

T.C.

**DANIŞTAY**  
**ONÜÇÜNCÜ DAİRE**

Esas No : 2011/3576

Karar No : 2017/949

**REKABET KURUMU**  
Tarih : 13.07.2017  
Sayı : 5016

Davacı : Temsa Global Sanayi ve Ticaret A.Ş.  
Vekili : Av. Turgan GÜR MEN  
Mete Cad. No:12/7 Taksim / İSTANBUL

Davalı : Rekabet Kurumu  
Üniversiteler Mah. 1597. Cad. No:9  
Bilkent - Çankaya / ANKARA

Davanın Özeti : Rekabet Kurulu'nun 18.04.2011 tarih ve 11-24/464-139 sayılı kararının davacı şirkete idari para cezası verilmesine ilişkin kısmının; Kurul kararının gerekçeli olmadığı, idari para cezasının tespitine ilişkin gerekçelere yer verilmediği, Kanuna aykırı olan Yönetmeliğe dayanılarak ceza tesis edilemeyeceği, daha önce alınan Kurul kararları dikkate alınmaksızın aynı döneme ilişkin aynı delillerle başlatılan soruşturma sonucunda alınan Kurul kararının hukuka aykırı olduğu, her teşebbüsün kendi marka ve modellerine has pazarlama ve satış stratejisinin olduğu, teşebbüslerin her dönemin şartlarına göre kendi fiyatlarını bağımsız olarak belirlediği, Kurul kararında teşebbüslerin tavsiye edilen fiyatlarının dikkate alınmadığı, başka teşebbüslerin nereden elde ettiği bilinmeyen verileri kullanmış olmasının kendilerini bağlamayacağı, Kurul'un önceki kararlarında sektörün rekabetçi yapısına vurgu yapılmasına rağmen dava konusu Kurul kararında bu husus dikkate alınmaksızın karar verildiği, kısa dönemlere ilişkin fiyat analizleri yapılmış olmasının hatalı değerlendirmelere sebep olduğu, dernekler çatısı altında yapılan toplantıların rekabeti ihlâl amacının olmadığı, toplantılara katılan teşebbüslerin ana amacının rakiplerinin fiyat stratejilerini öğrenmek değil, radikal ekonomik krizin ve bu durumun piyasaya yansımalarının olumsuzluklarını bertaraf etmek olduğu; Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliğin hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenilmektedir.

Savunmanın Özeti : Kurul kararında davacı hakkındaki iddialara ve davacı tarafından yapılan savunmalara yer verildiği, savunmaların neden reddedildiğine ilişkin gerekçenin yer aldığı, gerekçeli kararda para cezalarının nasıl takdir edildiğine ilişkin açıklamalara yer verildiği, hüküm tesis edilmiş bir duruma ilişkin yeniden karar alınmasının söz konusu olmadığı, yeni durum ve olguların ortaya çıkmasının aynı konuya ilişkin yeni kararlar alınmasına da engel olmadığı, literatür ve uygulamada kural olarak fiyat stratejisine yönelik görüşmelerin rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama dışında herhangi bir amaca hizmet edemeyeceği, fiyata ilişkin görüşmelerin rekabeti bozucu nitelikte olduğu, davacı hakkında elde edilen deliller toplu olarak değerlendirildiğinde, ihlâl taraf olduğunun anlaşıldığı, Yönetmeliğin hukuka uygun olduğu, tüm bu nedenlerle davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2011/3576  
Karar No : 2017/949

Danıştay Tetkik Hâkimi Ahmet ASYA'nın Düşüncesi : Davanın reddine karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Danıştay Savcısı Erkan KUNDURACI'nın Düşüncesi : Rekabet Kurulu'nun 18.4.2011 tarih ve 11-24/464-139 sayılı kararının; davacı şirkete idari para cezası verilmesine ilişkin kısmı ile 15.2.2009 tarih ve 27142 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliğin 5. maddesinin iptali istenilmektedir.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 1. maddesinde, " Bu Kanunun amacı, mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamaktır. 4. maddesinde, belirli 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. 16. maddesinde, Kurul, teşebbüs niteliğindeki gerçek ve tüzel kişiler ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerine; 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 idari para cezası verilir. Kurul, üçüncü fıkraya göre idari para cezası verirken 30.3.2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17'nci maddesinin ikinci fıkrası bağlamında, ihlalin tekrürü, 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. Bu maddeye göre verilecek idari para cezalarının tespitinde dikkate alınan hususlar, işbirliği halinde para cezasından bağışıklık veya indirim şartları, işbirliğine ilişkin usul ve esaslar kurulca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir." hükmü, 52/(h) maddesinde kararların; gerekçe ve hukuki dayanağı ihtiva edeceği, maddenin son fıkrasında da, verilen karar ile taraflara yüklenen görevlerin ve tanınan hakların şüphe ve tereddüte yol açmayacak şekilde açık yazılması gerektiği hükmüne yer verilmiştir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinin 2. fıkrasında, kabahatler karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarının, ancak kanunla belirlenebileceği, 17. maddesinde ise, idari para cezasının, maktu veya nispi olabileceği, idari para cezasının, kanunda alt ve üst sınır gösterilmek suretiyle de belirlenebileceği, bu durumda idari para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumunun birlikte



T.C.

**DANIŞTAY**  
**ONÜÇÜNCÜ DAİRE**

Esas No : 2011/3576

Karar No : 2017/949

göz önünde bulundurulacağı hükmüne yer verilmiştir.

4054 sayılı Kanununun 16. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan 15.2.2009 tarih ve 27142 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren, Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliğin 4. maddesinde, "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, Kanununun 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. 5.maddesinde, (1) Temel para cezası hesaplanırken, Kanununun 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."düzenlemesi getirilmiştir.

Dosyanın incelenmesinden, Kuruma Mart ve Nisan 2009 dönemlerinde yapılan muhtelif şikayetlerde otomobil ve hafif ticari araç satışı alanında faaliyette olan teşebbüsler hakkında, 16.3.2009 tarihli Özel Tüketim Vergisi indirimi sonrasında arzı kısıtladıkları, yakın zamanlı fiyat artışına gittikleri ileri sürüldüğünden ön araştırma yapılmasına karar verildiği, düzenlenen rapor uyarınca ön araştırma yapılmamasına karar verilmekle birlikte aynı toplantıda Kurul tarafından Otomotiv Distribütörleri Derneği (O.D.D.) ve Otomotiv Sanayii Derneği (O.S.D.) üyesi teşebbüslerin, muhtelif tarihlerde yapılan toplantılarda biraraya gelerek fiyat, üretim, satış konusunda bilgi ve tahminleri paylaşarak 4054 sayılı Kanununun 4. maddesinin ihlal edilip edilmediğinin tespiti için ön araştırma yapılmasına karar verildiği, hazırlanan 28.8.2009 tarihli ön araştırma raporunun görüşüldüğü 9.9.2009 tarih ve 09-41/998-M sayılı toplantıda sektörde faaliyet gösteren on dokuz teşebbüs hakkında 4054 Kanununun 41. maddesi uyarınca soruşturma açıldığı, savunmaların istendiği ve dört firmanın daha soruşturmaya dahil edildiği, savunmaların verildiği, 18.2.2010 tarih ve 10-11/203-M sayılı Kurul kararıyla soruşturma süresinin uzatıldığı, hazırlanan 8.9.2010 tarih ve SR/10-10-11 sayılı raporun kurul üyeleri ve taraflara tebliğ edildiği, ikinci savunmalara ilişkin ek görüşün de kurul üyelerine ve taraflara verildiği, tanınan ek sürede üçüncü savunmaların verildiği, 12.4.2011 ile 13.4.2011 tarihlerinde teşebbüslerin sözlü savunmalarının alındığı, 18.2.2011 tarihli Kurul toplantısında ise; incelemede, yerinde bulunmuş belgeler ve yapılan tespitler ile teşebbüsün usul ve eşasa



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2011/3576  
Karar No : 2017/949

İlişkin itirazları dikkate alınarak, 4054 sayılı Kanunun ihlal edildiği ileri sürülerek, Kanunun 16/3 ve 5.maddeleri ile Ceza Yönetmeliği hükümleri uyarınca, ihlal konusu faaliyetlerinin yıllık gayri safi gelirleri içerisinde çok düşük bir payının bulunduğu belirtilerek davacı adına Yönetmeliğin 7/1.maddesi de dikkate alınarak 2010 yılı gayri safi yıllık gelirinin binde (9'u) oranında 68.844.704,73 Türk Lirası idari para cezası verildiği görülmüştür.

Dava konusu işleme esas alınan Yönetmeliğin dayanağı olan 4054 sayılı Kanunun 16. maddesinin son fıkrasında;

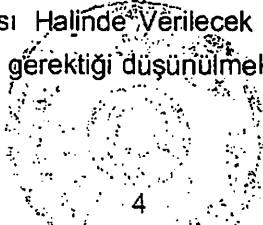
"Bu maddeye göre verilecek

- idari para cezalarının tespitinde dikkate alınan hususlar,
- işbirliği halinde para cezasından bağışıklık veya indirim şartları,
- işbirliğine ilişkin usul ve esasların Kurulca çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği";

Aynı maddenin 3. fıkrasında, verilecek para cezasının Kurulca belirlenecek olan ilgilinin yıllık gayri safi hasılatının yüzde onuna kadar olacağı, 5. fıkrasında da, idari para cezası verilirken gözünde bulundurulması gereken hususlar hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla maddede idari para cezası uygulamasında dikkate alınması gereken hususlar, ceza uygulamama ya da ceza miktarında indirim gibi konular genel ve açık şekilde belirlenerek, bu konularda Kurula yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir. Söz konusu Madde, Kabahatler Kanununun 4. ve 7. maddeleri ve cezanın kanuniliği ilkesi dikkate alındığında, idari para cezasının oranı, alt ve üst sınırı ile miktarının ancak kanunla düzenlenerek belirlenebileceği tartışmasız olup, kanunda yer almamış hususlarda alt düzenlemelerle yeni yaptırımların getirilemeyeceği açıktır. Yönetmeliğin dava konusu 5. maddesinde ise, Kanunda verilen yetki sınırları ve yönetmeliğe bırakılan alan aşılıp idari para cezalarında fiil ayrımı yapılarak, alt ve üst sınır ile yeni oranlar getirilmiş olup, yapılan düzenlemede ve düzenleme uyarınca tesis edilen dava konusu işlemlerde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Diğer yandan, dava konusu kararın içeriği ve sonuç bölümünde; idari para cezası tespit edilirken sekiz teşebbüs hakkında ihlale katılım süresi, ihlal konusu faaliyetlerinin yıllık gayrisafi gelirleri içerisinde çok düşük payının bulunduğundan söz edilerek artırım ve indirim uygulanarak farklı oranların esas alındığı, kalan yedi teşebbüs için tek oran, bir teşebbüs için ise farklı bir oran olmak üzere binde 3 ile yüzde 1.5 arasında değişen oranlar uygulandığı halde, 4054 sayılı Kanununun 52. maddesi gereği, kararda aynı hukuki gerekçeye muhatap olan teşebbüsler için dahi uygulanan farklı oranların açıklaması ve gerekçesine yer verilmediğinden kararda bu yönüyle de hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle 4054 sayılı Kanununun 4.maddesinin ihlal edildiği ileri sürülerek idari para cezası verilmesine ilişkin Rekabet Kurulunun 18.4.2011 tarih ve 11-24/464-139 sayılı kararının davacıya ilişkin kısmı ile Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliğin 5.maddesinin iptaline karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2011/3576  
Karar No : 2017/949

### TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Onüçüncü Dairesi'nce duruşma için taraflara önceden bildirilmiş olan 24.11.2015 tarihinde, davacı vekili Av. Turgay Gürmen'in ve davalı idareyi temsilen Hukuk Müşaviri Salim Aydemir'in geldikleri, Danıştay Savcısı'nın hazır olduğu görülmekle, açık duruşmaya başlandı. Taraflara usulüne uygun olarak söz verilerek dinlendikten ve Danıştay Savcısı'nın düşüncesi alındıktan sonra taraflara son kez söz verilip, duruşma tamamlandı. 27.11.2015 tarihinde verilen ara kararı cevabının geldiği, 13.1.2017 tarihli ara kararıyla da davalı idarenin ara kararı cevaplarının davacıya tebliğ edilmesine ve 10 günlük cevap süresi tanınmasına karar verildiği, davacının cevaplarının geldiği görülerek, dava dosyası incelenip gereği görüldü:

Dava, Rekabet Kurulu'nun 18.04.2011 tarih ve 11-24/464-139 sayılı kararının davacı şirkete ilişkin kısmının ve bu karara dayanak oluşturan Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliğin iptali istemiyle açılmıştır.

Dava dilekçesinde, 15.02.2009 tarih ve 27142 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik'in iptali istenilmiş ise de, dava dilekçesi içeriği ve öne sürülen hukuka aykırılık sebepleri dikkate alınarak, Yönetmeliğin yasal dayanağının bulunmadığı ve kanunilik ilkesine uygun olmadığı yönündeki iddiaları ile Yönetmeliğin 3. maddesinin (ç) bendinde yer alan "Kartel" tanımı ve 5. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi itibarıyla inceleme yapılmıştır.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrasında; Kanunun 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 saptanacak olan yıllık gayrisafi gelirlerinin yüzde onuna kadar idarî para cezası verileceği, aynı maddenin beşinci fıkrasında; Kurulun, üçüncü fıkraya göre para cezasına karar verirken, 5326 sayılı Kanun'un 17. maddesinin 2. fıkrası bağlamında, ihlâlin tekerrürü, süresi, teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlâlin gerçekleşmesindeki belirleyici etkisi, verilen taahhütlere uyup uymaması, incelemeye yardımcı olup olmaması, gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususları dikkate alacağı kurala bağlanmış, son fıkrasında ise; para cezalarının tespitinde dikkate alınan hususların, Kurul tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği belirtilmiştir. Kanun'un 27. maddesinde de, Kurula, Kanun'un uygulanması ile ilgili olarak tebliğler çıkarmak ve gerekli düzenlemeleri yapmak görev ve yetkisi verilmiştir.

Anılan hükümler doğrultusunda, Kanun'un 4. ve 6. maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunan teşebbüs ve teşebbüs birlikleri ile bunların yönetici ve çalışanlarına, Kanun'un 16. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkraları uyarınca verilecek para cezalarının



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2011/3576  
Karar No : 2017/949

tespitine ilişkin usul ve esasları düzenlemek üzere, ceza yönetmeliği niteliğindeki "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" çıkarılmıştır.

Dava konusu Yönetmeliğin "Tanımlar" başlıklı (ç) bendinde, kartelin; fiyat tespiti, müşterilerin, sağlayıcıların, bölgelerin ya da ticaret kanallarının paylaşılması, arz miktarının kısıtlanması veya kotalar konması, ihalelerde danişıklı hareket konularında, rakipler arasında gerçekleşen, rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve/veya uyumlu eylemleri ifade ettiği belirtilmiştir. Yönetmeliğin "Temel para cezaları" başlıklı 5. maddesinin 1. fıkrasında, "Temel para cezası hesaplanırken, Kanun'un 4'üncü ve 6'nıncı 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 gayrisafi gelirlerinin; a) Karteller için, yüzde ikisi ile yüzde dördü, b) Diğer ihlaller için, binde beşi ile yüzde üçü arasında bir oran esas alınır." kuralı yer almıştır.

**Dava konusu Yönetmeliğin, yasal dayanağı, Rekabet Kurumu'nun düzenleme yetkisi ve idarî yaptırımların kanuniliği ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesinden;**

Anayasa'nın 124. maddesinde; "Başbakanlık, bakanlık ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartı ile, yönetmelikler çıkarabilirler." hükmü yer almıştır.

Bir hiyerarşik normlar sistemi olan hukuk düzeninde alt düzeydeki normların, yürürlüklerini üst düzeydeki normlardan aldıkları kuşkusuzdur. Normlar hiyerarşisinin en üstünde evrensel hukuk ilkeleri ve anayasa bulunmakta ve daha sonra gelen kanunlar yürürlüğünü Anayasadan, tüzükler yürürlüğünü kanunlardan, yönetmelikler ise yürürlüğünü kanun ve tüzüklerden almaktadır. Dolayısıyla, bir normun, kendisinden daha üst konumda bulunan ve dayanağını oluşturan bir norma aykırı veya bunu değiştirici nitelikte bir hüküm getirmesi mümkün bulunmamaktadır. Nitekim, belirtilen hiyerarşinin, yönetmelikler bakımından ifadesi niteliğini taşıyan Anayasa'nın 124. maddesinde; Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilecekleri kuralına yer verilmiştir.

Kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve mali özerkliğe sahip bir kamu kurumu olan Rekabet Kurumu'nun, 4054 sayılı Kanun'un kendisine tanıdığı görev ve yetkilerle sınırlı olarak yönetmelik çıkarma yetkisi bulunduğu kuşkusuzdur.

Bunun yanında, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Genel kanun niteliği" başlıklı 3. maddesinde, bu Kanunun; idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması hâlinde; diğer genel hükümlerinin, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacağı kurala bağlanmış olup; 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi uyarınca verilecek idarî para cezalarının Kabahatler Kanunu'nun genel hükümlerine tabi olduğu, bu gerekçe ile de

T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2011/3576  
Karar No : 2017/949

Rekabet Kurumu tarafından idarî para cezaları alanında yapılacak düzenlemelerde, belirtilen Kanun'un genel hükümlerinde yer alan düzenlemelerin dikkate alınması gerektiği açıktır.

Belirtilen çerçevede, Rekabet Kurumu'nun ikincil düzenleme yetkisi yukarıda belirtildiği üzere 4054 sayılı Kanun'un belirlediği çerçeve ve 5326 sayılı Kanun'un genel hükümler bölümünde yer alan kural ve ilkelerle sınırlandırılmış bulunmaktadır.

Bu noktada, Kabahatler Kanunu'nun "Kanunilik İlkesi" başlıklı 4. maddesinde, hangi fiillerin kabahat oluşturduğu kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriğinin, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabileceği, kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarının ancak kanunla belirlenebileceği kurala bağlanmıştır.

Görüldüğü üzere, idarî yaptırımlar konusunda genel Kanun niteliğini haiz Kabahatler Kanunu, idarî yaptırımlar konusunda, yaptırımın türü, süresi ve miktarı bakımından mutlak olarak kanunilik ilkesini benimsemiş bulunmaktadır.

4054 sayılı Kanun'un yukarıda anılan 16. maddesi bu açıdan irdelendiğinde, söz konusu maddede, yaptırımın türü, idarî para cezası; miktarı ise, teşebbüs veya teşebbüs birliğinin nihai karar tarihinden bir önceki yıl cirosunun yüzde onuna kadar olarak belirlenmiş bulunmakta olup, Kurul'un nispi olarak belirlenen idarî para cezasına ilişkin oran noktasında takdir yetkisi bulunmaktadır. Dava konusu Yönetmelik hükümlerinde ise, idarî para cezası dışında bir idarî yaptırım öngörülmediği ve yüzde on sınırının üzerine çıkacak bir oran belirlenmediği açık olduğundan, Yönetmelik hükümlerinde idarî yaptırımların kanuniliği ilkesine aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Ayrıca, Kanun'un 16'ncı maddesinin, yönetmelikle düzenleme yapılmasına ilişkin son fıkrası ile aynı maddenin beşinci fıkrasında yer alan "Kurul, üçüncü fıkraya göre idarî para cezasına karar verirken, 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17'nci maddesinin ikinci fıkrası bağlamında, ihlâlin tekerrürü, süresi, teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlâlin gerçekleşmesindeki belirleyici etkisi, verilen taahhütlere uyup uymaması, incelemeye yardımcı olup olmaması, gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususları dikkate alır." kuralı uyarınca Yönetmelikle belirlenecek hususların değerlendirilmesi yapılmalıdır.

Kurul, 4054 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesinin gerek değişiklikten önceki gerekse bugünkü hâlinde, teşebbüs veya teşebbüs birliğinin cirosunun %10'una kadar ceza uygulamak yetkisini haizdir ve hiçbir şekilde bu sınırın aşamayacağı açıktır. Anılan maddede, "...ihlâlin tekerrürü, süresi, teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlâlin gerçekleşmesindeki belirleyici etkisi, verilen taahhütlere uyup uymaması, incelemeye yardımcı olup olmaması, gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususları..." denilmek suretiyle idarî para cezasının belirlenmesinde dikkate alınacak hususların örnek kabilinden sayılmış olduğu görülmektedir. Belirtilen maddede oran belirlenirken dikkate alınacak hususlara yer verilmiş olup, söz konusu hususların orana etkisi noktasında bir



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2011/3576  
Karar No : 2017/949

belirlemeye gidilmemiş, bu konu 16. maddenin son fıkrası uyarınca Kurum tarafından konu hakkında çıkarılacak Yönetmeliğe bırakılmıştır.

Bu anlamda, Yönetmelik ile yapılan düzenlemenin, Kurul'un bireysel olaylar bakımından sahip olduğu takdir yetkisini, bir düzenleyici işlemle gelecekteki bütün benzer olaylar için ortaya koyması olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Nispi olarak belirlenen idari para cezalarında, idari para cezası uygulayacak makama geniş bir takdir yetkisi verilmesi, idari yaptırımların muhatapları açısından eşitlik ve hukuki güvenlik ilkeleri bakımından sakıncalar yaratmakta olup, bu noktada nispi idari para cezaları açısından miktar veya oran aralığının dar tutulması veyahut belirtilen aralıkta takdir yetkisinin kullanımında idarenin eşitlik ilkesi çerçevesinde objektif kriterleri belirlemesi ve bu şekilde idari para cezalarının muhatapları açısından hukuki güvenlik ilkesinin sağlanması gerekmektedir. İdari para cezası miktarının tespitinde objektif kriterlerin belirlenmesi, idarenin takdir yetkisinin yargısal denetimine olanak sağlaması ve bu bağlamda hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi yönünden önem arz etmektedir.

Yönetmeliğin, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinde belirtilen hususlara ilişkin olarak ve anılan maddenin verdiği yetki uyarınca, Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinde ifadesini bulan kanunilik ilkesi sınırları çerçevesinde ve bu Kanun'un 17. maddesinin 2. fıkrası ile 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinde idarî para cezası miktarının belirlenmesinde kullanılacağı öngörülen kriterler göz önüne alınarak, Kanun'da öngörülen azami yüzde onluk oranı aşmamak üzere belirlenmesine yönelik olarak ve Kanun'un verdiği takdir yetkisinin objektifleştirilmesi amacıyla yapılan dava konusu düzenlemelerde üst hukuk normlarına ve dayanağı Kanun hükümlerine aykırılık görülmemiştir.

Yönetmeliğin, "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinin (ç) bendinde yer alan "Kartel" tanımı ile "Temel Para Cezası" başlıklı 5. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi yönünden incelenmesinden;

4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi kapsamında yer alan rekabete aykırı davranışlar madde metninde tadadi olarak sayılmış olduğundan, Kanun maddesi çerçevesinde ve metnin sınırını aşmayacak nitelikte belirlenmiş bulunan kartel tanımında 4054 sayılı Kanun'a aykırı bir yön bulunmamakta olup; Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinde belirtildiği üzere, türü ve miktarı kanunla belirlenen bir yaptırımın Kanun ile belirlenen çerçeve hükmünün içeriği ikincil nitelikteki işlemlerle doldurulabileceğinden, idarî yaptırımlarda kanunilik ilkesine de aykırı bulunmamıştır.

Başka bir anlatımla, Yönetmelikteki "kartel" tanımıyla yasaklanan davranışlar, hâlihazırda Kanun'un 4. maddesinde rekabet ihlâli olarak belirtilen davranışlar olduğundan, Yönetmelikte yeni veya farklı bir düzenleme yapılmamış olup, yapılan düzenlemede var olan yasakların "kartel" başlığı altında sınıflandırılması söz konusu olmuştur.

Bu sınıflandırmanın ise, 4054 ve 5326 sayılı Kanunlarda yer alan idarî para cezasının belirlenmesinde ihlâlin ağırlığı kriterinin göz önüne alınması gerektiği yönündeki hükümleri





T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2011/3576  
Karar No : 2017/949

çerçevesinde ve bu hükümlere uygun olarak yapıldığı anlaşılmaktadır.

Öte yandan, Kanun'da belirlenmiş bulunan yüzde onluk sınır çerçevesinde salt temel cezaya yönelik olarak kartel ve diğer ihlaller arasında yapılan sınıflandırma, nihai cezanın belirlenmesi niteliğinde olmadığından, idarî para cezasının üzerinden belirleneceği orana bir alt sınır getirilmesi niteliğinde değerlendirilemeyeceği de açıktır.

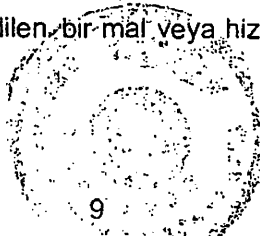
Belirtilen hususların birlikte değerlendirilmesinden, Yönetmeliğin 3. maddesinin (ç) bendinde yer alan "Kartel" tanımı ile "Temel Para Cezası" başlıklı 5. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde yer alan düzenlemeler, 4054 sayılı Kanun kapsamında yer alan ihlaller karşılığında uygulanacak idarî para cezasının belirlenmesi noktasında, ihlalin ağırlığı kıstası dikkate alınarak yapılan bir sınıflandırma niteliğinde olduğundan, bu maddelerde dayanağı Kanun hükümlerine aykırılık görülmemiştir.

**Dava konusu 18.04.2011 tarih ve 11-24/464-139 sayılı Rekabet Kurulu kararının davacı şirkete idarî para cezası verilmesine ilişkin kısmının incelenmesine gelince;**

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 3. maddesinde, piyasada mal veya hizmet üreten, pazarlayan, satan gerçek ve tüzelkişilerle, bağımsız karar verebilen ve ekonomik bakımdan bir bütün teşkil eden birimler teşebbüs olarak tanımlandıktan sonra, 4. maddesinde, "Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır.

Bu hâller, özellikle şunlardır:

- Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kâr gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi,
- Mal veya hizmet piyasalarının bölüşülmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının veya unsurlarının paylaşılması ya da kontrolü,
- Mal veya hizmetin arz ya da talep miktarının kontrolü veya bunların piyasa dışında belirlenmesi,
- Rakip teşebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması, kısıtlanması veya piyasada faaliyet gösteren teşebbüslerin boykot ya da diğer davranışlarla piyasa dışına çıkartılması yahut piyasaya yeni gireceklerin engellenmesi,
- Münhasır bayilik hariç olmak üzere, eşit hak, yükümlülük ve edimler için eşit durumdaki kişilere farklı şartların uygulanması,
- 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.



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2011/3576  
Karar No : 2017/949

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.

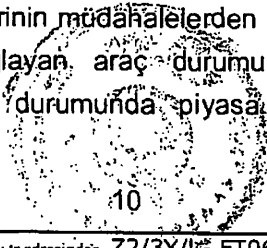
Ekonomik ve rasyonel gerekçelere dayanmak koşuluyla taraflardan her biri uyumlu eylemde bulunmadığını ispatlayarak sorumluluktan kurtulabilir." kuralına yer verilmiştir.

Bu kuralla, belirli bir mal ve hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma veya kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı bulunarak açıkça yasaklanmıştır.

Diğer yandan, Kanun'un "Para Cezaları" başlıklı 16. maddesinin üçüncü fıkrasında, bu Kanun'un 4, 6 ve 7. maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunanlara, ceza verilecek teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin nihai karardan bir yıl önceki malî yıl sonunda oluşan veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa nihai karara en yakın malî yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayrisafi gelirinin yüzde onuna kadar idarî para cezası verileceği belirtilmiştir.

Dosyanın incelenmesinden; Kuruma Mart ve Nisan 2009 dönemlerinde yapılan muhtelif şikâyetlerde otomobil ve hafif ticari araç satışı alanında faaliyette olan teşebbüsler hakkında, 16.03.2009 tarihli Özel Tüketim Vergisi indirimi sonrasında arzı kısıtlandıkları, yakın zamanlı fiyat artışına gittikleri ileri sürüldüğünden ön araştırma yapılmasına karar verildiği, düzenlenen rapor uyarınca, anılan konu hakkında, soruşturma açılmamasına karar verilmekle birlikte aynı toplantıda Kurul tarafından Otomotiv Distribütörleri Derneği (O.D.D.) ve Otomotiv Sanayii Derneği (O.S.D.) üyesi teşebbüslerin, muhtelif tarihlerde yapılan toplantılarda bir araya gelerek fiyat, üretim, satış konusunda bilgi ve tahminleri paylaşarak 4054 sayılı Kanunun 4. maddesinin ihlâl edip etmediklerinin tespiti için ön araştırma yapılmasına karar verildiği, hazırlanan 28.8.2009 tarihli ön araştırma raporunun görüşüldüğü toplantıda sektörde faaliyet gösteren on dokuz teşebbüs hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açıldığı, savunmaların istendiği ve dört firmanın daha soruşturmaya dâhil edildiği, yapılan soruşturma sonucunda 18.04.2011 tarihli Kurul toplantısında tesis edilen 11-24/464-139 sayılı dava konusu Kurul kararıyla; incelemede, yerinde bulunmuş belgeler ve yapılan tespitler ile teşebbüsün usul ve esasa ilişkin itirazları dikkate alınarak, 4054 sayılı Kanun'un ihlâl edildiğinden bahisle, Kanun'un 16. maddesinin üçüncü ve beşinci fıkraları ile Ceza Yönetmeliği hükümleri uyarınca davacı şirkete 2010 yılı gayrisafi yıllık gelirinin %0,6'sı oranında olmak üzere 5.429.255,32-TL idari para cezası verildiği anlaşılmaktadır.

4054 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde; rekabetin sağlandığı bir piyasa ekonomisinde fiyat ve kâr göstergelerinin müdahâlelerden uzak olarak belirleneceği; rekabetin, piyasa ekonomisinin işlerliğini sağlayan araç durumundaki bir süreç olduğu, rekabeti oluşturacak şartların bulunmaması durumunda piyasa ekonomisinin sağlıklı bir şekilde



T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2011/3576  
Karar No : 2017/949

işleminin mümkün olmayacağı, bu sürecin sağlıklı işlemini temin etmek bakımından teşebbüslerin rekabete aykırı fiil ve davranışlardan sakınması gerektiği belirtilmiştir.

4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile, belirli bir mal ve hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma veya kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri yasaklanmıştır. Anılan maddenin gerekçesinde; maddenin amacı bakımından anlaşmanın, Medeni Hukuk'un geçerlilik koşullarına uymasa bile tarafların kendilerini bağlı hissettikleri her türlü uzlaşma ya da uyuşma anlamında kullanıldığı, anlaşmanın yazılı veya sözlü olmasının bir öneminin olmadığı belirtilmiştir.

4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre, anlaşma, uyumlu eylem veya teşebbüs birliği kararlarının rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı amaç taşıması yeterlidir; amacı bu olduğu takdirde, söz konusu davranışların ayrıca piyasada rekabeti bozucu etkilerinin görülmesi veya bu etkilerin ispatı aranmayacaktır. Bir başka anlatımla, rekabeti ihlâl edici amacın belirlenebildiği durumlarda, rekabete aykırı olduğu iddia edilen fiil ve davranışların mahiyetinin belirlenmesi asgari seviyede önem taşımaktadır. Nitekim 4054 sayılı Kanun'un aktarılan hükümleri ve buna ilişkin gerekçelerde özetle; rekabetin ihlâl edilmesini amaç edinen fiil ve davranışların yasaklandığı belirtilmiştir.

Rekabet açısından önemli olduğunda kuşku bulunmayan geleceğe ilişkin rekabete hassas bilgilerin piyasada rekabet edilen başka bir teşebbüsle paylaşılmasında, rekabeti ihlal edici bir amacın olduğu şüphesi ortaya çıkacaktır. Nitekim gerek Avrupa Birliği Adalet Divanının (ABAD'ın) "T-Mobile" kararında gerekse doktrinde rakipler arasında gelecekteki davranışlarına yönelik belirsizlikleri ortadan kaldıracabilecek nitelikte olan bilgi paylaşımlarının rekabete aykırı olarak değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Söz konusu rekabete hassas bilgi; geleceğe ilişkin fiyat veya buna ilişkin stratejik bir bilgi olduğu takdirde, rekabeti ihlâl etme amacının ayrıca irdelenmeye ihtiyaç göstermeyecek şekilde ortada olduğu da açıktır. Ayrıca, teşebbüsler arası bilgi paylaşımlarının, piyasada bir etkisinin olmadığı ileri sürülebilirse de, belirtilen rekabete hassas bilgi paylaşımının, teşebbüslerin gelecekte piyasada alacakları kararlarda etkili olacağına aksi ispatlanmadıkça kabul edilmesi gerekmektedir. Bu durum, ABAD'ın "Polypropylene" ve "Sugar" kararlarında teşebbüsler aleyhine bir karine olarak değerlendirilmiştir. Bir başka anlatımla; fiyatların yükseltilmesi hususunda rakipler arasında kesin bir anlaşmaya varılmasa dahi bir rakibin geleceğe ilişkin fiyatlama stratejisini açıkladığı bir toplantıya sadece katılmış olmak da bir karine olarak kabul edilmektedir.

Dava konusu uyuşmazlıkta; soruşturma raporu ve eklerinin incelenmesinden, davacı teşebbüsün 19.03.2009 tarihli ODD toplantısına katıldığı, nitekim bu toplantıya katılan teşebbüslerin kısa vadede zam yapacaklarına dair beyanlarının yer aldığı, bu hâliyle anılan toplantıda doğrudan doğruya geleceğe yönelik fiyat stratejisi paylaşımının olduğu, yine aynı mahiyette bilgilerin bireysel iletişimler yoluyla da paylaşıldığı Kurul kararında yer verilen delillerden anlaşılmaktadır.

T.C.  
DANIŞTAY  
ONÜÇÜNCÜ DAİRE  
Esas No : 2011/3576  
Karar No : 2017/949

Dava konusu Kurul kararında teşebbüslere verilen para cezalarının, teşebbüsler özelinde ve ayrıntılarıyla nasıl belirlendiğinin açıklığa kavuşturulmasını teminen Dairemizin 27.11.2015 tarih ve E: 2011/3576 sayılı ara kararıyla davalı idareden bilgi ve belge istenilmiştir. Ara kararına verilen cevaptan; teşebbüsler özelinde önce temel para cezasının belirlendiği, ardından Yönetmelikte yer alan sebeplere uygun olarak arttırım ve indirimlerin uygulandığı anlaşılmaktadır. Ayrıca, Kurum tarafından ara kararına verilen cevaba karşı davacının cevaplarının alınmasını teminen açıklayıcı belgelerin de eklendiği ara kararının davacıya tebliğ edildiği, davacının söz konusu hususa ilişkin beyanlarını süresinde sunduğu görülerek, beyan dilekçelerinde ileri sürülen hususlar da incelendiğinde, idari para cezasının belirlenmesine ilişkin Kurul kararında hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Bu durumda, dosyadaki bilgi ve belgeler değerlendirildiğinde, davacının, yeni binek ve hafif ticari araçlar pazarında faaliyet gösteren ve ihlâl taraf olan diğer teşebbüslerle geleceğe yönelik fiyat ve satış stratejileri ile hedef ve stok bilgilerini toplantı ve/veya bireysel iletişimler yoluyla paylaşmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettiği anlaşıldığından, hakkında idarî para cezası verilmesine ilişkin dava konusu Rekabet Kurulu kararında hukuka aykırılık görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle; davanın **REDDİNE**, ayrıntısı aşağıda gösterilen toplam 279,60-TL yargılama giderinin davacı üzerinde bırakılmasına, posta gideri avansından artan tutarın kararın kesinleşmesinden sonra istemi hâlinde davacıya iadesine, bu kararın tebliğ tarihini izleyen 30 (otuz) gün içerisinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na temyiz yolu açık olmak üzere, 06.04.2017 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye	Üye
Nevzat	Dr. Hasan	Doç. Dr. Gürsel	İlker	Fatih Mehmet
ÖZGÜR	GÜL	ÖZKAN	SERT	ALKIŞ

Yargılama Giderleri :	
Toplam Harç	: 99,60-TL
Posta Gideri	: 180,00-TL
Toplam	: 279,60-TL

