

T.C.  
**DANIŞTAY**  
**ONÜÇÜNCÜ DAİRE**

Esas No : 2009/3275

Karar No : 2012/4062

**Davacı** : Pak Gıda Üretim ve Pazarlama A.Ş.

**Vekilleri** : Av. Mehmet Suat ÇELEBİ, Av. İlker CENGİZ  
Bestekar Sok. 80/11 Kavaklıdere / ANKARA

**Davalı** : Rekabet Kurumu  
Üniversiteler Mah. 1597 Cd. No:9 Bilkent / ANKARA

**Vekili** : Av. Nagehan ÖZSEYHAN - Aynı adreste

**Davanın Özeti** : Ekmek mayası sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerce 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlâl edildiğinden bahisle tesis edilen Rekabet Kurulu'nun 12.11.2008 günlü, 08-63/1050-409 sayılı kararının davacı şirkete yönelik kısımlarının; Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin 23.05.2008 tarih ve E:2006/1031, K:2008/4390 sayılı kararıyla, "davacı şirketin son eylem tarihinden bir önceki mali yıl olan 2002 yılı sonunda oluşan gayrisafi geliri üzerinden cezalandırılması gerektiğinden, soruşturma açılma tarihi esas alınarak 2003 yılı sonunda oluşan gayrisafi geliri üzerinden para cezası verilmesinde hukuka uygunluk bulunmadığı" gerekçesiyle iptaline karar verildiği, bu kararın kesinleşmesi beklenilmeksizin ve yeniden soruşturma başlatılmaksızın dava konusu Kurul kararının tesis edildiği, önceki karara yönelik bir kaldırma veya geri alma niteliği taşımayan bu yeni kararın bir idari işlem karmaşası yaratacağı, birinci kararın bekletici mesele yapılması gerektiği, halihazırda aynı konuda derdest bir davanın bulunduğu, mükerrer cezalandırma yoluna gidildiği, işlemin gerekçeden yoksun olduğu, ticari sır gerekçesi ile kararın içinin boşaltıldığı, bu nedenle kararın yok hükmünde olduğu, soruşturma sürecinde davacı şirketin savunma hakkının kısıtlandığı, dava konusu kararın Kurul'un eksik incelemesi ve yanlış değerlendirmesi sonucu alındığı, ekmek mayası pazarının niteliği gereği oligopolistik bir yapı arz ettiği, önceki dönemlerde aşırı rekabet nedeniyle çok büyük zararlar edildiğinden, fiyatı diğer teşebbüslerden bağımsız olarak artırmak zorunda kaldıkları, uyumlu eylemin ispatı için paralel davranışın bulunması gerektiği, bu şekilde bilinçli bir davranışın Kurul kararında ortaya konulmadığı, Şubat 2003-Kasım 2003 arasındaki fiyat hareketlerinin, ekonomik ve rasyonel gerekçelerle arttığı ortaya konulmasına karşın, bu durumun Kurul kararında değerlendirilmediği, davacı şirketin maya dışı faaliyet gelirleri de hesaba katılarak idari para cezası verildiği, ileri sürülerek iptali ve peşin ödenen idari para cezası bedeli olan 888.704,45-TL'nin iadesi ile sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 55. maddesinin 2. fıkrası ve 16. maddesinin yıllık gayrisafi gelir üzerinden idari para cezası hesaplanmasına ve esas alınacak yıla ilişkin kısmının Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülerek iptali için itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulması istenilmektedir.

**Savunmanın Özeti** : Peşin ödenen idari para cezasının iadesi istemi açısından, husumetin Rekabet Kurumu'na yöneltilmeyeceği, bu istemin görüm ve çözümünün Danıştay'ın ilk derece olarak bakacağı uyuşmazlıklar arasında bulunmadığı, dava konusu Kurul kararının Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin 23.05.2008 tarih ve E:2006/1031, K:2008/4390 sayılı kararı uyarınca tesis edildiği, Kurul'un konuya ilişkin iki kararının aynı soruşturma sürecine

T.C.

**DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE**

**Esas No : 2009/3275**

**Karar No : 2012/4062**

dayanmakla birlikte birbirinden bağımsız iki farklı karar olduğu, önceki kararda Danıştay Onüçüncü Dairesi'nce hukuka aykırılık tespit edildiğinden, Kurul'un bu hukuka aykırılığı düzelterek yeni bir karar aldığı, Rekabet Kurulu'nun bekletici mesele yapma zorunluluğu bulunmadığı, derdestlik itirazının yerinde olmadığı, Kurul'un 2577 sayılı Kanun uyarınca 30 gün içerisinde yargı kararının gereklerini yerine getirme zorunluluğunun bulunduğu, fiyattaki artış oranının davacılar tarafından ekonomik ve rasyonel gerekçelerle açıklanamadığı belirtilerek davanın reddi gerektiği savunulmaktadır

**Danıştay Tetkik Hâkimi Emre ERMAN'ın Düşüncesi** : 23.9.2005 tarihli ve 05-60/896-241 sayılı Rekabet Kurulu kararında hukuka uygunluk bulunmadığı düşünülmeyle birlikte, anılan karara karşı açılan davada Dairemizce verilen karar ile ihlalin varlığı ve idari para cezası verilmesi hukuka uygun bulunmuş, ancak idari para cezasının hesaplama yöntemindeki hukuka aykırılık nedeniyle kararın yürütmesinin durdurulmasına ve bilahare iptaline karar verilmiş, bu kararın davacı tarafından belirtilen gerekçe yönünden, davalı idare tarafından da hüküm sonucu yönünden temyizi sonucu ise karar İdari Dava Daireleri tarafından aynen onanmıştır. Bu çerçevede Dairemizce verilen yürütmenin durdurulması kararı uyarınca ve bu karara uygun olarak, yargı kararının uygulanması kapsamında tesis edilen dava konusu Kurul kararında hukuka aykırılık saptanmadığından, davanın reddine karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**Danıştay Savcısı Birgül KURT'un Düşüncesi** : 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlâl edildiği nedeniyle tesis edilen Rekabet Kurulu'nun 12.11.2008 günü, 08-63/1050-409 sayılı kararının davacı şirkete yönelik kısımlarının iptali ve ödenen 888.704,45 TL'nin faiziyle iadesi istemiyle açılan davada; 20.11.2012 tarihi itibarıyla dosyada bulunan belgeler incelendi.

Dava konusu kararda, eylem tarihinden bir önceki malî yıl olan 2002 yılı sonunda oluşan yıllık gayri safî geliri üzerinden idari para cezası hesaplandığı, 4054 sayılı Yasanın 16. maddesinde yer alan " nihai karardan bir önceki mali yıl sonu" kuralı karar tesisinde dayanak alınmadığından, bu kısma ilişkin Ayasaya aykırılık iddiası incelenmemiş, davacının 4054 sayılı Yasaya ilişkin diğer Anayasa'ya aykırılık iddiaları ciddi görülmemiş, davalı idarenin, ödenen idari para cezası tutarının iadesi istemi yönünden ise görev ve husumet itirazları isabetli bulunmamıştır.

Dosyanın incelenmesinden, yaş ekmek mayası fiyatlarını uyumlu eylem halinde birlikte artırmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiği nedeniyle Rekabet Kurulunca, 23.9.2005 tarihinde 05-60/896-241 sayılı nihai kararın verildiği, davacı şirketin açtığı dava sonucunda, Danıştay Onüçüncü Dairesinin 23.05.2008 tarihli ve E:2006/1031 sayılı kararıyla, Rekabet Kurulu'nun 23.09.2005 tarih ve 05-60/896-241 sayılı kararının davacı şirkete ilişkin kısımlarının iptaline karar verildiği;

Bu davaya konu 12.11.2008 tarihli Kurul kararının ise, söz konusu Danıştay Onüçüncü Dairesinin kararı üzerine, daha önce yapılan önaraştırma, soruşturmaya ait tüm savunma, ek savunma, sözlü savunma toplantısının ses kayıtlarının yazılı açılımı, raporlar,

**T.C.**  
**DANIŞTAY**  
**ONÜÇÜNCÜ DAİRE**

**Esas No : 2009/3275**

**Karar No : 2012/4062**

Danıştay'ın iptal kararları, tüm dosya içeriğinde yer alan bilgi ve belgelerin okunup incelenmesi ve yapılan görüşmeler sonucunda tesis edildiği anlaşılmaktadır.

Davada incelenen Kurul kararı, yargı kararı üzerine yeniden tesis edilen bir işlem olup, bu işlemin hukuka uygunluğu denetimi, söz konusu iptal kararından bağımsız bulunmaması, idari yargı kararıyla iptal edilen işlem, tesisi tarihinden itibaren hukuk aleminden kalkmakta ise de bu kararın sonuçlarının ne olduğu ve alt işlemlerin hukukten geçersiz sayılıp sayılmayacağı belirlenebilmesi için, ilgili yargı kararının gerekçesiyle birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir.

Yukarıda anılan Danıştay Onüçüncü Dairesinin 23.05.2008 tarihli ve E:2006/1031 sayılı ve Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun E:2008/1876 sayılı kararıyla onanan kararında, dava konusu Kurul kararının da dayanağı olan bilgi ve belgeler incelenerek,

".... yürütülen soruşturma sonucunda....ekmek mayası pazarında, kullanıcılar açısından homojen bir ürün olan mayanın satışlarının artırılmasında reklâm, tanıtım, ürün çeşitlendirme gibi faaliyetlerin fazla etkili olmadığı ve "fiyat"ın tek rekabet aracı olarak kaldığı, bu bilgiler ışığında Türkiye ekmek mayası pazarında dört üretici firmanın faaliyet gösterdiği,.... ilgili firmalar hakkında daha önce yapılan ve sonuçlandırılan maya incelemeleri kapsamında, 2002 yılı Mayıs ayına kadarki fiyat hareketlerinin değerlendirilmesinin yapılması, ayrıca, Aralık 2003 tarihinde soruşturma muhatabı firmalar hakkında başka bir ön araştırma yapılması nedeniyle, Haziran 2002-Kasım 2003 dönemindeki fiyat hareketlerinin ve maliyetlerinin incelendiği, ...Haziran 2002'den Mart 2003'e kadar düşme eğilimi gösteren aylık ortalama maya fiyatlarının, ilk defa Mart ayında herhangi bir objektif neden olmaksızın dört firma için de...uyumlu bir biçimde ve ortalama %26,4 oranında arttığı görüldüğü, ...dikkat çekici bulunan ikinci fiyat hareketinin ise,..Nisan 2003'teki ikinci fiyat artışı olduğu, ...Nisan ayı fiyat artışlarının ortalama olarak %47 civarında gerçekleştiği, şikâyete konu yüksek oranlı fiyat artışlarının başlangıç tarihi olan Şubat 2003 öncesi dönemde fiyatların rekabet ihlâli oluşturacak şekilde artmadığı,....uyumlu eylemin başlangıç tarihinin Şubat 2003 sonrası olduğu, belirlenen bu uyumlu eylem döneminde,... fiyat artışlarının aynı dönemde gerçekleşen enflasyonla karşılaştırıldığında, fiyat artışlarının gerçekleşen tüm TEFE türlerinin yaklaşık 25-30 katı civarında olduğunun görüldüğü,....Kurul tarafından bu konuya ilişkin olarak, soruşturma döneminde maya üreticilerinin maliyet yapılarının ve fiyat artışlarının incelendiği, ...Şubat 2003-Kasım 2003 dönemindeki gerçekleşen fiyat hareketleri aynı dönemde gerçekleşen birim maliyetler ile karşılaştırıldığında;....Özmaya'da 70 kat, Pakmaya'da 26 kat, Maurimaya'da 97 kat ve Akmaya'da 172 kat arttığı, diğer bir deyişle söz konusu firmaların gerçekleştirdikleri yüksek oranlı fiyat artışlarını maliyetlerinde meydana gelen artışlarla açıklamanın mümkün olmadığı,.... 2001, 2002, 2003 yıllarında sektörde genel bir zarar yapısının bulunmadığının görüldüğü, bu bilgiler ışığında; uyumlu eylem dönemi içerisinde gerçekleşen fiyat artışlarının, ne gerçekleşen enflasyonla ne de üretim maliyetlerindeki artışla açıklanabileceği, ekmek mayasının halkın zorunlu olarak alması gereken bir ürün olduğu dikkate alındığında ve ekmek

T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE

Esas No : 2009/3275

Karar No : 2012/4062

mayası üreticisi dört firmanın, Şubat 2003-Kasım 2003 döneminde gerçekleşen fiyatlarının 4054 sayılı Kanun çerçevesinde değerlendirildiğinde, Kanun'un 4. maddesinde tanımlanan "uyumlu eylem" kapsamında kaldığı,.. davacı şirketin de bulunduğu teşebbüslerin, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini açıkça ihlâl ettiklerinin anlaşıldığı....

.....uyumlu eylem döneminin Şubat 2003-Kasım 2003 döneminde olması, başka bir deyişle rekabet ihlâlinin bu dönemde gerçekleşmesi nedeniyle, Kurul'ca davacı şirketin, eylem tarihinden bir önceki malî yıl olan 2002 yılı sonunda oluşan yıllık gayri safî geliri üzerinden cezalandırılması gerektiğinden, soruşturma açılması tarihi esas alınarak 2003 yılı sonunda oluşan yıllık gayri safî gelir üzerinden para cezası verilmesinde hukuka uyarlık bulunma" dığı gerekçesiyle 23.9.2005 tarihli ve 05-60/896-241 sayı ile Kurul kararının davacı şirkete ilişkin kısmının iptaline karar verildiği görülmektedir.

Anılan yargı kararıyla, 23.9.2005 tarihli Kurul kararının; soruşturma süreci ve bu kararın alınmasına ilişkin alt işlemleri incelenerek, davacının eyleminin sabit olduğunun belirtilmesinden sonra, karar, idari para cezasının tespitinde esas alınan, yıllık gayri safî gelirin belirlenmesi yönünden hukuka aykırı bulunmuştur.

Danıştay Onüçüncü Dairesinin söz konusu kararı üzerine alınan, dava konusu 12.11.2008 günlü, 08-63/1050-409 sayılı kararı incelendiğinde, 4054 sayılı Yasanın 51. maddesinde belirlenen yeter sayının oluşmaması dolayısıyla yine aynı maddede belirlenen Kurul başkanı Nurettin Kaldırımci'nin soruşturmacı, üye İsmail Hakkı Karakelle'nin iznli olması nedeniyle katılmadığı ikinci oylama sonucu alınan kararın, davacı şirkete yönelik kısımların, bu kararın önceki 23.9.2005 tarihli Kurul kararının tekrarı niteliğinde olduğu, ancak yargı kararına uyularak, davacı şirket hakkındaki idari para cezasının, 2002 yılı sonunda oluşan yıllık gayri safî geliri üzerinden hesaplandığı, ilk Kurul kararında 1.217.212 TL olan idari para cezası tutarının, davacı şirket lehine 1.184.939,27 TL olduğu,dava konusu kararın davacı şirkete yönelik kısımlarında mevzuata aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Öte yandan; eylem tarihinde 4054 sayılı Yasanın 16. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "...yasaklanmış olan davranışları gerçekleştirdiği, bir yıl önceki mali yıl sonunda oluşan yıllık gayri safî gelirinin yüzde onuna kadar para cezası " verilebileceği yolundaki hüküm, 8.2.2008 tarihinde yürürlüğe giren 5728 sayılı Yasanın 472. maddesi ile "...nihai karardan bir önceki mali yıl sonunda oluşan veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa nihai karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safî gelirlerinin yüzde onuna kadar idarî para cezası verilir." şeklinde değiştirildiği,5326 sayılı Kabahatlar Kanunu'nun "Zaman Bakımından Uygulama" başlıklı 5. maddesinin (1)'numaralı fıkrasının gönderme yaptığı, 5237 sayılı Türk Ceza Kanu'nunun 7. maddesinin (2) numaralı fıkrasında ise; "Suçun işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanunların hükümleri farklı ise, failin lehine olan kanun uygulanır ve infaz olunur." hükmü yer almış olduğu dikkate alınarak, davacı şirketin dava konusu Kurul kararının tesis tarihinden önceki 2007 yıllık gayri safî gelirine ilişkin Danıştay Onüçüncü Dairesinin E:2009/3274 esas

T.C.  
**DANIŞTAY**  
**ONÜÇÜNCÜ DAİRE**

Esas No : 2009/3275

Karar No : 2012/4062

sayılı dosyasındaki Gelir Tablosunda yer alan verilere göre yapılan hesaplama sonucu, dava konusu Kurul kararının idari para cezası tutarı yönünden davacının lehine olduğu da anlaşılmıştır.

Davacı, Kurul kararı nedeniyle ödenen idari para cezasının iadesi istemiş ise de kararın hukuka uygun olduğu sonucuna varıldığından, bu istem dayanaktan yoksun bulunmuştur.

Davacı iddialarında ise isabet görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle davanın reddi gerekeceği düşünülmektedir.

**TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay Onüçüncü Dairesi'nce duruşma için taraflara önceden bildirilmiş bulunan 25.12.2012 tarihinde, davacı vekilleri Av. Mehmet Suat Çelebi ve Av. İlker Cengiz'in ve davalı idare vekili Av. Nagehan Özseyhan'ın geldikleri, Danıştay Savcısı'nın hazır olduğu görülmekle, açık duruşmaya başlandı. Taraflara usulüne uygun olarak söz verilerek dinlendikten ve Danıştay Savcısı'nın düşüncesi alındıktan sonra taraflara son kez söz verilip, duruşma tamamlandı. Dava dosyası incelenip, gereği görüldü:

Davalı idarenin usule yönelik itirazları yerinde görülmeyerek işin esasına geçildi;

Dava, ekmek mayası sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerce 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlâl edildiğinden bahisle tesis edilen Rekabet Kurulu'nun 12.11.2008 günlü, 08-63/1050-409 sayılı kararının davacı şirkete yönelik kısımlarının iptali ve peşin ödenen idari para cezası bedeli olan 888.704,45-TL'nin iadesi ile sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 55. maddesinin 2. fıkrası ve 16. maddesinin yıllık gayrisafi gelir üzerinden idari para cezası hesaplanmasına ve esas alınacak yıla ilişkin kısmının Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülerek iptali için itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına karar verilmesi istemiyle açılmıştır.

Davacının Anayasa'ya aykırılık iddiası ciddi görülmeyerek işin incelenmesine geçildi;

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında 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 hukuka aykırı ve yasaktır.

Bu haller, özellikle şunlardır:

a) Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kar gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi,

b) Mal veya hizmet piyasalarının bölüşülmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının veya unsurlarının paylaşılması ya da kontrolü,

c) Mal veya hizmetin arz ya da talep miktarının kontrolü veya bunların piyasa dışında belirlenmesi,

T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE

Esas No : 2009/3275

Karar No : 2012/4062

d) Rakip teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması, kısıtlanması veya piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin boykot ya da diğer davranışlarla piyasa dışına çıkarılması yahut piyasaya yeni gireceklerin engellenmesi,

e) Münhasır bayilik hariç olmak üzere, eşit hak, yükümlülük ve edimler için eşit durumdaki kişilere farklı şartların uygulanması,

f) Anlaşmanın niteliği veya ticari teamüllere aykırı olarak, bir mal veya hizmet ile birlikte diğer mal veya hizmetin alınmasının zorunlu kılınması veya aracı teşebbüs durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın ya da hizmetin diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından teşhiri şartına bağlanması ya da arz edilen bir mal veya hizmetin tekrar arzına ilişkin şartların ileri sürülmesi,

Bir anlaşmanın varlığının ispatlanamadığı durumlarda piyasadaki fiyat değişmelerinin veya arz ve talep dengesinin ya da teşebbüslerin faaliyet bölgelerinin, rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik göstermesi teşebbüslerin uyumlu eylem içinde olduklarına karine teşkil eder.

Ekonominin ve rasyonel gerçeklere dayanmak koşuluyla taraflardan her biri uyumlu eylemde bulunmadığını ispatlayarak sorumluluktan kurtulabilir" hükmüne yer verilmiştir.

Bu hükümlerle, belirli bir mal ve hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma veya 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 bulunarak açıkça yasaklanmıştır.

Öte yandan, 4054 sayılı Kanun'un davaya konu eylem ve işlem tarihinde yürürlükte bulunan "Para Cezaları" başlıklı 16. maddesinin ikinci fıkrasında; bu Kanun'un 4. ve 6. maddesinde yasaklanmış olan davranışları gerçekleştirdiği Kurul kararı ile sabit olanlara ikiyüz milyon liradan aşağı olmamak üzere, ceza verilecek teşebbüs niteliğindeki gerçek ve tüzel kişiler ile teşebbüs birlikleri ve/veya bu birliklerin üyelerinin bir yıl önceki malî yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan gayrisafî gelirin yüzde onuna kadar para cezası verileceği öngörülmüş; dördüncü fıkrasında ise, Kurul'un, para cezasına karar verirken, kastın varlığı, kusurun ağırlığı, ceza uygulanan teşebbüs veya teşebbüslerin pazar içindeki gücü ve muhtemel zararın ağırlığı gibi unsurları da dikkate alacağı kurala bağlanmıştır.

Bu yasal düzenleme karşısında; Rekabet Kurulu'nca 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde belirtilen yasak fiil ve davranışlarda bulunduğu saptananlara, Rekabet Kurulu tebliğleriyle belirlenen miktardan aşağı olmamak ve kastın varlığı, kusurun ve zararın ağırlığı, eylemde bulunan teşebbüslerin pazar içindeki konumları gibi unsurlar da dikkate alınmak üzere, eylem tarihinden bir yıl önceki malî yıl sonunda oluşan yıllık gayrisafî gelirleri üzerinden para cezası verilmesi gerekli bulunmaktadır.

Dava dosyasındaki bilgi ve belgelerin işlem dosyasıyla birlikte incelenmesinden; yaş ekmek mayası üreticilerinin maya fiyatlarını uyumlu eylem halinde birlikte artırmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl edip etmediklerinin tespiti amacıyla ilgili teşebbüsler hakkında Kanun'un 41. maddesi çerçevesinde yürütülen soruşturma sonucunda 23.09.2005

T.C.

**DANIŞTAY**  
**ONÜÇÜNCÜ DAİRE**

**Esas No : 2009/3275**

**Karar No : 2012/4062**

*tarih ve 05-60/896-241 sayılı Rekabet Kurulu kararının alındığı, buna göre Kurul tarafından, ekmek mayası türleri arasında, yaş ekmek mayasının endüstriyel pazarda ağırlıklı olarak kullanıldığı, firmaların faaliyetlerinin çok büyük bölümünün yaş ekmek mayası ile ilgili olduğu ve özellikleri itibarıyla diğer tür mayalardan ayrıldığı dikkate alınarak, ilgili ürün pazarının "yaş ekmek mayası" olarak kabul edildiği, soruşturmaya konu olan pazarın, homojen bir ürün olan yaş ekmek mayasının az sayıda satıcı tarafından, endüstriyel alıcı olarak nitelendirilebilecek çok sayıdaki tek tip müşteriye arz edildiğinden, oligopolistik bir yapı sergilediği, stratejik davranışlarda bulunurken rakiplerini de gözetmek zorunda bulunan teşebbüslerin faaliyet gösterdiği oligopolistik pazarlarda, herhangi bir anlaşma veya uyumlu eylem olmamasına rağmen özellikle fiyatlarda paralel hareketler gözlenebildiği, zira, fiyat artışı yapmayı planlayan bir teşebbüsün rakiplerinin kendisini takip edeceklerinden emin olmadan bu artışı yapmasının oldukça zor olduğu, ilgili ürünün homojen ve haberleşmenin kolay olduğu oligopolistik pazarlarda gözlemlenen paralel fiyat hareketlerinin uyumlu eylem olarak değerlendirmenin güçleştiği, ancak, bu durum oligopolistik pazarlardaki paralel fiyat hareketlerinin hiçbir zaman uyumlu eylem olarak yorumlanamayacağı anlamına da gelmediği, aksine, söz konusu paralel davranışların pazarın oligopolistik yapısının mı, yoksa teşebbüslerin anlaşma veya uyumlu eylemlerinin mi sonucu olduğu konusunun değerlendirilmesi gerektiği anlamına geldiği, zira, söz konusu oligopolistik pazar ne kadar şeffaf, ürün ne kadar homojen olursa olsun, fiyat artışı gerçekleştiren teşebbüsü rakiplerinin takip etmeme riskinin her zaman bulunduğu, bu riski azaltmaya yönelik olarak teşebbüslerin ileriye dönük fiyat hareketlerini rakiplerine bildirmelerinin teşebbüsler arası bir anlaşma veya uyumlu eylemin göstergesi olabileceği, ilgili ürün olan yaş ekmek mayasının kullanıcısı olan fırınların, endüstriyel alıcılar olmalarının da etkisiyle üretimde kullandıkları maya markaları arasında herhangi bir fark gözetmediği, birçoğu birden fazla markayı aynı anda üretimde kullanabildikleri gibi, bir markadan diğerine rahatlıkla geçebildikleri, marka bağımlılığının yok denilecek kadar az olduğu, ekmek mayası pazarında, kullanıcılar açısından homojen bir ürün olan mayanın satışlarının artırılmasında reklâm, tanıtım, ürün çeşitlendirme gibi faaliyetlerin fazla etkili olmadığı ve "fiyat"ın tek rekabet aracı olarak kaldığı, bu bilgiler ışığında Türkiye ekmek mayası pazarında Pak Gıda, Özmaya, Mauri Maya, Akmaya olmak üzere dört üretici firmanın faaliyet gösterdiği, Kurul tarafından bu pazardaki fiyat hareketlerini belirlemek üzere, pazarda faaliyet gösteren teşebbüslerin Haziran 2002-Kasım 2003 dönemindeki fiyatlandırma stratejilerinin incelendiği, ilgili firmalar hakkında daha önce yapılan ve sonuçlandırılan maya incelemeleri kapsamında, 2002 yılı Mayıs ayına kadarki fiyat hareketlerinin değerlendirilmesinin yapılması, ayrıca, Aralık 2003 tarihinde soruşturma muhatabı firmalar hakkında başka bir ön araştırma yapılması nedeniyle, Haziran 2002-Kasım 2003 dönemindeki fiyat hareketlerinin ve maliyetlerinin incelendiği, Haziran 2002-Kasım 2003 dönemi fiyat hareketleri içinde en dikkat çekici olan artışların, Mart ve Nisan 2003 aylarında görülen artışlarda yaşandığı, Haziran 2002'den Mart 2003'e kadar düşme eğilimi gösteren aylık ortalama maya fiyatlarının, ilk defa Mart ayında herhangi bir objektif neden olmaksızın dört firma için de arttığı, Mart 2003'te pazar payı en büyük firma olan Pak*

T.C.

**DANIŞTAY**  
**ONÜÇÜNCÜ DAİRE**

**Esas No : 2009/3275**

**Karar No : 2012/4062**

Gıda'nın fiyatlarını 552.360 TL'den 649.080 TL'ye yükselttiği, bu artışın oranının %17,5 olduğu, bu ayda Özmaya'nın fiyatlarını yine son 1,5 yıl içinde ilk defa 547.099 TL'den 770.010 TL'ye yükselttiği ve artış oranının %40,7 olduğu, Maurimaya'nın da aynı anda fiyatlarını 569.907 TL'den 690.521 TL'ye %21,1 oranında artırdığı, bir diğer üretici Akmaya'nın ise fiyatlarını Şubat 2003'ten Mart 2003'e 607.351'den 767.502'ye %26,3 oranında artırdığı, Mart 2003'te dört firmanın aynı anda yaptığı fiyat artışları birlikte değerlendirildiğinde, dokuz aylık dönemde fiyatların istikrarlı bir şekilde azalırken, ilk defa Mart ayında uyumlu bir biçimde ve ortalama %26,4 oranında arttığı görüldüğü, Haziran 2002-Kasım 2003 tarihleri aralığında dikkat çekici bulunan ikinci fiyat hareketinin ise, Mart 2003'teki ilk artışı takip eden Nisan 2003'teki ikinci fiyat artışı olduğu, bu ayda Pak Gıda'nın fiyatlarını %66,2 oranında; Özmaya'nın fiyatlarını %43,3 oranında; Maurimaya'nın %40,9 oranında ve Akmaya'nın fiyatlarını %37,5 oranında artırdıkları, Nisan ayı fiyat artışlarının ortalama olarak %47 civarında gerçekleştiği, şikâyete konu yüksek oranlı fiyat artışlarının başlangıç tarihi olan Şubat 2003 öncesi dönemde fiyatların rekabet ihlâli oluşturacak şekilde artmadığı, ancak Şubat 2003 tarihinden sonra dört firmanın da fiyatlarında ciddi oranda artışlar meydana geldiği, bu nedenle soruşturma konusu uyumlu eylemin başlangıç tarihinin Şubat 2003 sonrası olduğu, belirlenen bu uyumlu eylem döneminde, Pak Gıda'nın fiyatlarını %180 oranında, Özmaya'nın fiyatlarını %205 oranında, Maurimaya'nın fiyatlarını %146 oranında ve Akmaya'nın fiyatlarını da %172 oranında artırdığı, bu noktada belirtilen bu fiyat artışlarının aynı dönemde gerçekleşen enflasyonla karşılaştırıldığında, fiyat artışlarının gerçekleşen tüm TEFE türlerinin yaklaşık 25-30 katı civarında olduğunun görüldüğü, ilk yazılı savunmalarda, maya üreticilerinin benzer koşullarda faaliyet göstermeleri nedeniyle maliyet yapılarının da benzer olduğu, fiyat artışlarının maliyet artışlarından kaynaklandığı, bu nedenle satış fiyatlarının artış oranlarındaki paralelliklerin uyumlu eylem olarak değerlendirilmemesi gerektiği yönündeki iddialar üzerine, Kurul tarafından bu konuya ilişkin olarak, soruşturma döneminde maya üreticilerinin maliyet yapılarının ve fiyat artışlarının incelendiği, soruşturma muhatabı teşebbüslerin yaş maya üretiminde kullandığı girdilerden beş ana kalemin dikkate alındığı, bu girdilerin melas, elektrik, fuel oil, ambalaj malzemeleri ve kimyasal maddeler olduğu, ancak teşebbüsler arası üretim yapılarının farklı olması nedeniyle fuel-oil'e ilişkin verilerin teşebbüsler arası bir kıyaslama imkânı vermediğinden, değerlendirme dışı bırakıldığı, Şubat 2003-Kasım 2003 dönemdeki gerçekleşen fiyat hareketleri aynı dönemde gerçekleşen birim maliyetler ile karşılaştırıldığında; ortalama satış fiyatlarının bahse konu dönemde yaklaşık olarak Pak Gıda'da %180, Özmaya'da %205, Akmaya'da %172, Maurimaya'da %146 oranında artış gösterdiği, buna karşın söz konusu dönemde birim üretim maliyetinde ise yaklaşık Özmaya'da %2,9 artış, Pak Gıda'nın %6,8 artış, Maurimaya'da %1,5 artış ve Akmaya'da %2,9 oranında bir azalış olduğu, bu durumda, ortalama satış fiyatlarının yaklaşık olarak birim maliyetlerdeki artışa kıyasla teşebbüs bazında yaklaşık Özmaya'da 70 kat, Pakmaya'da 26 kat, Maurimaya'da 97 kat ve Akmaya'da 172 kat arttığı, diğer bir deyişle söz konusu firmaların gerçekleştirdikleri yüksek oranlı fiyat artışlarını maliyetlerinde meydana gelen artışlarla açıklamanın mümkün olmadığı, davacılar tarafından önceki dönemlerde aşırı



T.C.

**DANIŞTAY**  
**ONÜÇÜNCÜ DAİRE**

**Esas No : 2009/3275**

**Karar No : 2012/4062**

rekabet nedeniyle çok büyük zararlar edildiğinden, fiyatı diğer teşebbüslerden bağımsız olarak artırmak zorunda kaldıkları ileri sürülmesine karşın, 2001, 2002, 2003 yıllarında sektörde genel bir zarar yapısının bulunmadığının görüldüğü, bu bilgiler ışığında; uyumlu eylem dönemi içerisinde gerçekleşen fiyat artışlarının, ne gerçekleşen enflasyonla ne de üretim maliyetlerindeki artışla açıklanabildiği, ekme mayasının halkın zorunlu olarak alması gereken bir ürün olduğu dikkate alındığında ve ekme mayası üreticisi dört firmanın, Şubat 2003-Kasım 2003 döneminde gerçekleşen fiyatlarının 4054 sayılı Kanun çerçevesinde değerlendirildiğinde, Kanun'un 4. maddesinde tanımlanan "uyumlu eylem" kapsamında kaldığı, her ne kadar oligopolistik piyasalarda fiyat hareketlerinin benzerlik göstermesi oligopol tanımında yer alsa da; dört firmanın birden piyasa koşullarında objektif herhangi bir değişme olmaksızın üretim maliyetlerindeki artışın ve enflasyon oranlarının hayli üzerinde fiyat artışına gitmelerinin ve bu artışları başlangıçta üst üste iki ay ve yüksek oranda gerçekleştirebilmelerinin ve ilerleyen zamanlarda da istikrarlı bir şekilde fiyat artış trendlerini devam ettirebilmelerinin uyumlu eylemden başka bir iktisadi gerekçesinin bulunmadığı, bu şekilde, aralarında davacı şirketin de bulunduğu teşebbüslere 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettikleri gerekçesiyle idari para cezası verildiği, davacı şirketin açtığı dava sonucunda, Danıştay Onüçüncü Dairesinin 22.11.2006 tarih ve E:2006/1031 sayılı kararıyla anılan Kurul kararının yürütmesinin durdurulmasına, 23.05.2008 tarih ve E:2006/1031, K:2008/4390 sayılı kararıyla da *davacı şirketin de bulunduğu teşebbüslerin, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini açıkça ihlâl ettikleri, ancak idari para cezası hesaplama yöntemi açısından yapılan inceleme sonucu; uyumlu eylem döneminin Şubat 2003-Kasım 2003 döneminde olması, başka bir deyişle rekabet ihlâlinin bu dönemde gerçekleşmesi nedeniyle, Kurul'ca davacı şirketin, eylem tarihinden bir önceki malî yıl olan 2002 yılı sonunda oluşan yıllık gayrisafi geliri üzerinden cezalandırılması gerektiğinden, soruşturma açılması tarihi esas alınarak 2003 yılı sonunda oluşan yıllık gayrisafi geliri üzerinden para cezası verilmesinde hukuka uygunluk bulunmadığı* gerekçesiyle iptaline karar verildiği, anılan kararın davacı tarafından ihlalin sabit olduğu gerekçesi yönünden, davalı idare tarafından ise hüküm sonucu yönünden temyizi üzerine İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 11.02.2010 tarih ve E:2008/1876, K:2010/189 sayılı kararıyla onandığı, bakılan davaya konu 12.11.2008 tarihli Kurul kararının ise, Dairemizin sözü edilen kararı üzerine, daha önce yapılan önaraştırma, soruşturmaya ait tüm savunma, ek savunma, sözlü savunma toplantısının ses kayıtlarının yazılı açılımı, raporlar, Danıştay'ın iptal kararları, tüm dosya içeriğinde yer alan bilgi ve belgelerin okunup incelenmesi ve yapılan görüşmeler sonucunda tesis edildiği anlaşılmaktadır.

Bu durumda; işlem dosyasında yer alan bilgi ve belgeler incelendiğinde, aralarında davacının da bulunduğu yaş ekme mayası pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerce maya fiyatlarını uyumlu eylem halinde birlikte artırmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği Rekabet Kurulu'nca usulüne uygun olarak yürütülen soruşturma sonucunda iktisadi delillerle şüphelenen davacı şirketin Dairemizin 23.05.2008 tarih ve E:2006/1031, K:2008/4390 sayılı iptal kararı uyarınca ve bu karara uygun olarak tesis edilen, 2003 yılında gerçekleşen

T.C.

**DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE**

Esas No : 2009/3275

Karar No : 2012/4062

REKABET KURUMU

Tarih : 29.05.2013  
Sayı : 3341

ihlaller nedeniyle son eylem tarihinden bir önceki malî yıl olan 2002 malî yılı sonunda oluşan yıllık gayrisafi geliri üzerinden idari para cezası verilmesine ilişkin dava konusu Rekabet Kurulu kararında hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

Diğer taraftan; 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinde, idari para cezasının gayri safi gelir üzerinden verileceği belirtildiğinden ve bu hususta yurt içi-yurt dışı gelir ya da ilgili ürün pazarından elde edilen gelir bakımından bir ayrıma gidilmediğinden, davacı şirketin, kendisine sadece yaş maya faaliyeti üzerinden para cezası verilmesi gerektiği iddiası ve davacının diğer iddiaları yerinde görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle; davanın reddine, ayrıntısı aşağıda gösterilen toplam 215,10-TL yargılama giderinin davacı üzerinde bırakılmasına, Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi uyarınca reddedilen miktar üzerinden hesaplanan 45.711,13-TL vekâlet ücretinin davacıdan alınarak davalı idareye verilmesine, posta gideri avansından artan tutarın ve fazla yatırılan 11.965,70-TL harcın hükmün kesinleşmesinden sonra davacıya iadesine, bu kararın tebliği tarihini izleyen 30 (otuz) gün içerisinde, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na temyiz yolu açık olmak üzere, 25.12.2012 tarihinde oyçokluğuyla karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye	Üye
Nevzat	Taci	Nizamettin	Zeki	Hamza
ÖZGÜR	BAYHAN	KALAMAN	YİĞİT	EYİDEMİR
	(X)			

Yargılama Giderleri :

Başvuru Harcı : 23,90-TL  
Karar Harcı : 32,30-TL  
YD Harcı : 25,60-TL  
YD İtiraz Harcı: 44,80-TL  
Posta Gideri : 88,50-TL  
Toplam :215,10-TL



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE

Esas No : 2009/3275

Karar No : 2012/4062

**(X) KARŞI OY :** Oligopolistik bağımlılıkta teşebbüslerin, rakiplerinin davranışlarını dikkate alarak faaliyette bulunmakta oldukları, oligopolistik bir piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin kendi aldıkları kararların rakip teşebbüslerin kararlarını etkilediğini bildikleri, bir teşebbüsün kararının sadece teşebbüsün kendi kararına değil, rakiplerinin vereceği kararlara da bağlı olduğu ve bu şekildeki bağımlılık sonucu oligopolistik piyasalarda paralel davranışların ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Bu durumda, oligopolistik yapıdaki bir piyasada paralel davranışlar ancak bu konuda teşebbüsler arasında koordinasyonun varlığı durumunda uyumlu eylem, bu anlamda rekabet ihlali olarak kabul edilebilecektir.

Pazarın yapısı nedeniyle teşebbüslerin paralel davranışlarda bulunması durumunda bu paralel davranışların gizli bir anlaşma veya uyumlu eylem sonucu olup olmadığının tespitinde, davranışın makul, mantıklı bir nedeninin olup olmadığı, diğer teşebbüslerle uyumlu bir şekilde gerçekleştirilen davranışın teşebbüsün çıkarına olup olmadığı, teşebbüsler arasında bir bağlantının olup olmadığı, teşebbüsler arasında doğrudan ya da dolaylı iletişimi sağlayan yöntemlerin kullanılıp kullanılmadığı, bilgi alışverişi gibi kolaylaştırıcı eylemlerin olup olmadığı gibi hususların dikkate alınması gerekmektedir.

Yaş ekmek mayası pazarı da dört teşebbüsün faaliyet gösterdiği dar oligopol-piyasa özelliği göstermektedir. Soruşturma raporunda da yer verildiği üzere dört teşebbüsün 1 kg yaş maya fiyatları 2002 Haziran'da 870-990 bin lira aralığında iken, bu fiyatlar 2003 Şubat'ında 550-600 bin lira aralığına kadar düşmüş ve bu tarihten sonra Kasım 2003 tarihinde 1,400-1,600 lira aralığına kadar tekrar yükselmiştir. Şubat-Kasım 2003 dönemindeki fiyat artışlarına bakıldığında %146 ile %205 arasında bir artış gözlenmektedir. Rekabet Kurulu, bu artışların enflasyon ve maliyetlerde meydana gelen artışlarla izah edilemeyeceği gerekçesiyle, teşebbüslerin uyumlu eylem halinde Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettiğine karar vermiştir.

Kararda da belirtildiği üzere, 2002 yılı başında benzer bir şikâyetle ilgili olarak, Kurul Ağustos 2002 tarihinde ilgili ürün pazarında bir rekabet ihlâline rastlanmadığı tespitinde bulunmuştur. 2002 yılı başında 1 kg yaş maya fiyatının ortalama 1.200.000 TL civarında olup, bu fiyat Kurul'ca anlaşmalı fiyat olarak görülmemiştir. 2002 yılındaki fiyat hareketleri izlendiğinde, dört teşebbüsün arasında bir fiyat rekabeti yaşandığı ve 2003 Şubatı'na kadar bu rekabetin sürdüğü görülmektedir. Bu tarihe kadar teşebbüsler aşırı fiyat rekabeti nedeniyle, zaman zaman fiyatlarını maliyetlerinin altında belirlemiştir. Fiyatların maliyetlerin altında olması teşebbüsler açısından sürdürülebilir bir durum değildir. Bunun sürmesi halinde ya teşebbüsler fiyatlarını yükseltmek durumunda kalacak ya da uzun dönemde teşebbüslerden bir kısmı piyasa dışına çıkacaktır. Dolayısıyla fiyatların artmasının objektif bir nedeni olduğundan buna bağlı olarak ve paralel fiyat artışlarının rekabeti ortadan kaldırma amacıyla yapıldığını kabule olanak bulunmamaktadır.

T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE

Esas No : 2009/3275

Karar No : 2012/4062

ÜyüŐmazlık konusu olayda, davacı Őirketlerin uyumlu eylem halinde birlikte fiyatı belirlediklerine ilişkin baŐkaca da bir tespit yapılmadığından, dava konusu Kurul kararının davacıya ilişkin kısmında hukuka uygunluk bulunmadığı; bu nedenle Kurul kararının davacıya ilişkin kısımlarının iptal edilmesi peşin ödenen idari para cezası bedelinin iadesi gerektiği düŐüncesıyla aksi yönde oluşan çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye  
Taci BAYHAN

