

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2009-4-5 (Önaraştırma)
Karar Sayısı : 09-17/387-94
Karar Tarihi : 22.4.2009

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

10 **Başkan** : Prof. Dr. Nurettin KALDIRIMCI (Başkan V.)
Üyeler : Süreyya ÇAKIN, Mehmet Akif ERSİN,
Dr. Mustafa ATEŞ, İsmail Hakkı KARAKELLE
Doç. Dr. Cevdet İlhan GÜNAY, Murat ÇETİNKAYA

B. RAPORTÖRLER : Serpil YANIK, Neşe Nur ONUKLU, Fatma ÇELİK

C. ŞİKAYET EDEN : (.....)

20

D. ŞİKAYET EDİLEN: İstanbul Su Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
Nurtepe Yolu Alibey Cd. No:1 34406 Kağıthane/İstanbul

30

E. DOSYA KONUSU : İstanbul Su Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ)'nin eski adı Oyak Bank olan ING Bank A.Ş. (ING Bank) ile imzaladığı Sözleşme sonucunda, diğer bankaların internet şubelerinden yapılan fatura ödemelerinde ve kendi internet sayfasından yapılan kredi kartı ile fatura ödeme işlemlerinde günlük ödenebilecek İSKİ faturası sayısını iki adet ile sınırladığı iddiası.

F. İDDİALARIN ÖZETİ: Şikâyetin özetini, taraflar arasında yapılan Sözleşme'nin neden olduğu işlem sınırlamasının 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'u ihlal ettiği iddiası oluşturmaktadır.

40

G. DOSYA EVRELERİ: Kurum kayıtlarına 29.12.2008 tarih ve 8399 sayı ile giren başvuru üzerine hazırlanan 11.2.2009 tarih ve 2009-4-5/İİ-09-SY sayılı İlk İnceleme Raporu, 18.2.2009 tarih ve 09-07 sayılı Kurul toplantısında görüşülmüş ve 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerinin ihlaline ilişkin bir soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının belirlenmesi amacıyla, Kanun'un 40/1. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına 09-07/122-M sayı ile karar verilmiştir.

İlgili karar uyarınca düzenlenen 15.4.2009 tarih ve 2009-4-5/ÖA-09-SY sayılı Önaraştırma Raporu 16.4.2009 tarih ve REK.0.08.00.00-110/115 sayılı Başkanlık Önergesi ile 09-17 sayılı Kurul toplantısında görüşülerek karara bağlanmıştır.

H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ: İlgili raporda, İSKİ, ING Bank ve işletmeciler arasında kurulan “Yetkilendirilmiş İşletmeciler Fatura Tahsilât Sistemi”nin ve bu Sistem’in kurulması amacıyla İSKİ ile ING Bank arasında yapılan Sözleşme’nin 2002/2 sayılı Tebliğ kapsamında dikey ilişki olduğu ve taraflar arasında yapılan 50 Sözleşme’de rekabet etmeme yükümlülüğünün süresinin 5 yılı aşmayacak şekilde belirlenmesi halinde Tebliğ kapsamında muafiyetten yararlanabileceği görüşüne yer verilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1.Hakkında Öneraştırma Yapılan Taraflar

I.1.1. İSKİ

İstanbul’un su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak ve işletmek üzere 2560 sayılı Kanun’la 1981 yılında kurulan 60 İSKİ, İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı, müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluştur.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7/r maddesine göre “su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak, kaynak suyu ve arıtma sularını pazarlamak” büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında sayılmıştır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi bu görevleri Büyükşehir Belediye Meclisi kararıyla İSKİ’ye devretmiştir. Bununla birlikte İSKİ’nin hizmeti, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin görev alanı ile sınırlı olmayıp şehrin yararlandığı su kaynaklarının korunmasına ilişkin hizmetler, büyükşehir belediye sınırları dışında da olsa bu kuruluş tarafından yürütülmektedir. Ayrıca İçişleri ile Bayındırlık ve İskân bakanlıklarının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu ana sistem ile ilgili başka belediye ve köylerin su ve kanalizasyon işlerini de İSKİ’ye verebilir. 70

İSKİ’nin görev ve yetkileri içme, kullanma ve endüstri suyunun sağlanması ve dağıtımı, kullanılmış sular ile yağış sularının toplanması, uzaklaştırılması ve bu sulardan yeniden yararlanılması için her türlü hizmet ve projeyi üretmek ve bölgesindeki su kaynaklarının korunması için her türlü tedbiri almak olarak özetlenebilir. İSKİ bu faaliyetleri yerine getirmek için gerekli kaynağı ise, başta su satışı ve kullanılmış suların uzaklaştırılmasına karşılık abonelerden alınacak 80 ücretler olmak üzere İller Bankası’ndan, işletme gelirlerinden ve kuruluş kanununda sayılan diğer kaynaklardan sağlamaktadır.

İSKİ’nin yönetimi Büyükşehir Belediye Meclisi üyelerinden oluşan Genel Kurul, Büyükşehir Belediye Başkanı’nın başkanlık ettiği Yönetim Kurulu, Denetçiler ve Genel Müdürlük eliyle gerçekleştirilmektedir. Büyükşehir Belediye Meclisi İSKİ’nin yönetimine yılda iki defa özel gündemle toplanmak suretiyle katılmakta; Yönetim Kurulu’nda Büyükşehir Belediye Başkanı bulunsa da onun katılmadığı toplantılarda İSKİ Genel Müdürü’nün katılımı ve başkanlığı ile faaliyetlere devam edilmektedir.

09-17/387-94

90 Yukarıda sayılan hizmetleri almak amacıyla, İSKİ ile hizmet sözleşmesi yapan gerçek ve tüzel kişiler “abone” olarak adlandırılmaktadır. İSKİ'nin abone sayısı 2009 yılı itibarıyla 4.253.380'dir. İSKİ, abonelerine sağladığı hizmetlerle ilgili olarak, bu dosya kapsamındaki faaliyetleri bakımından 4054 sayılı Kanun çerçevesinde teşebbüstür.

1.1.2. ING Bank

100 Merkezi ve Genel Müdürlüğü İstanbul'da bulunan ING Bank hâlihazırda ülke geneline yayılmış 365 şube ile bankacılık faaliyeti göstermektedir. 19.6.2007 tarihinde ING Grubu ile Oyak Grubu, Oyak Bank'ın tüm hisselerinin ING Grubu'na satışı konusunda anlaşmaya varmış, Rekabet Kurulu'nun 6.9.2007 tarih ve 07-69/856-324 kararı ile işleme izin verilmiştir. Oyak Bank'ın ING Grubu'na devri ile ilgili diğer onayların alınmasının ardından 24.12.2007 tarihinde satış işlemleri tamamlanarak, Oyak Bank, ING Grubu çatısı altına girmiştir. Global ölçekte hizmet sunan Hollanda merkezli ING Grubu, dünyanın en büyük 20, Avrupa'nın ise en büyük 10 finansal hizmet sağlayıcısı arasında yer almaktadır.

110 Banka'nın internet sitesinde yayımladığı 2007 yılı Faaliyet Raporu'nda ING Bank'ın 2007 yılında Türkiye'nin en büyük 7. bankası olduğu belirtilmiştir. Yine anılan 2007 yılı Faaliyet Raporu'nda yer verilen finansal tablolara göre hesaplanan ING Bank'ın 2007 yılına ait cirosu ise 2.621.190.000 TL.'dir.

1.2. İlgili Pazar

1.2.1. İlgili Ürün Pazarı

Dosya mevcudu bilgiler çerçevesinde, ilgili ürün pazarı “fatura tahsilât hizmetleri pazarı” olarak tespit edilmiştir.

1.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

120 Şikâyet konusu bakımından ilgili coğrafi pazar, İSKİ açısından özellikle banka veznelerinden ödemelerde İstanbul'daki tahsilât kanallarının diğer illerle ikame olamayacağı dikkate alınarak “İstanbul ili” olarak belirlenmiştir.

1.3. Yapılan Tespitler ve Deliller

1.3.1. İSKİ Yetkilileri ile Yapılan Görüşme

Raportörlerin görüştüğü İSKİ yetkilisi konuya ilişkin olarak;

130 - İSKİ'nin hızla artan abonelerin ihtiyacını karşılayabilmek için çeşitli yollardan fatura tahsilâtı yapmaya çalıştığını; İSKİ'nin fatura tahsilât büroları dışında, şube sayılarına göre belirlenen toplam 26 banka aracılığıyla tahsilât yapıldığını; bir diğer tahsilât yönteminin ise fatura ödeme merkezleri olduğunu; bu merkezlerin son 7-8 yılda sadece belediyelerden aldıkları işletmecilik ruhsatıyla hiçbir sorumluluk almadan faaliyet gösterdiklerini, bu faaliyeti kötüye kullanarak İSKİ ve

09-17/387-94

aboneleri zarara uğratan bazı merkezlerin ortaya çıkması nedeniyle fatura ödeme merkezlerini düzenlemeye çalıştıklarını;

140 - Diğer taraftan yetkili fatura ödeme merkezleri için bir sistem kurulması ve altyapı yatırımı yapılması gerektiğini; bunu garantör olarak bir bankanın mümkün olan en düşük komisyonla yapmasını sağlamak amacıyla ihale açtıklarını; 2006 yılında yapılan ihaleye Türkiye Garanti Bankası A.Ş. (Garanti Bankası) ve ING Bank'ın katıldığını; koşulları tümüyle karşılayan ING Bank'ın üç yıllığına ihaleyi kazandığını; ihale sonucunda ING Bank ile sözleşme yaptıklarını; bu Sözleşme'ye dayanarak ING Bank ile anlaşan ödeme merkezleri ile ise ayrıca yetki vermek üzere protokol yapıldığını; Banka ile yapılan Sözleşme kapsamında 3 yıllık süre boyunca diğer bankalardan veya İSKİ'nin internet sitesinden internet bankacılığı yoluyla ödenecek fatura sayısını bir hesaptan günlük iki adet ile ve miktar olarak da 1.000 TL. ile sınırladıklarını; böylece ING'nin garantörlüğünde kurulan sistemin yapılan yatırımları karşılaması ve yaygınlaşmasını hedeflediklerini; Sözleşme süresi dolduğunda yeniden ihale açılacağını ve (.....TİCARİ SIR.....);

150 - Kurulan sistemin tasarruf etmelerini sağladığını; artık masraf yapıp İSKİ'ye ait fatura tahsilât büroları kurmaları gerekmediğini; ING Bank'ın garantörlüğünde İSKİ adına fatura tahsil eden yetkili ödeme merkezlerinin sayısının 250'ye yaklaştığını, hedefin bu sayıyı 500'e yükseltmek olduğunu;

- Kurulan Sistem konusunda diğer bankalardan şikâyet almadıklarını, ancak yasal olmayan fatura ödeme merkezlerinin birçok yere şikâyette bulundularını ifade etmiştir.

1.3.2. ING Bank Yetkilileri ile Yapılan Görüşme

Söz konusu Banka'nın yetkilisi konu hakkında;

160 - Fatura ödeme merkezlerinin kurumların yeterli sayıda tahsilat noktası olmaması sonucunda 7-8 yıl önce ortaya çıktığını; başlangıçta 700-800 adet fatura ödeme merkezi açıldığını; ancak bunların bir kısmının aboneleri dolandırması nedeniyle, İSKİ'nin bir sistem kurarak devreye girdiğini;

- İSKİ kendisinin yetki vereceği fatura ödeme merkezlerine banka garantörlüğünde bir ağ kurdurmak üzere ihale açınca, birkaç bankanın ihaleye katıldığını ve ING Bank'ın ihaleyi kazanarak İSKİ ile anlaştığını; İSKİ'nin bu ihaleden önce abonelerin mağdur olmaması ve bu işin yetkili olmayan 3. kişilerle yapılmasını engellemek amacıyla, bankalara bir müşteri hesabından günlük 2 adetten fazla fatura tahsilâtına izin verilmeyeceği hususunu iletildiğini, ayrıca bir kredi kartıyla kendisine ait web sitesi üzerinden günde 2 adetten fazla fatura tahsilâtını önlemeye yönelik kısıtlama getirdiğini;

170 - Ödenen her fatura üzerinden yetkili ödeme merkezlerinin ING Bank'a komisyon ödediğini; bunun dışında tahsil edilen tutarların değerlendirilmesi hususunda bir faaliyetlerinin bulunmadığını; alınan komisyonlarla garantörlük ve Banka'nın alt yapısını kullandırma maliyetlerini karşılamayı hedeflediklerini;

180 - Yapılan Sözleşme çerçevesinde, fatura ödeme merkezi kurmak isteyen işletmecinin İSKİ'ye başvurduğunu; İSKİ'nin, başvurunu, garanti edilebilirliğinin kontrolü için Banka'ya yönlendirdiğini; ING Bank'ın başvurunu bir kredi müşterisi gibi araştırdığını ve güvenilirliğine ikna olurlarsa en az 60.000 TL.'lik teminat (ipotek) karşılığında kendisinin garantörü olduğunu; aradaki ilişkinin BDDK'nın da tespit ettiği üzere özel bir kredi ilişkisi olduğunu; sözleşme süresi sonunda veya taraflardan birinin fesih talebiyle sözleşmenin sona erdirilebildiğini ve karşılıklı olarak tarafların bir sadakat yükümlülüğünün kalmadığını belirtmiştir.

1.3.3. Yetkilendirilmiş İşletmeciler Fatura Tahsilât Sistemi

190 İSKİ, ING Bank ve fatura tahsilâtını gerçekleştirecek olan işletme arasında İSKİ su faturalarının tahsilâtına yönelik olarak geliştirilen sistem, ING Bank tarafından "Yetkilendirilmiş İşletmeciler Fatura Tahsilât Sistemi" (Sistem) olarak adlandırılmaktadır. Sistem ING Bank (Oyak Bank) ile İSKİ arasında 19.10.2006 tarihinde imzalanan "Yetkilendirilmiş İşletmeciler Fatura Tahsilât Sistemi Şartnamesi/Sözleşmesi" çerçevesinde oluşturulmuştur. Bu Sözleşme'nin ayrıntılarına geçmeden önce Sistem'in genel çerçevesi hakkında bilgi verilmesi faydalı olacaktır.

200 İSKİ 2006 yılında, artan abone sayısı nedeniyle, tahsilât işlemlerini daha hızlı ve etkin bir hale getirmek ve abonelerin yetkilendirilmemiş ödeme noktaları nedeniyle karşılaştıkları sıkıntıları önlemek amacıyla bağımsız işletmeciler aracılığıyla yetkili ödeme merkezleri oluşturmayı hedeflemiştir. Mevcut durumda yasadışı olarak faaliyet gösteren ödeme merkezlerine benzer bir şekilde, ancak İSKİ tarafından yetkilendirilerek faaliyet gösterecek olan bu işletmecilerin gerek İSKİ gerekse de aboneler açısından mali sorunlar yaratmasını engellemek amacıyla İSKİ, bu işletmelerden teminat alınması gerektiğine karar vermiştir. Teminat işleminin ise aracı olarak faaliyet gösterecek bir banka tarafından gerçekleştirilmesi uygun bulunmuştur. Bu kapsamda İSKİ Yönetim Kurulu'nun 18.7.2006 tarihli kararı ile "su faturalarının tahsil edilmesi işinin bankalar kanalı ile ihale edilmesine" karar verilmiştir.

210 İSKİ tarafından kapalı zarfla teklif almak usulü ile 8.8.2006 tarihinde yapılan ihaleye Garanti Bankası ile ING Bank teklif vermiştir. İhalede Garanti Bankası fatura başına 0,80 TL. ve ING ise 0,95 TL. komisyon bedeli teklif etmişlerdir. Dosya mevcudu bilgilerden, İSKİ'nin koşulları karşılayan bankalar arasındaki seçimi abonelerden en düşük komisyonu alan bankanın tercih edilmesi suretiyle yapacağı anlaşılmaktadır. Ancak 14.9.2006 tarihli İSKİ Yönetim Kurulu kararında belirtildiği üzere, Garanti Bankası'nın Kolay Vezne adı verilen ve çeşitli alanlarda faaliyet gösteren noktalarda fatura tahsilâtının yapılmasını amaçlaması nedeniyle, ihale koşullarını tam olarak sağlamadığı görülmüş bu çerçevede anılan bankanın teklifinin değerlendirme dışı bırakılmasına karar verilmiştir. Dolayısıyla ING Bank ihaleyi kazanmış ve İSKİ ile "Yetkilendirilmiş İşletmeciler Fatura Tahsilât Sistemi Şartnamesi/Sözleşmesi"ni imzalamıştır. Ayrıca Sistem kapsamında ING Bank ile işletmeci ve İSKİ ile işletmeci arasında iki sözleşme daha imzalanmaktadır.

220 Yetkili ödeme merkezi olmak isteyen işletmeci İSKİ'ye başvurmakta, gerekli koşulları sağladığı anlaşılırsa ve ING Bank da işletmeciye garantör olursa İSKİ işletmeci ile "Yetkilendirilmiş İşletmeciler Fatura Tahsilât Sistemi Sözleşmesi"ni imzalamaktadır. Sözleşme kapsamında İşletmeci, ING Bank ile çalışarak internet, kredi kartı, kurum vezneleri gibi diğer tahsilât kanallarını kullanmaksızın su faturalarını tahsil etmeyi vaat etmektedir. İşletmecinin faaliyet göstereceği yer, bu yerin iç ve dış tefrişi, her bir fatura üzerinden alınacak komisyon gibi faaliyetin genel esasları ING Bank ve İSKİ tarafından kararlaştırılmakta, bir diğer deyişle işletmeci, ING Bank ve İSKİ'nin çizdiği sınırlar dâhilinde faaliyette bulunmaktadır.

230 ING Bank ile işletmeci arasında imzalanan "Yetkilendirilmiş İşletmeciler Fatura Tahsilât Sistemi Protokolü"nde ise yine, işletmecinin sadece kendisine verilen yetki çerçevesinde açacağı gişeden fatura tahsil edebileceği düzenlenmekte, ayrıca işletmecinin İSKİ dışındaki diğer kurumların faturalarını tahsil etmesi durumunda ING Bank ile anlaşması gerektiği belirtilmektedir.

1.3.4. İSKİ ile ING Bank Arasında Kurulan "Yetkilendirilmiş İşletmeciler Fatura Tahsilât Sistemi Şartnamesi/Sözleşmesi"

240 ING Bank ile İSKİ arasındaki Sözleşme genel olarak bu iki teşebbüsün fatura tahsilât sistemine ilişkin hak ve yükümlülüklerini düzenlemektedir. Sözleşme'nin 4. maddesine göre ING Bank, her bir işletmeci ile İSKİ tarafından uygun bulunan bir sözleşme imzalayacak ve İSKİ bu Sözleşme'ye dayanarak işletmeciye tahsilat yetkisi verecektir. Aynı maddede Sistem'in işleyişinden Banka'nın Kuruma karşı sorumlu olacağı düzenlenmektedir.

Sistem şu şekilde işlemektedir: Öncelikle tahsilât yapmak isteyen işletmeci İSKİ'ye başvurmakta, İSKİ ise uygun bulunduğu müracaat sahiplerini ING'ye yönlendirmektedir. ING anılan teşebbüs hakkında her türlü incelemeyi yapmakla yükümlüdür. ING-İSKİ Sözleşmesi'nin 8. maddesine aşağıda yer verilmektedir:

250 *"KURUM tüm yetkisiz kişi, kurum, kuruluş ve bunların bayi ve işletmecilerinin fatura tahsilatı yapmasını önlemeye yönelik tedbirleri alacaktır. Buna yönelik olarak, KURUM gişelerinden yetkisiz kişi, kurum, kuruluş, işletmeci veya elemanlarına toplu fatura tahsilatı yapılmasına ve bankaların internet ve telefon bankacılığı uygulamalarını kullanmalarına ve bir müşteri tarafından bir günde 3 adetten fazla fatura ödemesi yapılmasına izin vermeyecek, buna yönelik olarak başta bilgi işlem sistemleri olmak üzere her türlü önleyici ve engelleyici düzenlemeleri yapacak ve yapılmasını ilgililerden talep ve takip edecektir."*

260 Anılan sözleşmenin 20. maddesinde ise *"KURUM...İŞLETMECİLER'in yatırım maliyetlerini karşılayabilmesini teminen iş bu sözleşme süresince farklı banka/kişi/işletmeler ile benzer bir YETKİLENDİRİLMİŞ İŞLETMECİLER FATURA TAHSİLAT SİSTEMİ oluşturmayacak, başka banka/kişi/işletmeler tarafından oluşturulan benzer tahsilat uygulamalarında (PTT ile yapılacak tahsilat uygulamaları hariç) hiçbir şekilde taraf olmayacaktır. Ayrıca mevcut İŞLETMECİLER'e BANKA'nın yazılı muvafakatini almadan BANKA ile mutabık kalınan uygulama haricinde farklı uygulamalarla ilgili tahsilat yetkisi vermeyecek ve işbirliğine gitmeyecektir."* ifadelerine yer verilmektedir.

09-17/387-94

Sözleşme'nin 21. maddesinde tahsilât bürolarının açılacakları yerlerin ING Bank ve İSKİ'nin yazılı muvafakati ile belirleneceği belirtilmektedir. Ayrıca 35. madde ile Sözleşme (31.12.2009 tarihine kadar) üç yıl geçerli olmak üzere düzenlenmişse de sürenin bitiminden en az 30 gün öncesine kadar tarafların sona erdirmeye yönelik iradelerini bildirmemeleri halinde, Sözleşme'nin birer yıllık sürelerle otomatik olarak uzayacağı hüküm altına alınmıştır.

270 I.3.5. Bilgi İsteme Yazıları ve Alınan Cevaplar

Önaraştırma kapsamında fatura tahsilât hizmetleri hakkında bilgi edinmek ve bu hizmetler içinde bankaların, yetkili ve yetkisiz ödeme merkezlerinin payının ortaya çıkarılması amacıyla çeşitli kuruluşlara bilgi isteme yazıları gönderilmiştir. Bu çerçevede su, elektrik, doğalgaz, sabit telefon faturası üreten kurumların verdiği cevaplar incelendiğinde aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

Tablo1: İstanbul'da fatura üreten kurumların 2008 yılı abone sayıları ve toplam tahsilat miktarları

Kurum	Abone sayısı	2008 tahsilât toplamı (TL)	Toplamdaki Payı %
İgdaş	bildirilmemiştir	2.706.172.535,94	20,83
Ayedaş	bildirilmemiştir	1.766.086.021,92	13,59
Bedaş	3.832.824	3.855.736.383,60	29,68
T.Telekom	4.644.357	2.840.461.308,85	21,86
İski	4.253.380	1.820.000.000,00	14,01
Toplam	-	12.988.456.250,31	100,00

I.3.6. Diğer Bankaların Fatura Tahsilât Noktaları ile ilgili Faaliyetleri

280 Önaraştırma kapsamında fatura tahsilât hizmetleri pazarına ilişkin detaylı bilgi edinebilmek amacıyla bazı banka ve kurumlardan bilgi talep edilmiştir. Aşağıda elde edilen bilgilere yer verilmektedir.

I.3.6.1. Türkiye İş Bankası A.Ş. (İş Bankası)'den Edinilen Bilgi

290 Kurum kayıtlarına 10.4.2009 tarih ve 2652 sayı ile giren yazıda, fatura tahsilâtları bakımından İş Bankası'nın pazar payı bilgisine sahip olmadıkları ve fatura ödeme merkezlerine yetki ya da garantörlük sağlamak suretiyle fatura tahsilât hizmeti sunmadıkları ifade edilmektedir. Ayrıca mevcut durumda internet bankacılığı üzerinden talimatsız İSKİ fatura ödeme hizmeti sağlamadıkları, ancak yakın zamanda bu hizmeti sunmayı planladıkları belirtilmektedir. Ayrıca, İSKİ'nin tek bir banka dışında diğer bankaların internet üzerinden talimatsız fatura ödeme işlemlerinin günlük iki adet fatura ile sınırlamasının hem İş Bankası müşterileri arasında memnuniyetsizlik yaratacağı hem de müşteriler nezdinde ilgili banka lehine olumlu bir kanaat yaratacağının düşünüldüğü dile getirilmiştir.

I.3.6.2. Yapı ve Kredi Bankası A.Ş. (Yapı Kredi)'den Edinilen Bilgi

300 Kurum kayıtlarına 9.4.2009 tarih ve 2586 sayı ile giren yazıda, fatura tahsilâtları bakımından Yapı Kredi'nin pazar payı bilgisine sahip olmadıkları dile getirilmektedir. Fatura tahsilâtları için Kredix Shop adı altında faaliyet gösteren işyerlerine banka tarafından yetki verildiği ve bu işletmelerin banka ve internet bankacılığı üzerinden fatura tahsilâtı yapılan kurum ve kuruluşlara ait elektrik, su,

telefon, doğalgaz gibi fatura ödemelerini gerçekleştirdiği belirtilmektedir. Ayrıca İSKİ'nin internet bankacılığı üzerinden fatura ödenmesine ilişkin olarak getirdiği sınırlamanın ING Bank ve yetkili ödeme merkezlerine haksız kazanç sağladığı ve diğer banka müşterilerinde memnuniyetsizliğe sebep olduğu ifade edilmekte ve bu uygulamanın 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerine aykırı olduğu iddia edilmektedir.

I.3.6.3. Denizbank A.Ş. (Denizbank)'den Edinilen Bilgi

310 Raportörlerin Denizbank yetkilisi ile yaptıkları görüşmede edinilen bilgilere göre, Denizbank, fatura üreten kurumlar ile yaptığı fatura tahsilâtına ilişkin sözleşmelere dayanarak, Smile Holding A.Ş.'nin önerdiği ve bankanın da istihbarat çalışması yapıp onayladığı işletmelere, internet altyapısını kullanılmak suretiyle fatura tahsilâtı için sistemini açmaktadır. Görüşmede yetkili tarafından, kurumlar ile yapılan sözleşmelerde tahsilat yetkisinin üçüncü bir kişiye devredilmesine dair bir hüküm olmamasına rağmen kurumların sözlü muvafakatiyle ve kurulan sistemin hiçbir riski olmamasını da göz önüne alarak böyle bir ağ kurulduğu; sisteme giren işletmeci internet bankacılığını kullanarak Denizbank'taki hesabına önceden yatırdığı paradan ödemeleri yaptığı için, faturaların "online" olarak ödendiği; dolayısıyla herhangi bir kötüye kullanmaya 320 mahal verilmediği; diğer yandan Denizbank'ın kurduğu ağ aracılığıyla anlaşmalı olan bütün kurumların faturalarının ödenebildiği; herhangi bir kurumla münhasırlık anlaşması yapmadıkları; bu tür münhasırlıkların ve bu anlamda İSKİ'nin ING Bank ile olan Sözleşme'sinden kaynaklanan günde iki adetten fazla su faturasının Denizbank'ın internet bankacılığında ödenememesinin Denizbank'ı olumsuz etkilediği belirtilmiştir.

I.3.6.4. Garanti Bankası A.Ş.'den Edinilen Bilgi

330 Garanti Bankası yetkilisi ile yapılan görüşmede edinilen bilgilere göre, Garanti Bankası'nın internet bankacılığı üzerinden fatura tahsilâtı işlemlerinde BDDK tarafından yapılan uyarılar dikkate alınarak ayda 500 adet fatura sınırlaması getirilmiştir. Diğer yandan İSKİ tarafından internet üzerindeki tahsilâtların kişi başına günde iki fatura ile sınırlandırılmasına yönelik bir yazı gönderilmiş olmasına rağmen, Garanti Bankası İSKİ faturaları bakımından talimatlı olarak çalıştığından bu kısıtlamadan etkilenmemiştir. Başka bir ifadeyle müşteri tesisat numarası girerek ödeme yapamadığından yetkisiz bir kişinin ticari amaçla başkalarının İSKİ faturasını ödemesi mümkün değildir. Garanti Bankası'nın da ING Bank'ın fatura ödeme amacıyla oluşturduğu ödeme merkezlerine benzer bir sistemi bulunmaktadır. Kolay vezne olarak adlandırılan bu sistemde, mevcut durumda faaliyetinde olan ve Garanti Bankası'na ait "POS"u bulunan bazı noktalara "POS" 340 üzerinde fatura tahsil etme yetkisi tanınmakta, müşteri kolay vezneye gidip fatura tutarını ödemektedir. İşletme ise "POS" üzerinden fatura tahsil menüsüne girerek abone numarası ile fatura bedelini ödemektedir. Sistem online olduğu için fatura kurum nezdinde anında ödenmiş olarak görünmekte, işlem sonucunda müşteriye kredi kartı slipine benzer bir belge verilmektedir. Bu sistemde kolay vezne denilen noktalardan belirli miktarlarda teminat alınmakta ve bu noktalar ödeme yaptıkça Garanti Bankası'ndaki ödeme limitleri aynı oranda azalmaktadır. Başka bir

ifadeyle nokta ile Garanti Bankası arasında bir çeşit kredi ilişkisi söz konusudur ve fatura tahsil edildikten sonra kolay vezne Garanti Bankası'na borçlanmaktadır. Dolayısıyla, bu noktaların müşterileri dolandırması ihtimali bulunmamakta, abonenin faturası her durumda ödenmektedir.

J. GEREKÇE ve HUKUKİ DAYANAK

J.1. Menfi Tespit Değerlendirmesi

ING Bank ile İSKİ arasında yapılan Sözleşme rekabet etmeme yükümlülüğü içermektedir. Buna göre, İSKİ'nin başka banka ya da kuruluşlarla benzer tahsilât sistemleri kurması yasaklanmaktadır. Bu nedenle anılan Sözleşme'nin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında bulunduğu, dolayısıyla aynı Kanun'un 8. maddesi çerçevesinde menfi tespit belgesi alamayacağı kanaatine varılmıştır.

J.2. 2002/2 sayılı Tebliğ Çerçevesinde Grup Muafiyeti Değerlendirmesi

4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre, 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 hukuka aykırı ve yasaktır. Ancak 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği ile dikey anlaşmalar sağlayıcının pazar payının %40'ı aşmaması koşuluyla Kanun'un 4. maddesinin uygulanmasından muaf tutulmaktadır. Ayrıca, anılan Tebliğ uyarınca, alıcının anlaşma konusu mal veya hizmetlerle rekabet eden mal veya hizmetleri üretmesini, satın almasını, satmasını ya da yeniden satmasını engelleyen doğrudan veya dolaylı her türlü yükümlülük ile ayrıca alıcının bir önceki takvim yılındaki alımları esas alınarak ilgili pazardaki anlaşma konusu mal veya hizmetlerin ya da onları ikame eden mal veya hizmetlerin % 80'inden fazlasının sağlayıcıdan veya sağlayıcının göstereceği başka bir teşebbüsten satın alınmasına yönelik olarak alıcıya doğrudan veya dolaylı biçimde getirilen her türlü yükümlülük rekabet etmeme yükümlülüğü olarak tanımlanmakta ve beş yıla kadar grup muafiyeti kapsamında değerlendirilmektedir.

İnceleme konusu olayda, İSKİ'nin fatura tahsilâtı hizmetini ING Bank'ın garantörlük verdiği işletmecilerden sağlmasına dayanan bir yetkili fatura ödeme merkezleri sistemi kurulmuştur. Bu Sistem içinde İSKİ ile ING Bank arasında dikey bir ilişki olduğu, bu ilişkide ING Bank'ın fatura başına alınacak komisyondan pay almak karşılığında, İSKİ'ye hem yetkili ödeme merkezlerine garantörlük vererek hem de kurulacak sistemde internet bankacılığı altyapısını kullanarak fatura tahsilâtı hizmetinin sunulmasını sağladığı anlaşılmaktadır. Alıcı konumundaki İSKİ ise ING Bank aracılığıyla kurulacak Sistem sayesinde, kendisi yeni ödeme noktaları ve veznelere açmak zorunda kalmaksızın fatura tahsilât hizmetlerini sağlayabilmektedir. Dolayısıyla yukarıda yer verilen taraflar arasındaki sözleşmesel ilişkilerin dikey anlaşma olarak sınıflandırılması ve 2002/2 sayılı Tebliğ kapsamında kabul edilmesi mümkündür.

09-17/387-94

İSKİ'nin sözleşme süresi boyunca ING Bank'tan başka bir banka ile benzer bir sistem kurmaması veya kurulmuş başka bir sisteme üye olmaması şeklindeki münhasırlık şartının ve ING Bank dışındaki bankaların internet bankacılığı üzerinden yapılacak ödemelerin günlük iki adet ile sınırlandırılması koşulunun Tebliğ'de öngörülen rekabet etmeme yükümlülüğünün sınırları bakımından incelenmesi gerekmektedir. Ancak bundan önce İstanbul'da fatura tahsilât hizmetleri alım pazarında İSKİ'nin payının %14 olduğu ve bu payın içinde yetkili ödeme merkezleri aracılığıyla gerçekleşen tahsilâtların düşük olduğu ifade edilmelidir. Tüm İSKİ faturalarının tahsilat yöntemine göre dağılımını gösteren aşağıdaki tabloda yetkili ödeme merkezlerinin payı görülmektedir:

400

Tablo-2: İSKİ'nin 2009 Şubat ayına ait faturalarının tahsilat yöntemine göre dağılımı

TAHSİLAT TÜRÜ	FATURA ADEDİ	FATURA TUTARI (TL)	FATURA ADEDİ PAYI	FATURA TUTARI PAYI
Alobank Off Line	9.130	315.948,55	0%	0%
Alobank On Line	184	6.614,78	0%	0%
ATM Off Line	22.199	828.787,00	1%	1%
Banka Kontör Tahsilatı	5.539	322.842,00	0%	0%
İSKİ Tahsilatı (Vezne)	353.954	25.836.061,17	12%	19%
İSKİ Tahsilatı (Vakıfbank)	908.765	39.465.667,94	30%	30%
İSKİ İnternet Sitesi	100.189	3.879.440,00	3%	3%
Yetkili Ödeme Merkezi	309.562	9.600.628,12	10%	7%
Cep Telefonu Üzerinden	11	404,3	0%	0%
Banka On Line Talimat	259.668	12.297.791,56	9%	9%
Banka Off Line Talimat	473.404	20.925.893,07	16%	16%
Banka On Line Vezne	469.285	16.013.749,44	16%	12%
Banka Off Line Vezne	75.761	2.470.454,73	3%	2%
Banka On Line (İnternet)	1.151	34.839,00	0%	0%
Banka Off Line (İnternet)	37.533	1.137.486,74	1%	1%
TOPLAM	3.026.335	133.136.608,40	100%	100%

Yetkili ödeme merkezlerinin son üç yılda İSKİ fatura tahsilâtlarından aldığı paydaki değişim ise aşağıdaki tabloda görülmektedir:

Tablo-3 Yetkili Ödeme Merkezlerinin İSKİ Toplam Fatura Tahsilâtı İçerisindeki Payı

	2007	2008	2009*
Yetkili Ödeme Merkezi Tahsilatı (TL)	22.412.625,44	90.840.975,01	19.000.000,00
Toplam Tahsilat (TL)	1.405.000.000,00	1.820.000.000,00	288.000.000,00
YÖM/Toplam Tahsilat	1,60%	4,99%	6,60%

* Ocak ve Şubat ayları verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

İSKİ'nin en güncel verilerine göre hazırlanan yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere yetkili ödeme merkezleri kanalıyla tahsil edilen faturalar İSKİ'nin ilgili döneme ait faturalarının toplam tutarının içinde %7'lik bir paya sahiptir. İSKİ kendi veznesi imiş gibi çalışması için yetki verdiği bu ödeme merkezlerinin payını artırmak gerekçesiyle ve pazarda yeni bir ürün olan ING Bank ile kurduğu bu

410

09-17/387-94

ağın maliyetlerinin karşılanıp ayakta kalabilmesini temin etmek üzere, yukarıda anılan internet bankacılığı üzerinden bir internet hesabından günlük iki adetten fazla İSKİ faturası ödenmemesi koşulunu uygulamakta ve benzer bir sisteme dâhil olmamayı taahhüt etmektedir. Bu koşulun İSKİ faturası tahsil eden bankalar arasındaki rekabete olan etkisini anlayabilmek için aşağıdaki tabloda her bankanın ödediği İSKİ faturasına göre payı gösterilmektedir:

Tablo-4 Bankaların 2009 Şubat döneminde tahsil ettikleri İSKİ faturasına göre payları

BANKA ADI	FATURA ADEDİ	FATURA TUTARI	FATURA ADEDİ PAYI	FATURA TUTARI PAYI
Akbank	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
Al Baraka	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
Alternatif Bank	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
Anadolu Bank	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
Bank Asya	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
Denizbank	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
Finansbank	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
Fortis Bank	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
Garanti	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
Halkbankası	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
HSBC	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
ING	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
İşbankası	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
Kuveyttürk	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
Şekerbank	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
Tekfenbank	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
Tekstil Bank	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
Turkish Bank	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
Türk Ekonomi Bankası	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
Türkiye Finans	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
Vakıflar Bankası	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
Yapı Kredi	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
Ziraat Bankası	(.....)	(.....)	(...)%	(...)%
TOPLAM	1.348.316	54.031.589,87	100%	100%

Bu çerçevede, internet bankacılığı hesaplarından ING Bank dışındaki bankaların günlük iki İSKİ faturasından daha fazla fatura ödeyememesi hususunun, bankalar arasındaki İSKİ faturaları tahsilâtı bakımından, etkili bir rekabet kısıtlaması olarak değerlendirilemeyeceği söylenebilir. ING Bank'ın fatura tahsil tutarına internet bankacılığını kullandığı ve garantörlük yaptığı yetkili ödeme merkezleri

09-17/387-94

kanalıyla gerçekleştirdiği tahsilat tutarı da eklendiğinde İSKİ'nin toplam fatura tahsilâtları içindeki payı %(...)’e yükselmektedir. Bu oranın ödenen fatura adedine göre karşılığı ise %(...)’e tekabül etmektedir. İSKİ faturaları içinde ING Bank’ın payını yükselten, yetkilendirilmiş işletmeciler fatura tahsilât sisteminin rekabete etkisini, Banka’nın ilgili pazar olan İstanbul’da fatura ödeme hizmetleri içindeki payından yola çıkarak tahmin etmek mümkündür. Bunun için aşağıda ING Bank’ın diğer kurumların bankalar kanalıyla yaptıkları fatura tahsilâtları içindeki payına ve İSKİ’nin toplam fatura tahsilâtları içindeki payına yer verilmektedir:

430

Tablo-5 ING Bank’ın kurumların İstanbul’da banka kanalıyla yaptıkları fatura tahsilâtlarındaki payı

	<i>Bankaların toplam Tahsilât Miktarı (TL)</i>	<i>ING Bank’ın Toplam Tahsilât Miktarı (TL)</i>	<i>ING Bank’ın payı</i>
<i>T.Telekom</i>	1.675.093.930,37	(.....)	(...)%
<i>İgdaş</i>	1.794.655.943,20	(.....)	(...)%
<i>Bedaş</i>	2.645.554.022,37	(.....)	(...)%
<i>Ayedaş</i>	960.592.868,16	(.....)	(...)%
<i>İski</i>	54.031.589,87	(.....)	(...)%
<i>Toplam</i>	7.129.928.353,97	(.....)	(...)%

Görüldüğü üzere, İstanbul’da bankalar kanalıyla gerçekleştirilen fatura tahsilât hizmetlerinde ING Bank’ın tahmini pazar payı Tebliğ’de öngörülen % 40 eşiğinin altında kalmaktadır. Yukarıdaki veriler kurumların kendi veznelerini ve PTT Bank kanalıyla yapılan tahsilâtları içermemektedir. Bu verilerin de eklenmesi halinde pazar payının daha da düşeceği belirtilmelidir.

Yukarıda bahsedilen internet bankacılığı hesaplarında ING Bank dışındaki bankaların günlük iki İSKİ faturasından daha fazla fatura ödeyememesi uygulamasının ilgili pazardaki rekabete etkisi incelendiğinde, İSKİ faturalarının rakip sağlayıcılara kapatılması etkisini yarattığı, ancak bu etkinin pazarın önemli bir bölümünün rakiplere kapatılmasına neden olmadığı anlaşılmaktadır. Yetkili ödeme merkezleri kanalı dahil ING Bank’ın İSKİ’nin toplam alımları içerisindeki payı da %80’in altında kalmaktadır. Ücretsiz olarak kurum veznelerinden, anlaşmalı bankaların gişelerinden ya da bazı bankalarda ATM’lerden su faturası ödeyebilme vb. yöntemlerin varlığı da alternatif tahsilât yöntemlerine erişimin mevcut olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan, İSKİ’nin açtığı ihale sırasında, yani daha başlangıç aşamasında bankalar arasında söz konusu projeye ilişkin sözleşmeyi kazanmak amacıyla gerçekleşen rekabet ile ihale sonrasındaki rekabet kısıtlanması bir ölçüde telafi edilmiştir. Ancak bu etkinin de sözleşmenin süresine bağlı olduğu belirtilmelidir. Ayrıca bu kısıtlama tüm bankalar tarafından uygulanması zorunlu ve yaptırıma tabi bir kısıtlama olmadığı gibi fatura ödeme merkezleri tarafından birden çok internet bankacılığı hesabı kullanılarak vs. kolaylıkla delinebilmektedir. Öte yandan, bu kısıtlamanın getirilmesi, sektörde “korsan” olarak tabir edilen, yetkisiz bir biçimde fatura tahsil eden ve dolandırıcılık

440

450

09-17/387-94

riski taşıyan işletmelerin elenmesi amacına da hizmet etmekte olup İSKİ'nin ING Bank ile sözleşme yapmadan önce de internet üzerinden fatura ödenmesinde fatura adedi kısıtlamasına gittiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla mevcut sistemin grup muafiyetinden yararlandığı kanaatine varılmıştır.

460 Bununla birlikte 2002/2 sayılı Tebliğ kapsamında 5 yıla kadar olan rekabet etmeme yükümlülükleri grup muafiyetinden yararlanmaktadır. İSKİ ile ING Bank arasında münhasırlık koşulu içeren Sözleşme'nin süresi ise her ne kadar 3 yıl olarak belirlenmişse de bu sürenin sonunda tarafların feshi ihbarda bulunmaması halinde sözleşmenin birer yıllık sürelerle yenileceği de kararlaştırılmıştır. Dolayısıyla İSKİ ile ING Bank arasındaki Sözleşme belirsiz süreli olarak kabul edilmelidir. Bu durumda Sözleşme'nin 5 yılı aşan kısmı muafiyetten yararlanamamaktadır.

K. SONUÇ

470 Düzenlenen rapora ve dosya kapsamına göre;

1. Başvuru konusu ile ilgili olarak İstanbul Su Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına gerek olmadığına, şikâyetin reddine;

2. İstanbul Su Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, ING Bank A.Ş. ve işletmeciler arasında kurulan "Yetkilendirilmiş İşletmeciler Fatura Tahsilât Sistemi"nin ve bu sistemin kurulması amacıyla İSKİ ile ING Bank arasında yapılan Sözleşme'nin 2002/2 sayılı Dikey Anlaşmalara İlişkin Grup Muafiyeti Tebliği kapsamında dikey ilişki olduğuna ve taraflar arasında yapılan Sözleşme'de rekabet etmeme yükümlülüğünün süresinin 5 yılı aşmayacak şekilde belirlenmesi halinde anılan Tebliğ kapsamında muafiyetten yararlanacağına

480 OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.