

# REKABET DERGİSİ

COMPETITION JOURNAL

Cilt/Volume: 18

Sayı/Number: 2

Aralık/December 2017

ISSN 1302-552X

 **REKABET  
KURUMU**

ISSN 1302 -552X

REKABET DERGİSİ  
COMPETITION JOURNAL

Cilt/Volume:18 • Sayı/No:2 • Aralık/December 2017

Altı ayda bir yayımlanan hakemli dergi  
*Refereed journal published semi-annually*

**REKABET KURUMU ADINA SAHİBİ**  
**OWNER ON BEHALF OF PUBLISHER TURKISH COMPETITION AUTHORITY**  
Prof. Dr. Ömer TORLAK

**SORUMLU MÜDÜR / MANAGING DIRECTOR**  
Abdullah KÜTÜK

**EDİTÖRLER / EDITORS**

Ümit GÖRGÜLÜ  
Ebru ÖZTÜRK  
Recep GÜNDÜZ

**YAYIN KOMİSYONU / EDITORIAL BOARD**

Kürşat ÜNLÜSOY  
Abdulgani GÜNGÖRDÜ  
Ali ARIÖZ  
Zeynep MADAN  
Ümit GÖRGÜLÜ  
Ebru ÖZTÜRK  
Recep GÜNDÜZ

**YAYIN SEKRETERİ / PUBLISHING SECRETARY**

Özlem ERDOĞAN

**DANIŞMA KURULU / ADVISORY BOARD**

Prof. Dr. İzak ATİYAS  
Prof. Dr. Mehmet BARCA  
Prof. Dr. Lale DAVUT  
Prof. Dr. Ercüment ERDEM  
Prof. Dr. Celal GÖLE  
Prof. Dr. Nihat IŞIK  
Prof. Dr. İsmail KIRCA  
Prof. Dr. Fuat OĞUZ  
Prof. Dr. Ergun ÖZSUNAY  
Prof. Dr. Turgut TAN  
Prof. Dr. Erol TAYMAZ  
Prof. Dr. Metin TOPRAK  
Prof. Dr. Ünal ZENGİNOBUZ  
Doç. Dr. Mahmut YAVAŞI  
Yrd. Doç. Dr. Fatih Cemil ÖZBUĞDAY  
Yrd. Doç. Dr. Hamdi PINAR  
Yrd. Doç. Dr. Murat ŞAHİN

**YÖNETİM YERİ / MANAGING OFFICE:**

Üniversiteler Mahallesi 1597. Cadde No: 9 06800  
Bilkent-Çankaya/ANKARA

**Telefon-Faks / Telephone-Fax:** (90) 312 291 44 44 - (90) 312 291 40 00

**E-posta / E-mail:** rekabetdergisi@rekabet.gov.tr

**Web Adresi / Web Address:**

<http://www.rekabet.gov.tr/rekabetdergisi>

**Basım Tarihi / Publication Date:** Kasım / November 2018

**Baskı / Print:** Pelin Ofset (0312) 395 25 80

**Rekabet Dergisi**, Rekabet Kurumu tarafından altı ayda bir yayımlanan hakemli bir dergidir. EBSCO, Tübitak Ulakbim ve Asos Index veri tabanlarında dizinlenen Rekabet Dergisi'nde, rekabet hukuku, politikası ve sanayi iktisadi alanlarındaki Türkçe veya İngilizce özgün makalelere, vaka yorumları ve benzeri görüşler ile haberlere yer verilmektedir. Yazılarda belirtilen düşünce ve görüşlerden yazarlar sorumludur; bu düşünce ve görüşler Rekabet Kurumu açısından bağlayıcılık teşkil etmez.

**Competition Journal** is a refereed journal published semi-annually by the Turkish Competition Authority. Competition Journal, indexed in the EBSCO, Tubitak Ulakbim and Asos Index databases, publishes original articles, case comments and news in Turkish and English in the field of competition law, policy and industrial organization. Any opinions expressed in the Competition Journal represent solely the views of contributing writers and not necessarily those of the Turkish Competition Authority.

Rekabet Dergisi, EBSCO, Tübitak Ulakbim ve Asos Index veri tabanlarında dizinlenmektedir.  
*Competition Journal is indexed in the EBSCO, Tubitak Ulakbim and Asos Index databases.*

# İÇİNDEKİLER

**Rekabet Kurulu ve Yargı Kararlarında Ceza Yönetmeliğinin Rolü:  
2013-2016 Dönemi Kararları Kapsamında Bir İnceleme**

*The Role Of Fining Regulation In The Decisions Of Competition Board and  
Judiciary: An Examination Of The Decisions Within 2013-2016 Period*

Muhammed Safa UYGUR / 4

**Elektrik ile Doğal Gaz Piyasalarının Yakınsaması ve Rekabet Hukuku**

*Convergence of Electricity and Gas Markets and Competition Law*

Hakan EREK / 48

**Yayın İlkeleri ve Makale Yazım Kuralları / 86**

*Publication Policy And Notes For Contributors / 90*

# Rekabet Kurulu ve Yargı Kararlarında Ceza Yönetmeliğinin Rolü: 2013-2016 Dönemi Kararları Kapsamında Bir İnceleme

29 Eylül 2017’de alındı; 25 Mayıs 2018’de kabul edildi.  
Araştırma Makalesi

 Muhammed Safa UYGUR\*

## Öz

*Dokuzuncu yılını tamamlayan Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliğin uygulama serüveni, çeşitli itirazlar, davalar ve uygulama problemlerine rağmen Türk rekabet hukuku adına önemli bir kazanım olmaya devam etmektedir. Konuyla ilgili daha önce yapılan çalışmaların varlığı da göz önüne alınarak geçtiğimiz dört yılı kapsayacak şekilde Kurul ve yargı kararlarının incelendiği bu çalışmada, yönetmeliğe ilişkin Kurul ve yargı uygulamalarına elden geldiğince kapsayıcı bir şekilde yer verilmeye ve bu bağlamda görüş ve önerilerin aktarılmasına çalışılmıştır.*

**Anahtar Kelimeler:** Ceza yönetmeliği, rekabet hukuku, rekabet kurulu, takdir yetkisi, ciro, gayrisafi gelir, tekerrür, lehe uygulama.

---

\* Rekabet Kurumu, Rekabet Uzmanı. Çalışmada yer verilen görüşler, yazarın kendi görüşleri olup, Rekabet Kurumu’nu bağlayıcı değildir.

# The Role of Fining Regulation In The Decisions of Competition Board and Judiciary: An Examination of The Decisions Within 2013–2016 Period

Received 29 September 2017; accepted 25 May 2018  
Original Article

Muhammed Safa UYGUR 

---

## Abstract

*Having completed its 9th year of implementation, Fining Regulation continues to be one of the most important acquis of Turkish competition law, despite a variety of objections, legal actions and controversial practices. Taking into consideration the presence of other studies regarding the issue, this study aims to examine the decisions of Turkish Competition Authority and judicial authorities within the past four years as far as possible and submit some remarks and suggestions in this regard.*

**Keywords:** *Fining guidelines, competition law, competition board, discretionary power, turnover, gross revenue, recidivism, most lenient saction.*

## GİRİŞ

Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik (Ceza Yönetmeliği) 2009 yılından -hatta lehe uygulanacak hükümleri bakımından daha öncesinden<sup>1</sup>- bugüne Rekabet Kurulu (Kurul) tarafından uygulanan idari para cezalarının belirlenmesi sürecine etki etmektedir. Diğer amaçlarının arasında cezalandırma sürecinde şeffaflık, nesnellik ve tutarlılık sağlanmasına hizmet etmeyi amaçlayan<sup>2</sup> Ceza Yönetmeliği'nin normlar hiyerarşisine uygunluğu, zaman bakımından uygulanmaya ilişkin hükümleri, yönetmelik sonrasında cezalandırma süreçlerinde adil, şeffaf ve tutarlı bir yöntem izlenip izlenmediği tartışmaları birçok kararda kilit önem kazanmıştır<sup>3</sup>.

Danıştay tarafından istikrarlı bir düzeyde çözüme kavuşturulan<sup>4</sup> Yönetmeliğin hukuka aykırılığı tartışmaları bir tarafa bırakılırsa, incelenen dönemde Ceza Yönetmeliği'nin doğru bir şekilde uygulanıp uygulanmadığı yargı mercileri tarafından titizlikle takip edilmiş, Kurul'un Ceza Yönetmeliği kurallarını uygulamaksızın teşebbüslere uyguladığı idari para cezaları yargı aşamasında ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmiş<sup>5</sup>, zaman zaman iptal sonucu ile karşılaşmıştır<sup>6</sup>. Yargının bu tutumu karşısında Kurul kararlarında da Ceza Yönetmeliği'nin doğru, şeffaf ve tutarlı bir şekilde uygulanmasına, kararların idari para cezasına ilişkin kısımlarının yargı denetimine açık, şeffaf bir şekilde

<sup>1</sup> Örneğin bkz. 06.05.2014 tarihli ve 2010/3090 E., 2014/1719 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı.

<sup>2</sup> Bkz. Ceza Yönetmeliği'nin Genel Gereği, 4. paragraf.

<sup>3</sup> Örneğin bkz. Kurul'un 14.02.2013 tarihli ve 13-10/152-75 sayılı *Konya Kuyumcular* kararı, 08.03.2013 tarihli ve 13-13/198-100 sayılı *12 Banka* kararı, 27.05.2014 tarihli ve 2013/1557 E., 2014/636 K. sayılı Ankara 6. İdare Mahkemesi kararı, 27.05.2015 tarihli ve 2014/5110 E, 2015/1998 K. sayılı Danıştay 13. Daire *bozma* kararı, 01.11.2013 tarih ve 2010/2490 E., 2013/2706 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı. Ceza Yönetmeliği'nin hukuka aykırı olduğunu savunan akademik bir çalışma için bkz. KATOĞLU T. (2014), "Ceza Hukukçusu Gözüyle Rekabet Hukuku Mevzuatında Yapılması Öngörülen Değişiklikler", *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı: 2014/3.

<sup>4</sup> 16.12.2015 tarihli ve 2015/2549 E., 2015/4607 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı.

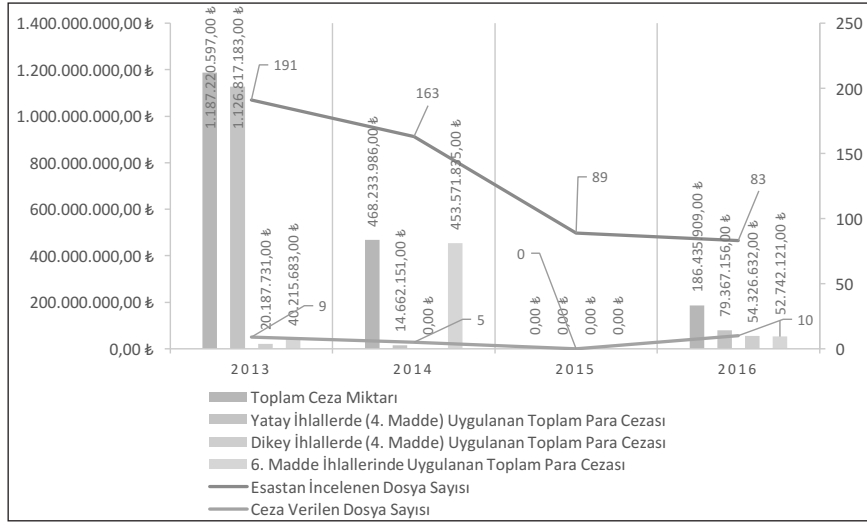
<sup>5</sup> 03.06.2015 tarihli ve 2014/1736 E., 2015/728 K. sayılı Ankara 2. İdare Mahkemesi kararı.

<sup>6</sup> Bkz. 16.12.2014 tarihli ve 2010/4769 E., 2014/4294 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı.

yazılmasına yönelik önemli adımların atıldığı görülmektedir<sup>7</sup>. Bu çerçevede, incelenen dönem içerisinde<sup>8</sup> alınan Kurul kararlarında Ceza Yönetmeliği kapsamında yapılan değerlendirmeler incelenmeye değer bulunmaktadır.

Genel olarak 2013-2016 döneminde, rekabet ihlallerine esastan verilen para cezalarının rakamsal olarak yıllara göre düşüş gösterdiği görülmektedir. İlgili dönemin istatistiki özetine aşağıdaki grafikte yer verilmektedir:

**Grafik-1: 2013-2016 Döneminde Uygulanan Para Cezalarına İlişkin İstatistiki Veriler**



**Kaynak:** Rekabet Kurumu 18. Yıllık Faaliyet Raporu<sup>9</sup>.

Grafikteki veriler incelendiğinde 2013 yılında 12 Banka<sup>10</sup> kararı kapsamında teşebbüslere uygulanan 1.116.957,468 TL, 2014 yılında

<sup>7</sup> Bununla birlikte, konuyla ilgili 2014 yılında Rekabet Dergisi'nde yayımlanan çalışmada Sanlı, 2009-2014 döneminde Ceza Yönetmeliği'nin başarısız bir şekilde uygulandığını ifade etmektedir. Bkz. SANLI K.C. (2014), "Rekabet Kurumunun Ceza Yönetmeliği Taslağı: Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Bir Değerlendirme", *Rekabet Dergisi*, Sayı: 15(1), s.67.

<sup>8</sup> Konuya ilişkin 2013 yılına kadarki Kurul ve yargı kararlarıyla ilgili değerlendirmelerin yer aldığı ayrıntılı bir çalışma için bkz. GÜNDÜZ H. (2013), *Rekabet Hukukunda Uygulanan İdari Para Cezaları*, Yüksek Lisans Tezi, Rekabet Kurumu, Ankara.

<sup>9</sup> "Ceza Verilen Dosya Sayısı" bölümü yazarın hesaplamasına dayanmaktadır.

<sup>10</sup> 08.03.2013 tarihli ve 13-13/198-100 sayılı 12 Banka kararı.

ise *Tüpraş*<sup>11</sup> kararında teşebbüse uygulanan 412.015.081,24 TL para cezasının ilgili yıllarda verilen para cezaları içerisinde önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir. Aynı şekilde 2014 yılında *Rakı*<sup>12</sup> ve *Yaş Maya*<sup>13</sup>; 2016 yılında ise *Ege Gri Çimento*<sup>14</sup>, *Telekom Tesis Paylaşımı*<sup>15</sup> ve *Tüketici Elektronikliği*<sup>16</sup> kararları para cezalarının yüksekliği bağlamında dikkat çekmektedir.

Kurul tarafından 2013-2016 yılları arasında alınan altı kararda teşebbüslerin eylemleri kartel olarak nitelendirilmiştir. Bu dönemde dört kararda yatay anlaşmalar diğer ihlal kategorisinde, iki kararda ise (kanaatimizce kartel olarak nitelendirilmesi gereken) 4. madde ihlalleri teşebbüs birliği kararı olarak değerlendirilmiştir. İncelenen yıllar arasında beş karar dikey ihlalleri, yedi karar ise 6. madde ihlallerini konu almıştır. Bunlar arasında oransal olarak en yüksek para cezası %4.5 ile *Ege Gri Çimento* kararında, en düşük para cezası ise %0.2 ile diğer ihlaller (yatay) kategorisinde değerlendirilen *Erzincan Hazır Beton*<sup>17</sup> ve *Seyahat Acenteleri*<sup>18</sup> kararlarında uygulanmıştır.

Ceza Yönetmeliği'nin uygulanması ve geleceği bakımından, incelenen dönemde önemli gelişmelerin yaşandığını söylemek mümkündür. Bunlardan en önemlisi 2009 sonrasında Ceza Yönetmeliği'ne karşı açılan birçok davanın reddedilmesidir. Bu çerçevede Yönetmeliğin hukuka aykırılığına ilişkin davalarda esas hakkında ilk değerlendirmeler Danıştay 13. Daire'nin 01.11.2013 tarihli *Kontör*<sup>19</sup> ve aynı tarihli *Yalıtım Malzemeleri* kararlarında<sup>20</sup> yapılmıştır. Danıştay, sonraki dönemde verdiği kararlarında da Ceza Yönetmeliği'nin hukuka aykırı olduğuna ilişkin savları istikrarlı bir şekilde reddetmiştir<sup>21</sup>.

<sup>11</sup> 17.01.2014 tarihli ve 14-03/60-24 sayılı *Tüpraş* kararı.

<sup>12</sup> 12.06.2014 tarihli ve 14-21/410-178 sayılı *Rakı* kararı.

<sup>13</sup> 22.10.2014 tarihli ve 14-42/783-346 sayılı *Yaş Maya* kararı.

<sup>14</sup> 14.01.2016 tarihli ve 16-02/44-14 sayılı *Ege Gri Çimento* kararı.

<sup>15</sup> 09.06.2016 tarihli ve 16-20/326-146 sayılı *Telekom Tesis Paylaşımı* kararı.

<sup>16</sup> 07.11.2016 tarihli ve 16-37/628-279 sayılı *Tüketici Elektronikliği* kararı.

<sup>17</sup> 17.09.2013 tarihli ve 13-54/755-315 sayılı *Erzincan Hazır Beton* kararı.

<sup>18</sup> 21.11.2016 tarihli ve 16-40/662-296 sayılı *Seyahat Acenteleri* kararı.

<sup>19</sup> 01.11.2013 tarih ve 2010/2490 E., 2013/2706 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı.

<sup>20</sup> 01.11.2013 tarih ve 2010/3202 E., 2013/2707 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı.

<sup>21</sup> 03.02.2013 tarihli ve 2010/1905 E., 2013/3362 K. sayılı, 16.12.2014 tarihli ve 2010/2021 E., 2014/4291 K. sayılı, 27.05.2015 tarihli ve 2014/5110 E., 2015/1998 K. sayılı, 25.02.2016 tarihli ve 2011/2223 E., 2016/473 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararları.

Ceza Yönetmeliği'nin uygulanması kapsamındaki Kurul kararları incelendiğinde ise gayrisafi gelirin tanımında ve belirlenmesinde ortaya çıkan ihtilaflar, lehe cironun uygulanması, kartel tanımı, ihlalin ağırlığı ve süresine ilişkin değerlendirmelerin tutarlılığı, tekerrür, hafifletici nedenler, Ceza Yönetmeliği dışındaki çeşitli değerlendirmeler ve bunların tutarlılığı ve bireylere verilen cezalar gibi konuların ön plana çıktığı görülmektedir. Bu konuların ortaya çıktığı yargı kararları da Ceza Yönetmeliği'nin doğru uygulanabilmesi noktasında yol gösterici olmaya devam etmiştir. Bu noktada ortaya çıkan en çarpıcı hususun, yargının teşebbüs cirolarının belirlenmesinde Kurul'a sağladığı geniş alan olduğu değerlendirilmektedir. Bahse konu durum, bir yandan, idari para cezasının iptali için yargı yoluna başvuran davacıların başvuru esnasındaki konumlarının, yargısal süreç sonucunda kötüleşmesi ihtimalinin önüne geçilerek hak arama hürriyetinin korunması düşüncesiyle ortaya çıkmışsa da, diğer yandan idari işlemlerde eşit muamele ilkesinin zedelenebilme potansiyelini ortaya çıkarmıştır.

İncelenen dönemdeki bir diğer önemli gelişme, Ceza Yönetmeliği'nde sayılan ağırlaştırıcı nedenlerden tekerrür kapsamındaki Kurul uygulamalarının iyice yerleşik hale gelmesi olmuştur. Kurul'un 2013 yılına kadar aldığı toplam dört kararda ağırlaştırıcı neden olarak yer bulan tekerrür uygulamasına karşılık<sup>22</sup>, 2013-2016 yılları arasında beş kararda teşebbüslere uygulanan cezalar tekerrür nedeniyle artırılmıştır (Bkz. Ek-1). Bu kapsamda önümüzdeki dönemde rekabet ihlalleri için uygulanan para cezalarında çarpıcı artışlar yaşanacağı öngörülebilecektir. Diğer taraftan Ceza Yönetmeliği'nde tadadi bir şekilde sayılan ağırlaştırıcı ve hafifletici nedenlerden başka hangi durumların Kurul tarafından ağırlaştırıcı ve hafifletici nedenler olarak görülebileceği bu dönemde daha da belirginleşmiştir. Bununla birlikte, kişilere uygulanan cezalarda *belirleyici etki* kavramının uygulanmasındaki muğlaklığın<sup>23</sup> bu dönemde de korunduğu düşünülmektedir.

Bu kapsamda, çalışmanın birinci kısmında Ceza Yönetmeliği'nin hukuka aykırı olduğu savlarına ilişkin olarak yargı mercilerince yapılan değerlendirmeler, ikinci kısmında idari para cezasının hesaplanması noktasındaki Kurul ve yargının yorumları, üçüncü kısmında ceza yönetmeliğinde yer almayan hususlara bağlı olarak yapılan çeşitli idari

<sup>22</sup> Gündüz 2013, s.45

<sup>23</sup> Gündüz 2013, s.44

para cezası değerlendirmeleri ve son kısmında teşebbüs çalışanları ve yöneticilerine uygulanan para cezaları ele alınmaktadır.

## 1. CEZA YÖNETMELİĞİ'NİN YARGISAL DENETİMİ

Resmi Gazete’de yayımlandığı 15.02.2009 tarihinden bugüne hukuka uygunluğu hakkında önemli tartışmalar bulunan Ceza Yönetmeliği, bu yönüyle ilk defa 01.11.2013 tarihli Danıştay kararlarına konu olmuştur. Danıştay 13. Daire’nin 01.11.2013 tarihli *Kontör*<sup>24</sup> ve aynı tarihli *Yalıtım Malzemeleri* kararlarında<sup>25</sup> davacılar tarafından ileri sürülen; yönetmeliğin normlar hiyerarşisine aykırı olduğu, kartel tanımının yapılmasının suçların ve cezaların kanuniliği ilkesine aykırı olduğu, yönetmeliğin 5. maddesiyle Kanun’da belirtilmemesine rağmen cezalarda alt sınır getirildiği, geçici 1. maddesiyle geriye yürümezlik ilkesinin çiğnendiği iddialarının hiçbirine Mahkemece itibar edilmemiştir. Aşağıda söz konusu kararlarda yer verilen değerlendirmeler başlıklar halinde özetlenmektedir.

### 1.1. Normlar Hiyerarşisi Bakımından Değerlendirme

Danıştay’a göre Kurum’un ikincil düzenleme yetkisi, “4054 sayılı Kanun’un belirlediği çerçeve ve 5326 sayılı Kanun’un genel hükümler bölümünde yer alan kural ve ilkelerle sınırlandırılmış bulunmaktadır.”. İncelenen olayı bu yönüyle ele alan mahkeme, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun (Kabahatler Kanunu) idari yaptırımlar konusunda; yaptırımın türü, süresi ve miktarı bakımından mutlak olarak kanunilik ilkesini benimsediği hususunu vurgulamaktadır.

Mahkeme, Kurum’un düzenleme yapabileceği alanın sınırlarını bu şekilde belirledikten sonra 4054 sayılı Kanun’un çizdiği çerçeveye yönelerek; Kanun’un 16. maddesinde yaptırımın türünün idari para cezası, miktarının ise teşebbüs veya teşebbüs birliğinin nihai karar tarihinden bir önceki yıl cirosunun yüzde onuna kadar olarak belirlendiğini tespit etmekte, bu hususta Kanun’da nispi olarak belirlenen idari para cezasına ilişkin uygulanacak oranın Kurul’un takdirinde olduğunu ifade etmektedir.

<sup>24</sup> 01.11.2013 tarih ve 2010/2490 E., 2013/2706 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı.

<sup>25</sup> 01.11.2013 tarih ve 2010/3202 E., 2013/2707 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı.

Akabinde Ceza Yönetmeliği hükümlerini inceleyen Mahkeme, Ceza Yönetmeliği'yle idari para cezası dışında herhangi bir idari yaptırım öngörülmediği ve miktar bakımından da yüzde on sınırının üzerine çıkacak bir oran belirlemediği hususlarını vurgulayarak yönetmelik hükümlerinin, 5326 sayılı Kanun'da öngörülen idari yaptırımların kanuniliği ilkesine aykırı olmadığı sonucuna ulaşmaktadır.

İlave olarak Mahkeme, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinde Kurul'a verilen idari para cezası uygulama yetkisinin "*geniş bir takdir yetkisi*"ni içerdiğini ifade etmektedir. Mahkeme bu denli geniş bir takdir yetkisinin eşitlik ve hukuki güvenlik ilkeleri bakımından sakıncalar doğurduğunu belirterek yalnızca Ceza Yönetmeliği'nin hukuken geçerli olduğunu değil, ayrıca gerekli olduğunu da değerlendirmektedir. Mahkeme'ye göre söz konusu kurallar idari para cezası miktarının tespitinde objektif kriterlerin belirlenmesi ve idarenin takdir yetkisinin yargısal denetimine imkân sağlaması bağlamında hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesine katkıda bulunmaktadır.

## 1.2. Kanunilik İlkesi Bakımından Değerlendirme

Ceza Yönetmeliği'nde yapılan kartel tanımının suç ve cezaların kanuniliği ilkesine aykırı olduğu iddialarıyla alakalı olarak Mahkeme özetle, kartel tanımının yeni bir kabahati tanımladığını, yalnızca var olan kabahatleri sınıflandırdığını ifade etmektedir. Karara göre bu sınıflandırmanın, 4054 ve 5326 sayılı Kanunlarda yer verilen "*ihlalin ağırlığı*" kriterinin göz önüne alınarak yapılması gerekmektedir. Yine karteller ve diğer ihlaller arasında yapılan ayırım, nihai cezanın belirlenmesi niteliğinde olmadığından, bu ayırımın idari para cezasının üzerinden belirleneceği orana bir alt sınır getirilmesi olarak değerlendirilemeyeceğine ilişkin görüşler kararda yer almaktadır.

Mahkeme'nin idari para cezalarına ilişkin alt sınır getirilmediğine ilişkin değerlendirmeleri, yönetmelikte öngörülen hafifletici ve ağırlaştırıcı nedenlere ilişkin hükümler dikkate alındığında kuşkuyla karşılanabilecek niteliktedir. Örnek vermek gerekirse, karteller için alt sınırdan yüzde iki oranında belirlenen temel para cezasına Yönetmeliğin 7. maddesi çerçevesinde en yüksek indirim uygulandığında teşebbüse verilecek para cezasının en aşağı %0,8 oranında, maddenin ikinci fıkrasının da uygulanması halinde en aşağı %0,6 oranında olacağı görülmektedir. Bu yönüyle, Danıştay değerlendirmesinin aksine Ceza

Yönetmeliği belirlenen ihlaller bakımından idari yaptırım oranına alt sınır getirmekle birlikte, kanaatimizce ilgili oran 4054 sayılı Kanun'la belirlenen %10 oranının altında kaldığından, kanunilik ilkesine aykırılık bulunmamaktadır.

### **1.3. Geriye Yürümezlik İlkesi Bakımından Değerlendirme**

Ceza Yönetmeliği'nin geçici 1. maddesinin düzenleyici işlemlerin geriye yürümezliği ilkesi açısından hukuka aykırı olduğu iddialarıyla alakalı olarak, kararda kabahatlerde zaman bakımından uygulama kuralları çerçevesinde bir değerlendirme yapılmaktadır. Bu yönüyle 5326 sayılı Kanun'un 5. maddesinde yer alan zaman bakımından uygulama hükümlerine ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 7. maddesine atıfla zaman bakımından uygulama ve lehe kanun hükümlerine dikkat çeken Mahkeme, Yönetmelik'in Kanun'da yer alan sonuç yaptırımı değiştirecek nitelikte hükümler ihtiva etmediğini ve bu nedenle ilgisinin aleyhine sonuç doğurmasının mümkün olmadığını ifade ederek, Yönetmelik'in yürürlük tarihinden önce başlatılan ancak henüz soruşturma raporu tebliğ edilmemiş soruşturmalar bakımından da uygulanmasının hukuka aykırı olmadığı sonucuna ulaşmaktadır.

## **2. PARA CEZASININ HESAPLANMASI**

### **2.1. Teşebbüs Cirosunun Belirlenmesi**

Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin birinci fıkrasında, Kanun'un 4. ve 6. 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 temel para cezasına esas alınacağı belirtilmektedir. Bu bağlamda gayrisafi gelir kavramının sınırlarının çizilmesi ve teşebbüsün idari para cezalarına esas alınacak cirosunun hangi yıla ait olduğunun belirlenmesi konuları, Kurul ve yargı kararlarında belirgin temalar olarak ön plana çıkmaktadır.

### 2.1.1. Gayrisafi Gelir Kavramı

Mahkeme ve Kurul kararları üzerinden incelendiğinde gayrisafi gelir kavramının dört sınırı olabileceği görülmektedir. Bunlar; i) ilgili ürün pazarı veya ihlalden etkilenen ürün sınırlamaları, ii) ilgili coğrafi pazar ve diğer coğrafi sınırlamalar, iii) ekonomik bütünlük kavramına ilişkin sınırlamalar ve iv) maliyet ve vergilere ilişkin sınırlamalar olarak sınıflandırılabilir. Bu hususlara aşağıda maddeler halinde değinilmektedir.

i) *İlgili ürün pazarı ve ihlalden etkilenen ürün sınırlamaları.* İlgili ürün pazarı sınırlaması, yalnızca ilgili ürün pazarından elde edilen cironun cezaya esas alınması olarak da özetlenebilir. Bu sınırlama iddiasına ilişkin olarak Danıştay 13. Daire'nin ilgili ürün pazarı üzerinden verilen idari para cezasını hukuka uygun bulmamakla birlikte kararın davacı lehine olması nedeniyle işlemin iptaline karar vermediği görülmektedir<sup>26</sup>:

*“Öte yandan; her ne kadar davacı şirket tarafından, İdari para cezası belirlenirken ilgili ürün pazarının maaş ödeme hizmetleri pazarı olarak dikkate alınması gerekirken bireysel bankacılık hizmetleri pazarı olarak dikkate alınması gerektiği ileri sürülmekte ise de, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinde, idari para cezasının gayri safi gelir üzerinden verileceği belirtildiğinden ve bu hususta yurtiçi-yurt dışı gelir ya da ilgili ürün pazarından elde edilen gelir bakımından bir ayrıma gidilmediğinden, davacı şirketin, kendisine sadece maaş ödeme hizmetleri pazarı üzerinden para cezası verilmesi gerektiği iddiası yerinde değildir. Kaldı ki davacı şirkete, toplam gayrisafi gelirleri üzerinden idari para cezası verilmesi gerekirken, sadece bireysel bankacılık pazar gelirleri üzerinden daha düşük idari para cezası verilmiştir. Ancak bu durum davacı şirketin lehine olduğundan, dava konusu Kurul kararının davacı aleyhine iptalini gerektirecek nitelikte bulunmamıştır.”*

Buradan da anlaşılmaktadır ki Danıştay, ilgili ürün pazarı cirosu üzerinden idari yaptırım uygulanmasını 4054 sayılı Kanun'a aykırı bulmakta, bununla birlikte yasal haklarını kullanan davacının durumunun menfi şekilde etkilenmemesi amacıyla Kurul kararını iptal

<sup>26</sup> 03.12.2013 tarihli ve 2010/1909 E., 2013/3364 K. sayılı, 22.10.2015 tarihli ve 2011/2535 E., 2015/3577 K. sayılı, 11.11.2015 tarihli ve 2011/2809 E.,2015/3832 K. sayılı, 09.02.2016 tarihli ve 2011/4163 E., 2016/216 K. sayılı, 09.02.2016 tarihli ve 2011/4063 E., 2016/215 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararları.

etmeyi uygun görmemektedir. Öte yandan bu yaklaşım çerçevesinde üçüncü taraflarca bu gerekçeyle dava açılması halinde işlemin iptal edilmesi olasılığı hayli yüksektir.

Yukarıdaki yargı kararına konu olan *12 Banka* kararında ilgili ürün pazarı üzerinden idari para cezası uygulanmasını uygun gören Kurul'un *Telekom Tesis Paylaşımı* kararında bu defa idari para cezasının ilgili ürün pazarı cirosu üzerinden hesaplanması gerektiğine ilişkin itirazları kabul etmediği görülmektedir. Kurul bu kararında cezayı teşebbüsün toplam cirosu üzerinden takdir ettiğini ifade etmektedir<sup>27</sup>. Yargı mercilerinin de Kurul'un bu yaklaşımını onaylayan birçok kararı bulunmaktadır<sup>28</sup>.

İncelenen dönemde gayrisafi gelirlerin belirlenmesine ilişkin bir diğer iddianın ihlalden etkilenen ürünlerden elde edilen gelir üzerinden ceza verilmesi gerektiği yönünde olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, Ankara 18. İdare Mahkemesi bu husustaki iddiaları muteber bulmamıştır<sup>29</sup>.

ii) *İlgili coğrafi pazar ve diğer coğrafi sınırlamalar*. Gayrisafi gelirin sınırlarını ihlalin gerçekleştiği bölge ile veya en geniş anlamda Türkiye ile sınırlamaya dönük teşebbüslerce öne sürülen iddialar kapsamında, İDDK'nın 2013 yılında aldığı bir kararda Kurul'un ilgili coğrafi pazar cirosu üzerinden uyguladığı idari para cezasını hukuka uygun bularak Daire kararını onadığı görülmektedir<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> *Telekom Tesis Paylaşımı* kararı, 460. paragraf.

<sup>28</sup> 02.04.2013 tarihli ve 2009/2586 E., 2013/898 K. sayılı, 22.10.2015 tarihli ve 2011/2535 E., 2015/3577 K. sayılı, 11.11.2015 tarihli ve 2011/2809 E., 2015/3832 K. sayılı, 09.02.2016 tarihli ve 2011/4163 E., 2016/216 K. sayılı, 09.02.2016 tarihli ve 2011/4063 E., 2016/215 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararları.

<sup>29</sup> 17.12.2015 tarihli ve 2014/1029 E., 2015/1619 K., sayılı Ankara 18. İdare Mahkemesi kararı. AB rekabet hukukunda teşebbüsün ilgili yılda ihlalle doğrudan veya dolaylı olarak ilintili ürünlerden elde ettiği satışlar cezada baz alınmaktadır. İhlalden etkilenen ürünlerden elde edilen gelirler, ilgili ürün pazarı cirosundan farklılık arz etmektedir. AB hukukunda ilgili pazarda yapılan tüm satışların ihlalden etkilendiği karinesi bulunmaktadır. Bununla birlikte, incelenen tarafın bu karinenin aksini ispat etme imkânı bulunmaktadır (BARBIER E. ve LAGATHU E. (2017), "The Law on Fines Imposed in EU Competition Proceedings: Time for a Refresh of the Fining Guidelines?", *Journal of European Competition Law & Practice*, Sayı: 8(6), s.412). Genel olarak AB Ceza Rehberinde yer verilen bu değerlendirme, rekabeti kısıtlayıcı anlaşmanın ekonomik önemini ve ihlali gerçekleştiren her bir teşebbüsün ihlaldeki ağırlığını göstermesi bakımından en güçlü yöntem olarak düşünülmektedir (Barbier ve Lagathu 2017, s. 411). Öte yandan yöntemin Türk rekabet hukukunda idari para cezalarının caydırıcılığını olumsuz yönde etkileyebileceği düşünülmektedir.

<sup>30</sup> 11.03.2013 tarihli ve 2008/3289 E., 2013/817 K. sayılı İDDK kararı.

Öte yandan, bu konudaki bir diğer sınırlama düşüncesi ihracat gelirlerinin ülke dışından elde edilmesi nedeniyle gayrisafi gelirden sayılmamasına ilişkindir. Konuya ilişkin olarak Kurul'un *Tüketici Elektronik* kararında ihracat gelirlerini dikkate almadığı ve yalnızca yurtiçi net satışlar dikkate alınarak saptanan yıllık gayrisafi gelirler üzerinden idari para cezasına hükmettiği görülmektedir<sup>31</sup>. Halbuki *Yaş Maya* kararında aynı neden hafifletici unsur olarak dikkate alınmaktadır.

Öte yandan Danıştay 13. Daire kararında, davacının yurtdışına yapılan satışlarının gayrisafi gelir kapsamında değerlendirilemeyeceğine ilişkin iddialarının reddedildiği görülmektedir<sup>32</sup>. Keza İDDK'nın yurtdışı satışların gayrisafi gelir kapsamına dâhil edilmemesine ilişkin iddiaların reddedildiği Daire kararını onadığı görülmektedir<sup>33</sup>. Bu yönüyle, ihracat kalemleriyle ilgili Kurul kararları arasında bir uyumsuzluk olduğu söylenebilecektir<sup>34</sup>.

*iii) Ekonomik bütünlük kavramına ilişkin sınırlamalar.* Teşebbüs cirosunun hesaplanma yöntemine dair İDDK kararında, ekonomik bütünlük oluşturan şirketlerin cirolarının birleştirilmesi suretiyle belirlenen cironun, teşebbüse uygulanan idari para cezasına esas alınabileceği değerlendirilerek, Danıştay 13. Daire'nin aksi yöndeki kararının<sup>35</sup> bozulduğu görülmektedir<sup>36</sup>. Danıştay 13. Daire'nin daha

<sup>31</sup> *Tüketici Elektronik* kararı, 767. ve 833. paragraflar.

<sup>32</sup> 02.04.2013 tarihli ve 2009/2586 E., 2013/898 K. sayılı, 12.10.2016 tarihli ve 2012/124 E., 2016/3234 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararları.

<sup>33</sup> 01.04.2013 tarihli ve 2010/111 E. 2013/1141 K. sayılı İDDK kararı.

<sup>34</sup> AB rekabet hukuku bağlamında 2006 tarihli Ceza Rehberi'nde, teşebbüsün Avrupa Ekonomik Alanı'ndaki (AEA) ilgili coğrafi alanda gerçekleştirdiği satışların değerinin esas alınacağı ifade edilmektedir. İstisnai olarak, daha geniş bir alanı kapsayan ihlallerde bu daha büyük alanda gerçekleştirilen satış değerinin esas alınabileceği belirtilmektedir. AB dışında gerçekleştirilen satışlar bakımından LCD paneli karteline ilişkin kararı ilginç bir örnek teşkil etmektedir. Kararda, incelenen teşebbüsler tarafından AEA'ya doğrudan yapılan LCD panel satışları ile farklı bir ilgili ürün pazarını teşkil etmesine rağmen dikey entegre LCD panel üreticileri tarafından üretilen tamamlanmış ürünlerin (televizyon, telefon, bilgisayar vs.) satışları ceza takdirinde dikkate alınmaktadır. Öte yandan, kartel tarafı teşebbüsler tarafından AEA dışındaki kartelin tarafı olmayan üçüncü taraf bir teşebbüse satılan ürünlerden elde edilen gelirler dikkate alınmamaktadır (YSEWYN J. ve SCHOORISSE M. 2016, "Latest Developments in Anti-Cartel Enforcement in the European Union (June 2015-June 2016)", *Competition Law & Policy Debate*, Sayı: 2(3), s.13).

<sup>35</sup> 16/12/2008 tarihli ve 2006/4791 E., 2008/7687 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı. Kararda, rekabet ihlaline taraf olmaması nedeniyle davacı şirketin cirosunun hesaba katılamayacağı ifade edilmektedir.

<sup>36</sup> 11.03.2013 tarihli ve 2009/977 E., 2013/811 K. sayılı İDDK kararı.

sonraki kararında ise aynı ekonomik bütünlük içerisinde yer alan ve ikisi de ihlale konu ilgili ürün pazarında faaliyet gösteren iki şirketin cirolarının toplanarak idari para cezası verilmesi hukuka uygun bulunmaktadır<sup>37</sup>. Öte yandan, Kurul'un yalnızca aynı ilgili pazarda faaliyet gösteren şirketlerin gelirleri toplamını mı yoksa teşebbüs çatısı altındaki bütün şirketlerin gelirleri toplamını mı esas aldığı anlaşılamamaktadır.

*iv) Maliyet ve vergilere ilişkin sınırlamalar.* Danıştay 13. Daire, 2016 yılında aldığı kararda özel tüketim vergisinin gayrisafi gelir kapsamına dâhil edilemeyeceğine ilişkin iddialara itibar etmemektedir<sup>38</sup>.

Esasen Ceza Yönetmeliği'nde yıllık gayri safi gelir, “*Tek düzen hesap planındaki net satışları veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa, Kurul tarafından saptanacak olan, net satışlara en yakın geliri*” olarak tanımlanmaktadır. Öte yandan söz konusu hükmün vaka bazında farklı uygulamalara yol açmasının önemli çelişiklere yol açtığı düşünülmektedir. Bu bağlamda ilgili hükmün daha açık ve belirli olması bakımından, “*Elde edildiği ürün veya coğrafya bakımından herhangi bir ayırım yapılmaksızın tek düzen hesap planındaki net satışları veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa, Kurul tarafından saptanacak olan, net satışlara en yakın geliri*” şeklinde düzenlenebileceği düşünülmektedir<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> 28.04.2015 tarihli ve 2011/971 E., 2015/1632 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı.

<sup>38</sup> 25.10.2016 tarihli ve 2014/5291 E., 2016/3412 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı. AB Ceza Rehberi'nde KDV ve satışlarla doğrudan bağlantılı diğer vergilerin, ilgili yıla ait satışların değerinden düşüleceği ifade edilmektedir. Bütün AB ülkelerinde yeknesak bir cezalandırma metodu uygulanmasını amaçlayan Rehber'de bu düzenlemenin yer alması makul görülebilecekse de aynı yöntemin ülkemizde uygulanmasının para cezalarında caydırıcılığı azaltacağı değerlendirildiğinden Kurul ve Danıştay uygulamalarının yerinde olduğu düşünülmektedir.

<sup>39</sup> Nitekim 2014 yılında Kurum'un internet sitesinde görüşe açılan Taslak Ceza Yönetmeliği'nde ihlalle doğrudan veya dolaylı biçimde ilgili olan pazar cirosu kabul edilmiş ancak söz konusu Taslak yürürlüğe girmemiştir. (Bkz. <http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Guncel/Rekabetin-Korunmasi-Hakkinda-Kanunun-Ihlali-Halinde-Verilecek-Idari-Para-Cezalarına-Iliskin-Yonetmelik-Taslagi-kamuoyu-gorusune-acildi>) Konu hakkında yazındaki tartışmalarda; Arı ve Aygün toplam teşebbüs cirosunun idari para cezasına esas alınmasının teşebbüsün ekonomik gücü ile bağlantılı olarak cezalandırılması amacına hizmet edebileceğini, Sanlı ise teşebbüsün ihlal ile ilgili pazardaki cirosunun teşebbüsün ihlalden elde ettiği kâr ile doğrudan ilintili olması nedeniyle idari para cezalarına esas alınmasının daha isabetli bir yaklaşım olduğunu savunmaktadır (ARI M.H. ve AYGÜN E. (2009), “Rekabet Kurulu'nun Ceza Yönetmeliği: Yeni Bir Dönemin Ayak Sesleri”, *Rekabet Dergisi*, Sayı:10(4), s.24; SANLI K.C. (2009), “Ceza Yönetmeliği'nin Geçmiş Dönem Kartel Kararlarına Uygulanması ve Yeni Döneme Dair Bazı Çıkarımlar”, *Rekabet Dergisi*, Sayı: 10(4), s.87-88). Kanaatimizce Sanlı'nın önerdiği

### 2.1.2. Lehe Cironun Uygulanması

Gerek 4054 sayılı Kanun'da 2008 yılında yapılan değişiklikler<sup>40</sup> gerekse diğer nedenlerle iptal edilen Kurul kararları sonrasında yeniden alınan kararlar bakımından uygulanan *lehe ciro* kavramı, incelenen dönemin öncesinde olduğu gibi incelenen dönemde de Kurul kararlarında ve yargı içtihatlarındaki yerini korumuştur<sup>41</sup>.

Kurul'un *Tıbbi Sarf Malzemeleri II* kararında<sup>42</sup>, teşebbüse uygulanacak idari para cezasına konu ciro yılı, Danıştay'ın iptal kararı<sup>43</sup> doğrultusunda yeniden belirlenmiştir. 16.03.2007 tarihli konuya ilişkin ilk kararda<sup>44</sup>, teşebbüsün en son 2002 yılında gerçekleştiği rekabet ihlali üzerine, o dönemdeki düzenlemelere göre eylemin gerçekleştiği en son tarihten bir önceki yıl olan 2001 yılı cirosu idari para cezasına esas alınmıştır. Öte yandan 4054 sayılı Kanun'da daha sonra yapılan değişikliklerle<sup>45</sup> nihai karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan gayrisafi gelirin cezaya esas olacağı hükmü getirilmiştir. Bunun üzerine Danıştay, Kurul kararı tarihinde mezkûr düzenleme yürürlükte olmamasına rağmen kararın davacıya ilişkin kısmını iptal etmiştir. Bahse konu Danıştay kararının uygulanmasına yönelik alınan *Tıbbi Sarf Malzemeleri II* kararında ise; teşebbüsün ilk karara konu olan 2001 yılı cirosu, ikinci kararın alındığı yıla en yakın ciro olarak belirlenen 2005 yılı cirosu ve son karara en yakın olarak belirlenen 2011 yılı cirosu karşılaştırılmış ve bunlardan lehe olanı teşebbüse verilen idari para cezasına esas alınmıştır.

---

yöntemin uygulanması Türk rekabet hukukunda idari para cezalarının caydırıcılığını olumsuz yönde etkileyebilecektir.

<sup>40</sup> Bahse konu değişiklikler 08.02.2008 tarih ve 26781 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5728 sayılı Kanun'un 472. maddesi ile gerçekleştirilmiştir. Değişiklik ile ihlal tarihinden bir önceki yıl cirosunun yerine nihai karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan teşebbüs cirosunun idari para cezalarına esas alınacağı hükmü getirilmiştir.

<sup>41</sup> 26.03.2013 tarihli ve 2009/7107 E., 2013/842 K. sayılı, 01.02.2013 tarihli ve 2009/3276 E., 2013/219 K. sayılı, 24.03.2016 tarihli ve 2014/1595 E., 2016/824 K. sayılı Danıştay 13. Daire; 20.02.2014 tarihli ve 2010/3065 E., 2014/420 K. sayılı İDDK kararları.

<sup>42</sup> 18.02.2016 tarihli ve 16-05/109-49 sayılı *Tıbbi Sarf Malzemeleri II* kararı.

<sup>43</sup> 08.10.2015 tarih ve 2014/2363 E., 2015/3352 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı.

<sup>44</sup> 16.03.2007 tarihli ve 07-24/236-76 sayılı *Tıbbi Sarf Malzemeleri* kararı.

<sup>45</sup> Bahse konu değişiklikler 08.02.2008 tarih ve 26781 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5728 sayılı Kanun'un 472. maddesi ile gerçekleştirilmiştir.

Öte yandan lehe cironun uygulanması yalnızca ilgili mali yılın belirlenmesiyle kalmamakta, yargı kararlarının uygulanması gerekçe gösterilerek kişilerin haklarını etkili bir şekilde kullanmaları idari para cezasının belirlenmesinde etkili olmaktadır. Konuyla ilgili Ankara 9. İdare Mahkemesi kararında<sup>46</sup>, Kurul'un yargı kararını uygulamak suretiyle teşebbüse karar tarihinden bir önceki yıl cirosu üzerinden idari para cezası uygulamasına rağmen Mahkeme, uygulanan cezanın iptal edilen kararda uygulanan idari para cezasını aşamayacağına hükmetmiştir.

## 2.2. Temel Para Cezasının Hesaplanması

Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin birinci fıkrasına göre, temel para cezasının belirlenmesine karteller ve diğer ihlallere yönelik ayırım esas teşkil etmektedir. Bu ayırma göre uygulanacak oran aralığı içerisinde bulunmak kaydıyla, Kurul tarafından ihlalin ağırlığına göre bir temel oran belirlenmektedir. İhlalin ağırlığı kriteri, Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin ikinci fıkrasına göre; ihlalin ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlal neticesinde gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususları kapsamaktadır. Son olarak ihlalin bir yıldan uzun olması durumunda, belirlenen bu oran yarısı oranında, beş yıldan uzun olması durumunda ise bir katı oranında artırılmaktadır.

### 2.2.1. Kartel ve Diğer İhlaller Tanımı

İncelenen dönemde Kurul'un, pişmanlık başvurularının da mevcut olduğu *Aksaray Ekmek*<sup>47</sup> ve *Yaş Maya* kararlarında dosya konusu eylemleri *kartel* olarak nitelendirdiği görülmektedir. Benzer şekilde *Ege Gri Çimento* kararında, teşebbüsler arası uyumlu eylem davranışının gerçekleştiği ve bu davranışların iç piyasa fiyatlarının yükseltilmesi, il bazlı paylaşımların yapılması konularını kapsadığı tespiti yapılarak soruşturma konusu eylemlerin "kartel" tanımı ile örtüştüğü ifade edilmektedir<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> 14.04.2015 tarihli ve 2014/1826 E., 2015/605 K. sayılı Ankara 9. İdare Mahkemesi kararı.

<sup>47</sup> 16.04.2014 tarihli ve 14-15/287-120 sayılı *Aksaray Ekmek* kararı, 21. paragraf.

<sup>48</sup> *Ege Gri Çimento* kararı, 180. paragraf.

*Yaş Maya* kararında, soruşturulan teşebbüsler tarafından *Otomotiv*<sup>49</sup> ve *12 Banka* kararlarına atıf yapılarak dosya konusu eylemin *kartel* olarak nitelendirilemeyeceği öne sürülmüşse de Kurul,

*“Rakipler arası iletişimin varlığı soruşturmanın esas tespitlerinden biridir. Bu iletişimin fiyatın birlikte belirlenmesine yönelik olarak gerçekleştirildiği ve bunun yerel seviyede sonuç doğurduğu örneklerin bulunduğu belirlenmiştir. Dolayısıyla ihlalin kartel niteliğinde olmadığını ileri sürmek mümkün değildir.”*

sonucuna vararak bu savunmaları dikkate almamıştır. Bununla birlikte Kurul’un *12 Banka* kararında, kartel ve diğer ihlaller ayırımına yönelik bir değerlendirmeye dahi gidilmediği görülmektedir. Kararın karşı oyunda yer almakla birlikte, Ceza Yönetmeliği’nin 5. maddesinin (a) bendi çerçevesinde eylemin kartel olarak nitelendirilmesi gerektiğine ilişkin görüş bu anlamda dikkat çekicidir.

*Akdeniz Bölgesi Çimento-Hazır Beton* kararında<sup>50</sup>, soruşturma tarafı olan teşebbüslerin çimento üretimi ve satışı konusunda işbirliği yapmak ve ortak bir strateji izlemek yoluyla yaptıkları anlaşma *kartel* olarak nitelendirilmemiştir. Üç çimento üreticisi teşebbüsün yetkililerinin 1.10.2010 tarihinde bir araya gelerek çimento ve hazır beton ürünlerinde uygulanacak ortak bir üretim ve satış stratejisi üzerinde mutabakata vardıkları sonucuna ulaşılan karara<sup>51</sup> konu anlaşma diğer ihlal olarak nitelendirilmiştir.

*Erzincan Hazır Beton* kararında da benzer şekilde teşebbüslerin ortak satış anlaşması yapmak ve rekabete duyarlı bilgileri paylaşmak suretiyle 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesini ihlal ettikleri belirlenirken, kararda, *“Bayiler kanalıyla yapılan satışların ayrıntılı olarak üreticilere raporlandığı göz önüne alındığında, üreticilerin, hangi alıcının hangi üreticiden, ne miktarda ve hangi şartlarla alım yaptığını izleyebildiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla rekabete duyarlı bilgi değişimi yoluyla üreticiler arasında şeffaflığın arttırıldığı, üreticilerin fiyat politikaları arasında koordinasyon sağlanmasının ve **müşteri ve pazar paylaşımının yapılmasının sağlandığı**”<sup>52</sup> görülmektedir.”*

<sup>49</sup> 08.04.2011 tarihli ve 11-24/464-139 sayılı *Otomotiv* kararı.

<sup>50</sup> 17.09.2013 tarihli ve 13-54/756-316 sayılı *Akdeniz Bölgesi Çimento-Hazır Beton* kararı.

<sup>51</sup> *Akdeniz Bölgesi Çimento-Hazır Beton* kararı, 33. paragraf.

<sup>52</sup> Vurgu eklenmiştir.

tespitinin yapılmasına rağmen kartel nitelendirmesi yapılmamaktadır<sup>53</sup>. Benzer bir duruma Kurul'un Çorum Yapı Denetim kararında<sup>54</sup> da rastlanmaktadır. Kararda Kurul tarafından,

*“Çorum’da faaliyet gösteren yapı denetim kuruluşlarının aralarında fiyat anlaşması ve müşteri paylaşımı yapmak suretiyle 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesini ihlal ettiği anlaşıldığından”*

denilmekle birlikte, ihlalin diğer ihlaller kategorisinde değerlendirildiği görülmektedir<sup>55</sup>. Kararlar bu yönüyle değerlendirildiğinde Kurul’un kartel ve diğer ihlallere ilişkin yaklaşımının her bir olay bazında değişebileceği söylenebilecektir. Öteyandan bu hususta yargı mercilerinin davacı aleyhine iptal kararı vermediği ve kartel nitelemesinin yapıldığı kararlarda ise Yönetmeliğe uygun bir nitelendirme yapıldığı göz önüne alındığında, yönetmelikte yer alan tanımın eşit muamele ilkesine uygun olarak nasıl uygulanacağı tartışma konusu olabilecektir. İlave olarak Yönetmeliğin kartellere ilişkin daha katı bir yaptırım politikası benimsediği görüşleri bağlamında<sup>56</sup> söz konusu kararlar kartellerle mücadeleye gölge düşürebilecek bir etki yaratabilecektir.

Kurul’un diğer bazı kararlarında ise soruşturma muhatapları olarak teşebbüs birliği niteliğindeki Derneklerin alındığı ve bu kapsamda kartel üyelerinin hiçbir şekilde soruşturma ve idari para cezasına muhatap kılınmadığı görülmektedir. Bu kapsamda, altın satış fiyatlarının, satış ve pazarlama koşullarının pazar dışında belirlendiği iddialarının soruşturulduğu *Konya Kuyumcular* kararında<sup>57</sup>,

*“Dernek tarafından fiyat birliğinin sağlanmasına yönelik iradenin halihazırda hayata geçmiş olduğu ve Dernek başkanının ifadesiyle “başarıyla uygulandığı” tespitinin yapılabileceği değerlendirilmiştir.”*

tespitlerinin yer almasına rağmen, Derneğin tespit edilen fiillerinin Kurulca “diğer ihlaller” kategorisinde değerlendirilmesi örnek olabilecek niteliktedir. Zira diğer tespitlerin yanında, zikredilen tespitin Kurul’u teşebbüsler arasında bir kartel anlaşmasının varlığı sonucuna götürmemesi ilginç görünmektedir. Kurul’un ulaştığı bu sonucun, kartel anlaşmasını dernek kararına dayandırarak *başarıyla uygulayan* dernek üyelerinin idari para cezası ile karşılaşmalarına

<sup>53</sup> *Erzincan Hazır Beton* kararı, 67. paragraf.

<sup>54</sup> 02.12.2013 tarihli ve 13-67/929-391 sayılı Çorum Yapı Denetim kararı.

<sup>55</sup> Çorum Yapı Denetim kararı, 136. paragraf.

<sup>56</sup> Sanlı 2009, s.120.

<sup>57</sup> 14.02.2013 tarihli ve 13-10/152-75 sayılı *Konya Kuyumcular* kararı.

yol açmasının ise daha önemli bir takım problemlere yol açabileceği değerlendirilmektedir. Bunlardan birincisi, elbette ki, kartel üyelerinin hiçbir ceza almaksızın kurtulmuş olmalarıdır<sup>58</sup>. İkinci sorun, yalnızca Derneğe uygulanan cezanın, Dernek gelirlerinin kartel üyelerinin piyasa güçlerini yansıtmaması nedeniyle caydırıcı veya tazmin edici olmaktan uzak olmasıdır. Bir diğer ana sorun ise somut olayda Ceza Yönetmeliği çerçevesinde karteller için uygulanacak %2-4 oran aralığı yerine diğer ihlaller için uygulanan %0,5-%3 oran aralığının uygulanmasıdır<sup>59</sup>. Bu hususta Kurul'un 2014 yılında görüşe açılan Ceza Yönetmeliği Taslağı'nda<sup>60</sup> “*Teşebbüs birlikleri tarafından gerçekleştirilen ihlal üyelerin faaliyetleriyle ilgiliyse, kural olarak üye teşebbüslerin ilgili pazar ciroları toplamı esas alınır.*” hükmü getirilmek suretiyle ilerleme sağlanmaya çalışılmışsa da, hükmün kanunilik ve cezaların şahsiliği ilkeleri bakımından değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bilindiği üzere AB hukukunda 1/2003 sayılı Tüzük'ün 23. maddesinde de sözü edilen düzenlemeye benzer bir hüküm yer almaktadır. Söz konusu düzenlemeye göre teşebbüs birliğinin para cezasını ödeyecek gücü bulunmadığında üye teşebbüslere ödemeye katkıda bulunmak üzere çağrı yapma zorunluluğu bulunmaktadır. Söz konusu çağrıya uyulmadığı takdirde Komisyon'un, temsilcileri ilgili teşebbüs birliğinin karar organında görev alan bütün teşebbüslerden ilgili para cezasının ödenmesini doğrudan talep etme yetkisi bulunmaktadır. Böylelikle Komisyon, ihlal neticesinde verilen para cezasının teşebbüs birliğinin gerçek ekonomik gücünü yansıtmamasını sağlamakta ve gerektiğinde tüzel kişilik perdesinin aralanarak para cezasının tahsilini mümkün kılmaktadır<sup>61</sup>.

AB İlk Derece Mahkemesi'nin (İDM) *Finnboard* kararında, teşebbüs birliğine üyelerinin toplam cirosu üzerinden idari para cezası

<sup>58</sup> Bu hususta benzer değerlendirme için bkz. ARI M.H., KEKEVİ G. ve AYGÜN E. (2008), “Rekabet Kurulu'nun Kartellere Uyguladığı Para Cezalarının Değerlendirilmesi”, *Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu – VI*, Rekabet Kurumu, s.148-149.

<sup>59</sup> İki yıl süren ihlale ilişkin olarak Kurul tarafından %2 olarak tespit edilen oran, Yönetmeliğin 5. maddesinin üçüncü fıkrası çerçevesinde yarısı oranında artırılarak temel oran %3 olarak belirlenmektedir. Kurul'un benzer bir kararı için bkz. 27.10.2016 tarihli ve 16-35/603-268 sayılı İzmir Kuyumcular kararı.

<sup>60</sup> <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fG%c3%bcncel%2fk%c4%b1lavuzlar%2fcezaa.pdf> (Son Erişim Tarihi: 29.09.2017)

<sup>61</sup> SVETLICINII A. (2009), ““Piercing the Corporate Veil” - Imposition of Fines on Associations of Undertakings for Violation of EC Competition Law”, *European Law Reporter*, s.92-97.

uygulanabilmesi için üyelerin gerçekten ihlale katılıp katılmadıklarının araştırılmasının gerekmediği, bununla birlikte söz konusu teşebbüs birliği kararının, teşebbüs birliğinin iç kuralları gereğince (hukuken) üyeler bakımından bağlayıcı olmasının gerekli olduğu belirtilmektedir<sup>62</sup>. AB Adalet Divanı'nın (ABAD) *FNSEA* kararında ise bu içtihat genişletilerek, teşebbüs birliğinin üyeleri üzerinde bağlayıcı karar alma gücü bulunmasa da üye teşebbüslerin aktif bir şekilde ihlalde rol aldıkları ve rekabet ihlalinin doğrudan üyelerin menfaati için (*ortak çıkar*) ve üyelerin desteğiyle gerçekleştirildiği hallerde üyelerin toplam cirolarının idari para cezasına esas alınabileceğine karar verilmiştir<sup>63</sup>. Kararda, her bir teşebbüs birliğine, kendi ihlal davranışları için idari para cezası uygulanmakla cezaların şahsiliği ilkesinin ihlal edilmediği belirtilmektedir<sup>64</sup>. Mahkeme, teşebbüs birliğine uygulanan cezanın üyelerine aynı davranış için ceza uygulandığı anlamına gelmediğini ve teşebbüs birliğinin söz konusu tutarı üyelerinden tahsil etme yükümlülüğü altında olmadığını ifade etmektedir.

Sözü edilen görüşe iştirak etmek mümkün gözükse de benzer bir düzenlemenin Türk hukukunda ancak Kanun'la ihdas edilebileceği düşünülmektedir. Kanun'un 16. maddesi incelendiğinde,

*“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 idarî para cezası verilir.”* hükmünün yer aldığı görülmektedir. Bu bağlamda her ne kadar ilgili yönetmelik hükmünün Kanun'da yer alan *“teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin”* ifadesi çerçevesinde dayanak bulunduğu ileri sürülebilecekse de kanaatimizce bu yorum isabetli olmayacaktır. Nitekim Kanun'un 16. maddesinin gerekçesinde yer alan, *“Para cezaları teşebbüs niteliğindeki gerçek kişilere, tüzel kişilerde tüzel kişiliğe, tüzel kişiliği olan teşebbüs birliklerinde tüzel kişiliğe, tüzel kişiliği olmayan teşebbüs birliklerinde bu birliği oluşturan üyelere verilir.”* cümlesi kapsamında *“birliği oluşturan üyeler”* ifadesinin yalnızca

<sup>62</sup> Finnboard v. Commission, Case C-298/98 P, 16 Kasım 2000, 66. paragraf.

<sup>63</sup> FNSEA v. Commission, Joined Cases C101/07 P and C110/07 P, 18.12.2008, 97.

paragraf.

<sup>64</sup> FNSEA kararı, 127. paragraf.

tüzel kişiliği olmayan teşebbüs birlikleri bakımından getirildiği değerlendirilmektedir. Keza geçmiş Kurul uygulaması da bu yöndedir. Bu kapsamda, ilgili düzenlemenin Kanun ile ihdas edilmesi halinde teşebbüs birliklerine uygulanan para cezalarının caydırıcılıktan uzak olması sorununun ortadan kaldırılabilmesi düşünülmektedir.

Bu başlık kapsamında son olarak Kurul'un *Tüketici Elektronik* kararı, literatürde *hub&spoke*, *topla-dağıt* veya *A-B-C* karteller olarak adlandırılan türden bir kartelin mevcudiyetinin tartışılması bakımından önemli görülmektedir. Kurul'un bu kararında *topla-dağıt* kartellere ilişkin olarak Birleşik Krallık uygulamalarına değinilmekte ve bu kapsamda ilgili kararlarda ortaya konulan kriterlerin önemli olduğu belirtilmektedir<sup>65</sup>. Kurul konuya ilişkin değerlendirmesinde, "sağlayıcı tarafından fiyatına müdahalede bulunulan üçüncü tarafın fiyat yükseltilmesi talebinin piyasadaki rakiplerinden geldiğini bilip bilmediği ya da bunu öngörebilmesinin mümkün olup olmadığı" hususunu *topla-dağıt* kartelin mevcudiyeti bakımından gerekli saymaktadır. Bu kapsamda dosya mevcudu bilgiler içerisinde sağlayıcı tarafından iletilen fiyat yükseltilmesi talebinin pazardaki rakiplerinden geldiğini bildiği ya da öngörebileceği tespit edilemediğinden dosya konusu anlaşmanın yatay bir anlaşma olarak nitelendirilemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır<sup>66</sup>. Bu çerçevede Kurul kararına göre, somut olayda kartel nitelemesinin yapılabilmesi için failin dolaylı olarak kartel üyesi diğer teşebbüslerle irtibat halinde olduğunu bilmesi veya en azından bu durumu öngörebilmesi gerekmektedir.

### 2.2.2. İhlalin Ağırlığı Kriteri

İhlalin ağırlığı, ağırlaştırıcı veya hafifletici unsurlara ilişkin değerlendirmelerden farklılaşmakta, bu unsur temel para cezasının tespitinde dikkate alınmaktadır. Bu kapsamda Kurul'un ihlalin ağırlığının tespitinde dikkate aldığı unsurlara aşağıda yer verilmektedir.

i) *Teşebbüsün piyasadaki gücü*. Kurul'un *12 Banka* kararında, incelenen teşebbüslerin piyasadaki güçlerinin belirlenmesinde, ihlale konu ürünlere ilişkin faaliyetlerdeki pazar paylarının esas alındığı görülmektedir. Bu bağlamda, incelenen bankaların söz konusu

<sup>65</sup> *Tüketici Elektronik* kararı, 237. paragraf.

<sup>66</sup> *Tüketici Elektronik* kararı, 237. paragraf.

faaliyetlere ilişkin pazar payları itibarıyla ilk beş sırada yer almalarının piyasa gücüne işaret ettiği belirlenmektedir<sup>67</sup>. Benzer şekilde *Rakı* kararında, teşebbüsün pazar payının yüksek oluşu teşebbüsün piyasadaki gücüyle ilişkilendirilmiştir. *Yemek Sepeti* kararında<sup>68</sup> da teşebbüsün ilgili pazarda tekele yakın bir konumda bulunması bu kapsamda değerlendirme konusu olmuştur.

ii) *İhlal neticesinde gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı*. *Rakı* kararında, teşebbüsün çeşitli ilave yararlar sağladığı satış noktalarının özellikle rakibinin satışlarının önemli bir kısmını yaptığı illerde yoğunlaşması, uygulamanın seçici bir niteliği olması ve sadece önemli müşterileri kapsamaması gibi nedenler muhtemel zararın ağırlığının belirlenmesinde etkili olmuştur<sup>69</sup>. Kurul *Yemek Sepeti* kararında soruşturulan teşebbüsün eylemleri nedeniyle bazı platformların pazarı terk etmesi ve iş modelini değiştirmek zorunda kalması, tüketici zararının oluşması, ihlale konu anlaşmanın teşebbüs tarafından geniş yorumlanarak uygulanması hususlarını ihlalin ağırlığı noktasında değerlendirmiştir. Öte yandan kararda, teşebbüsün geçici tedbir alınmasına yönelik Kurul kararı doğrultusunda aldığı önlemler de Yönetmelik'in 5. maddesinin ikinci fıkrası çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Çorum Yapı Denetim kararında<sup>70</sup> “*tespit edilen ihlale Çorum'da faaliyet gösteren yapı denetim firmalarının neredeyse tamamının katılmış olmasının yanı sıra, ihlalin niteliği itibarıyla temelde sıra sistemi ve iş alma veya almamayla ilgili olması, fiyatlar üzerinde doğrudan bir belirleyiciliğinin olmaması ve sadece tek bir firmaya yönlendirme gibi zorlayıcı uygulamalar içermemesi gibi hususların*” **hafifletici unsurlar**<sup>71</sup> olarak değerlendirildiği görülmektedir. Öte yandan tespit edilen ihlale ilde yer alan denetim firmalarının neredeyse tamamının katılmış olmasının hangi gerekçeyle *hafifletici unsur* olarak değerlendirildiği karardan anlaşılamamaktadır.

<sup>67</sup> Bkz. 12 Banka kararı, 651. paragraf.

<sup>68</sup> 09.06.2016 tarihli ve 16-20/347-156 sayılı *Yemek Sepeti* kararı.

<sup>69</sup> Bkz. *Rakı* kararı, 251-266. paragraflar.

<sup>70</sup> Çorum Yapı Denetim kararı, 137. paragraf.

<sup>71</sup> Kararda hafifletici unsurlar ifadesi kullanılsa da karar metninden bu ifadeden kastın Yönetmelik'in 5. maddesinin ikinci fıkrası çerçevesinde ihlalin ağırlığının saptanması olduğu anlaşılmaktadır.

iii) *Belirleyici etki*. Kurul'un *12 Banka* kararında, ihlalde belirleyici etkilerinin saptanması nedeniyle üç banka hakkında daha yüksek bir temel para cezası oranı uygulandığı görülmektedir. Bu yönüyle Ceza Yönetmeliği'nde yer almamasına rağmen 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin beşinci fıkrasında sayılan belirleyici etki, Kurul tarafından ihlalin ağırlığının değerlendirilmesinde dikkate alınmıştır. Karar, *belirleyici etki* kavramının, Ceza Yönetmeliği'nin ağırlaştırıcı nedenlere ilişkin bölümünde yer alan *teşebbüslerin ihlale zorlanması* kavramı veya teşebbüs yöneticilerine ve çalışanlarına verilecek cezaların belirlenmesi usulünü düzenleyen bölümünde yer alan *belirleyici etki* kavramı ile ilgisinin bulunmadığının vurgulanması yönüyle önemli görülmektedir<sup>72</sup>.

iv) *Teşebbüslerin ihlaldeki rolleri*. *12 Banka* kararında teşebbüslerin haklarında elde edilen bilgi ve belgelerin nitelik ve niceliği, ihlal olarak değerlendirilen uzlaşmaya katılım dereceleri, teşebbüslerin ihlaldeki rolleri bağlamında değerlendirilmiştir<sup>73</sup>.

v) *Manevi unsur*. Kurul *Yemek Sepeti* kararında *kasıt* unsurunu ihlalin ağırlığının tespitinde dikkate almaktadır<sup>74</sup>.

### 2.2.3. İhlalin Süresi

İhlalin süresine ilişkin olarak *devam eden tek bir ihlal* yaklaşımının Kurul kararlarındaki en tartışmalı husus olduğu söylenebilir. Bu çerçevede *12 Banka* kararında, “uzlaşmanın konusunun ve taraflarının zaman içerisinde değişiklik göstermesi yahut sözü edilen mutabakatlardan bazılarının uygulamaya konulamamış olması değinilen tespit bakımından önem arz etmemektedir. Belirtilen husustan hareketle, taraflar arasında gerçekleştirilen her bir anlaşma ve/veya uyumlu eylemin ayrı birer ihlal niteliği taşımadığı; taraflarca gerçekleştirilen mutabakatların, nihai amacı fiyat koordinasyonu olan bir uzlaşmanın unsurlarını oluşturduğu” ifadelerine yer verilmektedir<sup>75</sup>. Kurul kararında mevcut delillerin “ortak planın unsurlarının oluşturulması ve uzlaşmanın sürdürülmesi amacına hizmet ettiği” ve bu nedenle bütüncül incelemeye tabi tutulacağı ifade edilmektedir.

<sup>72</sup> Bkz. *12 Banka* kararı, 601. paragraf.

<sup>73</sup> Bkz. *12 Banka* kararı, 652. paragraf.

<sup>74</sup> *Yemek Sepeti* kararı, 166. paragraf.

<sup>75</sup> *12 Banka* kararı, 284. paragraf.

Kurul'un *Ege Gri Çimento* kararında, Ocak-Mart 2013 tarihi ile Ekim-Aralık 2014 tarihi arasında kalan dönemde soruşturmaya konu teşebbüslerin uyumlu eylem halinde bölge paylaşmak ve fiyatları yükseltmek suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettikleri sonucuna varılmaktadır. Öte yandan teşebbüslerin bu iki dönem için gerçekleştirdikleri ihlaller *devam eden tek bir ihlal* kapsamında değerlendirilerek ihlalin bir yıldan uzun süre devam ettiği sonucuna ulaşılmakta, Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin üçüncü fıkrası çerçevesinde temel para cezası oranı %50 daha yüksek belirlenmektedir.

Kurul, *Tüketici Elektronik* kararında da devam eden tek bir ihlal yaklaşımını benimsemektedir. Kararda, teşebbüsler arasındaki danışıklı eylemlerin zaman zaman daha az görünür olmasının veya bazı dönemlere ilişkin az sayıda belgeye ulaşılmasının mümkün olmasının yanında teşebbüsler arasındaki iletişimin bazı dönemlerde azalmasının da mümkün olduğu vurgulanmaktadır<sup>76</sup>. Bu kapsamda, Kurul'un ihlali ispat etme yükümlülüğü ile devam eden tek bir ihlal yaklaşımının önümüzdeki dönemde de tartışma konusu olmaya devam edeceği düşünülmektedir.

Öte yandan, Kurul'un *Atık Kağıt* kararında<sup>77</sup> teşebbüsler arasındaki anlaşmanın kısa bir süre sürdürülmüş olması, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında değerlendirilerek *rekabetin gereğinden fazla kısıtlanmadığı* tespitinin yapıldığı görülmektedir. Öte yandan, sıra dışı görülebilecek bu değerlendirmenin geçerli olması halinde, kısa süreli kartellerin etkinlik yarattığı iddiasında bulunmanın dahi mümkün olduğu düşünülmektedir. Hâlbuki ihlalin süresinin kısa olması 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesi çerçevesinde değil, Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesi çerçevesinde temel para cezasının belirlenmesinde dikkate alınabilecek bir husustur.

Son olarak Çorum Yapı Denetim kararında, ihlalin süresinin ağırlaştırıcı unsur olarak dikkate alındığı belirtilmekle birlikte<sup>78</sup> bir yıldan fazla süren ihlal süresinin Yönetmelik'in 5. maddesinin üçüncü fıkrası bağlamında değerlendirildiği karardan anlaşılmaktadır.

<sup>76</sup> *Tüketici Elektronik* kararı, 435., 604. paragraflar.

<sup>77</sup> 08.07.2013 tarihli ve 13-42/538-238 sayılı *Atık Kağıt* kararı.

<sup>78</sup> Çorum Yapı Denetim kararı, 138. paragraf.

## 2.3. Ağırlaştırıcı ve Hafifletici Nedenler

### 2.3.1. Ağırlaştırıcı Nedenler

Ceza Yönetmeliği kapsamında ağırlaştırıcı nedenlere ilişkin Kurul değerlendirmelerinde, tekrüre ilişkin uygulamaların ön plana çıktığı görülmektedir. Bu kapsamda diğer teşebbüslerin ihlale zorlanması, incelemeye yardımcı olunmaması, verilen taahhütlere uyulmaması ya da soruşturma kararının tebliğinden sonra kartele devam edilmesi nedenleriyle teşebbüslere uygulanan cezanın artırıldığı bir karara rastlanmamıştır.

Kurul'un *Akdeniz Bölgesi Çimento-Hazır Beton* kararında, 4054 sayılı Kanun'u ihlal ettiği tespit edilen her üç teşebbüs için de Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin uygulandığı dosyada temel para cezası %50 oranında artırılmıştır. 2010 yılında gerçekleştirilen ihlale ilişkin olarak, tekrüre esas alınan *Antalya Klinker ve Çimento* kararlarında<sup>79</sup> teşebbüslerin daha önceki ihlal eylemlerinin, iki teşebbüs bakımından 2003 yılında ve üçüncü teşebbüs bakımından 1999 yılında gerçekleştirildiğinin tespit edildiği görülmektedir.

*Yaş Maya* kararında ise üç teşebbüs bakımından tekrür hükümleri uygulanmaktadır. Kararda dört teşebbüsün 1998 ve 1999 yıllarını kapsayan uyumlu eylemler yoluyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettikleri<sup>80</sup> ve idari para cezası ile cezalandırıldıkları, aynı teşebbüslerin 2003 yılındaki benzer eylemleri nedeniyle idari para cezasına çarptırıldıkları<sup>81</sup> tespiti yapılmıştır. Bu bağlamda

<sup>79</sup> 20.09.2007 tarihli ve 07-76/908-346 sayılı *Antalya Klinker* kararı, 05.12.2005 tarihli ve 05-81/1118-320 sayılı *Çimento* kararı.

<sup>80</sup> 27.06.2000 tarih ve 00-24/255-138 sayılı, 12.11.2008 tarih ve 08-63/1051-410 sayılı *Maya* kararları. Önceki karar, iki teşebbüsün iptal taleplerinin soruşturmada görevlendirilen Kurul üyesinin kararda oy kullanması nedeniyle kabulü sonrasında yeniden değerlendirilerek, usule ilişkin eksiklikler giderilmek suretiyle ikinci karar alınmıştır. Bahse konu iki teşebbüs verilen bu karara karşı da yargı yoluna gitmiş ve *Yaş Maya* kararının verildiği tarihte konuyla ilgili yargısal sürecin devam ettiği karar metninde ifade edilmiştir (Bkz. 27. paragraf). Soruşturmaya konu diğer iki teşebbüs ise süresi içerisinde dava açmadığından Kurul kararı kesinleşmiştir (Bkz. 28-29. paragraf).

<sup>81</sup> 23.09.2005 tarih ve 05-60/896-241 sayılı, 12.11.2008 tarih ve 08-63/1050-409 sayılı *Maya II* kararları. Önceki karar dört teşebbüsün üçünün iptal talebi doğrultusunda cezaya esas alınan ciroların hatalı olması nedeniyle iptal edilmiş, biri bakımındansa iptal talebi yerinde görülmeyerek reddedilmiştir. Bunun üzerine cezaya esas alınan cirolar

teşebbüslerden üçüne uygulanan idari para cezası yarısı oranında artırılmıştır. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'ndan (TMSF) 2010 yılında devralınan dördüncü teşebbüse ilişkin olarak, sözü edilen yeni şirketin, devralınan eski şirketin ihlallerinden sorumlu tutulamayacağı değerlendirilerek *tekerrür* hükümlerinin uygulanamayacağına karar verilmiştir<sup>82</sup>. Kararın yargı aşamasında ise Ankara 2. İdare Mahkemesi tarafından ilk eylemin gerçekleştiği 2003 yılında Kabahatler Kanunu'nun yürürlükte olmaması nedeniyle tekerrüre ilişkin kısmın iptal edildiği görülmektedir<sup>83</sup>.

Kurul, *Ege Gri Çimento* kararında tekerrüre ilişkin uygulamasını detaylandırmakta ve bir nevi önceki kararlarının aksi yönde değerlendirmelere gitmektedir. Söz konusu kararda, 5326 sayılı Kabahatler Kanununda belirlenen 8 yıllık zamanaşımı süresinin tekerrür süresi uygulanırken de esas alınabileceği, böylece teşebbüslerin tekerrür nedeniyle sınırsız bir süre cezanın ağırlaştırılması tehdidi altında olmalarının önüne geçilebileceği sonucuna ulaşılmaktadır. Bu çerçevede, ihlal konusu eylemin başlangıç tarihinden sekiz yıl geriye gidilmek suretiyle ihlal tespiti yapılmış Kurul kararlarının tekerrüre esas alınabileceği ifade edilmektedir<sup>84</sup>. Bu bağlamda *Akdeniz Bölgesi Çimento-Hazır Beton* kararı tekerrüre esas alınmaktadır<sup>85</sup>.

üç teşebbüs bakımından yeniden tespit edilerek ikinci karar verilmiştir. Bahse konu üç teşebbüs verilen bu karara karşı da yargı yoluna gitmiş ve *Yaş Maya* kararının verildiği tarihte konuyla ilgili yargısal sürecin devam ettiği karar metninde ifade edilmiştir (Bkz. 34. paragraf).

<sup>82</sup> *Yaş Maya* kararı, 206. paragraf.

<sup>83</sup> 17.11.2016 tarihli ve 2015/3033 E., 2016/2955 K. sayılı Ankara 2. İdare Mahkemesi kararı. Bununla birlikte Mahkeme'nin bu kararı, 4054 sayılı Kanun'a "*tekerrür*" ifadesinin eklendiği 2008 yılı değişiklikleri öncesindeki Kanun metninin de Kurul'a, tekerrürü ağırlaştırıcı neden sayabilme konusunda takdir yetkisi verdiği gerekçesiyle Ankara Bölge İdare Mahkemesinin 05.04.2017 tarihli ve 2017/28 E., 2017/68 K. sayılı kararıyla kaldırılmıştır.

<sup>84</sup> *Ege Gri Çimento Kararı*, 227. paragraf.

<sup>85</sup> Ceza Yönetmeliği'nin ilk dönemlerinde tekerrüre ilişkin süre sınırlaması uygulanmamasının daha isabetli olacağına ilişkin görüşler de bulunmaktadır (Bkz. Arı ve Aygün 2009, s.35). Wils tekerrür uygulamasının her bir olay bazında değişkenlik gösterebileceğini, Komisyon'un ölçülülük ilkesi çerçevesinde somut olaylarda tekerrürün uygulanıp uygulanmayacağına karar verebileceğini savunmaktadır (WILS P.J. (2012), "Recidivism in EU Antitrust Enforcement: A Legal and Economic Analysis", *World Competition: Law and Economics Review*, Sayı: 35(1), s.14-15). AB Komisyonu'nun tekerrür uygulanması da bu yöndedir (GERADIN D. ve SADRAK K. (2017), "The EU Competition Law Fining System: A Quantitative Review of the Commission Decisions between 2000 and 2017", *TILEC Discussion Paper*, Sayı:2017-018, s.10). Ancak üye

*Telekom Tesis Paylaşımı* kararında Kurul, tekrerrü esas alınacak fiiller bakımından teşebbüsün daha önce gerçekleştirdiği ihlaller ile benzer nitelikteki davranışların veya ihlalin önceki fiille aynı ilgili pazarda gerçekleşmesinin aranmayacağını belirtmiştir<sup>86</sup>. İlave olarak Kurul, tekrerrü esas alınan fiilin farklı tüzel kişilerce gerçekleştirilmişse de aynı *teşebbüs* tarafından işlenmesinin tekrerrü hükmünün uygulanması için yeterli olacağı sonucuna varmıştır<sup>87</sup>. Bu karar bağlamında tekrerrü esas alınan davranışta ana şirketin ayrıca belirleyici etkisinin aranmayacağını ifade etmek mümkün gözükmemektedir<sup>88</sup>. Tekerrü esas alınan karar ile fiil arasındaki zamana ilişkin olarak ise Kurul *Ege Gri Çimento* kararındaki tespitlerini tekrarlamaktadır.

*Araç Takip* kararında<sup>89</sup> da teşebbüse uygulanan idari para cezası tekrerrü nedeniyle yarısı oranında artırılmıştır. Gerekçeli kararda tekrerrünün uygulanma gerekçesinin belirtilmediği iddiasına ilişkin olarak Ankara 8. İdare Mahkemesi Kurul'un 29.12.2005 tarihli ve 05-88/1221-353 sayılı, 23.12.2009 tarihli ve 09-06/1490-379 sayılı ve 06.06.2011 tarihli ve 11-34/742-230 sayılı kararlarında ihlal tespiti yapıldığından tekrerrü hükümlerinin uygulanmasında sakınca bulunmadığını ifade etmektedir<sup>90</sup>. Öte yandan, tekrerrü esas alınan daha yakın tarihli kararların da bulunması nedeniyle sonuç yaptırım değişmeyecekse de, Mahkeme tarafından tekrerrü esas olarak gösterilen 29.12.2005 tarihli ve 05-88/1221-353 sayılı Kurul kararının, fiil ile Kurul kararı arasındaki süre sekiz yılı aştığından Kurul içtihatları çerçevesinde tekrerrü esas alınamayacağı düşünülmektedir.

### 2.3.2. Hafifletici Nedenler

İncelenen dönemde Kurul tarafından Ceza Yönetmeliği'nde sayılan hafifletici unsurlardan birçoğuna kararlarda yer verilmektedir.

---

ülkelerde farklı uygulamalar da bulunmaktadır. İspanya'da bu süre ilk ihlalin tespiti ile ikinci ihlalin başladığı tarih arasında 10 yıl, Fransa'da ise 15 yıl olarak belirlenmiştir (Wils 2012, s.15). Yukarıda yer verildiği üzere Kurul uygulaması Komisyon ile aynı yönde gelişmemiştir.

<sup>86</sup> *Telekom Tesis Paylaşımı* kararı, 449. paragraf. Kurul'un bu yaklaşımı AB Komisyonunun *InterBrew/Alken Maes* kararında

<sup>87</sup> *Telekom Tesis Paylaşımı* kararı, 451. paragraf.

<sup>88</sup> Farklı bir görüş için bkz. Arı ve Aygün 2009, s.36.

<sup>89</sup> 19.12.2013 tarihli ve 13-71/988-414 sayılı *Araç Takip* kararı.

<sup>90</sup> 28.10.2016 tarihli ve 2014/1384 E., 2016/3266 K. sayılı Ankara 8. İdare Mahkemesi kararı.

### 2.3.2.1. İhlale Konu Ürünlerden Elde Edilen Gelirlerin Teşebbüs Cirosunda Küçük Bir Kısmı Oluşturması

Kurul'un *Yaş Maya*<sup>91</sup>, *3M*<sup>92</sup> ve *Telekom Tesis Paylaşımı*<sup>93</sup> kararlarında ihlal konusu faaliyetin gayrisafi gelirler içerisindeki payının çok düşük bir oranda kalması nedeniyle teşebbüslere idari para cezasında indirim uygulanmaktadır. Benzer bir şekilde Danıştay, teşebbüs tarafından ihlal konusu faaliyetlerin yıllık gayrisafi gelirler içerisindeki payının çok düşük olduğunun iddia edilmesine rağmen Kurul'un Ceza Yönetmeliği'nin somut olayda uygulama alanı bulmadığı gerekçesiyle uygulanan idari para cezasında hafifletici nedenleri ve lehe hükümleri dikkate almamasını hukuka uygun bulmamıştır<sup>94</sup>.

Öte yandan *Atık Kağıt* kararında, ihracatın toplam atık kağıt pazarı içerisindeki oranının düşük kaldığına ilişkin değerlendirmenin Ceza Yönetmeliği kapsamında hafifletici neden olarak değil, 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi bağlamında "*ilgili pazarın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması*" olarak ele alınması bu yönüyle hayli ilginçtir. Zira ihlale konu ürünlerin toplam pazardaki payının düşük olması *etkinlikler* bağlamında ele alınabilecekte, Ceza Yönetmeliği'nin 7. maddesinde yer alan hüküm boşlukta kalabilecektir.

### 2.3.2.2. İhlale Konu Coğrafi Pazardan Elde Edilen Gelirlerin Teşebbüs Cirosunda Küçük Bir Kısmı Oluşturması

Kurul ve yargı içtihatlarında yalnızca ihlale konu üründen elde edilen gelirlerin değil, ihlalin gerçekleştiği coğrafi alandan elde edilen gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payının düşük olması halinde de indirim uygulayabilmektedir. İhlale konu faaliyetin coğrafi alan bakımından teşebbüs gelirlerinin küçük bir bölümünü teşkil etmesi nedeniyle 2006 yılında çimento pazarında faaliyet gösteren teşebbüse uygulanan<sup>95</sup> yarı oranında indirim İDDK tarafından onanmıştır<sup>96</sup>. Kararda, ihlalin

<sup>91</sup> *Yaş Maya* kararı, 207. paragraf.

<sup>92</sup> 09.06.2016 tarihli ve 16-20/340-155 sayılı *3M* kararı.

<sup>93</sup> *Telekom Tesis Paylaşımı* kararı, 471. paragraf.

<sup>94</sup> 06.05.2014 tarihli ve 2010/3090 E., 2014/1719 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı.

<sup>95</sup> 19.10.2006 tarihli ve 06-77/992-287 sayılı *Torbalı Çimento* kararı.

<sup>96</sup> 15.01.2014 tarihli ve 2010/1195 E., 2014/8 K. sayılı İDDK kararı.

gerçekleştirildiği coğrafi pazardaki teşebbüs satışlarının toplam satışlar içerisinde az bir yer tutması nedeniyle Kurul'un para cezasında indirim uygulayabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Öte yandan, *Akdeniz Bölgesi Çimento-Hazır Beton* kararında<sup>97</sup>, Kurul ihlale konu alanın belirli bir bölgeyle sınırlı olmasının ceza takdirinde hafifletici bir unsur olarak görülmeceğini ifade etmektedir. Bu bakımdan, Kurul ve yargı içtihatları doğrultusunda ihlale konu olan bölgenin sınırlılığının değil, ihlalden elde edilen gelirlerin toplam gayrisafi gelirler içerisindeki azlığının indirim nedeni olabileceği değerlendirilmektedir.

### 2.3.2.3. İhlalde Kamu Otoritelerinin Teşviki

*Aksaray Ekmek* kararında, kamu otoritelerinin teşviki göz önünde bulundurularak teşebbüslere uygulanan ceza yarı oranında indirilmiştir<sup>98</sup>. Kurul'un *TEB* kararında<sup>99</sup> da ihlalde kamu otoritesinin teşviki nedeniyle soruşturulan teşebbüs birliğine yarı oranında ceza indirimi uygulandığı görülmektedir.

Öte yandan *Telekom Tesis Paylaşımı* kararında, Kurul'un teşebbüslerin faaliyet gösterdikleri sektörü düzenleyen kamu otoritelerinin düzenlemelerine uygun davranmalarının veya gerçekleştirdikleri eylemlerden söz konusu otoritelerin bilgi sahibi olmasının Ceza Yönetmeliği'nin 7. maddesi bağlamında hafifletici neden olarak kabul edilemeyeceği ifade edilmektedir<sup>100</sup>.

### 2.3.2.4. İncelemeye Yardımcı Olunması

*Ege Gri Çimento* kararında, teşebbüsler tarafından yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi haricinde incelemeye yardımcı olunmasına dayanılarak para cezasından indirim talep edilmiş, bununla birlikte Kurul, teşebbüslerin inceleme sırasındaki davranışlarının *yalnızca* yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi kapsamında değerlendirilebileceğini

<sup>97</sup> *Akdeniz Bölgesi Çimento-Hazır Beton* kararı, 61. paragraf.

<sup>98</sup> *Aksaray Ekmek* kararı, 26. paragraf.

<sup>99</sup> 06.12.2016 tarihli ve 16-42/699-313 sayılı *TEB* kararı.

<sup>100</sup> *Telekom Tesis Paylaşımı* kararı, 449. paragraf. 17.01.2014 tarihli ve 14-03/60-24 sayılı *Tüpraş* kararında da benzer bir durum indirim nedeni olarak görülmemiştir.

ifade etmiştir<sup>101</sup>. Bununla birlikte kararda hangi tür davranışların yasal yükümlülüklerin ötesinde incelemeye yardımcı olunması olarak değerlendirilebileceğine dair bir açıklama yer almamaktadır<sup>102</sup>.

### 2.3.2.5. Diğer Teşebbüslerin Zorlamasının Bulunması

*Tüketici Elektronik* kararında, teşebbüsün alıcı gücü karşısında ihlale zorlanması hafifletici neden olarak kabul edilmektedir<sup>103</sup>.

## 3. DİĞER DEĞERLENDİRMELER

Ceza Yönetmeliği'nin hem temel para cezasının belirlenmesine ilişkin 5. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ihlalin ağırlığı kriterleri hem de ağırlaştırıcı ve hafifletici nedenleri düzenleyen 6. ve 7. maddeleri tahdidi sayma yolunu tercih etmemektedir. Bu çerçevede Kurul ve yargı kararlarında, Yönetmelik'te sayılan hallerin dışındaki unsurların da ceza takdirinde dikkate alınabileceğine yer verildiği görülmektedir. Bu unsurlara aşağıda değinilmektedir.

### 3.1. İncelenen Sektörün Yapısal Sorunlarına ve Kırılganlığına İlişkin Değerlendirmeler

Kurul'un *12 Banka* kararında, soruşturma kapsamında incelenen tarihlerde bankacılık sektörünün içinde bulunduğu koşulların dikkate alındığı ifade edilmektedir<sup>104</sup>. Bu çerçevede bankacılık sektörünün uluslararası ekonomik, finansal ve politik gelişmelere olan hassasiyeti *ve*<sup>105</sup> bu hassasiyete bağlı olarak düzenleyici nitelikteki kurumların ilgili dönemde uyguladıkları politikaların doğrudan ve/veya dolaylı etkilerinin de hafifletici neden olarak dikkate alındığı kararda belirtilmektedir<sup>106</sup>. Bu anlamda sektörün kırılgan yapısının para cezasında indirim uygulanması tek başına için yeterli olmayacağı, ayrıca buna bağlı ek bir

<sup>101</sup> *Ege Gri Çimento* kararı, 181. paragraf.

<sup>102</sup> Benzer bir karar için bkz. *Tüketici Elektronik* kararı, 360., 413. paragraflar. İncelemeye yardımcı olma kavramının açıklanmaya muhtaç olduğuna ilişkin görüş için bkz. Arı ve Aygün 2009, s.46.

<sup>103</sup> *Tüketici Elektronik* kararı, 663. paragraf.

<sup>104</sup> Bkz. *12 Banka* kararı, 314. paragraf.

<sup>105</sup> Vurgu eklenmiştir.

<sup>106</sup> Bkz. *12 Banka* kararı, 654. paragraf.

takım unsurların teşebbüsleri ihlale yönlendirmiş olmasının da gerekli olduğu yorumunun yapılabileceği düşünülmektedir.

Benzer şekilde Çorum Yapı Denetim kararında<sup>107</sup> da sektöre ilişkin değerlendirmeler tek başına indirim nedeni sayılmamakta buna ek bir takım unsurlar indirim yapılırken dikkate alınmaktadır. Kararda yapı denetimi sektörünün yeni oluşmakta olması, firmaların havuz sistemi kurma çabalarının temelinde özellikle küçük illerde kamu otoritelerince mevcut kapasiteyi aşacak sayıda yapı denetim kuruluşu kurulmasına izin verilmesinin yatması, ilgili mevzuatta sektöre ilişkin olarak sıklıkla değişikliklerin yapılması, hâlihazırda sektöre ilişkin yeni bir kanun tasarısının varlığı ve sektörün önemli yapısal sorunlarının bulunması gibi hususlar hafifletici nedenler olarak dikkate alınmaktadır.

Bahse konu indirim nedeninin varlığı *Tüpraş* kararında<sup>108</sup> da ileri sürülmüşse de kararda bu durumun cezada hafifletici neden olarak benimsenmediği görülmektedir.

### 3.2. Soruşturma Sırasında Rekabet İhlalinin Sona Erdirilmesi

Esasen devam eden bir soruşturmanın varlığına rağmen rekabet ihlaline devam olunması Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesi çerçevesinde ağırlaştırıcı neden olarak düzenlenmektedir. Bununla birlikte, *Tüketici Elektronik* kararında teşebbüsün soruşturma devam ederken sözleşmelerini yeniden düzenleyerek rekabet ihlaline son vermesi hafifletici nedenler içerisinde sayılmaktadır. *Yemek Sepeti* kararında ise benzer bir durum temel para cezasının hesaplanmasında dikkate alınmaktadır. Bu çerçevede konuya ilişkin Kurul uygulamasında tutarsızlık bulunduğu söylenebilecektir.

### 3.3. Teşebbüsün İhlaldeki Rolü

Yukarıda yer verildiği üzere *12 Banka* kararında teşebbüsün ihlaldeki rolü, ihlalin ağırlığına ilişkin değerlendirmede dikkate alınmıştır. Öte yandan *Çorum Yapı Denetim* kararında, kartelin kurulmasını kolaylaştırmakla birlikte ilgili pazarda faaliyeti bulunmayan teşebbüsün

<sup>107</sup> Çorum Yapı Denetim kararı, 139. paragraf.

<sup>108</sup> *Tüpraş* kararı, Prof. Dr. Nurettin Kaldırım'ın karşı oy gerekçesi. Buna karşılık karşı oylardan bir diğerinde kriz dönemi şartlarının ağırlaştırıcı neden olması gerektiği öne sürülmektedir (Bkz. Dr. Metin Arslan'ın karşı oy gerekçesi).

iştirak hükümleri çerçevesinde sorumlu tutulması ve ihlaldeki rolünün sınırlı olması hafifletici neden olarak değerlendirilmektedir<sup>109</sup>.

*Seyahat Acenteleri* kararında, teşebbüsün ihlalin gerçekleştirilmesinde *yönlendirici konumda olmaması* hafifletici neden olarak görülmüştür<sup>110</sup>. Öte yandan bu sebebin de hafifletici neden olarak kabul edilemeyeceği düşünülmektedir. Zira diğer teşebbüslerin ihlale zorlanması unsuruna ağırlaştırıcı neden olarak Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesinde yer verilerek benzeri bir durum ağırlaştırıcı neden olarak sayılmaktadır. Kaldı ki teşebbüslerin ihlalde yönlendirici konumda olmadıklarını her seferinde ispat etmeleri bir vakanın yokluğunun ispatı niteliğinde olacak, bunun karşılığında Kurul teşebbüslerin ihlalde yönlendirici konumda olduklarını her seferinde ispat ederek hafifletici nedenleri uygulamayacaktır. Bu ise kanaatimizce yönetmeliğe uygun bir yaklaşım olmayacaktır.

### 3.4. Rekabet Uyum Programları

Kurul'un *12 Banka* kararında rekabet uyum programları uygulanmasının temel para cezasının düşük belirlenmesinde yahut hafifletici bir unsur olarak dikkate alınamayacağına değerlendirildiği görülmektedir<sup>111</sup>. Kurul'un *Paketlenmiş Cips, Endüstriyel Gazlar, Tüketici Elektronikleri* kararlarında da<sup>112</sup> teşebbüsün uyum programı uygulaması hafifletici sebep olarak dikkate alınmamıştır<sup>113</sup>.

### 3.5. İhlalin Süresi

*Erzincan Hazır Beton* dosyasında, ihlalin bir yıldan kısa sürmesinin hafifletici neden olarak kabul edildiği görülmektedir. *Tüpraş* kararında

<sup>109</sup> Çorum Yapı Denetim kararı, 141. paragraf.

<sup>110</sup> *Seyahat Acenteleri* kararı, 403. paragraf.

<sup>111</sup> Bkz. *12 Banka* kararı, 397. paragraf.

<sup>112</sup> 29.08.2013 tarihli ve 13-49/711-300 sayılı *Paketlenmiş Cips* kararı, 29.08.2013 tarihli ve 13-49/710-297 sayılı *Endüstriyel Gazlar* kararı, *Tüketici Elektronikleri* kararı.

<sup>113</sup> ABD ve AB hukuklarında da rekabet uyum programları hafifletici neden olarak dikkate alınmamaktadır (STEPHAN A. (2009), "Hear No Evil, See No Evil: Why Antitrust Compliance Programmes May Be Ineffective at Preventing Cartels", *ESRC CCP Working Paper*, Sayı:09-09, s.15). Stephan, bireysel cezalar gündeme gelmedikçe uyum programlarının kartelleri önlemede başarılı olamayacağı düşüncesini taşımaktadır (Stephan 2009, s.2).

da ihlalin süresinin kısa olması nedeniyle cezada indirim uygulanması hususu karşı oyda dile getirilse de bu görüş Kurul tarafından benimsenmemiştir. Kanaatimizce Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin üçüncü fıkrası karşısında söz konusu nedenin hafifletici neden olarak kabul edilememesi gerekmektedir.

### 3.6. Manevi Unsur

*Yaş Maya* kararında, teşebbüslerin ihlali kasten işlediklerini tespit eden Kurul'un<sup>114</sup> bu hususu temel para cezasının hesaplanmasında veya ağırlaştırıcı neden olarak dikkate almadığı görülmektedir. Hâlbuki yukarıda belirtildiği üzere bu unsura *Yemek Sepeti* kararında temel para cezasının hesaplanmasında yer verilmiştir.

### 3.7. Caydırıcılık

*Edirne Otogar* kararında<sup>115</sup>, *caydırıcılık* gerekçesiyle üst sınırdan ceza verilmesi gerektiği hususu karşı oyda yer almıştır. Karşı oy kullanan üyelerin, ihlali gerçekleştiren teşebbüsün tüketiciye ve diğer teşebbüslere verdiği zararın ağırlığı göz önünde bulundurarak üst sınıra yakın bir ceza verilmesi yönünde görüş beyan ettikleri görülmektedir. Bununla birlikte *caydırıcılık* gerekçesiyle idari para cezasının ağırlaştırıldığı bir örneğe incelenen dönem itibarıyla rastlanmamıştır.

### 3.8. İhlalin Etkisinin Sınırlı Olması

Kurul'un *Endüstriyel Gazlar ve Seyahat Acenteleri* kararlarında ihlal teşkil eden uygulamaların etkisinin sınırlı olması hafifletici neden olarak dikkate alınmıştır. Bununla birlikte, Kurul'un *Tüketici Elektronikleri* kararında ise eylemin etkisinin gösterilememesinin hafifletici neden olarak kabul edilemeyeceği sonucuna ulaşılmaktadır<sup>116</sup>. Kanaatimizce sayılan diğer kararlar kıstas alındığında teşebbüslerce eylemin etkisinin sınırlı kaldığının (teşebbüs tarafından) gösterilebilmesinin makul bir talep olabileceği söylenebilecektir.

<sup>114</sup> *Yaş Maya* kararı, 190. paragraf.

<sup>115</sup> 02.12.2013 tarihli ve 13-67/928-390 sayılı Edirne Otogar kararı.

<sup>116</sup> *Tüketici Elektronikleri* kararı, 672. ve 749. paragraflar. Öte yandan kararda eylemin etkisinin ihlalin ağırlığının tespit edilmesinde belirleyici olacağı ifade edilmektedir.

### 3.9. Yerinde İncelemenin Engellenmesi

Yerinde incelemenin engellenmesinin ceza takdirinde ağırlaştırıcı neden olarak dikkate alınamayacağına ilişkin Danıştay 13. Daire kararı İDDK tarafından onanmıştır. Danıştay'ın ilgili kararında, yerinde incelemenin engellenmesi fiiline ilişkin olarak farklı bir maddede ayrı bir yaptırım öngörüldüğü hususu vurgulanmaktadır. Bununla birlikte kararın karşı oyunda 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan “*gibi hususlar*” düzenlemesinin yer aldığı, bu çerçevede yerinde incelemenin Kurul tarafından ağırlaştırıcı neden olarak kabul edilebileceği öne sürülmektedir<sup>117</sup>.

### 3.10. Eşit Muamele İlkesi

*Aksaray Ekmek* kararında, Kurul'un temel tartışma konularından bir tanesini eşit muamele ilkesi oluşturmuştur. Kurul tarafından *kartel* nitelmesi yapılarak %4 temel para cezası oranı uygulanan dosyada karşı oy kullanan üyeler tarafından, *Aydın-Didim Ekmek* kararında %0,8 oranında temel para cezası oranı uyguladığı, buna rağmen kararda herhangi bir gerekçelendirmeye gidilmeksizin Aksaray'daki teşebbüslere belirtilen oranın uygulandığı ifade edilmektedir. Kanaatimizce Kurul'un Yönetmelik kapsamındaki kararlarının sayısı arttıkça bu husustaki tartışmalar kararlarda daha çok yer bulacaktır.

## 4. YÖNETİCİ VE ÇALIŞANLARA VERİLEN CEZALAR

Yönetici ve çalışanlara verilen idari para cezaları, rekabet ihlallerinin önlenmesinde önemli bir caydırıcılık unsuru oluşturmaktadır. Teşebbüslere verilen ve giderek daha da artan para cezalarının rekabet ihlallerinin önlenmesi noktasındaki yeterliliğinin sorgulanır hale gelmesi bu önemi daha da artırmaktadır<sup>118</sup>. Kurul'un *Sodyum Sülfat* kararında<sup>119</sup> teşebbüs yöneticisine verilen idari para cezası dava konusu olmuştur. Teşebbüs yetkilisinin göreve gelmesiyle bozulan uzlaşmanın yeniden sağlanması, bu yönetici tarafından yazılan notlar, şirket ortaklarına hitaben yazıldığı tespit edilen belgeler ve diğer yazıların

<sup>117</sup> 18.02.2013 tarihli ve 2008/3422 E., 2013/523 K. sayılı İDDK kararı.

<sup>118</sup> Geradin 2017, s.3.

<sup>119</sup> 03.05.2012 tarih ve 12-24/711-199 sayılı *Sodyum Sülfat* kararı.

değerlendirilmesi neticesinde Ankara 8. İdare Mahkemesi bahse konu yöneticinin ihlalde belirleyici etkisi olduğunu tespit etmektedir<sup>120</sup>. Öte yandan bu hususta “*belirleyici etki*” kavramının tam olarak açıklığa kavuşturulmadığı görülmektedir. Örneğin, İzmir Kuyumcular kararının Raportör Görüşü kısmında Oda başkanına ihlalde belirleyici etkisinin bulunması nedeniyle idari para cezası uygulanması gerektiği ifade edilmişse de, Kurul tarafından bu görüş benimsenmemiştir. Bununla birlikte, kararda belirleyici etkiyi oluşturan hallerin neler olabileceğine değinilmemektedir.

## SONUÇ

Cezalandırma sürecinde şeffaflık, nesnellik ve tutarlılık sağlanmasını amaçlayan Ceza Yönetmeliği Türk rekabet hukuku bakımından bir dönüm noktası teşkil etmektedir<sup>121</sup>. Konu hakkında daha önceki ayrıntılı çalışmaların varlığı da gözetilerek 2013-2016 döneminde alınan Kurul ve yargı kararlarının incelendiği bu çalışmada, Ceza Yönetmeliği’ne ilişkin değerlendirmelere olabildiğince kapsamlı bir şekilde yer verilmeye ve bu bağlamda görüş ve önerilerin aktarılmasına çalışılmıştır.

Kurul kararları istatistiki açıdan incelendiğinde, esastan incelenen dosya sayısının önemli ölçüde azaldığı görülmektedir. Öte yandan ihlal tespiti yapılan dosya sayılarına bakıldığında buna paralel bir azalmanın bulunmadığı söylenebilecektir. Nitekim 2016 yılında esastan incelenen 83 dosyadan 10 adedinde esastan ihlal kararı verilmesi bu yönde bir veri olarak sunulabilecektir. Esasen 2012/2 sayılı Rekabet İhlallerine İlişkin Başvuru Usulüne Dair Tebliğ ile getirilen başvuru sisteminin yerleşmesine bağlanabileceğini düşündüğümüz bu durum, kanaatimizce rekabet ihlallerinin etkin bir yolla önlenmesi perspektifinden olumlu bir gelişme olarak nitelendirilebilecektir.

Esastan ihlal tespiti yapılan kararlar bazında, Kurul tarafından yıl bazında teşebbüslere uygulanan toplam idari para cezası tutarının önemli ölçüde azaldığı görülmektedir. Bu durum kanaatimizce esas olarak 2013 yılında *12 Banka*, 2014 yılında ise *Tüpraş* kararlarında tek kararda teşebbüslere uygulanan idari para cezası tutarlarının

<sup>120</sup> 20.10.2014 tarih ve 2013/1323 E., 2014/1475 K. sayılı Ankara 8. İdare Mahkemesi kararı.

<sup>121</sup> Arı ve Aygün 2009, s.61.

yüksekliğinden kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda söz konusu azalışın Kurul'un cezalandırma politikasında bir yumuşamaya işaret etmediği değerlendirilmektedir.

Öte yandan 2013 yılının sonlarına doğru verilen Danıştay kararlarında Ceza Yönetmeliği'nin hukuka uygunluk testini başarıyla geçmesi Türk rekabet hukuku açısından önemli bir kilometre taşı olarak görülebilecektir. Danıştay bu hususta çeşitli tarihlerde verdiği kararlarında yönetmeliğin hukuka aykırılık taşıdığı iddialarını istikrarlı bir şekilde reddetmiştir. İlave olarak mahkemeler tarafından yönetmeliğe ilişkin olarak gayrisafi gelirin tanımı ve belirlenmesinde ortaya çıkan ihtilaflar, lehe cironun uygulanması, kartel tanımı, ihlalin ağırlığı ve süresine ilişkin değerlendirmeler, tekerrür, ağırlaştırıcı ve hafifletici nedenler gibi hususlarda değerlendirmeler yapılarak Ceza Yönetmeliği'nin doğru uygulanabilmesi noktasında yol gösterici bir rol üstlenilmiştir.

Konuyla ilgili Kurul ve mahkeme kararları ışığında, incelenen dönemde önemli bir birikim ve uygulama pratiğinin oluştuğu ifade edilmelidir. Öte yandan incelenen Kurul kararlarında olay bazında bir takım tutarsızlıkların mevcut olduğu da belirtilmelidir. Bu kapsamda, para cezasına esas alınan gayrisafi gelir kavramının sınırlarına ilişkin olarak Ceza Yönetmeliği'nde düzenleme yapılarak teşebbüslere belirlilik sağlanması, eşit muamele ilkesinin gereklerinin yerine getirilmesi bağlamında yerinde olacaktır. Bu çalışmada Kurul ve yargı kararları göz önüne alınarak Ceza Yönetmeliği'nin 3/f maddesinde yer alan hükmün daha açık ve belirli olması bakımından, *“Elde edildiği ürün veya coğrafya bakımından herhangi bir ayırım yapılmaksızın tek düzen hesap planındaki net satışları veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa, Kurul tarafından saptanacak olan, net satışlara en yakın geliri”* şeklinde düzenlenmesi önerilmektedir.

Çalışma kapsamında Ceza Yönetmeliği'nde yer alan *“kartel”* niteliğine ilişkin olarak, Kurul kararlarında görülen farklı yaklaşımların yeknesaklaştırılmasının gerekli olduğu düşünülmektedir. Zira tersi bir yaklaşımın kartellerle mücadeleye gölge düşürebilecek etkileri olabileceği değerlendirilmektedir. İlave olarak kartelin dernekler gibi teşebbüs birliği sayılan birimlerce gerçekleştirilmesi halinde caydırıcılık ve adil bir ceza uygulanması bakımından kanun düzeyinde değişiklikler yapılmasının gerekli olduğu ifade edilmektedir.

Kararlar özelinde zaman zaman hafifletici ve ağırlaştırıcı unsurların bir diğeriyle veya ihlalin ağırlığının belirlenmesinde kullanılan kriterlerle karıştırıldığı düşünülmektedir. Bu çerçevede Kurul kararları değerlendirilerek ağırlaştırıcı ve hafifletici nedenlerle, ihlalin ağırlığına ilişkin kriterlerin Yönetmelik'te detaylandırılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Son olarak tekerrür konusunda istikrar kazanan Kurul uygulamasının Yönetmelik ile düzenlemeye kavuşturularak teşebbüslere hukuksal belirlilik sağlanabileceği düşünülmektedir<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> Aynı yöndeki bir diğer görüş için bkz. SAĞLAM N. (2015), *Rekabet Hukuku Uygulamasında Tekerrür*, Yüksek Lisans Tezi, Rekabet Kurumu, Ankara, s.61.

## KAYNAKÇA

- ARI M.H. ve AYGÜN E. (2009), “Rekabet Kurulu’nun Ceza Yönetmeliği: Yeni Bir Dönemin Ayak Sesleri”, *Rekabet Dergisi*, Sayı:10(4).
- ARI M.H., KEKEVİ G. ve AYGÜN E. (2008), “Rekabet Kurulu’nun Kartellere Uyguladığı Para Cezalarının Değerlendirilmesi”, *Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu – VI*, Rekabet Kurumu.
- BARBIER E. ve LAGATHU E. (2017), “The Law on Fines Imposed in EU Competition Proceedings: Time for a Refresh of the Fining Guidelines?”, *Journal of European Competition Law & Practice*, Sayı: 8(6).
- GERADIN D. ve SADRAK K. (2017), “The EU Competition Law Fining System: A Quantitative Review of the Commission Decisions between 2000 and 2017”, *TILEC Discussion Paper*.
- GÜNDÜZ H. (2013), *Rekabet Hukukunda Uygulanan İdari Para Cezaları*, Yüksek Lisans Tezi, Rekabet Kurumu, Ankara.
- KATOĞLU T. (2014), “Ceza Hukukçusu Gözüyle Rekabet Hukuku Mevzuatında Yapılması Öngörülen Değişiklikler”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı: 2014/3.
- SAĞLAM N. (2015), *Rekabet Hukuku Uygulamasında Tekerrür*, Uzmanlık Tezi, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezleri Serisi, No:145, Ankara.
- SANLI K.C. (2009), “Ceza Yönetmeliği’nin Geçmiş Dönem Kartel Kararlarına Uygulanması ve Yeni Döneme Dair Bazı Çıkarımlar”, *Rekabet Dergisi*, Sayı: 10(4).
- SANLI K.C. (2014), “Rekabet Kurumunun Ceza Yönetmeliği Taslağı: Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Bir Değerlendirme”, *Rekabet Dergisi*, Sayı: 15(1).
- STEPHAN A. (2009), “Hear No Evil, See No Evil: Why Antitrust Compliance Programmes May Be Ineffective at Preventing Cartels”, *ESRC CCP Working Paper*, Sayı:09-09.
- SVETLICINII A. (2009), ““Piercing the Corporate Veil” - Imposition of Fines on Associations of Undertakings for Violation of EC Competition Law”, *European Law Reporter*.
- WILS P.J. (2012), “Recidivism in EU Antitrust Enforcement: A Legal and Economic Analysis”, *World Competition: Law and Economics Review*, Sayı: 35(1).
- YSEWYN J. ve SCHOORISSE M. 2016, “Latest Developments in Anti-Cartel Enforcement in the European Union (June 2015-June 2016)”, *Competition Law & Policy Debate*, Sayı: 2(3).

## KARARLAR DİZİNİ

### Kurul Kararları

- 27.06.2000 tarih ve 00-24/255-138 sayılı Maya kararı  
23.09.2005 tarih ve 05-60/896-241 sayılı Maya kararı  
05.12.2005 tarihli ve 05-81/1118-320 sayılı Çimento kararı  
19.10.2006 tarihli ve 06-77/992-287 sayılı Torbalı Çimento kararı  
16.03.2007 tarihli ve 07-24/236-76 sayılı Tıbbi Sarf Malzemeleri kararı  
20.09.2007 tarihli ve 07-76/908-346 sayılı Antalya Klinker kararı  
12.11.2008 tarih ve 08-63/1051-410 sayılı Maya kararı  
12.11.2008 tarih ve 08-63/1050-409 sayılı Maya kararı  
08.04.2011 tarihli ve 11-24/464-139 sayılı Otomotiv kararı  
03.05.2012 tarih ve 12-24/711-199 sayılı Sodyum Sülfat kararı  
14.02.2013 tarihli ve 13-10/152-75 sayılı Konya Kuyumcular kararı  
08.03.2013 tarihli ve 13-13/198-100 sayılı 12 Banka kararı  
08.07.2013 tarihli ve 13-42/538-238 sayılı Atık Kağıt kararı  
29.08.2013 tarihli ve 13-49/711-300 sayılı Paketlenmiş Cips kararı  
29.08.2013 tarihli ve 13-49/710-297 sayılı Endüstriyel Gazlar kararı  
17.09.2013 tarihli ve 13-54/756-316 sayılı Akdeniz Bölgesi Çimento-  
Hazır Beton kararı  
17.09.2013 tarihli ve 13-54/755-315 sayılı Erzincan Hazır Beton kararı  
02.12.2013 tarihli ve 13-67/929-391 sayılı Çorum Yapı Denetim kararı  
02.12.2013 tarihli ve 13-67/928-390 sayılı Edirne Otogar kararı  
19.12.2013 tarihli ve 13-71/988-414 sayılı Araç Takip kararı  
17.01.2014 tarihli ve 14-03/60-24 sayılı Tüpraş kararı  
16.04.2014 tarihli ve 14-15/287-120 sayılı Aksaray Ekmek kararı  
12.06.2014 tarihli ve 14-21/410-178 sayılı Rakı kararı  
22.10.2014 tarihli ve 14-42/783-346 sayılı Yaş Maya kararı  
14.01.2016 tarihli ve 16-02/44-14 sayılı Ege Gri Çimento kararı  
18.02.2016 tarihli ve 16-05/109-49 sayılı Tıbbi Sarf Malzemeleri II  
kararı  
09.06.2016 tarihli ve 16-20/326-146 sayılı Telekom Tesis Paylaşımı  
kararı  
09.06.2016 tarihli ve 16-20/347-156 sayılı Yemek Sepeti kararı  
09.06.2016 tarihli ve 16-20/340-155 sayılı 3M kararı  
27.10.2016 tarihli ve 16-35/603-268 sayılı İzmir Kuyumcular kararı  
07.11.2016 tarihli ve 16-37/628-279 sayılı Tüketici Elektronikleri kararı  
21.11.2016 tarihli ve 16-40/662-296 sayılı Seyahat Acenteleri kararı  
06.12.2016 tarihli ve 16-42/699-313 sayılı TEB kararı.

## **Yargı Kararları**

- 16.12.2008 tarihli ve 2006/4791 E., 2008/7687 K. sayılı Danıştay 13.  
Daire kararı
- 01.02.2013 tarihli ve 2009/3276 E., 2013/219 K. sayılı Danıştay 13.  
Daire kararı
- 03.02.2013 tarihli ve 2010/1905 E.,2013/3362 K. sayılı Danıştay 13.  
Daire kararı
- 18.02.2013 tarihli ve 2008/3422 E., 2013/523 K. sayılı İDDK kararı
- 11.03.2013 tarihli ve 2008/3289 E., 2013/817 K. sayılı İDDK kararı
- 11.03.2013 tarihli ve 2009/977 E., 2013/811 K. sayılı İDDK kararı
- 26.03.2013 tarihli ve 2009/7107 E., 2013/842 K. sayılı Danıştay 13.  
Daire kararı
- 01.04.2013 tarihli ve 2010/111 E. 2013/1141 K. sayılı İDDK kararı
- 02.04.2013 tarihli ve 2009/2586 E., 2013/898 K. sayılı Danıştay 13.  
Daire kararı
- 01.11.2013 tarih ve 2010/2490 E., 2013/2706 K. sayılı Danıştay 13.  
Daire kararı
- 01.11.2013 tarih ve 2010/3202 E., 2013/2707 K. sayılı Danıştay 13.  
Daire kararı
- 01.11.2013 tarih ve 2010/2490 E., 2013/2706 K. sayılı Danıştay 13.  
Daire kararı
- 03.12.2013 tarihli ve 2010/1909 E., 2013/3364 K. sayılı Danıştay 13.  
Daire kararı
- 20.02.2014 tarihli ve 2010/3065 E., 2014/420 K. sayılı İDDK kararı
- 06.05.2014 tarihli ve 2010/3090 E., 2014/1719 K. sayılı Danıştay 13.  
Daire kararı
- 27.05.2014 tarihli ve 2013/1557 E., 2014/636 K. sayılı Ankara 6.  
İdare Mahkemesi kararı
- 20.10.2014 tarih ve 2013/1323 E., 2014/1475 K. sayılı Ankara 8.  
İdare Mahkemesi kararı
- 16.12.2014 tarihli ve 2010/4769 E., 2014/4294 K. sayılı Danıştay 13.  
Daire kararı
- 16.12.2014 tarihli ve 2010/2021 E., 2014/4291 K. sayılı Danıştay 13.  
Daire kararı
- 14.04.2015 tarihli ve 2014/1826 E., 2015/605 K. sayılı Ankara 9.  
İdare Mahkemesi kararı
- 28.04.2015 tarihli ve 2011/971 E., 2015/1632 K. sayılı Danıştay 13.  
Daire kararı

- 27.05.2015 tarihli ve 2014/5110 E., 2015/1998 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı
- 03.06.2015 tarihli ve 2014/1736 E., 2015/728 K. sayılı Ankara 2. İdare Mahkemesi kararı
- 08.10.2015 tarih ve 2014/2363 E., 2015/3352 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı
- 22.10.2015 tarihli ve 2011/2535 E., 2015/3577 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı
- 11.11.2015 tarihli ve 2011/2809 E., 2015/3832 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı
- 16.12.2015 tarihli ve 2015/2549 E., 2015/4607 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı
- 17.12.2015 tarihli ve 2014/1029 E., 2015/1619 K., sayılı Ankara 18. İdare Mahkemesi kararı
- 09.02.2016 tarihli ve 2011/4163 E., 2016/216 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı
- 09.02.2016 tarihli ve 2011/4063 E., 2016/215 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı
- 25.02.2016 tarihli ve 2011/2223 E., 2016/473 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı
- 24.03.2016 tarihli ve 2014/1595 E., 2016/824 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı
- 12.10.2016 tarihli ve 2012/124 E., 2016/3234 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı
- 25.10.2016 tarihli ve 2014/5291 E., 2016/3412 K. sayılı Danıştay 13. Daire kararı
- 28.10.2016 tarihli ve 2014/1384 E., 2016/3266 K. sayılı Ankara 8. İdare Mahkemesi kararı
- 17.11.2016 tarihli ve 2015/3033 E., 2016/2955 K. sayılı Ankara 2. İdare Mahkemesi kararı
- 05.04.2017 tarihli ve 2017/28 E., 2017/68 K. sayılı Ankara Bölge İdare Mahkemesi kararı

### **Diğer Kararlar**

- Finnboard v. Commission, Case C-298/98 P, 16 Kasım 2000.
- FNSEA v. Commission, Joined Cases C101/07 P and C110/07 P, 18.12.2008.

**Ek 1- 2013-2016 Dönemi Kurul Kararlarında Ceza Yönetmeliği Kapsamında Dikkate Alınan Hususlar Tablosu.**

#	Kararın Adı	Kararın Tarihi	İhlalin Türü (Yatay/Dikey / Karar / 6.Madde)	İhlalin Ağırlığı Kriteri	Temel Ceza Oranı (%)	Ağırlaştırıcı Sebeppler	Artış Oranı	Hafifletici Sebeppler	İndirim Oranı	Nihai Oran
1	Konya Kuyumcular	14.02.2013	Karar (Diğer İhlal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>İhlalin süresi</li> </ul>	3	-	-	-	-	3
2	12 Banka	08.03.2013	Yatay (Diğer İhlal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Teşebbüslerin piyasadaki güçleri</li> <li>Elde edilen bilgi ve belgelerin nitelik ve niceliği</li> <li>Uzlaşmaya katılım dereceleri</li> <li>Belirleyici etki</li> <li>İhlalin süresi</li> </ul>	2.25	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bankacılık sektörünün uluslararası ekonomik, finansal ve politik gelişmelere olan hassasiyeti</li> <li>Düzenleyici kurumların ilgili dönemde uyguladıkları politikaların doğrudan veya dolaylı etkileri</li> <li>Teşebbüslerin pazar güçleri</li> </ul>	1/3	1.5
3	Paketlenmiş Çips	29.08.2013	Dikey	<ul style="list-style-type: none"> <li>İhlalin süresi</li> </ul>	2.25	-	-	-	-	2.25
4	Endüstriyel Gazlar	29.08.2013	Dikey	<ul style="list-style-type: none"> <li>İhlalin süresi</li> </ul>	0.75	-	-	İhlalin etkisinin sınırlı olması	1/2	0.375
5	Akdeniz Bölgesi Çimento-Hazır Beton	17.09.2013	Yatay (Diğer İhlal)	-	1	• Tekerrür	1/2	-	-	1.5
6	Erzincan Hazır Beton	17.09.2013	Yatay (Diğer İhlal)	-	0.5	-	-	İhlalin süresinin kısa olması	3/5	0.2



9	Araç Takip	19.12.2013	Dikeç	• İhlalin süresi	0.75	Tekerrür	1/2	• İhlal konusu faaliyetlerin yıllık gayrisafi gelirler içerisindeki payının düşük olması	3/5	0.45
10	Tüpraş	17.01.2014	6.Madde Yatay (Kartel)	-	1	-	-	-	-	1
11	Aksaray Elmek	16.04.2014	(Pişmanlık Başvurusu Mevcut)	• Anlaşmanın niteliği ve net bir şekilde tespit edilmiş olması	4	-	-	• Kamu otoritelerinin teşviki	1/2	2
12	Kırıkkale Sürücü Kursu	08.05.2014	Yatay (Kartel)	-	4	-	-	-	-	4
13	Rakı	12.06.2014	6.Madde	• Teşebbüsün piyasadaki gücü • Muhtemel zararın ağırlığı • İhlalin süresi	1.5	-	-	-	-	1.5
14	Yaş Maya	22.10.2014	Yatay (Kartel) (Pişmanlık Başvurusu mevcut)	• İhlalin süresi	3	• Tekerrür	1/2	• Teşebbüs gelirlerinin önemli bir kısmının ihracat gelirlerinden oluşması • Teşebbüs gelirlerinin önemli bir kısmının ihracat gelirlerinden oluşması • Teşebbüsün ayrıksı davranışları	2/5 3/5	2.7 1.8
15	Ege Gri Çimento	14.01.2016	Yatay (Kartel)	• İhlalin süresi	3	• Tekerrür	1/2	-	-	4.5
16	Tıbbi Sarf Materyalleri II	18.02.2016	Yatay (Kartel)	-	4	-	-	-	-	4
17	Telekom Tesis Paylaşımı	09.06.2016	6.Madde	• İhlalin süresi	0.75	• Tekerrür	1/2	• İhlal konusu gelirlerin yıllık gayrisafi gelirler içerisindeki payının düşük olması	3/5	0.45
18	Yemek Sepeti	09.06.2016	6.Madde	• İhlalin Ağırlığı	Kararlımıştır.	-	-	-	-	Kararlımıştır.

19	3M	09.06.2016	Dikey	<ul style="list-style-type: none"> <li>Teşebbüsün piyasadaki gücü</li> <li>Muhtemel zararın ağırlığı</li> <li>İhlalin süresi</li> </ul>	0.75	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>İhlal konusu gelirlerin yıllık gayrisafi gelirler içerisindeki payının düşük olması</li> </ul>	1/3	0.5
20	Fuar	27.10.2016	6.Madde	<ul style="list-style-type: none"> <li>Muhtemel zararın ağırlığı</li> <li>Eylemin, tespit edilen fiyatlara uymayan teşebbüsler üzerindeki olumsuz etkisi</li> <li>İhlalin süresi</li> </ul>	1.5	-	-	-	-	1.5
21	İzmir Kuyumcular	27.10.2016	Karar (Diğer İhlaller)	<ul style="list-style-type: none"> <li>İhlalin süresi</li> </ul>	2.25	-	-	-	-	2.25
22	Tüketici Elektronikleri	07.11.2016	Dikey	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eylemlerin piyasadaki etkisi</li> <li>İhlalin süresi</li> </ul>	Kararlanmıştır	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>İhlal konusu gelirlerin yıllık gayrisafi gelirler içerisindeki payının düşük olması</li> <li>İhlal konusu gelirlerin yıllık gayrisafi gelirler içerisindeki payının düşük olması</li> <li>Diğer teşebbüslerin zotlaşmasının bulunması</li> <li>Teşebbüsün sözleşmelerinde değişiklikler yapması</li> </ul>	1/2 ilâ 3/5	Kararlanmıştır
23	Seyahat Acenteleri	21.11.2016	Yaray/Dikey (Diğer İhlal)	-	0.5	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Teşebbüsün sözleşmelerinde değişiklikler yapması</li> <li>Davranışın pazardaki etkilerinin sınırlı olması</li> <li>Davranışın pazardaki etkilerinin sınırlı olması</li> <li>Teşebbüsün ihlaldeki rolünün zayıf olması</li> </ul>	3/5	0.35
24	TEB	06.12.2016	6.Madde	<ul style="list-style-type: none"> <li>İhlalin süresi</li> </ul>	3	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kamu otoritesinin teşviki</li> </ul>	1/2	1.5

# REKABET DERGİSİ

COMPETITION JOURNAL

Cilt/Volume: 18 Sayı/Number: 2 Aralık/December 2017

## **Rekabet Kurulu ve Yargı Kararlarında Ceza Yönetmeliğinin Rolü:**

### **2013-2016 Dönemi Kararları Kapsamında Bir İnceleme**

The Role Of Fining Regulation In The Decisions Of  
Competition Board and Judiciary: An Examination Of The  
Decisions Within 2013-2016 Period

Muhammed Safa UYGUR

## **Elektrik ile Doğal Gaz Piyasalarının Yakınsaması ve Rekabet Hukuku**

Convergence of Electricity and Gas Markets and  
Competition Law

Hakan EREK

## **Yayın İlkeleri ve Makale Yazım Kuralları**

Publication Policy And Notes For Contributors



Üniversiteler Mahallesi  
1597. Cadde No: 9  
06800 Bilkent/ANKARA  
[www.rekabet.gov.tr](http://www.rekabet.gov.tr)

