

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2024-4-013 (Devralma)
Karar Sayısı : 24-26/630-263
Karar Tarihi : 12.06.2024

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,
Cengiz ÇOLAK, Berat UZUN

B. RAPORTÖRLER : Esma AKSU, Rabia BALTACI, Orhan Enes ÖZERDEM,
Esranur DOĞAN

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN

: - Capital One Financial Corporation
Temsilcileri: Av. Gönenç GÜRKAYNAK, Av. O. Onur
ÖZGÜMÜŞ, Av. Efe OKER, Av. Su AKGÜL,
Av. G. Irmak KİÇKİ
Çitlenbik Sokak No: 12 Yıldız Mahallesi, Beşiktaş/İstanbul

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Discover Financial Services'in tek kontrolünün Capital One Financial Corporation tarafından devralınması işlemi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 26.04.2024 tarih ve 51280 sayı ile giren ve eksiklikleri en son 24.05.2024 tarih ve 52209 sayı ile tamamlanan bildirim üzerine düzenlenen 10.06.2024 tarih ve 2024-4-013/Öİ sayılı Devralma Ön İnceleme Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda, bildirim konu işleme izin verilmesinde sakınca bulunmadığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (4) Başvuruda; Discover Financial Services'in (DISCOVER) tek kontrolünün Capital One Financial Corporation (CAPITAL ONE) tarafından devralınması işlemine 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) ve 2010/4 sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ (2010/4 sayılı Tebliğ) çerçevesinde izin verilmesi talep edilmektedir.
- (5) İşlemin temelini, DISCOVER, CAPITAL ONE ve Vega Merger Sub, Inc¹. (VEGA MERGER) arasında 19.02.2024 tarihinde imzalanan *Birleşme Sözleşmesi ve Planı* (Sözleşme) oluşturmaktadır.
- (6) 2010/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesinin birinci fıkrasında, *"Kontrolde kalıcı değişiklik meydana getirecek şekilde; bir veya daha fazla teşebbüsün tamamının ya da bir kısmının doğrudan veya dolaylı kontrolünün, hisse ya da mal varlığının satın alınmasıyla, sözleşmeyle veya diğer bir yolla bir ya da daha fazla teşebbüs veya hâlihazırda en az bir teşebbüsü kontrol eden bir ya da daha fazla kişi tarafından devralınması, 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi kapsamında devralma sayılır."* denilmektedir.

¹ Bildirim Formunda, VEGA MERGER'in, CAPITAL ONE'in tamamına sahip olduğu özel amaçlı bir şirket (special purpose vehicle) olduğu, bildirilen işlemin gerçekleştirilmesi amacıyla kurulduğu ve Türkiye'de veya dünyanın başka bir yerinde herhangi bir ticari faaliyet yürütmeyeceği belirtilmiştir.

- (7) Devre konu varlık olan DISCOVER'ın işlem öncesi ve sonrası hissedarlık yapısına aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

Tablo 1: Devre Konu DISCOVER'ın İşlem Öncesi ve Sonrası Hissedarlık Yapısı

İşlem Öncesi Hissedarlık Yapısı		İşlem Sonrası Hissedarlık Yapısı	
Hissedar	Hisse Oranı (%)	Hissedar	Hisse Oranı (%)
The Vanguard Group	(.....)	CAPITAL ONE	(.....)
Capital World Investors	(.....)		
BlackRock, Inc.	(.....)		
Diğer	(.....)		
TOPLAM	100	TOPLAM	100
Kaynak: Bildirim Formu			

- (8) DISCOVER'ın işlem öncesi herhangi bir teşebbüs veya kişi tarafından kontrol edilmediği görülmektedir. Bildirim konusu işlem sonrasında ise CAPITAL ONE, DISCOVER ve VEGA MERGER arasında kapanışta imzalanması öngörülen Sözleşme'de devralmanın iki aşamadan oluşacağı, ilk aşamada DISCOVER'ın varlığını devam ettirecek şekilde CAPITAL ONE'nin tamamına sahip olduğu VEGA MERGER ile birleşeceği, bu birleşme işlemi ile VEGA MERGER'in varlığının sona ereceği; ikinci aşamada ise DISCOVER'ın hukuki varlığını devam ettirerek CAPITAL ONE'in bir iştiraki haline geleceği ifade edilmiştir. Dosya konusu işlemle benzer olarak devre konu teşebbüsün devralan teşebbüsün bir iştiraki ile ana teşebbüs tarafından kontrol edilecek şekilde birleşmesi hali "ters üçlü birleşme" (*reverse triangular merger*) olarak tanımlanmakta, bu durumda bir birleşmenin meydana gelmeyeceği kabul edilmekte ve Rekabet Kurulu (Kurul) içtihi uyarınca bir devralma işlemi olarak nitelendirilmektedir². Bu çerçevede; bildirim konusu işlemin tamamlanması halinde herhangi bir gerçek veya tüzel kişi tarafından kontrol edilmeyen devre konu DISCOVER, ters üçlü birleşme yoluyla nihai olarak CAPITAL ONE'in tek kontrolüne geçeceğinden kontrol yapısında kalıcı olarak değişiklik meydana gelecektir. Bu çerçevede işlem sonucu kalıcı bir kontrol değişikliği gerçekleşeceğinden bildirim konusu işlem, 2010/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi uyarınca bir devralma işlemidir.
- (9) Tarafların ciro bilgileri incelendiğinde işlem taraflarından CAPITAL ONE'in ve DISCOVER'ın ayrı ayrı ve toplam Türkiye cirolarının 2022/2 sayılı Tebliğ'in 7. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde belirlenmiş eşiklerin altında kaldığı görülmektedir. Yine işlem taraflarından CAPITAL ONE'in dünya cirosunun 2022/2 sayılı Tebliğ'in 7. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belirlenmiş eşikleri aştığı görülmekle birlikte, devre konu DISCOVER'ın Türkiye cirosunun ise bahsi geçen ciro eşiklerinin altında olduğu anlaşılmaktadır. Ancak devre konu teşebbüsün dijital bankacılık ve ödeme hizmetleri alanında faaliyet gösterdiği ve bu nedenle 2022/2 sayılı Tebliğ'in 7. maddesinin ikinci fıkrasında düzenlendiği üzere teknoloji teşebbüsü niteliğinde olduğu değerlendirilmektedir. Bu kapsamda bildirim konusu işlem, 2010/4 sayılı Tebliğ'in 7. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca Kuruldan izin alınması gereken bir devralma işlemi niteliğindedir.
- (10) 2010/4 sayılı Tebliğ'in ekinde yer alan bildirim formunda etkilenen pazarlar, "Türkiye'de, a) Taraflardan ikisinin veya daha fazlasının aynı ürün pazarında ticari faaliyette bulunduğu (yatay ilişki), b) Taraflardan en az bir tanesinin bir diğerinin faaliyet gösterdiği herhangi bir ilgili pazarın alt veya üst pazarında ticari faaliyette bulunduğu (dikey ilişki), tüm ilgili ürün pazarlarından ve ilgili coğrafi pazarlardan oluşmaktadır." şeklinde tanımlanmaktadır.

² Kurulun 20.07.2023 tarihli ve 23-32/618-207 sayılı Pfizer/Seagen kararı; 13.07.2023 tarihli ve 23-31/592-202 sayılı Microsoft/Activision Blizzard kararı; 25.05.2023 tarihli ve 23-24/444-152 sayılı Silver Lake/Qualtrics kararı ile 18.05.2023 tarihli ve 23-23/428-143 sayılı Mars/Heska kararı.

- (11) CAPITAL ONE; kredi kartı, bireysel bankacılık ve ticari bankacılık alanlarında tüketicilere, küçük işletmelere ve ticari müşterilere yönelik olarak faaliyet göstermekte, Türkiye’de herhangi bir faaliyeti, iştiraki ve/veya bağlı kuruluşu ve yerel varlığı bulunmamaktadır. DISCOVER ise dijital bankacılık ve ödeme hizmetleri alanında faaliyet göstermektedir. DISCOVER, Türkiye’de iki ağ sağlayıcı iştiraki DFS Services LLC (DFS) ve Diners Club International (DCI) aracılığıyla faaliyet göstermektedir. DFS ve DCI, DISCOVER ağ katılımcılarına ödeme kartları ve araçları ihraç etmeleri ve ticari ödeme işlemlerini kabul etmeleri için yetki vermektedir. DISCOVER, ağ katılımcıları bakımından işlemleri yürütmek için aldığı ücretler aracılığıyla Türkiye’de ciro elde etmektedir. DISCOVER, sınır ötesi hacimlerinden kazanılan takas ve kabul ücretleri aracılığıyla da Türkiye’de ciro elde etmektedir. Dolayısıyla DISCOVER’ın DFS ve DCI aracılığıyla elde ettiği Türkiye cirosu, lisans ücretlerini ve hizmet merkezi ücretleri, sınır ötesi ücretleri, marka ücretleri ve teknoloji hizmeti ücretleri gibi ücretleri içermektedir.
- (12) Devralan teşebbüs CAPITAL ONE’ın Türkiye’de herhangi bir faaliyetinin bulunmadığı ve Türkiye’den herhangi bir ciro elde etmediği, dosya konusu devralma haricinde öngörülebilir bir gelecekte Türkiye’de faaliyet göstermeyi ve herhangi bir varlık alımını veya satışını planlamadığı beyanı dikkate alındığında, işlemle birlikte taraflar arasında Türkiye pazarında mevcut veya potansiyel herhangi bir yatay/dikey örtüşme oluşmayacağı değerlendirilmektedir. Her halükârda Avrupa Birliği Komisyonunun (Komisyon) ve Kurulun içtihadı dikkate alınarak devre konu DISCOVER’ın Türkiye’ye ilişkin faaliyetleri de incelenmiştir.
- (13) Komisyonun 26.06.2020 tarihli *Nexi/Intesa Sanpaolo*³ kararında, kamuya açık kartlı ödeme sistemleri kart sahibi tarafından mağazalarda satın alınan ürün veya hizmetler karşılığında nakit para ödemenden banka veya kredi kartı gibi bir ödeme kartıyla ödeme yapılmasına olanak sağlayan sistem olarak tanımlamaktadır. Komisyonun 24.07.2022 tarihli *Visa International*⁴ kararında ise ödeme kartlarına ilişkin ilki farklı ödeme sistemleri (farklı ödeme kartı şemaları) arasında, ikincisi kart bağlantılı faaliyetler için finansal kuruluşlar arasında olmak üzere iki farklı rekabetin bulunduğu ifade edilmiştir. İlgili Komisyon kararında ödeme sistemleri arasındaki rekabetin “sistem/ağ” veya “üst pazar” olarak tanımlandığı, finansal kuruluşlar arasındaki rekabetin ise “sistem içi pazarlar” veya “alt pazar” olarak tanımlandığı belirtilmiştir. Kurulun kartlı ödeme sistemleri pazarına ilişkin anlaşmaları değerlendirdiği *BKM/Discover*⁵ kararında, Komisyonun *Visa International* kararına atıf yapıldığı ve ilgili ürün pazarının “kartlı ödeme hizmetleri” olarak tanımlandığı görülmektedir. Kurulun *BKM/Discover* kararında ödeme kartlarına ilişkin farklı ödeme şemaları arasında ve kart bağlantılı faaliyetler için finansal kuruluşlar arasında iki tür rekabetin olduğu ifade edilmiştir. Son olarak Kurulun Garanti Bankası AŞ ve Türkiye Halk Bankası AŞ arasındaki American Express (AMEX) markalı kartların kabulüne ilişkin *Garanti/Halkbank*⁶ kararında AMEX’in, VISA ve MASTERCARD gibi bir kartlı ödeme sistemi işleticisi olduğu ve onlarla rekabet ettiği ifadeleri yer almaktadır.
- (14) İlgili kararlar ışığında dijital bankacılık ve ödeme hizmetleri alanında faaliyet gösteren DISCOVER’ın “kartlı ödeme sistemi işletim hizmetleri” pazarında faaliyet gösterdiği anlaşılmaktadır.
- (15) Ayrıca, Kurulun 18.02.2016 tarih ve 16-05/106-47 sayılı kararıyla Türkiye’de bankaların BKM tarafından işletilen Türkiye’nin Ödeme Yöntemi (TROY) markası

³ Komisyonun 26 Haziran 2020 tarihli M.9759 - Nexi / Intesa Sanpaolo kararı,

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0914&from=EN>

⁵ Kurulun 18.02.2016 tarih ve 16-05/106-47 sayılı BKM/Discover kararı.

⁶ Kurulun 15.11.2018 tarih ve 18-43/684-337 sayılı Garanti/Halkbank kararı.

altında ihraç ettiği kartların yurtdışında DISCOVER ağında kullanılabilmesi, yine yurtdışında basılmış DISCOVER kartların Türkiye’de sisteme dâhil olmak isteyen kart kabul eden kuruluşların terminallerinde kullanılabilmesi işlemine bireysel muafiyet tanınmasına karar verilmiştir. Dolayısıyla TROY sisteminin kurulmasını teminen BKM ile DISCOVER arasında imzalanan “İşbirliği Anlaşması” ile Türkiye dışında Discover Global Network ağı üzerinde kabul edilen kartların Türkiye içinde kullanımı ve Türkiye içinde çıkarılan TROY kartların aynı zamanda yurtdışında kullanımı mümkün kılınmıştır. Bu işlem kapsamında DISCOVER’ın Türkiye dışında Discover Global Network ağı vasıtasıyla kabul edilen TROY Global Cards sayısı üzerinden 2023 yılına ilişkin Türkiye’deki tahmini pazar payı %(.....)’dir⁷. BKM sistemindeki veriler ışığında 2023 yılında Türkiye’de faaliyet gösteren ödeme sistemi işleticilerinin Türkiye’de çıkardıkları kart sayısı bakımından pazar payları incelendiğinde ise; MASTERCARD’ın %(.....), VISA’nın %(.....), TROY’un %(.....), AMEX’in ise %(.....) pazar payına sahip olduğu görülmektedir.

- (16) Bu veriler çerçevesinde, işlem taraflarının faaliyet alanları arasında Türkiye sınırları içerisinde yatay veya dikey bir örtüşme bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, tarafların dünya genelindeki faaliyetleri de incelenmiştir. Buna göre DISCOVER, 2022 yılında küresel işlem hacmine göre kredi kartı ihracında %(.....); banka kartı ihracında ise %(.....) oranında pazar payına; CAPITAL ONE ise 2022 yılında küresel işlem hacmine göre kredi kartı ihracında %(.....), banka kartı ihracında ise %(.....) oranında pazar payına sahiptir. Dolayısıyla CAPITAL ONE ile DISCOVER’ın 2022 yılına ilişkin küresel düzeydeki toplam pazar paylarının genel amaçlı kredi kartı ihracı pazarında %(.....); banka kartı ihracı pazarında ise %(.....) olduğu görülmektedir. Ek olarak hem CAPITAL ONE’in hem de DISCOVER’ın perakende bankacılık ürünleri sunduğu tek coğrafi pazar olan Amerika Birleşik Devletleri’nde kredi kartı ihracı pazarında JP Morgan Chase, American Express, China Merchants, Citigroup; banka kartı ihracı pazarında ise China Construction, Agricultural Bank, ICBC, Bank of China, Bank of America, Wells Fargo gibi çok sayıda güçlü oyuncu bulunmaktadır.
- (17) Son olarak 2023 yılının ilk yarısı için DISCOVER’ın Amerika Birleşik Devletleri coğrafi pazarında genel amaçlı kredi kartı ağıları pazarındaki pazar payı %(.....); banka kartı ağıları pazarındaki pazar payı %(.....) olup CAPITAL ONE’in ise bu pazarlarda herhangi bir faaliyeti bulunmamaktadır. Bununla birlikte CAPITAL ONE tarafından gönderilen cevabi yazıya göre, CAPITAL ONE’in işlem öncesi banka ve kredi kartı ağılarını işletmek için VISA ve MASTERCARD’dan hizmet satın aldığı belirtildiğinden⁸ taraflar arasında geçmişte bu hizmetlerin teminine yönelik bir ticari ilişki de bulunmadığı anlaşılmaktadır. Ayrıca kredi ve banka kartı ağıları pazarında UnionPay, VISA, MASTERCARD, AMEX gibi güçlü oyuncular da bulunmaktadır. Bu bakımdan, işlemin küresel çapta işlem den etkilenebilecek pazarlar açısından yatay veya dikey seviyede herhangi bir rekabetçi endişeye neden olmayacağı değerlendirilmiştir.
- (18) Yukarıda yer verilen inceleme ve değerlendirmeler neticesinde, bildirim konusu işlem ile 4054 sayılı Kanun’un 7. maddesi çerçevesinde başta hâkim durumun yaratılması veya mevcut bir hâkim durumun güçlendirilmesi olmak üzere ülkenin bütünü yahut bir kısmında herhangi bir mal veya hizmet piyasasındaki etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılması sonucunun ortaya çıkmayacağı kanaatine varılmıştır.

⁷ Türkiye’de çıkarılan toplam kart sayısı (.....) adet olup Troy Global Cards sayısı ise (.....)’dur.

⁸ İşlemin ardından CAPITAL ONE’in, kredi kartı satın alma hacminin bir kısmı ve banka kartı satın alma hacminin tamamı dahil olmak üzere, 2027 yılına kadar yaklaşık (.....) değerinde banka ve kredi kartı satın alma hacmini Discover Global Network’e taşımayı planladığı, kredi kartı ağı hizmetleri için ise VISA ve MASTERCARD ile ticari ilişki içerisinde olmaya devam edeceği ifade edilmiştir.

H. SONUÇ

- (19) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, bildirim konusu işlemin 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve bu maddeye dayanılarak çıkarılan 2010/4 sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ kapsamında izne tabi olduğuna; işlem sonucunda etkin rekabetin önemli ölçüde azaltılmasının söz konusu olmaması nedeniyle işleme izin verilmesine, gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.