

**T.C.**  
**DANIŞTAY**  
**İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU**  
**Esas No : 2019/2709**  
**Karar No : 2021/1109**

**TEMYİZ EDEN (DAVACI)** : Türkiye Vakıflar Bankası T. A.O.  
**VEKİLİ** : Av. Mehmet Haluk Arı  
UETS Kodu: 16497-94788-38637 (E-Tebliğat)

**KARŞI TARAF (DAVALI)** : Rekabet Kurumu  
UETS Kodu: 35495-15945-49388 (E-Tebliğat)  
**VEKİLİ** : Hukuk Müşaviri Mehmet Özden

**İSTEMİN KONUSU** : Ankara 2. İdare Mahkemesinin 19/07/2019 tarih ve E:2019/1091, K:2019/1462 sayılı ısrar kararının temyizen 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 davranış davranmadıkları konusunda yapılan soruşturma sonucu, davacı şirket hakkında Kanun'un 4. maddesinin ihlal edildiğinden bahisle 82.172.910,00-TL idarî para cezası uygulanmasına ilişkin 08/03/2013 tarih ve 13-13/198-100 sayılı Rekabet Kurulu kararının iptali istenilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi kararının özeti:** Ankara 2. İdare Mahkemesinin 25/12/2014 tarih ve E:2014/119, K:2014/1580 sayılı kararıyla;

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 2011 mali yılı sonunda oluşan yıllık gayrisafi gelirleri üzerinden taktiren %1 oranında, toplam 82.172.910,00-TL idarî para cezası uygulanmasına ilişkin dava konusu Kurul kararında hukuka aykırılık görülmediği, davacı tarafından tüm kamu bankalarının (ZİRAAT, VAKIFBANK ve HALKBANK) tek bir ekonomik bütünlük olarak dikkate alınması gerektiğinin iddia edildiği, her üç bankanın kuruluşunun, kuruluş amacının ve temel

T.C.  
DANIŞTAY  
İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU  
Esas No : 2019/2709  
Karar No : 2021/1109

yapılanmasının Kanun hükümleriyle düzenlendiği, her birinin Türk Ticaret Kanunu ve Bankacılık Kanunu hükümleri uyarınca anonim şirket niteliğinde bağımsız tüzel kişilik 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 dâhil 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 ya da doğurabilecek nitelikte olan eylemlerden kaçınma yükümlülüğü bulunan tüzel kişilikler oldukları sonucuna ulaşıldığından aksi yöndeki davacı iddialarına itibar edilmediği gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.

**Daire kararının özeti:** Danıştay Onüçüncü Dairesinin karar düzeltme aşamasında verilen 21/05/2019 tarih ve E:2016/4058, K:2019/1782 sayılı kararıyla;

Davalı idare tarafından Türkiye'de faaliyet gösteren 12 bankanın tamamının mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı hizmetlerine ilişkin olarak tek bir çerçeve anlaşma veya ortak plan dâhilinde belirli bir koordinasyon içerisinde hareket ettiğinin ve ihlale katılan teşebbüslerin söz konusu çerçeve anlaşma veya ortak plandan haberdar olduğunun yeterli seviyede (makul şüphenin ötesinde) bir ispat standardı ile ortaya konulamadığı, bu hususlara ilişkin olarak dava konusu Kurul kararında yer alan tespitlerin gerekli deliller ile desteklenmediği, dolayısıyla davalı idare tarafından eksik incelemeye dayalı olarak işlem tesis edildiği;

T.C.  
DANIŞTAY  
İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU  
Esas No : 2019/2709  
Karar No : 2021/1109

Nitekim, dava konusu Kurul kararının sonuç kısmında soruşturmaya taraf olan 12 bankanın tamamının mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetleri alanında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettikleri sonucuna varılmış ise de; dosya kapsamında yer alan bilgi ve belgeler incelediğinde, bazı bankaların sadece tek bir hizmet yönünden ihlâle katıldığı (Örneğin, *TEB sadece mevduat, HSBC ise sadece kredi kartı hizmetine ilişkin ihlâle katılmıştır.*), bazı bankaların ise bazı hizmetler yönünden hiçbir şekilde ihlâle katılmadığı (Örneğin, *kamu bankalarının kredi hizmetine ilişkin ihlâle katıldıklarına yönelik delil bulunmamaktadır.*), dolayısıyla 12 bankanın tamamının bütün sektörlerdeki (mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı) ihlâle katıldığından bahsedilemeyeceği, 12 bankanın tamamının farklı sektörlerle ilişkin olarak farklı bankalar arasında gerçekleşen ihlâllerin tamamından sorumlu tutulmasında hukuka uygunluk bulunmadığı;

Daha açık bir ifade ile, soruşturmaya taraf olan 12 bankanın tek bir çerçeve anlaşma veya ortak plan dâhilinde belirli bir koordinasyon içerisinde hareket ettiğinin ortaya konulmadığı açık olan dava konusu uyuşmazlıkta, ilgili bankalar hakkında ihlâle 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 bulunmadığı sonucuna varılarak Ankara 2. İdare Mahkemesinin 25/12/2014 tarih ve E:2014/119, K:2014/1580 sayılı kararının bozulmasına karar verilmiştir.

**İlk Derece Mahkemesi ısrar kararının özeti:** Ankara 2. İdare Mahkemesinin 19/07/2019 tarih ve E:2019/1091, K:2019/1462 sayılı kararıyla; davanın reddi yolundaki ilk kararda ısrar edilmiştir.

**TEMYİZ EDENİN İDDİALARI** \_\_\_\_\_ : Davacı tarafından, bozma kararına karşı gerekçesiz bir şekilde direnme kararı verildiği, hakkında soruşturma yürütülen bankalar arasında bir uzlaşmanın varlığının ispat edilemediği, davalı idarenin salt paralel davranışlar ile uyumlu eylem arasındaki ayrımı ortadan kaldırdığı, bu hususun mahkeme tarafından dikkate alınmadığı, verilen cezanın ölçülülük ve eşitlik ilkelerine aykırı olduğu ileri sürülmektedir.

**KARŞI TARAFIN SAVUNMASI** \_\_\_\_\_ : Davalı idare tarafından, İdare Mahkemesince verilen kararın usul ve hukuka uygun bulunduğu ve temyiz dilekçesinde öne sürülen nedenlerin, kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte olmadığı belirtilerek temyiz isteminin reddi gerektiği savunulmaktadır.

**DANIŞTAY TETKİK HÂKİMİ NURAY AVCIOĞLU'NUN DÜŞÜNCESİ** : Temyiz isteminin kabulü ile İdare Mahkemesi ısrar kararının bozulması gerektiği düşünülmektedir.

T.C.  
**DANIŞTAY**  
**İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU**  
Esas No : 2019/2709  
Karar No : 2021/1109

**TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca, Tetkik Hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 17. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca davacının duruşma istemi yerinde görülmeyerek gereği görüldü:

**İNCELEME VE GEREKÇE:**

**MADDİ 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/İİ-11-377.SB sayılı İlk İnceleme Raporu, Rekabet Kurulunun (Kurul) 26/05/2011 tarih ve 11-32 sayılı toplantısında görüşülerek, 11-32/673-M sayı ile; Türkiye'de faaliyet gösteren ve kredi kartı ihraç eden bankaların kredi kartı alışveriş ve gecikme faizi oranlarını da kapsayacak şekilde tüm faiz oranlarına ilişkin olarak önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.

Önaraştırma sonucunda hazırlanan 25/10/2011 tarih ve 2011-4-91/ÖA-11-171.HY sayılı Önaraştırma 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. (DENİZBANK), Finans Bank A.Ş. (FİNANSBANK), 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 İş Bankası A.Ş. (İŞ 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 teşebbüsler tarafından 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlâl edilip edilmediğinin belirlenmesi amacıyla soruşturma başlatılmıştır.

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

Soruşturmanın tamamlanması üzerine hazırlanan rapor, bankalar tarafından verilen yazılı savunmalar ve 25/02/2013 tarihli sözlü savunma toplantısında yapılan savunmalar da değerlendirilerek, dava konusu Kurul kararıyla, söz konusu teşebbüslerin mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetleri alanında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettiği sonucuna varıldığı ve ilgili teşebbüslere idarî para cezası uygulandığı anlaşılmaktadır.

Bunun üzerine, söz konusu Kurul kararının iptali istemiyle ilgili teşebbüsler tarafından ayrı ayrı davaların açıldığı, bakılan davanın da bu kapsamda olduğu anlaşılmaktadır.

**T.C.**  
**DANIŞTAY**  
**İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU**  
**Esas No : 2019/2709**  
**Karar No : 2021/1109**

**İLGİLİ MEVZUAT :**

4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 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:

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

Bir anlaşmanın varlığının ispatlanamadığı durumlarda piyasadaki fiyat değişmelerinin veya arz ve talep dengesinin ya da teşebbüslerin faaliyet bölgelerinin, rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik göstermesi, teşebbüslerin uyumlu eylem içinde olduklarına karine teşkil eder.

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

Diğer yandan, Kanun'un "İdarî Para Cezaları" başlıklı 16. maddesinin 3. fıkrasında, Kanun'un 4, 6 ve 7. maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunanlara, ceza verilecek teşebbüs ile teşebbüs 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 verileceği belirtilmiştir.

**HUKUKİ DEĞERLENDİRME:**

Rekabet Kurulunun 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlâl edilip edilmediğine

T.C.  
DANIŞTAY  
İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU  
Esas No : 2019/2709  
Karar No : 2021/1109

ilişkin kararları incelendiğinde, delillerin bir bütün olarak değerlendirilmesi suretiyle ortak bir plan kapsamında gerçekleştirilen tek bir ihlâl varlığına karar verilen uyuşmazlıklarda, "devam eden tek bir ihlâl" yaklaşımının benimsendiği görülmektedir. Türkiye'de faaliyet gösteren 12 bankanın mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetlerine yönelik olarak 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettiği sonucuna ulaşılan dava konusu Kurul kararında da, farklı teşebbüsler arasındaki farklı pazarlara ilişkin çeşitli anlaşma ve uyumlu eylemler devam eden tek bir ihlâl yaklaşımı kapsamında değerlendirilmiştir. Bu sebeple, söz konusu yaklaşıma ilişkin olarak bazı açıklamaların yapılması gerekmektedir.

Devam eden tek bir ihlâl yaklaşımı, ilk olarak Avrupa Birliği Komisyonunun 1986 tarihli *Polypropylene* kararı ile benimsenmiş ve bu tarihten itibaren kartel soruşturmalarında önemli bir yere sahip olmuştur. Bu yaklaşıma göre, ortak bir plan çerçevesinde aynı ekonomik amaca yönelik ve zamana yayılmış olan çeşitli davranışlar tek bir ihlâl olarak değerlendirilmektedir.

Devam eden tek bir ihlâl yaklaşımında, çeşitli seviyedeki anlaşma ve uyumlu eylemlerin çatısını oluşturan tek bir çerçeve anlaşma veya ortak planın, kapsam ve sınırlarının doğru bir şekilde belirlenmesi ile buna iştirak eden teşebbüslerin tespit edilmesi önem arz etmektedir. Zira, bu yaklaşımda çerçeve anlaşma veya ortak planın bir ya da birkaç unsuruna katılmış olan bir teşebbüsün ihlâlin tamamından sorumlu tutulması söz konusu olabilmektedir.

Bu itibarla, devam eden tek bir ihlâl yaklaşımında öncelikle anlaşma veya uyumlu eylemin ana unsurlarını içeren bir çerçeve anlaşmanın veya ortak planın ortaya konulması gerekmektedir. Çünkü, bu yaklaşım ancak çeşitli seviyedeki anlaşma veya uyumlu eylemlerin ortak bir plan dâhilinde belirli bir koordinasyon içerisinde gerçekleştirilmesi veya birbirleriyle irtibatının kurulabilmesi durumunda söz konusu olabilmektedir. Farklı teşebbüsler arasında ikili veya çok taraflı olarak gerçekleştirilen ihlâllerin tek bir çerçeve anlaşma veya ortak plan dâhilinde gerçekleştirildiğinin ise Rekabet Kurumu tarafından ortaya konulması gerekmektedir.

Öte yandan, hemen belirtmek gerekir ki, devam eden tek bir ihlâl yaklaşımı kapsamında bir teşebbüsün ihlâlin her aşamasına katılmış olması gerekmemekle birlikte, ihlâle katıldığı pazar veya ürün sebebiyle, diğer teşebbüslerin farklı pazar veya ürünlere ilişkin davranışlarından da sorumlu tutulabilmesi için, teşebbüsün çerçeve anlaşma veya ortak plandan haberdar olduğunun ya da en azından bu durumu bilebilecek durumda olduğunun ortaya konulması gerekmektedir.

Bu itibarla, farklı teşebbüsler arasında farklı pazarlara ilişkin olarak ikili veya çok taraflı anlaşmalar veya uyumlu eylemler ile gerçekleştirilen ihlâllerin, tek bir çerçeve anlaşma veya ortak plan dâhilinde gerçekleştirildiğinin ortaya konulmadığı ya da çerçeve anlaşmanın bazı unsurlarına katılan bir teşebbüsün söz konusu çerçeve anlaşmayı bildiğinin veya bilebilecek durumda olduğunun ortaya konulmadığı durumlarda; her bir teşebbüsün

T.C.  
DANIŞTAY  
İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU  
Esas No : 2019/2709  
Karar No : 2021/1109

ihlâlî tamamından değil, sadece dâhil olduğu kısmından sorumlu tutulması gerekmektedir.

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

Rekabet Kurulunun uyuşmazlığa konu 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 teşebbüsün, 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 bulduğu, uzlaşmanın ortak planının *fiyat stratejilerinin birlikte belirlenmesi* olduğu, Belge 1 ve Belge 2’den yedi adet piyasa yapıcı büyük banka (YKB, AKBANK, GARANTİ, İŞ BANKASI, VAKIFBANK, HALKBANK ve ZİRAAT) tarafından, kredi ve mevduat hizmetlerine yönelik fiyat tespiti hususunda bir uzlaşmanın tesis edildiği, Belge 3 ve Belge 4’ten 2007 tarihli belgeler (Belge 1, Belge 2) uyarınca yedi teşebbüs arasında varıldığı anlaşılan uzlaşmanın 2008 yılında da uygulanmaya devam ettiği, söz konusu ilk dört belgenin uzlaşmanın ortak planını somut olarak ortaya koyduğu, FİNANSBANK, HSBC, DENİZBANK, ING ve TEB’in ilerleyen tarihlerde belirli hizmet türleri bakımından söz konusu uzlaşmaya dâhil olduğu, Belge 10’a göre, en azından 10/06/2010 tarihinden itibaren uzlaşmanın kapsamının kredi kartı hizmetlerini de kapsayacak şekilde genişlediği, taraflar arasında gerçekleştirilen her bir anlaşma ve/veya uyumlu eylemin ayrı birer ihlâl niteliği taşımadığı, taraflarca gerçekleştirilen mutabakatların nihai amacı fiyat koordinasyonu olan bir uzlaşmanın unsurlarını oluşturduğu, Belge 14, Belge 16, Belge 19, Belge 20 ve Belge 21’den mevduat hizmetlerine ilişkin uzlaşmanın bir unsuru olarak kamu mevduatına yönelik bankacılık hizmetlerinde de rekabeti sınırlayıcı nitelikte eylemlerin fiiliyata geçirildiği, kamu bankalarının kamu mevduatı alanındaki söz konusu eylemlerinin ayrı bir uzlaşma değil, soruşturmaya taraf olan bütün bankaların katıldığı “uzlaşma” kapsamında gerçekleştirildiği sonucuna ulaşılarak, dava

T.C.  
DANIŞTAY  
İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU  
Esas No : 2019/2709  
Karar No : 2021/1109

konusu Kurul kararı ile soruşturmaya taraf olan 12 bankanın tamamının mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetleri alanında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettiklerine karar verilmiştir.

Görüldüğü üzere, dava konusu Kurul kararında ortak planı gösterdiği belirtilen ilk dört belgeden hareketle, yedi piyasa yapıcı bankanın mevduat ve kredi hizmetlerine yönelik fiyat tespitinde buldukları kanaatine ulaşılmış; ilerleyen tarihlerde ihlâl beş bankanın daha katıldığı ve ortak planın kredi kartı hizmetlerini de içerecek şekilde genişletildiği kabul edilmiş; ayrıca, kamu bankalarının kamu mevduatı hizmetine yönelik eylemleri de tüm bankaların katıldığı uzlaşmanın bir parçası olarak değerlendirilmiştir.

Dosya kapsamında yer alan bilgi ve belgeler incelendiğinde; Belge 2, Belge 3 ve Belge 4'ten YKB, AKBANK, GARANTİ, İŞ BANKASI, VAKIFBANK, HALKBANK ve ZİRAAT'ın mevduat hizmetlerine ilişkin olarak belirli bir uzlaşma içerisinde bulunduğu; Belge 6'dan YKB, AKBANK, GARANTİ, FİNANSBANK ve İŞ BANKASI'nın konut ve taşıt kredilerine ilişkin olarak belirli bir uzlaşma içerisinde bulunduğu; Belge 10, Belge 12, Belge 17, Belge 25, Belge 26 ve Belge 27'den YKB, AKBANK, GARANTİ, FİNANSBANK ve HSBC'nin kredi kartı hizmetlerine ilişkin olarak belirli bir uzlaşma içerisinde hareket ettiği; Belge 14, Belge 16, Belge 19, Belge 20 ve Belge 21'den VAKIFBANK, HALKBANK ve ZİRAAT'ın kamu mevduatı hizmetlerine ilişkin olarak belirli bir uzlaşma içerisinde hareket ettiği görülebilmekte ise de; davalı idare tarafından mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı hizmetlerine ilişkin olarak gerçekleştirilen çeşitli ihlallerin, devam eden tek bir ihlâl yaklaşımı kapsamında tek bir çerçeveye anlaşma veya ortak plan doğrultusunda gerçekleştirildiğinin ortaya konulmadığı; kararda ortak planı somut bir şekilde ortaya koyduğu kabul edilen ilk dört belgenin mevduata ilişkin bir uzlaşmayı ispatlamanın ötesine geçemediği, zira mevduata ilişkin uzlaşmanın ilk defa Belge 2 ile ortaya konulduğu, daha eski tarihli Belge 1'in ise konut kredisi faizlerine ilişkin olarak yalnızca iki banka arasındaki bir bilgi değişimini göstermekte olduğu, bu belgeden, daha sonraki bir tarihte gerçekleştiği anlaşılan mevduata ilişkin bir uzlaşmaya kredi hizmetinin de dâhil olduğu sonucunun çıkarılamayacağı; ayrıca mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı hizmetlerine ilişkin olarak farklı teşebbüsler arasında gerçekleştirilen çeşitli ihlallerin belirli bir koordinasyon içerisinde gerçekleştirildiğinin veya en azından söz konusu ihlaller arasındaki irtibatın ortaya konulmadığı; bunun yanında yalnızca bir veya iki hizmete yönelik olarak hakkında delil elde edilen (özellikle ihlale sonradan katıldığı değerlendirilen beş teşebbüsün) teşebbüslerin mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı hizmetlerini kapsayan genel bir çerçeve anlaşma veya ortak plandan haberdar olduğunun ortaya konulmadığı görülmektedir.

Bu durumda, davalı idare tarafından Türkiye'de faaliyet gösteren 12 bankanın tamamının mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı hizmetlerine ilişkin olarak tek bir çerçeve anlaşma veya ortak plan dâhilinde belirli bir koordinasyon içerisinde hareket ettiğinin ve ihlale katılan teşebbüslerin söz konusu çerçeve anlaşma veya ortak plandan



T.C.  
DANIŞTAY  
İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU  
Esas No : 2019/2709  
Karar No : 2021/1109

haberdar olduğunun yeterli seviyede (makul şüphenin ötesinde) bir ispat standardı ile ortaya konulamadığı, bu hususlara ilişkin olarak dava konusu Kurul kararında yer alan tespitlerin gerekli deliller ile desteklenmediği, dolayısıyla davalı idare tarafından eksik incelemeye dayalı olarak işlem tesis edildiği anlaşılmaktadır.

Nitekim, dava konusu Kurul kararının sonuç kısmında soruşturmaya taraf olan 12 bankanın tamamının mevduat, kredi ve kredi kartı hizmetleri alanında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlâl ettikleri sonucuna varılmış ise de; dosya kapsamında yer alan bilgi ve belgeler incelediğinde, bazı bankaların sadece tek bir hizmet yönünden ihlâl katıldığı (Örneğin, *TEB sadece mevduat, HSBC ise sadece kredi kartı hizmetine ilişkin ihlâl katılmıştır.*), bazı bankaların ise bazı hizmetler yönünden hiçbir şekilde ihlâl katılmadığı (Örneğin, *kamu bankalarının kredi hizmetine ilişkin ihlâl katıldıklarına yönelik delil bulunmamaktadır.*), dolayısıyla 12 bankanın tamamının bütün sektörlerdeki (mevduat, kredi, kredi kartı ve kamu mevduatı) ihlâl katıldığından bahsedilemeyeceği görülmekte olup, 12 bankanın tamamının farklı sektörlerle ilişkin olarak farklı bankalar arasında gerçekleşen ihlâllerin tamamından sorumlu tutulmasında hukuka uygunluk bulunmamaktadır.

Daha açık bir ifade ile, soruşturmaya taraf olan 12 bankanın tek bir çerçeveye anlaşma veya ortak plan dâhilinde belirli bir koordinasyon içerisinde hareket ettiğinin ortaya konulamadığı açık olan dava konusu uyuşmazlıkta, ilgili bankalar hakkında ihlâl 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 görülmemiştir.

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

**KARAR SONUCU:**

Açıklanan nedenlerle;

1. Davacının temyiz isteminin kabulüne;
2. Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle reddine ilişkin Ankara 2. İdare Mahkemesinin temyize konu 19/07/2019 tarih ve E:2019/1091, K:2019/1462 sayılı ısrar kararının **BOZULMASINA**,
3. Yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın Ankara 2. İdare Mahkemesine gönderilmesine,
4. Bu kararın tebliğ tarihini izleyen günden itibaren 15 (onbeş) gün içinde karar düzeltme yolu açık olmak üzere, 31/05/2021 tarihinde oyçokluğu ile karar verildi.

<b>Başkan</b> Hasan GÜZELER (X)	<b>Üye</b> Ziya ÖZCAN	<b>Üye</b> Mustafa GÖKÇEK (X)	<b>Üye</b> Ali KAZAN (X)	<b>Üye</b> Bilal ÇALIŞKAN (X)
--	-----------------------------	--	-----------------------------------	--

**T.C.**  
**DANIŞTAY**  
**İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU**  
**Esas No : 2019/2709**  
**Karar No : 2021/1109**

**Üye**  
Hasan  
ODABAŞI

**Üye**  
Muhsin  
YILDIZ

**Üye**  
Hasan  
ÖNAL

**Üye**  
Bilge  
APAYDIN

**Üye**  
Ali  
ÜRKER  
(XX)

**Üye**  
Fatih  
TERZİ

**Üye**  
Recep  
KILIÇ  
(X)

**Üye**  
Sami  
KARATEKİN  
(X)

T.C.  
DANIŞTAY  
İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU  
Esas No : 2019/2709  
Karar No : 2021/1109

KARŞI 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 teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemlerinin hukuka aykırı ve yasak olduğu düzenlenmiş; bu hâllerin özellikle a. Mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kâr gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit 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 olduğu kurala bağlanmıştır. 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 göstermesinin, teşebbüslerin uyumlu eylem içinde olduklarına karine teşkil edeceği, ekonomik ve rasyonel gerçeklere dayanmak koşuluyla taraflardan her birinin uyumlu eylemde bulunmadığını ispatlayarak sorumluluktan kurtulabileceği belirtilmiştir.

Diğer yandan, Kanun'un "İdarî Para Cezaları" başlıklı 16. maddesinin 3. fıkrasında, Kanun'un 4, 6 ve 7. maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunanlara, ceza verilecek teşebbüs ile teşebbüs 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 verileceği hükmü 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; rekabeti engelleyici, bozucu ya da kısıtlayıcı eylemlere ilişkin teşebbüsler arasında yapılmış bir çerçeve anlaşmanın ortak planın daha açık bir deyişle herhangi bir anlaşmanın varlığının somut olarak ortaya konulmaması durumunda dahi teşebbüslerin piyasaya sundukları mal ve hizmetlere ilişkin fiyat değişimlerinin, arz ve talep dengesinin ya da faaliyet bölgelerinin

T.C.  
DANIŞTAY  
İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU  
Esas No : 2019/2709  
Karar No : 2021/1109

rekabetin engellendiği, bozulduğu veya kısıtlandığı piyasalardakine benzerlik göstermesinin teşebbüslerin uyumlu eylem içinde olduklarına karine teşkil edeceği böyle durumlarda; müteşebbislerden her birinin ancak ekonomik ve rasyonel gerçeklere dayanmak suretiyle uyumlu eylemde bulunmadığını ispatlayarak sorumluluktan kurtulabileceği açıktır.

Dosyanın incelenmesinden; bankacılık sektöründe faaliyet gösteren 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 dâhil olmak üzere), kredi ve kredi kartı hizmetlerini konu edinen bir uzlaşma kapsamında vuku bulduğu, uzlaşmanın ortak paydasını, 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 belgeler elde edildiği, bu belgelerin içeriklerinden soruşturmaya taraf bankalar arasında rekabete hassas bilgilerin bir 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 "Gerekçe ve Hukuki Dayanak" kısmında, soruşturma kapsamında elde edilen deliller uyarınca, bankacılık sektöründe faaliyet gösteren 12 teşebbüsün; çeşitli bankacılık hizmetlerine yönelik uygulanan faiz oranlarını ve ücretleri birlikte belirlemek üzere rekabeti sınırlayıcı nitelikte eylemlerde bulduklarının görüldüğü, 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, bahse konu uzlaşmanın, 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, soruşturmaya taraf 12 bankanın tamamının dahil olduğu anlaşmaları ve/veya uyumlu eylemleri içerdiği, sözü edilen hususa yönelik elde edilen belgelere göre, uzlaşmanın ortak planını fiyat stratejilerinin birlikte belirlenmesinin oluşturduğu, bahse konu uzlaşmanın unsurlarının belirlenmesi, uzlaşmanın uygulanması ve takibinin ise taraflar arasında gerçekleştirilen bir dizi iletişim, bilgi paylaşımı ve mutabakat vasıtasıyla ifa edildiği şeklinde genel bir değerlendirme yapılmış ise de; hangi teşebbüsün, hangi dönemde, hangi eylemlere katıldığı tek tek belgeleri ile ortaya konulmuş ve her bir teşebbüs yönünden özel bir değerlendirme yapılarak, ihlalleri hangi dönemlere ve hangi eylemlere ilişkin ise bu kapsamda cezai ve hukuki sorumluluklarına dayanılmıştır.

Nitekim, davalı idarece, teşebbüslerin ihlale konu eylemleri nedeniyle Kanun ve yönetmelik hükümleri uyarınca verilmesi gereken para cezasının belirlenmesinde; her bir teşebbüs için ayrı ayrı dayanak alınan belgelerdeki tespitlerin nitelik ve niceliği, ihlal olarak değerlendirilen uzlaşmaya katılım dereceleri, ihlalin başlatılması ve devamında belirleyici etkiye sahip olup olmamaları gibi hususların dikkate alındığı görülmektedir.

T.C.  
**DANIŞTAY**  
**İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU**  
**Esas No : 2019/2709**  
**Karar No : 2021/1109**

Dosyanın incelenmesinden; davacı teşebbüsün; soruşturma kapsamında elde edilen Belge-2'den ve bu belgeye dayalı yapılan iktisadi analizlerden varlığı açıkça anlaşılan centilmenlik anlaşmasına taraf olduğu, Belge-3 ve Belge-4 ile bu belgelere dayalı yapılan analizlerden mevduat faizlerindeki orana ilişkin anlaşmaya katıldığı, Belge-14, Belge-16, Belge-19, Belge-20 ve Belge-21'den kamu sermayeli bankaların aralarında rekabeti bozucu amaç taşıyan anlaşma yaptıkları, davacının da bu anlaşmaya dâhil olduğu anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, davacı teşebbüsün yukarıda sözü edilen belgelerde belirtilen rekabete aykırı davranışlarıyla Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği anlaşıldığından ve dava konusu işlem ile ihlale katıldığı süre boyunca gerçekleştirilen ilgili pazardaki ihlallerin hakkındaki belgelerle ortaya konulan kısımları yönünden sorumlu tutulduğu görüldüğünden, 2011 mali yılı sonunda oluşan ve Kurul tarafından belirlenen yıllık gayrisafi gelirlerinin takdiren %1'i oranında olmak üzere davacıya 82.172.910,00-TL idarî para cezası verilmesine ilişkin dava konusu Kurul kararında hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

Her ne kadar çoğunluk görüşünde, "dava konusu Kurul kararında, farklı teşebbüsler arasındaki farklı pazarlara ilişkin çeşitli anlaşma ve uyumlu eylemlerin devam eden tek bir ihlâl yaklaşımı kapsamında değerlendirilmesi durumu" işlemin hukuka aykırılık gerekçesi olarak kabul edilmiş ise de; idarece yalnız inceleme ve tespit aşamasında esas alınan tek bir ihlal yaklaşımının yukarıda ifade edildiği üzere cezalandırma aşamasında davacı aleyhine bir sonuç doğurmadığı görüldüğünden bu husus işlemi sakatlayıcı nitelikte görülmemiştir.

Açıklanan nedenle, Ankara 2. İdare Mahkemesinin 19/07/2019 tarih ve E:2019/1091, K:2019/1462 sayılı ısrar kararının yukarıda yer alan gerekçe doğrultusunda onanması gerektiği oyuyla, karara katılmıyoruz.

**Başkan**  
Hasan  
GÜZELER

**Üye**  
Mustafa  
GÖKÇEK

**Üye**  
Ali  
KAZAN

**Üye**  
Bilal  
ÇALIŞKAN

**Üye**  
Recep  
KILIÇ

**Üye**  
Sami  
KARATEKİN

T.C.  
DANIŞTAY  
İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU  
Esas No : 2019/2709  
Karar No : 2021/1109

KARŞI OY

XX- Ankara 2. İdare Mahkemesinin 19/07/2019 tarih ve E:2019/1091, K:2019/1462 ssayılı, davanın reddi yolunda verilen ısrar kararının, soruşturmaya taraf olan 12 bankanın tek bir çerçeve anlaşma veya ortak plan dâhilinde belirli bir koordinasyon içerisinde hareket ettiğinin ortaya konulamadığı açık olan dava konusu uyuşmazlıkta, 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 görülmediği gerekçesiyle bozulmasına ilişkin çoğunluk kararına katılmakla birlikte, bozma kararının gerekçesi doğrultusunda Kurul tarafından yeniden soruşturma başlatılacağından, karara, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'a 16/06/2020 tarih ve 7246 sayılı Kanun'un 9. maddesiyle eklenen 5. fıkrâ ve devamında getirilen uzlaşma müessesesinin uyuşmazlık konusu olayda işletilmesi gerektiği yolundaki gerekçenin de eklenmesi gerektiği oyuyla, çoğunluk kararına bu yönüyle katılmıyorum.

Üye  
Ali  
ÜRKER

E/K