

**T.C.**  
**DANI TAY**  
**DAR DAVA DA RELER KURULU**  
**Esas No : 2019/2710**  
**Karar No : 2021/1110**

**TEMYZ EDEN (DAVACI)** : Yapı Kredi Bankası A. .

**VEKİL** : Av. smail Yılmaz Aslan

Gazi Umur Pa a Sokak Bimar Plaza No: 38/8

Be ikta / STANBUL

**KAR İ TARAF (DAVALI)** : Rekabet Kurumu

UETS Kodu: 35495-15945-49388 (E-Tebliğat)

**VEKİL** : Hukuk Mü aviri Mehmet Özden

**STEMİN KONUSU** : Ankara 2. dare Mahkemesinin 19/07/2019 tarih ve E:2019/1093, K:2019/1469 sayılı ısrar kararının temyizden incelenerek bozulması istenilmektedir.

**YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem:** 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 soru turma sonucu, davacı şirket hakkında Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiğinden bahisle 149.961.870,00-TL idarî para cezası uygulanmasına ilişkin 08/03/2013 tarih ve 13-13/198-100 sayılı Rekabet Kurulu kararının iptali istenilmektedir.

**İk Derece Mahkemesi kararının özeti:** Ankara 2. dare Mahkemesinin 05/12/2014 tarih ve E:2013/1257, K:2014/1394 sayılı kararıyla;

Soru turma raporu ve ekleriyle dosyada mevcut tüm bilgi, belge ve deliller birlikte değerlendirildiğinden; soru turma konusu bankaların mevduat, kredi, kredi kartı hizmetleri, faiz oranları ve birtakım ücretlerin belirlenmesi konularında piyasada rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama etkisi doğurulan veya bu etkiyi doğurabilecek nitelikte olan anlaşma ve uyumlu eylem içerisinde buldukları, ticari sır niteliğindeki bilgileri birbirleriyle paylaşmaları, piyasaya yönelik kararların uyum ve müzakere içinde beraberce alınmasına yönelik irade mutabakatı doğultusunda 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 karılı olarak davacı hakkında 2011 mali yılı sonunda oluşan yıllık gayrisafi gelirleri üzerinden takdiren %1,5 oranında, toplam 149.961.870,00-TL idarî para cezası uygulanmasına ilişkin dava konusu Kurul kararında hukuka aykırılık görülmediğireğreçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.

T.C.

DANI TAY

DAR DAVA DA RELER KURULU

Esas No : 2019/2710

Karar No : 2021/1110

**Daire kararının özeti:** Danı tay Onüçüncü Dairesinin karar düzeltme a masında verdi i 21/05/2019 tarih ve E:2016/4936, K:2019/1787 sayılı kararıyla;

Davalı idare tarafından Türkiye'de faaliyet gösteren 12 bankanın tamamının mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı hizmetlerine ili kin olarak tek bir çerçeve anla ma veya ortak plan dâhilinde belirli bir koordinasyon içerisinde hareket etti inin ve ihlale katılan te ebbüslerin söz konusu çerçeve anla ma veya ortak plandan haberdar oldu unun yeterli seviyede (makul üphenin ötesinde) bir ispat standardı ile ortaya konulamadı ı, bu hususlara ili kin olarak dava konusu Kurul kararında yer alan tespitlerin gerekli deliller ile desteklenmedi i, dolayısıyla davalı idare tarafından eksik incelemeye dayalı olarak i lem tesis edildi i;

Nitekim, dava konusu Kurul kararının sonuç kısmında soru turmaya taraf olan 12 bankanın tamamının mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetleri alanında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettikleri sonucuna varılmı ise de; dosya kapsamında yer alan bilgi ve belgeler inceledi inde, bazı bankaların sadece tek bir hizmet yönünden ihlâlê katıldı ı (*Örne in, TEB sadece mevduat, HSBC ise sadece kredi kartı hizmetine ili kin ihlâlê katılmı tır.*), bazı bankaların ise bazı hizmetler yönünden hiçbir ekilde ihlâlê katılmadı ı (*Örne in, kamu bankalarının kredi hizmetine ili kin ihlâlê katıldıklarına yönelik delil bulunmamaktadır.*), dolayısıyla 12 bankanın tamamının bütün sektörlerdeki (*mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı*) ihlâlê katıldı ından bahsedilemeyece i, 12 bankanın tamamının farklı sektörlerle ili kin olarak farklı bankalar arasında gerçekte en ihlâllerin tamamından sorumlu tutulmasında hukuka uygunluk bulunmadı ı;

Daha açık bir ifade ile, soru turmaya taraf olan 12 bankanın tek bir çerçeve anla ma veya ortak plan dâhilinde belirli bir koordinasyon içerisinde hareket etti inin ortaya konulamadı ı açık olan dava konusu uyu mazlıkta, ilgili bankalar hakkında ihlâlê dâhil oldukları her bir hizmet yönünden ayrı ayrı de erlendirme yapılması gerekirken, devam eden tek bir ihlâl yakla ımı kapsamında tesis edilen dava konusu i lemde hukuka uygunluk bulunmadı ı sonucuna varılarak Ankara 2. dare Mahkemesinin 05/12/2014 tarih ve E:2013/1257, K:2014/1394 sayılı kararının bozulmasına karar verilmi tir.

**Ik Derece Mahkemesi ısrar kararının özeti:** Ankara 2. dare Mahkemesinin 19/07/2019 tarih ve E:2019/1093, K:2019/1469 sayılı kararıyla; davanın reddi yolundaki ilk kararda ısrar edilmi tir.

**TEMY Z EDEN N DD ALARI \_\_\_\_\_ :** Davacı tarafından, ısrar kararının gerekçesiz oldu u, Kurul kararında devam eden tek bir ihlâl yakla ımının yanlı uygulandı ı, ceza verilmesi için gereken somut ve ispat standardını kar ılayan delil bulunmadı ı, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlâl edildi inden bahsedilebilmesi için taraflar arasındaki irade uyu masının kesin ve net bir ekilde ortaya konulması gerekti i, Kurul kararında bunun ortaya konulmadı ı, ilgili ürün pazarının belirlenmemesi ve devam eden tek bir ihlâl

**T.C.**  
**DANI TAY**  
**DAR DAVA DA RELER KURULU**  
**Esas No : 2019/2710**  
**Karar No : 2021/1110**

yaklaşımının belirlenmesinin sonucu olarak özel hukuk alanındaki sorumluluklarının haksız şekilde genişletildiği ileri sürülmektedir.

**KAR İ TARAFIN SAVUNMASI** : Davalı idare tarafından, dare Mahkemesince verilen kararın usul ve hukuka uygun bulunduğ u ve temyiz dilekçesinde öne sürülen nedenlerin, kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte olmadığı belirtilerek temyiz isteminin reddi gerektiği savunulmaktadır.

**DANI TAY TETKİK HÂKİM NURAY AVCIO LU'NUN DÜ ÜNCES** : Temyiz isteminin kabulü ile dare Mahkemesi ısrar kararının bozulması gerektiğ idü ünülmektedir.

**TÜRK M LLET ADINA**

Karar veren Danıştay Dava Daireleri Kurulunca, Tetkik Hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra gereğ i görü lüldü:

**NCELEME VE GEREKÇE:**

**MADD OLAY :**

Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 25/03/2011 tarihinde intikal eden başvuru üzerine yapılan inceleme sonucunda düzenlenen 20/05/2011 tarih ve 2011-4-91/ -11-377.SB sayılı İlk İnceleme Raporu, Rekabet Kurulunun (Kurul) 26/05/2011 tarih ve 11-32 sayılı toplantısında görüşülerek, 11-32/673-M sayılı ile; Türkiye'de faaliyet gösteren ve kredi kartı ihraç eden bankaların kredi kartı alı veri ve gecikme faizi oranlarını da kapsayacak şekilde tüm faiz oranlarına ilişkin olarak önara tırma yapılmasına karar verilmiştir.

Önara tırma sonucunda hazırlanan 25/10/2011 tarih ve 2011-4-91/ÖA-11-171.HY sayılı Önara tırma Raporu, Kurulun 02/11/2011 tarih ve 11-55 sayılı toplantısında ele alınmış ve 11-55/1438-M sayılı karar ile, Akbank T.A.Ş. (AKBANK), Denizbank A.Ş. (DEN ZBANK), Finans Bank A.Ş. (F NANSBANK), HSBC Bank A.Ş. (HSBC), ING Bank A.Ş. (ING), Türk Ekonomi Bankası A.Ş. (TEB), Türkiye Garanti Bankası A.Ş. (GARANTİ), Türkiye Halk Bankası A.Ş. (HALKBANK), Türkiye Bankası A.Ş. (TÜRK BANKASI), Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O. (VAKIFBANK), Yapı ve Kredi Bankası A.Ş. (YKB) ve T.C. Ziraat Bankası A.Ş. (ZİRAAT) hakkında, söz konusu tebbüsler tarafından 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlâl edilip edilmediğinin belirlenmesi amacıyla soruşturma başlatılmıştır.

Diğ er taraftan, GARANTİ'nin kredi kartı ve konut kredisi destek hizmetlerini i tirakleri aracılığıyla yürütmesi nedeniyle Garanti Ödeme Sistemleri A.Ş. (GÖSA) ve Garanti Konut Finansmanı Danışmanlık A.Ş. (GKFD) de aynı karar ile soruşturma kapsamına dâhil edilmiştir.

Soruşturmanın tamamlanması üzerine hazırlanan rapor, bankalar tarafından verilen

**T.C.**  
**DANI TAY**  
**DAR DAVA DA RELER KURULU**  
**Esas No : 2019/2710**  
**Karar No : 2021/1110**

yazılı savunmalar ve 25/02/2013 tarihli sözlü savunma toplantısında yapılan savunmalar da de erlendirilerek, dava konusu Kurul kararıyla, söz konusu te ebbüslerin mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetleri alanında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl etti i sonucuna varıldı ı ve ilgili te ebbüslere idarî para cezası uygulandı ı anla ılmaktadır.

Bunun üzerine, söz konusu Kurul kararının iptali istemiyle ilgili te ebbüsler tarafından ayrı ayrı davaların açıldı ı, bakılan davanın da bu kapsamda oldu u anla ılmaktadır.

**LG L MEVZUAT :**

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesinde, "Belirli bir mal veya hizmet piyasasında do rudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını ta ıyan veya bu etkiyi do uran yahut do urabilecek nitelikte olan te ebbüsler arası anla malar, uyumlu eylemler ve te ebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır.

Bu hâller, özellikle unlardır:

a. Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı olu turan maliyet, kâr gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım artlarının tespit edilmesi,

b. Mal veya hizmet piyasalarının bölü ülmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının veya unsurlarının payla ılması ya da kontrolü,

c. Mal veya hizmetin arz ya da talep miktarının kontrolü veya bunların piyasa dı ında belirlenmesi,

d. Rakip te ebbüslerin faaliyetlerinin zorla tırılması, kısıtlanması veya piyasada faaliyet gösteren te ebbüslerin boykot ya da di er davranı larla piyasa dı ına çıkartılması yahut piyasaya yeni gireceklerin engellenmesi,

e. Münhasır bayilik hariç olmak üzere, e it hak, yükümlülük ve edimler için e it durumdaki ki ilere farklı artların uygulanması,

f. Anla manın niteli i veya ticari teamüllere aykırı olarak, bir mal veya hizmet ile birlikte di er mal veya hizmetin satın alınmasının zorunlu kılınması veya aracı te ebbüs durumundaki alıcıların talep etti i bir malın ya da hizmetin di er bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından te hiri artına ba lanması ya da arz edilen bir mal veya hizmetin tekrar arzına ili kin artların ileri sürülmesi,

Bir anla manın varlı ının ispatlanamadı ı durumlarda piyasadaki fiyat de i melerinin veya arz ve talep dengesinin ya da te ebbüslerin faaliyet bölgelerinin, rekabetin engellendi i, bozuldu u veya kısıtlandı ı piyasalardakine benzerlik göstermesi, te ebbüslerin uyumlu eylem içinde olduklarına karine te kil eder.

Ekonomik ve rasyonel gerçeklere dayanmak ko uluyla taraflardan her biri uyumlu eylemde bulunmadı ını ispatlayarak sorumluluktan kurtulabilir." kuralına yer verilmi tir.

Di er yandan, Kanun'un " darî Para Cezaları" ba lıklı 16. maddesinin 3. fıkrasında,

**T.C.**  
**DANI TAY**  
**DAR DAVA DA RELER KURULU**  
**Esas No : 2019/2710**  
**Karar No : 2021/1110**

Kanun'un 4, 6 ve 7. maddelerinde yasaklanmı davranı larda bulunanlara, ceza verilecek te ebbüs ile te ebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin nihaî karardan bir önceki mali yıl sonunda olu an veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa nihaî karar tarihine en yakın mali yıl sonunda olu an ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayrisafi gelirlerinin yüzde onuna kadar idarî para cezası verilece i belirtilmi tir.

**HUKUK DE ERLEND RME:**

Rekabet Kurulunun 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlâl edilip edilmedi ine ili kin kararları incelendi inde, delillerin bir bütün olarak de erlendirilmesi suretiyle ortak bir plan kapsamında gerçekleştirilen tek bir ihlâlin varlı na karar verilen uyu mazlıklarda, "*devam eden tek bir ihlâl*" yakla ımının benimsendi i görülmektedir. Türkiye'de faaliyet gösteren 12 bankanın mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetlerine yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl etti i sonucuna ula ılan dava konusu Kurul kararında da, farklı te ebbüsler arasındaki farklı pazarlara ili kin çe itli anla ma ve uyumlu eylemler devam eden tek bir ihlâl yakla ımı kapsamında de erlendirilmi tir. Bu sebeple, söz konusu yakla ıma ili kin olarak bazı açıklamaların yapılması gerekmektedir.

Devam eden tek bir ihlâl yakla ımı, ilk olarak Avrupa Birli i Komisyonunun 1986 tarihli *Polypropylene* kararı ile benimsenmi ve bu tarihten itibaren kartel soru turmalarında önemli bir yere sahip olmu tur. Bu yakla ıma göre, ortak bir plan çerçevesinde aynı ekonomik amaca yönelen ve zamana yayılmı olan çe itli davranı lar tek bir ihlâl olarak de erlendirilmektedir.

Devam eden tek bir ihlâl yakla ımında, çe itli seviyedeki anla ma ve uyumlu eylemlerin çatısını olu turan tek bir çerçeve anla ma veya ortak planın, kapsam ve sınırlarının do ru bir ekinde belirlenmesi ile buna i tirak eden te ebbüslerin tespit edilmesi önem arz etmektedir. Zira, bu yakla ımda çerçeve anla ma veya ortak planın bir ya da birkaç unsuruna katılmı olan bir te ebbüsün ihlâlin tamamından sorumlu tutulması söz konusu olabilmektedir.

Bu itibarla, devam eden tek bir ihlâl yakla ımında öncelikle anla ma veya uyumlu eylemin ana unsurlarını içeren bir çerçeve anla manın veya ortak planın ortaya konulması gerekmektedir. Çünkü, bu yakla ım ancak çe itli seviyedeki anla ma veya uyumlu eylemlerin ortak bir plan dâhilinde belirli bir koordinasyon içerisinde gerçekleştirilmesi veya birbirleriyle irtibatının kurulabilmesi durumunda söz konusu olabilmektedir. Farklı te ebbüsler arasında ikili veya çok taraflı olarak gerçekleştirilen ihlâllerin tek bir çerçeve anla ma veya ortak plan dâhilinde gerçekleştirildi inin ise Rekabet Kurumu tarafından ortaya konulması gerekmektedir.

Öte yandan, hemen belirtmek gerekir ki, devam eden tek bir ihlâl yakla ımı kapsamında bir te ebbüsün ihlâlin her a masına katılmı olması gerekmemekle birlikte, ihlâle katıldı ı pazar veya ürün sebebiyle, di er te ebbüslerin farklı pazar veya ürünlere

T.C.

DANI TAY

DAR DAVA DA RELER KURULU

Esas No : 2019/2710

Karar No : 2021/1110

İlikin davranışlarından da sorumlu tutulabilmesi için, teebbüsün çerçeve anlaşma veya ortak plandan haberdar olduğunu ya da en azından bu durumu bilebilecek durumda olduğunu ortaya konulması gerekmektedir.

Bu itibarla, farklı teebbüsler arasında farklı pazarlara ilişkin olarak ikili veya çok taraflı anlaşmalar veya uyumlu eylemler ile gerçekleştirilen ihlallerin, tek bir çerçeve anlaşma veya ortak plan dâhilinde gerçekleştirildiğini ortaya konulmadığı ya da çerçeve anlaşmanın bazı unsurlarına katılan bir teebbüsün söz konusu çerçeve anlaşmayı bildiğini veya bilebilecek durumda olduğunu ortaya konulmadığı durumlarda; her bir teebbüsün ihlalin tamamından değil, sadece dâhil olduğu kısımdan sorumlu tutulması gerekmektedir.

Belirtilen açıklamalar çerçevesinde, devam eden tek bir ihlâl yaklaşımı kapsamında çerçeve anlaşma veya ortak planın kapsam ve sınırlarının doğrudan bir şekilde belirlenmesinin, birden çok teebbüs arasında gerçekleştirilen anlaşma veya uyumlu eylemler arasındaki bağlantı ve koordinasyonun ortaya konulmasının, ihlale katılan teebbüslerin çerçeve anlaşmayı bildiğini veya bilebilecek durumda olduğunu ortaya konulabilmesinin teebbüslerin sorumluluklarının sınırlarının belirlenmesi açısından son derece önemli olduğunu görülmekte olup, belirtilen hususların tespitinde yaşanacak bir hatanın teebbüslerin sorumluluğunu idarî para cezası, zamana intikamı ve özellikle de özel hukuk sorumluluğu açısından çok fazla genişleteceği, dolayısıyla teebbüslerin maddi gerçekliğe uygun olmayan durumlarla karşılaşmaya kalmalarına sebep olabileceği anlaşılmaktadır.

Rekabet Kurulunun uyuşmazlık konulu kararı incelendiğinde, Türkiye'de faaliyet gösteren 12 bankanın mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetleri konusunda anlaşma ve/veya uyumlu eylem içerisinde bulunmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl edip etmediğinin tespiti amacıyla yapılan soruşturma kapsamında gerçekleştirilen yerinde incelemelerde 28 adet belgeye ulaşıldığı, söz konusu belgelerin Kurum tarafından değerlendirilmesi sonucunda; bankacılık sektöründe faaliyet gösteren 12 teebbüsün, 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 anlaşma kapsamında vuku bulduğunu, anlaşmanın ortak planının *fiyat stratejilerinin birlikte belirlenmesi* olduğu, Belge 1 ve Belge 2'den yedi adet piyasa yapıcı büyük banka (YKB, AKBANK, GARANT, ZIRAAT BANKASI, VAKIFBANK, HALKBANK ve ZIRAAT) tarafından, kredi ve mevduat hizmetlerine yönelik fiyat tespiti hususunda bir anlaşmanın tesis edildiği, Belge 3 ve Belge 4'ten 2007 tarihli belgeler (Belge 1, Belge 2) uyarınca yedi teebbüs arasında varıldığı anlaşılın anlaşmanın 2008 yılında da uygulanmaya devam ettiği, söz konusu ilk dört belgenin anlaşmanın ortak planını somut olarak ortaya koyduğu, F NANSBANK, HSBC, DENZBANK, ING ve TEB'in ilerleyen tarihlerde belirli hizmet türleri bakımından söz konusu anlaşmaya dâhil olduğu, Belge 10'a göre, en azından 10/06/2010 tarihinden itibaren anlaşmanın kapsamının kredi kartı

T.C.

DANI TAY

DAR DAVA DA RELER KURULU

Esas No : 2019/2710

Karar No : 2021/1110

hizmetlerini de kapsayacak şekilde geni ledi i, taraflar arasında gerçekle tirilen her bir anla ma ve/veya uyumlu eylemin ayrı birer ihlâl niteli i ta imadı ı, taraflarca gerçekle tirilen mutabakatların nihai amacı fiyat koordinasyonu olan bir uzla manın unsurlarını olu turdu u, Belge 14, Belge 16, Belge 19, Belge 20 ve Belge 21'den mevduat hizmetlerine ili kin uzla manın bir unsuru olarak kamu mevduatına yönelik bankacılık hizmetlerinde de rekabeti sınırlayıcı nitelikte eylemlerin fiiliyata geçirildi i, kamu bankalarının kamu mevduatı alanındaki söz konusu eylemlerinin ayrı bir uzla ma de il, soru turmaya taraf olan bütün bankaların katıldı ı “uzla ma” kapsamında gerçekle tirildi i sonucuna ula ılarak, dava konusu Kurul kararı ile soru turmaya taraf olan 12 bankanın tamamının mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetleri alanında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettiklerine karar verilmi tir.

Görüldü ü üzere, dava konusu Kurul kararında ortak planı gösterdi i belirtilen ilk dört belgeden hareketle, yedi piyasa yapıcı bankanın mevduat ve kredi hizmetlerine yönelik fiyat tespitinde buldukları kanaatine ula ılmı ; ilerleyen tarihlerde ihlâl be bankanın daha katıldı ı ve ortak planın kredi kartı hizmetlerini de içerecek şekilde geni letildi i kabul edilmi ; ayrıca, kamu bankalarının kamu mevduatı hizmetine yönelik eylemleri de tüm bankaların katıldı ı uzla manın bir parçası olarak de erlendirilmi tir.

Dosya kapsamında yer alan bilgi ve belgeler incelendi inde; Belge 2, Belge 3 ve Belge 4'ten YKB, AKBANK, GARANT , BANKASI, VAKIFBANK, HALKBANK ve Z RAAT'ın mevduat hizmetlerine ili kin olarak belirli bir uzla ı içerisinde bulundu u; Belge 6'dan YKB, AKBANK, GARANT , F NANSBANK ve BANKASI'nın konut ve ta it kredilerine ili kin olarak belirli bir uzla ı içerisinde bulundu u; Belge 10, Belge 12, Belge 17, Belge 25, Belge 26 ve Belge 27'den YKB, AKBANK, GARANT , F NANSBANK ve HSBC'nin kredi kartı hizmetlerine ili kin olarak belirli bir uzla ı içerisinde hareket etti i; Belge 14, Belge 16, Belge 19, Belge 20 ve Belge 21'den VAKIFBANK, HALKBANK ve Z RAAT'ın kamu mevduatı hizmetlerine ili kin olarak belirli bir uzla ı içerisinde hareket etti i görülebilmekte ise de; davalı idare tarafından mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı hizmetlerine ili kin olarak gerçekle tirilen çe itli ihlâllerin, devam eden tek bir ihlâl yakla ımı kapsamında tek bir çerçeve anla ma veya ortak plan do rultusunda gerçekle tirildi inin ortaya konulamadı ı; kararda ortak planı somut bir şekilde ortaya koydu u kabul edilen ilk dört belgenin mevduata ili kin bir uzla ıyı ispatlamanın ötesine geçemedi i, zira mevduata ili kin uzla manın ilk defa Belge 2 ile ortaya konuldu u, daha eski tarihli Belge 1'in ise konut kredisi faizlerine ili kin olarak yalnızca iki banka arasındaki bir bilgi de i imini göstermekte oldu u, bu belgeden, daha sonraki bir tarihte gerçekle ti i anla ılan mevduata ili kin bir uzla ıya kredi hizmetinin de dâhil oldu u sonucunun çıkarılamayaca ı; ayrıca mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı hizmetlerine ili kin olarak farklı te ebbüsler arasında gerçekle tirilen çe itli ihlâllerin belirli bir koordinasyon içerisinde gerçekle tirildi inin veya en azından söz konusu ihlâller arasındaki irtibatın ortaya konulamadı ı; bunun yanında

T.C.

DANI TAY

DAR DAVA DA RELER KURULU

Esas No : 2019/2710

Karar No : 2021/1110

yalnızca bir veya iki hizmete yönelik olarak hakkında delil elde edilen (özellikle ihlale sonradan katıldı ı de erlendirilen be te ebbüsün) te ebbüslerin mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı hizmetlerini kapsayan genel bir çerçeve anla ma veya ortak plandan haberdar oldu unun ortaya konulamadı ı görülmektedir.

Bu durumda, davalı idare tarafından Türkiye'de faaliyet gösteren 12 bankanın tamamının mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı hizmetlerine ili kin olarak tek bir çerçeve anla ma veya ortak plan dâhilinde belirli bir koordinasyon içerisinde hareket etti inin ve ihlale katılan te ebbüslerin söz konusu çerçeve anla ma veya ortak plandan haberdar oldu unun yeterli seviyede (makul üphenin ötesinde) bir ispat standardı ile ortaya konulamadı ı, bu hususlara ili kin olarak dava konusu Kurul kararında yer alan tespitlerin gerekli deliller ile desteklenmedi i, dolayısıyla davalı idare tarafından eksik incelemeye dayalı olarak i lem tesis edildi i anla ılmaktadır.

Nitekim, dava konusu Kurul kararının sonuç kısmında soru turmaya taraf olan 12 bankanın tamamının mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetleri alanında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettikleri sonucuna varılmı ise de; dosya kapsamında yer alan bilgi ve belgeler inceledi inde, bazı bankaların sadece tek bir hizmet yönünden ihlâle katıldı ı (*Örne in, TEB sadece mevduat, HSBC ise sadece kredi kartı hizmetine ili kin ihlâle katılmı tır.*), bazı bankaların ise bazı hizmetler yönünden hiçbir ekilde ihlâle katılmadı ı (*Örne in, kamu bankalarının kredi hizmetine ili kin ihlâle katıldıklarına yönelik delil bulunmamaktadır.*), dolayısıyla 12 bankanın tamamının bütün sektörlerdeki (*mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı*) ihlâle katıldı ından bahsedilemeyece i görülmekte olup, 12 bankanın tamamının farklı sektörlerle ili kin olarak farklı bankalar arasında gerçekleşen ihlâllerin tamamından sorumlu tutulmasında hukuka uygunluk bulunmamaktadır.

Daha açık bir ifade ile, soru turmaya taraf olan 12 bankanın tek bir çerçeve anla ma veya ortak plan dâhilinde belirli bir koordinasyon içerisinde hareket etti inin ortaya konulamadı ı açık olan dava konusu uyu mazlıkta, ilgili bankalar hakkında ihlâle dâhil oldukları her bir hizmet yönünden ayrı ayrı de erlendirme yapılması gerekirken, devam eden tek bir ihlâl yakla ımı kapsamında tesis edilen dava konusu i lemde hukuka uygunluk görülmemi tir.

Bu itibarla, davanın reddi yolundaki dare Mahkemesi ısrar kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.

#### **KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Davacının temyiz isteminin kabulüne;

2. Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle reddine ili kin Ankara 2. dare Mahkemesinin temyize konu 19/07/2019 tarih ve E:2019/1093, K:2019/1469 sayılı ısrar kararının **BOZULMASINA**,



**T.C.**  
**DANI TAY**  
**DAR DAVA DA RELER KURULU**  
**Esas No : 2019/2710**  
**Karar No : 2021/1110**

3. Yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın Ankara 2. dare Mahkemesine gönderilmesine,

4. Bu kararın tebli tarihini izleyen günden itibaren 15 (onbe ) gün içinde karar düzeltme yolu açık olmak üzere, 31/05/2021 tarihinde oyçokluğu ile karar verildi.

**Ba kan**  
Hasan  
GÜZELER  
(X)

**Üye**  
Ziya  
ÖZCAN

**Üye**  
Mustafa  
GÖKÇEK  
(X)

**Üye**  
Ali  
KAZAN  
(X)

**Üye**  
Bilal  
ÇALI KAN  
(X)

**Üye**  
Hasan  
ODABA I

**Üye**  
Muhsin  
YILDIZ

**Üye**  
Hasan  
ÖNAL

**Üye**  
Bilge  
APAYDIN

**Üye**  
Ali  
ÜRKER  
(XX)

**Üye**  
Fatih  
TERZ

**Üye**  
Recep  
KILIÇ  
(X)

**Üye**  
Sami  
KARATEK N  
(X)

**T.C.**  
**DANI TAY**  
**DAR DAVA DA RELER KURULU**  
**Esas No : 2019/2710**  
**Karar No : 2021/1110**

**KAR I OY**

**X-** 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesi uyarınca 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 teebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemlerinin hukuka aykırı ve yasak olduğu düzenlenmiştir ; bu hâllerin özellikle a. Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kâr gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım artlarının tespit edilmesi, b. Mal veya hizmet piyasalarının bölünmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının veya unsurlarının paylaşılması ya da kontrolü, c. Mal veya hizmetin arz ya da talep miktarının kontrolü veya bunların piyasadında belirlenmesi, d. Rakip teebbüslerin faaliyetlerinin zorla tırılması, kısıtlanması veya piyasada faaliyet gösteren teebbüslerin boykot ya da diğer davranışlarla piyasadına çıkartılması yahut piyasaya yeni gireceklerin engellenmesi, e. Münhasır bayilik hariç olmak üzere, edit hak, yükümlülük ve edimler için edit durumdaki kiler farklı artların 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 teebbüs durumundaki alıcıların talep ettiği bir malın ya da hizmetin diğer bir mal veya hizmetin de alıcı tarafından getirilmesine bağlanması ya da arz edilen bir mal veya hizmetin tekrar arzına ilişkin artların ileri sürülmesi olduğu kurala bağlanmıştır. Bir anlaşmanın varlığının ispatlanamadığı durumlarda piyasadaki fiyat değişimlerinin veya arz ve talep dengesinin ya da teebbüslerin faaliyet bölgelerinin, rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik göstermesinin, teebbüslerin uyumlu eylem içinde olduklarına karine tekil edeceği, ekonomik ve rasyonel gerçeklere dayanmak koşuluyla taraflardan her birinin uyumlu eylemde bulunmadığını ispatlayarak sorumluluktan kurtulabileceği belirtilmiştir.

Diğeryandan, Kanun'un "darî Para Cezaları" başlıklı 16. maddesinin 3. fıkrasında, Kanun'un 4, 6 ve 7. maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunanlara, ceza verilecek teebbüs ile teebbüs 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 verileceğihükmü düzenlenmiştir.

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 gerçekleştiğinin tespit edilmesi yeterli olup;

T.C.

DANI TAY

DAR DAVA DA RELER KURULU

Esas No : 2019/2710

Karar No : 2021/1110

rekabeti engelleyici, bozucu ya da kısıtlayıcı eylemlere ilişkin teebbüsler arasında yapılmı bir çerçeve anlaşmanın ortak planının daha açık bir deyişle herhangi bir anlaşmanın varlığını somut olarak ortaya konulmaması durumunda dahi teebbüslerin piyasaya sundukları mal ve hizmetlere ilişkin fiyat değişimlerinin, arz ve talep dengesinin ya da faaliyet bölgelerinin rekabetin engellendiği, bozuldu u veya kısıtlandı ı piyasalardakine benzerlik göstermesinin teebbüslerin uyumlu eylem içinde olduklarına kârine tekil edeceği böyle durumlarda; mütebbislerden her birinin ancak ekonomik ve rasyonel gerçeklere dayanmak suretiyle uyumlu eylemde bulunmadığını ispatlayarak sorumluluktan kurtulabileceği açıktır.

Dosyanın incelenmesinden; bankacılık sektöründe faaliyet gösteren teebbüslerin, 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 buldu u, anlaşmanın ortak paydasını, fiyat stratejilerinin birlikte belirlenmesinin olu turdu u, anlaşmanın unsurlarının belirlenmesi, uygulanması ve takibinin ise taraflar arasında gerçekleşen bir dizi iletişim, bilgi paylaşımı ve mutabakat vasıtasıyla ifa edildi i, anlaşma yapılmı olarak, yerinde yapılan incelemelerde belgeler elde edildi i, bu belgelerin içeriklerinden soru turmaya taraf bankalar arasında rekabete hassas bilgilerin anlaşma kapsamında paylaşıldığı, bazı belgelerde pazarda rekabet eden bankaların üst yöneticilerinin aralarında yaptıkları görüşmelerin bir anlaşmanın varlığını ortaya koyar nitelikte paylaşımlar içerdiği anlaşılmaktadır.

Dava konusu Rekabet Kurulu kararının "Gereğe ve Hukuki Dayanak" kısmında, soru turma kapsamında elde edilen deliller uyarınca, bankacılık sektöründe faaliyet gösteren 12 teebbüsün; çeşitli bankacılık hizmetlerine yönelik uygulanan faiz oranlarını ve ücretleri birlikte belirlemek üzere rekabeti sınırlayıcı nitelikte eylemlerde bulduklarının görüldü ü, söz konusu eylemlerin mevduat (kamu bankaları açısından kamu mevduatı da dahil olmak üzere), kredi ve kredi kartı hizmetlerini konu edinen bir uzlaşma kapsamında vuku buldu u, bahse konu anlaşmanın, tespit edilebilen ilk ve son belgeler esas alınmak suretiyle, 21/08/2007 ve 22/09/2011 tarihleri arasında gerçekleşen ve kredi, mevduat ve kredi kartı hizmetleri alanında geçerli olan, soru turmaya taraf 12 bankanın tamamının dahil oldu u anlaşmaları ve/veya uyumlu eylemleri içerdiği, sözü edilen hususa yönelik elde edilen belgelere göre, anlaşmanın ortak planını fiyat stratejilerinin birlikte belirlenmesinin olu turdu u, bahse konu anlaşmanın unsurlarının belirlenmesi, anlaşmanın uygulanması ve takibinin ise taraflar arasında gerçekleşen bir dizi iletişim, bilgi paylaşımı ve mutabakat vasıtasıyla ifa edildi i ekinde genel bir değerlendirme yapılmı ise de; hangi teebbüsün, hangi dönemde, hangi eylemlere katıldı ı tek tek belgeleri ile ortaya konulmu ve her bir teebbüs yönünden özel bir değerlendirme yapılarak, ihlalleri hangi dönemlere ve hangi eylemlere ilişkin ise bu kapsamda cezai ve hukuki sorumluluklarına dayanılmı tır.

Nitekim, davalı idarece, teebbüslerin ihlale konu eylemleri nedeniyle Kanun ve

**T.C.**  
**DANI TAY**  
**DAR DAVA DA RELER KURULU**  
**Esas No : 2019/2710**  
**Karar No : 2021/1110**

yönetmelik hükümleri uyarınca verilmesi gereken para cezasının belirlenmesinde; her bir te ebbüs için ayrı ayrı dayanak alınan belgelerdeki tespitlerin nitelik ve niceli i, ihlal olarak de erlendirilen uzla maya katılım dereceleri, ihlalin ba latılması ve devamında belirleyici etkiye sahip olup olmamaları gibi hususların dikkate alındı ı görülmektedir. Ceza miktarı belirlenirken ihlalin 1 yıldan fazla 5 yıldan kısa sürmesi nedeniyle temel para oranında 1/2 oranında artırımı gidilmi ise de; dava konusu hakkındaki belgelerde 5 yıllık inceleme döneminde her bir yıl için ayrı ayrı ihlal tespitleri bulundu u; ceza arttırımının bir yasal dayana ı yoksa da davalı idarenin önünde her bir ayrı döneme ait ihlal için ayrı ayrı ceza tesis etmesi mümkün oldu undan bu olay, davacının lehine oldu u de erlendirilerek iptal sebebi olarak görülmemi tir.

Davacı te ebbüsün; soru turma kapsamında elde edilen Belge-2'den varlı ı açıkça anla ılan centilmenlik anla masına taraf oldu u, Belge-3 ve Belge-4'ten mevduat faizlerindeki orana ili kin anla maya katıldı ı, Belge-6'dan ve bu belgeye dayalı yapılan iktisadi analizlerden; konut, ihtiyaç ve ta it kredilerine ili kin rekabet hâlinde oldu u bankalar ile ilgili dönemde bir uzla ı ile hareket etti i, Belge-7'den rakibi konumunda olan bankanın gelece e yönelik rekabete hassas bilgilerini bu bankanın üst yöneticisinden aldı nın anla ıldı ı, yine aynı durumun Belge-8'de de görüldü ü, Belge-12'de her ne kadar rakipler arasında bir uzla ma sa lanamamı sa da bir paydada bulu ma ve rekabeti ihlâl etme iradesinin ortaya konuldu u, Belge-22 ve Belge-23'ten kendi fiyatlama stratejisini belirlerken rakibinden elde etti i gelece e yönelik ve henüz kamuya açıklanmamı olan bilgileri kullandı ı, Belge-25 ve Belge-27'den ise kendisine ait gelece e yönelik fiyat stratejilerini rakibi konumunda olan bankalarla payla tı ı anla ılmaktadır.

Bu itibarla, davacı te ebbüsün yukarıda sözü edilen belgelerde belirtilen rekabete aykırı davranı larıyla Kanun'un 4.maddesini ihlal etti i anla ıldı ndan ve dava konusu i lem ile ihlale katıldı ı süre boyunca gerçekte tirilen ilgili pazardaki ihlallerin hakkındaki belgelerle ortaya konulan kısımları yönünden sorumlu tutuldu u görüldü ünden, 2011 mali yılı sonunda olu an ve Kurul tarafından belirlenen yıllık gayrisafi gelirlerinin takdiren %1,5'i oranında olmak üzere 149.961.870,00-TL idarî para cezası ile cezalandırılmasına ili kin dava konusu Kurul kararında hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

Her ne kadar ço unluk görü ünde, "dava konusu Kurul kararında, farklı te ebbüsler arasındaki farklı pazarlara ili kin çe itli anla ma ve uyumlu eylemlerin devam eden tek bir ihlâl yakla ımı kapsamında de erlendirilmesi durumu" i lemin hukuka aykırılık gerekçesi olarak kabul edilmi ise de; idarece yalnız inceleme ve tespit a masında esas alınan tek bir ihlal yakla ımının yukarıda ifade edildi i üzere cezalandırma a masında davacı aleyhine bir sonuç do urmadı ı görüldü ünden bu husus i lemi sakatlayıcı nitelikte görülmemi tir.

Açıklanan nedenle, Ankara 2. dare Mahkemesinin 19/07/2019 tarih ve E:2019/1093, K:2019/1469 sayılı ısrar kararının yukarıda yer alan gerekçe do rultusunda

**T.C.**  
**DANI TAY**  
**DAR DAVA DA RELER KURULU**  
**Esas No : 2019/2710**  
**Karar No : 2021/1110**

onanması gerekti i oyuyla, karara katılmıyoruz.

**Ba kan**  
Hasan  
GÜZELER

**Üye**  
Mustafa  
GÖKÇEK

**Üye**  
Ali  
KAZAN

**Üye**  
Bilal  
ÇALI KAN

**Üye**  
Recep  
KILIÇ

**Üye**  
Sami  
KARATEK N

**T.C.**  
**DANI TAY**  
**DAR DAVA DA RELER KURULU**  
**Esas No : 2019/2710**  
**Karar No : 2021/1110**

**KAR IOY**

**XX-** Ankara 2. dare Mahkemesinin 19/07/2019 tarih ve E:2019/1093, K:2019/1469 sayılı, davanın reddi yolunda verilen ısrar kararının, soru turmaya taraf olan 12 bankanın tek bir çerçeve anlaşma veya ortak plan dâhilinde belirli bir koordinasyon içerisinde hareket ettiğinin ortaya konulamadığı açık olan dava konusu uyu mazlıkta, ilgili bankalar hakkında ihlâlê dâhil oldukları her bir hizmet yönünden ayrı ayrı değerlendirme yapılması gerekirken, devam eden tek bir ihlâl yaklaşımı kapsamında tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uygunluk görülmediğii gerekçesiyle bozulmasına ilişkin ço unluk kararına katılmakla birlikte, bozma kararının gerekçesi doğrultusunda Kurul tarafından yeniden soru turma başlatılacağından, karara, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'a 16/06/2020 tarih ve 7246 sayılı Kanun'un 9. maddesiyle eklenen 5. fıkra ve devamında getirilen anlaşma müessesesinin uyu mazlık konusu olayda işletilmesi gerektiğii yolundaki gerekçenin de eklenmesi gerektiğii oyuyla, ço unluk kararına bu yönüyle katılmıyorum.

**Üye**  
Ali  
ÜRKER

E/K