

T.C.
DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE
Esas No : 2010/2111
Karar No : 2013/3368

REKABET KURUMU
Tarih : 08.05.2014
Sayı : 2563

Davacı : Beypi Beypazarı Tarımsal Üretim Pazarlama Sanayi ve Tic. A.Ş.
Vekilleri : Av. Kemal EROL, Av. Merve KANKATAN
Süleyman Seba Cad. No:62/4 Beşiktaş / İSTANBUL

Davalı : Rekabet Kurumu Başkanlığı
Üniversiteler Mah. 1597. Cad. No:9 Çankaya-Bilkent/ANKARA
Vekill : Av. Ayperi SAMANTIR - Aynı adreste

Davanın Özeti : Piliç eti pazarında faaliyet gösteren bazı teşebbüslerin aralarında anlaşarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettiklerinden bahisle, para cezası verilmesine ilişkin Rekabet Kurulu'nun 25.11.2009 tarih ve 09-57/1393-362 sayılı kararının davacı şirkete ilişkin kısımları ile cezaya dayanak alınan, 15.02.2009 tarih ve 27142 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik'in; genel hukuk prensiplerine ve normlar hiyerarşisine aykırı olduğu, düzenleyici işlemlerdeki hükümlerin daha üst hukuk kurallarının amacını, kapsamını, konusunu ve sınırlarını aşmaması gerektiği, oysa Rekabet Kurulu'nun 4054 sayılı Kanun ile tanınan düzenleme yetkisini aştığı, Yönetmelikle "kartel" tanımının yapılmasının ve karteller için, yıllık gayrisafi gelirlerin yüzde ikisi ile yüzde dördü oranında ayrı bir ceza öngörülmesinin suçların ve cezaların kanuniliği ilkesine aykırı olduğu, Kurul'un takdir hakkını sınırlayacak nitelikte Yönetmelikte cezaların alt sınır ve üst sınırının belirlenemeyeceği, Yönetmeliğin Geçici 1. maddesiyle geriye yürümezlik ilkesinin aşıldığı, dava konusu kararın ise; piliç eti sektöründe bir kartel yapılanmasının bulunmadığı, kartelin oluşabilmesi için; teşebbüslerin kendi iradeleri ile kartel oluşturma amaçlarının bulunması, oluşan kartelden elde edilen ortak bir kârının bulunması, kartel kararlarının uygulanmasını gözetecek bir organın ya da örgütün var olması, kartel kararlarının bu örgütün yaptırım gücü sayesinde uygulanabilir olması, bu koşulların aynı anda gerçekleşmesi gerektiği, oysa söz konusu olayda bu koşulların gerçekleşmediği, kartel eylemi olarak kabul edilen anlaşmaların uygulanmadığı, uygulansa bile rekabeti olumsuz yönde etkileyecek etki ve sonuç doğurmadığı, kendileri dahil pek çok firmanın kartel olduğu iddia edilen dönemde düşük kâr elde ettiği ya da kâr elde edemediği, alınan kararların tavsiye niteliğinde ve bağlayıcı olmayan kararlar olduğu, yapılan toplantıların içeriği ile yeterli delil sunulamadığından isnat edilen eylemlerin varsayımdan ibaret olduğu, kendilerini kartel oluşumuna bağlı hissetmedikleri, birlikte kartel oluşturduğu iddia edilen teşebbüsler ile paralel şekilde fiyatlarında artış yaptığı iddiasının gerçeği yansıtmadığı, mevsimsel olarak her yıl gerçekleşen artışların uyumlu eylem olarak algılanmasının hukuka aykırı olduğu, sektörde kronik üretim fazlası sorunu olmasına rağmen bu sorunun kararda değerlendirilmediği, yapısal krizlere çözüm için kurulacak kartellere hoşgörü ile bakılması gerektiği, piliç eti piyasasında münhasırlık, yeniden satış fiyatına müdahale ve pazar paylaşımı gibi diğer unsurların

T.C.

DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE

Esas No : 2010/2111

Karar No : 2013/3368

bulunmadığı tespit edilmiş olmasına rağmen, üretici fiyatlarına bakılarak rekabetin bozulduğuna ilişkin belirlemenin sağlıklı olmadığı, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesindeki koşulların sağlandığı, muafiyetten faydalanmaları gerektiği, sonuç olarak tüketicinin de yararlanabileceği piliç eti sektörünün batmamasını sağlamaya yönelik önlemler alınmasının ağır bir rekabet ihlali olarak değerlendirilmesinin yerinde olmadığı, doktrinde ihracat kartellerine olumlu bakıldığı, buna rağmen Kurul kararında bu durumun perse yasak olarak kabul edilerek karar verildiği ileri sürülerek iptali istenilmektedir.

Savunmanın Özeti : 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinde para cezasının tespitinde dikkate alınacak hususların Kurul tarafından çıkarılacak Yönetmeliklerle belirleneceğinin belirtildiği, Kanun'un 27. maddesinde ise, Kurul'a Kanun'un uygulamasıyla ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak görev ve yetkisinin verildiği, Kurul'un 4054 sayılı Kanun'la tanınan yetkiyi aşmadığı, Kanun'un 4. maddesinin belirli eylemlerle sınırlı bir tanım getirmediği, bu tanımın zaten kartel oluşumunu da kapsadığı, ayrıca Anayasa'nın 167. maddesinde de kartele değinildiği, para cezasının uygulamasında yol gösterici nitelikte düzenleme yapılmasının, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinde öngörülen ve üst sınırı %10 olarak belirlenen ciroya dayalı nispi idarî para cezasının her olay bakımından nasıl uygulanacağını objektif esaslara bağlı olarak belirlenmesi açısından önemli olduğu, idare hukukunda kanunilik ilkesinin ceza hukukunda uygulandığı şekilde katı uygulanmadığı, Yönetmelikte yeni bir suç/kabahat yaratılmadığı gibi mevcut cezalarda da, cezanın niteliğinde bir farklılık yaratılmadığı, kişilere hak tanıyan düzenlemelerin geçmişe yürütülmesinde hukuka aykırı bir yön görülmediği, rekabet hukukunda anlaşma kavramının taraflar arasındaki her türlü irade uyuşması anlamında kullanıldığı, dosyadaki pek çok belgede teşebbüslerin piliç eti fiyatını artırması ve arzın kısıtlanması yönünde ortak bir irade içinde oldukları ve bu konuda mutabakata vardıklarının açıkça ifade edildiği, rekabeti kısıtlama amacının ihlâl için yeterli olduğu, ancak zaten yapılan anlaşmaların piyasada olumsuz sonuç doğurduğuna dair tespitlerin kararda yer aldığı, kartel anlaşmalarıyla fiyat davranışlarının karşılaştırıldığı ve sektörde bir anlaşmanın varlığının ortaya konulduğu, Kanun'un 5. maddesinde öngörülen muafiyet koşullarının oluşmadığı, piliç eti pazarındaki toplam pazar payı %78 olan ve piliç eti fiyatını yükseltip arzı kısma amacıyla biraraya gelen şirketlere muafiyet verilmesine olanak bulunmadığı, söz konusu kartelin ihracat karteli olma kriterlerini karşılamadığı belirtilerek davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

Danıştay Tetkik Hâkimi Zühal Aysun SUNAY'ın Düşüncesi : Davanın reddine karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Danıştay Savcısı Berrin KARINCA'nın Düşüncesi : Beyaz et pazarında faaliyet gösteren 27 teşebbüsün aralarında anlaşarak piliç eti fiyatlarını tespit ettiklerinden 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesini ihlali nedeniyle anılan Kanun'un 16. maddesi uyarınca idari para cezası verilmesine ilişkin 25.11.2009 gün ve 09-57/1393-362 sayılı Rekabet

T.C.
DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE
Esas No : 2010/2111
Karar No : 2013/3368

Kurulu Kararı ile 15.2.2009 gün ve 27142 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararları ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliğin iptali istenilmektedir.

4054 sayılı Kanun'un idari para cezalarını düzenleyen 16. maddesi, 23.1.2008 gün ve 5728 sayılı Yasa ile değiştirilmiş, bu maddeye göre verilecek idari para cezalarının tespitinde dikkate alınan hususlar ile işbirliği halinde para cezasından bağışıklık veya indirim şartları, işbirliğine ilişkin usul ve esasların Kurulca çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği hükmüne yer verilmiş ve bu hükme dayanılarak düzenlenen Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik 15.2.2009 gün ve 27142 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Bu Yönetmeliğin Geçici 1. maddesinde de, Yönetmelik hükümlerinin yürürlüğe girmesinden önce başlatılan ancak soruşturma raporu tebliğ edilmemiş olan soruşturmalar hakkında da uygulanacağı kuralına yer verilmiştir.

Dosyadaki mevcut belge ve bilgilerden, beyaz et pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin aralarında anlaşarak arzı kısıtıldığı ve piliç eti fiyatını tespit etikleri iddiasıyla hazırlanan ilk inceleme raporunun 27.6.2008 tarih ve 08-41 sayılı Kurul toplantısında görüşüldüğü ve 4054 sayılı Yasanın 4. maddesini ihlal edip etmedikleri konusunda soruşturma açılmasına gerek olup olmadığının tespiti için ön araştırma yapılmasına karar verildiği, yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 6.8.2008 tarihli, 2008-3-165/ÖA-08-OTÇ sayılı ön araştırma raporunun, Kurul'un 14.8.2008 tarihli toplantısında değerlendirilerek soruşturma açıldığı, 12.6.2009 gün ve SR-09-OTÇ sayılı soruşturma raporunun düzenlendiği ve dava konusu Kurul Kararı ile davacı şirketin de aralarında olduğu piliç eti pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin rekabeti kısıtlayıcı eylemleri nedeniyle 4054 sayılı Yasanın 4. maddesini ihlal ettiğinden anılan Yasanın 16. maddesi ile Yönetmeliğin Geçici 1. maddesi hükmü dikkate alınarak idari para cezası verildiği anlaşılmıştır.

Beyaz et pazarında faaliyet gösteren teşebbüslere ilişkin inceleme ve değerlendirme 2003-2008 dönemi itibariyle yapılmış, dava konusu idari para cezası ise 15.2.2009 gün ve 27142 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararları ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliğin Geçici 1. maddesi dikkate alınarak bu Yönetmelik hükümleri uyarınca verilmiştir.

Geriye yürümezlik ilkesi, hukuk kurallarının zaman bakımından uygulanmasıyla ilgili temel bir ilkedir ve gerek yargısal kararlar gerekse öğretide kabul edilmiş idare hukuku kuralıdır. Düzenleyici işlemler yürürlüğe girdiği andan başlayarak hukuki etkilerini doğurur ve yürürlük tarihinden sonraki olaylara uygulanır. Bu etkilerin yürürlük öncesi döneme ilişkin olmaması, hukuk güvenliği ilkesinin de bir gereğidir. Öte yandan, maddi ceza hukukunun temel ilkeleri, para cezası niteliğindeki idari işlemler için de geçerli olup, Türk Ceza Kanunu'nun "Zaman Bakımından Uygulama" başlıklı 7. maddesinde, cezaların verilmesinde suçun işlendiği zamanın esas alınması gerektiği düzenlenmiştir.

T.C.

DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE

Esas No : 2010/2111

Karar No : 2013/3368

Olayda, beyaz et pazarında faaliyet gösteren soruşturmaya tabi teşebbüslerin, fiyatların artırılmasına ilişkin ilk anlaşmanın yapıldığı 7.3.2003 tarihinden itibaren 2008 dönemine kadar incelendiği, para cezasının tespitinde dikkate alınacak hususların Yönetmelik ile belirlenmesine dayanak olan ve 4054 sayılı Yasanın 16. maddesinde 23.1.2008 gün ve 5728 sayılı Yasa ile yapılan değişikliğin ise 8.2.2008 gün ve 26781 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmak suretiyle yürürlüğe girdiği, anılan Yönetmeliğin de 15.2.2009 gün ve 27142 sayılı Resmi Gazetede yayınlandığı açıktır. Dolayısıyla soruşturmaya ve idari para cezasına konu eylemlerin, düzenleyici işlemin ve dayanağı olan yasa değişikliğinin yürürlüğünden önceki döneme ait olduğu dikkate alındığında, Yönetmeliğin geçmişe yürür şekilde uygulanmasına izin veren Geçici 1. maddesi ve bu Yönetmelik hükümleri uygulanmak suretiyle verilen idari para cezası hukuka aykırı olduğundan, iptaline karar verilmesi gerektiği düşünülmüştür.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Onüçüncü Dairesi'nce duruşma için taraflara önceden bildirilmiş bulunan 03.12.2013 tarihinde, davacı şirket vekili Av. Kemal Erol'un ve davalı idare vekili Av. Ayperi Samantır'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:

Dava, piliç eti pazarında faaliyet gösteren bazı teşebbüslerin aralarında anlaşarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettiklerinden bahisle, para cezası verilmesine ilişkin Rekabet Kurulu'nun 25.11.2009 tarih ve 09-57/1393-362 sayılı kararının davacı şirkete ilişkin kısımları ile cezaya dayanak alınan, 15.02.2009 tarih ve 27142 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik'in iptali istemiyle açılmıştır.

Dava dilekçesinde, 15.02.2009 tarih ve 27142 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik'in iptali istenilmiş ise de, dava dilekçesi içeriği ve öne sürülen hukuka aykırılık sebepleri dikkate alınarak, Yönetmeliğin yasal dayanağının bulunmadığı ve kanunilik ilkesine uygun olmadığı yönündeki iddiaları ile Yönetmeliği 3. maddesinin (ç) bendinde yer alan "Kartel" tanımı, 5. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi ve Geçici 1. maddesi itibarıyla inceleme yapılmıştır.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrasında; Kanunun 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

T.C.
DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE
Esas No : 2010/2111
Karar No : 2013/3368

yüzde onuna kadar idarî para cezası verileceği, aynı maddenin beşinci fıkrasında; Kurulun, üçüncü fıkraya göre para cezasına karar verirken, 5326 sayılı Kanun'un 17. maddesinin 2. fıkrası bağlamında, ihlâlin tekrürü, 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 kurala bağlanmış, son fıkrasında ise; para cezalarının tespitinde dikkate alınan hususların, Kurul tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği belirtilmiştir. Kanun'un 27. maddesinde de, Kurula, 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 Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" çıkarılmıştır.

Dava konusu Yönetmeliğin "Tanımlar " başlıklı (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 1. 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 ihlâller için, binde beşi ile yüzde üçü, arasında bir oran esas alınır. " kuralı yer almıştır.

Yönetmeliğin Geçici 1. maddesinde ise: "Bu Yönetmelik hükümleri, yürürlüğe girmesinden önce başlatılan, ancak soruşturma raporu tebliğ edilmemiş olan soruşturmalar hakkında da uygulanır." kuralına yer verilmiştir.

Dava konusu Yönetmeliğin, yasal dayanağı, Rekabet Kurumu'nun düzenleme yetkisi ve idarî yaptırımların kanuniliği ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesinden;

Anayasa'nın 124. maddesinde; "Başbakanlık, 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

T.C.

DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE

Esas No : 2010/2111

Karar No : 2013/3368

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. Nitekim, belirtilen hiyerarşinin, yönetmelikler bakımından ifadesi niteliğini taşıyan Anayasa'nın 124. maddesinde; Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilecekleri kuralına yer verilmiştir.

Kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve mali 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 Kanunun; 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 idarî para cezalarının Kabahatler Kanunu'nun genel hükümlerine tabi olduğu, bu gerekçe ile de Rekabet Kurumu tarafından idarî para cezaları alanında yapılacak düzenlemelerde, belirtilen Kanun'un genel hükümlerinde yer alan düzenlemelerin dikkate alınması gerektiği açıktır.

Belirtilen çerçevede, 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.

Bu noktada, Kabahatler Kanunu'nun "Kanunilik İlkesi" başlıklı 4. maddesinde, hangi fiillerin kabahat oluşturduğu 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.

Görüldüğü üzere, idarî 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 yukarıda anılan 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. Dava konusu Yönetmelik hükümlerinde ise, idarî para cezası dışında bir idarî yaptırım öngörülmediği ve yüzde on sınırının üzerine çıkacak bir oran belirlenmediği açık olduğundan, bu yönüyle Yönetmelik hükümlerinde idarî yaptırımların kanuniliği ilkesine aykırı bir yön bulunmamaktadır.

T.C.
DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE
Esas No : 2010/2111
Karar No : 2013/3368

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 halinde, 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 kabilinden 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 Kurul tarafından konu hakkında çıkarılacak Yönetmeliğe bırakılmıştır.

Bu anlamda, Yönetmelik ile yapılan düzenlemenin, Kurul'un bireysel olaylar bakımından sahip olduğu takdir yetkisini, bir düzenleyici işleme gelecekteki bütün benzer olaylar için ortaya koyması olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Nisbi 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 yaratmakta 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 cezalarının muhatapları açısından hukuki güvenlik ilkesinin sağlanması gerekmektedir. İdarî para cezası miktarının tespitinde objektif kriterlerin belirlenmesi, idarenin takdir yetkisinin yargısal denetimine olanak sağlaması ve bu bağlamda hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi yönünden önem arz etmektedir.

Belirtilen saptamalar çerçevesinde, söz konusu Yönetmeliğin, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen hususlara ilişkin olarak ve anılan maddenin verdiği yetki uyarınca, Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinde ifadesini bulan kanunilik ilkesi sınırları çerçevesinde ve bu Kanun'un 17. maddesinin 2. fıkrası ile 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinde idarî para cezası miktarının belirlenmesinde kullanılacağı öngörülen kriterler göz önüne alınarak, Kanun'da öngörülen azami yüzde onluk oranı aşmamak üzere belirlenmesine yönelik olarak ve

T.C.
DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE
Esas No : 2010/2111
Karar No : 2013/3368

Kanun'un verdiği takdir yetkisinin objektifleştirilmesi amacıyla yapılan dava konusu düzenlemelerinde üst hukuk normlarına ve dayanağı Kanun hükümlerine aykırılık görülmemiştir

Yönetmeliğin, "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinin (ç) bendinde yer alan "Kartel" tanımı ile "Temel Para Cezası" başlıklı 5. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi yönünden incelenmesinden;

4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi maddesi kapsamında yer alan rekabete aykırı davranışlar madde metninde tadadi olarak sayılmış olduğundan, Kanun maddesi çerçevesinde ve metnin sınırını aşmayacak nitelikte belirlenmiş bulunan kartel tanımında 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 kanunilik ilkesine de aykırı bulunmamıştır.

Başka bir anlatımla, Yönetmelikteki "kartel" tanımıyla yasaklanan davranışlar hâlihazırda Kanun'un 4. maddesinde rekabet ihlâli olarak belirtilen davranışlar olduğundan Yönetmelikte yeni veya farklı bir düzenleme yapılmamış olup, yapılan düzenlemede var olan yasakların "kartel" başlığı altında kategorize edilmesi söz konusu olmuştur.

Bu kategorizasyonun ise, 4054 ve 5326 sayılı Kanunlarda yer alan idarî para cezasının belirlenmesinde ihlâlin ağırlığı kriterinin göz önüne alınması gerektiği yönündeki hükümleri çerçevesinde ve bu hükümlere uygun olarak düzenlendiği anlaşılmaktadır.

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

Belirtilen hususların birlikte değerlendirilmesinden, Yönetmeliğin 3. maddesinin (ç) bendinde yer alan "Kartel" tanımı ile "Temel Para Cezası" başlıklı 5. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi yer alan düzenlemeler, 4054 sayılı Kanun kapsamında yer alan ihlâller karşılığında uygulanacak idarî para cezasının belirlenmesi noktasında, ihlâlin ağırlığı kriteri dikkate alınarak yapılan bir kategorizasyon niteliğinde olduğundan, bu maddelerde dayanağı Kanun hükümlerine ve hukuka aykırılık saptanmamıştır.

Yönetmeliğin Geçici 1. maddesinin incelenmesinden;

Yönetmeliğin dava konusu edilen "Devam eden soruşturmalar" başlıklı Geçici 1. maddesinde yer alan; bu Yönetmelik hükümlerinin, yürürlüğe girmesinden önce başlatılan, ancak soruşturma raporu tebliğ edilmemiş olan soruşturmalar hakkında da uygulanacağına ilişkin kuralın, düzenleyici işlemlerin geriye yürümezlik ilkesi ve kabahatlerde zaman bakımından uygulama kuralları çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

T.C.
DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE
Esas No : 2010/2111
Karar No : 2013/3368

Geriye yürümezlik ilkesi, hukuk kurallarının zaman bakımından uygulanmasıyla ilgili temel bir ilkedir ve gerek yargısal kararlar gerekse öğretide kabul edilmiş idare hukuku kuralıdır. Kural olarak düzenleyici işlemler, yürürlüğe girdiği andan başlayarak hukukî etkilerini doğurur ve yürürlük tarihinden sonraki olaylara uygulanır. Diğer yandan, kabahatlerde zaman bakımından uygulamanın düzenlendiği 5326 sayılı Kanun'un 5. maddesinde, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun zaman bakımından uygulamaya ilişkin hükümlerinin kabahatler bakımından da uygulanacağı, ancak, kabahatler karşılığında öngörülen idarî yaptırımlara ilişkin kararların yerine getirilmesi bakımından derhal uygulama kuralının geçerli olduğu kuralı yer almıştır.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 7. maddesinde; "İşlendiği zaman yürürlükte bulunan kanuna göre suç sayılmayan bir fiilden dolayı kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz. İşlendikten sonra yürürlüğe giren kanuna göre suç sayılmayan bir fiilden dolayı da kimse cezalandırılmaz ve hakkında güvenlik tedbiri uygulanamaz. Böyle bir ceza veya güvenlik tedbiri hükmolünmüştü infazı ve kanuni neticeleri kendiliğinden kalkar. Suçun işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanunların hükümleri farklı ise, failin lehine olan kanun uygulanır ve infaz olunur. Hapis cezasının ertelenmesi, koşullu salıverilme ve tekerrürle ilgili olanlar hariç; infaz rejimine ilişkin hükümler, derhal uygulanır." kuralı yer almıştır.

Zaman bakımından uygulamaya ilişkin hükümlerden, suçun işlendiği tarihte yürürlükte bulunmayan bir Kanun'un faile uygulanmayacağı ve sonradan yürürlüğe giren Kanun'un failin lehine ise uygulanacağına ilişkin hükümler, maddi ceza hukukuna ilişkin kurallardır. Bir hususun maddi ceza hukukuna ilişkin olup olmadığını tespit açısından, söz konusu hükmün sonuç cezaya nihai olarak tesir eden, onun miktar ve/veya süresini değiştirebilecek nitelikte hükümler ihtiva etmesi gerekmekte olup, usul kuralı niteliğinde olan, muhakeme veya infaz hukukunu ilgilendiren hususlarda kural olarak derhal uygulama kuralı geçerlidir.

Bu saptamalar çerçevesinde, dava konusu Yönetmelik yeni bir kabahat ya da yaptırım öngörmediğinden veyahut Kanun'da yer alan yüzde on sınırı dışında sonuç yaptırımını değiştirecek nitelikte hükümler ihtiva etmediği açık olduğundan, salt Kanun'da yer alan idarî para cezasının belirlenmesi noktasında getirilen usuli nitelikte kriterleri içeren ve idarenin her bir somut olayda sahip olduğu takdir yetkisinin geleceğe dönük olarak benzer nitelikteki tüm olaylar bakımından somutlaştırılmasını öngören hükümler ihdas edildiği anlaşıldığından, Yönetmeliğin eylem tarihinde yürürlükte olmamasına rağmen henüz haklarında nihai karar verilmemiş ilgililere uygulanmasının, aleyhte bir durum yaratması söz konusu olduğundan, Yönetmelik hükümlerinin, yürürlüğe girmesinden önce başlatılan, ancak soruşturma raporu tebliğ edilmemiş olan soruşturmalar hakkında da uygulanmasına yönelik Yönetmeliğin Geçici 1. maddesinde de hukuka aykırılık saptanmamıştır.

Dava konusu 25.11.2009 tarih ve 09-57/1393-362 sayılı kararın incelenmesine gelince;

T.C.
DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE
Esas No : 2010/2111
Karar No : 2013/3368

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 3. maddesinde, teşebbüslerin belirli amaçlara ulaşmak için oluşturduğu tüzel kişiliği haiz ya da tüzel kişiliği olmayan her türlü birlikler teşebbüs birliği olarak tanımlandıktan sonra, 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, 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 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.

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

Bu kuralla, 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.

Diğer yandan, Kanun'un "Para Cezaları" başlıklı 16. maddesinin ikinci fıkrasında da, 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

T.C.
DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE
Esas No : 2010/2111
Karar No : 2013/3368

sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan gayrisafi gelirin yüzde onuna kadar para cezası verileceği öngörülmüştür.

Dosyanın incelenmesinden; beyaz et sektöründe faaliyet gösteren 27 teşebbüs ve teşebbüs birliği olan Beyaz Et Sanayicileri ve Damızlıkçılar Birliği Derneği (Besd-Bir) tarafından 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlâl edilip edilmediğinin tespiti amacıyla yapılan soruşturma sonucunda alınan dava konusu Kurul kararında özetle; piliç eti üreticileri arasındaki birlikteliğin 2003 yılında başladığı, birlikteliğin aktif olduğu en son yılın ise 2008 olduğu, teşebbüslerin anlaşmaya bu süre zarfında devamlı surette taraf olmadığına tespit edildiği, 2003-2008 yılları arasında zaman zaman oluşturulduğu tespit edilen bu birlikteliğe ilişkin belgelere bütüncül bir yaklaşımla bakıldığı zaman tüm bu arzın kısılması ve fiyat tespiti çalışmalarının içinde Abaloğlu, Banvit, Bey Piliç, CP Piliç, Erpiliç, Keskinoglu, Pak Piliç, Şeker Piliç ve Şen Piliç'in aktif olarak yer aldığı, yapılan tespit ve değerlendirmeler ışığında, piliç eti üreticilerinin, Besd-Bir toplantıları ile bilgi değişiminde buldukları ve bu değişimin pazardaki fiyat tespiti, arz kısıtı gibi rekabet ihlallerinin oluşumunu kolaylaştıran bir zemin yarattığı, piliç eti üreticilerinin Besd-Bir bünyesinde yaptıkları toplantılara şirketlerin üst düzey yöneticilerinin katıldığı ve bu toplantılarda sezon değerlendirmesi, arz talep durumu, satış politikaları, fiyatlar, ihracat koşulları gibi pazara ilişkin konuların görüşüldüğü; piliç eti pazarında rakip konumdaki teşebbüsler arasındaki bu görüşmelerin pazarda rekabetin oluşabilmesi için gerekli olan gizlilik ve belirsizlik unsurlarının ortadan kalkmasına yol açtığı, Besd-Bir tarafından yapılan ve teşebbüslerin gizli bilgilerini içeren projeksiyon çalışmalarının bazı teşebbüslere gönderilmesinin piyasadaki şeffaflığı arttırmasının yanında diğer teşebbüsler karşısında bu teşebbüsleri daha iyi bir konuma getirdiği, Besd-Bir tarafından arzın kısılması amacıyla üreticilere gelecek dönemlerdeki üretim miktarlarına ilişkin bir plan sunulduğu ve üye teşebbüslerin bu plana uyup uymadığının kontrol edildiği noktalarından hareketle; piliç eti üreticilerinin aralarındaki rekabeti sınırlandıran anlaşmalarının uygulanmasının Besd-Bir tarafından kolaylaştırıldığı sonucuna varıldığı, yapılan faaliyetlerin pazara etkisinin incelenmesi sonucunda ise, hem fiyat analizi hem de teşebbüslerin kendi ifadeleri ışığında, piliç eti pazarında faaliyet gösteren teşebbüsler arasında piliç eti fiyatının arttırılması ve arzının azaltılması için oluşturulan birlikteliğin zaman zaman başarılı olmakla birlikte devamlı bir şekilde sürdürülemediği ve bu nedenle piliç eti pazarına olan etkisinin sınırlı kaldığının tespit edildiği, sonuç olarak bazı piliç eti üreticileri tarafından çeşitli tarihlerde yapılan anlaşmaların 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde yasaklanan davranışlardan olduğu, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesindeki koşulları sağlamadıkları ve bir kartel anlaşmasının parçaları olduğu sonucuna ulaşıldığından kartel anlaşmasına taraf olan teşebbüslere 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin 3. fıkrası uyarınca idarî para cezası uygulanması gerektiği belirtilerek davacının da aralarında bulunduğu 9 teşebbüse 2008 mali yılı sonunda oluşan gayrisafi gelirlerinin taktiren %0,8'i oranında olmak üzere para cezası verilmesine karar verildiği anlaşılmaktadır.

T.C.
DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE
Esas No : 2010/2111
Karar No : 2013/3368

Uyuşmazlığa konu olayda; beyaz et sektöründe fiyatların artırılmasına ilişkin 07.03.2003 ve 22.02.2004 tarihli anlaşmalar, 05.07.2004 tarihli teklif ile 2008 yılının Nisan ve Mayıs aylarında mevcut olduğu tespit edilen anlaşmalar, arzın kısıtlanmasına ilişkin 20.04.2004 tarihli teklif, 2005-2006 yıllarında yapılan teklifler ile fiyatların artırılması ve arzın kısıtlanmasına ilişkin 01.06.2007, 15.08.2007 ve 18.06.2008 tarihli toplantılara ait belgeler ile teşebbüslerden elde edilen diğer bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda; aralarında davacı şirketin de bulunduğu 9 teşebbüsün; piliç eti fiyatını yükseltmek için aralarında anlaştıkları, piliç eti arzının kısıtlanması için birtakım faaliyette buldukları, gizli şirket bilgilerini ve ileri tarihli liste fiyatlarını birbirleriyle paylaşarak piliç eti piyasasındaki şeffaflığı arttırmaya çalıştıkları ve bayilerinin diğer bayilerle anlaşarak diğer piliç eti üreticilerinin fazla mal üretmesini engellemeye çalıştıkları, Besd-Bir'in ise, anılan bu eylemleri ile teşebbüsler arasındaki koordinasyonu kolaylaştırıcı rolü olduğu görülmektedir.

Bu durumda; dosyadaki bilgi ve belgeler değerlendirildiğinde, davacı şirketin, piliç eti pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin aralarındaki rekabeti azaltmak için 2003-2008 yılları arasında zaman zaman oluşturulduğu tespit edilen birlikteliğe dâhil olduğu anlaşıldığından; 4054 sayılı Kanun'un 4.maddesine aykırı davranışları nedeniyle, aynı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca davacı şirkete 2008 mali yılı sonunda oluşan toplam cirosunun takdiren % 0,8'i üzerinden 2.990.852,43-TL idarî para cezası verilmesine ilişkin dava konusu Rekabet Kurulu kararında hukuka aykırılık görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle; davanın reddine, ayrıntısı aşağıda gösterilen toplam 182,90-TL yargılama giderinin davacı üzerinde bırakılmasına, Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi uyarınca 2.640-TL vekâlet ücretinin davacıdan alınarak davalı idareye verilmesine, posta gideri avansından artan tutarın kararın kesinleşmesinden sonra istemi halinde davacıya iadesine, bu kararın tebliğ tarihini izleyen 30 (otuz) gün içerisinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na temyiz yolu açık olmak üzere, 03.12.2013 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan Vekili	Üye	Üye	Üye	Üye
Zümrüt	Taci	Ahmet	Nizamettin	Hamza
ÖDEN	BAYHAN	EĞERCİ	KALAMAN	EYİDEMİR

Yargılama Giderleri :

Başvuru Harcı : 26,25.-TL
Karar Harcı : 35,50.-TL
YD Harcı : 28,15.-TL
Posta Gideri : 93,00.-TL
Toplam : 182,90.-TL

