

T.C.
DANIŞTAY
İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU
Esas No : 2014/3279
Karar No : 2017/592

REKABET KURUMU
Tarih : 15.05.2017
Sayı : 3386

Temyiz Eden (Davacı) : Beypi Beypazarı Tarımsal Üretim Pazarlama Sanayi ve
Ticaret A.Ş.
Vekili : Av. Dr. Kemal Erol
Süleyman Seba Cad. 62/4 Beşiktaş/İSTANBUL
Karşı Taraf (Davalı) : Rekabet Kurumu Başkanlığı
Üniversiteler Mah. 1597.Cad No:9 Bilkent/ANKARA
Vekili : Av. Ayperi Samantr - Aynı adreste

İstemin Özeti : Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin 03.12.2013 günlü, E:2010/2111;
K:2013/3368 sayılı kararının hukuka uygun olmadığı ileri sürülerek temyizden incelenerek bozulması, davacı
şirket tarafından istenilmektedir.

Savunmanın Özeti : Danıştay Onüçüncü Dairesi'nce verilen kararın usul ve hukuka
uygun bulunduğu ve temyiz dilekçesinde öne sürülen nedenlerin, kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte
olduğu belirtilerek temyiz isteminin reddi gerektiği savunulmaktadır.

Danıştay Tetkik Hakimi : Mehmet Bozdoğan

Düşüncesi : Temyiz isteminin reddi ile Daire kararının onanması gerektiği
düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nca dosyadaki belgeler incelenip, gereği
görüşüldü:

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 Haliçde
Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik'in iptali istemiyle açılmıştır.

Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin 03.12.2013 günlü, E:2010/2111; K:2013/3368 sayılı kararıyla; dava
dilekçesi içeriği ve öne sürülen hukuka aykırılık sebepleri dikkate alınarak, dava konusu Yönetmeliğin, yasal
dayanağının bulunmadığı ve kanunilik ilkesine uygun olmadığı yönündeki iddialar ile Yönetmeliğin 3.
maddesinin (ç) bendinde yer alan "Kartel" tanımı, 5. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi ve Geçici 1.
maddesine yönelik sınırlı bir inceleme yapıldığı, Anayasa'nın 124. maddesi ve 4054 sayılı Kanunun
16.maddesinin 3.fıkrası dikkate alındığında kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve mali özerkliğe sahip bir kamu
kurumu olan Rekabet Kurumu'nun, idarî para cezalarına ilişkin usul ve esaslar hakkında 4054 sayılı
Kanun'un kendisine tanıdığı görev ve yetkilerle sınırlı olarak yönetmelik çıkarma yetkisinin bulunduğu, 4054
sayılı Kanun'un 16. maddesi uyarınca verilecek idarî para cezalarının Kabahatler Kanunu'nun genel
hükümlerine tabi olduğu ve Rekabet Kurumu'nun ikincil düzenleme yetkisinin, 4054 sayılı Kanun'un
belirlediği çerçeve ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun genel hükümler bölümünde yer alan kural ve
İlkelerle sınırlandırıldığı, 5326 sayılı Kanun'un 4.maddesinde, kabahat karşılığı olan yaptırımların türü,
süresi ve miktarının ancak kanunla belirlenebileceğinin kurala bağlandığı, 4054 sayılı Kanun'un 16.
maddesinde, yaptırımın türünün, idarî para cezası; miktarının ise, teşebbüs veya teşebbüs birliğinin nihai

T.C.

DANIŞTAY

İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU

Esas No : 2014/3279

Karar No : 2017/592

karar tarihinden bir önceki yıl cirosunun yüzde onuna kadar olarak belirlendiği, Kurul'un nispi olarak belirlenen idarî para cezasına ilişkin oran noktasında takdir yetkisinin bulunduğu, dava konusu Yönetmelik hükümlerinde, idarî para cezası dışında bir idarî yaptırım öngörülmediği ve yüzde on sınırının üzerine çıkacak bir oran belirlenmediği açık olduğundan, Yönetmelik hükümlerinde idarî yaptırımların kanuniliği ilkesine aykırı bir yön bulunmadığı; Yönetmelikle belirlenecek hususların 4054 sayılı Kanun'un 16.maddesinin 5.fıkrasında yer alan düzenleme kapsamında da değerlendirilmesi gerektiği, Kurul'un, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin gerek değişiklikten önceki gerekse bugünkü halinde, teşebbüs veya teşebbüs birliğinin cirosunun %10'una kadar ceza uygulamak yetkisini haiz olduğu ve bu sınırın hiçbir şekilde aşılamayacağı, maddede oran belirlenirken dikkate alınacak hususlara yer verildiği ve söz konusu hususların orana etkisi noktasında bir belirlemeye gidilmediği, bu konunun 16. maddenin son fıkrası uyarınca Kurum tarafından konu hakkında çıkarılacak Yönetmeliğe bırakıldığı, nispi olarak belirlenen idarî para cezalarında, idari para cezası uygulayacak makama geniş bir takdir yetkisi verilmesinin, idari yaptırımların muhatapları açısından eşitlik ve hukuki güvenlik ilkeleri bakımından sakıncalar yarattığı, idari para cezası miktarının tespitinde objektif kriterlerin belirlenmesinin, idarenin takdir yetkisinin yargısal denetimine olanak sağlaması ve bu bağlamda hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi yönünden önem arz ettiği, bu 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 oranını aşmamak üzere belirlenmesine yönelik olarak ve Kanun'un verdiği takdir yetkisinin objektifleştirilmesi amacıyla yapılan dava konusu düzenlemelerde üst hukuk normlarına ve dayanağı Kanun hükümlerine aykırılık görülmediği; Yönetmeliğin, "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinin (ç) bendinde yer alan "Kartel" tanımı ile "Temel Para Cezası" başlıklı 5. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi incelendiğinde; 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında yer alan rekabete aykırı davranışlar madde metninde tadadı olarak sayıldığından; Kanun maddesi çerçevesinde ve metnin sınırını aşmayacak nitelikte belirlenmiş bulunan kartel tanımında 4054 sayılı Kanun'a aykırı bir yön bulunmadığı ve Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinde belirlendiği üzere, türü ve miktarı kanunla belirlenen bir yaptırımın Kanun ile belirlenen çerçeve hükmünün içeriğinin ikincil nitelikteki işlemlerle doldurulabileceğinden, idarî yaptırımlarda kanunilik ilkesine de aykırılık bulunmadığı, 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 yapılmadığı, yapılan düzenlemede var olan yasakların "kartel" başlığı altında kategorize edilmesinin söz konusu olduğu, 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, 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, bu itibarla Yönetmeliğin 3. maddesinin (ç) bendinde yer alan "Kartel" tanımı ile "Temel Para Cezası" başlıklı 5. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde yer alan düzenlemelerin, 4054 sayılı Kanun kapsamında yer alan ihlâller karşılığında uygulanacak idarî para cezasının belirlenmesi noktasında, ihlâlin ağırlığı kriteri dikkate alınarak yapılan bir



T.C.

DANIŞTAY

İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU

Esas No : 2014/3279

Karar No : 2017/592

kategorizasyon niteliğinde olduğundan dayanağı Kanun hükümlerine ve h kuka aykırılık saptanmadığı; Yönetmeliğin Geçici 1. maddesi incelendiğinde, maddede belirtilen kuralın, düzenleyici işlemlerin geriye yürümezlik ilkesi ve kabahatlerde zaman bakımından uygulama kuralları çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği, geriye yürümezlik ilkesinin, hukuk kurallarının zaman bakımından uygulanmasıyla ilgili temel bir ilke ve gerek yargısal kararlar gerekse öğretide kabul edilmiş idare hukuku kuralı olduğu, kural olarak düzenleyici işlemlerin, yürürlüğe girdiği andan başlayarak hukukî etkilerini doğuracağı ve yürürlük tarihinden sonraki olaylara uygulanacağı, 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 kuralının yer aldığı, suçun işlendiği tarihte yürürlükte bulunmayan bir Kanun'un faile uygulanmayacağı ve sonradan yürürlüğe giren Kanun'un failin lehine ise uygulanacağına ilişkin kuralın, maddi ceza hukukuna ilişkin olduğu, bir hususun maddi ceza hukukuna ilişkin olup olmadığının tespiti açısından, söz konusu hükmün sonuç cezaya nihai olarak tesir eden, onun miktar ve/veya süresini değiştirebilecek nitelikte hükümler ihtiva etmesi gerektiği, usul kuralı niteliğinde olan, muhakeme veya infaz hukukunu ilgilendiren hususlarda kural olarak derhal uygulama kuralının geçerli olduğu, dava konusu Yönetmeliğin yeni bir kabahat ya da yaptırım öngörmediği veyahut Kanun'da yer alan yüzde on sınırı dışında sonuç yaptırımı 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 olmadığından, Yönetmelik hükümlerinin, yürürlüğe girmesinden önce başlatılan, ancak soruşturma raporu tebliğ edilmemiş olan soruşturmalar hakkında da uygulanmasına yönelik Yönetmeliğin Geçici 1. maddesinde de hukuka aykırılık saptanmadığı; dava konusu 25.11.2009 tarih ve 09-57/1393-362 sayılı Rekabet Kurulu kararı incelendiğinde ise; 4054 sayılı Kanunun 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 anlaşmaların, uyumlu eylem ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemlerinin hukuka aykırı bulunarak açıkça yasaklandığı ve 16.maddesinin 2. fıkrasında da, bu Kanun'un 4. ve 6. maddesinde yasaklanmış olan davranışları gerçekleştirdiği Kurul kararı ile sabit olanlara para cezası verileceğinin öngörüldüğü, beyaz et sektöründe faaliyet gösteren 27 teşebbüs ve bunların 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; 2003-2008 yılları arasında bazı piliç eti üreticilerinin yaptığı anlaşmaların, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinde yasaklanan davranışlardan 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 takdiren %0,8'i oranında olmak üzere para cezası verilmesine karar verildiği; 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



T.C.

DANIŞTAY

İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU

Esas No : 2014/3279

Karar No : 2017/592

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 anlaştıkları, piliç eti arzının kısıtlanması için birtakım faaliyette buldukları, gizli şirket bilgilerini ve ileri tarihli liste fiyatlarını birbirleriyle paylaşarak piliç eti piyasasındaki şeffaflığı arttırmaya 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, bu durumda; dosyadaki bilgi ve belgeler değerlendirildiğinde, davacının 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 3. fıkrası uyarınca davacıya 2008 mali yılı sonunda oluşan toplam cirolarının takdiren % 0,8'i üzerinden 2.990.850,43-TL idari para cezası verilmesine ilişkin dava konusu Rekabet Kurulu kararında hukuka aykırılık bulunmadığı, gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.

Davacı, anılan kararı temyiz etmekte ve temyiz dilekçesinde belirtilen iddialarla bozulmasını istemektedir.

Temyiz edilen kararla ilgili dosyadaki belgelerin incelenmesinden; Danıştay Onüçüncü Dairesince verilen kararın usul ve hukuka uygun bulunduğu, dilekçede ileri sürülen temyiz nedenlerinin kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte olmadığı anlaşıldığından, davacının temyiz isteminin reddine, Danıştay Onüçüncü Dairesinin 03.12.2013 günü, E:2010/2111; K:2013/3368 sayılı kararının dava konusu Yönetmeliğin, "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinin (ç) bendinde yer alan "Kartel" tanımı ile "Temel Para Cezası" başlıklı 5. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi yönünden oybirliğiyle, dava konusu Yönetmeliğin Geçici 1.maddesi ile davalı idare kararının davacıya ilişkin kısmı yönünden ise oyçokluğuyla, ONANMASINA kararın tebliğ tarihini izleyen 15 (onbeş) gün içinde karar düzeltme yolu açık olmak üzere, 15/02/2017 gününde karar verildi.

Başkan
Namık Kemal
ERGANİ

Üye
Nüket
YOKLAMACIOĞLU
(X)

Üye
Ziya
ÖZCAN

Üye
Hasan
GÜZELER

Üye
Abdülkadir
ATALIK

Üye
Yalçın
EKMEKÇİ

Üye
Doç. Dr. Selami
DEMİRKOL

Üye
Bilal
ÇALIŞKAN

Üye
Turgay Tuncay
VARLI

Üye
Oğuz
YAĞLICI

Üye
Hasan
ODABAŞI

Üye
Muhsin
YILDIZ

Üye
Bilge
APAYDIN



T.C.

DANIŞTAY

İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU

Esas No : 2014/3279

Karar No : 2017/592

KARŞI OY

X- Piliç eti pazarında faaliyet gösteren teşebbüslerin aralarında anlaşarak 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettiklerinden bahisle, aynı Kanun'un 16. maddesi uyarınca para cezası verilmesine ilişkin Rekabet Kurulu'nun 25.11.2009 günlü, 09-57/1393-362 sayılı kararının davacı şirkete ilişkin kısımları ile 15.2.2009 günlü, 27142 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" in iptali istemiyle açılan davanın reddi yolundaki Danıştay Onüçüncü Dairesince verilen 03.12.2013 günlü, E:2010/2111; K:2013/3368 sayılı karara karşı, davacı tarafından temyiz isteminde bulunulmakta ve kararın bozulması istenilmektedir.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun "İdari Para Cezası" başlıklı 16. maddesi 23.01.2008 günlü, 5728 sayılı Yasa ile değiştirilmiş ve maddenin son paragrafında "Bu maddeye göre verilecek idari para cezalarının tespitinde dikkate alınan hususlar, işbirliği halinde para cezasından bağışıklık veya indirim şartları, işbirliğine ilişkin usul ve esaslar Kurulca çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir." kuralına yer verilmiştir.

Davalı idare bu yasal dayanak uyarınca dava konusu Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliği 15.2.2009 günlü, 27142 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Yönetmeliğin 4. maddesinde, para cezasının belirlenmesine ilişkin ilkeler belirtildikten sonra, "Temel para cezası" başlıklı 5. maddesinde, temel para cezaları hesaplanırken yıllık gayri safi gelirlerinin karteller için yüzde ikisi ile yüzde dördü, diğer ihlaller için binde beşi ile yüzde üçü arasında bir oranın esas alınacağı öngörülmüş, 8. maddesinde de, yönetmeliklere ve çalışanlara verilecek para cezası konusunda düzenleme yapılmıştır. Yönetmeliğin "Devam eden soruşturmalar" başlıklı Geçici 1. maddesinde ise "Bu yönetmelik hükümleri yürürlüğe girmesinden önce başlatılan ancak soruşturma raporu tebliğ edilmemiş olan soruşturmalar hakkında da uygulanır." hükmüne yer verilmiştir.

Olayda, davacı ile birlikte piliç eti pazarında faaliyet gösteren bir grup teşebbüsün 4054 sayılı Yasa'nın 4. maddesine 2003 yılından itibaren muhalefet ettiklerinden bahisle haklarında soruşturma açıldığı ve Yasa'nın 16. maddesi ile anılan Yönetmeliğin geçici maddesi göz önüne alınarak Yönetmelik kurallarında yer alan esaslar doğrultusunda dava konusu işlemin tesis edildiği anlaşılmaktadır.

İlgililerin aleyhine sonuç doğuran idari işlemlerin geriye yürümeyeceği ve düzenleyici tasarrufların düzenledikleri konularda o konuya ilişkin kurallarının yayımlandıkları tarihten itibaren uygulanacağı açık olup, idari işlemlerin geriye yürümemesi hukuk devletinin de gereğidir. Ayrıca cezai idari işlemler uygulanırken ceza hukukunun genel prensiplerinin de gözönüne alınması gerekir. Türk Ceza Kanunu'nun "zaman bakımından uygulama" başlıklı 7. maddesinde "suçun işlendiği zamanın "esas alınması gerektiği belirtilmekte olup, bu kural ceza hukukunun genel bir ilkesidir.

Davacının ilk eylem tarihi olan 2003 tarihinde davalı idarenin idari para cezalarına yönelik olarak yönetmelik çıkarma yetkisi olmadığı da göz önüne alındığında, Yönetmeliğin geçmişe yürür şekilde uygulanmasına izin veren Geçici 1. maddesinde ve bu Yönetmeliğin uygulanması sonucunda davacıya verilen idari para cezasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.



T.C.
DANIŞTAY
İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU
Esas No : 2014/3279
Karar No : 2017/592

Açıklanan nedenlerle, davacının temyiz isteminin kısmen kabulüyle dava konusu Yönetmeliğin Geçici 1. maddesinin ve davalı idare kararının davacıya ilişkin kısmının iptali ile Daire kararının bozulmasına karar verilmesi gerektiği oyuyla, kararın bu kısımlarına karşıyım.

Üye
Nüket
YOKLAMACIOĞLU

