



T.C.
DANI TAY
13. Daire

Esas No: 2015/2445
Karar No: 2015/4605
Karar Tarihi: 16.12.2015

REKABET KURULU KARARININ PTAL STEM - BANKACILIK SEKTÖRÜNDE FAAL YET GÖSTEREN TE EBBÜSLER N FA Z ORANLARINI VE ÜCRETLER B RL KTE BEL RLEMEK ÜZERE REKABET SINIRLAYICI EYLEMLERDE BULUNDUKLARI - KURUL KARARINDA HUKUKA AYKIRILIK BULUNMADI I

ÖZET: Bankacılık sektöründe faaliyet gösteren te ebbüslerin, çe itli bankacılık hizmetlerine yönelik uygulanan faiz oranlarını ve ücretleri birlikte belirlemek üzere rekabeti sınırlandırıcı nitelikte eylemlerde buldukları, söz konusu eylemlerin mevduat (kamu bankaları açısından kamu mevduatı da dahil olmak üzere), kredi ve kredi kartı hizmetlerini konu edinen bir uzla ma kapsamında vuku buldu u, uzla manın ortak paydasını, fiyat stratejilerinin birlikte belirlenmesinin olu turdu u, uzla manın unsurlarının belirlenmesi, uygulanması ve takibinin ise taraflar arasında gerçekleştirilen bir dizi ileti im, bilgi payla ımı ve mutabakat vasıtasıyla ifa edildi i, uzla maya ili kin olarak, yerinde yapılan incelemelerde belgeler elde edildi i, bu belgelerin içeriklerinden soru turmaya taraf bankalar arasında rekabete hassas bilgilerin bir anla ma kapsamında payla ıldı ı, bazı belgelerde pazarda rekabet eden bankaların üst yöneticilerinin kahvaltılarda bulu tukları, bu bulu ma ve görü meler neticesinde bir anla manın varlı ını ortaya koyar nitelikte bilgi payla ımlarının yapıldı ı dosyada bulunan belgelerden anla ılmaktadır. Bu itibarla, davacının belirtilen rekabete aykırı davranı larıyla Kanun'un ilgili maddesini ihlal etti i anla ıldı ından, 2011 mali yılı sonunda olu an ve Kurul tarafından belirlenen yıllık gayrisafi gelirlerinin takdirenen % 1'i oranında olmak üzere davacıya ?-TL idari para cezası verilmesine ili kin dava konusu Kurul kararında hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

(4054 S. K. m. 4, 16)

stem Özet: Ankara 2. dare Mahkemesi'nin 25.12.2014 tarih ve E:2014/119, K:2014/1580 sayılı kararının; hem Kurul kararının hem de Mahkeme kararının yeteri kadar gerekçeli olmadığı, soru turma kapsamında pazar tanımlaması yapılmamasının hatalı olduğu, kamu bankalarının tek bir ekonomik bütünlük olduğu, uzla manın varlı ının ispat edilemediği, zorlama yorum ve çıkarımlarla hakkında herhangi bir belge elde edilememi bankaların ihlale katıldığı ının iddia edildiği, bu iddianın herhangi bir ekilde ispatının olmadığı, piyasa gereği gerçekleştirilen paralel davranı ların bir uzla ma sonucu gerçekleştirildiğinin kabul edildiği, bunun sadece bir varsayım olduğu, bilinçli paralel davranı ın herhangi bir ekilde ispatlanamadığı, tek bir uzla manın ispat edilemediği, delillerin keyfi değerlendirildiği, verilen cezanın ölçülü olmadığı ileri sürülerek bozulması istenilmektedir.

Savunmanın Özeti: Temyiz isteminin reddiyle usul ve yasaya uygun olan dare Mahkemesi kararının onanması gerektiği savunulmaktadır.

Danı tay Tetkik Hakimi ?.. A'nın Dü ünçesi: Temyiz isteminin reddiyle Mahkeme kararının onanması gerektiği dü ünülmektedir.



T.C.
DANI TAY
13. Daire

Esas No: 2015/2445
Karar No: 2015/4605
Karar Tarihi: 16.12.2015

TÜRK M LLET ADINA

Karar veren Danı tay Onüçüncü Dairesi'nce, Tetkik Hakimi'nin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra, 2577 sayılı dari Yargılama Usulü Kanunu'nun 17 nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca davacının duru ma istemi yerinde görülmeyerek ve dosya tekemmül etti inden yürütmenin durdurulması istemi hakkında ayrıca bir karar verilmeksizin i in gere i görü üldü:

Dava; Türkiye'de faaliyet gösteren bankaların mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetlerine ili kin faiz oranı, ücret ve komisyonların birlikte belirlenmesi konusunda anla ma ve/veya uyumlu eylem içerisinde bulunmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4 üncü maddesine aykırı davranıp davranmadıkları konusunda yapılan soru turma sonucu, davacı irket hakkında Kanun'un 4 üncü maddesinin ihlal edildi inden bahisle 82.172.910-TL idari para cezası uygulanmasına ili kin 08.03.2013 tarihli ve 13-13/198-100 sayılı Rekabet Kurulu kararının iptali istemiyle açıldı ; dare Mahkemesi'nce; soru turma raporu ve ekleriyle dosyada mevcut tüm bilgi, belge ve deliller birlikte de erlendirildi inde; soru turma konusu bankaların mevduat, kredi, kredi kartı hizmetleri, faiz oranları ve birtakım ücretlerin belirlenmesi konularında piyasada rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama etkisi do uran veya bu etkiyi do urabilecek nitelikte olan anla ma ve uyumlu eylem içerisinde buldukları, ticari sır niteli iindeki bilgileri birbirleriyle payla tıkları, piyasaya yönelik kararların uyum ve müzakere içinde beraberce alınmasına yönelik irade mutabakatı do rultusunda hareket ettikleri, bu mutabakat kapsamında kararla tırılan hususların hayata geçirildi inin iktisadi analiz ve grafiklerle sabit oldu u dikkate alındı nda, söz konusu anla ma ve uyumlu eylemlerin tarafı olan davacı banka tarafından 4054 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinin ihlal edildi i sonucuna varıldı ndan, bu eylemlerinin kar ılı ı olarak davacı hakkında 2011 mali yılı sonunda olu an yıllık gayrisafi gelirleri üzerinden takdiren % 1 oranında, toplam 82.172.910-TL idari para cezası uygulanmasına ili kin dava konusu Kurul kararında hukuka aykırılık görülmedi i, davacı tarafından tüm kamu bankalarının (Ziraat, Vakıfbank ve Halkbank) tek bir ekonomik bütünlük olarak dikkate alınması gerekti inin iddia edildi i, her üç bankanın kurulu unun, kurulu amacının ve temel yapılanmasının Kanun hükümleriyle düzenlendi i, her birinin Türk Ticaret Kanunu ve Bankacılık Kanunu hükümleri uyarınca anonim irket niteli inde ba ımsız tüzel ki ilik oldukları, tüm bankacılık hizmetleri alanında faaliyet gösterebildikleri, bankacılık faaliyetlerinde özel bankalarla oldu u gibi di er kamu bankaları ile de rekabet ettikleri, ticari stratejilerin belirlenmesine etki eden verilerin di er kamu sermayeli bankalarla payla ılmasının söz konusu olmadığı, her üç kamu bankasının da kendi yönetim organlarının bulundu u, stratejik kararlar dahil her türlü icrai kararların söz konusu organlar tarafından alındı ı, bankaların yönetim organlarında, aynı zamanda ba ka bir kamu otoritesinde görev alan bir yöneticinin bulunması yönünde herhangi bir hukuki zorunluluk bulunmadı ı gibi fiili durumda da yönetici kadrolarında herhangi bir kamu görevlisinin bulunmadı ı, bankalarda e zamanlı olarak görev alan bir yönetici bulunmadı ı, her üç kamu sermayeli bankanın da karar alma süreçlerinde banka dı ndan herhangi bir merciin veya ahsın mevzuattan kaynaklanan bir müdahale yetkisinin bulunmadı ı, bankaların yönetim organları tarafından alınan kararların hukuki veya fiili olarak herhangi bir kamu otoritesinin onayına tabi olmadığı, bu tür mercilerin bankaların yönetim organları yerine



T.C.
DANI TAY
13. Daire

Esas No: 2015/2445
Karar No: 2015/4605
Karar Tarihi: 16.12.2015

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 mutlak 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, Ziraat Bankası, Vakıfbank ve Halk Bankası'nın birbirinden bağımsız, dolayısıyla rekabeti engelleme, bozma, kısıtlama amacı taşıyan veya bu etkiyi doğurabilecek nitelikte olan eylemlerden kaçınma yükümlülüğü bulunan tüzel kişilikler oldukları sonucuna ulaşıldığından aksi yöndeki davacı iddialarına itibar edilmediği gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir, bu karar davacı tarafından temyiz edilmiştir.

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4 üncü maddesinde, "Belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğurabilecek nitelikte olan teebbüsler arasındaki anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır.

Bu haller, özellikle şunlardır:

- Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kar gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi,
- Mal veya hizmet piyasalarının bölünmesi ile her türlü piyasa kaynaklarının veya unsurlarının paylaşılması ya da kontrolü,
- Mal veya hizmetin arz ya da talep miktarının kontrolü veya bunların piyasadaki belirlenmesi,
- Rakip teebbüslerin faaliyetlerinin zorlaştırılması, kısıtlanması veya piyasada faaliyet gösteren teebbüslerin boykot ya da diğer davranışlarla piyasadaki çıkarılması yahut piyasaya yeni gireceklerin engellenmesi,
- Münhasır bayilik hariç olmak üzere, eylet hak, yükümlülük ve edimler için eylet durumdaki kişilere farklı şartların uygulanması,
- Anlaşmanın niteliği veya ticari teamüllere aykırı olarak, bir mal veya hizmetle 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 tebbühüne bağlanması ya da arz edilen bir mal veya hizmetin tekrar arzına ilişkin şartların ileri sürülmesi,

Bir anlaşmanın varlığının ispatlanamadığı durumlarda piyasadaki fiyat değişimlerinin



T.C.
DANI TAY
13. Daire

Esas No: 2015/2445
Karar No: 2015/4605
Karar Tarihi: 16.12.2015

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 " dari Para Cezaları" ba lıklı 16 ncı maddesinin 3 üncü fıkrasında, Kanun'un 4, 6 ve 7 nci maddelerinde yasaklanmı davranı larda bulunanlara, ceza verilecek te ebbüs ile te ebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin nihai karardan bir önceki mali yıl sonunda olu an veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa nihai karar tarihine en yakın mali yıl sonunda olu an ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayrisafi gelirlerinin yüzde onuna kadar idari para cezası verilece i belirtilmi tir.

Dava dosyasının incelenmesinden; bankalar tarafından uygulanan faiz oranlarının en yüksek oran üzerinden tespit edildi i, faiz oranlarında hiçbir bankanın indirimine gitmedi i, tüm bankaların aynı faiz oranını kullandı ı iddiaları üzerine yapılan inceleme sonucu Kurul tarafından ön ara tırma yapılmasının kararla tırıldı ı, hazırlanan ön ara tırma raporu üzerine 4054 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinin ihlal edilip edilmedi inin belirlenmesi amacıyla soru turma açılmasına karar verildi i, soru turmanın Akbank, Garanti, Bankası, Ykb, Teb, Vakıfbank, Halkbank, Ziraat, Denizbank, Finansbank, Hsbc ve Ing Bankaları hakkında yürütüldü ü, soru turmanın tamamlanması üzerine hazırlanan rapor, bankalar tarafından verilen yazılı ve 25.02.2013 tarihli sözlü savunma toplantısında yapılan savunmalar da de erlendirilerek, dava konusu Kurul kararıyla söz konusu te ebbüslerin 4054 s. Kanun'un 4 üncü maddesini ihlal etti i sonucuna varıldı ı ve ilgili te ebbüslere idari para cezasının uygulandı ı anla ılmaktadır.

4054 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesiyle belirli bir mal ve hizmet piyasasında do rudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma veya 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 yasaklanmı tir. Bu itibarla, 4054 sayılı Kanun'un 16 ncı maddesine dayalı olarak bir rekabet ihlaline idari para cezası uygulanabilmesi için, Kanun'un 4 üncü maddesinde belirtilen rekabete aykırı bir anla manın yapılması ya da uyumlu eylemin gerçekleşmesi ve ayrıca bu hukuka aykırı davranı ların varlı ının ortaya konulması gerekir.

Anılan Kanun'un 4 üncü maddesinin gerekçesinde ise maddenin amacı bakımından anla manın, Medeni Hukuk'un geçerlilik ko ullarına uymasa bile tarafların kendilerini ba lı hissettikleri her türlü uzla ma ya da uyu ma anlamında kullanıldı ı, anla manın yazılı veya sözlü olmasının bir öneminin olmadı ı belirtilmi tir.

4054 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde; rekabetin sa landı ı bir piyasa ekonomisinde fiyat ve kar göstergelerinin müdahalelerden uzak olarak belirlenece i; rekabetin, piyasa ekonomisinin i lerli ini sa layan araç durumundaki bir süreç oldu u, rekabeti olu turacak artların bulunmaması durumunda piyasa ekonomisinin sa lıklı bir ekilde i lemesinin mümkün olamayaca ı, bu sürecin sa lıklı i lemesini temin etmek bakımından



T.C.
DANI TAY
13. Daire

Esas No: 2015/2445
Karar No: 2015/4605
Karar Tarihi: 16.12.2015

te ebbüslerin rekabete aykırı fiil ve davranı lardan sakınması gerekti i belirtilmi tir.

Rekabeti ihlal edici amacın belirlenebildi i durumlarda, rekabete aykırı oldu u iddia edilen fiil ve davranı ların mahiyetinin belirlenmesi asgari seviyede önem ta ıtmaktadır. Nitekim 4054 sayılı Kanun'un aktarılan hükümleri ve buna ili kin gerekçelerde özetle; rekabetin ihlal edilmesini amaç edinen fiil ve davranı ların yasaklandı ı belirtilmi tir. Rekabet açısından önemli oldu unda ku ku bulunmayan gelece e ili kin fiyat ve maliyet gibi bilgilerin piyasada rekabet edilen ba ka bir te ebbüsle payla ılmasında rekabeti ihlal edici bir amacın oldu u üphesinin ortaya çıkaca ı açıktır. Rekabete hassas bilgilerin payla ımının belirli bir süreç dahilinde tekrarlanıyor olması da bu üpheyi destekler ve bir anla manın varlı ını ortaya koyar niteliktedir. Ayrıca bilgi payla ımının tekrar etmiyor olmasının, rekabete hassas bilgi payla ımını rekabete aykırı bir anla ma olmaktan çıkarmayaca ı, bu durumun her somut olayın niteli ine göre ilgili mercilerce de erlendirilece i de açıktır.

Bankacılık sektöründe faaliyet gösteren te ebbüslerin, çe itli 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 uzla ma kapsamında vuku buldu u, uzla manın ortak paydasını, fiyat stratejilerinin birlikte belirlenmesinin olu turdu u, uzla manın unsurlarının belirlenmesi, uygulanması ve takibinin ise taraflar arasında gerçekleştirilen bir dizi ileti im, bilgi payla ımı ve mutabakat vasıtasıyla ifa edildi i, uzla maya ili kin olarak, yerinde yapılan incelemelerde belgeler elde edildi i, bu belgelerin içeriklerinden soru turmaya taraf bankalar arasında rekabete hassas bilgilerin bir anla ma kapsamında payla ıldı ı, bazı belgelerde pazarda rekabet eden bankaların üst yöneticilerinin kahvaltılarda bulu tukları, bu bulu ma ve görü meler neticesinde bir anla manın varlı ını ortaya koyar nitelikte bilgi payla ımlarının yapıldı ı dosyada bulunan belgelerden anla ılmaktadır.

Davacı te ebbüsün; soru turma kapsamında elde edilen Belge-2'den ve bu belgeye dayalı yapılan iktisadi analizlerden varlı ı açıkça anla ılan centilmenlik anla masına taraf oldu u, Belge-3 ve Belge-4 ile bu belgelere dayalı yapılan analizlerden mevduat faizlerindeki orana ili kin anla maya katıldı ı, Belge-14, Belge-16, Belge-19, Belge-20 ve Belge-21'den kamu sermayeli bankaların aralarında rekabeti bozucu amaç ta ıyan anla ma yaptıkları, davacının da bu anla maya dahil oldu u anla ılmaktadır.

Bu itibarla, davacının belirtilen rekabete aykırı davranı larıyla Kanun'un 4 üncü maddesini ihlal etti i anla ıldı ından, 2011 mali yılı sonunda olu an ve Kurul tarafından belirlenen yıllık gayrisafi gelirlerinin taktiren % 1'i oranında olmak üzere davacıya 82.172.910-TL idari para cezası verilmesine ili kin dava konusu Kurul kararında hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

Davanın reddi yolundaki temyize konu Ankara 2. dare Mahkemesi'nin 25.12.2014 tarih ve E:2014/119, K:2014/1580 sayılı kararında, 2577 sayılı dari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49 uncu maddesinin 1 inci fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadı ından, temyiz istemi yerinde görülmeyerek Mahkeme kararının yukarıda



T.C.
DANIŞTAY
13. Daire

Esas No: 2015/2445
Karar No: 2015/4605
Karar Tarihi: 16.12.2015

belirtilen gerekçeyle ONANMASINA; dosyanın anılan Mahkeme'ye gönderilmesine, kullanılmayan 45,60.-TL yürütmeyi durdurma harcının istemi halinde davacıya iadesine, bu kararın tebliğ tarihini izleyen 15 (on beş) gün içerisinde kararın düzeltilmesi yolu açık olmak üzere, 16.12.2015 tarihinde oybirliği ile karar verildi. (m)