

T.C.
ANKARA
6. İDARE MAHKEMESİ

Tarih : 07.10.2019
Sayı : 6704
SDP : 640

ESAS NO : 2019/729
KARAR NO : 2019/1603

DAVACI : FRİTO LAY GIDA SANAYİ VE TİCARET A.Ş.
VEKİLİ : AV. İLMUTLUHAN SELÇUK
Ebulula Mardin Cad. No:57 Akatlar Beşiktaş/ İSTANBUL

DAVALI : REKABET KURUMU/ ANKARA
VEKİLİ : AV. HÜSEYİN COŞKUN- Aynı adreste

DAVANIN ÖZETİ : Davacı şirket tarafından, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesinin ihlali sebebiyle şirket gelirlerinin % 2.25'i oranında olmak üzere 17.908.674,19-TL idarî para cezası uygulanmasına ilişkin 29.08.2013 tarih ve 13-49/711-300 sayılı Rekabet Kurulu Kararı'nın; hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenilmektedir.

SAVUNMANIN ÖZETİ : Davacı şirket hakkında verilen cezanın 4054 sayılı Yasa'nın 4. maddesinin ihlalden kaynaklandığı, daha önce Kurulun 2004 yılında almış olduğu münhasırlık uygulamalarından kaçınılması konusundaki kararın uyarı mahiyetinde olduğu, davacının pazarda hakim durumunu sürdürdüğü, 2004 yılından bu yana pazar payını artırdığı, inceleme dosyasında yer alan bilgi ve belgelerden tek satıcı konumunda olma amacıyla çalışmalar yapıldığının anlaşıldığı, bu amacın bireysel boyutu aşarak şirket stratejisi halini aldığı, özellikle bedelsiz ürün, iskonto, nakit desteği verilmek suretiyle rakibin noktalardan çıkartılmaya çalışıldığı, dava dilekçesinde örnek olarak gösterilen kurul kararlarının rekabetin farklı yönlerden ihlali sebeplerini oluşturduğu, ihlal edilen yasa metninde rekabetin engellenme, bozma ya da kısıtlama amacının bulunmasının yeterli olduğu, yapılan tespit ve incelemelerin rekabeti ihlal amacını ortaya koyduğu, işlemin hukuka uygun olduğu belirtilerek davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Ankara 6. İdare Mahkemesi'nce, Mahkememizin 28.01.2015 tarih ve E:2014/368, K:2015/133 sayılı kararının, Danıştay 13. Dairesi'nin 30.12.2015 tarih ve E:2015/1822, K:2015/4829 sayılı kararı ile bozulması üzerine, bozma kararına uyularak işin gereği görüldü:

Dava; davacı şirket tarafından, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesinin ihlali sebebiyle şirket gelirlerinin % 2.25'i oranında olmak üzere 17.908.674,19-TL idarî para cezası uygulanmasına ilişkin 29.08.2013' tarih ve 13-49/711-300 sayılı Rekabet Kurulu Kararı'nın iptali istemiyle açılmıştır.

4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrasında, 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 eylemlerinin hukuka aykırı ve yasak olduğu kurala bağlanmış; 16. maddesinin üçüncü fıkrasında, Kanun'un 4, 6 ve 7. maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunanlara, ceza verilecek teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin 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 gayrisafi gelirlerinin yüzde onuna kadar



6. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2019/729

KARAR NO : 2019/1603

İdarî para cezası verileceği; aynı maddenin beşinci fıkrasında, Kurulun, üçüncü fıkraya göre para cezasına karar verirken, 5326 sayılı Kanun'un 17. maddesinin ikinci fıkrası bağlamında, ihlâlin tekerrürü, süresi, teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlâlin gerçekleşmesindeki belirleyici etkisi, verilen taahhütlere uyup uymaması, incelemeye yardımcı olup olmaması, gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususları dikkate alacağı kuralı yer almış; son fıkrasında ise, para cezalarının tespitinde dikkate alınan hususların, Kurul tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği belirtilmiştir. Anılan Kanun'un 27. maddesinde de, Kurul'a, Kanun'un uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak görev ve yetkisi verilmiştir.

Anılan hükümler doğrultusunda, Kanun'un 4. ve 6. maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunan teşebbüs ve teşebbüs birlikleri ile bunların yönetici ve çalışanlarına, Kanun'un 16. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkraları uyarınca verilecek para cezalarının tespitine ilişkin usul ve esasları düzenlemek üzere, ceza yönetmeliği niteliğindeki "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" çıkarılmıştır.

Anılan Yönetmeliğin "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinin (b) bendinde, diğer ihlallerin; kartel tanımı dışında kalan, 4054 sayılı Kanun'un 4'üncü ve 6'ncı maddelerinde yasaklanmış davranışları; (ç) bendinde, kartelin; fiyat tespiti, müşterilerin, sağlayıcıların, bölgelerin ya da ticaret kanallarının paylaşılması, arz miktarının kısıtlanması veya kotalar konması; ihalelerde danışıklı hareket konularında, rakipler arasında gerçekleşen, rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve/veya uyumlu eylemleri ifade ettiği belirtilmiştir. Yönetmeliğin "Temel para cezaları" başlıklı 5. maddesinin birinci fıkrasında; "Temel para cezası hesaplanırken, Kanun'un 4'üncü ve 6'ncı maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunan teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin, 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 gayrisafi gelirlerinin; a) Karteller için, yüzde ikisi ile yüzde dördü, b) Diğer ihlaller için, binde beşi ile yüzde üçü, arasında bir oran esas alınır." kuralı yer almıştır.

Anayasa'nın 124. maddesinde; "bakanlık ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartı ile, yönetmelikler çıkarabilirler." hükmü yer almıştır.

Bir hiyerarşik normlar sistemi olan hukuk düzeninde alt düzeydeki normların, yürürlüklerini üst düzeydeki normlardan aldıkları kuşkusuzdur. Normlar hiyerarşisinin en üstünde evrensel hukuk ilkeleri ve anayasa bulunmakta ve daha sonra gelen kanunlar yürürlüğünü Anayasadan, tüzükler yürürlüğünü kanunlardan, yönetmelikler ise yürürlüğünü kanun ve tüzüklerden almaktadır. Dolayısıyla; bir normun, kendisinden daha üst konumda bulunan ve dayanağını oluşturan bir norma aykırı veya bunu değiştirici nitelikte bir hüküm getirmesi mümkün bulunmamaktadır.

Kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip bir kamu kurumu olan Rekabet Kurumu'nun, 4054 sayılı Kanun'un kendisine tanıdığı görev ve yetkilerle sınırlı olarak yönetmelik çıkarma yetkisi bulunduğu kuşkusuzdur.

Bunun yanında, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Genel kanun niteliği" başlıklı 3. maddesinde, bu Kanun'un; idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde; diğer genel hükümlerinin, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacağı kurala bağlanmış olup, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi uyarınca verilecek



T.C.
ANKARA
6. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2019/729

KARAR NO : 2019/1603

İdarî para cezalarının Kabahatler Kanunu'nun genel hükümlerine tabi olduğu ve Rekabet Kurumu tarafından idarî para cezaları alanında yapılacak düzenlemelerde, belirtilen Kanun'un genel hükümlerinde yer alan düzenlemelerin dikkate alınması gerektiği açıktır.

Rekabet Kurumu'nun ikincil düzenleme yetkisi yukarıda belirtildiği üzere 4054 sayılı Kanun'un belirlediği çerçeve ve 5326 sayılı Kanun'un genel hükümler bölümünde yer alan kural ve ilkelerle sınırlandırılmış bulunmaktadır.

Kabahatler Kanunu'nun "Kanunilik İlkesi" başlıklı 4. maddesinde, hangi fiillerin kabahat oluşturduğunun kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriğinin, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabileceği, kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarının ancak kanunla belirlenebileceği kurala bağlanmıştır.

İdarî yaptırımlar konusunda genel Kanun niteliğini haiz Kabahatler Kanunu, idarî yaptırımlar konusunda, yaptırımın türü, süresi ve miktarı bakımından mutlak olarak kanunilik ilkesini benimsemiş bulunmaktadır.

4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi bu açıdan irdelendiğinde, söz konusu maddede, yaptırımın türü, idarî para cezası; miktarı ise, teşebbüs veya teşebbüs birliğinin nihai karar tarihinden bir önceki yıl cirosunun yüzde onuna kadar olarak belirlenmiş bulunmakta olup, Kurul'un nispi olarak belirlenen idarî para cezasına ilişkin oran noktasında takdir yetkisi bulunmaktadır.

Ayrıca, Kanun'un 16'ncı maddesinin, yönetmelikle düzenleme yapılmasına ilişkin son fıkrası ile aynı maddenin beşinci fıkrasında yer alan "*Kurul, üçüncü fıkraya göre idarî para cezasına karar verirken, 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17'nci maddesinin ikinci fıkrası bağlamında, ihlâlin tekerrürü, süresi, teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlâlin gerçekleşmesindeki belirleyici etkisi, verilen taahhütlere uyup uymaması, incelemeye yardımcı olup olmaması, gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususları dikkate alır.*" kuralı uyarınca Yönetmelikle belirlenecek hususların değerlendirilmesi yapılmalıdır.

Kurul, 4054 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesinin gerek değişiklikten önceki gerekse bugünkü hâlinde, teşebbüs veya teşebbüs birliğinin cirosunun % 10'una kadar ceza uygulamak yetkisini haizdir ve hiçbir şekilde bu sınırın aşamayacağı açıktır. Anılan maddede; "*...ihlâlin tekerrürü, süresi, teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlâlin gerçekleşmesindeki belirleyici etkisi, verilen taahhütlere uyup uymaması, incelemeye yardımcı olup olmaması, gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususları...*" denilmek suretiyle idarî para cezasının belirlenmesinde dikkate alınacak hususların örnek olarak sayılmış olduğu görülmektedir. Belirtilen maddede oran belirlenirken dikkate alınacak hususlara yer verilmiş olup, söz konusu hususların orana etkisi noktasında bir belirlemeye gidilmemiş, bu konu 16. maddenin son fıkrası uyarınca Kurum tarafından konu hakkında çıkarılacak Yönetmeliğe bırakılmıştır.

Bu anlamda, Yönetmelik ile yapılan düzenlemenin, Kurul'un bireysel olaylar bakımından sahip olduğu takdir yetkisini, bir düzenleyici işlemle gelecekteki bütün benzer olaylar için ortaya koyması olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Nispi olarak belirlenen idarî para cezalarında, idarî para cezası uygulayacak makama geniş bir takdir yetkisi verilmesi, idarî yaptırımların muhatapları açısından eşitlik ve hukuki güvenlik ilkeleri bakımından sakıncalar doğurmakta olup, bu noktada nispi idarî para cezaları açısından miktar veya oran aralığının dar tutulması veyahut belirtilen aralıkta takdir yetkisinin kullanımında idarenin eşitlik ilkesi çerçevesinde objektif kriterleri belirlemesi ve bu şekilde idarî para



T.C.

ANKARA

6. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2019/729

KARAR NO : 2019/1603

cezalarının muhatapları açısından hukuki güvenlik ilkesinin sağlanması gerekmektedir. İdari para cezası miktarının tespitinde objektif kriterlerin belirlenmesi, idarenin takdir yetkisinin yargısal denetimine imkân sağlaması ve bu bağlamda hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi yönünden önem arz etmektedir.

Öte yandan, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında yer alan rekabete aykırı davranışlar madde metninde sınırlı olarak sayılmış olduğundan, madde çerçevesinde ve metnin sınırını aşmayacak nitelikte belirlenmiş bulunan "kartel" ve "diğer ihlaller" tanımlarında 4054 sayılı Kanun'a aykırı bir yön bulunmamakta olup; Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinde belirlendiği üzere, türü ve miktarı kanunla belirlenen bir yaptırımın kanun ile belirlenen çerçeve hükmünün içeriği ikincil nitelikteki işlemlerle doldurulabileceğinden, idarî yaptırımlarda uygulama alanı bulan kanunilik ilkesine de aykırı bulunmamıştır.

Başka bir anlatımla, Yönetmelikteki "kartel" ve "diğer ihlaller" tanımlarıyla yasaklanan davranışlar, hâlihazırda Kanun'un 4. maddesinde rekabet ihlali olarak belirtilen davranışlar olduğundan, Yönetmelikte yeni veya farklı bir düzenleme yapılmamış olup, var olan yasakların "kartel" ve "diğer ihlaller" başlığı altında düzenlenmesi söz konusu olmuştur.

Bu düzenlemenin, 4054 ve 5326 sayılı Kanunlarda yer alan idarî para cezasının belirlenmesinde ihlalin ağırlığı kriterinin göz önüne alınması gerektiği yönündeki hükümler çerçevesinde ve bu hükümlere uygun olarak yapıldığı anlaşılmaktadır.

Bunun yanında, Kanun'da belirlenmiş bulunan yüzde onluk sınır çerçevesinde salt temel cezaya yönelik olarak kartel ve diğer ihlaller arasında yapılan derecelendirme, nihai cezanın belirlenmesi niteliğinde olmadığından, idarî para cezasının üzerinden belirleneceği orana bir alt sınır getirilmesi niteliğinde değerlendirilemeyeceği de açıktır.

Bu durumda, Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik'te yer alan düzenlemeler dikkate alınmak suretiyle davacı şirkete idarî para cezası verilmesine ilişkin dava konusu Kurul kararının 3. maddesinde, yukarıda açıklanan gerekçelerle hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, davanın reddine, aşağıda dökümü yapılan 363,35-TL yargılama giderinin davacı üzerinde bırakılmasına, davalı idarenin temyiz aşamasında yaptığı 286,20-TL yargılama gideri ile Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi uyarınca belirlenen 1,362.00-TL vekalet ücretinin davacıdan alınarak davalı idareye verilmesine, artan posta ücretlerinin kararın kesinleşmesinden sonra taraflara iadesine, kararın tebliğini izleyen günden itibaren 30 gün içerisinde Danıştay'a temyiz yolu açık olmak üzere, 11/09/2019 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan
BEKİR UFUK KADIGİL
37871

Üye
SERKAN DEMİRKAYA
212488

Üye
AHMET ALPARSLAN
ÖZBEK
216760



*Yargılama giderleri sayfanın arkasındadır.



T.C.
ANKARA
6. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2019/729
KARAR NO : 2019/1603

YARGILAMA GİDERLERİ (Davacı) :

Başvurma Harcı : 25,20 TL
Karar Harcı : 25,20 TL
K.D. Harcı : 60,80 TL
Y.D.Harcı : 41,50 TL
Vekalet Harcı : 3,80 TL
Posta Gideri ve
Dosya Bedeli : 206,85 TL

TOPLAM : 363,35 TL

TEMYİZ YARGILAMA GİDERLERİ (Davalı) :

T.Başvurma Harcı : 136,00 TL
T.Karar Harcı : 57,60 TL
T. Y.D. Harcı : 45,60 TL
Posta Gideri : 47,00 TL

TOPLAM : 286,20 TL

