

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2020-4-042 (Menfi Tespit)
Karar Sayısı : 20-39/539-240
Karar Tarihi : 27.08.2020

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Arslan NARİN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,
Ahmet ALGAN, Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN

B. RAPORTÖRLER: Abdulgani GÜNGÖRDÜ, Hatice CESUR, Abdulsamed TÜRLÜ

C. BİLDİRİMDE

BULUNAN : - TVF Finansal Yatırımlar A.Ş.
Temsilcileri: Av. Zümrüt ESİN, Av. Hakan ÖZGÖKÇEN,
Av. Sinan DİNİZ, Av. Ceren SEYMENOĞLU, Av. İsmail ÖZGÜN
Ebulula Mardin Cad. Gül Sok. No:2 Maya Park Tower 2 34335
Akatlar Beşiktaş/İstanbul

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Güneş Sigorta A.Ş. ile Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O. arasında imzalanan Hayat Dışı Sigortacılık Bankasürans Sözleşmesi ve Vakıf Emeklilik ve Hayat A.Ş. ile Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O. arasında imzalanan Hayat ve Emeklilik Bankasürans Sözleşmesi'ne muafiyet tanınması talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 08.06.2020 tarih ve 5437 sayılı ile giren bildirim üzerine düzenlenen 19.08.2020 tarih ve 2020-4-042/MM sayılı Muafiyet/Menfi Tespit Raporu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (3) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili raporda;
- Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O. (VAKIFBANK) ile Güneş Sigorta A.Ş. (GÜNEŞ SİGORTA) ve Vakıf Emeklilik ve Hayat A.Ş.'nin (VAKIF EMEKLİLİK) aynı ekonomik bütünlük içinde buldukları,
 - Bu bağlamda GÜNEŞ SİGORTA ile VAKIFBANK arasında imzalanan Hayat Dışı Sigortacılık Bankasürans Sözleşmesi'nin ve VAKIF EMEKLİLİK ile VAKIFBANK arasında imzalanan Hayat ve Emeklilik Bankasürans Sözleşmesi'nin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 4. maddesi kapsamında teşebbüsler arası yapılan bir anlaşma niteliği taşımadığı,
 - Bu nedenlerle başvuru konusu işlemlerle ilgili 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi kapsamında değerlendirme yapılamayacağı,
 - Bununla birlikte Kanun'un 6. ve 7. maddelerine de aykırı olmadıkları dikkate alındığında bildirim konusu sözleşmelere 4054 sayılı Kanun'un 8. maddesi çerçevesinde menfi tespit belgesi verilebileceği

ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

G.1. Taraplara İlişkin Bilgiler

G.1.1. TVF Finansal Yatırımlar A.Ş. (TVF FİNANSAL YATIRIMLAR)

- (4) 6741 sayılı "Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" (6741 sayılı Kanun) uyarınca kurulan,

TVF'nin¹ %100 oranında hissesine sahip olduğu TVF FİNANSAL YATIRIMLAR 2020 yılında kamu sigorta ve emeklilik şirketlerinin tek çatı altında birleştirilmesi projesi kapsamında kurulmuştur.

(5) Anılan proje çerçevesinde,

- GÜNEŞ SİGORTA, Halk Sigorta A.Ş. (HALK SİGORTA), Ziraat Sigorta A.Ş. (ZİRAAT SİGORTA), VAKIF EMEKLİLİK, Halk Hayat ve Emeklilik A.Ş. (HALK EMEKLİLİK) ile Ziraat Hayat ve Emeklilik A.Ş. (ZİRAAT EMEKLİLİK) hisselerinin kamu bankalarına ve diğer ilgili taraflara ait olan paylarının TVF'nin iştiraki olan TVF FİNANSAL YATIRIMLAR tarafından satın alınması (birinci aşama),
- Bu işlemin devamında hayat dışı sigorta şirketleri olan GÜNEŞ SİGORTA, HALK SİGORTA ve ZİRAAT SİGORTA'nın "GÜNEŞ SİGORTA"; hayat ve emeklilik şirketleri olan VAKIF EMEKLİLİK, HALK EMEKLİLİK ve ZİRAAT EMEKLİLİK'in ise "VAKIF EMEKLİLİK" altında birleştirilmesi (ikinci aşama)

şeklinde olmak üzere iki aşamalı bir yapı öngörülmüştür.

G.1.2. Güneş Sigorta A.Ş. (GÜNEŞ SİGORTA)

Tablo-1: GÜNEŞ SİGORTA'nın Hissedarlık Yapısı

Hissedar	Hisse Oranı (%)
TVF FİNANSAL YATIRIMLAR	(.....)
Halka Açık	(.....)
Toplam	(.....)

Kaynak: Bildirim Formu

(6) Yukarıda verilen bilgiler çerçevesinde, bildirim konusu bankasürans sözleşmelerine taraf olan GÜNEŞ SİGORTA'nın nihai olarak TVF tarafından kontrol edildiği anlaşılmaktadır.

G.1.3. Vakıf Emeklilik ve Hayat A.Ş. (VAKIF EMEKLİLİK)

Tablo-2: VAKIF EMEKLİLİK'in Hissedarlık Yapısı

Hissedar	Hisse Oranı (%)
TVF FİNANSAL YATIRIMLAR	(.....)
GÜNEŞ SİGORTA	(.....)
Toplam	(.....)

Kaynak: Bildirim Formu

(7) Yukarıda verilen bilgiler çerçevesinde, bildirim konusu bankasürans sözleşmelerine taraf olan VAKIF EMEKLİLİK'in nihai olarak TVF tarafından kontrol edildiği anlaşılmaktadır.

G.1.4. Türkiye Vakıflar Bankası A.O. (VAKIFBANK)

- (8) 1954 yılında kurulmuş olan VAKIFBANK, kamu sermayeli mevduat bankalarından biridir. Başlıca faaliyet alanlarını bireysel, kurumsal ve ticari bankacılık ürün ve hizmetlerinin sunulması oluşturmaktadır.
- (9) 03.12.2019 tarihli Cumhurbaşkanlığı kararı ile VAKIFBANK'ta bulunan Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün idare ve temsil ettiği %(.....)'ü (A) Grubu ve %(.....)'i (B) Grubu olmak üzere toplam %(.....)'lik hisse Hazine ve Maliye Bakanlığına devredilmiştir. 20.05.2020

¹ Kararın devamında TVF kısaltması Türkiye Varlık Fonunun ve Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş.'nin ikisi için de geçerli olmak üzere kullanılmıştır.

tarihi itibarıyla da TVF, VAKIFBANK'ın ortaklık yapısında % (.....) (D) Grubu hisseye sahip olmuştur. Mevcut durumda VAKIFBANK'ın ortaklık yapısı aşağıdaki şekildedir:

Tablo-3: VAKIFBANK'ın Hissedarlık Yapısı

Hissedar	Hisse Grubu	Hisse Oranı (%)
Hazine ve Maliye Bakanlığı	(.....)	(.....)
Hazine ve Maliye Bakanlığı	(.....)	(.....)
Türkiye Varlık Fonu	(.....)	(.....)
Vakıfbank Mem. ve Hizm. Em. ve Sağ. Yard. San. Vakfı	(.....)	(.....)
Diğer Mülhak Vakıflar	(.....)	(.....)
Diğer Gerçek ve Tüzel Kişiler	(.....)	(.....)
Halka Açık	(.....)	(.....)
Toplam		(.....)

Kaynak: Bildirim Formu

- (10) VAKIFBANK'ın Yönetim Kurulu yapısı ise, VAKIFBANK Ana Sözleşmesi'nin 19. maddesinde,

“(.....).”

şeklinde düzenlenmiştir. Sözleşme'nin 22. maddesinde de Yönetim Kurulu toplantılarının üyelerin salt çoğunluğuyla yapılacağı ve kararlarının toplantıda hazır bulunanların salt çoğunluğu ile alınacağı belirtilmiştir.

G.2. İlgili Pazar

- (11) VAKIFBANK ile GÜNEŞ SİGORTA arasındaki bankasürans sözleşmesi hayat dışı sigortacılık hizmetlerine ilişkin iken, VAKIFBANK ile VAKIF EMEKLİLİK arasındaki bankasürans sözleşmesi hayat sigortacılığı ve bireysel emeklilik hizmetlerine ilişkindir. Rekabet Kurulunun (Kurul) geçmiş kararlarında² her bir sigorta hizmeti ayrı bir ilgili ürün pazarı olarak kabul edilmiştir. Bu kapsamda, ilgili ürün pazarları “hayat dışı sigortacılık ürünlerinde banka sigortacılığı hizmetleri pazarı” ve “hayat sigortacılığı ve bireysel emeklilik ürünlerinde banka sigortacılığı hizmetleri pazarı” olarak; ilgili coğrafi pazar ise “Türkiye” olarak tanımlanabilecek olsa da “İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz”un 20. paragrafında yer alan “... inceleme konusu işlem, gerek ürün gerekse de coğrafi açıdan olası alternatif pazar tanımları çerçevesinde rekabet açısından endişeler yaratmıyor ya da alternatif tüm tanımlar açısından rekabeti bozucu bir etki söz konusu oluyorsa pazar tanımı yapılmayabilir.” ifadesi ve mevcut dosya kapsamında ilgili pazarın tanımlanmasının dosya kapsamındaki değerlendirmeye bir etkisi bulunmayacağı dikkate alınarak işbu dosya kapsamında ilgili pazar tanımı yapılmamıştır.

G.3. Yapılan İnceleme ve Tespitler

G.3.1. Sigorta ve Emeklilik Şirketlerinin Birleştirilmesi İşlemi

- (12) Bildirim Formunda yer alan bilgilere göre, ilk olarak hayat dışı sigorta şirketleri olan GÜNEŞ SİGORTA, HALK SİGORTA ve ZİRAAT SİGORTA ile hayat ve emeklilik şirketleri olan VAKIF EMEKLİLİK, HALK EMEKLİLİK ve ZİRAAT EMEKLİLİK'in hisselerinin kamu bankalarına ve diğer ilgili taraflara ait olan çoğunluk paylarının TVF FİNANSAL YATIRIMLAR tarafından satın alındığı, adı geçen sigorta şirketlerinin kontrolünün TVF FİNANSAL YATIRIMLAR'a geçtiği anlaşılmaktadır. Birinci aşama olarak gerçekleşen söz konusu devralma işlemlerinin, 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi

² 04.09.2011 tarih ve 11-28/582-283 sayılı; 14.09.2011 tarih ve 11-47/1165-411 sayılı Kurul kararları.

ile 2010/4 sayılı Rekabet Kurulundan İzin Alınması Gereken Birleşme ve Devralmalar Hakkında Tebliğ (2010/4 sayılı Tebliğ) hükümleri kapsamında incelenip incelenemeyeceği hususu değerlendirilmiştir. Bu noktada öncelikle TVF'nin kuruluşu ile tabi olacağı hükümleri düzenleyen 6741 sayılı Kanun'un incelenmesi gerekmektedir.

- (13) Konuya ilişkin olarak 6741 sayılı Kanun'un "Muafiyet ve istisnalar" başlıklı 8. maddesinin beşinci fıkrasında "(...), 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, (...) ile bunların ek ve değişikliklerine ilişkin hükümler Türkiye Varlık Fonu ve Şirket³ ile alt fonlar ve Şirket tarafından kurulan diğer şirketler hakkında uygulanmaz." hükmü yer almaktadır.
- (14) Anılan Kanun hükmü incelendiğinde 4054 sayılı Kanun hükümlerinin i) Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş., ii) Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. tarafından kurulan diğer şirketler, iii) Türkiye Varlık Fonu ile alt fonlar hakkında uygulanmayacağına yönelik açık bir düzenleme olduğu anlaşılmaktadır. Bu bakımdan, TVF tarafından kurulan TVF FİNANSAL YATIRIMLAR tarafından gerçekleştirilen devralma işlemlerinin 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve bu maddeye istinaden çıkarılan 2010/4 sayılı Tebliğ hükümlerinden bağışık tutulduğu, dolayısıyla birinci aşama kapsamında gerçekleştirilen devralma işlemlerinin Rekabet Kurulunun iznine tabi olmadığı anlaşılmaktadır.
- (15) Yukarıda da belirtildiği üzere, TVF FİNANSAL YATIRIMLAR bünyesinde yer alan hayat dışı sigortacılık alanında faaliyet gösteren GÜNEŞ SİGORTA, ZİRAAT SİGORTA ve HALK SİGORTA şirketleri "GÜNEŞ SİGORTA" bünyesinde; hayat sigortacılığı ve bireysel emeklilik alanlarında faaliyet gösteren VAKIF EMEKLİLİK, ZİRAAT EMEKLİLİK ve HALK EMEKLİLİK şirketleri "VAKIF EMEKLİLİK" bünyesinde birleşecek olup ikinci aşamanın 2020 yılının son çeyreğinde tamamlanması beklenmektedir. Bununla birlikte, ikinci aşamanın etkin ve verimli bir şekilde hayata geçirilebilmesi adına birleşmeye taraf şirketlerin yönetim kurullarında geçiş sürecinin yönetilebilmesi için aynı kişilerin görevlendirilmesine başlandığı, ihtiyaç duyulması halinde genel müdür ve genel müdür yardımcısı pozisyonlarında da ortak görevlendirmeler yapılabileceği, şirketlerin organizasyon, teknik ve hasar yönetimi, fiyatlandırma, dağıtım kanalı yapılanması, süreç yönetimi, satın alma, idari işler, sözleşmelerin tekilleştirilmesi ve bilgi teknolojisi platformlarının entegre edilmesi gibi konularda uyumlaştırma çalışmalarının olabileceği ve ortak kararlar alınabileceği belirtilmektedir.
- (16) Son olarak ikinci aşamada öngörülen işlemlerin de 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile 2010/4 sayılı Tebliğ kapsamında incelenip incelenemeyeceğinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Birinci işlem kapsamında devralınan şirketlerin tek kontrolünün TVF FİNANSAL YATIRIMLAR'a geçtiği dikkate alındığında, ikinci aşamanın aynı ekonomik bütünlük içinde yer alan şirketlerin yapılandırılmasına ilişkin olduğu anlaşılmaktadır. 2010/4 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi "*Kontrolde kalıcı değişiklik meydana getirecek şekilde; a) iki veya daha fazla teşebbüsün birleşmesi (...) Kanunun 7 nci maddesi kapsamında birleşme veya devralma işlemi sayılır.*" hükmünü haiz olup aynı Tebliğ'in 6. maddesinin (a) bendinde "Kontrol değişikliğine yol açmayan grup içi işlemler" birleşme ve devralma sayılmayan haller arasında sayılmıştır. Bu kapsamda, TVF FİNANSAL YATIRIMLAR bünyesinde yer alan şirketlerin tek çatı altında toplanmasına yönelik işlemlerin teşebbüsün kontrol yapısında herhangi bir değişiklik oluşturmeyen grup içi işlem niteliğinde olması nedeniyle söz konusu işlemlerin 4054 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile 2010/4 sayılı Tebliğ kapsamında birleşme veya devralma sayılmayacağı değerlendirilmektedir.

³ Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş.

G.3.2. VAKIFBANK'ın Kontrol Yapısı

- (17) Bu aşamada bildirim konusu Hayat Dışı Sigortacılık Bankasürans Sözleşmesi ile Hayat ve Emeklilik Bankasürans Sözleşmesi'nin tarafı olan VAKIFBANK'ın mevcut kontrol yapısı ve teşebbüs niteliği değerlendirilmiştir.
- (18) Yukarıda Tablo 3'te yer verildiği üzere Hazine ve Maliye Bakanlığı hem A grubu hem de B grubu hissedarı olarak VAKIFBANK'ın sermayesinin %(.....)'sına sahiptir. TVF ise D grubu hissedarı olarak VAKIFBANK'ın sermayesinin %(.....)'unu elinde bulundurmaktadır.
- (19) Aşağıda geçmiş Kurul kararlarında ulaşılan tespitlerle birlikte VAKIFBANK'ın kontrol yapısı, karar alma mekanizması, teşebbüsün bütçesi, iş planı ve stratejik kararları üzerinde belirleyici olan birimlerin ve kurumların niteliği hakkında bilgilere yer verilmiştir.
- (20) Kurulun genel olarak birden fazla kamu işletmesinin taraf olduğu yatay veya dikey anlaşmalar ile en az bir kamu işletmesinin incelemeye konu olduğu hâkim durum ve yoğunlaşmaların kontrolüne yönelik geçmiş kararlarının pek çoğunda, belirtilen işletmelerin sermayelerinin tamamının veya çoğunluğunun kamu otoritelerine ait olmasına ve şirketlerin yönetim kurullarının belirtilen otoriteler tarafından belirlenmesine karşın, bahse konu şirketler ayrı birer teşebbüs olarak ele alınmıştır.⁴ Nitekim kamu sermayeli mevduat bankaları olan VAKIFBANK, T.C. Ziraat Bankası A.Ş. (ZİRAATBANK) ve Türkiye Halk Bankası A.Ş. (HALKBANK) pek çok Kurul kararında bağımsız birer teşebbüs olarak kabul edilmişlerdir⁵.
- (21) Kurulun 08.03.2013 tarihli ve 13-13/198-100 sayılı kararında da kamu bankalarının tek teşebbüs olarak kabul edilip edilemeyeceği konusu değerlendirilmiş olup, kararda Kurulun geçmiş kararlarında ZİRAATBANK, HALKBANK ve VAKIFBANK'ın bağımsız teşebbüs oldukları yönündeki tespitler dikkate alınmış; ilave olarak belirtilen bankaların hukuki ve fiili kontrol yapıları AB içtihadında öngörülen kriterler çerçevesinde ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir. Mezkûr kararda,
- Soruşturma sürecinde taraflardan edinilen bilgiler çerçevesinde, devletin bankalar üzerindeki kontrolünün genel gözetim ve denetim şeklinde gerçekleştiği, bankacılık faaliyetlerinde özel bankalarla olduğu gibi diğer kamu bankaları ile de rekabet ettikleri, tüm fiyatlamaların bankanın özel durumlarına göre her banka tarafından tamamen bağımsız olarak belirlendiği,
 - ZİRAATBANK, HALKBANK ve VAKIFBANK'ın, ilgili mevzuat hükümleri uyarınca anonim şirket niteliğinde bağımsız tüzel kişiler olduğu, adı geçen bankaların bütçesinin, iş planının ve sermayesinin bankaların kendi yönetim organları tarafından belirlendiği,
 - Bahse konu bankaların yönetim organlarında, aynı zamanda başka bir kamu otoritesinde görev alan bir yöneticinin bulunması yönünde herhangi bir hukuki zorunluluk bulunmadığı ya da kamu sermayesini temsilen atanmış olan yönetim kurulu üyeleri dahil olmak üzere, her üç bankada yahut bankalardan ikisinde eş zamanlı olarak görev alan bir yönetim kurulu üyesi yahut yönetici bulunmadığı,
 - Her üç kamu sermayeli bankanın da operasyonel ve stratejik karar alma süreçlerinde banka dışından herhangi bir merciin veya şahsın kanun yahut ikincil

⁴ Kurulun 05.01.2006 tarihli ve 06-02/45-7 sayılı; 03.08.2011 tarihli ve 11-44/960-313 sayılı kararları.

⁵ Kurulun 28.06.2005 tarihli ve 05-41/598-152 sayılı, 28.02.2008 tarihli ve 08-19/197-67 sayılı, 24.07.2008 tarihli ve 08-47/666-260 sayılı, 11.09.2008 tarihli ve 08-52/838-335 sayılı, 05.08.2009 tarihli ve 09-34/786-191 sayılı 16.09.2010 tarihli ve 10-59/1217-460 sayılı, 09.02.2011 tarihli ve 11-08/156-51 sayılı ve 04.05.2011 tarihli ve 1128/546-164 sayılı kararları.

mevzuattan kaynaklanan bir müdahale yetkisinin bulunmadığı, bir başka ifadeyle sözü edilen kararların kamu otoritesinin belirleyici etkisi bulunmaksızın alındığı,

- Kural olarak, aynı ekonomik bütünlük bünyesinde yer aldığı ileri sürülen iktisadi birimlerin koordinasyon içinde yönetilmeleri gerektiği, ancak somut olayda belirtilen bankalar arasında bu şirketlerin tek bir teşebbüs olarak koordinasyon içinde hareket ettiklerini ortaya koyacak düzeyde mutlak bir veri akışının söz konusu olmadığı,
- Bahse konu bankalar bakımından kamu otoritelerinin, sermayenin tamamına yahut çoğunluğuna sahip olmaktan ve yönetim kurulu üyesi atama yetkilerinden kaynaklanan güçlerini yalnızca hissedarlıkla sınırlı olarak kullandıkları, dolayısıyla devletin kamu sermayeli bankalar üzerindeki etkisinin genel gözetim ve denetim faaliyetlerinden ibaret olduğu ve kamu otoritelerinin ilgili bankaların stratejik kararlarına müdahale etmediği

değerlendirilerek ZİRAATBANK, HALKBANK ve VAKIFBANK'ın 4054 sayılı Kanun kapsamında bağımsız birer teşebbüs olarak ele alınmaları gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

- (22) Bahse konu karar tarihinden sonra her üç bankanın da hissedarlık yapısında değişiklikler meydana gelmiştir. Nitekim değerlendirmelerin yapıldığı karar tarihinde ZİRAATBANK'ın hisselerinin tamamı Hazine ve Maliye Bakanlığına, HALKBANK hisselerinin % (.....)'inin Özelleştirme İdaresi Başkanlığına ve VAKIFBANK'ın hisselerinin çoğunluğu ise Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait olduğu görülmektedir. Hissedarlık yapılarındaki değişiklikler sonrası TVF; ZİRAATBANK hisselerinin tamamının, HALKBANK hisselerinin % (.....)'unun⁶ ve VAKIFBANK hisselerinin % (.....)'unun sahibi konumuna gelmiştir.⁷
- (23) VAKIFBANK'ın ve diğer kamu bankalarının kontrol yapısı Kurulun 27.12.2018 tarihli ve 18-49/767-372 sayılı kararında da gündeme gelmiştir. Vakıf Portföy Yönetimi A.Ş. ve Halk Portföy Yönetimi A.Ş.'nin Ziraat Portföy Yönetimi A.Ş. tarafından devralınmasına ilişkin işlemde kamu bankaları hakkında aşağıdaki değerlendirmelere yer verilmiştir.

“Dosya kapsamında ZİRAATBANK'ın ve HALKBANK'ın dolaylı olarak Türkiye Varlık Fonu Yönetimi A.Ş. tarafından, VAKIFBANK'ın ise Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından kontrol edildiği bilgisi sunulmuştur. Rekabet Kurulunun 08.03.2013 tarihli ve 13-13/198-100 sayılı kararında kamu bankalarının tek teşebbüs olarak kabul edilip edilemeyeceği konusu değerlendirilmiş olup, söz konusu bankalar ayrıntılı bir kontrol testine tabi tutulmuştur. Anılan kararda, devletin bankalar üzerindeki kontrolünün genel gözetim ve denetim şeklinde gerçekleştiği, bankacılık faaliyetlerinde özel bankalarla olduğu gibi diğer kamu bankaları ile de rekabet ettikleri, tüm fiyatlama kararlarının bankanın özel durumlarına göre her banka tarafından tamamen bağımsız olarak belirlendiği ifade edilmiştir. Belirtilen hususlardan hareketle, ZİRAATBANK'ın, HALKBANK'ın ve VAKIFBANK'ın birbirlerine rakip bağımsız birer teşebbüs oldukları, aynı ekonomik bütünlük içerisinde olmadıkları ve 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun) uyarınca ayrı teşebbüs olarak değerlendirilmeleri gerektiği kabul edilmiştir.”

- (24) Dosya konusu işleme ilişkin Bildirim Formunda, ZİRAATBANK ve HALKBANK'ın, TVF'nin nihai kontrolünde olduğu, keza TVF her ne kadar kanun ile kurulu bir şirket olsa da, TVF'nin, anonim şirket olarak kurulduğu ve *“her türlü yatırım aktivitesini ve*

⁶ Geriye kalan hisseleri halka açtır.

⁷ ZİRAATBANK hisselerinin tamamı 24.02.2017 tarihinde, HALKBANK hisselerinin % (.....)'i 10.03.2017; % (.....)'i 21.05.2020 tarihinde ve VAKIFBANK hisselerinin ise % (.....)'u 20.05.2020 tarihinde TVF tarafından devralınmıştır.

portföyündeki şirketlerin yönetiminde risk-getiri beklentisinin karşılanmasını öncelikli hedef olarak alacağı"nın belirtildiği, TVF'nin kuruluş amacı, yetkileri ve görevleri göz önünde bulundurulduğunda, TVF'nin portföy şirketleri üzerinde gerçekleştirdiği kontrolün, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve benzeri diğer kamu otoritelerinde olduğu gibi sadece "genel gözetim ve denetim" olarak nitelendirilmesinin uygun olmadığı belirtilmiştir.

- (25) Bildirim çerçevesinde sunulan bilgilerde VAKIFBANK'ın ana sözleşmesinde TVF'ye kontrol hakkı vermesi söz konusu olabilecek ayrıcalıklı oy hakkı veya veto hakları bahşedilmediği; ancak, TVF'nin mevcut durumda Hazine ve Maliye Bakanlığında sonra VAKIFBANK'ın en büyük hissedarı konumunda olduğu belirtilmiştir. Bunun dışında TVF'nin bir "kamu otoritesi" niteliğinden ziyade yatırımlarının karşılığında kar elde etmeyi bekleyen, portföyünü bu şekilde yönetmeyi/geliştirmeyi hedefleyen "fon şirketi" niteliğini haiz olduğu ve dolayısıyla genel denetim ve gözetim fonksiyonunun ötesinde TVF'nin yatırımcı olduğu şirketlerin ticari stratejilerini yönlendirme ihtimalinin ve amacının bulunduğu dile getirilmiştir. Bu kapsamda TVF'nin üç kamu bankasındaki hissedarlığını kullanarak kamu bankalarının stratejilerini fiilen ortak hedeflere yöneltme ihtimalinin bulunduğu anlaşılmaktadır.
- (26) Bildirim kapsamında sunulan bilgilerde, TVF ile VAKIFBANK'taki diğer ana hissedar olan Hazine ve Maliye Bakanlığı arasındaki ilişkiye yönelik olarak, TVF'nin bir anonim şirket olmakla birlikte devlet yapısının içinde yer aldığı belirtilmiştir. Hal böyleyken VAKIFBANK'ın %(.....)'sına denk gelen hissesine sahip ve yönetim kurulu üyelerinden dördünü atama yetkisi bulunan Hazine ve Maliye Bakanlığı ile yaklaşık %(.....) oranında hisseye sahip olan TVF'nin stratejik kararlar konusunda her halükarda uyumlu hareket etmesinin beklendiği ifade edilmiştir. Bu husus göz önüne alındığında, TVF'nin VAKIFBANK'ta da hissedar olması sonucunda bu bankanın da stratejik kararlarında TVF ve dolayısıyla TVF bünyesindeki diğer kamu bankaları ile uyumlu pozisyon alma eğiliminde olduğu bilgisi verilmiştir. Bildirim konusu işlem ile tüm kamu bankalarının aynı hayat dışı sigorta ve hayat ve emeklilik şirketlerinin acentesi haline gelmesi de bu eğilimin önemli bir göstergesi olarak belirtilmiştir.
- (27) Yukarıda verilen bilgiler çerçevesinde, üç kamu bankasının her birinin ayrı ayrı birer teşebbüs olarak kabul edilip edilemeyeceği yeniden değerlendirilmiştir. 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde teşebbüs, "*Piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler*" olarak tanımlanmıştır. Belirtilen hüküm neticesinde teşebbüs kavramının; "iktisadi faaliyet", "bağımsız karar verme" ve "ekonomik bütünlük arz etme" olarak ifade edilen üç unsuru bulunduğu görülmektedir. Dolayısıyla bir ekonomik birim üzerinde herhangi bir gerçek veya tüzel kişinin kontrolü haiz olup olmadığı belirlenirken, hukuken yahut fiilen belirleyici etki uygulama olanağı sağlayan hakların, sözleşmelerin veya diğer araçların var olup olmadığı incelenmektedir. Bu itibarla ekonomik bütünlük unsurunun değerlendirilmesinde hukuki ve fiili kontrol bir arada ele alınmaktadır.
- (28) İşaret edilen hususa ilişkin Avrupa Komisyonunun mevzuatında ve yerleşik içtihadında da benzer bir yaklaşımın benimsendiği görülmektedir. Nitekim 139/2004 sayılı Teşebbüsler Arasındaki Yoğunlaşmaların Kontrolüne İlişkin Komisyon Tüzüğü'nün (139/2004 sayılı Tüzük) dibacesinin 22. paragrafında; kamu sektöründeki yoğunlaşmalara ilişkin ciro hesaplamalarında "bağımsız karar alabilen ekonomik birim" in esas alınacağı belirtilmiş, 139/2004 sayılı Tüzük'e İlişkin Komisyon Bildirisi'nin 52. paragrafında da aynı husus vurgulanmıştır. Belirtilen düzenlemeye ek olarak, mezkûr Bildiri'nin 53. paragrafında, devletin incelemeye konu işletmeler üzerindeki hakimiyetinin amacının kamu yararının korunmasından ibaret olduğu ve devletin teşebbüs üzerindeki güç kullanımının teşebbüsün faaliyetleri üzerinde belirleyici etkide bulunma amacı

taşımadığı hallerde, 139/2004 sayılı Tüzük kapsamında bir kontrolden söz edilemeyeceği ifade edilmiştir.

- (29) Dosya kapsamında edinilen bilgilerden, ZİRAATBANK ve HALKBANK bakımından TVF'nin hâkim hissedar olduğu ve sözü edilen bankalar üzerindeki kontrolünün "genel gözetim ve denetim" yetkisinden fazla olduğu anlaşılmaktadır. Bu bakımdan, geçmiş Kurul kararlarında ulaşılan tespitlerin, TVF'nin adı geçen bankalarda hissedar olmasıyla beraber değiştiği ve bahse konu iki bankanın da tek kontrolüne sahip olduğu değerlendirilmektedir.
- (30) VAKIFBANK'ın kontrol yapısının ortaya konması bakımından ise hissedarlık yapısının yanında, stratejik kararlarında belirleyici olan kurum ve/veya birimlerin daha detaylı incelenmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Her ne kadar VAKIFBANK Ana Sözleşmesi TVF'ye hukuki kontrol hakkı vermiyor ve TVF, VAKIFBANK'ın, Hazine ve Maliye Bakanlığında sonra ikinci büyük hissedarı konumunda bulunuyor olsa da, bildirim sahibi tarafından sunulan ilave bilgiler dikkate alındığında, TVF ile Hazine ve Maliye Bakanlığı arasında organik bağ bulunduğu anlaşılmaktadır. Yukarıda da belirtildiği üzere, TVF'nin diğer kamu bankalarında olduğu gibi VAKIFBANK'ın da ticari stratejilerini yönlendirme yetkisinin bulunduğu anlaşılmıştır. TVF'nin üç kamu bankasında ortak hissedarlığının bulunması ilgili bankaların stratejik kararlarında benzer biçimde uyumlu hareket etmesi eğilimini kuvvetlendirmektedir.
- (31) Tüm bu bilgiler ve değerlendirmeler dikkate alındığında, TVF'nin ZİRAATBANK, HALKBANK ve VAKIFBANK üzerindeki kontrol yetkisinin kamu sahipliği ve genel gözetim ve denetim yetkisi ile sınırlı kalmadığı, teşebbüslerin iş planı, sermaye artırımını, stratejik kararları üzerinde belirleyici etkiye sahip olduğu anlaşılmaktadır. Sonuç olarak, VAKIFBANK'ın ZİRAATBANK ve HALKBANK ile birlikte TVF bünyesinde aynı ekonomik bütünlük içinde kabul edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

G.4. Değerlendirme

G.4.1. Bankasürans Sözleşmelerinin Kapsamı

- (32) Bildirimin konusunu, 22.04.2020 tarihinde GÜNEŞ SİGORTA ve VAKIFBANK arasında imzalanan Hayat Dışı Sigortacılık Bankasürans Sözleşmesi ile VAKIF EMEKLİLİK ve VAKIFBANK arasında imzalanan Hayat ve Emeklilik Bankasürans Sözleşmesi'ne 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca bireysel muafiyet tanınması talebi oluşturmaktadır.
- (33) GÜNEŞ SİGORTA ve VAKIFBANK arasında imzalanmış olan Hayat Dışı Sigortacılık Bankasürans Sözleşmesi, VAKIFBANK'ın hayat dışı sigortalar kapsamında GÜNEŞ SİGORTA'nın acentesi olarak atanmasına ilişkindir. İlgili sözleşmenin 3.1.1. maddesi kapsamında VAKIFBANK aleyhine rekabet etmeme yükümlülüğü getirilmektedir. Bu kapsamda VAKIFBANK'ın GÜNEŞ SİGORTA dışında hayat dışı sigortacılığı sektöründe başka bir sigorta şirketinin temsilcisi olarak hareket etmesi sınırlandırılmaktadır.
- (34) Sözleşme'nin 10.1. maddesinde ise sözleşmenin başlangıç tarihi en geç 04.01.2021 olarak belirlenmiş olup sözleşmenin 10 yıl boyunca geçerli olacağı; ancak, GÜNEŞ SİGORTA'nın sözleşme süresi sona ermeden bir yıl önce fesih bildiriminde bulunmaması durumunda sözleşme süresinin 10 yıl uzayacağı ve toplamda 20 yıla ulaşacağı belirtilmektedir. Bu kapsamda, Hayat Dışı Sigortacılık Bankasürans Sözleşmesi'nin süresi 10+10 yıl olarak belirlenmiştir. Bildirim sahibi tarafından, Hayat Dışı Sigortacılık Bankasürans Sözleşmesi'nde VAKIFBANK aleyhine rekabet etmeme yükümlülüğünün süresinin beş yılı aştığı belirtilmektedir.
- (35) Benzer şekilde, VAKIF EMEKLİLİK ve VAKIFBANK arasında imzalanmış olan Hayat ve Emeklilik Bankasürans Sözleşmesi, VAKIFBANK'ın hayat sigortaları ve bireysel emeklilik

faaliyetleri kapsamında VAKIF EMEKLİLİK'in acentesi olarak atanmasını içermektedir. Sözleşme'nin 3.1.1. maddesi kapsamında VAKIFBANK aleyhine rekabet etmeme yükümlülüğü getirilmektedir. Bu bağlamda, VAKIFBANK'ın VAKIF EMEKLİLİK dışında hayat sigortacılığı ve bireysel emeklilik sektöründe başka bir sigorta şirketinin temsilcisi olarak hareket etmesi sınırlandırılmaktadır.

- (36) Sözleşme'nin 10.1. maddesinde ise sözleşmenin başlangıç tarihi en geç 04.01.2021 olarak belirlenmiş olup sözleşmenin 10 yıl boyunca geçerli olacağı; ancak, VAKIF EMEKLİLİK'in sözleşme süresi sona ermeden bir yıl önce fesih bildiriminde bulunmaması durumunda sözleşme süresinin 10 yıl uzayacağı ve toplamda 20 yıla ulaşacağı belirtilmektedir. Bu kapsamda, Hayat ve Emeklilik Bankasürans Sözleşmesi'nin süresi 10+10 yıl olarak belirlenmiştir. Bildirim sahibi tarafından, Hayat ve Emeklilik Bankasürans Sözleşmesi'nde VAKIFBANK aleyhine rekabet etmeme yükümlülüğünün süresinin beş yılı aştığı belirtilmektedir.
- (37) Bildirim Formunda sunulan bilgilere göre, yukarıda bahsi geçen ikinci aşamanın tamamlanmasıyla VAKIFBANK esasında,
- Hayat Dışı Sigortacılık Bankasürans Sözleşmesi kapsamında, GÜNEŞ SİGORTA bünyesinde birleşecek olan GÜNEŞ SİGORTA, HALK SİGORTA ve ZİRAAT SİGORTA'nın,
 - Hayat ve Emeklilik Bankasürans Sözleşmesi kapsamında VAKIF EMEKLİLİK bünyesinde birleşecek olan VAKIF EMEKLİLİK, HALK EMEKLİLİK ve ZİRAAT EMEKLİLİK'in

münhasır acentesi olacaktır. Bununla beraber, ikinci aşamanın gerçekleşebilmesi için hukuki ve operasyonel hazırlık süreçlerinin tamamlanması ve şirketlerin genel kurullarında pay sahiplerinin onayı gerektiğinden bahisle, ikinci aşamanın planlanan takvimden daha uzun sürmesi riskine karşı geçiş sürecinde, TVF FİNANSAL YATIRIMLAR bünyesinde yer alan diğer sigorta şirketleri ile kamu bankaları arasında Hayat Dışı Sigortacılık Bankasürans Sözleşmesi ve Hayat ve Emeklilik Bankasürans Sözleşmesi ile aynı içeriği haiz aşağıdaki sözleşmelerin yapıldığı bildirilmektedir:

- ZİRAAT SİGORTA ile ZİRAATBANK arasında 22.04.2020 tarihli Bankasürans Sözleşmesi,
 - ZİRAAT EMEKLİLİK ile ZİRAATBANK arasında 22.04.2020 tarihli Bankasürans Sözleşmesi,
 - HALK SİGORTA ile HALKBANK arasında 22.04.2020 tarihli Bankasürans Sözleşmesi,
 - HALK EMEKLİLİK ile HALKBANK arasında 22.04.2020 tarihli Bankasürans Sözleşmesi.
- (38) Bildirim sahibince, VAKIFBANK'ın taraf olmadığı yukarıda bahsi geçen sözleşmelerin grup içi sözleşme niteliğinde olduğu ve 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin bu sözleşmelere uygulanabilir olmadığı belirtilmiş; VAKIFBANK ile TVF FİNANSAL YATIRIMLAR bünyesinde yer alan sigorta şirketleri arasındaki sözleşmelerin ise, rekabet hukuku anlamında grup içi sözleşme olarak değerlendirilmeme ihtimali bulunması nedeniyle yalnızca Hayat Dışı Sigortacılık Bankasürans Sözleşmesi'ne ve Hayat ve Emeklilik Bankasürans Sözleşmesi'ne süresiz ve koşulsuz olarak bireysel muafiyet tanınması talep edilmiştir.

G.4.2. Bankasürans Sözleşmelerinin 4054 sayılı Kanun Kapsamında Değerlendirilmesi

- (39) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi teşebbüsler arasındaki rekabeti sınırlayıcı anlaşmaları yasaklamakta, 5. maddesi ise belirli şartların sağlanması halinde bu tür anlaşmaları 4. maddedeki yasaklamadan muaf tutmaktadır. Bu bağlamda öncelikle değerlendirme konusu anlaşmanın Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediğinin araştırılması ve eğer anlaşmanın 4. madde kapsamında bir ihlal teşkil ettiği sonucuna ulaşılır ise devamında Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde muafiyet analizi yapılması gerekmektedir.
- (40) 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 yasaklanmaktadır. Buna göre, anılan Kanun'un 4. maddesi kapsamında bir anlaşmadan bahsedilebilmesi için anlaşmanın öncelikle teşebbüsler arasında olması gereklidir.

- (41) Nitekim Yatay İşbirliği Anlaşmaları Hakkında Kılavuz'unun 10. paragrafında yer alan,

"4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde yer alan teşebbüs tanımı çerçevesinde aynı ekonomik bütünlükte yer alan şirketler, bu Kılavuz'un amaçları bakımından rakip olarak kabul edilmezler. 4. madde sadece bağımsız teşebbüsler arasındaki anlaşmalara uygulanır. Bir şirket, başka bir şirket üzerinde belirleyici etkiye sahipse, bu iki şirket tek bir iktisadi bütünlük oluşturur ve bu nedenle de aynı teşebbüsün parçası olarak kabul edilir..."

şeklindeki ifadeler de mezkur kanun maddesinin yalnızca bağımsız teşebbüsler arasındaki anlaşmalara uygulanacağını göstermektedir.

- (42) Teşebbüs kavramı, 4054 sayılı Kanun'un 3. maddesinde, *"piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzel kişilerle bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler"* şeklinde tanımlanmıştır. Anılan hükümden, ekonomik faaliyetleri sırasında piyasada bağımsız karar veremeyen gerçek ve tüzel kişilerin, birbirinden ayrı hukuki kişilikleri olsa dahi, pay sahipliği ve karar alma süreçlerini etkileyebilme gücü bakımından kontrolü altında buldukları, gerçek veya tüzel kişilerle birlikte ekonomik bir bütün oluşturdukları ve tek bir teşebbüs sayılmaları gerektiği anlaşılmalıdır. Kanun maddesinin gerekçesinde de teşebbüs tanımı yapılırken ekonomik bütünlük ilkesinin benimsendiği ve bir yavru şirketin tek başına değil, bağlı olduğu diğer şirket veya şirketlerle birlikte değerlendirileceği ifade edilmektedir.

- (43) Uygulamaya bakıldığında Kurulun TÜVTURK ve TÜVTURK İstanbul arasında imzalanan "Alt İşletim Sözleşmesi"ne menfi tespit verilmesi talebine ilişkin kararında⁸ tarafların farklılaşan paylarda da olsa Akfen, Doğuş ve TÜV gruplarının ortak kontrolünde olması nedeniyle bu tarafların aynı ekonomik bütünlük içinde olduğu kabul edilmiş ve bahse konu sözleşmenin Kanun'un 4. maddesi kapsamında anlaşma olmadığına karar verilmiştir. Danıştay tarafından da ekonomik bütünlük tespitinde iktisadi bağımsızlığın önemli olduğu kabul edilerek Kanun'un 4. maddesinin ana-yavru şirket ilişkilerine uygulanma yeteneğine sahip olmadığına aşağıdaki ifadeler ile karar verilmiştir⁹:

"...maddi anlamda rekabet kurallarının uygulanması açısından bakıldığında, somut olayın özellikleri aksini gerektirmedikçe ekonomik birliğe dahil olan ortaklıklar arasındaki ilişkilerin, Rekabet Hukuku kapsamına girmediğini kabul etmek gerekmektedir. Zira ilke olarak yavru ortaklıklar ekonomik açıdan bağımsız

⁸ 25.09.2008 tarihli ve 08-56/897-357 sayılı karar.

⁹ Danıştay'ın 12.11.2003 tarihli, E. 2002/4495, K. 2003/4374 sayılı kararı.

olmadıkları gibi, bunlar arasında rekabetin bulunduğu varsayımı da geçerli olamaz. Bu nedenle de temel olarak rekabeti sınırlayıcı teşebbüsler arası irade uyuşmalarını önlemeye yönelik 4054 sayılı Yasa'nın 4.maddesi hükmü, ana ortaklık-yavru ortaklık ilişkilerinde bağımsız bir irade ve irade uyuşmasından söz edilemeyeceğinden uygulanma yeteneğine sahip değildir. Dolayısıyla şeklen rekabeti sınırlayıcı dahi olsa, yavru ortaklıklar veya bunlarla ana ortaklıklar arasındaki anlaşma ve eylemler 4.madde kapsamına girmezler..."

- (44) Yukarıda verilen değerlendirmeler çerçevesinde VAKIFBANK, GÜNEŞ SİGORTA ve VAKIF EMEKLİLİK'in aynı ekonomik bütünlük içinde yer alması nedeniyle VAKIFBANK ile GÜNEŞ SİGORTA arasındaki hayat dışı sigortacılık hizmetlerine ilişkin sözleşme ve VAKIFBANK ile VAKIF EMEKLİLİK arasındaki hayat sigortacılığı ve bireysel emeklilik hizmetlerine ilişkin sözleşme 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında bir anlaşma niteliği taşımamaktadır. Bu nedenle, bildirim konu sözleşmelerle ilgili olarak anılan Kanun'un 5. maddesi kapsamında bir değerlendirme yapılamamıştır.
- (45) Netice itibarıyla, bildirim konusu sözleşmelerin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin yanı sıra 6. ve 7. maddelerine de aykırı olmadıkları dikkate alındığında bildirim konusu sözleşmelere 4054 sayılı Kanun'un 8. maddesi çerçevesinde menfi tespit belgesi verilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

H. SONUÇ

- (46) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre,
- Güneş Sigorta A.Ş. ile Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O. arasında imzalanan Hayat Dışı Sigortacılık Bankasürans Sözleşmesi'ne ve Vakıf Emeklilik ve Hayat A.Ş. ile Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O. arasında imzalanan Hayat ve Emeklilik Bankasürans Sözleşmesi'ne, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında teşebbüsler arası anlaşma niteliği taşımamaları ve aynı Kanun'un 6. ve 7. maddelerine aykırı olmamaları nedeniyle, menfi tespit belgesi verilebileceğine,
- gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.