

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2009-4-119
Karar Sayısı : 09-34/786-191
Karar Tarihi : 5.8.2009

(Önaraştırma)

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 : Bekir KOCABAŞ, Fatma ÇELİK

20 **C. ŞİKÂYET EDEN** : - Mehmet URLU
Axa Sigorta A.Ş. Türev Sigorta Acentesi
GOP Blv. No:9 K:2/204 Esen Han (Hilton Oteli Yanı)
Çankaya/İzmir
- Eşref EVCİL
(Adres tespit edilememiştir.)

D. ŞİKÂYET EDİLEN: Sigorta acenteliği yapan bankalar

30 **E. DOSYA KONUSU:** Sigorta acenteliği yapan banka şubelerinin ve bu arada T.C. Ziraat Bankası A.Ş. Mudanya Şubesi ile T. Vakıflar Bankası T.A.O. Basmane Şubesi'nin kredi kullandığı müşterileri sigorta poliçesi almaya yönlendirerek sigorta acenteleri aleyhine haksız rekabet oluşturduğu iddiası.

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Kuruma ulaşan konuya ilişkin dilekçeler farklı banka şubelerinin uygulamalarına ilişkindir. Dilekçelerde, banka şubelerinin kredi kullandığı müşterilerini, acentesi olduğu şirketten sigorta poliçesi almaya yönlendirdiği veya zorladığı; bu eylemin diğer sigorta acenteleri aleyhinde haksız rekabet oluşturduğu iddia edilmektedir.

40 **G. DOSYA EVRELERİ:** Kurum kayıtlarına 5.6.2009 ve 15.6.2009 tarihlerinde, 3992 ve 4398 sayılar ile giren başvurular üzerine hazırlanan 19.6.2009 tarih ve 2009-4-119/İİ-09-FÇ sayılı İlk İnceleme Raporu, 24.6.2009 tarih ve 09-30 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 09-30/659-M sayı ile karar verilmiştir. Önaraştırma döneminde 24.7.2009 tarih ve 5248 sayı ile inceleme konusu ile ilgili olarak Kurum kayıtlarına yeni bir şikâyet intikal etmiştir.

İlgili karar uyarınca düzenlenen 28.7.2009 tarih ve 2009-4-119/ÖA-09-BK sayılı Önaraştırma Raporu 3.8.2009 tarih ve REK.0.08.00.00-110/242 sayılı Başkanlık önergesi ile 09-34 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

50

H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ: İlgili Rapor'da, şikâyet konusu iddialara yönelik olarak soruşturma açılmasına gerek bulunmadığı görüşüne yer verilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Pazar

I.1.1. İlgili Ürün Pazarı

60 Şikâyet dilekçeleri, içerikleri itibarıyla, banka şubelerinin kredi kullandığı müşterilerini acentesi olduğu şirketten sigorta poliçesi almaya yönlendirdiği veya zorladığına ilişkindir. Diğer bir ifade ile bankalar sigorta hizmetlerini, -iddiaya göre- kredi hizmetlerine bağlayarak pazarlamaktadır. Bankalar, kredi verirken doğal olarak verdikleri kredinin geri ödenebilme gücüne dikkat etmekte olup, araç ve konut tipi kredilerde, satın alınması için kredi sağlanan ürünü teminat olarak kabul etmektedirler. Ayrıca konut veya araçta herhangi bir zararın meydana gelmesi halinde alacaklarını güvence altına almak için dain-i mürtehinini banka olmak koşuluyla sigorta yaptırılmasını talep etmektedirler. Dolayısıyla burada kredi hizmetleri pazarı bağlayan ürün pazarı, sigorta hizmetleri pazarı ise bağlanan ürün pazarı olarak ayrıştırılabilir. Bu çerçevede ilgili ürün/hizmet pazarı "hayat-dışı sigortacılık hizmetleri pazarı", etkilenen pazar ise "bireysel ve ticari kredi hizmetleri pazarı" olarak belirlenmiştir.

I.1.2. İlgili Coğrafi Pazar

70 Sigorta hizmetlerini talep edenler, sigorta şirketlerinin yurt çapına dağılmış acentelikleri veya sigorta acenteliği icra eden banka şubeleri aracılığıyla istedikleri noktalardan bu hizmete ulaşabilmektedirler. Bu çerçevede, ilgili ürünler açısından rekabetin ülke çapında homojen dağıldığının aksine göstergeler bulunmaması ve iddia edilen uygulamanın tüm ülkeyi etkileyebilecek nitelikte olması da dikkate alınarak, ilgili coğrafi pazar "Türkiye" olarak tespit edilmiştir.

I.2. Bilgi İsteme Yazıları ve Alınan Cevaplar

80 Konuya ilişkin olarak gönderilen yazılarla, sigorta şirketleri, Anadolu Anonim Türk Sigorta A.Ş. (Anadolu Sigorta), Ergo İsviçre Sigorta A.Ş. (Ergo İsviçre), Eureka Sigorta A.Ş. (Eureka), AXA Sigorta A.Ş. (AXA), Allianz Sigorta A.Ş. (Allianz), AIG Sigorta A.Ş. (AIG), Yapı Kredi Sigorta A.Ş. (Yapı Kredi Sigorta), Aksigorta Sigorta A.Ş. (Aksigorta), Güneş Sigorta A.Ş. (Yapı Kredi Sigorta), Türkiye Genel Sigorta A.Ş. (Genel Sigorta) ve Başak Groupama Sigorta A.Ş. (Başak Groupama)) ve bankalara (T.C. Ziraat Bankası A.Ş. (Ziraat Bankası), Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O. (Vakıfbank), Türkiye İş Bankası A.Ş. (İş Bankası), Türkiye Garanti Bankası A.Ş. (Garanti Bankası), Akbank T.A.Ş. (Akbank), Yapı ve Kredi Bankası A.Ş. (Yapı Kredi Bankası) ve ING Bank A.Ş. (ING)'ye sorular yöneltilmiştir.

90 Ayrıca Ziraat Bankası Mudanya Şubesi ve Vakıfbank Basmane Şubesi hakkında somut şikâyetlerin bulunması sebebiyle bu bankaların Bursa ve İzmir geneline ilişkin verileri ayrıca istenmiştir. Bilgi İsteme yazılarına verilen cevaplardan elde edilen veriler aşağıdaki şekildedir:

Sigorta şirketlerinin cevaplarında genel olarak, birçok koşul bakımından banka acentelerinin diğer acentelerle aynı sözleşme hükümleri ile bağlı olduğu, farklı dağıtım kanalları vasıtasıyla pazarlanan ürünlerin fiyatlarında herhangi bir farklılığın bulunmadığı; acentenin komisyonu ve kâr payı noktasında ise genellikle acentenin portföyü ve iş hacmine göre bazı farklılıkların bulunabildiği ifade edilmiştir. Acentelik sözleşmelerinin incelenmesi neticesinde de sigorta şirketlerinin poliçelerinin dağıtımında bankalara önemli ayrıcalıklar tanımadığı ve acentelere eşit davranıldığı anlaşılmıştır.

09-34/786-191

100 Yazılarda, fiyatların tespiti konusunda, Hazine Müsteşarlığının belirlediği zorunlu asgari bedellere risk değerlendirmeleri ve kâr marjının eklendiği bilgisi verilmiş; ayrıca, banka acenteleri ile diğer acentelere tavsiye edilen fiyatların genellikle aynı olduğu belirtilmiştir.

Öte yandan, cevaplardan, sigorta acenteliği yapan bankaların sigorta şirketi ile ortaklık ilişkisinin olduğu (Garanti Bankası-Eureko ve Akbank-Aksigorta gibi) durumlarda ve özel sigorta acenteleri için, sözleşmelerde -genellikle- rekabet yasağı hükümlerine yer verildiği; sigorta şirketleri ile ortaklık ilişkisi olmayan bankaların ise birden çok sigorta şirketinin acenteliğini aldığı anlaşılmıştır.

110 Sigorta şirketlerinden elde edilen, her bir sigorta branşı bazında banka acentelerinin ve özel acentelerin sattıkları poliçe adedi bilgisi ışığında, sektörde banka acentelerinin ağırlığı ortaya çıkarılmıştır. Örneğin, Eureko özel acentelerden ziyade başta Garanti Bankası olmak üzere banka acenteleri kanalıyla hizmet vermektedir. Toplam prim üretiminin % (...)’unu banka acenteleri kanalıyla gerçekleştiren Başak Groupama, % (...)’sini banka acenteleri kanalıyla gerçekleştiren Yapı Kredi ve % (...)’ünü banka acenteleri kanalıyla gerçekleştiren Aksigorta da banka acenteliği konusunda öncü teşebbüsler olarak gösterilebilir. Diğer yandan Allianz, Ergo İsviçre ve Genel Sigorta gibi şirketler ise banka sigortacılığında ziyade özel acenteleri kanalıyla faaliyet göstermektedirler.

120 Şikâyet konusuna ilişkin olarak, bankaların cevaplarında bireysel veya ticari kredi kullanan müşterilere sigorta poliçesi alma zorunluluğu getirilmesi veya bu tür yönlendirmeler yapılmasının söz konusu olmadığı ifade edilmiştir. Bankalar kendi acentesi oldukları sigorta şirketinin ürünlerini müşterilerine tanıttıklarını, ancak bankanın sigorta poliçesinde dain-i mürtehin sıfatıyla yer almak şartıyla piyasada faaliyet gösteren diğer sigorta şirketlerinin düzenlediği poliçeleri de kabul ettiklerini, aynı seçim özgürlüğünün kredi teminat sigortaları bakımından da geçerli olduğunu belirtmişlerdir. Diğer yandan, dosya mevcudu bilgilere göre, pek çok banka, sadece kasko sigortasını banka şubesi aracılığı ile yaptırmayı kabul eden bireysel veya ticari taşıt kredisi müşterilerine aylık cari faiz oranından binde beş indirimli kredi kullanma imkânı sunmaktadır.

130 Bankalara yöneltilen personelin terfi sürecinde sattıkları poliçe tutarının etkisinin bulunup bulunmadığı sorusuna ise bazı bankalar olumlu bazıları ise olumsuz yanıt vermiştir. Örneğin Vakıfbank satılan poliçe tutarından alınan komisyonun %(...)’ının personele dağıtıldığı ve ayrıca performansa göre prim ödemesi yapıldığını belirtmiştir.

140 Diğer taraftan bankaların bireysel ve ticari kredilerdeki pazar payları ve sattıkları poliçelerin ne kadarının kullandırdıkları krediye bağlı olduğu bilgisi sorularak, bankaların başarılı bir şekilde bağlama uygulaması yapıp yapamayacakları ve yapabiliyorlarsa bağlama uygulamalarının yaygınlığı ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. ING ve Vakıfbank ellerinde bu tür bir bilginin bulunmadığını belirtmişlerdir. Ziraat Bankası’nın gönderdiği verilerden ise sadece DASK poliçe adetlerine ilişkin bilgiler karşılaştırma yapmaya uygun bulunmuştur. Buna göre Ziraat Bankası’nın sattığı toplam (.....) adet DASK poliçesinden sadece (.....)’ü krediye bağlıdır. Bu da %(...)’lik bir orana tekabül etmektedir. İş Bankası, Garanti Bankası, Akbank ve Yapı Kredi Bankası’nın gönderdiği veriler kullanılarak oluşturulan ve anılan dört bankanın bağlama uygulaması hakkında ipucu verebilecek rakamlar aşağıdaki tabloda gösterilmektedir. İzleyen tabloda ise bankaların başarılı bir bağlama uygulaması yapıp yapamayacağı noktasındaki değerlendirmeler için gerekli olan, önde gelen bankaların bireysel ve ticari kredilerdeki pazar payları gösterilmektedir.

Tablo 1- Çeşitli Sigorta Branşlarında Bankaların Kullandırdıkları Krediye Bağlı olarak ve Toplamda Sattıkları Poliçe Adetleri

Branş	İş Bankası			Garanti Bankası			Akbank			Yapı kredi Bankası		
	Krediye Bağlı Poliçe Adedi	Toplam Poliçe Adedi	Krediye Bağlı Poliçelerin Toplam Poliçeler İçindeki Oranı (%)	Krediye Bağlı Poliçe Adedi	Toplam Poliçe Adedi	Krediye Bağlı Poliçelerin Toplam Poliçeler İçindeki Oranı (%)	Krediye Bağlı Poliçe Adedi	Toplam Poliçe Adedi	Krediye Bağlı Poliçelerin Toplam Poliçeler İçindeki Oranı (%)	Krediye Bağlı Poliçe Adedi	Toplam Poliçe Adedi	Krediye Bağlı Poliçelerin Toplam Poliçeler İçindeki Oranı (%)
Kasko	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Trafik	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Yangın	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Dask	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
İşyeri	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Konut	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Hırsızlık	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Nakliyat	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Hayat ¹	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

¹ Bu sigorta türü, her bir kredi müşterisi hastalık, iş göremeyecek düzeyde yaralanma, ölüm vb. gibi nedenlerle krediyi geri ödeyememe riski ile karşı karşıya olduğu için kredi verilmesi esnasında bankalarca yapılmaktadır. Dolayısıyla, bankaların "hayat sigortası" başlığı altındaki sigorta faaliyetlerinin neredeyse tamamını kredi esnasında yapılan hayat sigortaları oluşturmaktadır.

<i>Tablo 2- Bilgi İsteme Yazılarına Cevap Veren Bankaların Kredi Pazarındaki Pazar Payları (%)</i>				
<i>Banka Adı</i>	<i>Ticari Krediler Pazar Payı (2008)</i>	<i>Ticari Krediler Pazar Payı (Mart 2009)</i>	<i>Bireysel Krediler Pazar Payı (2008)</i>	<i>Bireysel Krediler Pazar Payı (Mart 2009)</i>
Ziraat Bankası	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Vakıf Bank	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
İş Bankası	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Garanti Bankası	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Akbank	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Yapı Kredi Bankası	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
ING Bank	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)
Toplam	(.....)	(.....)	(.....)	(.....)

150 Tablo 1'den anlaşıldığı üzere, Kuruma en sık intikal eden şikâyetlerden olan kasko poliçesi ile taşıt kredisinin bağlandığı iddiası (% (...) oranıyla) Yapı Kredi Bankası bakımından doğru kabul edilebilir. Ancak bankaların krediler pazarındaki pazar paylarını gösteren tablodan görülebileceği üzere, Yapı Kredi'nin pazar payı %(...)dur. Diğer yandan Garanti Bankası için taşıt kredisine bağlı kasko poliçesi oranı % (...), Akbank için %(...) ve İş Bankası için % (...)’dir.

160 2008 yılında toplam hayat dışı sigorta poliçelerinin Akbank % (...)’ünü, Yapı Kredi Bankası % (...)’ini, İş Bankası % (...)’ünü ve Garanti Bankası % (...)’ini krediye bağlı olarak satmıştır. Hayat sigortaları bakımından ise veri gönderen İş Bankası ve Akbank’ın % (...)’lik bir orana ulaştığı görülmektedir. Bunun sebebini açıklamaya geçmeden önce, bu oranların söz konusu olduğu hayat sigortasının bilinen anlamında değil, krediye bağlı hayat sigortası olduğu belirtilmelidir. Esasında bu bir anlamda
170 üçüncü kişi lehine sigorta olup, kredi alan müşterinin krediyi geri ödeme döneminde hayati bir risk ile karşılaşması halinde bankanın sigorta şirketinden tazminat alması temeline dayanmaktadır. Kredi hayat sigortası, sadece kredi geri ödeme süresi boyunca geçerli olan düşük bedelli bir poliçe türü olduğundan bu branşın kredi alan müşteriye bankadan pazarlanması daha pratiktir. Zira müşteri düşük bedelli bir poliçe için çoğunlukla böyle bir seçeneği olduğunun farkında bile olmaksızın pazar araştırması yapma gereği duymamakta, kredi işlemleri ile birlikte bu poliçeyi de satın almaktadır. Bir diğer deyişle müşteri, bu poliçe türünü bir sigortacılık ürününden ziyade banka lehine olarak tüketici kredisi almanın bir ön koşulu olarak değerlendirmekte ve bedelinin de yüksek olmaması nedeniyle arama maliyetine katlanmak istememektedir.

J. GEREKÇE ve HUKUKİ DAYANAK:

Önaraştırmanın konusunu, sigorta acenteliği yapan banka şubelerinin ve özellikle Ziraat Bankası Mudanya Şubesi ile Vakıflar Bankası Basmane Şubesi’nin kredi kullandırdığı müşterilerini sigorta poliçesini de kendisinden almaya zorlayarak diğer sigorta acentelerini zor durumda bıraktığı iddiaları oluşturmaktadır. Anılan iddialardan

09-34/786-191

Ziraat Bankası Mudanya Şubesi'ne ilişkin olanı, taşıt kredisi satışında kasko sigortasının bağlandığı iddiasını taşımaktadır. Diğerlerinde ise, belirli bir kredi türü ve sigorta branşı zikredilmeksizin genel bir iddia yer almaktadır.

180 Esasen, bir mal veya hizmet ile birlikte başka bir mal veya hizmetin alınımının zorlanması, rekabet hukukunda "bağlama" olarak adlandırılmaktadır. 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 eylemlerinin hukuka aykırı ve yasak olduğu belirtildikten sonra maddenin 2. fıkrasının (f) bendinde, *"anlaşmanın niteliği veya ticarî 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"* rekabeti bozucu anlaşma ve uyumlu eylemlere örnek olarak gösterilmiştir. 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinde ise, bir veya birden fazla teşebbüsün hâkim durumlarını kötüye kullanmalarının yasak olduğu belirtildikten sonra, ikinci fıkranın (c) bendinde; *"Bir mal veya hizmetle 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..."*; (d) bendinde ise, *"Belirli bir piyasadaki hâkimiyetin yaratmış olduğu finansal, teknolojik ve ticarî avantajlardan yararlanarak başka bir mal veya hizmet piyasasındaki rekabet koşullarını bozmayı amaçlayan eylemler"* kötüye kullanma örnekleri arasında sayılmıştır. 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerinde yer alan bu ifadelerden, bağlama uygulamalarının Kanun'un hem 4. maddesi kapsamında hem de 6. maddesi kapsamında değerlendirilebileceği anlaşılmaktadır.

J.1. Türkiye'de Faaliyet Gösteren Bankaların Bireysel ve Ticari Kredi Hizmetlerinin Sunumunda Bağlama Yaptığı İddiasına Yönelik Genel Değerlendirme

J.1.1. 4054 Sayılı Kanun'un 6. Maddesi Kapsamında Değerlendirme

210 Bağlama uygulamalarının rekabet hukukunda yasaklanmasının ardında yatan temel kaygı, bu uygulamaların tüketici refahını azaltması ihtimalidir. Bu konuya ilişkin iktisadi çalışmalar, ticari hayatta yaygın olarak kullanılan bu uygulamaların pek çok rekabetçi etkisinin bulunduğunu; dolayısıyla genellikle rekabetçi uygulamalar olduğunu; bununla birlikte bazı koşulların varlığı halinde bağlama uygulamalarının tüketici refahını azaltabildiğini ortaya koymaktadır.

220 Bağlama uygulamalarının tüketici refahını azaltması iki yolla gerçekleşmektedir. Bunlardan ilki, bağlayan ürün pazarında tekel konumunda bulunan (en azından ciddi bir pazar gücüne sahip olan) teşebbüsün, bağlama uygulaması yoluyla bu pazardaki tekel konumunu korumasıdır. İkincisi ise yine bağlayan ürün pazarında tekel konumunda olan teşebbüsün bağlama yoluyla bağlanan ürün pazarındaki rakiplerini dışlaması ve böylece bir pazardaki gücünü diğer bir pazara aktarmasıdır. Görüldüğü üzere, bağlama uygulamalarında tüketici zararının ortaya çıkmasının ön koşulu, bağlama uygulamasını gerçekleştiren teşebbüsün bağlayan ürün pazarında önemli ölçüde pazar gücüne sahip olması, diğer bir ifadeyle hâkim durumda olmasıdır. Ancak bu koşul, ihlal tespiti için "gerekli" olmakla birlikte "yeterli" değildir. Zira hâkim

09-34/786-191

230 durumdaki bir teşebbüsün gerçekleştirdiği bir bağlama uygulamasının “tüketici refahını” azaltması için, uygulama sonucunda fiili veya potansiyel rakiplerin pazardan dışlanması gerekmektedir. Bunun gerçekleşmesi için ise her şeyden önce, hâkim durumdaki teşebbüs tarafından bağlama uygulamasının pazarda yaygın bir şekilde ve yeterince uzun bir süre uygulanması gerekmektedir. Ayrıca, bağlama uygulaması sonucunda rakiplerin dışlanması ve pazarın kapatılması için rakipler açısından bağlama uygulamasına maruz kalan müşteriler dışında pazara etkin bir girişin mümkün olmaması gerekmektedir.

240 Türkiye’de faaliyet gösteren bankaların ticari ve bireysel kredi hizmet sunumundaki uygulamalarına ilişkin iddialar bu çerçevede değerlendirilirken, öncelikle bankaların bireysel ve ticari kredi hizmeti sunumunda müşterilerine sigorta hizmetini de kendilerinden alma yönünde bir baskı uygulayıp uygulamadıklarının araştırılması gerekmektedir. Bu konuya ilişkin olarak bankalar, bilgi isteme yazılarına verdikleri cevaplarda, kredi müşterilerine yönelik olarak sigorta poliçelerini de kendilerinden almaları yönünde bir baskı ve yönlendirmede bulunmadıklarını; aksine müşterilerini sigorta poliçelerini alacakları şirketi seçme haklarının bulunduğu konusunda aydınlattıklarını belirtmişlerdir. Sigorta acenteliği alanında faaliyet gösteren başlıca bankaların sattığı poliçelerin ne kadarının krediye bağlı olarak satıldığına ilişkin önaraştırma sürecinde talep edilen bilgilere verilen cevaplara göre ise, hayat dışı sigorta dallarında İş Bankası’nın sattığı poliçelerin %(...)’inin, Garanti Bankası’nın sattığı poliçelerinin %(...)’inin, Akbank’ın sattığı poliçelerin %(...)’inin, Yapı kredi Bankası’nın sattığı poliçelerinin ise %(...)’inin krediye bağlı olarak satıldığı bilgisi edinilmiştir. Bankaların hayat sigortaları kapsamında sattığı poliçelerin ise yaklaşık %(...)’inin krediye bağlı olarak satıldığı bilgisi edinilmiştir.

250 Bankaların bağlama uygulamasında bulunmadıkları yönündeki cevaplarına itibar edilmeyerek uygulamaların bağlama uygulamaları olduğu kabul edilse dahi, bu uygulamaların 4054 sayılı Kanun’un 6. maddesi kapsamında “hâkim durumun kötüye kullanılması” olarak nitelendirilmesinin mümkün olmayacağı kanaatine varılmıştır. Zira yukarıda da belirtildiği üzere, bir bağlama uygulamasının 4054 sayılı Kanun’un 6. maddesi kapsamında değerlendirilebilmesi için, bağlama uygulayan teşebbüsün bağlayan ürün pazarında hâkim durumda bulunması gerekmektedir. Hâkim durum analizinde dikkate alınan ilk husus ise, teşebbüsün pazar payıdır. Bankaların bireysel ve tüketici kredileri pazarındaki 2008 yılı pazar payları incelendiğinde, İş Bankası’nın %(...)’lik pazar payı dışında tüm bankaların pazar paylarının %(...)’in altında olduğu görülmektedir. 2009 yılının ilk çeyrek verilerine göre ise, İş Bankası dâhil tüm bankaların pazar payları %(...)’in altındadır. Ayrıca, herhangi bir bankadan kredi alamayan bir tüketicinin, diğer bir bankaya geçmesinin önünde ciddi bir engel bulunmamaktadır. Bankalar açısından bakıldığında da, daha cazip teklifi sunan bir bankanın, herhangi bir müşteriye kendine çekmesinin önünde bir engel yoktur. Bu hususlar dikkate alındığında, Türkiye’de hiçbir bankanın bireysel ve ticari krediler pazarında tek başına veya diğer bankalarla birlikte hâkim durumda olmadığı; dolayısıyla bankalar tarafından müşterilerine sundukları kredilere sigorta ürünleri bağlanmış olsa bile bu uygulamaların “hâkim durumun kötüye kullanılması” olarak kabul edilemeyeceği anlaşılmıştır.

260 Diğer taraftan, sigorta hizmetlerinin sunumunda banka kanalının büyüklüğüne bakıldığında da, bankaların bağlama uygulamaları yoluyla sigorta hizmetlerinin sunumundaki diğer rakiplerini dışlamasının mümkün olmadığı görülmektedir. Şöyle ki,

2008 yılı rakamlarına göre ülkemizde sigortacılık sektöründe üretilen toplam primlerin sadece %11,57'si bankalar aracılığıyla gerçekleştirilmiş, buna karşılık %73,28'i acenteler aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Ayrıca Türkiye'deki en büyük dokuz sigorta şirketinin kasko, trafik, yangın, DASK, mühendislik, hırsızlık, nakliyat gibi hayat dışı sigorta branşlarındaki poliçe sayılarının değişik kanallara göre dağılımı incelendiğinde, Eureko dışındaki sigorta şirketlerinin toplam poliçelerinin içinde Bankalar tarafından gerçekleştirilmiş olanların oranının %(...)'u geçmediği görülmektedir. Sigorta branşları özelinde ise, Başak Grupama'nın ve Yapı Kredi Sigorta'nın yangın ve DASK sigortalarında bankaların sahip olduğu sırasıyla %(...)'lük ve %(...)'lik pay ile Aksigorta'nın ve Güneş Sigorta'nın yangın sigortaları içinde bankaların sahip olduğu sırasıyla %(...) ve %(...)'lük pay dışında, sigorta şirketlerinin toplam poliçeleri içinde bankalar tarafından satılanların payının genellikle %30'un altında olduğu görülmektedir. Eureko'nun toplam poliçelerinin içerisinde bankalar tarafından satılanların oranının %(...) gibi oldukça yüksek bir düzeyde olmasının sebebinin ise, söz konusu şirketin bir şirket politikası gereği ağırlıklı olarak bankalarla çalışma yönündeki uygulamasından kaynaklandığı neticesine ulaşılmıştır. Bu çerçevede, bankalar tarafından satılan kredilerde, sigorta hizmetlerinin bağlanması söz konusu olsa bile, bankalar ile kredi ilişkisi içerisinde olmayan çok sayıda sigorta müşterisinin bulunduğu görülmektedir. Dolayısıyla bankalar tarafından gerçekleştirilen şikâyetle konu bağlama uygulamalarının sigorta acentelerini ilgili pazardan dışlaması mümkün değildir.

280

290

J.1.2. 4054 Sayılı Kanun'un 4. Maddesi Kapsamında Değerlendirme

Bankaların şikâyetle konu uygulamalarının 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlali olarak değerlendirilebilmesi için ya sigorta acenteliği yapan bankalar arasında bağlama yapma konusunda bir yatay anlaşmanın ya da bankalar ile kredi müşterileri arasındaki dikey ilişkide bağlama uygulamasının koşullarına yönelik bir mutabakatın bulunması gerekmektedir.

300

Öncelikle ilk ihtimal değerlendirilecek olursa, sigorta poliçesini krediye bağlama uygulamasının hem sigorta acenteliği hem de bankacılık yapan 33 mevduat bankası tarafından benimsenmesi mümkün gözükmemektedir. Hem bankalar arasındaki kredi pazarında süren rekabet hem de çapraz acentelik ilişkileri bu ihtimalin gerçekleşmesini güçleştirmektedir. Ayrıca yukarıda yer alan Tablo-1'den de anlaşılacağı üzere her bankanın krediye bağlı olarak sattığı poliçelerin oranının farklı olması, bu konuda bankalar arasında tek düze bir uygulamanın bulunmadığını göstermektedir. Esasen, bireysel ve ticari kredilere sigorta hizmetlerinin bağlanmasına yönelik olarak bankalar arasında yatay bir anlaşmanın bulunduğuna ilişkin herhangi bir tespit bulunmamaktadır.

310

Bağlama uygulamalarının 4. madde kapsamında bir ihlal olarak değerlendirilebileceği ikinci ihtimal ise, bireysel veya ticari kredilerin sunumunda dikey bir ilişki içerisinde bulunan bankalar ile kredi müşterileri arasında, sigorta hizmetlerinin kredi hizmetlerine bağlanmasına yönelik bir anlaşmanın bulunmasıdır. Diğer bir ifadeyle bağlama uygulamasına ilişkin olarak sağlayıcı konumundaki bankalar ile alıcı konumundaki müşteriler arasında dikey bir anlaşmanın bulunması ihtimalidir. Ancak bankalar ile kredi müşterileri arasındaki ilişkide bu tür bir durum, ancak istisnai koşullarda ortaya

09-34/786-191

320 çıkabilir. Zira bankalar ile kredi müşterileri arasındaki tüm kredi ilişkilerinde, her iki tarafın da “teşebbüs” niteliğini haiz olması mümkün değildir. Bankaların özellikle bireysel kredilerdeki müşterilerin büyük çoğunluğu bağımsız ticari bir faaliyette bulunmayan gerçek kişilerdir. Dolayısıyla bu kişilere kullanılan kredilerde sigorta ürünleri krediye bağlanmış olsa bile, teşebbüsler arasında bir anlaşmadan bahsedilemeyeceği için, bu uygulamaların 4. madde kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir. Diğer taraftan, kredi ilişkisinin ve dolayısıyla bağlama uygulamasının tarafları teşebbüs niteliğini haiz olsa ve hatta taraflar arasında bağlama uygulamasına ilişkin şeklen bir sözleşme yapılmış olsa dahi, bankalar ile nihai müşteri konumundaki müşteriler arasında alıcının seçim özgürlüğünü kısıtlayan bu tür bir kısıtlamanın tarafların karşılıklı irade uyuşmasının bir sonucunda ortaya çıktığını ileri sürmek kolay değildir. Esasında dikey anlaşmalarda tarafların karşılıklı mutabakatı ile alıcıya veya satıcıya birtakım kısıtlamaların getirilmesi, uygulamada yaygın olarak karşılaşılan bir durumdur. Ancak bu tür kısıtlamaların getirildiği anlaşmalarda çoğunlukla kısıtlama getirilen tarafların bu kaybı kendilerine sağlanan bazı imkânlar veya ayrıcalıklarla telafi edilmekte ve böylece tarafların rızası sağlanmaktadır. Ancak inceleme konusu olayda, bağlama uygulamasına razı olma karşılığında kredinin alınabilmesinin bu çerçevede menfaatler dengesinin sağlanmasına yönelik bir uygulama olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla, kredi alma karşılığında alıcı taraf bağlama hükümlerini kabul etmiş olsa bile bu alıcının rızasının bulunduğu şeklinde yorumlanamaz.

330 Buna göre, kredi hizmetlerinin sunumuna ilişkin bağlama uygulamalarının değerlendirilmesi bakımından, 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesine kıyasla 6. madde daha elverişli bir araçtır. Kaldı ki bankalar ile kredi müşterilerinin karşılıklı irade uyuşması sonucunda bağlama uygulamaları gerçekleştirilmiş olsa dahi, bağlama uygulamalarının değerlendirilmesi açısından 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesinde aranan kriterler ile 6. maddesi kapsamında aranan kriterler arasında belirgin bir farklılık bulunmamaktadır. Dolayısıyla, 6. madde kapsamındaki değerlendirmeler 4. madde için de geçerli olup, kredi hizmetlerinin sunumunda bankalar ile müşteriler arasındaki dikey anlaşmalar çerçevesinde ortaya çıkan bağlama uygulamalarının, fiili veya potansiyel rakiplerin dışlanmasına yol açması mümkün değildir.

340 Bankalar ile müşteriler arasındaki dikey anlaşmalar çerçevesinde ortaya çıkan bağlama uygulamalarının 4. madde kapsamında yasaklanabileceği istisnai bir durum ise, “paralel ağlar” durumudur. Buna göre, pazarda benzer dikey kısıtlamalar rakip teşebbüsler tarafından yaygın olarak kullanılmaktaysa, her bir teşebbüs hâkim durumda bulunmasa bile, bu uygulamaların pazar düzeyindeki kümülatif etkisi, pazarın potansiyel rakiplere kapanması sonucunu doğurabilecektir. İnceleme konusu dosya bakımından bu husus değerlendirildiğinde, 2008 yılında Türkiye’de hayat dışı sigorta branşlarında satılan toplam poliçeler içinde bankaların payının sadece % 11,57 düzeyinde olduğu görülmektedir. Buna göre, bankaların sattığı poliçelerin tamamı krediye bağlanarak satılmış olsa bile toplamda sigortacılık pazarının sadece %11,57’si kapatılmış olacaktır. Bu rakamların ışığında, Türkiye’de faaliyet gösteren bankaların bireysel ve ticari kredi hizmetlerinin sunumunda bağlama uygulaması içerisinde bulunmasının kümülatif etkisinin, pazarın potansiyel rakiplere kapatılması sonucunu doğurmayacağı; dolayısıyla Türkiye’de faaliyet gösteren bankaların dosya konusu uygulamalarına ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesi kapsamında herhangi bir işlem yapılmasına gerek bulunmadığı neticesine varılmıştır.

J.2. Bursa ve İzmir İllerinden Gelen Şikâyetlere İlişkin Değerlendirme

370 Öneraştırma Bursa Mudanya'dan ve İzmir'den gelen şikâyetler üzerine açılmıştır. Başak Groupama Bursa ili Mudanya ilçesi yetkili acentesi Eşref EVCİL tarafından yapılan başvuruda, Mudanya ilçesinde bulunan Ziraat Bankası şubesinin kredi verdiği müşterilerine kasko sigorta poliçelerinin de banka aracılığı ile yaptırılması konusunda dayatmada bulunduğu iddia edilmiştir. AXA acentesi Türev Sigorta adına Mehmet URLU tarafından gönderilen başvuruda ise şikâyetçi, 15 yılı aşkın süredir hizmet verdiği Özfiliz Elektronik İnş. Gıda San. ve Tic. Ltd. Şti.'nin Vakıfbank Basmane Şubesi'nden kredi almak istemesi üzerine, bankanın kredi vermeyi sigorta poliçesi de alma şartına bağladığını ve bu nedenle müşterisini kaybettiğini iddia etmiştir. Bu şikâyetlerin rekabet hukuku alanında yasaklanan türden bir bağlamadan kaynaklanıp kaynaklanmadığının anlaşılabilmesi için Ziraat Bankası'na ve Başak Groupama'ya Bursa'da satılan toplam poliçe adedi, bunun içinde Ziraat Bankası'nın payı ve Ziraat Bankası'nın sattığı poliçelerden kaçının krediye bağlı olduğu sorulmuştur.

380 Anılan teşebbüslerden gelen bilgilere göre, Başak Grupama'nın, Bursa'da 2008 yılında banka kanalıyla satılan toplam poliçe adedi (.....); banka dışındaki kanallarla satılan toplam poliçe adedi (.....)'dir. Diğer bir deyişle, poliçelerden %(...)'i banka acentesi olan Ziraat Bankası tarafından satılmıştır. Ziraat Bankası'nın gönderdiği bilgilerden sadece DASK poliçeleri karşılaştırma yapmaya uygundur. Buna göre, anılan banka tarafından krediye bağlı olarak düzenlenen (.....) DASK poliçesi bulunmaktayken, kredi ile ilişkisi olmaksızın satılan toplam DASK poliçe adedi (.....)'dir. Bu da %(...)'lük bir orana tekabül etmektedir. Bu oranlardan yola çıkılarak Bursa'da yüksek oranlı bir bağlama olmadığı söylenebilecektir. Ayrıca konut kredisi alan müşterilerin DASK poliçesini zorunlu olarak yaptırmaları nedeniyle banka için bu ürünleri bağlamak daha kolay olmaktadır. Aynı şekilde Ziraat Bankası'nın tarım sigortalarında daha yoğun bağlama uyguladığı, bunun sebebinin ise çiftçiler için avantajlı krediler veren bir banka olduğu söylenebilecektir.

390 Diğer yandan Vakıfbank bakımından benzer bir oranlama yapılamayacaktır. Zira şikâyet AXA acentesinden gelmesine karşılık Vakıfbank Güneş Sigorta'nın acenteliğini yapmaktadır. Bu nedenle İzmir bakımından Türkiye genelindeki verilere göre değerlendirme yapıldığında, bankaların diğer prim üretim kanalları arasında sadece % (...)'lik bir paya sahip olduğu görülmektedir.

400 Sonuç olarak İzmir ve Bursa illeri bakımından şikâyet edilen bankaların kredi ürünlerine sigorta poliçelerini bağladıklarını gösteren bir bulguya rastlanmadığı söylenebilecektir.

410 Son olarak bu iller bakımından bağlama yapıldığı varsayılsa bile şikâyet edilen bankaların pazar payları, bağlamanın ihlal olarak kabul edilmesine engel olacaktır. Zira Ziraat Bankası Bursa'daki bireysel krediler pazar payını 2008 yılı için % (...), 2009'un ilk çeyreği için % (...) olarak; ticari krediler pazar payını 2008 yılı için % (...), 2009'un ilk çeyreği için % (...) olarak bildirmiştir. Vakıfbank ise İzmir'deki bireysel krediler pazar payını 2008 yılı için % (...), 2009'un ilk çeyreği için % (...); ticari krediler pazar payını 2008 yılı için % (...), 2009'un ilk çeyreği için % (...) olarak bildirmiştir. Esasen, pazar gücünün yokluğunda bağlamanın 4. veya 6. madde anlamında ihlal olarak kabul edilmesi imkânı bulunmamaktadır. Çünkü müşterilerin alternatif temin kaynakları vardır. Dolayısıyla şikâyetlerin geldiği iller bakımından yapılan

09-34/786-191

değerlendirme de Türkiye genelindeki değerlendirmeye paralel olarak şikâyet konusu iddiaların rekabet ihlali olmadığı yönündedir.

K. SONUÇ

Düzenlenen rapora ve dosya kapsamına göre; başvuru konusu iddialara ilişkin olarak 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek bulunmadığına, şikâyetlerin reddine OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.