

T.C.
ANKARA
2. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2019/1106
KARAR NO : 2019/1466

Tarih : 25.07.2019
Sayı : 4885
SDP : 640

DAVACI : T.C. ZİRAAT BANKASI A.Ş.
VEKİLİ : AV. MEHMET HALUK ARI
(e-tebligat adresidir.)

DAVALI : REKABET KURUMU BAŞKANLIĞI /ANKARA
VEKİLİ : HUK. MÜŞ. MEHMET ÖZDEN - Aynı Yerde.

DAVANIN ÖZETİ : 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 ihlal edildiğinden bahisle 4054 sayılı Kanun'un 16/3.fıkrası, Yönetmelik'in 5/1-(b), 5/2, 5/3-(a) ve 7/1.maddeleri uyarınca 148.231.490,00-TL idari para cezası uygulanmasına ilişkin 08.03.2013 tarihli ve 13-13/198-100 sayılı Kurul kararının; dava konusu kararın idari yaptırımların gerekçeli olması ilkesine aykırı olduğu, ilgili ürün pazarı tanımının yapılmadığı, soruşturma sürecinde eksik inceleme yapıldığı, soruşturma yürütülen taraflar arasında bir uzlaşmanın varlığının ispat edilemediği, iddia edilen ihlal ile ilgili herhangi bir ilişkilerinin bulunmadığı, bankalar arasında bir uzlaşma ya da devam eden tek bir uzlaşmanın bulunmadığı, davalı idarenin salt paralel davranışlar ile uyumlu eylem arasındaki ayrımı ortadan kaldırdığı, teşebbüslerin anlaşmaya taraf olmadığını ispatlamak durumunda olmadığı, verilen cezanın ölçülülük ve eşitlik ilkesine aykırı bulunduğu, kamu bankalarının tek ekonomik bütünlük olduğu, işlemin hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenilmektedir.

SAVUNMANIN ÖZETİ : İdari para cezasının, bankaların pazar güçleri, elde edilen bilgi, belgelerin nitelik ve niceliği, uzlaşmaya katılım dereceleri, ihlalin başlatılması ve devamında belirleyici etkiye sahip olup olmadıkları dikkate alınarak belirlendiği, hakkında soruşturma yapılan davacının da arasında olduğu bankalar tarafından rekabet içinde faaliyetlerini sürdürmelerine imkan bırakmayacak, ticari sır niteliğindeki bilgilerin birbirleriyle paylaşıldığı, piyasaya dönük stratejik kararların uyum ve müzakere içinde beraberce alınmasına yönelik irade mutabakatı doğrultusunda hareket edildiği, devletin kamu sermayeli bankalar üzerindeki etkisinin genel gözetim ve denetim faaliyetlerinden ibaret olduğu, kamu otoritesinin ilgili bankaların stratejik kararlarına müdahale etmediği, tek bir teşebbüs olarak koordinasyon içinde hareket ettiklerini ortaya koyan mutad bir veri akışının bulunmadığı, kamu bankalarının bağımsız birer teşebbüs ve rakip oldukları, dosyadaki belgelerdeki ifadelerden üç kamu bankasının kamu mevduatları ile ilgili aralarında anlaştıkları, faiz oranlarını beraberce belirleyip pazarı paylaştıkları, rekabet ilkelerine aykırı davrandıkları, tesis edilen işlemde mevzuata aykırılık bulunmadığı belirtilerek davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Ankara 2. İdare Mahkemesince, temyiz aşamasında Danıştay 13. Dairesinin 16.12.2015 tarih ve E:2015/2624, K:2015/4608 sayılı kararı ile gerekçeli olarak onanan Mahkememizin 25/12/2014 tarih ve E:2014/232, K:2014/1581 sayılı "Ret" kararının, karar düzeltme aşamasında Danıştay 13. Dairesinin 21.05.2019 tarih ve E:2016/4049, K:2019/1781 sayılı kararı ile bozulması üzerine, dava dosyası yeniden incelenmek suretiyle işin gereği görüldü;

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 ihlal edildiğinden bahisle 4054 sayılı Kanun'un 16/3.fıkrası, Yönetmelik'in 5/1-(b), 5/2, 5/3-(a) ve 7/1.maddeleri uyarınca 148.231.490,00-TL idari para cezası uygulanmasına ilişkin 08.03.2013 tarihli ve 13-13/198-100 sayılı



T.C.
ANKARA
2. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2019/1106

KARAR NO : 2019/1466

Kurul kararının iptali istemiyle açılmıştır.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 'Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar' başlıklı 4.maddesinde:

"(1) 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.

(2) Bu haller, özellikle şunlardır:

a) Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kar gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tesbit 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.

(3) 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.

(4) Ekonomik ve rasyonel gerekçelere dayanmak koşuluyla taraflardan her biri uyumlu eylemde bulunmadığını ispatlayarak sorumluluktan kurtulabilir." hükmüne, 'İdari Para Cezası' başlıklı 16.maddesinde(Değişik: 23/1/2008 – 5728/472 md.);

"(1) Kurul, teşebbüs niteliğindeki gerçek ve tüzel kişiler ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerine:

a) Muafiyet ve menfi tespit başvuruları ile birleşme ve devralmalar için izin başvurularında yanlış ya da yanıltıcı bilgi veya belge verilmesi,

b) İzne tabi birleşme ve devralmaların Kurul izni olmaksızın gerçekleştirilmesi,

c) Kanunun 14 ve 15 inci maddelerinin uygulanmasında eksik, yanlış ya da yanıltıcı bilgi veya belge verilmesi ya da bilgi veya belgenin belirlenen süre içinde ya da hiç verilmemesi,

d) Yerde incelemenin engellenmesi ya da zorlaştırılması,

hallerinden (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenler için teşebbüsler ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin karardan bir önceki mali yıl sonunda oluşan veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirlerinin binde biri oranında, (d) bendinde belirtilenler için ise aynı şekilde saptanacak olan gayri safi gelirlerinin binde beşi oranında idarî para cezası verir. Ancak bu esasa göre belirlenecek ceza onbin Türk Lirasından az olamaz. Bu fıkranın (b) bendine göre idarî para cezası birleşme işlemlerinde tarafların herbirine, devralma işlemlerinde ise sadece devralana verilir.

(2) Yerde incelemenin mahkeme kararı ile gerçekleştirilmesi, yerinde incelemenin engellenmesi ve zorlaştırılmasına ilişkin olarak bu Kanunda öngörülen idarî para cezasının uygulanmasını engellemez.

(3) Bu Kanun'un 4, 6 ve 7.maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunanlara, ceza verilecek teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin nihai karardan bir önceki mali yıl sonunda oluşan veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa nihai karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından



T.C.
ANKARA
2. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2019/1106

KARAR NO : 2019/1466

saptanacak olan yıllık gayri safi gelirlerinin yüzde onuna kadar idarî para cezası verilir.

(4) 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.

(5) 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.

(6) 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.

(7) 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." hükmüne, '**Kurulun Görev ve Yetkileri**' başlıklı 27.maddesinde;

"(1) Kurulun görev ve yetkileri şunlardır:

a) Bu Kanunda yasaklanan faaliyetler ve hukuki işlemler hakkında, başvuru üzerine veya resen inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak; bu Kanunda düzenlenen hükümlerin ihlal edildiğinin tespit edilmesi üzerine, bu ihlallere son verilmesi için gerekli tedbirleri alıp bundan sorumlu olanlara idarî para cezaları uygulamak,

f) Bu Kanunun uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak." hükmüne yer verilmiştir.

15.02.2009 tarih ve 27142 sayılı Resmî gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren **Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik**'in '**Para Cezasının Belirlenmesine İlişkin İlkeler**' 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 bulundurularak 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 gelirlerinin yüzde onuna indirilir ve koşulları bulunuyorsa 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." düzenlemesi, '**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 dörtü,



T.C.
ANKARA
2. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2019/1106

KARAR NO : 2019/1466

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." düzenlemesi, 'Hafifletici Unsurlar' başlıklı 7.maddesinde de;

"(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 karteğe 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." düzenlemesi yer almaktadır.

Dava dosyasının incelenmesinden; bankalar tarafından uygulanan faiz oranlarının en yüksek oran üzerinden tespit edildiği, faiz oranlarında hiçbir bankanın indirim gitmediği, tüm bankaların aynı faiz oranını kullandıkları 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; bankacılık sektöründe faaliyet gösteren söz konusu 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 dahil olmak üzere), kredi ve kredi kartı hizmetlerini konu edinen bir uzlaşma kapsamında vuku bulduğu, uzlaşmanın ortak planını, 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 elde edilen, 1 nolu belgeden; AKBANK ve GARANTİ arasında konut kredisine uygulanacak olan faiz oranı hususunda bir iletişim gerçekleştiği, 2 nolu belgeden; YKB, AKBANK, GARANTİ, İŞ BANKASI, VAKIFBANK, HALKBANK ve ZİRAAT'ın, mevduata uygulanacak maksimum faiz oranının birlikte belirlenmesi ve söz konusu orandan daha yüksek fiyatlandırma yapılmaması hususunda bir centilmenlik anlaşması gerçekleştirdikleri, belirtilen uzlaşmanın, tespit edilen ilk belge esas alınarak, 21.08.2007 tarihinden itibaren uygulanmaya başlandığı, 3 nolu belgeden; GARANTİ, YKB, AKBANK ve İŞ BANKASI'nın bankacılık hizmetlerine yönelik bazı konuları görüşmek amacıyla toplantı düzenledikleri, GARANTİ, YKB ve AKBANK Genel Müdürlerinin katılımıyla gerçekleştirilen bu toplantıya İŞ BANKASI Genel Müdürünün iştirak edemediği ancak yapılan görüşmelerden haberdar edildiği, 4 nolu belgeden; GARANTİ'nin 03.07.2008 tarihinde YKB'yle iletişim kurarak mevduat faizlerinde %20'nin üzerinde fiyatlandırma yapılmaması hususunda centilmenlik anlaşması teklifinde bulunduğu ve YKB'nin belirtilen teklifi kabul ettiği, AKBANK ile GARANTİ Bankası'nın anlaşmaya taraf olduğu, AKBANK'ın 04.07.2008'de %20,60 oranında faiz uyguladığının öğrenilmesi üzerine söz konusu tarihin geçiş günü olması sebebiyle iletişimde aksama olduğundan şüphelenilmesi nedeniyle Genel



T.C.
ANKARA
2. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2019/1106

KARAR NO : 2019/1466

Müdürler düzeyinde centilmenlik anlaşmasının geçerli olduğunun teyit edildiği, yapılan teyide ek olarak, İŞ BANKASI'nın ve kamu sermayeli diğer bankaların anlaşmaya taraf olup olmadığının araştırıldığı, bunun üzerine YKB Hazine Yönetim Başkanı tarafından, kamu bankalarının da centilmenlik anlaşmasına iştirak ettiğinin öğrenildiğinin ifade edildiği, teşebbüsler arasındaki uzlaşmanın 2008 yılının Haziran ayında ve sonrasında uygulanmaya devam edildiği, ilerleyen tarihlerde ise bankalar arasında gerçekleştirilen çeşitli iletişim ve fiyatlara ilişkin bilgi değişimlerini kapsayan mutabakatlarla sürdürüldüğü, başta Genel Müdürler ve Genel Müdür Yardımcıları olmak üzere çeşitli seviyelerdeki yöneticiler ve çalışanlar arasında gerçekleşen iletişimlerin aracılığıyla, kredi ve mevduat faizi oranlarının, ücretlerin ve komisyonların birlikte artırılması yahut oran değişikliklerine yönelik stratejilerin birlikte belirlenmesi hususunda anlaşmalar kurulduğu, fiyat stratejisi ve hedef gibi rekabete duyarlı bilgilerin paylaşılması yoluyla uyumlu eylemler gerçekleştirildiğinin anlaşıldığı, bankacılık hizmetlerine yönelik bu anlaşmaya, FİNANSBANK, HSBC, DENİZBANK, ING ve TEB'in de ilerleyen tarihlerde belirli hizmet türleri bakımından dahil olduğu, 10 numaralı belgeden: uzlaşmanın kapsamının kredi kartı hizmetlerini de içerecek şekilde genişletildiği görülerek, uzlaşmanın, teşebbüsler arasında ve kredi, mevduat ve kredi kartı hizmetlerine ilişkin uygulamaya konulacak fiyatların birlikte belirlenmesi hususunda gerçekleştirildiği sonucuna varıldığı, bankacılık sektöründe faaliyet gösteren teşebbüsler arasında fiyat tespiti amacını taşıyan bu uzlaşmanın ortak planının, kredi, mevduat ve kredi kartı hizmetleri kapsamındaki pek çok ürüne yönelik faiz oranlarının ve ücretlerin tespitinde koordinasyon içerisinde hareket etmek üzere icra edilen bir dizi mutabakat ile hayata geçirildiği, bahse konu 12 bankanın önemli bir bölümünün, söz konusu mutabakatların çoğunluğuna düzenli olarak iştirak ettikleri, bankalar arasında Genel Müdürler ve Genel Müdür Yardımcıları düzeyinde fiyat tespitine yönelik bir ortak plan oluşturulduğu, sonraki tarihlerde yapılan alt anlaşmalar ile de, sözü edilen ihlalin unsurlarının belirlenmesi ve uygulanmasının sağlandığı, taraflar arasında gerçekleştirilen her bir anlaşma ve/veya uyumlu eylemin ayrı birer ihlal niteliği taşımadığı, 2, 3, 4, 6, 9, 25, 26 ve 27 numaralı belgelerden; taraflarca tesis edilen uzlaşmaya uygun olarak birlikte ve iletişim içerisinde belirlenen fiyatların fiilen uygulandığı, 14, 16, 19, 20 ve 21 numaralı belgelerden ise; kamu mevduatı alanında kamu bankaları arasında (ZİRAAT, VAKIFBANK ve HALKBANKASI) centilmenlik anlaşması yapıldığının belirtildiği, kamu mevduatının diğer kamu bankalarıyla görüşülerek fiyatlandırıldığı, teklif edilecek faiz oranlarının aralarında anlaşmak suretiyle belirlendiği, faiz oranları konusunda birbirlerine ricada buldukları ve bu doğrultuda teklif verildiği görülmekle kamu mevduatına yönelik bankacılık hizmetlerinde de rekabeti sınırlayıcı nitelikte eylemlerin fiiliyata geçirildiğinin anlaşıldığı, ancak kamu bankalarının kamu mevduatı alanındaki söz konusu eylemlerinin ayrı bir anlaşma ve buna bağlı olarak ayrı bir ihlal olarak değil, soruşturmaya taraf olan bütün bankaların katıldığı anlaşma kapsamında değerlendirilmesi gerektiği, sonuç olarak, AKBANK, DENİZBANK, FİNANSBANK, GARANTİ, HALKBANK, HSBC, ING, İŞ BANKASI, TEB, VAKIFBANK, YKB ve ZİRAAT Bankaları tarafından, mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetlerine yönelik fiyat tespit etmek amacıyla bir anlaşma tesis edildiği ve bu anlaşma kapsamında gerçekleştirilen iletişim ve uygulamalar vasıtasıyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal edildiğinden bahisle 08.03.2013 tarih ve 13-13/198-100 sayılı Kurul kararıyla davacı şirket hakkında idari para cezası uygulanması üzerine bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda, soruşturma raporu ve ekleriyle dosyada mevcut tüm bilgi, belge ve deliller birlikte değerlendirildiğinde, 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 yukarıya alınan mevzuat hükümleri kapsamında 2011 mali yılı sonunda oluşan yıllık gayri safi gelirleri üzerinden takdiren yüzde 1 oranında, toplam 148.231.490,00 TL idari para cezası uygulanmasına ilişkin dava konusu Rekabet Kurulu kararında hukuka aykırılık görülmemiştir.

Davacı tarafından tüm kamu bankalarının (ZİRAAT, VAKIFBANK ve HALKBANK) tek bir ekonomik



T.C.
ANKARA
2. İDARE MAHKEMESİ

ESAS NO : 2019/1106

KARAR NO : 2019/1466

bütünlük olarak dikkate alınması gerektiği iddia edilmekte ise de, her üç bankanın kuruluşunun, kuruluş amacının ve temel yapılanmasının Kanun hükümleriyle düzenlendiği, her birinin Ticaret Kanunu ve Bankacılık Kanunu hükümleri uyarınca anonim şirket niteliğinde bağımsız tüzel kişi 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 mutata 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 yada doğurabilecek nitelikte olan eylemlerden kaçınma yükümlülüğü bulunan tüzel kişilikler oldukları sonucuna ulaşıldığından aksi yöndeki davacı iddialarına itibar edilmemiştir.

Açıklanan nedenlerle; Danıştay 13. Dairesinin "Bozma" kararına uyulmayıp, 25/12/2014 tarih ve E:2014/232, K:2014/1581 sayılı Mahkememiz kararında **ısrar edilmesine, davanın reddine**, aşağıda dökümü yapılan 926,45-TL yargılama giderinin davacı üzerinde bırakılmasına, artan posta gider avansının kararın kesinleşmesinden sonra davacıya iadesine, **kararın tebliğini izleyen günden itibaren 30 gün içinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna temyiz yolu açık olmak üzere**, 19/07/2019 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan
HARUN ÇEVİK
37846

Üye
YAKUP CAMGÖZ
195044

Üye
ELİF AKIN
216687

YARGILAMA GİDERLERİ(Davacı)	
Başvurma Harcı	24,30 TL
Karar Harcı	24,30 TL
Vekalet Harcı	36,55 TL
Y D Harcı	(40+68,60) 108,60 TL
Temyiz Baş Harcı	436,00 TL
Temyiz Karar Harcı	57,60 TL
Karar Düzelt Harcı	60,80 TL
Posta Gideri	478,30 TL
TOPLAM	926,45 TL

