

T.C.  
ANKARA  
10. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2016/5092  
KARAR NO : 2018/223

Tarih : 26.03.2018  
Sayı : 2457  
SDP : 640

**DAVACI** : Denizli Çimento San.T.A.Ş.  
**VEKİLİ** : Av. Gönenç Gürkaynak  
Yıldız Mah. Çitlenbik Sok. No: 12 Beşiktaş/İSTANBUL  
**DAVALI** : Rekabet Kurumu Başkanlığı  
**VEKİLİ** : Av. Hüseyin Coşgun  
Rekabet Kurumu Üniversiteler Mah. 1597. Cad.No:9 Bilkent  
Çankaya/ANKARA

**DAVANIN ÖZETİ** : Davacı şirket tarafından; uyumlu eylem halinde bölge paylaşmak ve fiyatları arttırmak suretiyle 4054 sayılı Kanunun 4. maddesini ihlal ettiğinden bahisle aynı Kanunun 16. maddesinin 3. fıkrası uyarınca 12.088.042,39 TL idari para cezası ile tecziye edilmesine ilişkin 14.1.2016 tarih ve 16-02/44-14 sayılı Rekabet Kurulu kararının; rakip şirketlerle uyumlu eylem içinde hareket etmedikleri, verilen para cezasının eksik incelemeye dayandığı ve davalı idare tarafından ispat yükünün yerine getirilmediği, fiyat paralelliğinin rasyonel ve ekonomik gerekçelere dayandığı, taraflarınca bölge paylaşımı bulunmadığı, davalı idare tarafından fiyat, maliyet ve talebe ilişkin değerlendirmelerin doğru olmadığı, dava konusu kararda rekabet hukuku ihlalinin nasıl yapıldığına ilişkin ekonomik analize yer verilmediği, eylemlerinin kartel olarak nitelendirilmesinin hukuken mümkün olmadığı, idari para cezası hesaplanırken tüm cironun dikkate alınmasının hukuka aykırı olduğu, para cezası verilirken hafifletici unsurların dikkate alınmadığı ileri sürülerek iptali ile davalı idareye yapılan 9.066.031,79 TL ödemenin iadesine karar verilmesi istenilmektedir.

**SAVUNMANIN ÖZETİ** : Ocak/Mart 2013 - Ekim/Aralık 2014 döneminde Ege Bölgesindeki çimento fiyatlarındaki artışın bir önceki ve bir sonraki döneme göre çok fazla olduğu, bu artışın maliyet ya da talep artışı gibi rasyonel ve makul gerekçelerle açıklamanın mümkün olmadığı, bunun yanında yine bu dönemde Ege Bölgesinde faaliyet gösteren çimento üreticilerinin kurulu oldukları il ve yakınlarına yaptıkları satışlarda artış yaşandığı, dolayısıyla bahsi geçen şirketlerin Ocak/Mart 2013 - Ekim/Aralık 2014 döneminde ortaya koydukları davranışların ve pazarın performans verilerinin rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalara benzerlik gösterdiği, normal koşullar altında pazarda bulunması gereken koşullara uymayan rekabet koşullarının ortaya çıktığı ve netice itibarıyla bahsi geçen şirketlerin uyumlu eylem halinde bölge paylaşmak ve fiyatları arttırmak suretiyle 4054 sayılı Kanunun 4. maddesini ihlal ettikleri sonucuna varılarak aynı Kanun uyarınca bahsi geçen şirketlerden biri olan davacı şirkete verilen para cezasında hukuka aykırılık bulunmadığından davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

**TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Ankara 10. İdare Mahkemesi'nce, duruşma günü olarak belirlenen 5.7.2017 gün ve saat 10.50'de davacı vekili Av. Tuğba Toksöz Uluyay ile davalı vekili Av. Hüseyin Coşgun'un geldiği görülerek taraflara usulüne uygun söz verilip dinlendikten sonra işin gereği görüldü:

Dava; davacı şirket tarafından, uyumlu eylem halinde bölge paylaşmak ve fiyatları arttırmak suretiyle 4054 sayılı Kanunun 4. maddesini ihlal ettiğinden bahisle aynı Kanunun 16. maddesinin 3. fıkrası uyarınca 12.088.042,39 TL idari para cezası ile tecziye edilmesine ilişkin 14.1.2016 tarih ve 16-02/44-14 sayılı Rekabet Kurulu kararının iptali ile davalı idareye yapılan 9.066.031,79 TL ödemenin iadesine karar verilmesi istemiyle açılmıştır.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar" başlıklı 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, kar gibi un-surlar ile*



T.C.  
ANKARA  
10. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2016/5092

KARAR NO : 2018/223

her türlü alım yahut satım şartlarının tesbit edilmesi,

b) Mal veya hizmet piyasalarının bölüşülmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının veya un-surlarının paylaşılması ya da kontrolü,

c) Mal veya hizmetin arz ya da talep miktarının kontrolü veya bunların piyasa dışında be-lirlenmesi,

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 durum-daki 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 ispatlayarak sorumluluktan kurtulabilir.**" hükümleri öngörülmüştür.

Aynı Kanununun 40 ila 55. maddeleri arasında; yasaklanan faaliyetler ve hukuki işlemler hakkında başvuru üzerine veya resen başlatılacak inceleme, araştırma ve soruşturmalarda uyulması gereken esas ve usuller belirlenmiş olup, 5728 sayılı Kanunla yeniden düzenlenen "İdarî Para Cezası" başlıklı 16. maddesinin 3. ve devamı fıkralarında;

**"Bu Kanunun 4, 6 ve 7 nci 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 gayri safi gelirlerinin yüzde onuna kadar idarî para cezası verilir.**

Teşebbüs veya teşebbüs birliklerine üçüncü fıkrada belirtilen idarî para cezaları verilmesi halinde, ihlalde belirleyici etkisi saptanan teşebbüs veya teşebbüs birliği yöneticilerine ya da çalışanlarına teşebbüs veya teşebbüs birliğine verilen cezanın yüzde beşine kadar idarî para cezası verilir.

Kurul, üçüncü fıkraya göre idarî para cezasına karar verirken, 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 17 nci maddesinin ikinci fıkrası bağlamında, ihlalin tekrerrü, süresi, teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlalin gerçekleşmesindeki belirleyici etkisi, verilen taahhütlere uyup uymaması, incelemeye yardımcı olup olmaması, gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususları dikkate alır.

Kanuna aykırılığın ortaya çıkarılması amacıyla Kurumla aktif işbirliği yapan teşebbüs ya da teşebbüs birlikleri veya bunların yöneticileri ve çalışanlarına, işbirliğinin niteliği, etkinliği ve zamanlaması dikkate alınarak ve gerekçesi açık bir şekilde gösterilmek suretiyle üçüncü ve dördüncü fıkralarda belirtilen cezalar verilmeyebilir veya bu fıkralara göre verilecek cezalarda indirim yapılabilir.

Bu maddeye göre verilecek idarî para cezalarının tespitinde dikkate alınan hususlar, işbirliği halinde para cezasından bağışıklık veya indirim şartları, işbirliğine ilişkin usul ve esaslar Kurulca çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir." düzenlemesine yer verilmiştir.

Dosyanın incelenmesinden; Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Manisa Valiliği, Alanya Ticaret ve Sanayi Odası ile isimleri gizli tutulan 7' başvuruconun Ege Bölgesinde faaliyet gösteren çimento üreticilerinin 4054 sayılı Kanuna aykırı eylemlerde buldukları yönündeki şikayetleri üzerine, davalı idare tarafından konuyla ilgili 10.4.2014 tarihli İlk İnceleme Raporunun hazırlandığı ve bu raporun değerlendirilmesi üzerine 16.4.2014 tarihli Rekabet Kurulu kararıyla ön araştırma yapılmasına karar verildiği, hazırlanan 27.6.2014 tarihli ön araştırma raporuna istinaden de 12.6.2014 tarihli Kurul toplantısında Ege Bölgesinde faaliyet gösteren çimento üreticilerinin 4054 sayılı Kanunun 4. Maddesini ihlal edip etmediklerinin tespiti için AS Çimento Sanayi ve Ticaret A.Ş., Batıçim Batı Anadolu Çimento Sanayi A.Ş., Batisöke Söke Çimento Sanayi T.A.Ş., Çimentaş İzmir Çimento Fabrikası Türk A.Ş., Denizli



T.C.  
ANKARA  
10. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2016/5092  
KARAR NO : 2018/223

Çimento Sanayi Ticaret A.Ş. ile Göltaş Göller Bölgesi Çimento Bölgesi Çimento Sanayi ve Ticaret A.Ş. hakkında soruşturma açılmasına karar verildiği, soruşturma kapsamında adı geçen şirketlerin öncelikle birinci yazılı savunmalarının ve hazırlanan 12.6.2015 tarihli Soruşturma Raporu ve ekleri taraflara tebliğ edilerek ikinci yazılı savunmalarının alındığı, adı geçen şirketlerin sözlü savunma istemeleri üzerine 5.1.2016 tarihinde sözlü savunma toplantısının yapıldığı, 14.1.2016 tarihinde yapılan Rekabet Kurulu toplantısında adı geçen şirketlerin uyumlu eylem halinde bölge paylaşmak ve fiyatları arttırmak suretiyle 4054 sayılı Kanunun 4. Maddesini ihlal ettiklerine karar verilmesi ve aynı Kanunun 16. Maddesinin 3. Fıkrası uyarınca adı geçen şirketler ile davacı şirketin idari para cezası ile tecziye edilmesi üzerine bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Dava konusu işleme esas alınan Soruşturma Raporu ve ekleri incelendiğinde; Burdur, İzmir, Aydın, Denizli ve Isparta illerinde çimento tesisleri kurulu olan bahsi geçen şirketlerin çıkar ilişkilerinin kısmen veya tamamen kesiştiği alanlar dikkate alınarak soruşturmaya konu coğrafi pazarın Burdur, Manisa, Uşak, Muğla, İzmir, Aydın, Denizli ve Isparta illerini kapsayacak şekilde tespit edildiği, ürün pazarının ise "**gri çimento pazarı**" olarak belirlendiği, soruşturma kapsamında adı geçen şirketlerin genel merkezleri ve çimento fabrikaları ile bu şirketlerin bir araya gelerek bilgi paylaşımı ve toplantı yaptıkları Türkiye Çimento Müstahsilleri Birliğinde incelemeler yapıldığı, bu kapsamda şirketlerin kurum içi ve dışı yazışmaları, sunumları, toplantı tutanakları ve raporları gibi birçok bilgi ve belgenin inceleme altına alındığı, Orta Anadolu İhracatçı Birlikleri ile inşaat sektörünün çeşitli kademelerinde yer alan sektör temsilcileri ve oyuncularını ile görüşmeler yapıldığı, dökme çimento satışlarının fiyat, maliyet ve talep bazında analizinin yapıldığı, şirketlerin il bazındaki pazar paylarının incelendiği, çimento ihracatına ilişkin verilerin değerlendirildiği ve bunların sonucunda soruşturma raporunun 3 döneme ilişkin olarak hazırlandığı, 1. dönemin iddialara konu eylemlerin öncesini gösteren Ocak-Mart 2013 öncesi olduğu, 2. dönemin iddiaya konu eylemlerin gerçekleştiği Ocak-Mart 2013 - Ekim-Aralık 2014 dönemini kapsadığı ve 3. dönemde Ekim-Aralık 2014 sonrasında ilişkin olduğu, 1. dönemde ihracat piyasalarında artan rekabet ortamında Türk üreticilerin paylarının düştüğü ve bu pazarlara yapılan satışların olumsuz etkilendiği, iç piyasada arz fazlasının oluştuğu ve rekabetçi bir pazarın mevcut olduğu, *iddiaya konu eylemlerin gerçekleştiği 2. dönemde ise, pazardaki rekabet koşullarının normal olmayan bir şekilde biçimlendiği ve yüksek düzeyde fiyat artışlarının gerçekleştiği, 3. dönemde ise fiyat seviyelerinde yatay bir seyrin hatta gerilemenin yaşandığı dönem olduğu tespitinin yapıldığı görülmektedir.*

Soruşturmada, davalı idare tarafından 18.12.2013 ve 12.2.2014 tarihlerinde Çimento, Cam, Seramik ve Toprak Ürünleri İhracatçı Birliği bünyesinde ve İstanbul Dış Ticaret Kompleksi ev sahipliğinde gerçekleşen toplantılara ilişkin tutanakların incelenmesi neticesinde, söz konusu toplantıda toplantıya katılan AS Çimento, Batıçim, Çimentaş, Göltaş ve Denizli Çimento temsilcilerinin sarfettiği ifadelerinin analiz edilmesi suretiyle, adı geçen şirketler arasında stok miktarlarının paylaşıldığı, klinker stoğunun farklı pazarlara satılarak eritmeye çalışıldığı, geleceğe yönelik satış stratejileri hakkında bilgi verildiği ve değişken maliyet gibi kritik bir işletme verisinin dile getirildiğinin anlaşıldığı, böylece şirketlerin birbirlerinin pazar davranışlarını etkileyebilecek nitelikte bir ilişki kurmuş oldukları ve gelecekteki davranışlarına ilişkin belirsizlikleri azalttıkları değerlendirilmiştir.

Bunun yanında; soruşturma kapsamında, uyumlu eylem halinde bölge paylaşıldığı ve fiyatların arttırıldığı tespiti yapılan döneme ilişkin belirlenen coğrafi pazardaki CEM I 42,5 türü dökme çimento (pazardaki payı %67) satışlarının analizi yapılmış, analiz neticesinde, satış fiyatlarının 2009 yılından Ocak 2013 tarihine kadar küçük düzeyde dalgalanmalarla 60-100 TL bandında hareket ettiği, Ocak 2013 tarihinden itibaren ise yukarı yönlü önemli bir artış trendi yakaladığı ve bu trendin Ekim 2014'e kadar devam ettiği, bu dönem sonunda şirketlerin ağırlıklı ortalama çimento maliyetleri % 16 artarak 90 TL düzeyine ulaşmış iken Ocak 2013'te 85 TL olan çimento fiyatının % 83 artışla 156 TL düzeyine yükseldiği, Ekim 2014'ten sonra ise fiyatların aşağı doğru bir seyir izlediği, çimento fiyatlarının yukarı yönlü seyir izlediği Ocak 2013-Ekim 2014 arası dönemde soruşturmaya konu şirketlerin üretim maliyetlerinde fiyattaki yükselişi açıklayabilecek bir değişimin tespit edilemediği, üretim maliyetlerinde yaklaşık % 10-20 bandında bir artış gerçekleştiği, bu dönemde fiyat-maliyet arasındaki makasın hızla açıldığı, aynı dönemdeki çimentoya yönelik talep artışının da istikrarlı bir seyir izlemediği, Ocak-Mart 2013 döneminde 8-10 TL olan karlılığın Ocak 2013'ten Ekim 2014'e kadar % 712 oranında arttığı tespit edilmiş, CEM I 42,5 türü dökme çimentodan sonra pazardaki 2. en fazla pay sahibi olan CEM II 42,5 türü dökme çimento satışlarının analizinde de benzer sonuçlara ulaşılmıştır.

Ayrıca, soruşturma kapsamında pazar paylaşımı iddialarına yönelik olarak da inceleme yapılmış, dökme çimentonun niteliğinden kaynaklı olarak üretildiği tesis baz alınarak belirli bir coğrafi bölgeye



T.C.  
ANKARA  
10. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2016/5092  
KARAR NO : 2018/223

pazarlamasının yapılabilirdiği, müşterilerini çoğunlukla yerleşik hazır beton üreticilerinin oluşturduğu, yükte ağır pahada hafif niteliği çimentonun tedarikinde önemli nakliye bedellerinin oluşmasına neden olduğu ve tedarik edecek teşebbüslerin belirli bir mesafe hesaplaması yapmalarını gerekli kıldığı, fakat uyumsuzluğu konu coğrafi pazar bakımından Burdur, İzmir, Aydın, Denizli ve Isparta illerinde kurulu fabrikaların birbirlerine yakın olduğu, incelemeye konu iller arası ortalama mesafenin 100-300 km bandında yoğunlaştığı, genel ortalama seviyesinin 213,49 km olduğu, dökme çimentonun nakiyesinin makul şartlar altında 200-250 km mesafeye yapılabilirdiği ve bu seviyenin fiyat rekabet koşulları göz önünde bulundurulduğunda 300-350 km seviyelerine çıkabilirdiği, sonuç olarak incelemeye konu illerin makul rekabetçi mesafeler dahilinde olduğu ve bu iller arasında uygun koşulların sağlanması durumunda etkin bir rekabetin söz konusu olabileceği tespiti yapılarak, fiyatların artış gösterdiği Ocak/Mart 2013 - Ekim/Aralık 2014 döneminde il bazında şirketlerin pazar payları üzerinde yapılan analiz sonucunda, şirketlerin kurulu oldukları il ve yakınlarına yaptıkları satışlarda artış yaşandığı, ihlal iddiasına konu dönem sonrasında ise çok oyunculu bir pazar yapısına geçiş olduğu saptaması yapılmıştır.

Soruşturma kapsamında yapılan bu analiz ve değerlendirmeler neticesinde; Ocak/Mart 2013 - Ekim/Aralık 2014 döneminde çimento fiyatlarındaki artışın bir önceki ve bir sonraki döneme göre çok fazla olduğu, bu artışın maliyet ya da talep artışı gibi rasyonel ve makul gerekçelerle açıklamanın mümkün olmadığı, bunun yanında yine bu dönemde şirketlerin kurulu oldukları il ve yakınlarına yaptıkları satışlarda artış yaşandığı, dolayısıyla adı geçen şirketlerin Ocak-Mart 2013 - Ekim-Aralık 2014 döneminde ortaya koydukları davranışların ve pazarın performans verilerinin rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalara benzerlik gösterdiği, normal koşullar altında pazarda bulunması gereken koşullara uymayan rekabet koşullarının ortaya çıktığı ve netice itibarıyla adı geçen şirketlerin uyumlu eylem halinde bölge paylaşmak ve fiyatları arttırmak suretiyle 4054 sayılı Kanunun 4. maddesini ihlal ettikleri sonucuna varılarak aynı Kanun uyarınca adı geçen şirketlere idari para cezası verildiği görülmektedir.

Olayda; davalı idare tarafından, Ocak/Mart 2013 - Ekim/Aralık 2014 döneminde adı geçen şirketlerin il bazındaki pazar payları analiz edilerek, bu dönemde şirketlerin kurulu oldukları il ve yakınlarına yaptıkları satışlarda artış yaşandığı, ihlal iddiasına konu dönem sonrasında ise çok oyunculu bir pazar yapısına geçiş olduğu saptaması yapılmak suretiyle şirketlerin uyumlu eylem halinde bölge paylaştığı sonucuna varılmasına karşın; Ocak/Mart 2013 - Ekim/Aralık 2014 dönemi ile bu dönemin öncesi ve sonrasına ilişkin CEM I 42,5 türü ile CEM II 42,5 türü dökme çimento ürünleri için Burdur, Manisa, Uşak, Muğla, İzmir, Aydın, Denizli ve Isparta illerindeki pazar payları verileri incelendiğinde, davalı idarenin bu saptamasını kesin olarak doğrular nitelikte birbiriyle tutarlı ve belirgin verilerin bulunmadığı, hatta bu iddianın aksini gösteren verilerin de mevcut olduğu, aylar itibarıyla pazar paylarında dalgalanmalar görülse de ihlale konu dönemdeki pazar yapısının bu dönemin öncesi veya sonrası dönemlerde de genel olarak tüm illerde mevcut olduğu görülmektedir.

Örneğin; bölge paylaşımı yapıldığı ileri sürülen dönemde, Isparta ilinde CEM I 42,5 türü çimento satış payı en fazla olan şirketler, fabrikası bu ilde kurulu bulunan Göltaş ile üretim tesisi Burdur'da bulunan AS Çimento olurken ve diğer şirketlerin bu ilde hiç payı bulunmazken, ihlale konu dönem öncesi ve sonrası dönemde de bu ildeki pazar yapısının farklı olmadığı, davalı idarenin ileri sürdüğü gibi ihlal iddiasına konu dönem sonrasında çok oyunculu bir pazara geçişin yaşanmadığı, aksine Eylül 2012 tarihinde % 61,06 oranında pazar payı sahibi olan ve bu pazar payı ihlale konu dönemde % 30-90 arasında dalgalanma gösteren Göltaş'ın pazar payının ihlal sonrası dönemde Nisan 2015'de % 80,15 olarak gerçekleştiği, bu şirketi % 19,71 payla yine AS Çimento'nun izlediği, diğer şirketlerin pazar paylarının ise yine bulunmadığı; yine Uşak ili baz alındığında, bu ilde ihlale konu dönem öncesinde AS Çimento, Denizli Çimento ve Göltaş pazarı paylaşırken ve Batı Anadolu Grubu ile Çimentoş pazardan hiç pay almazken, bu durumun ihlal döneminde ve ihlal sonrası dönemde de değişmediği, ihlal sonrası dönemde Burdur pazarına yeni oyuncu gelmediği ve daha rekabetçi bir pazarın oluşmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak; ihlal iddiasına konu Ocak/Mart 2013 - Ekim/Aralık 2014 döneminde adı geçen çimento şirketlerinin kurulu oldukları il ve yakınlarındaki pazar paylarının fazla olduğu görülmüşse de; bu durumun bu dönem öncesinde de mevcut olduğu ve bu dönem sonrasında da devam ettiği, davalı idarenin ileri sürdüğü gibi ihlal iddiasına konu dönem sonrasında çok oyunculu bir pazar yapısına geçişin yaşandığına ilişkin belirgin verilerin bulunmadığı, öte yandan davalı idarenin de belirttiği üzere, dökme çimentonun niteliğinden kaynaklı olarak üretildiği tesis baz alınarak belirli bir coğrafi bölgeye pazarlamasının yapılabilirdiği, müşterilerini çoğunlukla yerleşik hazır beton üreticilerinin oluşturduğu, yükte



T.C.  
ANKARA  
10. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2016/5092

KARAR NO : 2018/223

ağır pahada hafif niteliği çimentonun tedarikinde önemli nakliye bedellerinin oluşmasına neden olduğu ve tedarik edecek teşebbüslerin belirli bir mesafe hesaplaması yapmalarını gerekli kılması nedeniyle, bir ildeki dökme çimento pazarında bu ilde veya yakınında üretim yapan çimento şirketlerinin payının fazla olmasının aksi kanıtlanmadıkça hayatın olağan akışına ve iktisadi gereklere uygun olduğu da göz önünde bulundurulduğunda, 4054 sayılı Kanunun 4. Maddesi uyarınca çimento şirketlerinin kurulu oldukları il ve yakınlarındaki pazar paylarının fazla olmasının, rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik göstermekteyse de, bu durumun yukarıda yer verilen rasyonel ve ekonomik bir gerekçeye dayandığı sonucuna varılarak uyumsuzluk konusu olayda 4054 sayılı Kanunun 4. maddesi gereğince uyumlu eylem halinde bölge paylaşımı yapıldığı sonucuna varılmamıştır.

Buna karşın; Ocak/Mart 2013 - Ekim/Aralık 2014 döneminde, pazardaki payı % 67 olan CEM I 42,5 türü dökme çimentonun fiyatının 85 TL'den 156 TL'ye yükselerek % 83 artış gösterdiği, fiyattaki bu artışın % 16 oranındaki ağırlıklı ortalama çimento maliyetleri artışı veya talep artışı ile açıklanmasının mümkün olmadığı, CEM II 42,5 türü dökme çimento pazarında da durumun benzer olduğu görülmekte olup, anlaşma yapıldığına ilişkin yeterli delil bulunmamakla birlikte uyumsuzluğa konu dönemde Ege Bölgesindeki çimento piyasasındaki fiyat değişimlerinin rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik gösterdiği ve bu piyasada yer alan adı geçen şirketlerin uyumlu eylem içinde fiyatları arttırdıklarının 4054 sayılı Kanunun 4. maddesi gereğince karine olarak kabul edilmesi gerekmektedir.

4054 sayılı Kanun uyarınca rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalar ile benzerlik gösterdiği karine olarak tespit edilen piyasada yer alan ve diğer şirketlerle uyumlu eylem içinde olduğuna karar verilen şirketlerden her biri, ekonomik ve rasyonel gerçeklere dayanmak koşuluyla uyumlu eylemde bulunmadığını ispatlayarak sorumluluktan kurtulabilecek olup; davacı şirketin bu dönemdeki talep miktarında % 55 azalma olmasına karşın çimento fiyatlarını ortalamanın da üstünde % 131 oranında arttırdığı, fiyattaki bu artışın % 19 oranındaki maliyetlerindeki artışa dayandırılmayacağı, karlılığının da % 979 gibi yüksek bir oranda gerçekleştiği görüldüğünden, davacı şirketin uyumlu eylem halinde fiyatını arttırdığı sonucuna varılmıştır.

Bu durumda; her ne kadar uyumlu eylem halinde bölge paylaşımı yaptığı sonucuna varılamasa da, uyumlu eylem halinde fiyat arttırımı yaptığı sabit olan ve bu eylemi ile 4054 sayılı Kanunun 4. maddesini ihlal eden davacı şirketin aynı Kanunun 16. maddesi uyarınca para cezası ile tecziye edilmesinde hukuka aykırılık bulunmamıştır.

**Davacı şirkete verilen para cezasının miktarının hukuka uygun olarak takdir edilip edilmediği hususuna gelince;**

4054 sayılı Kanunun 16. maddesi uyarınca yürürlüğe konulan Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliğin "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinde; **"kartel; 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 eylemler", "yıllık gayri safi gelir ise tek düzen hesap planındaki net satışları veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa, Kurul tarafından saptanacak olan, net satışlara en yakın gelir"** olarak tanımlanmıştır,

**"Para cezasının belirlenmesine ilişkin ilkeler" başlıklı 4. maddesinde;**

*"(1) Teşebbüs ile teşebbüs birliklerine veya bu birliklerin üyelerine verilecek para cezası belirlenirken;*

*a) Bu Yönetmeliğin 5 inci maddesi çerçevesinde temel para cezası hesaplanır. Temel para cezası, Kanunun 4 üncü veya 6 ncı maddelerinde yasaklanmış, piyasa, nitelik ve kronolojik süreç olarak birden fazla bağımsız davranışın saptanması halinde, her bir davranış için ayrı ayrı hesaplanır.*

*b) Temel para cezasının hesaplanmasından sonra, bu Yönetmeliğin 6 ncı ve 7 nci maddeleri çerçevesinde, ağırlaştırıcı ve hafifletici unsurlar göz önünde bulundularak arttırma ve/veya indirme yapılır.*

*(2) Bu Yönetmelik hükümleri gereğince belirlenecek para cezası miktarı, 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 gayri safi gelirlerinin yüzde onunu aşamaz. Bu sınırı aşan para cezaları, ceza verilecek teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin yıllık gayri safi*



T.C.  
ANKARA  
10. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2016/5092  
KARAR NO : 2018/223

gelirlerinin yüzde onuna indirilir ve koşulları bulmuyorsa bu Yönetmeliğin 7 nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları ile Aktif İşbirliği Yönetmeliği hükümleri uygulanır.

(3) Teşebbüs veya teşebbüs birliklerine, Kanunun 16 ncı maddesinin üçüncü fıkrasında belirtilen para cezalarının verilmesi halinde, ihlalde belirleyici etkisi saptanan teşebbüs veya teşebbüs birliği yöneticilerine ve çalışanlarına verilecek para cezası, teşebbüs veya teşebbüs birliğine verilen cezanın yüzde beşini aşamaz."

**"Temel para cezası" başlıklı 5. maddesinde;**

"(1) Temel para cezası hesaplanırken, Kanunun 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 gayri safi gelirlerinin;

**a) Karteller için, yüzde ikisi ile yüzde dördü,**

**b) Diğer ihlaller için, binde beşi ile yüzde üçü,**  
arasında bir oran esas alınır.

(2) Birinci fıkrada yazılı oranların belirlenmesinde, ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlal neticesinde gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususlar dikkate alınır.

**(3) Birinci fıkraya göre belirlenen para cezası miktarı;**

**a) Bir yıldan uzun, beş yıldan kısa süren ihlallerde yarısı oranında,**

**b) Beş yıldan uzun süren ihlallerde bir katı oranında,**  
**arttırılır."**

**"Ağırlaştırıcı unsurlar" başlıklı 6. maddesinde;**

**"(1) Temel para cezası,**

**a) İhlalin tekrarı halinde, her bir tekrar için,**

**b) Soruşturma kararının tebliğinden sonra kartele devam edilmesi halinde,**  
**yarısından bir katına kadar arttırılır.**

**(2) Temel para cezası,**

**a) Kanunun 4 üncü veya 6 ncı maddeleri kapsamında ortaya çıkan rekabet sorunlarının giderilmesine yönelik olarak verilen taahhütlere uyulmaması halinde, yarısından bir katına kadar,**

**b) İncelemeye yardımcı olunmaması halinde yarısına kadar,**

**c) Diğer teşebbüslerin ihlale zorlanması gibi hallerde dörtte bire kadar,**  
**arttırılabilir."**

**Hafifletici unsurlar başlıklı 7. maddesinde;**

**"(1) Temel para cezası, yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi haricinde incelemeye yardımcı olunması, ihlalde kamu otoritelerinin teşvikinin veya diğer teşebbüslerin zorlamasının bulunması, zarar görenlere gönüllü olarak tazminat ödenmesi, diğer ihlallere son verilmesi, ihlal konusu faaliyetlerin yıllık gayri safi gelirler içerisindeki payının çok düşük olması gibi haller ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliği tarafından ispatlanırsa, dörtte bir ile beşte üç arasında indirilebilir.**

**(2) Yürütülen bir soruşturmada Aktif İşbirliği Yönetmeliğindeki para cezası verilmemesine ilişkin düzenlemeden yararlanamayan bir teşebbüse verilecek ceza, başka bir kartele ilişkin olarak Kurulun önaraştırma yapmaya karar vermesinden önce, Aktif İşbirliği Yönetmeliğinin 6 ncı maddesinde belirlenen bilgi ve belgeleri sunması halinde, dörtte bir oranında indirilir. Aktif İşbirliği Yönetmeliğinin para cezası verilmemesine ve verilecek cezalarda indirim yapılmasına ilişkin hükümleri saklıdır.**

**(3) Diğer ihlalleri gerçekleştiren, teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin ihlallerini kabul ederek, aktif işbirliğinde bulunmaları halinde, para cezası altıda bir ile dörtte bir arasında indirilir."**  
düzenlemelerine yer verilmiştir.

Dava konusu para cezasına ilişkin Kurul kararı incelendiğinde, davalı idare tarafından adı geçen şirketlerin eylemlerinin Yönetmelikteki tanıma göre "kartel" olduğu tespiti yapılarak temel para cezasının Yönetmelik uyarınca davacı şirketin yıllık gayri safi gelirinin % 2'si oranında hesaplandığı, ihlal 1-2 yıl arası sürdüğünden para cezası oranının yarı oranında artırılarak %3'e çıkartıldığı, son olarak da davacı şirketin aynı eylemi daha önce de işlediği ve bu sebeple 17.9.2013 tarih ve 316 sayılı Kurul kararının



T.C.  
ANKARA  
10. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2016/5092  
KARAR NO : 2018/223

alındığı göz önünde bulundurularak tekerrür hükümleri uygulanmak ve yarı oranında ceza arttırılmak suretiyle nihai cezanın % 4,5 oranında hesaplandığı, bulunan bu oranının davacı şirketin 2014 mali yılı sonunda oluşan ve Kurul tarafından belirlenen gayri safi gelirine tatbik edilerek davacı şirkete verilecek para cezasının 12.088.042,39 TL olarak takdir edildiği görülmektedir.

Yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümleri uyarınca, **rakipler arasında gerçekleşen fiyat tespitine ilişkin uyumlu eylemler kartel olarak nitelendirilmiş** ve bu durumlarda kartel oluşturan şirketlere yıllık gayri safi gelirlerinin **yüzde ikisi ile yüzde dördü** arasında temel para cezası uygulanacağı, para cezasının 1-5 yıl arası süren ihlallerde yarı oranında, ihlalin tekrarı halinde ise her bir tekrar için yarı oranından 1 katına kadar arttırılacağı öngörülmüştür.

Bu durumda, uyumlu eylem halinde fiyat arttırımı yaptığı sonucuna varılan davacı şirketin eyleminin Yönetmelikte yapılan tanıma uygun olarak kartel olarak nitelendirildiği ve kartellere uygulanacak para cezası oranının asgarisi olan % 2 üzerinden temel para cezasının hesaplandığı, ihlalin 1-5 yıl arası sürmesi ve aynı ihlalin davacı şirket tarafından daha önce de işlenmesi nedeniyle ceza miktarında Yönetmelikte belirtilen oranlarda arttırım yapılarak nihai ceza oranının % 4,5 oranında bulunduğu ve bu oranının davacı şirketin 2014 mali yılı sonunda oluşan ve Kurul tarafından belirlenen gayri safi gelirine tatbik edilerek davacı şirkete verilecek idari para cezasının hesaplandığı görülmekte olup, 4054 sayılı Kanununun 16. maddesi ile yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tespit edildiği anlaşılan dava konusu para cezasının miktarına ilişkin de hukuk ve usule aykırı bir durum bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Öte yandan, davacı şirket tarafından hafifletici unsurlar dikkate alınmadan para cezasının hesaplandığı ileri sürülmekteyse de, Yönetmeliğin 7. maddesinin 1. fıkrasında düzenlenen hafifletici unsurların bulunması durumunda, verilecek idari para cezasında indirim yapılması hususunda davalı idarenin takdir yetkisinin bulunduğu anlaşılmakta olup, davalı idare tarafından soruşturma kapsamında yer alan hiçbir şirkete söz konusu takdiri indirimin uygulanmadığı, tüm şirketlere eşit şekilde davranıldığı görüldüğünden, 7. maddenin 2 ve 3. fıkralarında belirtilen bir durumun da söz konusu olmadığı göz önünde bulundurulduğunda davacı şirketin bu iddiasına itibar etmek hukuken mümkün olmamıştır.

Açıklanan nedenlerle, **davanın reddine**, aşağıda dökümü yapılan 214,45 TL yargılama giderinin davacı üzerinde bırakılmasına, Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi uyarınca duruşmalı işler için öngörülen 1.660,00 TL vekalet ücretinin davacıdan alınarak davalı idareye verilmesine, artan posta ücretinin kararın kesinleşmesi üzerine davacıya iadesine, kararın tebliğini izleyen günden itibaren 30 gün içerisinde Ankara Bölge İdare Mahkemesi'ne istinaf yolu açık olmak üzere, 01/02/2018 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan  
NURTEN ÇOLAKOĞLU  
33590

Üye  
VEYSEL KULA  
195147

Üye  
SEZGİN HATİPOĞLU  
167984

YARGILAMA GİDERLERİ :	
Baş.+Kar.Vekalet Harcı	: 62,70 TL
Posta Gideri	: 151,75 TL
TOPLAM	: 214,45 TL

