

REKABETİ SINIRLAYICI ANLAŞMA, UYUMLU EYLEM VE KARARLAR İLE HÂKİM DURUMUN KÖTÜYE KULLANILMASI HALİNDE VERİLECEK İDARİ PARA CEZALARINA İLİŞKİN KILAVUZ

1. Giriş

- (1) 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (Kanun) 16. maddesinin üçüncü fıkrası, *"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."* hükmünü ihtiva etmektedir. Bu hüküm uyarınca Rekabet Kurulu (Kurul), Kanun'un anılan maddelerini ihlal eden teşebbüs, teşebbüs birliği ve üyelerine nihai karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirlerinin %10'una kadar idari para cezası verecektir. Bu oran, verilecek idari para cezasının yasal üst sınırını oluşturmaktadır.
- (2) Kanun'un 16. maddesinin dördüncü fıkrası *"Teşebbüs veya teşebbüs birliklerine üçüncü fıkarda belirtilen idarî para cezaları verilmesi halinde, ihlalde belirleyici etkisi saptanan teşebbüs veya teşebbüs birliği yöneticilerine ya da çalışanlarına teşebbüs veya teşebbüs birliğine verilen cezanın yüzde beşine kadar idarî para cezası verilir."* hükmünü haizdir. Bu hüküm uyarınca, ihlalde belirleyici etkisi tespit edilen yönetici ve çalışanlara da idari para cezası verilecektir.
- (3) Kanun'un 16. maddesinin beşinci fıkrasında *"Kurul, üçüncü fıkraya göre idarî para cezasına karar verirken, 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 17 nci maddesinin ikinci fıkrası bağlamında, ihlalin tekerrürü, süresi, teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlalin gerçekleşmesindeki belirleyici etkisi, verilen taahhütlere uyup uymaması, incelemeye yardımcı olup olmaması, gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususları dikkate alır."* hükmü yer almakta olup bu hüküm, idari para cezası tespit edilirken hangi unsurların dikkate alınacağını düzenlemektedir.
- (4) Kanun'un 16. maddesinin yedinci fıkrasında yer alan *"Bu maddeye göre verilecek idarî para cezalarının tespitinde dikkate alınan hususlar, işbirliği halinde para cezasından bağıışıklık veya indirim şartları, işbirliğine ilişkin usul ve esaslar Kurulca çıkarılacak*

yönetmeliklerle belirlenir.” hükmü uyarınca kabul edilen ve 15.02.2009 tarihli ve 27142 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik (eski Yönetmelik) yaklaşık 15 yıl uygulanmıştır.

- (5) Günümüzde rekabet hukukunun uygulandığı piyasaların niteliğinin geleneksel piyasalardan giderek farklılaşması, teşebbüslerin iş modellerinin ve tüketici tercihlerinin değişmesi karşılaşılan ihlal türlerinin ve rekabet hukukunun uygulanacağı muhatapların niteliğinin de değişmesine yol açmıştır. Nitekim kullanıcı verileri gibi kritik varlıkları kontrol eden büyük teknoloji teşebbüslerinin sınır ötesi faaliyetlerinin yaygınlaşması nedeniyle pazar güçlerinin artması, bu durumun rekabet ihlallerini geniş bir ekonomik alana yayması, algoritmalar ve veri tekelleşmesine bağlı ihlallerin dijital piyasalar ve tüketici refahı üzerinde olumsuz etkilerinin ortaya çıkması gibi durumlar karşısında Kurulun cezalandırma politikasının da gözden geçirilmesi ihtiyacı gündeme gelmiştir.
- (6) Bu çerçevede, Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik (Yönetmelik veya yeni Yönetmelik), ceza politikasının etkinliğini artırmak, caydırıcılık amacının tesisini güçlendirmek ve aynı zamanda hukuki belirlilik ile öngörülebilirlik sağlamak amacıyla kabul edilmiş ve 27.12.2024 tarihli ve 32765 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.
- (7) Yönetmelik ile idari para cezalarının hesaplanma yönteminde şeffaflık ve hukuki belirlilik ilkesinin tesisi ile rekabet ihlallerine verilecek idari para cezalarında özel ve genel caydırıcılığın sağlanması amaçlanmaktadır.
- (8) Bu çerçevede, Yönetmelik ile temel ceza oranının yalnızca “kartel” ve “diğer ihlaller” şeklinde sınıflandırılmış ihlal türlerine bağlı olarak belirlendiği yaklaşımdan vazgeçilmiş olup özellikle ihlalin niteliğinin ve rekabet üzerindeki olumsuz etkisinin dikkate alındığı yeni bir yöntem benimsenmiştir. Buna paralel olarak temel ceza oranının belirlenmesinde “kartel” ve “diğer ihlaller” ayrımına bağlı olarak getirilmiş olan alt ve üst sınırlar kaldırılmıştır. Böylelikle ihlalin niteliğinin ve rekabet üzerinde doğurduğu veya doğurabileceği olumsuz etkilerin temel ceza oranının tespitinde dikkate alınması amaçlanmıştır.
- (9) İhlalin süresine bağlı artırımda dikkate alınacak zaman aralıkları kısaltılarak ihlalin objektif koşullarının cezaya adil bir biçimde yansıtılması sağlanmıştır. Cezanın

teşebbüslerin¹ sübjektif koşullarına göre uyarlanmasına yönelik olarak Kurul içtihadı çerçevesinde² ağırlaştırıcı ve hafifletici unsurlar düzenlenmiş; ağırlaştırıcı unsurlara bağlı artırım oranlarının alt sınırı ile hafifletici unsurlara bağlı indirim oranının alt ve üst sınırları kaldırılmıştır.

- (10) Yönetmelik ile getirilen usul ve esasların açıklanması amacıyla hazırlanan bu Kılavuz, Kanun'un 4. ve 6. maddelerinde yasaklanmış davranışlarda bulunan teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyeleri ile bunların yönetici ve çalışanlarına, Kanun'un 16. maddesi gereğince verilecek idari para cezasının tespitine ilişkin usul ve esasları düzenleyen Yönetmelik hükümlerinin uygulanmasına ilişkin açıklamaları içermektedir.

2. İdari Para Cezasının Belirlenmesine İlişkin İlkeler

- (11) Yönetmeliğin 4. maddesinde idari para cezasının tespitine yönelik ilkeler düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 4. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, idari para cezasının tespitinde ilk adımı oluşturan temel ceza oranı her bir ihlal için ayrı ayrı olmak üzere Kurul tarafından belirlenir. Teşebbüslerin fiillerinin bir ya da birden fazla ihlale yol açıp açmadığı hususu Kurul tarafından yapılacak değerlendirme neticesinde tespit edilir. Ayrı ihlal teşkil eden fiillere ayrı cezalar verilir.
- (12) Bu çerçevede, teşebbüsler tarafından gerçekleştirilen fiillerin tek ihlal oluşturup oluşturmadığı somut dosya özelinde tespit edilecektir. İhlal sayısının tespitinde; ihlale dayanak oluşturan davranışların gerçekleştiği coğrafi pazarlar, ilgili ürün pazarları, girdi ve çıktı pazarları, davranışların niteliği, davranışlar arasındaki zamansal bütünlük, davranışların aynı kararın icrası kapsamında gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği, stratejik açıdan bütünlük arz edip etmediği, fiillerin teşebbüsün tek taraflı davranışları ile gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği, davranışların niteliğindeki ve özündeki esaslı ayırım gibi hususlar Kurul tarafından dikkate alınmakta ve bu doğrultuda tek bir ihlalin yahut ayrı ihlallerin varlığı tespit edilmektedir³.
- (13) Birden fazla ihlalin tespit edilmesi halinde Yönetmelik hükümleri her bir ihlal bakımından ayrı olarak uygulanacaktır. Bu kapsamda temel ceza oranı, koşulları varsa ağırlaştırıcı unsurlar ve hafifletici unsurlar her bir ihlal bakımından ayrıca

¹ İşbu Kılavuz'da teşebbüs kavramı, niteliği uygun düştüğü ölçüde ceza verilecek teşebbüs birliklerini de kapsayacak şekilde kullanılmaktadır.

² İdari para cezası verilirken dikkate alınan ağırlaştırıcı ve hafifletici unsurlara ilişkin Kurul kararlarının künyelerine ilgili dipnotlarda yer verilmektedir.

³ Kurulun 25.03.2021 tarihli ve 21-17/208-86 sayılı; 15.12.2022 tarihli ve 22-55/863-357 sayılı; 24.02.2022 tarihli ve 22-10/152-62 sayılı; 17.08.2023 tarihli ve 23-39/754-263 sayılı; 23.11.2023 tarihli ve 23-54/1044-376 sayılı; 17.08.2023 tarihli ve 23-39/755-264 sayılı kararları ile Danıştay 13. Dairesinin 02.12.2020 tarihli, 2020/1939 E. ve 2020/3507 K. sayılı kararı.

değerlendirilecektir. Nihayetinde her bir ihlale ilişkin olarak ulaşılan nihai idari para cezası miktarı, 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 gelirlerin %10'unu aşamayacaktır.

- (14) Temel ceza oranının tespitinin ardından ağırlaştırıcı unsurlara bağlı artırımın ve hafifletici unsurlara bağlı indirimin nasıl yapılacağı Yönetmeliğin 4. maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, temel ceza oranı ağırlaştırıcı unsurlar dikkate alınarak artırılacak, ardından bu oran üzerinden varsa hafifletici unsurlar dikkate alınarak indirim yapılacaktır.
- (15) Yönetmeliğin 4. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince idari para cezası, 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 gelirleri üzerinden hesaplanacaktır. Yönetmeliğin 5. maddesi ile koşulları varsa 6. ve 7. maddelerinin uygulanması ile elde edilen ceza oranı, nihai karardan bir önceki mali yıl sonunda oluşan gayri safi gelirlerine uygulanacak ve böylelikle Yönetmelik kapsamında nihai idari para cezası miktarına ulaşılabilecektir.
- (16) Yönetmelik hükümlerinin uygulanması neticesinde ulaşılan idari para cezası miktarı, her bir ayrı ihlal bakımından, ceza verilecek teşebbüslerin gelirlerinin %10'unu aşamaz. Bu sınırı aşan idari para cezaları, her bir ihlale ilişkin olarak ceza verilecek teşebbüslerin yıllık gayri safi gelirlerinin %10'una indirilir. Aktif İşbirliği Yönetmeliği⁴ ve Uzlaşma Yönetmeliği⁵ hükümleri uyarınca idari para cezasında yapılacak indirimler Yönetmelik hükümleri çerçevesinde ulaşılan nihai ceza miktarı üzerinden hesaplanır.

3. Temel Ceza Oranının Belirlenmesi

- (17) Kanun'un 16. maddesinin beşinci fıkrası *"Kurul, üçüncü fıkra göre idarî para cezasına karar verirken, 30/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 17 nci maddesinin ikinci fıkrası bağlamında, ihlalin tekrarı, süresi, teşebbüs veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlalin gerçekleşmesindeki belirleyici etkisi, verilen taahhütlere uyup uymaması, incelemeye yardımcı olup olmaması, gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususları dikkate alır."* hükmünü

⁴ 16.12.2023 tarihli ve 32401 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik.

⁵ 15.07.2021 tarihli ve 31542 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Soruşturmalarda Uygulanabilecek Uzlaşma Usulüne İlişkin Yönetmelik.

içermektedir. İlgili hükümde atıf yapılan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun (5326 sayılı Kanun) anılan fıkrası ise *“İdarî para cezası, kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle de belirlenebilir. Bu durumda, idarî para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte göz önünde bulundurulur.”* şeklinde olup idari para cezasının belirlenmesinde hangi hususların dikkate alınacağı bu hükümler ile belirlenmiştir.

- (18) Anılan hükümler doğrultusunda ihlalin niteliğine, yol açtığı yahut açabileceği zarara ve süresine bağlı unsurlar temel ceza oranının tespitinde dikkate alınacak olup; ceza verilecek teşebbüse özgü koşullar ise ağırlaştırıcı ve hafifletici unsurlar olarak nihai ceza oranının tespitinde dikkate alınacaktır.
- (19) Teşebbüslere veya teşebbüs birliklerine verilecek idari para cezalarının tayininde ilk aşamayı Yönetmeliğin 5. maddesi kapsamında temel ceza oranının belirlenmesi oluşturmaktadır. Temel ceza oranı ise, 5. maddenin ikinci fıkrası uyarınca belirlenen başlangıç ceza oranına koşulları varsa aynı maddenin üçüncü fıkrası uyarınca ihlalin süresine bağlı artırım oranının uygulanması ile elde edilir.

3.1. Başlangıç Ceza Oranı

- (20) Kurul, temel ceza oranına esas teşkil eden başlangıç ceza oranını, ceza verilecek teşebbüsün 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 %10'una kadar bir oran dâhilinde tespit edebilecektir.
- (21) Bu doğrultuda Kurul, başlangıç ceza oranını belirlerken sınırlayıcı olmamak kaydıyla, ihlal dolayısıyla gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı ile ihlalin niteliğinin açık ve/veya ağır olup olmadığını dikkate alacaktır. Buna göre ihlal nedeniyle ortaya çıkan ya da ortaya çıkması muhtemel zararın ağırlığı fazla ise ya da ihlalin niteliği ağır ve/veya açık ise başlangıç ceza oranı yasal üst sınıra yakın belirlenebilecektir.

3.1.1. İhlal Dolayısıyla Gerçekleşen veya Gerçekleşmesi Muhtemel Zararın Ağırlığı

- (22) Başlangıç ceza oranı belirlenirken dikkate alınabilecek unsurlardan biri ihlal dolayısıyla gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı olarak düzenlenmiştir. En genel haliyle rekabetçi zarar, rekabet hukuku düzeni tarafından korunan asli menfaat olan rekabet ve böylelikle hukuk rejimi tarafından rekabetçi sürece atfedilen faydalar üzerinde, yine hukuk düzeni tarafından kınanan bir davranış nedeniyle ortaya çıkan ya

da çıkması muhtemel olan rekabet karşıtı sonuç şeklinde tanımlanabilecektir. Bu çerçevede zarar; genel itibarıyla rekabete, böylelikle tüketiciye, alıcılar ve sağlayıcılar gibi ticaret ortaklarına, mevcut veya potansiyel rakipler gibi üçüncü taraflara ya da ekonominin geneline yönelik olabilecektir. Bu sebeple başlangıç ceza oranının belirlenmesinde gözetilen bir unsur olan zarar, salt ilgili piyasadaki rekabet düzeyi üzerindeki değil; rekabetin koruduğu diğer menfaatler üzerindeki mevcut veya muhtemel olumsuz etkilere bakılarak da değerlendirilebilecektir.

- (23) Örneğin niteliği ve kapsamı itibarıyla ülke ekonomisinin gelişmesine veya kalkınmasına engel teşkil edebilecek olan, makroekonomi politikalarının uygulanmasını zorlaştıran, deprem, yangın, pandemi gibi mücbir sebep halleriyle mücadele edilmesini güçleştiren ve benzeri rekabet karşıtı davranışların olumsuz etkisi başlangıç ceza oranının tayininde dikkate alınabilecektir. Zararın sayısal karşılığının tespit edilmesi şart olmamakla birlikte bu yöndeki bir tespit de ağırlığının belirlenmesinde gözetilebilecektir. Mevcut veya muhtemel zararın ağırlığı, aynı zamanda ihlalin fiilen uygulanma derecesine, yoğunluğuna, taraflarının ilgili pazardaki konumuna, etkilediği ürünlere veya ihlalin kapsadığı coğrafi alan gibi unsurlara bağlı olarak değişebilecektir. Buna göre fiyat, miktar, kalite, yenilik, çeşitlilik, pazara giriş ve çıkışlar gibi rekabet unsurları üzerinde somut rekabet karşıtı sonuçlar ortaya çıkaran ihlallerden kaynaklanan zararın ağırlığı, daha düşük yoğunlukla uygulanan ihlallere kıyasla; ilgili pazarın önemli bir bölümünü oluşturan teşebbüslerce gerçekleştirilen ihlallerden kaynaklanan zararın ağırlığı, pazarın görece sınırlı bir kısmına sahip olan teşebbüslerce gerçekleştirilen ihlallere kıyasla; daha geniş bir coğrafyaya tesir eden ihlallerden kaynaklanan zararın ağırlığı ise daha dar bir coğrafyayı etkileyen ihlallere kıyasla daha fazla olacaktır. Benzer şekilde tüketiciler veya alıcılar için vazgeçilmez nitelikte bulunan ya da yakın ikamesi bulunmayan, tüketicilerin veya alıcıların bütçesi içerisinde kayda değer bir yer tutan, ekonominin geneli için önemli bir girdi niteliği taşıyan, rekabet unsurlarındaki bozulmanın diğer mal ve hizmet pazarlarına da yayılması riski barındıran mal ve hizmetler gibi ürünleri etkileyen ihlallerden kaynaklanan mevcut veya muhtemel zarar da yüksek olacaktır. İhlalden kaynaklanan mevcut ya da muhtemel zararın ağırlığının büyük olması halinde, belirlenecek başlangıç ceza oranının yasal üst sınıra yakın olma ihtimali de yükselecektir.

3.1.2. İhlalin Niteliği

- (24) Başlangıç ceza oranının belirlenmesinde dikkate alınabilecek bir diğer unsur ihlalin niteliğidir. Yönetmelik kapsamında ihlalin niteliği, ihlalin açık olmasını ve/veya ağır

olmasını işaret etmektedir. Bu çerçevede etkinlik savunmasının kabul edilmeyeceği rakipler arası fiyat tespiti, müşteri veya bölge paylaşımı, arz kısıtlaması, ihalelerde danışıklı teklif verilmesi gibi ihlallerin açık olduğu söylenebilecektir. Bu bağlamda yapılacak değerlendirmede ayrıca, ihlalin hangi rekabet parametresine veya parametrelerine ilişkin olduğu ile ihlalin doğası gereği gizli olup olmadığı ve/veya yakalanmaya elverişli olup olmadığı da dikkate alınabilecektir.

(25) Diğer yandan ihlali gerçekleştiren teşebbüslerin pazar gücünün bulunduğu ve/veya ihlalin tüketici refahı üzerindeki olumsuz etkisinin büyük olduğu hallerde ihlalin ağır olduğu kabul edilebilecektir. İhlalin ağır olması, zararın ağırlığından farklı olup ihlali gerçekleştiren teşebbüslerin pazardaki gücü ve buna bağlı olarak ihlalin tüketici refahı üzerindeki mevcut veya olası olumsuz etkileri dikkate alınarak değerlendirilecektir. Bu çerçevede, ihlalin ağır olup olmadığı değerlendirilirken teşebbüslerin ilgili pazardaki payı, marka bilinirliği, marka ve patent hakkı sahipliği, yıkıcı inovasyona yol açabilecek bir ürün veya hizmete sahip olup olmadığı, rakipler için vazgeçilmez nitelikte bir girdiyi elinde bulundurup bulundurmadığı, dikey bütünleşik yapısı, pazara giriş veya pazarda büyümenin önünde engel oluşturabilme kabiliyeti gibi unsurlar dikkate alınabilecektir. Bunlara ek olarak ihlalin gerçekleştiği piyasanın ve sektörün niteliği de ihlalin ağır olup olmadığının değerlendirilmesinde dikkate alınabilecektir. Bu kapsamda, örneğin ihlalin kamu hizmetine yönelik pazarlarda, sağlığın ve çevrenin korunmasına yönelik sektörlerde, rekabete yeni açılan ya da yenilikçi pazarlarda gerçekleşip gerçekleşmediği dikkate alınabilecektir.

(26) Yönetmeliğin 5. maddesinin ikinci fıkrası ile getirilen hüküm ile gerek açık olması gerekse ağır olması nedeniyle rekabete en çok zarar verdiği kabul edilen ihlalleri gerçekleştiren teşebbüsler daha ağır bir cezaya maruz kalabilecektir.

3.2. İhlalin Süresi

(27) Temel ceza oranının tespitinde dikkate alınacak ikinci unsur ihlalin süresidir. Yönetmeliğin 5. maddesinin üçüncü fıkrasında, başlangıç ceza oranında ihlalin süresi nedeniyle yapılacak artırım oranları düzenlenmektedir.

(28) Başlangıç ceza oranında en az bir yıl süren ihlaller için süre nedeniyle yapılacak artırım, bir yıldan beş yıla kadar yıllık süre aralıkları gözetilerek basamaklandırılmıştır. Buna göre, başlangıç ceza oranı, bir yıl ve bir yıldan uzun olup iki yıldan kısa süren ihlaller için beşte bir oranında; iki yıl ve iki yıldan uzun olup üç yıldan kısa süren ihlaller için beşte iki, üç yıl ve üç yıldan uzun olup dört yıldan kısa süren ihlaller için beşte üç, dört yıl ve dört yıldan uzun olup beş yıldan kısa süren ihlaller için beşte dört oranında

artırılacaktır. Beş yıl ve beş yıldan uzun süren ihlaller için ise başlangıç ceza oranı bir katı oranında artırılacaktır. Bir yıldan kısa süren ihlallerde ise başlangıç ceza oranında herhangi bir artırım yapılmayacak olup bu durumda başlangıç ceza oranı, temel ceza oranı olarak kabul edilecektir.

- (29) Bir tam yılın hesabında, sürenin başlangıcı söz konusu yılın hangi günü ise, bir yıllık süre de takip eden yılın aynı gününde dolmuş sayılacaktır. Örneğin, ihlalin 25.10.2022 tarihinde başlayıp 25.10.2023 tarihinde sonlandığının tespit edilmesi halinde, ihlal süresi bir yıl olarak hesaplanacak ve artırım oranı 5. maddenin üçüncü fıkrasının (a) bendi uyarınca beşte bir olarak hesaplanacaktır.
- (30) Sürelerin hesaplanmasında 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu uygun düştüğü ölçüde uygulanır.

4. Nihai Ceza Oranının Belirlenmesi

- (31) Teşebbüslere verilecek idari para cezalarının tayininde ikinci aşamayı nihai ceza oranının belirlenmesi oluşturmaktadır. Temel ceza oranının belirlenmesinden sonra Yönetmeliğin 6. maddesinde düzenlenen ağırlaştırıcı unsurlar ve/veya 7. maddesindeki hafifletici unsurlar değerlendirilerek nihai ceza oranına ulaşılabilecektir. Ağırlaştırıcı ve hafifletici unsurların dikkate alınması, cezanın, ihlali gerçekleştiren teşebbüslere özgü koşullara göre uyarlanması ve böylelikle daha adil bir ceza verilmesini sağlamaktadır. Yönetmelikteki ağırlaştırıcı ve hafifletici unsurlar Kurul içtihadı ve etkin cezalandırma politikasının gerekleri gözetilerek belirlenmiştir.

4.1. Ağırlaştırıcı Unsurlar

- (32) Yönetmeliğin 6. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında ağırlaştırıcı unsurlar düzenlenmektedir. İlk fıkrada tekerrür halinde temel para cezasının artırılmasını öngören hüküm yer almaktadır. İkinci fıkrada ise Kurulun takdirine bağlı olarak temel ceza oranının ağırlaştırılmasını gerektirebilecek diğer unsurlara yer verilmektedir. Ağırlaştırıcı unsurların varlığı halinde temel ceza oranının artırılabilmesi üst sınır belirlenmiş olup alt sınırlar kaldırılmıştır. Üçüncü fıkrada ise ilk iki fıkrada yer alan ağırlaştırıcı unsurların birlikte varlığı halinde benimsenecek artırım yöntemi düzenlenmiştir.

4.1.1. Tekerrür

- (33) Yönetmeliğin 6. maddesinin ilk fıkrası uyarınca, karar tarihinden önce rekabet ihlali gerçekleştirdiği Kurul tarafından tespit edilen bir teşebbüsün tekrar rekabet ihlali gerçekleştirmesi halinde verilecek idari para cezası tekerrür sebebiyle artırılacaktır.

- (34) İlgili fıkra uyarınca; Kanun'un 4. ve/veya 6. maddesinin ihlal edildiğinin Kurul tarafından tespit edilmesinden sonra, aynı teşebbüs tarafından Kanun'un 4. ve/veya 6. maddesinin tekrar ihlal edilmesi halinde temel ceza oranı bir katına kadar artırılacaktır. Bu unsura bağlı olarak yapılacak artırımda, teşebbüsün Kanun'un aynı maddesini ihlal etmiş olması koşulu aranmaz. Hükümde geçen "aynı teşebbüs veya teşebbüs birliği" ifadesinin değerlendirilmesinde, Kanun'un 3. maddesinde yer alan "teşebbüs" tanımı ile Kurul içtihadı dikkate alınır.
- (35) Tekerrüre esas teşkil eden önceki tarihli ihlalin varlığı, bu hususa yönelik bir Kurul kararının olup olmadığı ile tespit edilecektir. Hakkında idari para cezası verilecek teşebbüs hakkında, idari para cezasına konu ihlalin işlenmeye başlandığı andan geriye dönük olarak, söz konusu teşebbüsün 4054 sayılı Kanun'un 4. veya 6. maddesini ihlal ettiğini tespit eden bir Kurul kararının mevcut olması halinde, bu karar tekerrüre esas teşkil edecektir⁶. Söz konusu Kurul kararı, hukuka uygunluk karinesinden yararlanan ve icrai bir idari işlem olduğundan, idari yargı mercileri tarafından yürütmesinin durdurulmasına yahut iptaline karar verilmediği müddetçe, tekerrür artırımında dikkate alınacaktır.
- (36) Daha önce tekerrüre esas alınmış olan bir Kurul kararı, Kurulun alacağı başka kararlarda tekerrür artırımına yeniden konu edilmeyecektir. Başka bir ifadeyle tekerrüre esas teşkil eden Kurul kararı veya kararlarının, başka bir Kurul kararı kapsamında idari para cezasının belirlenmesinde ağırlaştırıcı bir unsur olarak dikkate alınmamış olması gerekmektedir. Bu fıkra uyarınca, daha önce tekerrür artırımına dayanak teşkil etmemiş bir yahut birden fazla Kurul kararı dikkate alınarak temel para cezasında bir katına kadar artırım yapılacaktır.

4.1.2. Takdiri Ağırlaştırıcı Unsurlar

- (37) Yönetmeliğin 6. maddesinin ikinci fıkrasında Kurul içtihadında uygulama alanı bulan diğer ağırlaştırıcı unsurlar yer almaktadır. Bu unsurların varlığı halinde Kurul, temel ceza oranını bir katına kadar artırabilecektir.
- (38) İlk olarak, teşebbüsün ihlalde belirleyici etkisinin bulunması bir ağırlaştırıcı unsur olarak düzenlenmiştir. Hükümde geçen "*belirleyici etki*" kavramı, Yönetmeliğin 3. maddesinin

⁶ Kurulun 20.05.2009 tarihli ve 09-23/491-117 sayılı; 23.12.2009 tarihli ve 09-60/1490-379 sayılı; 17.09.2013 tarihli ve 13-54/756-316 sayılı; 19.12.2013 tarihli ve 13-71/988-414 sayılı; 14.01.2016 tarihli ve 16-02/44-14 sayılı; 09.06.2016 tarihli ve 16-20/326-146 sayılı; 09.02.2017 tarihli ve 17-06/58-24 sayılı; 16.02.2017 tarihli ve 17-07/84-34 sayılı; 19.07.2017 tarihli ve 17-23/384-167 sayılı; 28.11.2017 tarihli ve 17-39/636-276 sayılı; 10.01.2019 tarihli ve 19-03/23-10 sayılı; 16.01.2020 tarihli ve 20-04/47-25 sayılı; 11.06.2020 tarihli ve 20-28/349-163 sayılı; 12.11.2020 tarihli ve 20-49/675-295 sayılı; 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı; 05.08.2021 tarihli ve 21-37/524-258 sayılı; 03.08.2023 tarihli ve 23-36/671-227 sayılı; 17.08.2023 tarihli ve 23-39/755-264 sayılı kararları.

birinci fıkrasının (b) bendinde “*İhlalin oluşmasında ve/veya sürdürülmesinde vazgeçilmez işlev*” olarak tanımlanmıştır. Bu çerçevede örneğin rekabet karşıtı anlaşmanın stratejik unsurlarının tanımlanması, toplantıya liderlik edilmesi veya anlaşmanın uygulanması yahut sürdürülmesi için toplantılar düzenlenmesi, ihlalde lider veya teşvik edici rolün bulunması, diğer teşebbüslerin ihlale zorlanması, diğer teşebbüsler üzerinde uyarı, talimat, yönlendirme gibi eylemlerle kontrol, baskı, caydırma ve yaptırım mekanizmalarının uygulanması ile benzeri davranışların varlığı belirleyici etkinin varlığına işaret edebilir⁷. Bu yönüyle, verilecek idari para cezası tayin edilirken teşebbüslerin ihlalin oluşmasında ve sürdürülmesinde oynadığı rolün göz önünde bulundurulması mümkün hale gelmiştir.

- (39) İlgili fıkra düzenlenirken bir diğer ağırlaştırıcı unsur, soruşturma kararının tebliğinden sonra ihlale devam edilmesidir. Bu çerçevede, haklarında Kanun'u ihlal ettiği şüphesi sebebiyle soruşturma açıldığı tebliğ edilen teşebbüslerin, mümkün olan en erken safhada rekabet karşıtı uygulamalarına son vermesi, böylece rekabet ihlalinin doğurduğu veya doğurabileceği zararın azaltılabilmesi amaçlanmaktadır⁸.
- (40) Son olarak Uzlaşma Yönetmeliğinin “*Gizlilik yükümlülüğü*” başlıklı 12. maddesinin üçüncü fıkrasında, gizlilik yükümlülüğünün yerine getirilmemesinin, idari para cezasının belirlenmesinde ağırlaştırıcı bir unsur olarak kabul edileceği belirtilmektedir. Bu doğrultuda ilgili mevzuat hükmü dikkate alınarak, Yönetmeliğin 6. maddesinin ikinci fıkrasına Uzlaşma Yönetmeliğinin 12. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan gizlilik yükümlülüğünün ihlali ağırlaştırıcı unsur olarak eklenmiştir.

4.1.3. Birden Fazla Ağırlaştırıcı Unsurun Aynı Anda Uygulanması

- (41) Yönetmeliğin 6. maddesinin üçüncü fıkrasında, maddenin ilk iki fıkrası kapsamında düzenlenmiş olan ağırlaştırıcı unsurların aynı anda bulunduğu tespit edilmesi halinde artırım oranının nasıl belirleneceği açıklanmaktadır. Buna göre, teşebbüs hakkında tekerrürle birlikte ikinci fıkra belirtilen ağırlaştırıcı unsurlardan biri veya birkaçının bulunması halinde, her iki fıkra kapsamında belirlenen artırım oranları toplanarak 5. madde çerçevesinde tespit edilen temel ceza oranına uygulanacaktır. Böylelikle 6. madde kapsamında yapılacak artırımın oranına ulaşılabilecektir.
- (42) Yönetmeliğin 6. maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen ağırlaştırıcı unsurların birlikte bulunması halinde ise bu fıkra kapsamında tek bir artırım oranı belirlenecektir.

⁷ Kurulun 19.12.2008 tarihli ve 08-74/1180-455 sayılı; 25.03.2021 tarihli ve 21-17/208-86 sayılı; 18.01.2024 tarihli ve 24-05/83-33 sayılı kararları.

⁸ Kurulun 24.11.2005 tarihli ve 05-79/1082-309 sayılı; 19.09.2006 tarihli ve 06-66/885-255 sayılı; 03.11.2009 tarihli ve 09-51/1245-314 sayılı kararları.

- (43) Örneğin, temel ceza oranında Yönetmeliğin 6. maddesinin ilk fıkrası kapsamında bir (1) katı oranında; ikinci fıkrası kapsamında ise yarı katı (1/2) oranında bir artırım yapılmasına karar verilmiş ise bu madde uyarınca yapılacak toplam artırım oranı temel ceza oranının bir buçuk katı (3/2) olacaktır. Temel ceza oranına bu artırım oranı eklendiğinde ise ağırlaştırılmış ceza oranına ulaşılabilecektir. Temel ceza oranının %2 olarak tespit edilmiş olması halinde, ağırlaştırıcı unsurlara bağlı artırım oranı %2'nin bir buçuk katına tekabül eden %3 olacaktır. Temel ceza oranına, bu oranın bir buçuk katı artırım uygulandığında ise ağırlaştırılmış ceza oranı %5⁹ olarak hesaplanacaktır.

4.2. Hafifletici Unsurlar

- (44) Rekabet ihlallerinin adil bir şekilde cezalandırılması ceza verilecek teşebbüs bakımından indirim yapılmasını gerektirebilecek hafifletici unsurların da dikkate alınmasını gerekli kılmaktadır.
- (45) Bu doğrultuda Yönetmeliğin 7. maddesinde, sınırlı sayıda olmamak üzere, Kurulun nihai ceza oranını belirlerken dikkate alabileceği hafifletici unsurlara yer verilmektedir. Söz konusu unsurların varlığının teşebbüs tarafından ispatlandığı durumlarda Kurulun takdirine bağlı olarak idari para cezasında indirim uygulanabilecektir.
- (46) Yönetmeliğin 7. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, teşebbüslerin yerinde incelemeye yardımcı olması bir hafifletici unsur olarak düzenlenmektedir. Yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi haricinde, yerinde incelemenin daha kısa sürede tamamlanmasını veya daha etkin şekilde gerçekleştirilmesini sağlayan fiziksel ve/veya teknik imkânların sunulması suretiyle ya da yerinde inceleme esnasında inceleme konusuyla bağlantılı olan ilave bilgi veya belgelerin incelenen tarafça kendiliğinden sunulması suretiyle yerinde incelemeye yardımcı olunması hali hafifletici unsur olarak kabul edilebilecektir¹⁰.
- (47) Teşebbüs tarafından yerinde incelemenin gerçekleştirilmesine ilişkin olarak Kanun'un 15. maddesinde sayılan hususların yerine getirilmesi bu bent uyarınca hafifletici unsur olarak kabul edilmeyecektir. Buna göre, yerinde inceleme kapsamında, teşebbüslerin defterlerinin, fiziki ve elektronik ortam ile bilişim sistemlerinde tutulan her türlü

⁹ Ağırlaştırılmış ceza oranı=temel ceza oranı (%2) + ağırlaştırıcı unsurlar (1 + 1/2=3/2) = %2 + %2*(3/2)=%5.

¹⁰ Kurulun 03.11.2009 tarihli ve 09-51/1245-314 sayılı; 13.08.2013 tarihli ve 13-47/662-283 sayılı; 22.01.2014 tarihli ve 14-04/80-33 sayılı; 11.08.2014 tarihli ve 14-27/556-239 sayılı; 16.02.2017 tarihli ve 17-07/84-34 sayılı; 09.07.2020 tarihli ve 20-33/439-196 sayılı; 26.04.2021 tarihli ve 21-23/274-120 sayılı; 30.09.2021 tarihli ve 21-46/671-335 sayılı; 26.05.2022 tarihli ve 22-24/390-161 sayılı; 10.11.2022 tarihli ve 22-51/753-312 sayılı; 08.12.2022 tarihli ve 22-54/834-344 sayılı; 05.01.2023 tarihli ve 23-01/12-7 sayılı; 07.06.2023 tarihli ve 23-26/492-169 sayılı; 18.01.2024 tarihli ve 24-05/63-21 sayılı kararları.

verilerinin ve belgelerinin yerinde inceleme yapan meslek personeline incelenmesinin, bunların kopyalarının ve fiziki örneklerinin alınmasının sağlanması, belirli konularda yazılı veya sözlü açıklama istenmişse buna yanıt verilmesi, istenen bilgi, belge, defter ve sair vasıtaların suretlerinin yerinde inceleme yapan meslek personeline sunulması, teşebbüslerin her türlü malvarlığına ilişkin mahallinde inceleme yapılmasının sağlanması, yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi haricinde yerinde incelemeye yardımcı olunması hali olarak dikkate alınmayacaktır.

(48) Yönetmeliğin 7. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, ihlalde diğer teşebbüslerin zorlamasının bulunması bir diğer hafifletici unsur olarak düzenlenmiştir. Kanun'un 16. maddesinin beşinci fıkrasında idari para cezasına karar verilirken 5326 sayılı Kanun'un 17. maddesinin ikinci fıkrası bağlamında dikkate alınabilecek hususlar sayılmıştır. Anılan fıkra uyarınca idari para cezasının kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle belirlendiği hallerde, idari para cezasının miktarı tespit edilirken failin kusuru da göz önünde bulundurulacaktır. 5326 sayılı Kanun'un 12. maddesi ise bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun (5237 sayılı Kanun) hukuka uygunluk nedenleri ile kusurluluğu ortadan kaldıran nedenlere ilişkin hükümlerinin, kabahatler bakımından da uygulanacağını düzenlemektedir. 5237 sayılı Kanun'da ceza sorumluluğunu kaldıran veya azaltan nedenler arasında cebir ve şiddet, korkutma ve tehdit de sayılmıştır. Bu kapsamda rekabet ihlalinin gerçekleştirilmesinde diğer teşebbüs veya teşebbüslerin zorlamasının bulunması, yukarıda açıklanan hususun bir yansıması olarak kabul edilebilecektir. Bu durum, rekabet ihlalinin cebir ve şiddet, korkutma ve tehdit altında gerçekleştiren teşebbüse verilecek cezada indirim sebebi teşkil edebilecektir¹¹.

(49) Yönetmeliğin 7. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde ihlale katılımı sınırlı düzeyde kalan taraflar bakımından bir hafifletici unsur getirilmiştir. Bu çerçevede, örneğin ihlali Kurulun müdahalesinden sonra derhal sonlandıran, rekabeti kısıtlayıcı anlaşmaya konu toplantılara sınırlı katılım sağlayan, ihlali, üzerinde anlaşılan unsurlardan daha kısıtlı bir kapsamda uygulayan taraflar ile rekabet karşıtı anlaşmaya konu davranışın tarafı olan ancak anlaşmayı uygulamaktan kaçınan yahut bu hususta pasif kalan ve/veya rekabetçi davranış benimseyen taraflar bakımından ilgili hafifletici unsur dikkate alınabilecektir¹². Bununla birlikte, ihlalin kapsamının veya süresinin sınırlı

¹¹ Kurulun 22.03.2010 tarihli ve 10-25/350-124 sayılı; 11.11.2010 tarihli ve 10-72/1503-572 sayılı; 07.11.2016 tarihli ve 16-37/628-279 sayılı; 10.11.2022 tarihli ve 22-51/754-313 sayılı; 10.11.2022 tarihli ve 22-51/754-313 sayılı kararları.

¹² Kurulun 08.07.2009 tarihli ve 09-32/703-163 sayılı; 28.01.2010 tarihli ve 10-10/102-48 sayılı; 02.06.2011 tarihli ve 11-33/713-220 sayılı; 26.03.2020 tarihli ve 20-16/231-112 sayılı; 11.03.2021 tarihli

olması halleri Yönetmeliğin 5. maddesi kapsamında temel ceza oranının tayininde dikkate alınacaktır.

- (50) Yönetmeliğin 7. maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde ise, eski Yönetmelik'teki *"İhlal konusu faaliyetlerin yıllık gayri safi gelirler içerisindeki payının çok düşük olması"* şeklindeki hafifletici unsur, *"İhlal konusu faaliyetlerin yıllık gayri safi gelirler içerisindeki payının düşük olması"* olarak değiştirilmiş, bu kapsamda ihlal konusu faaliyetlerin yıllık gayri safi gelirler içindeki payından kaynaklanan hafifletici unsurun uygulama alanı genişletilmiştir.
- (51) İhlal konusu faaliyetin gayri safi gelirler içindeki payının düşük olması dolayısıyla indirim uygulanan geçmiş tarihli Kurul kararlarında, ihlal konusu faaliyetten elde edilen gelirin toplam gelir içerisindeki payının düşüklüğü değerlendirilirken genel olarak ihlale konu ürün ve hizmetten elde edilen gelirler dikkate alınmıştır¹³.
- (52) Yönetmeliğin 7. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine eklenen hükümle *"İdari para cezasına esas alınan yıllık gayri safi gelirleri içinde yurt dışı satış gelirlerinin bulunması"* halinin bir hafifletici unsur olarak dikkate alınabileceği düzenlenmiştir. Böylelikle teşebbüslerin ihracat faaliyetleri, idari para cezasının belirlenmesi bakımından dikkate alınabilecek bir unsur olarak kabul edilmiştir. İhracat politikaları ve rekabet politikaları,

ve 21-13/174-75 sayılı; 29.09.2022 tarihli ve 22-44/644-270 sayılı; 13.04.2023 tarihli 23-18/347-117 sayılı kararları.

¹³ Kurulun 16.06.2009 tarihli ve 09-28/600-141 sayılı; 23.12.2009 tarihli ve 09-60/1490-379 sayılı; 06.08.2010 tarihli 10-53/1057-391 sayılı; 23.09.2010 tarihli ve 10-60/1274-480 sayılı; 23.12.2010 tarihli ve 10-80/1687-640 sayılı; 07.03.2011 tarihli ve 11-13/243-78 sayılı; 18.04.2011 tarihli ve 11-24/464-139 sayılı; 13.10.2011 tarihli ve 11-52/1343-474 sayılı; 03.05.2012 tarihli ve 12-24/711-199 sayılı; 28.08.2012 tarihli ve 12-42/1321-434 sayılı; 01.10.2012 tarihli ve 12-47/1413-474 sayılı; 20.11.2012 tarihli ve 12-58/1556-558 sayılı; 22.01.2014 tarihli ve 14-04/80-33 sayılı; 20.08.2014 tarihli ve 14-29/588-255 sayılı; 07.08.2014 tarihli ve 14-26/530-235 sayılı; 09.06.2016 tarihli ve 16-20/326-146 sayılı; 07.11.2016 tarihli ve 16-37/628-279 sayılı; 14.12.2017 tarihli ve 17-41/640-279 sayılı; 29.03.2018 tarihli ve 18-09/180-85 sayılı; 22.11.2018 tarihli ve 18-44/703-345 sayılı; 13.02.2020 tarihli ve 20-10/119-69 sayılı; 11.06.2020 tarihli ve 20-28/349-163 sayılı; 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı; 30.09.2021 tarihli ve 21-46/672-336 sayılı; 28.10.2021 tarihli ve 21-53/747-360 sayılı; 17.02.2022 tarihli ve 22-09/130-50 sayılı; 24.02.2022 tarihli ve 22-10/152-62 sayılı; 03.03.2022 tarihli ve 22-11/169-68 sayılı; 14.04.2022 tarihli ve 22-17/283-128 sayılı; 18.05.2022 tarihli ve 22-23/379-158 sayılı; 26.05.2022 tarihli ve 22-24/390-161 sayılı; 07.07.2022 tarihli ve 22-32/508-205 sayılı; 29.09.2022 tarihli ve 22-44/644-271 sayılı; 10.11.2022 tarihli ve 22-51/753-312 sayılı; 29.12.2022 tarihli ve 22-57/899-369 sayılı; 05.01.2023 tarihli ve 23-01/12-7 sayılı; 05.01.2023 tarihli ve 23-01/25-11 sayılı; 23.02.2023 tarihli ve 23-10/154-48 sayılı; 02.03.2023 tarihli ve 23-12/185-61 sayılı; 09.03.2023 tarihli ve 23-13/223-72 sayılı; 23.03.2023 tarihli ve 23-15/269-91 sayılı; 30.03.2023 tarihli ve 23-16/284-98 sayılı; 06.04.2023 tarihli ve 23-17/314-104 sayılı; 05.07.2023 tarihli ve 23-29/563-190 sayılı; 05.07.2023 tarihli ve 23-29/565-192 sayılı; 13.07.2023 tarihli ve 23-31/589-199 sayılı; 20.07.2023 tarihli ve 23-32/629-211 sayılı; 20.07.2023 tarihli ve 23-32/630-212 sayılı; 31.08.2023 tarihli ve 23-40/764-268 sayılı; 31.08.2023 tarihli ve 23-40/768-270 sayılı; 05.10.2023 tarihli ve 23-47/890-314 sayılı; 05.10.2023 tarihli ve 23-47/897-317 sayılı; 26.10.2023 tarihli ve 23-50/979-356 sayılı; 09.11.2023 tarihli ve 23-53/999-363 sayılı; 09.11.2023 tarihli ve 23-53/1005-365 sayılı; 30.11.2023 tarihli ve 23-55/1077-381 sayılı; 07.12.2023 tarihli ve 23-56/1104-389 sayılı; 07.12.2023 tarihli ve 23-56/1126-403 sayılı; 07.12.2023 tarihli ve 23-56/1127-404 sayılı; 04.01.2024 tarihli ve 24-01/6-2 sayılı; 04.01.2024 tarihli ve 24-01/18-6 sayılı; 11.01.2024 tarihli ve 24-03/28-10 sayılı; 18.01.2024 tarihli ve 24-05/61-19 sayılı; 24.01.2024 tarihli ve 24-06/92-40 sayılı; 08.02.2024 tarihli ve 24-08/138-56 sayılı kararları.

etkin piyasa işleyişinin sağlanması ve ülke ekonomisinin kalkınması bakımından birbirini tamamlayıcı nitelik arz etmektedir. Bu nedenle teşebbüslerin uluslararası piyasalarda rekabet edebilirliğini sağlamayı amaçlayan ihracat politikaları, adil piyasa koşullarının korunmasına hizmet eden rekabet politikalarının uygulanmasında dikkate alınabilecektir. Bu çerçevede teşebbüslerin yurt dışı satış gelirlerinin varlığı, gerçekleştirdiği ihlallerin cezalandırılması noktasında hafifletici bir unsur olarak gözetilebilecektir. Öte yandan bir teşebbüsün elde ettiği gayri safi gelir içinde yurt dışı satış gelirlerinin olması, söz konusu teşebbüsün faaliyetlerinin Türkiye pazarına etkisi bakımından da önemli olduğu kabul edilebilecektir.

- (53) Bu sebeple Kurul, ihlalin gerçekleştirildiği piyasanın yapısı, ihlale konu ürünlerin veya teşebbüsün faaliyet gösterdiği pazarın veya pazarların ihracat teşvik politikaları kapsamında desteklenip desteklenmediği, yurt dışı satışların yıllık gayri safi gelir içindeki oranının büyüklüğü gibi unsurları dikkate alarak indirim uygulayabilecektir.
- (54) Bununla birlikte, bir teşebbüsün ihracat faaliyetleri sayesinde elde ettiği finansal gücün, teşebbüsün pazar gücünü artırması, rekabet ihlalini sürdürebilir kılabilmesi veya sistematik bir hale getirebilmesi gibi olumsuz etkilere araç olması mümkündür. Diğer bir deyişle ihracat faaliyeti, rekabet karşıtı piyasa kapamaya yol açan davranışların finanse edilmesine olanak sağlayabilecektir. Bu nedenle teşebbüs hakkında ihracat faaliyetleri nedeniyle indirim yapılıp yapılmayacağı, indirim yapılmasına karar verilmesi halinde bu indirimin oranı gibi unsurlar anılan hususlar dikkate alınarak belirlenecektir.
- (55) Yönetmeliğin 7. maddesinin birinci fıkrasında sayılan hafifletici unsurlar tahdidi olmadığından Kurul bunlar dışındaki sebepleri de hafifletici unsur olarak dikkate alabilecektir. Özellikle eski Yönetmelik kapsamında hafifletici unsur olarak kabul edilen hususlar indirim sebebi teşkil edebilecektir. Örneğin ihlalde kamu otoritelerinin teşvikinin bulunması¹⁴, pazarda alıcı gücünün bulunması¹⁵, idari para cezasına konu

¹⁴Kurulun 08.07.2009 tarihli ve 09-32/703-163 sayılı; 16.03.2012 tarihli ve 12-12/383-112 sayılı; 18.06.2013 tarihli ve 13-38/489-213 sayılı; 16.04.2014 tarihli ve 14-15/287-120 sayılı; 09.12.2014 tarihli ve 14-49/877-397 sayılı; 06.12.2016 tarihli ve 16-42/699-313 sayılı; 11.04.2019 tarihli ve 19-15/214-94 sayılı kararları.

¹⁵ Kurulun 30.10.2012 tarihli ve 12-52/1479-508 sayılı; 28.10.2021 tarihli ve 21-53/747-360 sayılı; 22.09.2022 tarihli ve 22-43/629-262 sayılı; 29.09.2022 tarihli ve 22-44/644-272 sayılı; 29.09.2022 tarihli ve 22-44/644-273 sayılı; 29.09.2022 tarihli ve 22-44/644-274 sayılı; 29.09.2022 tarihli ve 22-44/644-275 sayılı; 29.09.2022 tarihli ve 22-44/644-276 sayılı; 29.09.2022 tarihli ve 22-44/644-277 sayılı; 29.12.2022 tarihli ve 22-57/899-369 sayılı; 26.01.2023 tarihli ve 23-06/88-27 sayılı; 26.01.2023 tarihli ve 23-06/89-28 sayılı; 09.02.2023 tarihli ve 23-07/101-31 sayılı; 09.02.2023 tarihli ve 23-07/104-32 sayılı; 23.02.2023 tarihli ve 23-10/165-51 sayılı; 09.03.2023 tarihli ve 23-13/212-68 sayılı; 28.09.2023 tarihli ve 23-46/869-307 sayılı; 05.10.2023 tarihli ve 23-47/897-317 sayılı; 26.10.2023 tarihli ve 23-50/979-356 sayılı kararları.

davranış hakkında henüz yerleşmiş bir içtihat olmaması¹⁶, mücbir sebeplerin varlığı¹⁷ gibi haller de hafifletici unsur olarak dikkate alınabilecektir.

- (56) Kurul 7. maddede yer alan hafifletici unsurların birinin veya birden fazlasının aynı anda bulunması halinde söz konusu hafifletici unsurlar bakımından tek bir indirim oranı belirleyerek temel ceza oranına veya ağırlaştırılmış ceza oranına uygular. Örneğin ağırlaştırılmış ceza oranının %4 olarak tespit edilmiş olması durumunda hafifletici unsurlara bağlı indirim oranı dörtte bir (1/4) olarak belirlenmişse hafifletilmiş ceza oranı %3 olarak hesaplanacaktır.
- (57) Bu madde hükmü uyarınca tespit edilecek indirim bakımından alt veya üst oran bulunmamaktadır. Hafifletici unsurların uygulanıp uygulanmayacağı, uygulanacaksa hangi oranda indirim yapılacağı hususları somut olayın gereklerine göre Kurul tarafından takdir edilecektir.

5. İdari Para Cezası Miktarının Hesaplanması¹⁸

- (58) Yönetmeliğin 5. maddesi ile koşulları varsa 6. ve 7. maddelerinin uygulanması ile elde edilen nihai ceza oranı, 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 gelirlerine uygulanacaktır. Böylelikle idari para cezası miktarı elde edilmiş olacaktır.
- (59) İdari para cezası miktarı, 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 %10'unu aşamayacaktır. Bu nedenle, bu sınırı aşan idari para cezaları, her bir ihlal bakımından, ceza verilecek teşebbüs ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerinin yıllık gayri safi gelirlerinin %10'una indirilecektir.

6. Aktif İşbirliği Yönetmeliği ve Uzlaşma Yönetmeliği Hükümlerinin Uygulanması

- (60) İdari para cezasının muhatabı teşebbüsün, Aktif İşbirliği Yönetmeliği kapsamında pişmanlık başvurusunda bulunması yahut Uzlaşma Yönetmeliği kapsamında uzlaşma

¹⁶ Kurulun 12.01.2023 tarihli ve 23-03/34-14 sayılı; 19.01.2023 tarihli ve 23-05/59-19 sayılı; 09.02.2023 tarihli ve 23-07/116-36 sayılı; 13.04.2023 tarihli ve 23-18/326-111 sayılı; 21.03.2024 tarihli ve 24-14/270-110 sayılı; 28.03.2024 tarihli ve 24-15/319-131 sayılı kararları.

¹⁷ Kurulun 18.04.2024 tarihli ve 24-19/423-173 sayılı kararında, rekabet ihlali gerçekleştiren teşebbüsün 7 Şubat 2022 tarihli Kahramanmaraş depreminden etkilenmiş olması bir indirim sebebi olarak dikkate alınmıştır.

¹⁸ İdari para cezası oranının hesaplanmasına ilişkin örnek hesaplama tablolarına, işbu Kılavuz'un ekinde yer verilmektedir.

başvurusunda bulunması halinde, pişmanlık indirimi veya uzlaşma indirimi, işbu yönetmelik hükümlerinin uygulanması ile elde edilen idari para cezası miktarı üzerinden yapılacaktır.

- (61) Aktif İşbirliği Yönetmeliği kapsamında pişmanlık başvurusu ile Uzlaşma Yönetmeliği kapsamında uzlaşma başvurusunun birlikte bulunması halinde, uzlaşma ve pişmanlık başvuruları için belirlenen indirim oranları toplanarak Yönetmelik hükümleri uyarınca belirlenen idari para cezası miktarına uygulanacaktır¹⁹.

7. Yönetici ve Çalışanlara Verilecek Cezalar

- (62) Yönetmeliğin 8. maddesinin birinci fıkrasında ihlalde belirleyici etkisi saptanan teşebbüs yöneticilerine ya da çalışanlarına verilecek cezanın oranı düzenlenmektedir. Bu oran ilgili teşebbüse verilecek cezanın %5'ini aşamayacaktır. Yönetici veya çalışanlara verilecek ceza bakımından alt sınır bulunmamaktadır.
- (63) Kanun'un 16. maddesinin gerekçesinde tüzel kişiliğin yönetim organlarında görev alan gerçek kişilere de caydırıcı olmak amacıyla şahsen para verileceği fıkrasının da ilave edildiği belirtilmiştir. Yönetici veya çalışanlara idari para cezası verilmesi, yalnızca teşebbüslere yönelik yaptırımların yetersiz kalabileceği gerekçesiyle caydırıcılık amacının tesisine yönelik olarak, yöneticilere ve çalışanlara da bireysel sorumluluklar yüklenmesini gerektiren politikaların bir görünümüdür. Bu durum, yöneticilerin veya çalışanların rekabet ihlalinin oluşturulmasına ve sürdürülmesine yönelik süreçlerdeki rolü ve etkisinin dikkate alınmasını mümkün kılmaktadır. Başka bir deyişle, teşebbüslerin gerçekleştirdiği rekabet ihlallerinin cezalandırılmasına yönelik rekabet politikalarının tamamlayıcı bir diğer unsuru, söz konusu rekabet ihlallerine yönelik karar alma ve uygulama süreçlerinde belirleyici etkisi bulunan gerçek kişilere de sorumluluk atfedilebilmesidir. Bu sebeple Kanun'un 16. maddesinin dördüncü fıkrasına paralel olarak Yönetmeliğin 8. maddesinde rekabet ihlallerinin oluşmasında ve/veya sürdürülmesinde belirleyici etkisi bulunan yönetici ve çalışanlara idari para ceza verileceği düzenlenmektedir.
- (64) Nitekim bu doğrultuda belirleyici etki kavramı, Yönetmeliğin 3. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde *"İhlalin oluşmasında ve/veya sürdürülmesinde vazgeçilmez işlev"* olarak tanımlanmıştır. Bu doğrultuda ihlalin oluşumu ve/veya devam ettirilmesi ile ilgili yönetici ya da çalışanın eylemleri arasında sıkı nedensellik bağının kurulabildiği; ilgili yönetici ya da çalışan olmasaydı ihlalin gerçekleştirilemeyeceğinin

¹⁹ Bkz. Uzlaşma Yönetmeliğinin 7. maddesinin üçüncü fıkrası. Ayrıca bkz. Kurulun 14.04.2022 tarihli ve 22-17/283-128 sayılı; 18.05.2022 tarihli ve 22-23/379-158 sayılı; 04.01.2024 tarihli ve 24-01/6-2 sayılı; 11.01.2024 tarihli ve 24-03/50-14 sayılı; 18.01.2024 tarihli ve 24-05/63-21 sayılı kararları.

yahut sürdürülemezliğin anlaşıldığı hallerde belirleyici etkinin varlığından bahsedilebilecektir. Bu anlamda rekabet ihlalinin nasıl gerçekleştirileceğine yönelik stratejiyi kurgulayan, bu kurgunun hayata geçirilmesinde liderlik eden veya rekabet karşıtı stratejinin sürdürülmesi için fiziksel veya teknik araçları temin eden yönetici veya çalışanların belirleyici etkiye sahip olduğu kabul edilebilecektir²⁰.

8. Yönetmeliğin Yürürlüğü

- (65) Yönetmelik, 27.12.2024 tarihli ve 32765 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş olup 15.02.2009 tarihli ve 27142 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır. Bu Yönetmelik yayımı tarihinde yürürlüğe girmiştir.

²⁰ Kurulun 25.11.2009 tarihli ve 09-57/1393-362 sayılı; 03.05.2012 tarihli ve 12-24/711-199 sayılı; 30.10.2012 tarihli ve 12-52/1479-508 sayılı; 26.10.2023 tarihli ve 23-50/980-357 sayılı kararları.

EK: İdari Para Cezası Hesaplanmasına İlişkin Örnek Tablolar

Tablo 1: İdari Para Cezası Oranının Belirlenmesi²¹

	METOT	ÖRNEK
	İhlalin nitelendirilmesi (Kanun'un 4. veya 6. maddeleri kapsamında ihlal teşkil eden davranışın tespiti)	İhlalin nitelendirilmesi Kanun'un 4. maddesi uyarınca rekabeti kısıtlayıcı fiyat tespiti anlaşmasına taraf olunması
TEMEL CEZA ORANININ BELİRLENMESİ	Başlangıç ceza oranının tespiti Başlangıç ceza oranı, tahdidi olmamak üzere, (i) ihlal dolayısıyla gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı ile (ii) ihlalin niteliğinin açık ve/veya ağır olup olmadığına bakılarak %0-%10 arasında belirlenir. Süre Artırımı Başlangıç ceza oranında, a. Bir yıldan uzun, iki yıldan kısa süren ihlallerde beşte biri oranında, b. İki yıldan uzun, üç yıldan kısa süren ihlallerde beşte ikisi oranında, c. Üç yıldan uzun, dört yıldan kısa süren ihlallerde beşte üçü oranında, d. Dört yıldan uzun, beş yıldan kısa süren ihlallerde beşte dördü oranında, e. Beş yıldan uzun süren ihlallerde bir katı oranında artırım yapılır ve temel ceza oranına ulaşılır.	Başlangıç ceza oranının tespiti Başlangıç ceza oranı özellikle, (i) ihlalden dolayı gerçekleşen mevcut ya da muhtemel zararın ağırlığı ile (ii) ihlalin niteliği dikkate alınarak Kurul tarafından %6 olarak belirlendiği varsayılmıştır. Süre Artırımı %6 olarak belirlenen başlangıç ceza oranında, İhlalin 3 yıl 4 ay sürmüş olması nedeniyle 3/5 oranında ($\%6 \times 3/5 = \%3,6$) artırım yapılır ve temel ceza oranı %9,6 ($\%6 + \%3,6$) olarak tespit edilir.
NIHAİ CEZA ORANININ BELİRLENMESİ	Ağırlaştırıcı unsurların uygulanması Temel ceza oranı, (i) Tekerrür varsa temel ceza oranı 1 katına kadar artırılır. (ii) Soruşturma kararının tebliğinden sonra ihlale devam edilmesi, ihlalde belirleyici etkinin bulunması, Uzlaşma Yönetmeliğinin 12 nci maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan gizlilik yükümlülüğünün ihlal edilmesi halinde temel ceza oranı bir katına kadar artırılabilir. (iii) (i) ve (ii) bentlerindeki oranlar toplanarak uygulanır.	Ağırlaştırıcı unsurların uygulanması Temel ceza oranı, (i) Tekerrür nedeniyle dörtte bir oranında (1/4) (ii) İhlalde belirleyici etkinin bulunması nedeniyle dörtte bir oranında artırılır (1/4) (iii) Toplam artırım oranı temel ceza oranının yarı katı (1/2) olarak belirlenir ve artırım oranı %9,6 şeklindeki temel ceza oranına uygulanarak artırım oranı %4,8 ($\%9,6 \times 1/2$) olarak belirlenir. Artırım oranının temel ceza oranına eklenmesiyle %14,4 ($\%4,8 + \%9,6$) olan ağırlaştırılmış ceza oranına ulaşılır.

²¹ İşbu Tablo 1'de yer alan ceza oranları, cezada artırım veya indirim oranları, örnek olarak gösterilmiştir. Söz konusu oranlar teşebbüslere uygulanacak idari para cezası oranı bakımından gösterge teşkil etmez. Kurul, her somut olayın kendi koşulları doğrultusunda idari para cezası oranını tespit edecektir.

	Hafifletici unsurların uygulanması Temel ceza oranı ya da ağırlaştırılmış ceza oranı (i) Yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi haricinde yerinde incelemenin daha kısa sürede tamamlanmasını veya daha etkin şekilde gerçekleştirilmesini sağlayan fiziksel ve/veya teknik imkânların sunulması suretiyle ve/veya yerinde inceleme esnasında inceleme konusuyla bağlantılı olan ilave bilgi veya belgelerin teşebbüs tarafından kendiliğinden sunulması suretiyle yerinde incelemeye yardımcı olunması, (ii) İhlalde diğer teşebbüslerin zorlamasının bulunması, (iii) İhlale katılımın sınırlı olması, (iv) İhlal konusu faaliyetlerin yıllık gayri safi gelirler içerisindeki payının düşük olması, (v) Teşebbüsün idari para cezasına esas alınan yıllık gayri safi gelirleri içinde yurt dışı satış gelirlerinin bulunması halinde indirilebilir.	Hafifletici unsurların uygulanması %14,4 olarak belirlenen ağırlaştırılmış ceza oranında, a. Yerinde incelemeye yardımcı olunması²², b. İhlal konusu faaliyetlerin payının düşük olması²³, c. Yurt dışı satışların bulunması²⁴ sebepleri ile dörtte beş (4/5) oranında indirim takdir edildiği varsayılmıştır. Nihai ceza oranı %2,88 (%14,4- (%14,4*4/5)) olarak hesaplanır.
İDARİ PARA CEZASI MİKTARININ BELİRLENMESİ	Nihai Ceza Oranının Nihai Karardan Bir Önceki Yıl Elde Edilen Toplam Gayri Safi Gelirlere Uygulanması	Nihai ceza oranı teşebbüs veya teşebbüs birliğinin nihai karardan bir önceki yıl elde ettiği toplam gayri safi gelirlerine uygulanarak idari para cezası miktarına ulaşılır.
YASAL ÜST SINIRIN UYGULANMASI	Nihai İdari Para Cezası Miktarının Yasal Üst Sınıra (%10) İndirilmesi	İdari para cezası miktarının teşebbüs veya teşebbüs birliğinin bir önceki yıl elde ettiği toplam gayri safi gelirlerinin %10'unu aşması halinde, idari para cezası miktarı, bu gelirlerin %10'una indirilir.

²² Yönetmeliğin 7. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca “Yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi haricinde, yerinde incelemenin daha kısa sürede tamamlanmasını veya daha etkin şekilde gerçekleştirilmesini sağlayan fiziksel ve/veya teknik imkânların sunulması suretiyle ya da yerinde inceleme esnasında inceleme konusuyla bağlantılı olan ilave bilgi veya belgelerin incelenen tarafça kendiliğinden sunulması suretiyle yerinde incelemeye yardımcı olunması” hali hafifletici unsur olarak kabul edilmektedir.

²³ Yönetmeliğin 7. maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi uyarınca “İhlal konusu faaliyetlerin yıllık gayri safi gelirler içerisindeki payının düşük olması” hali hafifletici unsur olarak kabul edilmektedir.

²⁴ Yönetmeliğin 7. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca “İdari para cezasına esas alınan yıllık gayri safi gelirler içinde yurt dışı satış gelirlerinin bulunması” hali hafifletici unsur olarak kabul edilmektedir.

Tablo 2: İdari Para Cezası Oranının Hesaplanması²⁵

		Örnek Olay-1	Örnek Olay-2 ²⁶	
Dosya Konusu		4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlali	4054 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ihlali	4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlali
Başlangıç ceza oranı		%5	%8	%3
Süre		2 yıl (2/5 artırım) (%5+ %5*2/5 = %7)	1 yıl 5 ay (1/5 artırım) (%8+%8*1/5=%9,6)	5 yıldan fazla (1 kat artırım) (%3+%3*1=%6)
Temel Ceza Oranı		%7	%9,6	%6
Ağırlaştırıcı Unsur ²⁷	Tekerrür		+	
	İhlale devam edilmesi	+		
	Uzlaşmada gizliliğin ihlali			
	Belirleyici etki	+		
Ağırlaştırılmış Ceza Oranı ²⁸		Toplam artırım=1 kat ²⁹ (1/3 +2/3= 1) %7+%7*1=%14	Artırım=1/2 kat %9,6+%9,6*1/2=%14,4	-
Hafifletici Unsur ³⁰	Yerinde incelemeye yardımcı olunması			+
	İhlale katılımın sınırlı olması			
	İhlale zorlama			
	Ciro içindeki düşük pay			
	Yurt dışı satış gelirlerinin bulunması	+		+
Hafifletilmiş Ceza Oranı ³¹		İndirim=%25 (%14-%14*%25)=%10,5	-	İndirim ³² =%40 (%6-%6*%40)=%3,6
Uzlaşma İndirimi		%10	-	-
Pişmanlık İndirimi		%30	-	-
Uzlaşma + Pişmanlık İndirimi		%40 (%10+%30)	-	-
Nihai Ceza Oranı		%6,3 (%10,5-(%10,5*%40))	%10 (%14,4, %10'a indirilir)	%3,6

²⁵ İşbu Tablo 2'de yer alan ceza oranları, cezada artırım veya indirim oranları, örnek olarak gösterilmiştir. Söz konusu oranlar başkaca teşebbüslere uygulanacak idari para cezası oranı bakımından gösterge teşkil etmez. Kurul, her somut olayın kendi koşulları doğrultusunda idari para cezası oranını tespit edecektir.

²⁶ Örnek Olay-2'de, Yönetmeliğin 4. maddesinin birinci fıkrası kapsamında, aynı teşebbüs tarafından iki ayrı ihlal tespitinin yapıldığı bir senaryo üzerinden örnek hesaplama kurgulanmıştır.

²⁷ Yönetmeliğin 6. maddesinin ikinci fıkrasındaki ağırlaştırıcı unsurlara bağlı olarak temel ceza oranında artırım yapıp yapılmayacağı hususu, Kurulun takdirine bağlıdır.

²⁸ Yönetmeliğin 6. maddesinde yer alan ağırlaştırıcı unsurlara bağlı olarak temel ceza oranında yapılacak artırımın oranı, temel ceza oranının bir katına kadar olmak üzere, Kurulun takdirine bağlıdır.

²⁹ Yönetmeliğin 6. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, soruşturma kararının tebliğinden sonra ihlale devam edilmesi ve ihlalde belirleyici etkinin bulunması dolayısıyla temel ceza oranında 1 kat (%100) artırım yapıldığı varsayılmıştır.

³⁰ Yönetmeliğin 7. maddesinde yer alan hafifletici unsurlara bağlı olarak temel ceza oranında veya ağırlaştırılmış ceza oranında indirim yapıp yapılmayacağı hususu, Kurulun takdirine bağlıdır.

³¹ Örnek Olay-1 ve Örnek Olay-2'de uygulandığı varsayılan indirim oranları, Kurulun takdirine bağlıdır.

³² Yönetmeliğin 7. maddesinin (a) bendi uyarınca yerinde incelemeye yardımcı olunması ve (ç) bendi uyarınca idari para cezasına esas alınan yıllık gayri safi gelirler içinde yurt dışı satış gelirlerinin bulunması unsurları birlikte dikkate alınarak ceza oranında toplam %40 indirim takdir edildiği varsayılmıştır.