

Rekabet Kurulu Rekabet İhlallerine Yönelik İdari Para Cezalarına İlişkin Kılavuz Yayımladı

27 Aralık 2024 tarihinde rekabet ihlallerine ilişkin idari para cezalarına dair yeni bir yönetmelik (“**Yeni Yönetmelik**”)¹ 32765 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve aynı konudaki eski yönetmeliği (“**Eski Yönetmelik**”) yürürlükten kaldırmıştı. Yeni Yönetmelik ile ilgili değerlendirmelerimizi içeren haber yazısına [buradan](#) ulaşabilirsiniz.

Şubat 2025’te Rekabet Kurulu (“**Kurul**”), Yeni Yönetmelik’in uygulanmasına ilişkin usul ve esasların açıklanması amacıyla kılavuz (“**Kılavuz**”)² yayınladı.

Arka Plan

Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un (“**RKHK**”) 16/3’üncü maddesi Kurul’a rekabet ihlalinde bulunan teşebbüslere bir önceki yıl cirolarının %10’una kadar idari para cezası verme yetkisi tanımaktadır. Eski Yönetmelik, belirli durumlarda para cezasının belirlenmesinde Kurul’un takdir yetkisini sınırlayan yapısal bir yaklaşım benimsemiştir. Özellikle, rekabet ihlalinin türüne bağlı olarak, ağırlaştırıcı veya hafifletici unsurlar dikkate alınmadan önce belirlenecek temel para cezası için alt ve üst sınırlar belirlemiştir. Bu sınırlar karteller için %2 ila %4, diğer ihlaller için ise %0,5 ila %3 olarak belirlenmiştir.

Yeni Yönetmelik ile getirilen en önemli değişiklik, “karteller” ve “diğer ihlaller” ayrımının ve temel para cezası için bu ayrıma ilişkin öngörülen alt ve üst sınırların kaldırılmasıdır. Bu değişiklik, temel para cezası oranının belirlenmesinde ihlalin niteliği, ciddiyeti ve yoğunluğu göz önünde bulundurularak temel para cezasının Kurul tarafından serbestçe takdir edileceğini öngörmektedir. Böylece Kurul’a temel para cezasını belirlemede daha fazla esneklik

sağlamaktadır. Bu yeni yaklaşımdan kaynaklanan yasal belirsizliği gidermek amacıyla Kurul, temel para cezasının belirlenmesine ilişkin kriterlere açıklık getirmek ve nihai para cezasının belirlenmesinde ağırlaştırıcı ve hafifletici unsurların nasıl dikkate alınacağını açıklamak üzere Kılavuz’u yayımlamıştır. Teşebbüsler için öngörülebilirliği artırmak amacıyla para cezalarının hesaplanmasına ilişkin bazı örnek senaryolar da Kılavuzda yer almaktadır.

Temel Para Cezasının Belirlenmesi

Kılavuz, temel para cezasının belirlenmesine ilişkin kriterleri ana hatlarıyla belirlemektedir. Kurul gerekli gördüğü diğer kriterleri de göz önünde bulundurabilmekle beraber temel ceza oranı öncelikle aşağıdaki kriterler göz önünde bulundurularak belirlenir;

- **İhlalin neden olduğu potansiyel zarar:** Temel para cezasının belirlenmesinde ilk olarak Kılavuz’da belirtildiği üzere, ihlalin ilgili pazar üzerinde neden olduğu potansiyel zararının yanı sıra tüketici refahına ve ulusal ekonomiye verdiği potansiyel zarar dikkate alınacaktır. Kurul, söz konusu potansiyel zararı değerlendirirken, ihlalin coğrafi

¹ Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma Uyumlu Eylem Ve Kararlar İle Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik için bkz. https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/27-aralik-2024_yonetmelik-20241227150010818.pdf (Erişim Tarihi: 06.03.2025).

² Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem Ve Kararlar İle Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Kılavuz için bkz. <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/ceza-yonetmeliği-kilavuzu-20250219105421829.pdf> (Erişim Tarihi: 06.03.2025).

kapsamını, temel mal veya hizmetler üzerindeki etkisini, kriz dönemlerinde (örneğin, salgın hastalıklar veya doğal afetler) meydana gelmesini ve etkilenen sektörün niteliğini göz önünde bulundurabilir.

- **İhlalin ciddiyeti:** Kılavuz, fiyat tespiti veya müşterilerin, tedarikçilerin, bölgelerin veya ticaret kanallarının paylaşımı gibi açık ve ağır ihlaller (*per se* ihlaller) söz konusu olduğunda veya ihlalde bulunan teşebbüslerin pazar gücüne sahip olduğu durumlarda temel ceza oranının muhtemelen daha yüksek belirleneceğini göstermektedir. Kılavuz ayrıca, Kurul'un ihlalin ciddiyetini değerlendirirken ilgili sektörün niteliğini (örneğin, kamu hizmetleri, sağlık veya çevrenin korunması veya yenilikçi pazarlarla ilgili olup olmadığını) göz önünde bulundurabileceğini belirtmektedir.
- **İhlalin süresi:** Yeni Yönetmeliğin 5/3'üncü Maddesi, ihlalin süresine bağlı olarak başlangıç para cezası oranının artışını ana hatlarıyla belirlemektedir. Süreye bağlı artış bir ila beş yıl arasındaki ihlaller için bir yıllık zaman aralıklarına dayalı artışlar şeklinde yapılandırılmıştır. Beş yıl veya daha uzun süren ihlaller için ise temel ceza oranı iki katına çıkarılacaktır. Bu konuda Kılavuz sadece sürenin hesaplanmasına açıklık getirmektedir.

Ağırlaştırıcı Unsurlar

Kılavuz, Yeni Yönetmeliğin 6'ncı maddesinde sıralanan ağırlaştırıcı unsurları tekerrür ve takdire bağlı ağırlaştırıcı unsurlar olarak kategorize ederek uygulamasını açıklamaktadır:

- **Tekerrür:** Yeni Yönetmeliğin 6/1'inci maddesine göre, Kurul tarafından teşebbüsün daha önce RKHK'nin 4'üncü

veya 6'ncı maddesini ihlal ettiğinin tespit edilmesi halinde, temel ceza oranı iki katına kadar artırılabilecektir. Kılavuz üç hususu açıklığa kavuşturmuştur: (i) önceki bir ihlalin varlığı belirlenirken teşebbüs kavramı dikkate alınacaktır; (ii) Kurul'un ihlali tespit eden bir kararı olması yeterlidir; bu nedenle kararın para cezası verilmesini içermesi veya yargı denetiminden geçmiş olması gerekli değildir; (iii) önceki ihlal farklı bir hükme dayansa bile tekerrür artışı uygulanabilir (örneğin, daha önce RKHK 6'ncı maddenin ihlal edilmiş olması, madde 4'ün ihlali durumunda tekerrür artışının uygulanmasına neden olabilir). Kılavuz ayrıca, daha önce tekerrür artışının uygulanması için temel alınan bir kararın aynı amaçla tekrar kullanılmayacağını altını çizmektedir. Kılavuz'da geçmiş bir ihlalin tekerrür artırımına konu edilebilmesi için bir zaman sınırı belirtilmemekle birlikte, bu konuda zamanaşımı süresi (8 yıl) uygulanabilir.

- **Takdire bağlı ağırlaştırıcı unsurlar:** Kılavuz, Kurul'un takdirine bağlı olarak, aşağıdakiler de dahil olmak üzere çeşitli durumları ağırlaştırıcı unsur olarak değerlendirerek temel para cezası oranını bir kata kadar artırabileceğini öngörmektedir:

- o **Belirleyici etki:** Teşebbüsün ihlalin stratejik unsurlarını belirlemesi (örneğin kartel yapısını oluşturması), devamını sağlaması (örneğin toplantılara öncülük etmesi, diğer işletmeleri teşvik etmesi) ve diğer teşebbüslere ihlale katılımlarını artırmaları için baskı yapması gibi ihlalde belirleyici etkide bulunması halinde, Kurul para cezasını

- artırabilir.
- **İhlalin devam etmesi:** Kurul, bir soruşturma başlatıldıktan sonra teşebbüsün ihlale son vermemesini de ağırlaştırıcı bir unsur olarak değerlendirebilir.
- **Gizlilik ihlali:** Bir teşebbüsün uzlaşma müzakereleri sırasında gizlilik şartını ihlal etmesi, cezanın artmasına neden olabilir.

Hafifletici Unsurlar

Yeni Yönetmeliğin 7'nci maddesi cezada indirim yol açabilecek çeşitli hafifletici unsurları ana hatlarıyla şu şekilde belirtmektedir: (i) teşebbüsün yerinde inceleyemeye ilişkin RKHK m.15'te öngörülen yasal yükümlülüklerinin ötesinde gönüllü işbirliği göstermesi (örneğin teknik/fiziksel destek sunması veya ilave belgeler sunması); (ii) teşebbüsün başka bir teşebbüs tarafından ihlale katılmaya zorlanması; (iii) teşebbüsün ihlale katılımının sınırlı veya asgari düzeyde olması; (iv) ihlalin teşebbüsün toplam yıllık cirosunun sadece küçük bir kısmını ilgilendirmesi ve (v) teşebbüsün yıllık cirosunun ihracat gelirlerini de içermesi. Kılavuz, bu hafifletici unsurların uygulanmasını kısaca açıklamaktadır.

Yeni Yönetmeliğin 7'nci maddesi, hafifletici unsurlara dayalı olarak cezanın azaltılması için herhangi bir alt veya üst sınır belirlememektedir. Kılavuz da bu konuya daha fazla açıklık getirmemekte ve bunu Kurul'un takdirine bırakmaktadır.

Öngörüler

Yeni Yönetmelik, idari para cezalarının belirlenmesinde Kurul'un takdir yetkisini genişletmiş ve böylece teşebbüsler için yasal belirsizliği artırmıştır. Kılavuz, Yeni

Yönetmelik'in uygulanmasına ışık tutarak bu belirsizliklerin bir kısmını ele almışsa da teşebbüsler için Eski Yönetmelik dönemine göre daha belirsiz bir ortam oluşturduğu söylenebilecektir.

Kılavuz'un sonunda yer alan tablolarda verilen örneklerde, başlangıç para cezası oranları %5, %6 ve %8 gibi yüksek seviyelerde belirlenmiştir. Eski Yönetmelik döneminde temel para cezasının en üst sınırının karteller için %4 olduğu göz önüne alındığında, Kılavuz'daki bu oranlar, Kurul'un rekabet ihlalleri için daha yüksek para cezaları uyguladığı yeni bir döneme girdiğimize işaret ediyor olabilir. Kurul'un gelecekteki uygulamalarının bu konuya daha fazla açıklık getirmesi beklenmektedir.

LBF Partners