sorumluluk sigortası primlerini aralarında anlaşmak suretiyle arttırdıkları iddiası.

- Türkiye’de faaliyet gösteren sigorta şirketlerinin aralarında anlaşmak suretiyle plastik üreticisi firmalar ile poliçe akdetmeyi yahut mevcut poliçelerini yenilemeyi reddettikleri iddiası.

(2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Başvurularda;

- Sigortacılık sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerin, karayolları motorlu araçlar zorunlu mali sorumluluk sigortasına ilişkin primleri birlikte hareket etmek suretiyle arttırdıkları ve farklı sigorta acentelerinin aynı fiyatları uyguladıkları,

- Sigorta şirketlerinin aralarında anlaşmak suretiyle plastik üreticisi firmalar ile poliçe akdetmeyi yahut mevcut poliçelerini yenilemeyi reddettikleri ve

- Sigorta şirketlerinin karayolu motorlu araçlar zorunlu mali sorumluluk sigortasına ilişkin primleri birlikte hareket etmek suretiyle %250-500 oranında arttırdıkları iddia edilmiştir.

(3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 24.12.2012 ve 22.01.2013 tarihlerinde giren başvurular üzerine hazırlanan 22.01.2013 tarih ve 2012-4-357/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, 31.01.2013 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş ve önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. İlk İnceleme Raporu’nun hazırlanmasını takiben 23.01.2013 tarihinde ve önaraştırma döneminde 24.04.2013 tarihinde yeni başvurular yapılmıştır.

(4) Konuya ilişkin karar uyarınca düzenlenen 30.04.2013 tarih ve 2012-4-357/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.

(5) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda, başvuru konusu iddia ile ilgili olarak soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. Sektöre İlişkin Bilgiler

(6) Dünya sigortacılığına paralel olarak ülkemiz mevzuatında da sigortacılık faaliyetleri hayat ve hayat dışı (elementer) olmak üzere iki ana gruba ayrılmıştır. “Hayat dışı sigortacılık hizmetleri” hayat sigortası ve emeklilik dışındaki genel sigortacılık ürünlerinin satıldığı bir sigortacılık türüdür. Hayat dışı sigortalar, 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu kapsamında; “kaza, sağlık, kara araçları, su araçları, hava araçları, hava araçları sorumluluk nakliyat, yangın ve doğal afetler, genel zararlar, kara araçları sorumluluk, genel sorumluluk, kredi, finansal kayıplar, hukuksal koruma, destek ve emniyeti suistimal sigortası” şeklinde 18 adet alt segmente ayrılmıştır¹.

¹ Sigortacılık hizmetleri ve sigorta branşları 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu’nda ve ilgili Yönetmeliklerde düzenlenmiştir.

13-27/369-171

- (7) Sigorta şirketleri 1998 yılından itibaren hayat ya da hayat dışı sigorta gruplarından sadece birinde faaliyet gösterebilmektedir. Sigortacılık Kanunu'nun 24. maddesine göre sigorta şirketleri, kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olan Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği (Sigorta Birliği)'ne giriş aidatını ödeyerek üye olmak zorundadır. Sigorta Birliği'nin Ağustos 2011 tarihi itibarıyla 63'ü sigorta, ikisi reasürans şirketi olmak üzere 65 üyesi bulunmaktadır. Halihazırda beş şirket aktif olarak yeni sigorta ve reasürans sözleşmesi yapmamakta, toplam 59 sigorta ve bir reasürans şirketi faaliyette bulunmaktadır.
- (8) Sektörün hayat dışı sigortalara ilişkin kar/zarar durumu aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablo 1: Hayat Dışı Sigorta Hizmetlerinde Konsolide Kar/Zarar (2010-2012)

	Elementer şirketler net dönem kar/zarar	
	Mali kar/zarar	Teknik kar/zarar
2010	-185.534.008	-4.784.025
2011	-15.429.077	59.888.365
2012	-657.768.674	-567.050.884

- (9) Öneri kapsamında teşebbüsler tarafından verilen bilgilere göre sigorta primlerinin şirket içerisinde belirlenmesi süreci, esas itibarıyla şirket genel müdürlükleri bünyesindeki aktüerya ve teknik (bireysel ve kurumsal) departmanlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Sürecin ilk aşamasında aktüerya birimleri, ilgili branşta geçmişte oluşan hasar gerçekleştirmelerine ilişkin istatistiklere (hasar frekansı ve şiddeti) dayanarak risklerin gerçekleşme ihtimallerini, pazarın yapısını ve geleceğe yönelik öngörülerini dikkate almak suretiyle bir limit tespitinde bulunmaktadır. Teknik birim ise aktüerya biriminden aldığı bilgiler ile şirketin pazar payı ve kar hedeflerini dikkate alarak fiyatı belirlemektedir. Yıl içerisinde hasar/prim ve portföy analizleri yapılmak suretiyle söz konusu politikalar üst yönetim tarafından revize edilmektedir.
- (10) Acenteler ise kural olarak genel müdürlük tarafından gönderilen tarifeler çerçevesinde poliçe hazırlamakta olup primin belirlenmesinde acentelerin herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Ancak bazı sigorta şirketlerinde acentelerin, zorunlu sigortalar dışındaki sigorta branşlarında ve toplam portföyün belirli bir oranına kadar gerçekleştirilen işlemlerde, belirli limitler dâhilinde indirim uygulama yetkilerinin bulunduğu ifade edilmiştir.

1.1.1. Karayolları Motorlu Araç Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası

- (11) Sigortacılık Kanunu kapsamında öngörülen ve mevcut önerinin konusunu oluşturan branşlardan biri olan karayolları motorlu araç zorunlu mali sorumluluk sigortası (trafik sigortası), 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 91. maddesine göre motorlu araç işletenler tarafından yaptırılması zorunlu bir sigorta türüdür. Söz konusu sigorta, motorlu aracın işletilmesi sırasında üçüncü şahısların bedeni veya maddi zarara uğramasına sebebiyet vermesi halinde, 2918 sayılı Kanuna göre aracın işletenine düşen sorumluluğu zorunlu sigorta limitlerine kadar teminat altına almaktadır.
- (12) Trafik Sigortası sadece üçüncü şahıslara verilen zararları karşılamakta olup, aracın hasarını ödememekte, bunun için ayrıca kasko sigortası yaptırılması gerekmektedir.
- (13) Sigorta Genel Müdürlüğü'nün 2011 yılı piyasa analizlerine göre; kara araçları sorumluluk branşı (kasko, zorunlu mali sorumluluk sigortası, zorunlu karayolu taşımacılık mali sorumluluk sigortası, yeşil kart sigortası) kapsamında trafik sigortasındaki son beş yıllık döneme ilişkin gelişmeler incelendiğinde, prim üretiminin artması, buna karşılık reasürörlere devredilen prim oranının düşmesi nedeniyle kazanılmış net prim tutarlarında yüksek oranlarda artış yaşandığı, ancak gerçekleşen tazminat ve faaliyet giderlerindeki artışın 2011 yılında da teknik zarar

13-27/369-171

yazılmasına neden olduğu görülmektedir².

I.1.2. Yangın ve Doğal Afet Sigortası

- (14) Öneraştırmanın konusunu oluşturan diğer şikâyet ise plastik üreticisi firmaların üretim tesislerinin sigortalanmasına ilişkindir. Sigorta şirketleri ile yapılan görüşmelerde belirtilen tesislerin “yangın ve doğal afet sigortası” branşı kapsamında sunulan ve poliçeyi akdeden şirkete ve müşterilerin tercihlerine göre farklılık arz edebilen ürün paketleri ile sigortalandığı anlaşılmıştır.
- (15) Yangın sigortası özel veya ticari amaçla kullanılan her türden bina ve muhteviyatı, kendiliğinden meydana gelen yangın, yıldırım, infilak ile bunlardan kaynaklanan buhar, hararet, duman gibi tehlikelerin neden olduğu fiziki hasarlara karşı teminat altına alan sigorta türüdür. Uygulamada sigorta şirketleri konutlar ve işyerleri için paket poliçeler düzenleyerek, yukarıda sayılan teminatları tek poliçeyle güvence altına almaktadır. Paket poliçeler ile yangın, yangın mali sorumluluk, yangının birçok ek teminatı ve hırsızlık, cam kırılması ve ferdi kaza teminatları birlikte verilmektedir.
- (16) Sigorta Genel Müdürlüğü'nün 2011 yılı sektör analizine göre³ yangın ve doğal afetler branşı hayat dışı branşlar direkt prim üretiminde % 16'lık bir paya sahiptir. Yangın sigortası, yangın ve doğal afetler branşında prim üretimi ve ödenen tazminat bakımından 2011 yılında sırasıyla %72 ve %99 payla ilk sırada yer alırken, zorunlu deprem sigortası %17 pay ile üretimde ikinci sırada yer almaktadır. Zorunlu deprem sigortası hariç, yangın sigortasında prim üretimi riziko bazında incelendiğinde, sözleşme sayısında sivil rizikoların, prim üretiminde ticari rizikoların, ödenen tazminatlarda ise sınıai rizikoların ağırlıkta olduğu görülmektedir. Yangın ve doğal afetler branşı prim üretimi 2011 yılında önceki yıllara kıyasla önemli ölçüde artış göstermiştir. Aynı yılda, ödenen tazminat tutarı azalmasına rağmen, muallak tazminat tutarındaki artışın etkisiyle gerçekleşen tazminat tutarı %30 oranında artmıştır. Kazanılmış primlerdeki artış ve faaliyet giderlerindeki düşüşün etkisiyle branş teknik karlılığı 2010 yılına göre artış göstermiş, ancak 2009 yılı seviyesinin altında kalmıştır. Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği verilerine göre 2011 ve 2012 yıllarında da sektör karlılık seviyesinde önemli ölçüde düşüş görülmüştür.
- (17) Öneraştırma konusu iddialar; karayolları motorlu araçlar zorunlu mali sorumluluk sigortası primlerine ilişkin birlikte fiyat tespiti ve plastik üreticisi teşebbüslerle sigorta poliçesi akdedilmemesi veya poliçelerin yenilenmemesi yönünde rakipler arasında anlaşma yapılması olmak üzere iki temel başlık altında toplanmıştır.

I.1. Birlikte Fiyat Tespiti İddiası

- (18) 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun)'un 4. maddesinde “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 yasak” olduğu hüküm altında alınmıştır. Mezkûr düzenlemenin (a) bendinde ise, “mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının (...) tespit edilmesi”nin, söz konusu hukuka aykırı eylemlerin örneğini oluşturduğu belirtilmektedir. Bu çerçevede, sigorta şirketlerinin trafik sigortası primlerini aralarında anlaşmak suretiyle tespit ettikleri iddiası ilgili mevzuat hükmü kapsamında değerlendirilebilecek nitelikte bir eylemdir.
- (19) 14.07.2007 tarih ve 26582 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren, “Karayolları Motorlu Araçlar Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasında Tarife Uygulama Esasları Hakkında

² <http://www.hazine.gov.tr>.

³ <http://www.hazine.gov.tr>.

13-27/369-171

Yönetmelik'in 4. maddesine göre, trafik sigortası primlerinin hesaplanmasına ilişkin esaslar şu şekilde belirlenmiştir:

- Trafik sigortası primleri, bahse konu Yönetmelik çerçevesinde sigorta şirketlerince serbestçe tespit edilmektedir.

- Sigorta şirketleri, Yönetmelik'in 15. maddesi hükmü uyarınca, Yönetmelik eki tablolarda yer alan araç türüne göre il bazında temel sigorta primini serbestçe belirleyebilmektedir. Sigorta şirketleri belirledikleri bu tutar üzerinden %10 oranında indirim ve %20 oranında artırım aralığını aşmamak kaydıyla serbestçe artırım ve/veya indirim yapabilmektedirler.

- Sigorta şirketleri tespit ettikleri primleri 6 aydan önce değiştirememektedir.

- Hazine Müsteşarlığı söz konusu prim artırım üst sınırını artırmaya veya tamamen kaldırmaya yetkilidir.

- Tarifelerin; Trafik Sigortaları Bilgi Merkezi (TRAMER) nezdinde sektör geneline ilişkin verilerin de dikkate alınarak hazırlanması ve uygulanmaya başlanmadan en az 15 gün önce TRAMER üzerinden Hazine Müsteşarlığına iletilmesi esastır. Şirket tarifeleri hakkında şirket yetkili aktüeri tarafından hazırlanacak rapor, denetime hazır olacak şekilde şirket merkezinde saklanmaktadır. Tarifelere ilişkin özet gerekçeler şirketlerce Hazine Müsteşarlığına iletilmektedir.

- Sigorta poliçelerinin TRAMER veri tabanı üzerinden düzenlenmesi zorunludur. Sigorta şirketlerince, araç türüne göre il bazında tespit edilen temel sigorta primi verilerine göre TRAMER veri tabanı hazırlanmadan trafik sigortası poliçesi düzenlenmesi mümkün değildir. TRAMER, Yönetmelik hükümlerine uygunluk yanında 4. madde kapsamında şirketlere tanınan indirim ve artırım aralığının aşılmadığını da kontrol etmektedir.

- Trafik sigortası primlerinin belirlenmesinde ayrıca, 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) aktarılan tutarlar ve aktarım oranı ile bunlarda yapılan dönemsel değişiklikler, altı aylık dönemlerde Hazine Müsteşarlığı tarafından teminat limitlerinde yapılan artışlar, sigorta şirketlerinin sorumluluğuna ilişkin önemli değişiklikler öngören Yargıtay kararlarının da dikkate alındığı belirtilmektedir.

- Hazine Müsteşarlığı, Yönetmelik çerçevesinde kendisine tanınan yetkiye dayanarak, 2012/14 sayılı Genelge uyarınca 01.01.2013 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere primlerin üst sınırlarına ilişkin değişiklik yapmıştır. Genelgeye göre sigorta şirketleri mevcut tarifelerinde mezkur tarihten itibaren geçerli olmak üzere değişiklik yapabilmekte, temel sigorta primini serbestçe belirleyebilmektedir. Ayrıca söz konusu tarifelerde %10 indirim veya %250 artırım aralığında kalmak kaydıyla serbestçe indirim ve artırım uygulayabilmektedir.

(20) Trafik branşında sektör genelinin kar/zarar durumu ve ilk 10 şirketin pazar payı verileri aşağıdaki tablolarda sunulmaktadır.

Tablo 2: Trafik Branşında Konsolide Kar/Zarar (2010-2012)

	Teknik kar/zarar
2010	-586.668.358
2011	-461.640.223
2012	-1.285.396.510

Tablo 3 : Trafik Sigortası Prim Üretim Miktarlarına Göre Pazar Payları (2011-2012)

Şirket adı	2011-12 Ay		2012-12 Ay	
	Toplam üretim (TL)	Pazar Payı (%)	Toplam üretim (TL)	Pazar Payı (%)
Axa	658.951.318	24,41	960.273.016	26,68
Anadolu	358.736.831	13,29	406.724.742	11,30
Allianz	112.470.260	4,17	247.093.042	6,86
Ak	173.712.458	6,44	215.268.595	5,98
Mapfre Genel	121.520.875	4,50	203.870.760	5,66
Güneş	149.628.104	5,54	179.617.303	4,99
Groupama	135.045.573	5,00	162.468.569	4,51
Halk	41.849.496	1,55	151.681.327	4,21
Euro	90.758.561	3,36	149.658.634	4,16
Ergo	122.804.561	4,55	130.245.680	3,62
İLK 10 ŞİRKET	1.965.478.037	72,82	2.806.901.669	77,98

Önaraştırma kapsamında pazar payı itibarıyla sektörün ilk 10 şirketini oluşturan teşebbüslerde raportörlerce yapılan yerinde incelemelerde, söz konusu teşebbüslerin karayolları motorlu araçlar zorunlu mali sorumluluk sigortası primlerinin birlikte belirlenmesi hususunda anlaştıklarını ortaya koyan herhangi bir delil elde edilememiştir. Teşebbüslerin önemli bir bölümünün trafik sigortası bağlamında Ocak 2013 itibarıyla primlerinde artış gerçekleştirdiği tespit edilmekle birlikte, söz konusu artışın rekabeti sınırlayıcı bir anlaşmanın sonucu olduğu yönünde bilgi veya belgeye ulaşılmamıştır.

Yapılan yerinde incelemelerde ayrıca, teşebbüs yetkililerince aşağıdaki hususlar ifade edilmiştir:

- Hazine Müsteşarlığı Genelgesi'nin yürürlüğe girdiği 01.01.2013 tarihi itibarıyla teşebbüslerden bazılarının trafik sigortası primlerinde önemli oranda artış gerçekleşmiş olmakla birlikte, söz konusu branştaki tarife çalışmaları ilgili mevzuat gereği altı ayda bir yapılmakta olduğundan, genellikle her yıl ocak ayında tarifelerde değişiklik söz konusu olabilmektedir.

- Trafik sigortası primlerine ilişkin tarifeler üzerinden uygulanacak indirim oranları yedi farklı sınıf bazında belirlenmekte, Hazine Müsteşarlığı'nın onayına sunulan referans tarife 4. basamaktaki (daha önce hasar kaydı bulunmayan ve ilk kez poliçe akdeden) müşterilere ilişkin fiyatları yansıtmaktadır.

- Söz konusu tarihte primlerin önemli ölçüde arttırılmasında; tamirhanelerin maddi hasarlara yönelik olarak yedek parça ve işçilik maliyetlerini, dolayısıyla onarım fiyatlarını arttırmaları, sigortadan haksız menfaat temin etme amaçlı suiistimallerdeki büyük artışlar, araç değer kayıplarına ilişkin toplu taleplerde beklenmedik artışlar, bedeni zararlarda başvuruların daha sıklıkla doğrudan dava yolu ile yapılması, mahkemeler nezdinde verilen destekten yoksun kalma tazminatlarına ilişkin kararların meblağlarında meydana gelen artışlar, trafik kazalarından dolayı zarar görenlerin taleplerine aracılık eden kuruluşların izledikleri yöntemler, trafik sigortalarındaki teminat limitlerinde meydana gelen artışlar, SGK mevzuatında trafik kazalarında yaralananların tedavi giderlerine ilişkin yeni düzenlemelerle sigortalılardan alınan primlerin bir kısmına yüksek oranda peşin kesinti ve SGK'ya aktarım uygulaması getirilmiş olması, buna rağmen tedavi giderlerinin bir parçası olan bakıcı giderleri, tıbbi malzeme ve benzeri kalemlerin sigorta şirketleri üzerinde bırakılması sonucunu doğuran

13-27/369-171

mahkeme kararları, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu tarafından kusurlu sürücülerin ve araç işletenlerin geride kalanlarının destekten yoksun kalma tazminatına hak kazanabileceği yönünde karar vermiş olması ile beklenebilecek yeni talepler, geçici iş göremezlik taleplerinin SGK tarafından karşılanacak olup olmaması konusundaki belirsizlikler gibi yeni gelişmeler dikkate alınmıştır.

- (21) Yapılan incelemelerde sigorta şirketlerinin trafik sigortası primlerini birlikte tespit etmek hususunda anlaştıkları yönünde herhangi bir delil elde edilmemesi ve teşebbüslerce sunulan bilgiler dikkate alınarak, bahse konu iddialara yönelik olarak soruşturma açılmasına gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.

1.2. Plastik Üreticilerine Teminat Verilmesinin Reddedildiği İddiası

- (22) Fiyat tespiti iddialarına ek olarak, Plastik Sanayicileri Federasyonu (PLASFED) tarafından yapılan başvuruda, sigorta şirketlerinin plastik üreticisi teşebbüsler ile sigorta poliçesi akdetmeyi yahut mevcut poliçeleri yenilemeyi reddettikleri iddia edilmektedir. Dosya mevcudu bilgilere göre, yangın ve doğal afet sigortası branşında karlılık seviyesi 2010-2012 döneminde önemli ölçüde düşmüştür. Sektördeki kar/zarar durumu yıllar itibarıyla aşağıdaki şekildedir:

Tablo 4: Yangın Branşında Konsolide Kar/Zarar (2010-2012)

Yangın ve doğal afet branşı kar/zarar	
	Teknik kar/zarar
2010	193.710.924
2011	171.206.719
2012	47.543.960

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğü ve Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği

- (23) Belirtilen branşta faaliyet gösteren en büyük 10 şirket ve bu şirketlerin pazar payları ise Tablo 5'te sunulmaktadır.

Tablo 4: Yangın Sigortası Prim Üretim Miktarlarına Göre Pazar Payları (2011-2012)

Şirket adı	2011-12 Ay		2012-12 Ay	
	Toplam üretim (TL)	Pazar Payı (%)	Toplam üretim (TL)	Pazar Payı (%)
Anadolu	276.462.053	11,97	348.718.760	13,18
Axa	351.122.192	15,20	318.470.909	12,04
Ak	158.856.695	6,88	220.457.233	8,33
Yapı Kredi	146.473.527	6,34	197.157.367	7,45
Allianz	178.646.508	7,74	167.781.206	6,34
Güneş	144.626.744	6,26	162.033.937	6,13
Eureko	149.757.804	6,48	156.784.665	5,93
Mapfre Genel	72.697.635	3,15	105.442.151	3,99
Ergo	110.425.638	4,78	98.549.028	3,73
Groupama	84.731.728	3,67	89.035.404	3,37
İLK 10 ŞİRKET	1.673.800.524	72,48	1.864.430.660	70,49

- (24) Öneri kapsamında yukarıda adı geçen ve ilgili sigorta branşının 10 şirketinde (Anadolu, Axa, Aksigorta Yapı Kredi, Allianz, Güneş, Eureko, Mapfre Genel, Ergo ve Groupama) raportörlerce yerinde inceleme yapılmış; söz konusu incelemelerde teşebbüsler

13-27/369-171

arasında plastik üreticisi firmalar ile sözleşme yapılmaması hususunda anlaşıldığı yönünde herhangi bir delil tespit edilmemiştir.

(25) Bununla birlikte yapılan incelemelerde;

- Teşebbüslerin son bir yıllık dönemde plastik üreticisi şirketlere teminat vermeyi sürdürdükleri, ancak söz konusu üreticilerden bir kısmının üretim tesislerindeki yetersizlikler sebebiyle riski yüksek müşteriler olarak değerlendirildikleri, yapılan ekspertiz incelemeleri sonrasında gerekli güvenlik önlemlerini almaları konusunda sigorta şirketleri tarafından belirtilen üreticilere geri dönüş yapıldığı, söz konusu önlemleri alan teşebbüslerin poliçelerinin yenilendiği, aksi yönde hareket eden teşebbüslere teminat verilmesinin reddedildiği,

- Bazı teşebbüslerin yangın branşındaki karlılığının uzun süredir negatif seyrettiği, bu sebeple 2012 Kasım ayı itibarıyla yangın branşı tarifesinin tekrar elden geçirildiği

yönünde iç yazışmalar elde edilmiştir.

(26) Ayrıca Yapı Kredi Sigorta'da elde edilen, 01.02.2013 tarihli ve "*Plastik üreticileri ile Ankara'da yapılan resmi toplantı hk*" konulu iç yazışmadan, plastik üreticilerinin başvuru konusu şikâyetlerini Hazine Müsteşarlığına da ilettikleri ve Hazine Müsteşarlığı tarafından 28.01.2013 tarihinde sigorta şirketlerinin ve PLASFED temsilcilerinin katılımıyla bir toplantı gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır. Belgeye göre söz konusu toplantıda;

- PLASFED'in sigorta şirketlerinin kendilerine teklif dahi verilmediğini belirttiği,

- Hazine Müsteşarlığı yetkilisinin, bu sigortaların zorunlu olmaması sebebiyle kamu otoritesi olarak sigorta şirketlerini bu konuda zorlayamayacaklarını, ancak varsa etik olmayan davranışları tasvip etmediklerini, genel bir risk merkezi ve analizi ile kabul kriterlerine yönelik olarak alınması gereken standart önlemleri tespit ettirip bunu duyurabileceklerini veya bu piyasanın tamamen kapanması halinde plastik üreticileri tarafından oluşturulacak dâhili bir fona izin verebileceklerini ilettiği,

- Sigorta şirketleri ve Sigorta Birliği (Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği)'nin ise reasürans maliyetlerinin arttığını, bütün plastik üreticilerinin önlem konusunda aynı hassasiyeti göstermedikleri için riskin yüksek olması sebebiyle seçici davrandıklarını ve toplantıda hazır bulunan üreticilerin tamamının halihazırda teminat bulmuş olduklarını ifade ettikleri

belirtilmektedir.

(27) Sigorta şirketlerinden alınan konu hakkındaki yazılarda; teşebbüslerin 2012 yılı portföyünde 2011 yılında yer almadığı halde yeni eklenen yahut poliçesi yenilenen plastik üreticileri bulunduğu gibi; sigorta şirketinin risk analizine göre önlemlerin yetersiz/yüksek riskli bulunması, müşterinin yenileme talebi bulunmaması, teklif şart ve fiyatların müşteri tarafından uygun bulunmaması, geçmiş döneme ilişkin olarak müşterilerin olumsuz teknik sonuçlarının gerçekleşmesi, aracı ile çalışılmaması/fesih ve benzeri nedenlerle poliçesi yenilenmeyen plastik üreticilerinin de mevcut olduğu ifade edilmiştir.

(28) Belirtilen tespitler çerçevesinde, önaraştırma konusu teşebbüslerin plastik sektörünü bütünüyle portföylerinden çıkarmadıkları, risk değerlendirme kriterlerine göre üretim tesislerinde gerekli güvenlik önlemlerini alan şirketlerle yeni poliçe akdedildiği yahut mevcut poliçelerin yenilendiği anlaşılmıştır. Bu itibarla dosya konusu iddialara ilişkin olarak soruşturma açılmasına gerek olmadığı kanaatine varılmıştır.

13-27/369-171

J. SONUÇ

- (29) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca şikayetin reddi ile soruşturma açılmamasına OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

KARŞI OY GEREKÇESİ

(09.05.2013 tarihli ve 13-27/369-171 sayılı Kurul Kararı)

- (1) Kurulun 09.05.2013 tarihli ve 13-27/369-171 sayılı toplantısında görüşülen Türkiye'de faaliyet gösteren sigorta şirketlerinin karayolları motorlu araçlar zorunlu mali sorumluluk sigortası primlerini aralarında anlaşmak suretiyle arttırdıkları iddiası ile sigorta şirketlerinin yine aralarında anlaşmak suretiyle plastik üreticisi firmalar ile poliçe akdetmeyi yahut mevcut poliçelerini yenilemeyi reddettiklerini iddiasına yönelik olarak hazırlanan ön araştırma raporu ile dosyasında iddia konuları ile alakalı olarak iddiaya konu sigorta şirketlerinde yerinde inceleme yapıldığı ve birlikte fiyat tespiti yapıldığına ve plastik üreticilerine teminat verilmesinin reddedildiğine yönelik iddiaları kanıtlayacak belgelere ulaşılamadığı belirtilmekte ve esasen sektörün 2010-2012 döneminde yaklaşık İki milyar ₺'yi aşan zarar ettiğinden bahsedilerek, bahse konu iddialarla ilgili olarak soruşturma açılmasına gerek olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.
- (2) Gerek Kuruma ulaşan şikayetlerde ve gerekse basına ya da medyaya intikal eden haberlerde incelemeye konu sigorta şirketlerinin anlaşma yapmak suretiyle zorunlu trafik sigortası primlerini yükselttikleri yoğun olarak iddia edilmektedir. Raporda prim artışlarına yönelik bir inceleme yapılmadığı anlaşılmaktadır. Hazine Müsteşarlığı'ndan elde edilen 01.01.2011-19.05.2003 döneminde aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi yaklaşık olarak %150'lere varan artışlar göze çarpmaktadır. Raporda her ne kadar sektörün son 3 yıllık dönemde iki milyar ₺'nin üstünde zarar ettiği belirtilse de yapılan bu prim artışlarının bu zararı kapatmaya mı yönelik ya da aşırı kar güdüsüyle mi yapıldığı yolunda bir tespit yer almamaktadır. Tablodaki ortalama prim artışları sigorta şirketlerinin paralel fiyat artışları yaptıklarına ve bilinçli fiyat birliklikleri içinde olduklarına yönelik uyumlu eylem şüphesini artırmaktadır.
- (3) Bilindiği üzere, Danıştay'ın ön araştırma sürecinde elde edilen bilgi ve delillerin hiçbir kuşkuya yer bırakmayacak şekilde soruşturma açılmamasını gerektiriyorsa soruşturma açılmayacağı, ancak bu **sonuca ulaşmaya engel olacak bir kuşku varsa soruşturma açılması gerektiği** yolunda aldığı **çok sayıda kararı** bulunmaktadır.

Poliçe başına ortalama prim (₺)

	01.01.2011 - 31.12.2011	01.01.2012 - 31.12.2012	01.01.2013 - 19.05.2013
Otomobil	145	183	241
Taksi	622	910	1.238
Minibüs Dolmuş (9-15 koltuk)	613	977	1.611
Tüm araçlar	176	228	318

- (4) Kanununun 40.maddesinde geçen “Kurul resen veya kendisine intikal eden başvurular üzerine doğrudan soruşturma açılmasına ya da soruşturma çoğu kere açılmasına gerek olup olmadığının tespiti için ön araştırma yapılmasına karar verir” hükmü ile 41. maddesinde geçen” ön araştırma raporunun Kurula teslimini takip eden 10 gün içinde, Kurul elde edilmiş olan bilgileri değerlendirerek karar vermek üzere toplanır ve soruşturma açılmasına veya açılmamasına karar verir” hükmününün anılan Danıştay kararları çerçevesinde değerlendirilmesi neticesinde **aslolanın rekabet ihlali şüphesi olduğu, bu varsa ön araştırmaya bile gerek olmadan doğrudan soruşturma açılabilceği** gerçeğidir.
- (5) Dosya konusunu değerlendirirken Kurulun uyumlu eylemle alakalı olarak aldığı 27.06.2000 tarih ve 00-24/255-138 sayılı ve 23.09.2005 tarih ve 05-60/896-241 sayılı nihai kararları ile sonuçlandırılan **Maya kararlarına** göz atmakta yarar bulunmaktadır.
- (6) 27.06.2000 tarih ve 00-24/255-138 sayılı karar ile sonuçlandırılan ilk Maya kararının Pakmaya, Özmaya, Safmaya, Akmaya ve Mauri maya isimli teşebbüslere yönelik olarak açıldığı, soruşturma sonucunda teşebbüslerin Pazar ve bölge paylaştığına, ayrıca liste fiyatlarını birlikte belirlediğine dair yeterli delil bulunmadığına, ancak tarafların **uyumlu eylem sonucu** bayiler arasındaki rekabeti önleyerek bayii satış fiyatlarını yükseltmesinin 4054 sayılı kanununun 4. Maddesi kapsamında olduğuna, bu nedenle anılan teşebbüslere para cezası verilmesine hükmedildiği, kararda 1998 ve 1999 yıllarını kapsayacak şekilde gerçekleştirilen uyumlu eylemin ihlal teşkil ettiğinin değerlendirildiği, Pakmaya ve Özmayanın anılan kararı yargıya götürmeleri üzerine Danıştay’ın 17.11.2005 tarihinde 2647 ve 2646 sayılı kararlarla soruşturmayı yürüten Kurul üyesinin nihai karar toplantısına katılarak oy kullanmasını hukuka uygun olmadığı gerekçesiyle kararın bozulduğu, Kurulun Danıştay’ın bozma gerekçesini göz önünde bulundurarak dosyayı yeniden değerlendirdiği ve anılan teşebbüslere ceza verilmesine yönelik 12.11.2008 tarih ve 08-63/1051-410 sayılı kararı aldığı, anılan kararın yine yargıya götürülmesi üzerine kararın Danıştay 13. Dairesince 04.08.2009 ve 11.08.2009 tarihli ve 2012/4056 ve 2012/4055 sayılı kararlarla onandığı anlaşılmıştır.
- (7) Konu ile ilgili diğer Maya soruşturması ise Kurulun 23.09.2005 tarih ve 05-60/896-241 sayılı nihai kararı ile sonuçlandırılmış olup, bu soruşturmada Pakmaya, Özmaya, Mauri maya ve Akmaya’nın fiyat anlaşması yaptığı iddiasının ele alındığı, anılan teşebbüslerin soruşturma dönemi itibarıyla yüksek oranlı ve birbiriyle uyumlu fiyat artışları gerçekleştirdiği, ekonomik ve rasyonel gerekçelere dayanmayan bu davranışların 4054 sayılı kanununun 4. maddesi kapsamında uyumlu eylem teşkil ettiği belirlenmiş ve anılan teşebbüslere para cezası verilmiştir. Anılan teşebbüslerden üçünün bahse konu kararı yargıya götürmeleri üzere Danıştay 13. Dairesi 22.11.2006 tarih cezaya esas alınan cironun ait olduğu yılın yanlış belirlendiği gerekçesi ile kararın yürütmesinin durdurulduğu, Kurulun Danıştay’ın iptal gerekçeleri çerçevesinde dosyayı 12.11.2008 tarih ve 08-63/1050-409 sayılı toplantısında yeniden değerlendirdiği ve adı geçen teşebbüslere uyumlu eylemleri nedeniyle para cezası verilmesini kararlaştırdığı, karara konu teşebbüslerin konuyu yargıya intikal ettirdikleri, ancak Kurulun kararının tasdik edilerek teşebbüslerin taleplerinin reddedildiği anlaşılmıştır.

- (8) Polonya’da yapılan 12. ICN Konferansının 23-26/5/2013 tarihlerinde İkinci günü Otorite Etkinliği Çalışma Grubunun inceleme süreçleri başlıklı ana oturumunda konuşan Alman Rekabet Otoritesi Başkanı Andreas MUNDT; otoritelerin kimi durumlarda pro-aktif olmaları gerektiğini belirtirken kendi ülkelerinden bir örnek vermiştir. MUNDT; **net olarak ihlal ortaya koyamadıkları bir dosyada, pazardaki verilerin de karteğe işaret etmesi nedeniyle, son anda ek bir inceleme yaptıklarını bu incelemenin teşebbüslerde ellerinde bilgi var izlenimi yarattığını ve o gün yedi pişmanlık başvurusu aldıklarını** anlatarak deneyimlerini paylaşmıştır.⁴ Mundt’un söylediklerini anlaşılması gereken; eğer açık ihlal şüphesi varsa soruşturma açılması gerektiği, soruşturma sürecinde de çok sayıda pişmanlık başvurusu alınabileceği gerçeğidir.
- (9) Diğer taraftan 15/02/2009 tarihli 27142 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Kartellerin Ortaya Çıkarılmasına Dair Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmeliğin 4. Maddesinde **Kurulun ön araştırma yapılmasından önce ya da Kurulun ön araştırma yapmaya karar vermesinden soruşturma raporunun tebliğine kadar Kanunun 4. Maddesinin ihlal edildiği sonucuna ulaştıracak delilleri rakiplerinden bağımsız bir şekilde Kurula sunan ve koşulları yerine getiren ilk teşebbüse para cezası verilmeyeceği** belirtilmektedir. Bu ağır ihlal şüphesi taşıyan dosyalarda soruşturma sürecinde ilave delil bulunamasa bile soruşturma sürecinin sonuna kadar pişmanlık başvurusunun alınabileceğini ifade etmektedir. Buradan da hareketle açık ihlal şüphesi olan dosyalarda süreci erken kesmenin paralel fiyat davranışlarını daha işin başında oligopolistik bağımlılık olarak değerlendirmenin ve bu şekilde teşebbüsleri bu aşamada aklamının anlamsız olduğu anlaşılmaktadır.
- (10) Sonuç olarak, Kurul’un 09.05.2013 tarihli ve 13-27/369-171 sayılı toplantısında görüşülen Türkiye’de faaliyet gösteren sigorta şirketlerinin karayolları motorlu araçlar zorunlu mali sorumluluk sigortası primlerini aralarında anlaşmak suretiyle arttırdıkları iddiası ile sigorta şirketlerinin yine aralarında anlaşmak suretiyle plastik üreticisi firmalar ile poliçe akdetmeyi yahut mevcut poliçelerini yenilemeyi reddettikleri iddiasına yönelik olarak hazırlanan ön araştırma raporu ile dosyasında iddia konuları ile alakalı olarak iddiaya konu sigorta şirketlerinde yerinde inceleme yapıldığı ve birlikte fiyat tespiti yapıldığına ve plastik üreticilerine teminat verilmesinin reddedildiğine yönelik iddiaları kanıtlayacak belgelere ulaşamadığı belirtilmekte ve esasen sektörün 2010-2012 döneminde yaklaşık İki milyar ₺ yi aşan zarar ettiğinden bahsedilerek, bahse konu iddialarla ilgili olarak soruşturma açılmasına gerek olmadığı yolundaki tespit doğrultusunda alınan Kurul kararına;
- Paralel davranışların uyumlu eylem niteliği konusundaki Rekabet Hukuku yazınında da dile getirildiği gibi Kanunun 4/3 ve 59. maddelerinin açık şekilde iletişim delili olmasa bile Kurulun paralel davranışlarda bulunan teşebbüslerle ilgili olarak soruşturma açabileceği, teşebbüslerin benzer ve paralel davranışlarının

⁴ Dünya Bankası tarafından 23 Nisan 2013 tarihinde düzenlenen “Uluslararası Rekabet Ağı Yıllık Konferansı Öncesi Forum (Pre-ICN Forum) ve Polonya Rekabet ve Tüketicinin Korunması Komisyonu tarafından 24-26 Nisan 2013 tarihleri arasında düzenlenen “Uluslararası Rekabet Ağı’nın (ICN) 12. Yıllık Konferansı”na ilişkin hazırlanan bilgi notu.

13-27/369-171

nedeninin çoğu kere oligopolistik bağımlılık olduğu görüşünün doğru olmayabileceği,

- Teşebbüslerin anılan dönemdeki prim artışlarının teşebbüslerin bilinçli hareket ettiklerine dair inancı yüksek kıldığı,
- Teşebbüslerin paralel fiyat davranışlarının emare (delil başlangıcı) ya da karine (kesine yakın delil) delil standardında kabul edildikleri,
- Devam eden süreçte delil bulunamayacağından bu aşamada sürecin kapatılması düşüncesi pişmanlık yönetmeliği hükümleri karşısında anlamlı olmadığı,
- İletişim delili bulunmadığı için soruşturma açılmayan ihlal dosyaları nedeniyle rekabet hukuku konusunda profesyonelleşen ve belge bırakmayan teşebbüslerin rekabet ihlallerine fütursuzca devam etmelerine göz yumulmuş olacağı,
- Esasen Kurulun iletişim belgesi olmamasına rağmen nihai kararlar neticelendirdiği maya soruşturmalarına benzer şekilde bu dosyalarda da uyumlu eylem karinesinden hareket edebileceği,
- Esasen Danıştay'ın aldığı şüphenin izalesi için soruşturma açılması gerektiği yolundaki kararları doğrultusunda Kurulun farklı bir hareket tarzı olmaması gerektiği,
- Yukarıda örneği verildiği gibi Uluslararası uygulamanın da bu şekilde olduğu,

Ezcümle; özellikle işbu dosya gibi bilinçli davranışlarla aşırı paralel prim artışları uygulanan ve kamu vicdanını rahatsız eden Rekabet ihlali şüphesi içeren vak'alarda Kurul'un Danıştay'ında kararları doğrultusunda daha önce ki örneklere uygun şekilde soruşturma açması gerektiği düşüncesiyle,
karşıyım.

Fevzi ÖZKAN
Kurul Üyesi