

T.C.
DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE
Esas No:2015/3038
Karar No:2015/4613

REKABET KURUMU
Tarih : 22.06.2016
Sayı : 4039

Temyiz İsteminde Bulunan (Davacı) : Türkiye Halk Bankası A.Ş.

Vekilleri : Av. H. Şeyda KADAKALOĞLU, Av. Zeki ŞAHİN
2. Cad. No:63 Söğütözü / ANKARA

Karşı Taraf (Davalı) : Rekabet Kurumu
Üniversiteler Mah. 1597. Cad. No:9 Bilkent / ANKARA

Hukuk Müşaviri : Mehmet ÖZDEN - Aynı adreste.

İstem Özet : Ankara 2. İdare Mahkemesi'nin 05.12.2014 tarih ve E:2014/136, K:2014/1396 sayılı kararının; kredi, kredi kartı ve mevduat alanlarından hangisinde ve hangi eylem ile rekabeti ihlâl ettiklerine dair Kurul kararında bir değerlendirme olmadığı, bu hususun Mahkeme tarafından dikkate alınmadığı, Mahkeme kararının yeteri kadar gerekçeli olmadığı, iktisadi analizlerin delil vasfı taşıyıp taşımadığının değerlendirilmediği, kendilerinin hiçbir anlaşma ve uyumlu eyleme taraf olmadığı, bankacılık sektörünün duyarlılığının, paralel davranışa uygunluğunun, TCMB'nin faiz değişikliklerinin bankaların mevduat faizleri üzerine etkisinin yeteri kadar değerlendirilmediği, kendileri hakkında yalnızca mevduat hizmetleri alanında ihlâl iddialarının olduğu, bu durumda ceza oranının yüksek hesaplanmasının ölçülü olmadığı, soruşturmada başvuru hiçbir belgenin kendilerinde elde edilmediği, başka bankalarca oluşturulan belgelerin kendilerinin aleyhine kullanılmayacağı 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 Hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüşüldü:

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 ihlâl edildiğinden bahisle 89.691.370-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;

T.C.
DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE
Esas No:2015/3038
Karar No:2015/4613

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 oranında, toplam 89.691.370-TL idarî para cezası uygulanmasına ilişkin dava konusu Kurul kararında hukuka aykırılık görülmediği, davacı tarafından tüm kamu bankalarının (ZİRAAT, VAKIFBANK ve HALKBANK) tek bir ekonomik bütünlük olarak dikkate alınması gerektiğinin iddia edildiği, her üç bankanın kuruluşunun, kuruluş amacının ve temel yapılanmasının Kanun hükümleriyle düzenlendiği, her birinin Türk Ticaret Kanunu ve Bankacılık Kanunu hükümleri uyarınca anonim şirket niteliğinde bağımsız tüzel kişilik oldukları, tüm bankacılık hizmetleri alanında faaliyet gösterebildikleri, bankacılık faaliyetlerinde özel bankalarla olduğu gibi diğer kamu bankaları ile de rekabet ettikleri, ticari stratejilerin belirlenmesine etki eden verilerin diğer kamu sermayeli bankalarla paylaşılmasının söz konusu olmadığı, her üç kamu bankasının da kendi yönetim organlarının bulunduğu, stratejik kararlar dahil her türlü icrai kararların söz konusu organlar tarafından alındığı, bankaların yönetim organlarında, aynı zamanda başka bir kamu otoritesinde görev alan bir yöneticinin bulunması yönünde herhangi bir hukuki zorunluluk bulunmadığı gibi fiili durumda da yönetici kadrolarında herhangi bir kamu görevlisinin bulunmadığı, bankalarda eş zamanlı olarak görev alan bir yönetici bulunmadığı, her üç kamu sermayeli bankanın da karar alma süreçlerinde banka dışından herhangi bir merciin veya şahsın mevzuattan kaynaklanan bir müdahale yetkisinin bulunmadığı, bankaların yönetim organları tarafından alınan kararların hukuki veya fiili olarak herhangi bir kamu otoritesinin onayına tabi olmadığı, bu tür mercilerin bankaların yönetim organları yerine geçerek stratejik karar almaları ya da alınan kararlara yönelik yerindelik denetimi yapmalarının da söz konusu olmadığı, bankaların her türlü operasyonel ve stratejik kararlarının bağımsız olarak kamu otoritesinin belirleyici etkisi bulunmaksızın alındığı, bankalar arasında mutlak bir veri akışının olmadığı, bankalar bakımından kamu otoritelerinin, sermayenin tamamına yahut çoğunluğuna sahip olmaktan ve yönetim kurulu üyesi atama yetkilerinden kaynaklanan güçlerini yalnızca hissedarlıkla sınırlı olarak kullandıkları, devletin kamu sermayeli bankalar üzerindeki etkisinin genel gözetim ve denetim faaliyetlerinden ibaret olduğu, kamu otoritelerinin ilgili bankaların stratejik kararlarına müdahale etmediği hususları birlikte değerlendirildiğinde, ZİRAAT BANKASI, VAKIFBANK ve HALK BANKASI'nın birbirinden bağımsız, dolayısıyla rekabeti engelleme, bozma, kısıtlama amacı taşıyan veya bu etkiyi doğuran ya da doğurabilecek nitelikte olan eylemlerden kaçınma

T.C.
DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE
Esas No:2015/3038
Karar No:2015/4613

yükümlülüğü bulunan tüzel kişilikler oldukları sonucuna ulaşıldığından aksi yöndeki davacı iddialarına itibar edilmediği 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,

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 ispattayarak 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.

T.C.
DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE
Esas No:2015/3038
Karar No:2015/4613

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.

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 işleminin mümkün olamayacağı, bu sürecin sağlıklı işleminin 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 ihlâl 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

T.C.
DANIŞTAY
ONÜÇÜNCÜ DAİRE
Esas No:2015/3038
Karar No:2015/4613

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 soruşturmaya taraf bankalar arasında rekabete hassas bilgilerin bir anlaşma kapsamında paylaşıldığı, bazı belgelerde pazarda rekabet eden bankaların üst yöneticilerinin kahvaltılarda buldukları, 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-2'den ve bu belgeye dayalı yapılan iktisadi analizlerden varlığı açıkça anlaşılan centilmenlik anlaşmasına taraf olduğu, Belge-3 ve Belge-4 ile bu belgelere dayalı yapılan analizlerden mevduat faizlerindeki orana ilişkin anlaşmaya katıldığı, Belge-14, Belge-16, Belge-19, Belge-20 ve Belge-21'den kamu sermayeli bankaların aralarında rekabeti bozucu amaç taşıyan anlaşma yaptıkları, davacının da bu anlaşmaya dâhil 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 taktiren %1'i oranında olmak üzere davacıya 89.691.370-TL idarî para cezası verilmesine ilişkin dava konusu Kurul kararında hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle reddi yolundaki temyize konu Ankara 2. İdare Mahkemesi'nin 05.12.2014 tarih ve E:2014/136, K:2014/1396 sayılı kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından, temyiz istemi yerinde görülmeyle Mahkeme kararının yukarıda belirtilen gerekçeyle **ONANMASINA**; dosyanın anılan Mahkeme'ye gönderilmesine, 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
EGERCI
Üye
Nizamettin
KALAMAN

Üye
Dr. Hasan
GÜL