

T.C.
DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE
Esas No:2015/2974
Karar No:2015/4612

REKABET KURUMU
Tarih : 27.06.2016
Sayı : 4151

Temyiz İsteminde Bulunan (Davacı) : AKBANK T.A.Ş. Genel Müdürlüğü
Sabancı Center 4. Levent / İSTANBUL

Vekilleri : Av. Ahmet ZENGİN,
Av. Beste Ceren TOLUN-Aynı adreste

Karşı Taraf (Davalı) : Rekabet Kurumu Başkanlığı
Üniversiteler Mahallesi, 1597 Cad. No:9
Çankaya/ANKARA

Hukuk Müşaviri : Mehmet ÖZDEN - Aynı adreste

İstemin Özeti : Ankara 2. İdare Mahkemesi'nin 05.12.2014 tarih ve E:2014/137, K:2014/1393 sayılı kararının; soruşturmanın süresinde tamamlanmadığı, soruşturmada elde edilen delillerin subjektif ve ihlâli ortaya koyacak nitelikte olmadığı, idari para cezalarının şahsileştirilmesinde uygulanan Yönetmeliğin Kanun'a aykırı olduğu, kendilerinin de içerisinde bulunduğu rekabete aykırı bir anlaşmanın bütün unsurlarını içeren çerçeve anlaşmanın ispat edilemediği, ispat edilmemiş bir çerçeve anlaşmaya özgülenmiş ve bununla bütünlük arzeden eylemlerden de bahsedilemeyeceği, karara konu belgeler incelendiğinde 2008-2011 yılları arasında kendilerinin, sürekli rekabet içerisinde olduğu, pazardaki rekabetin kendileri tarafından hiç bozulmadığı, soruşturmaya konu olan fiillerin bankalar arasında bilgi değişiminden ziyade bir bilgi istihbaratının olduğu, belgelerin hemen hepsinin ikincil delil niteliğinde olduğu ve bu delillerde sözü edilen bilgilerin piyasadan toplandığı, elde edilen delillerdeki ifadelerin o belgeleri oluşturanların kendi fikir ve öngörülerini olduğu, bundan dolayı kendilerinin bu bilgileri verdiğinin iddia edilemeyeceği, elde edilen bilgiler incelendiğinde bu bilgilerin gölge müşteri ya da başka yöntemlerle elde edilebileceği, kararda pazar tanımlaması yapılmayarak her türlü delilin değerlendirilmeye alınmasına ortam oluşturulduğu, hâlbuki pazar tanımlaması yapılsaydı her türlü delilin kullanılması imkânı olmayacağından kendileri hakkında ihlâlin ispatlanamayacağı, soruşturmanın subjektif ve yanlış olduğu ileri sürülerek bozulması istenilmektedir.

Savunmanın Özeti : Temyiz isteminin reddi ile usul ve yasaya uygun olan İdare Mahkemesi kararının onanması gerektiği savunulmaktadır.

Danıştay Tetkik Hâkimi Ahmet ASYA'nın Düşüncesi : Temyiz isteminin reddi ile Mahkeme kararının onanması gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Onüçüncü Dairesi'nce, Tetkik Hâkimi'nin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 17. maddesinin 2. fıkrası uyarınca davacı şirketin duruşma istemi yerinde görülmeyle işin gereği görüldü:

Dava; Türkiye'de faaliyet gösteren bankaların mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetlerine ilişkin faiz oranı, ücret ve komisyonların birlikte belirlenmesi konusunda anlaşma ve/veya uyumlu eylem içerisinde bulunmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesine aykırı davranıp davranmadıkları konusunda yapılan soruşturma sonucu, davacı şirket hakkında Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiğinden bahisle 172.165.155-TL idarî para cezası uygulanmasına ilişkin 08.03.2013 tarihli ve 13-13/198-100 sayılı Rekabet Kurulu kararının iptali istemiyle açılmış; İdare Mahkemesi'nce; soruşturma raporu ve ekleriyle dosyada mevcut tüm bilgi, belge ve deliller birlikte değerlendirildiğinde; soruşturma konusu bankaların mevduat, kredi, kredi kartı hizmetleri, faiz oranları ve birtakım ücretlerin belirlenmesi konularında piyasada rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama etkisi doğuran veya bu etkiyi doğurabilecek nitelikte olan anlaşma ve uyumlu eylem içerisinde buldukları, ticari sır niteliğindeki bilgileri birbirleriyle paylaştıkları, piyasaya yönelik kararların uyum ve müzakere içinde beraberce alınmasına yönelik irade mutabakatı doğrultusunda hareket ettikleri, bu mutabakat kapsamında kararlaştırılan hususların hayata geçirildiğinin iktisadi analiz ve grafiklerle sabit olduğu dikkate alındığında, söz konusu anlaşma ve uyumlu eylemlerin tarafı olan davacı banka tarafından 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiği sonucuna varıldığından, bu eylemlerinin karşılığı olarak davacı hakkında 2011 mali yılı sonunda oluşan yıllık gayrisafi gelirleri üzerinden taktiren % 1,5 oranında, toplam 172.165.155-TL idarî para cezası uygulanmasına ilişkin dava konusu Kurul kararında hukuka aykırılık görülmediği, davacının Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik'in mevzuata aykırı olduğu, bu nedenle anılan Yönetmelik hükümleri uyarınca ceza tesis edilemeyeceği iddiası yönünden ise; söz konusu Yönetmelik'in iptali istemiyle Danıştay 13. Dairesinin E:2010/3202 esas sayılı dosyasında açılan davada Yönetmelik hükümlerinin idari yaptırımların kanuniliği ilkesi, idari para cezasının üzerinden hesaplanacağı oran bakımından kategorik ayırım yapıp yapılamayacağı ve Kanun'da öngörülmeyen bir alt sınır getirilip getirilmediği hususları yönünden irdelenmesi sonucunda; Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin 01.11.2013 tarih ve E:2010/3202, K:2013/2707 sayılı kararı ile, "söz konusu Yönetmeliğin, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen hususlara ilişkin olarak ve söz konusu

T.C.
DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE
Esas No:2015/2974
Karar No:2015/4612

maddenin verdiği yetki uyarınca, Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinde ifadesini bulan kanunilik ilkesi sınırları çerçevesinde ve anılan Kanun'un 17/2. maddesi ile 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinde idari para cezası miktarının belirlenmesinde kullanılacağı öngörülen kriterler göz önüne alınarak, Kanun'da öngörülen yüzde onluk oranının belirlenmesine yönelik olarak ve Kanun'un verdiği takdir yetkisinin objektifleştirilmesi amacıyla düzenlendiği, üst hukuk normlarına ve dayanağı Kanun hükümlerine aykırılık görülmediği, idari para cezası miktarının üzerinden hesaplanacağı oranın tespitine yönelik hükümlerde, 4054 sayılı Kanun kapsamında yer alan ihlaller karşılığında uygulanacak idari para cezasının belirlenmesi noktasında, ihlalin ağırlığı kıstası dikkate alınarak yapıldığından, dayanağı Kanun hükümlerine ve hukuka aykırılık bulunmadığı" gerekçesiyle davanın reddine karar verildiği, söz konusu Yönetmelik hükümlerinde hukuka aykırılık bulunmadığı yargı kararı ile ortaya konulduğundan davacının bu iddiasının yerinde görülmediği gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş, bu karar davacı tarafından temyiz edilmiştir.

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 hâller, özellikle şunlardır:

- a. Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kâr 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,
- d. Rakip teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması, kısıtlanması veya piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin boykot ya da diğer davranışlarla piyasa dışına çıkartılması 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 satın 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,

T.C.
DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE
Esas No:2015/2974
Karar No:2015/4612

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.

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

Diğer yandan, Kanun'un "İdarî Para Cezaları" başlıklı 16. maddesinin 3. fıkrasında, Kanun'un 4, 6 ve 7. maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunanlara, ceza verilecek teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin nihaî karardan bir önceki mali yıl sonunda oluşan veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa nihaî karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayrisafi gelirlerinin yüzde onuna kadar idarî para cezası verileceği belirtilmiştir.

Dava dosyasının incelenmesinden; bankalar tarafından uygulanan faiz oranlarının en yüksek oran üzerinden tespit edildiği, faiz oranlarında hiçbir bankanın indirimine gitmediği, tüm bankaların aynı faiz oranını kullandığı iddiaları üzerine yapılan inceleme sonucu Kurul tarafından ön araştırma yapılmasının kararlaştırıldığı, hazırlanan ön araştırma raporu üzerine 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edilip edilmediğinin belirlenmesi amacıyla soruşturma açılmasına karar verildiği, soruşturmanın AKBANK, GARANTİ, İŞ BANKASI, YKB, TEB, VAKIFBANK, HALKBANK, ZİRAAT, DENİZBANK, FİNANSBANK, HSBC ve ING Bankaları hakkında yürütüldüğü, soruşturmanın tamamlanması üzerine hazırlanan rapor, bankalar tarafından verilen yazılı ve 25.02.2013 tarihli sözlü savunma toplantısında yapılan savunmalar da değerlendirilerek, dava konusu Kurul kararıyla söz konusu teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği sonucuna varıldığı ve ilgili teşebbüslere idarî para cezasının uygulandığı anlaşılmaktadır.

4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile 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 yasaklanmıştır. Bu itibarla, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesine dayalı olarak bir rekabet ihlaline idarî para cezası uygulanabilmesi için, Kanun'un 4. maddesinde belirtilen rekabete aykırı bir anlaşmanın yapılması ya da uyumlu eylemin gerçekleşmesi ve ayrıca bu hukuka aykırı davranışların varlığının ortaya konulması gerekir.

Anılan Kanun'un 4. maddesinin gerekçesinde ise maddenin amacı bakımından anlaşmanın, Medeni Hukuk'un geçerlilik koşullarına uymasa bile tarafların kendilerini bağlı hissettikleri her türlü **uzlaşma** ya da **uyuşma** anlamında kullanıldığı, anlaşmanın yazılı veya sözlü olmasının bir öneminin olmadığı belirtilmiştir.

T.C.
DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE
Esas No:2015/2974
Karar No:2015/4612

4054 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde; rekabetin sağlandığı bir piyasa ekonomisinde fiyat ve kâr göstergelerinin müdahalelerden uzak olarak belirleneceği; rekabetin, piyasa ekonomisinin işlerliğini sağlayan araç durumundaki bir süreç olduğu, rekabeti oluşturacak şartların bulunmaması durumunda piyasa ekonomisinin sağlıklı bir şekilde işlemesinin mümkün olamayacağı, bu sürecin sağlıklı işlemesini temin etmek bakımından teşebbüslerin rekabete aykırı fiil ve davranışlardan sakınması gerektiği belirtilmiştir.

Rekabeti ihlâl edici amacın belirlenebildiği durumlarda, rekabete aykırı olduğu iddia edilen fiil ve davranışların mahiyetinin belirlenmesi asgari seviyede önem taşımaktadır. Nitekim 4054 sayılı Kanun'un aktarılan hükümleri ve buna ilişkin gerekçelerde özetle; rekabetin ihlal edilmesini amaç edinen fiil ve davranışların yasaklandığı belirtilmiştir. Rekabet açısından önemli olduğunda kuşku bulunmayan geleceğe ilişkin fiyat ve maliyet gibi bilgilerin piyasada rekabet edilen başka bir teşebbüsle paylaşılmasında rekabeti ihlal edici bir amacın olduğu şüphesinin ortaya çıkacağı açıktır. Rekabete hassas bilgilerin paylaşımının belirli bir süreç dâhilinde tekrarlanıyor olması da bu şüpheyi destekler ve bir anlaşmanın varlığını ortaya koyar niteliktedir. Ayrıca bilgi paylaşımının tekrar etmiyor olmasının, rekabete hassas bilgi paylaşımını rekabete aykırı bir anlaşma olmaktan çıkarmayacağı, bu durumun her somut olayın niteliğine göre ilgili mercilerce değerlendirileceği de açıktır.

Bankacılık sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerin, çeşitli bankacılık hizmetlerine yönelik uygulanan faiz oranlarını ve ücretleri birlikte belirlemek üzere rekabeti sınırlayıcı nitelikte eylemlerde buldukları, söz konusu eylemlerin mevduat (kamu bankaları açısından kamu mevduatı da dâhil olmak üzere), kredi ve kredi kartı hizmetlerini konu edinen bir uzlaşma kapsamında vuku bulduğu, uzlaşmanın ortak paydasını, fiyat stratejilerinin birlikte belirlenmesinin oluşturduğu, uzlaşmanın unsurlarının belirlenmesi, uygulanması ve takibinin ise taraflar arasında gerçekleştirilen bir dizi iletişim, bilgi paylaşımı ve mutabakat vasıtasıyla ifa edildiği, uzlaşmaya ilişkin olarak, yerinde yapılan incelemelerde belgeler elde edildiği, bu belgelerin içeriklerinden sormuşturmaya taraf bankalar arasında rekabete hassas bilgilerin bir anlaşma kapsamında paylaşıldığı, bazı belgelerde pazarda rekabet eden bankaların üst yöneticilerinin kahvaltılarda buluştukları, bu buluşma ve görüşmeler neticesinde bir anlaşmanın varlığını ortaya koyar nitelikte bilgi paylaşımlarının yapıldığı dosyada bulunan belgelerden anlaşılmaktadır.

Davacı teşebbüsün; soruşturma kapsamında elde edilen Belge-1'den rakibi konumunda olan teşebbüse geleceğe yönelik fiyat stratejisiyle ilgili bilgiler verdiğinin anlaşıldığı, Belge-2'den varlığı açıkça anlaşılan centilmenlik anlaşmasına taraf olduğu, Belge-3 ve Belge-4'ten mevduat faizlerindeki orana ilişkin anlaşmaya katıldığı, Belge-6'dan konut, ihtiyaç ve taşıt kredilerine ilişkin rekabet hâlinde olduğu bankalar ile ilgili dönemde bir uzlaşma ile hareket ettiği, Belge-7'den rakibi konumunda olan teşebbüste kendilerine ait geleceğe yönelik

T.C.
DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE
Esas No:2015/2974
Karar No:2015/4612

fiyat stratejisiyle ilgili bilgilerin yer aldığı, Belge-9'dan "konut kredisi refinansmanı" konusunda müşterileri bilgilendirme amacıyla sms yollanmaması hususunda centilmenlik anlaşmasının tarafı olduğu, Belge-10'dan rakibi konumunda olan teşebbüste kendilerine ait geleceğe yönelik gecikme bildirim ücretleri konusunda fiyat stratejisiyle ilgili bilgilerin yer aldığı, Belge-13'ten davacı Bankada Genel Müdür Yardımcısı olarak görev yapan kişinin rakibi konumunda olan bir teşebbüste yine Genel Müdür Yardımcısı pozisyonundaki kişi ile süregelen bir bilgi paylaşımı içerisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, davacının belirtilen rekabete aykırı davranışlarıyla Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği anlaşıldığından, 2011 mali yılı sonunda oluşan ve Kurul tarafından belirlenen yıllık gayrisafi gelirlerinin takdiren % 1,5'i oranında olmak üzere davacıya 172.165.155-TL idarî para cezası verilmesine ilişkin dava konusu Kurul kararında hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

Ayrıca, davacının, Kurul tarafından 4054 sayılı Kanun'un 40, 41 ve 43. maddelerinde öngörülen ön araştırma ve soruşturma sürecine ilişkin sürelerle riayet edilmediği iddiası da, Kanun'un anılan maddelerinde öngörülen süreler düzenleyici (disipliner) nitelikte olup hak düşürücü süre niteliğinde olmadığından, söz konusu sürelerle uyulmamasının esasa etkili olmayan usul eksikliği niteliği taşıdığı ve bu eksikliğin dava konusu işlemi kusurlandırmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Davanın reddi yolundaki temyize konu Ankara 2. İdare Mahkemesi'nin 05.12.2014 tarih ve E:2014/137, K:2014/1393 sayılı kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından, davacının temyiz istemi yerinde görülmeyerek Mahkeme kararının yukarıda belirtilen **GEREKÇEYLE ONANMASINA**; dosyanın anılan Mahkeme'ye gönderilmesine, kullanılmayan 45,60.-TL yürütmeyi durdurma harcının istemi hâlinde davacıya iadesine, bu kararın tebliğ tarihini izleyen 15 (on beş) gün içerisinde kararın düzeltilmesi yolu açık olmak üzere, 16.12.2015 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan
Nevzat
ÖZGÜR

Üye
H. Neşe
SARI

Üye
Ahmet
EĞERCİ

Üye
Nizamettin
KALAMAN

Üye
Dr. Hasan
GÜL

