

## **REKABET KURULU KARARI**

**Dosya Sayısı** : D1/1/L.K.-98/1(D4/2/S.C.-99/1) (Önaraştırma)

**Karar Sayısı** : 99-24/211-124

**Karar Tarihi** : 20.5.1999

### **A- TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER**

**İkinci Başkan** : Prof. Dr. M. Tamer MÜFTÜOĞLU,

**Üyeler** : Mehmet Zeki UZUN, Sadık KUTLU, Dr. Kemal EROL, İsmet CANTÜRK, Nejdet KARACEHENNEM, Mustafa PARLAK, A. Ersan GÖKMEN, R. Müfit SONBAY, Kubilay ATASAYAR, Murat GENCER

**B- RAPORTÖRLER:** Süleyman CENGİZ, Oğuzkan GÜZEL, Cihan AKTAŞ,  
K. Oğuz KARAKOÇ

**C- ŞİKAYET EDEN:** - Murat GÜVENEL

Halk Sigorta T.A.Ş. Genel Müdür Başyardımcısı  
Büyükdere Cad., No:161, Zincirlikuyu/İstanbul

- Uyum Sigorta Aracılık Hizmetleri

Cemal Gürsel Cd. Özgül İşhanı Kat:2 Daire:12, Adana

- Sader Sigorta Acenteleri Derneği

Tunalı Hilmi Cd. No:88/104 06700 Kavaklıdere/Ankara

- Mersin Sigorta Acenteleri Derneği

T.H.K. İşhanı No:201 Mersin

**D- HAKKINDA ÖNARAŞTIRMA YAPILANLAR:** Bankacılık sektörü

**E- 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.

**F- İDDİALARIN ÖZETİ:** Şikayetçi konuya ilişkin dilekçesinde, T. Emlak Bankası'ndan konut ve taşıt kredisi kullananlara bu malların söz konusu Banka'nın acentesi olan OYAK Sigorta tarafından sigortalanması zorunluluğunun getirildiğini, bu durumun 4054 sayılı Kanun'un ihlali niteliğinde olduğu iddia etmektedir. Benzeri başvurular ve yapılan incelemeler söz konusu uygulamanın bankacılık sektöründe yaygın olduğunu göstermiştir.

**G- DOSYA EVRELERİ** : Kurum kayıtlarına 26.6.1998 tarih, 1593 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 30.7.1998 tarih, D1/1/L.K.-98/1 sayılı İlk İnceleme Raporu, 13.8.1998 tarih, 78 sayılı Kurul toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Kanun'un 4 ve/veya 6. maddelerinin ihlaline ilişkin bir soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla, Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca ve 78/602-112 sayı ile önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca düzenlenen 25.1.1999 tarih, D4/2/S.C.-99/1 sayılı Öneraştırma Raporu, 4.2.1999 tarihli Kurul toplantısında görüşülmüş, 99-5/39-14 sayı ile öneraştırmanın derinleştirilmesi kararı alınmıştır.

Anılan Kurul kararı uyarınca yapılan değerlendirme sonucunda Raportör Süleyman CENGİZ tarafından düzenlenen 16.3.1999 tarihli ve Raportörler Oğuzkan GÜZEL, Cihan AKTAŞ ve K. Oğuz KARAKOÇ tarafından müşterek düzenlenen yine aynı tarihli iki ayrı ek görüş 17.3.1999 tarih, REK.0.08.00.00/14 sayılı Başkanlık önergesi ile 23.3.1999 tarihli Kurul toplantısında görüşülerek taraflara ve ilgili kurumlara görüş bildirilmesine 99-17/117-51 sayı ile karar verilmiş, ancak nihai karar yeter sayısı bulunmadığından, konu müteakiben 17.5.1999 tarih ve REK.0.08.00.00/30 sayılı Başkanlık önergesi ile 99-24 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

**H- RAPORTÖRLERİN GÖRÜŞÜ:** Öneraştırmayı yürüten Raportörler; ilgili pazarda faaliyet gösteren teşebbüsler hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığı, ancak, konuya ilişkin tespit ve görüşlerin Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve ilgili taraflara bildirilmesinin yerinde olacağı şeklindeki azınlık görüşüne karşılık; 4054 sayılı yasanın 4 ve 6. maddelerinin ihlal edilip edilmediğinin açıklığa kavuşturulması için Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasının uygun olacağı sonucuna ulaşmışlardır.

## **İ- İNCELEME VE DEĞERLENDİRME**

### **1. İlgili Pazar**

*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.

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

*Coğrafi Pazar:* Banka ve sigorta sektörlerinin şubeler ve acenteler aracılığı ile ülkemizin her yerine yayılmış olması ve Öneraştırma konusu uygulama da dahil olmak üzere hemen her türlü uygulamalarının tek tiplendirilmiş olması dikkate alınarak, ilgili coğrafi pazar Türkiye Cumhuriyeti sınırları olarak belirlenmiştir.

### **2. Yapılan Tespitler ve Hukuki Değerlendirme**

Şikayet konusu uygulamada sigorta şirketlerinin acentalığını yapan bankaların, aynı anda hem sigorta işlemlerini gerçekleştirip hem de kredi vermek suretiyle başka bir ticari faaliyeti daha yürütüyor olmaları inceleme konusu faaliyetleri teşebbüsler açısından çekici hale getirmektedir. Bankalar acentelik geliri elde etmek ve sermayesine ortak -çoğu zaman büyük ortak- oldukları sigorta şirketlerinin karlarından pay almak için, kullandıkları kredilere karşılık aldıkları teminatların sigortalanması işleminin, acenteliklerini yaptıkları sigorta şirketi

tarafından yapılmasını tercih etmektedirler. Bazı sigorta şirketlerinin, acenteliklerini yapan bankaların personeline yönelik promosyon çalışmaları -ki bu kapsamda yurt dışı geziler veya toplanan primlerden pay verilmesi uygulamaları yer almaktadır- yaptıkları görülmektedir. Bu tür faaliyetler de banka personelinin sigorta şirketi konusunda seçici olmasına yol açabilmektedir.

Bankaların zaman zaman müşterilerini sigorta yaptırılacak şirket hususunda zorladıkları iddiası birçok şikayet dilekçesinde yer almaktadır. Yapılan incelemeler bu iddiayı doğrular niteliktedir. Öyle ki tek tip kredi sözleşmelerinde yer alan hükümlerde zorlamanın bulunmadığı durumlarda dahi müşterinin serbest seçim olanaklarından yoksun bırakıldığı anlaşılmaktadır. Sözleşmelerde genel olarak kredi teminatlarının sigortalarının “banka tarafından bankanın uygun göreceği sigorta şirketine” ya da “müşteri tarafından bankanın uygun göreceği sigorta şirketine” yaptırılacağına ve her halde her türlü masrafların müşteri tarafından ödeneceğine ilişkin hükümler yer almaktadır. Bu hükümlerin uygulaması ve/veya bankaların kendi belirledikleri sigorta şirketleri ile çalışma zorunluluğu öngörmeleri, kredi müşterilerini bu yönde zorlamaları ya da müşteriyi sigorta yaptırdığına dair bilgilendirmemeleri, müşterinin ilgili sigorta ürününü bankadan başka dağıtım kanallarından temin edilebilmesi imkanını ortadan kaldırmaktadır. Bu durumun doğal sonucu olarak “banka kredi teminatlarının sigortalanması” olarak tanımlanan pazarda sadece krediyi kullandıran banka sigorta ürünleri pazarlayabilmekte, dolayısıyla her bankanın kendi teminatlarının sigortalanması işlemi, ortağı olduğu ya da acenteliğini yaptığı sigorta şirketi tarafından yapılmaktadır. Sonuç olarak da, serbest acentelerin satış yapmaları imkanı ortadan kalkmakta ve tüketicinin olası pazarlama faaliyetlerinden faydalanması engellenmekte, dağıtım imkanlarının kısıtlanması sonucu krediyi kullandıran bankanın acenteliğini yaptığı sigorta şirketi dışındaki sigorta şirketlerinin pazara girmesi ve ürünlerinin pazarlanması da kısıtlanmış olmaktadır. Bu etkilere bağlı olarak ilgili pazar banka ve acenteliğini yaptığı sigorta şirketi bazında birbirinden izole edilmiş parçalara ayrılmakta, sağlıklı bir rekabetin oluşumu engellenmektedir.

Bankaların, acentesi oldukları sigorta şirketi ile çalışmak istemelerinin gerekçeleri araştırıldığında; bunun, bankaların ticari çıkarlarının gereği olduğu görülmektedir. Yukarıda da ifade edildiği gibi bankaların kredi teminatlarının sigortalanması işlemini acenteliklerini yaptıkları sigorta şirketine yaptırmaları için çeşitli, rasyonel olarak kabul edilebilecek gerekçeleri vardır. Bu açıdan bakıldığında bankaların rekabetin belirsizliğini ve beraberinde getirdiği riskleri bir işbirliği ve koordinasyonla ikame ettiklerini söylemek mümkün değildir. Ayrıca raporörlerin görüştüğü banka yetkililerinin acentelik ve kar payı geliri getirmeleri, çalışma kolaylığı ve güvence sağlamaları nedeniyle acenteliğini yaptıkları sigorta şirketi ile çalışmayı tercih ettiklerine ilişkin ifadeleri, olası bir uyumlu eylem karinesinin ortadan kaldırılmasına yetecek, 4054 sayılı Kanun’un 4. maddenin son fıkrası anlamında ekonomik ve rasyonel bir gerekçedir. Yukarıdaki açıklamalara dayanarak; bankaların bir uyumlu eyleminden ziyade, kendi iktisadi çıkarlarının gerçekleşmesine yönelik rasyonel davranışlarından söz etmek yerinde olacaktır.

Öte yandan, ilgili pazarın adacıklar halinde ayrılması ve bu adacıkların her birinin dışarıya kapatılması bankaların ilgili ürün pazarında birlikte hakim durumda bulunmaları olasılığını gündeme getirmektedir.

Birlikte hakimlik üç şekilde oluşturulabilir: Bunlar; ekonomik birlik halinde bulunan bir grup teşebbüsün hakim durumda olması, belli bir pazarda faaliyet gösteren bir grup teşebbüsün aralarında yapacakları bir anlaşma ile birlikte hakim duruma gelmeleri ve oligopolistik pazarlarda faaliyet gösteren teşebbüslerin birlikte hakimliğidir. Yukarıda yer verilen açıklamalardan da anlaşılacağı üzere ilk iki durum şikayet konusu ile ilgili değildir. Bu nedenle birlikte hakimlik değerlendirmesi pazar yapısı çerçevesinde yapılmıştır.

İlgili ürün üretiminin az sayıda ve birbirine yakın güçte işletmelerin elinde yoğunlaştığı ve bunların herhangi birinin fiyatlama takdidinin diğerlerinin pazar payını önemli ölçüde etkilediği sanayi kollarının yapısı oligopolisttir. Bu pazarlarda yer alan rakipler kendi pazar paylarını arttırmak için yapacakları her türlü girişimin, pazarda yer alan diğer teşebbüslerin karşı tedbirleri nedeniyle kendi zararlarıyla sonuçlanacağını bilirler ve bu nedenle birbirleri ile etkin bir rekabete girmekten çekinirler. Bu pazarlarda teşebbüsler aralarında anlaşma olmasa bile pazar yapısının bir gereği olarak birlikte hakim durumda bulunabilirler.

Oligopolistik pazarlarda, arada herhangi bir anlaşma olmadan, kendiliğinden teşebbüsler arası paralel davranışlar söz konusudur. Anılan bu paralel davranışlar rekabetin belirsizliğinin ve getirdiği risklerin koordinasyon ve işbirliği ile ikame edilmesinden, bu amaçla rekabetten kaçınılması ve bazı çıkarlardan vazgeçilmesinden ya da bazı fırsatların değerlendirilmesinin rakiplere terk edilmesinden ziyade pazarın yapısından kaynaklanan sebeplerle en rasyonel davranışlar olarak ortaya çıkarmaktadırlar. Yapısal şartlara bağlı olarak meydana gelen birlikte hakimlik, bu durumun kötüye kullanılması halinde, hukuka aykırı olarak değerlendirilmekte ve cezalandırılmaktadır.

İşletmelerden biri kendi müşterilerine karşı kötüye kullanma sayılacak bir davranış yaptığında bunu rakiplerinin içinde buldukları oligopolistik pazarın bir gereği olarak tepki göstermeyeceklerini bilerek yapıyorsa, bu davranış birlikte hakim durumun kötüye kullanılması olarak değerlendirilmek suretiyle yasaklanabilir.

İlgili ürün pazarında bir birlikte hakim durumda olma ihtimalini destekleyecek pazar yapısının bulunup bulunmadığı araştırıldığında, ilgili ürün pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin sayısı (74 adet) ve bunların birbirlerine karşı nisbi büyüklükleri dikkate alınarak, bu pazarın birlikte hakim durumluk oluşturulması için elverişli bir dar oligopolistik pazar olarak tanımlanmasının mümkün olmadığı görülmektedir.

Nitekim, pazarda faaliyet gösteren bankaların kullandıkları kredilerin miktarlarına bağlı olarak pazarın yapısı incelendiğinde toplam kredilerin % 20'sini kullandıran Ziraat Bankası'nın ardından, payları % 4,5 ile % 7 arasında değişen 9 adet bankanın genelden ayrılacak bir grup oluşturarak Ziraat Bankasını takip ettikleri görülmektedir. Üçüncü bir grup olarak toplam krediler içindeki payları % 1 ile % 2 arasında değişen 8 adet banka dikkati çekmektedir. Buna göre ilk 10 banka toplam kredilerin % 72'sini, bunları takip eden 8 orta büyüklükteki banka toplam kredilerin % 12'sini, kalan 54 adet banka kredilerin % 16'sını kullandırmaktadır. Bu veriler ışığında; Türk bankacılık sektörü her ne kadar iktisat teorileri anlamında bir oligopolistik pazar ise de (bu pazar girişin bakanlar kurulu izni ve sermaye şartı gibi şartlara bağlı olması ve faaliyet gösteren teşebbüslerin nisbeten kısıtlı sayıda olması

nedenleriyle) bu yapının birlikte hakim durumda bulunmaya ilişkin dar oligopol tanımına uymadığı anlaşılmıştır.

## **J- SONUÇ**

Dosya mevcudu bilgi ve belgeler ışığında, bankaların kullandıkları çeşitli kredilere ilişkin sigortalama işlemlerinde, kendileri tarafından belirlenen sigorta şirketleri ile çalışma zorunluluğu getirmek suretiyle 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettikleri şeklindeki iddiaların değerlendirilmesi sonucunda, söz konusu davranışın rekabeti sınırlayıcı teşebbüsler arası bir anlaşma, uyumlu eylem veya teşebbüs birliği kararından kaynaklanmaması nedeniyle Kanun'un 4. maddesini ihlal etmediği ve ayrıca bir birlikte hakim durumluk için gereken unsurların bulunmaması nedeniyle de Kanun'un 6. maddesi kapsamında bir ihlal olarak değerlendirilemeyeceği gerekçeleri ile ilgili ürün pazarında faaliyet gösteren teşebbüsler hakkında soruşturma açılmasına gerek olmadığına,

OYÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

## KARŞI OY GEREKÇESİ

Kurulumuzca alınan 20.05.1999 tarih, 99-24/211-124 sayılı karara aşağıdaki nedenlerle katılmıyorum.

Tahkikat konusu olan 74 banka ve 64 sigorta şirketi içerisinde banka+sigorta şirketi şeklinde oluşan teşebbüslerin tespiti ve bu teşebbüslerin “banka teminatlarının sigortalanması” ilgili ürün pazarında,

- rekabeti kısıtlayıcı uyumlu eylemlerde bulunarak pazarın paylaşılması ve kontrolü ile rakip teşebbüslerin faaliyetlerini zorlaştırmak,

- birlikte hakim durumluğa, ticari faaliyet alanına başka bir teşebbüsün girmesine doğrudan veya dolaylı olarak engel olmak ve rakiplerinin piyasadaki faaliyetlerini zorlaştıran eylemlerde bulunmak ve tüketicinin zararına olarak pazarlamayı kısıtlamak şeklinde kötüye kullanmak,

eylemlerini gerçekleştirmek suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un; rekabeti sınırlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararları yasaklayan 4’üncü madesinin ikinci fıkrasının (b) ve (d) bentlerini ve/veya hakim durumun kötüye kullanılmasını yasaklayan 6’ncı maddesinin ikinci fıkrasının (a) ve (e) bentlerini ihlal edip etmediklerinin açıklığa kavuşturulması gerektiği kanaatiyle, Kanun’un 41’inci maddesi uyarınca soruşturma açılmasının yerinde olacağı düşüncesindeyim.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

**Mehmet Zeki UZUN**

**Kurul Üyesi**