

**Rekabet Kurumu Başkanlığından,
REKABET KURULU KARARI**

Dosya Sayısı : 2021-4-038
Karar Sayısı : 23-17/304-102
Karar Tarihi : 06.04.2023

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,
Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN, Cengiz ÇOLAK,
Berat UZUN

B. RAPORTÖRLER : Cüneyd DAL, Burçin GÜLEŞ, Alican ŞENTÜRK,
Derya ERMİŞ, Emine YAŞAR, Ayberk GÜLTEKİN

**C. BAŞVURUDA
BULUNAN** : Gizlilik talebi bulunmaktadır.

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Rekabet Kurulunun 07.04.2022 tarih ve 22-16/265-119 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 11. maddesi uyarınca kaldırılması, değiştirilmesi ve yeni bir karar alınması talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 01.06.2021 tarih ve 18259 sayı, 15.12.2021 tarih ve 23734 sayı ile giren (.....) tarafından yapılan şikâyet başvurularında özetle; ödeme hizmetleri alanında faaliyet gösteren ödeme kuruluşlarının, üye işyeri edinme pazarında kart ihraç ve/veya kabul eden bankalarla rekabet halinde oldukları, bankaların sağladıkları altyapı sayesinde ödeme kuruluşlarının faaliyetlerini sürdürebildikleri, bu sebeple aynı piyasada faaliyet yürütmek için ödeme kuruluşlarının bankalarla anlaşmak zorunda oldukları, ancak bankaların herhangi bir objektif gerekçeye dayanmadan;
- Ödeme kuruluşlarına POS verilmemesi, verilen POS'ların yurt dışı kartlarla işleme kapatılması, bazı kampanyaların ödeme kuruluşlarına verilen POS'lara tanımlanmaması ve ödeme kuruluşları ile blokeli veya ertesi gün ödemeli çalışılmaması gibi eylemlerle sözleşme yapmayı reddetme,
 - Ödeme kuruluşlarıyla yüksek üye işyeri komisyonu oranları ile çalışılması ve ödeme kuruluşlarına farklı isimlerle ek maliyet çıkarılması gibi eylemlerle fiyat/marj sıkıştırması uygulama,
 - Bazı işyerleri özelinde ödeme kuruluşlarının anlaşma yapmasının engellenmesi yoluyla müşteri sınırlaması uygulama,
 - Tek çekim ödemelerin, taksitli ödemelerin yapıldığı POS'tan yapılmasının zorunlu tutulması yoluyla bağlama uygulaması
- gibi muhtelif rekabet karşıtı davranışlarla hakim durumlarını kötüye kullanarak ödeme ve elektronik para kuruluşlarının faaliyetlerini önemli ölçüde zorlaştırmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u (4054 sayılı Kanun) ihlal ettikleri iddia edilmiştir.
- (3) Şikâyet başvurusuna konu iddialara yönelik olarak yürütülen önaraştırma sonucunda hazırlanan 31.03.2022 tarih ve 2021-4-038/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu, Rekabet Kurulunun (Kurul) 07.04.2022 tarihli toplantısında görüşülmüş ve şikâyet başvurusunun konusunu teşkil eden;

- Bankalar tarafından ödeme kuruluşlarına POS verilmediği, verilen POS'ların yurt dışı kartlarla işleme kapatıldığı, bazı kampanyaların ödeme kuruluşlarına verilen POS'lara tanımlanmadığı, ödeme kuruluşları ile blokeli veya ertesi gün ödemeli çalışılmadığı,
- Bankalar tarafından ödeme kuruluşlarıyla yüksek üye işyeri komisyonu oranları ile çalışıldığı, ödeme kuruluşlarına farklı isimlerle ek maliyet çıkarıldığı,
- Bankalar tarafından tek çekim ödemelerin, taksitli ödemelerin işleme alındığı POS'tan işleme alınmasının zorunlu tutulduğu

iddialarına yönelik olarak soruşturma açılmasına gerek olmadığına 22-16/265-119 sayılı karar verilmiştir.

(4) Dosya kapsamında yürütülen incelemelerde ulaşılan tespitler doğrultusunda ayrıca, Kurulun 07.04.2022 tarih ve 22-16/265-M(2) sayılı, 07.04.2022 tarih ve 22-16/265-M(3) sayılı kararları ile Bonus ve World markalı kredi kartı programlarının bireysel muafiyet şartlarını taşımaya devam edip etmediklerine yönelik inceleme başlatılmasına karar verilmiştir. Yine dosya kapsamında yürütülen incelemelerde ulaşılan tespitler doğrultusunda, Kurulun 07.04.2022 tarih ve 22-16/265-M(1) sayılı kararıyla T.C. Ziraat Bankası AŞ ve QNB Finansbank AŞ'nin (QNB) müşteri sınırlaması uyguladığı iddialarına yönelik ek çalışma yapılmasına karar verilmiştir. Kurulun 08.12.2022 tarih ve 22-54/833-343 sayılı kararı ile QNB'nin incelemeye konu eylemlerine yönelik süreli bireysel muafiyet tanınmıştır.

(5) (.....) Kurum kayıtlarına 27.02.2023 tarih ve 36039 sayılı ile intikal eden başvurusunda ise, Kurulun önaraştırma tarafı bankalara soruşturma açılmasına gerek olmadığına ilişkin yukarıda bahsi geçen 07.04.2022 tarih ve 22-16/265-119 sayılı kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 11. maddesi uyarınca kaldırılması, değiştirilmesi ve yeni bir karar alınması talep edilmiştir. Söz konusu başvuruda özetle;

- 07.04.2022 tarih ve 22-16/265-119 sayılı kararda ilgili ürün pazarının hatalı şekilde tespit edildiği, bu kapsamda;
 - Kartlı ödeme hizmetlerinde çoklu erişim imkânları olup olmadığı hususuna yönelik, sektör araştırmalarında ve Kurul kararlarında platform hizmetleri kapsamında vurgulanan kilitleme etkisine ilişkin herhangi bir değerlendirmede bulunulmayarak esaslı bir analiz hatasının yapıldığı,
 - Nitekim kartlı ödemeler pazarında tüketicilerin %54'ünün tek kredi kartı, %46'sının birden fazla kredi kartı kullanmasının çoklu erişim imkânının olması şeklinde yorumlanamayacağı, zira birden fazla kart kullanan tüketicilerin buldukları her kartı kullanıp kullanmadıklarının bilinmediği,
 - Bankacılık sektöründe marka bağımlılığının oldukça yüksek olduğu, yüksek tüketici ataleti nedeniyle tüketicilerin genelde çalıştıkları bankaları, maaş aldıkları bankanın değişmesi dışındaki herhangi bir nedenden dolayı değiştirmedikleri, markalar arası geçişin o bankada birikimin bulunmaması halinde reddedilebildiği, bu hususların da kilitleme etkisinin gücünü artırdığı,
 - Ayrıca, tüketicilerin/üye işyerlerinin ikinci bir kredi kartı/POS cihazı bulduklarının önünde yasal bir engel olmamasının çoklu erişim imkânı kapsamında değerlendirilemeyeceği, tüketiciler nezdinde yüksek üyelik aidatları ve üye işyerleri nezdinde birden fazla POS buldurmanın operasyonel maliyetlerinin bulunduğu,

- Bunun yanı sıra, portföy etkileri nedeniyle ödeme kuruluşlarının markalı kredi kartlarının hepsiyle maliyetleri artırmak pahasına anlaşma yapmak durumunda kaldıkları,
 - Pazarda yüksek şebeke etkilerinin bulunduğu ve sadakat programlarının yoğun bir şekilde uygulandığı gözetildiğinde kilitlenme etkilerinin markalı kredi kartı programlarına önemli bir pazar gücü sağladığı ve her birinin ayrı bir pazar olarak tanımlanması gerektiği,
 - Ekosistemler arasındaki rekabetin, rekabet ihlallerinden ziyade birleşme ve devralma ile dijital piyasa devlerinin işlemleri bakımından dikkate alındığı, bu doğrultuda bankacılık sektörü kapsamında marka özelinde alt pazar tanımlanmasına gidilmesinin ekosistemler arasındaki rekabetin ihmal edilmesine yol açabileceği yönündeki çıkarımın hatalı olduğu,
 - Kararda, şikâyet dilekçesinde yer verilen ilgili ürün pazarının kart markası özelinde tanımlanmasına gerekçe olarak gösterilen ardıl piyasa ilişkisine ve telekomünikasyon sektörü analojisine ilişkin olarak hiçbir değerlendirmede bulunulmadığı, bilindiği üzere kredi kartı ihracı yapıldıktan sonra tüketicilerin bu kredi kartlarını kullanabileceği yerlerin sınırını ihraççı bankanın belirlediği, bankanın POS cihazı sağlamadığı üye iş yerinde, prensip olarak, ilgili kredi kartının en azından doğrudan kullanılmadığı, bankaların kredi kartı ihracı piyasasının ardıl piyasasının da ödeme sonlandırma piyasası olarak kabul edilebileceği,
- Sözleşme yapmanın reddi iddiasına ilişkin karardaki tespitlerin hatalı olduğu, bu çerçevede;
- Sözleşme yapmanın reddi ihlaline ilişkin koşulların sağlanmadığına ilişkin ileri sürülen bütün gerekçelerin ilgili ürün pazarının geniş tanımlanmasına dayandığı,
 - Reddetmenin alt pazarda etkin rekabeti ortadan kaldırmasının muhtemel olmasına ilişkin olarak üretilen mal ve hizmetlerin yakın ikame olduklarının gözetilmesi gerektiği,
 - Ödeme kuruluşlarının banka ödeme altyapısına erişememesinin üye iş yerlerinin daha kapsamlı ödeme hizmetini daha uygun koşullarda alamamasına yol açtığına yönelik tespit bile tüketici zararı koşulunun sağlanması için yeterli olduğu,
 - Nitekim tüketici zararı için mutlak anlamda kısıtlama aranmadığı, muhtemel bir etkinin yeterli görüldüğü, çoğu üye işyerlerin bütün bankalardan POS edinme imkânı olmadığı, keza kararda üye işyerlerinin kaç bankanın POS'unu bulundurduğuna yönelik bir araştırma yapılmamasının eksik inceleme arz ettiği,
 - Bankaların ödeme kuruluşlarına POS sağlamasa dahi üye işyerlerinin doğrudan bankalardan POS edinebilmesinin önünde engel bulunmamasının tüketici zararına yol açılmaması tespitine dayanak olarak öne sürülemeyeceği, bu durumun esasında ilgili teşebbüsün rekabeti kısıtlama motivasyonunu gösterdiği, söz konusu yaklaşımın hem sözleşme yapmanın reddi hem de fintek sektörüne yönelik benimsenen tutumla uyuşmadığı,

- Öte yandan, ödeme kuruluşlarının altyapı taleplerinin "güvenlik sorunu" veya "mevzuata uyum" gibi sınırı belirsiz ve genel gerekçelerle reddedilemeyeceği, zira bu argümanın bankalar tarafından kötüye kullanılabilmesi, söz konusu argümanın ileri sürülebilmesi için önceden belirlenmiş ve herkes için geçerli olan objektif ayırım gözetmeyen ve orantılı kurallarının bulunmasının gerektiği, ayrıca talebi reddedilen ödeme kuruluşunun da bu kurallara uymadığının ispat edilmesi gerektiği,
 - Ayrıca, ödeme kuruluşlarının 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanunbaşıta olmak üzere Mali Suçları Araştırma Kurulunun (MASAK) yürürlüğe koyduğu düzenlemeler kapsamında MASAK yükümlüsü olduğu, dolayısıyla, ödeme kuruluşlarının yasa gereği belirlenen kurallar çerçevesinde kimlik tespiti yapmak, kara paranın aklanması ile mücadele kurallarına uymak, şüpheli işlem bildiriminde bulunmak ve benzeri yasal gereklilikleri yerine getirmekle yükümlü olduğu, buna istinaden bankaların bu kapsamda dile getirdikleri endişelerin gerçek olmadığı,
 - Bunun yanı sıra, dosya kapsamındaki yazışmalarda bankaların rekabeti kısıtlama niyetinde olduklarının tespit edilemediğinin öne sürülemeyeceği, bir eylemin hakim durumun kötüye kullanılması teşkil edebilmesi için dışlayıcı stratejinin (niyet, motivasyon) aranmayacağı, söz konusu eylemin iktisadi açıdan rekabeti kısıtlayıcı etki doğurmasının gerekli ve yeterliği olduğu,
 - İlaveten, ödeme kuruluşlarının taleplerinin güvenlik gerekçesiyle bankalar tarafından reddedilmesi açısından, Kurulun belirtmiş olduğu kamu güvenliği mülahazasının sözleşme yapmanın reddi bağlamında hiçbir şekilde haklı gerekçe oluşturmayacağı, kamu güvenliği müessesesinin rekabet otoritesinin görev ve yetki alanı içinde olmadığı,
- Fiyat/marj sıkıştırmasına ilişkin karardaki tespitlerin hatalı olduğu, bu çerçevede;
- Üst ve alt pazar ürünleri arasındaki marj incelenirken, incelenen verinin ortalaması üzerinden bir sonuca varılmasının hatalı olduğu, zira bankaların bazı ödeme kuruluşlarına, nihai üye işyerlerinden daha düşük veya daha yüksek komisyon uyguladığı ve bu komisyon oranlarının genel ortalamasının birbirine yakın çıkmış olabileceği, fakat bu istatistiğin somut dosya açısından hiçbir anlam ifade etmediği, zira bu ödeme kuruluşlarının tek bir ekonomik bütünlük olmadığı, bir kuruluş için bile yüksek komisyon oranları uygulanmasının ilgili bankanın ihlalini ortaya koymak için yeterli olacağı,
 - Kararda ödeme kuruluşundan talep edilen komisyon oranının Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) tarafından belirlenen tavan üye iş yeri komisyon oranından çoğunlukla düşük olduğu yönündeki değerlendirme karşısında, mevzuat ile getirilen bir üst sınırın altında bulunan bir oranın marj sıkıştırması olmayacağı sonucuna ulaşmanın mümkün olmadığı,
- Bağlama uygulamasına ilişkin karardaki tespitlerin hatalı olduğu, bu kapsamda
- Kurul kararında, ödeme kuruluşları ve bankalar arasındaki ilişkinin dikey nitelikli ilişki olduğunun belirtildiği ancak bu tespitin hatalı olduğu, bir anlaşma dikey nitelikte olsa da eğer rakip teşebbüsler arasında yapılmışsa ilke olarak 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği'nin (Dikey Tebliğ) kapsamına girmeyeceği, ancak eğer taraflar arasında bir ikili dağıtım ilişkisi var ise grup muafiyetinden yararlanacağı,

- Ödeme kuruluşları ile bankaların hem mevcut durumda hem de potansiyel olarak rakip olduğu, zira bir nihai üye işyerinin doğrudan bankalardan POS hizmeti alabileceği gibi ödeme kuruluşu aracılığıyla da POS hizmeti alabildiği, bununla birlikte ödeme kuruluşlarının, üst pazar olan POS hizmeti temin etme pazarında da bankaların potansiyel rakibi olduğu, ödeme kuruluşlarının gerekli lisansları temin ederek kendi POS'larını çıkarabileceği, 5464 sayılı Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanunu ile alt düzenlemeleri çerçevesinde Ozan Elektronik Para AŞ'nin ve TURK Elektronik Para AŞ'nin hâlihazırda POS lisanslarının bulunduğu, dolayısıyla ödeme kuruluşları ve bankalar arasındaki POS temin etme anlaşması dikey nitelik taşısa dahi, söz konusu teşebbüslerin aynı ilgili ürün pazarında faaliyet göstermeleri sebebiyle bahsi geçen anlaşmanın Dikey Tebliğ kapsamında öngörülen dikey grup muafiyetinden yararlanamayacağı,
- Kararda ayrıca, Dikey Tebliğ'in 2. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hükmün hangi ilişkiyi düzenlediğinin ve hükmün öngörülme amacının hiçbir şekilde tahlil edilmediği, söz konusu hükmün amacının dikey bütünleşik yapıda olan ve mağazasında doğrudan satış yapan bir üreticinin bir bayi aracılığıyla da ürünlerini satması halinde, bayisi ile arasında olan bu ilişkinin dikey anlaşmalara ilişkin grup muafiyetinden yararlanabilmesi olduğu, fakat ödeme kuruluşları ile bankalar arasında ikili dağıtım ilişkisinin olmadığı, ödeme kuruluşlarının, bankaların bayisi/dağıtıcısı/distribütörü olmadığı, ödeme kuruluşlarının bankalarla akdettiği sözleşmelerin adının da Üye İşyeri Sözleşmesi olduğu, sözleşmelerin içeriğinde de bayilik/dağıtıcılık ilişkisi kurulduğunu ima eden hiçbir hükmün bulunmadığı,
- Kararda, bağlama uygulamasına ilişkin değerlendirmede 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde yer alan bireysel muafiyet analizine benzer bir analiz de yapıldığı, ancak her bir bankanın her bir kuruluş ile ilişkisi özelinde, muafiyet için aranan şartların her birinin ayrı ayrı değerlendirilerek tam bir bireysel muafiyet analizi yapılması gerektiği,
- Kararda incelenen tek bireysel muafiyet şartının tüketici yararı olduğu, ancak bankaların taksitli işlemleri tek çekim işlemlere bağlayarak pazarın rekabete açık tek kısmını da rekabete kapadığı, bankaların bağlama uygulamasının, kısa vadede ödül kampanyaları, sadakat programları vb. gibi faydalarla tüketiciye yarar getirecek gibi gözükse de pazardaki bütün rekabeti ortadan kaldıracığı için uzun vadede hem komisyon oranlarının artması sebebiyle üye işyerlerinin hem de bu artışın fiyatlara yansması sebebiyle kart hamillerinin zarara uğramasına neden olacağı, bu yönüyle bireysel muafiyetin gereken diğer şartların da somut durum bakımından sağlanamayacağı, bu sebeple bankaların bağlama uygulamasına bireysel muafiyet de tanınamayacağı

öne sürülmüştür.

- (6) Bu doğrultuda, 07.04.2022 tarih ve 22-16/265-119 sayılı Kurul kararının kaldırılması ve inceleme konusu bankalar aleyhine soruşturma açılarak soruşturma neticesinde idari para cezası uygulanmasına karar verilmesi, tek çekim ödemelerin taksitli ödemelerin işleme alındığı POS'tan işleme alınmasına yönelik uygulamanın Dikey Tebliğ kapsamında muafiyetten yararlandığına ilişkin tespitin kaldırılarak söz konusu uygulamaya yönelik olarak her banka ve her ödeme kuruluşu özelinde ayrı ayrı bireysel muafiyet analizi yapılması talep edilmiştir.

- (7) Başvuruya ilişkin olarak düzenlenen 31.03.2023 tarih ve 2021-4-038/BN-03 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (8) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notunda; Kurulun 07.04.2022 tarih ve 22-16/265-119 sayılı kararının, İYUK'un 11. maddesi kapsamında kaldırılmasını, değiştirilmesini veya yeni bir karar alınmasını gerektirecek herhangi bir durumun bulunmaması nedeniyle, (.....) 27.02.2023 tarih ve 36039 sayılı başvurusunun reddedilmesinin uygun olacağı kanaat ve sonucuna ulaşıldığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (9) İYUK'un "Üst makamlara başvurma" başlıklı 11. maddesinin birinci fıkrasında, "*İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir.*" hükmü yer almaktadır. Başvuruya konu Kurul kararı, (.....) 17.01.2023 tarihinde tebliğ edilmiş olup (.....) tarafından yapılan 27.02.2023 tarihli başvurunun, 60 günlük yasal süre içinde yapıldığı anlaşılmıştır.
- (10) Başvuruya konu Kurul kararında, şikâyete konu eylemler ve tarafların faaliyetleri dikkate alınarak ilgili ürün pazarları, "*banka ve ön ödemeli kartlarla ödemelere ilişkin hizmetler*", "*kredi kartlarıyla tek çekim ödemelere ilişkin hizmetler*" ve "*kredi kartlarıyla taksitli ödemelere ilişkin hizmetler*" olarak tespit edilmiştir. İlgili coğrafi pazar ise her bir ilgili ürün pazarına ilişkin mal ve hizmetlerin, Türkiye içinde homojen olarak sunulabilmesi ve tüketicilerin ilgili mal ve hizmetlere erişiminde bölgeden bölgeye herhangi bir esaslı farklılığın bulunmaması nedeniyle "*Türkiye*" olarak tespit edilmiştir.
- (11) Kurul kararında, 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ihlal edilip edilmediği hususunun incelenmesi bakımından, şikâyete konu bankaların dosya kapsamında belirlenen ilgili ürün pazarlarında hâkim durumda olup olmadıkları araştırılmış, bu kapsamda teşebbüslerin kart ihraç ve kart kabul hizmetleri açısından ilgili pazarlardaki pazar payları incelenmiştir. Bu kapsamda, bankaların ihraç ettiği kartlardan ve tahsis ettiği POS'lardan geçen ödeme hacimlerine ve ortak markalı kredi kartlarının sahip olduğu bütüncül pazar gücüne bakılmıştır. Yapılan değerlendirmeler ışığında, ilgili ürün pazarlarının hiçbirinde, herhangi bir teşebbüsün %30'un üzerinde pazar payına sahip olmaması, tüketicilerin aynı anda birden fazla banka ve kart programından kart temin edebilmesi, Bonus ve World kredi kartı programlarının görece yüksek pazar payına sahip olmasına karşın Maximum, Bankkart, Axess, CardFinans ve Paraf gibi kredi kartı programlarının bunlar üzerinde rekabetçi baskı uygulamaya devam etmesi ve pazarda çoklu erişim etkisinin bulunması hususları dikkate alınarak, pazarda faaliyet gösteren herhangi bir bankanın veya kart programının hâkim durumda olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.
- (12) Kararda ayrıca, şikâyet edilen bankaların hâkim durumda olmamaları nedeniyle bankaların sözleşme yapmanın reddi ve fiyat sıkıştırması gibi eylemlerinin rekabet ihlali olarak nitelendirilemeyecek olmasına rağmen, olası tüm rekabetçi endişelerin giderilebilmesi amacıyla bankaların hâkim durum olup olmadıklarından bağımsız olarak, iddia konusu eylemlerin gerçekleşip gerçekleşmediği de incelenmiştir. Bu kapsamda, sözleşme yapmanın reddinin unsurlarından "*reddetmenin alt pazarda rekabet etmek için vazgeçilmez bir ürün ya da hizmete ilişkin olması*" unsuruna ilişkin olarak, incelenen tüm pazarlarda nihai üye işyerleri ve ödeme kuruluşlarının çeşitli alternatiflerinin bulunduğu, dolayısıyla herhangi bir banka tarafından sağlanan POS hizmetinin zorunlu olarak kabul edilemeyeceği, ayrıca herhangi bir ödeme kuruluşunun tüm bankalar ile aynı anda sözleşme akdettiği geçmiş veya cari herhangi bir örnek

durumun bulunmadığı, bu çerçevede her banka ile ayrı ayrı sözleşme ilişkisi kurulmasının ödeme hizmetleri pazarında faaliyet gösterebilmek için bir zorunlu unsur niteliğinde olmadığı değerlendirilmiştir.

- (13) Kararda ayrıca her bir kart programına taksit yapabilmenin zorunluluk arz edip etmediği de ele alınmıştır. Herhangi bir kart programının, kredi kartıyla taksitli ödeme işlem hacmi bakımından pazar payının %30'un üzerinde olmadığı, kart programlarının kart hamilleri ve üye işyerleri için ikame edilebilir olduğu, söz konusu ikame edilebilirlik sayesinde belirli bir kart programının kartlarına taksit yapamayan ödeme kuruluşlarının müşterileri nezdinde tercih edilmeye devam edebileceği, bu kapsamda ödeme kuruluşlarının her kart programından altyapı hizmeti almasının da ödeme hizmetleri pazarında faaliyet gösterebilmek için zorunlu olmadığı kanaatine ulaşılmıştır. İlave, yürütülen incelemeler kapsamında, ödeme kuruluşlarının her kart programından en az bir banka ile sözleşme akdetmiş olduğu ifade edilmiştir. Bu bakımdan bankalar tarafından münferiden veya kart programı çatısı altında sunulan ödeme altyapılarının, ödeme hizmeti sunmak için zorunlu unsur niteliği taşımadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bunun yanı sıra bankaların, üyesi olmadıkları kredi kartı programına ait kredi kartlarına kendi POS'larında taksit yapamadıkları hususu dikkate alındığında, ödeme kuruluşlarının söz konusu dezavantajlarının bankalar için de geçerli olduğu, bu bakımdan sözleşme talebi reddedilen teşebbüsler açısından etkin rekabetin ortadan kalkma ihtimalinin bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.
- (14) Kurul kararında, reddetmenin herhangi bir haklı gerekçeye dayanmaması unsuruna ilişkin olarak ise ödeme kuruluşlarının üzerinden geçen yasa dışı ödemelerin tespitinde zorluklar yaşanabildiği, yazışmalarda adı geçen bankaların temel kaygılarının mevzuata uyum ve ödeme kuruluşlarından kaynaklanan risklerin yönetimine ilişkin olduğu belirtilmiştir. Bu yönüyle bankalar nezdindeki söz konusu endişelerin, sözleşme yapmanın reddine veya hâlihazırda geçerli olan sözleşmelerin sonlandırılmasına haklı gerekçe oluşturduğu kanaatine varılmıştır.
- (15) Tüm bu değerlendirmeler ışığında, şikâyet edilen bankaların hâkim durumda olduğu kabul edilse dahi sözleşme yapmanın reddi eyleminde aranan şartların gerçekleştiğinin ortaya konulamaması ve bankaların ödeme kuruluşlarını dışlama niyetini gösteren herhangi bir belgenin de bulunmaması bakımından sözleşme yapmanın reddi eylemine yönelik iddiaların kabul edilemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır.
- (16) Kurul kararında fiyat sıkıştırması iddiası bakımından ise bankalar tarafından, ilgili bankaların çalışmakta olduğu en yüksek işlem hacmine sahip beş ödeme kuruluşu ve bu beş ödeme kuruluşuna işlem hacmi bakımından en yakın beş nihai üye işyerinden talep edilen tek çekim *on-us* üye işyeri komisyonu verileri esas alınarak yapılan analize yer verilmiştir. Bunun yanı sıra, bankaların ödeme kuruluşlarından tahsil ettiği toplam üye işyeri komisyon tutarı bilgileri ile ödeme kuruluşlarının nihai üye işyerlerinden talep ettiği toplam üye işyeri komisyon tutarı bilgileri incelenmiş ve söz konusu komisyon tutarları arasındaki farkın (komisyon marjının), 2020 ve 2021 yıllarında hangi seviyede gerçekleştiği ortaya konulmuştur.
- (17) Bu kapsamda şikâyet edilen bankaların hâkim durumda olduğu kabul edilse dahi bankalar tarafından ödeme kuruluşlarını üye işyeri edinme faaliyetlerinden dışlayıcı nitelikte ve ödeme kuruluşlarına yakın işlem hacmine sahip nihai üye işyerlerinden talep edilen komisyon oranından önemli ölçüde ayrışacak şekilde üye işyeri komisyonu talep edilmediği, aksine ödeme kuruluşlarının dönemler itibarıyla nihai üye işyerlerinden daha düşük komisyon oranları ile çalışabildikleri, bankalar tarafından talep edilen üye işyeri komisyon oranının genellikle TCMB tavan oranından önemli

ölçüde düşük seviyelerde olduğu ve ödeme kuruluşlarının bankaların tabi olduğu TCMB tavan oranına tabi olmadığı belirtilmiştir. Ayrıca ödeme kuruluşlarının komisyon tutarı ve komisyon marjı grafikleri incelendiğinde, ödeme kuruluşlarının 2021 yılında elde ettiği komisyon marjı oranının 2020 yılına göre azaldığı ancak ödeme kuruluşlarına kalan net komisyon tutarının tüm ödeme kuruluşları bakımından arttığı belirtilmiş, yapılan analizler sonucu fiyat sıkıştırması iddialarının da yerinde olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

- (18) Kurul kararında, taraflar arasındaki dikey ilişki bağlamında, tek çekim ödemelerin taksitli ödemelerin geçtiği POS'a yönlendirilmesi iddiasına ilişkin olarak ise önaraştırma kapsamında elde edilen belgelerden bazı bankaların, ödeme kuruluşlarına yönelik doğrudan veya dolaylı olarak bağlama uyguladığı, öte yandan yapılan incelemeler sonucunda bağlama eylemini gerçekleştirdiği tespit edilen bankaların bağlayan ve bağlanan ürün pazarlarındaki pazar paylarının Dikey Tebliğ'de belirtilen %30'luk pazar payı eşiğinin altında olduğu, bağlama uygulamasını gerçekleştiren teşebbüslerin toplam payları dikkate alındığında, söz konusu uygulamaların pazarı kapsama oranının %50 eşiği altında kaldığı tespit edilmiştir. Bu bakımdan, ele alınan bağlama uygulamasının, Dikey Tebliğ uyarınca grup muafiyetinden yararlandığı ve 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin uygulanmasından muaf olduğu değerlendirilmiştir. Bunun yanı sıra, Kurul kararında, bağlama uygulamasının pazardaki etkileri de incelenmiş ve söz konusu uygulamanın, kart hamilleri bakımından pozitif bir dışsallık doğurduğu ve sadakat programlarından beklenen fayda nedeniyle icra edildiği belirtilmiştir.
- (19) Yukarıda yer verilen tespit ve değerlendirmeler dikkate alındığında, (.....) İYUK'un 11. maddesi kapsamındaki başvurusunda yer verilen hususların, 07.04.2022 tarih ve 22-16/265-119 sayılı Kurul kararında detaylı analizler çerçevesinde incelenip karara bağlanan hususlar olduğu görülmektedir. (.....) mevcut başvurusunda yer alan temel iddia olan bankaların hâkim durumlarını kötüye kullanmak suretiyle ödeme kuruluşları aleyhine pazardaki rekabeti engelledikleri iddiası da dâhil olmak üzere şikâyet başvurusunda yer alan iddialar, önaraştırma döneminde yapılan yerinde incelemelerde elde edilen belgeler başta olmak üzere dosya kapsamında ulaşılan bilgiler ve yapılan analizler çerçevesinde ve 4054 sayılı Kanun'un 4 ve 6. maddeleri açısından, Kurulun 07.04.2022 tarih ve 22-16/265-119 sayılı kararında tüm yönleriyle ele alınmış ve karara bağlanmıştır. (.....) İYUK'un 11. maddesi kapsamındaki başvurusunda yer alan hususların, yukarıda yer verilen Kurul kararının alınması sürecini başlatan (.....) 01.06.2021 ve 15.12.2021 tarihli şikâyet başvurularında yer alan hususların tekrarı niteliğinde olduğu yahut Kurul kararında detaylı analizler sonucu karara bağlanan hususlara ilişkin olduğu görülmektedir. Bu bakımdan, yukarıda yer verilen gerekçeler doğrultusunda, Kurulun 07.04.2022 tarih ve 22-16/265-119 sayılı kararının, İYUK'un 11. maddesi kapsamında kaldırılmasını, değiştirilmesini veya yeni bir karar alınmasını gerektirecek şartların bulunmaması nedeniyle (.....) başvurusunun reddedilmesine karar verilmiştir.

H. SONUÇ

- (20) Yapılan yeniden değerlendirme sonucunda; İYUK'un 11. maddesi kapsamında 07.04.2022 tarih ve 22-16/265-119 sayılı Kurul kararının kaldırılmasına, geri alınmasına, değiştirilmesine veya yeni bir işlem yapılmasına yer olmadığına gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.