

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2022-2-039
Karar Sayısı : 26-17/512-184
Karar Tarihi : 07.05.2026

(Soruşturma)

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,
Ayşe ERGEZEN, Rıdvan DURAN, Ayşe USLU CEVLEK

B. RAPORTÖRLER: Cansu TOPAK KORKMAZ, Celal Umut CAN,
Merve GÖZÜKATI KOLDEMİR, Mert SÖNMEZ, Burcu SÖNMEZ

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Resen

D. HAKKINDA SORUŞTURMA

YAPILANLAR : - Nestle Türkiye Gıda San. AŞ
Temsilcileri: Av. Sezin ELÇİN CENGİZ, Av. Esma AKTAŞ
Adres: Büyükdere Caddesi No:175 Kat:10 Esentepe/İSTANBUL

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Rekabet Kurulunun 28.12.2023 tarihli ve 23-61/1205-429 sayılı kararının Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesi tarafından iptal edilmesi üzerine davacı teşebbüs bakımından yeniden karar alınması.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Danone Tikveşli Gıda ve İçecek San. ve Tic. AŞ ve Nestle Türkiye Gıda Sanayi AŞ tarafından rekabete duyarlı bilgi değişimi yoluyla 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun)'un 4. maddesinin ihlal edildiği iddiası.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurulunun (Kurul) 17.03.2021 tarihli ve 21-14/177-M sayılı kararıyla, 4054 sayılı Kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, hızlı tüketim malları (HTM) sektöründe üretici/tedarikçi olarak faaliyet gösteren bazı teşebbüsler hakkında önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. Akabinde Kurulun 26.04.2021 tarihli ve 21-23/271-M sayılı, 20.05.2021 tarihli ve 21-26/325-M sayılı, 19.08.2021 tarihli ve 21-39/557-M sayılı, 25.11.2021 tarihli ve 21-57/796-M sayılı ve 27.01.2022 tarihli ve 22-06/84-M sayılı kararları ile HTM sektöründe üretici/tedarikçi ve perakendeci olarak faaliyet gösteren ve aralarında Eti Gıda San. ve Tic. AŞ'nin (ETİ) de bulunduğu bazı teşebbüsler tarafından 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edilip edilmediğinin tespitine yönelik olarak aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma (Tedarik Dosyası) açılmasına karar verilmiştir.
- (4) Söz konusu önaraştırma ve soruşturma kapsamında 18.03.2021 ve 07.12.2021 tarihlerinde ETİ'de yerinde incelemeler gerçekleştirilmiştir. ETİ'de gerçekleştirilen yerinde incelemelerde ETİ'nin, Danone Tikveşli Gıda ve İçecek San. ve Tic. AŞ (DANONE TİKVEŞLİ), Horizon Hızlı Tüketim Ürünleri Üretim Pazarlama Satış ve Ticaret AŞ (HORIZON), Nestle Türkiye Gıda Sanayi AŞ (NESTLE), Pasifik Tüketim Ürünleri Satış ve Ticaret AŞ (PASİFİK), Ülker Bisküvi Sanayi AŞ (ÜLKER BİSKÜVİ) ve Ülker Çikolata Sanayi AŞ (ÜLKER ÇİKOLATA) ile rekabete hassas bilgi değişiminde bulunduğu, dolayısıyla ETİ'nin ve anılan diğer teşebbüslerin 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesine aykırı eylemler içinde olabileceklerine yönelik şüphe uyandıran birtakım belgeler elde edilmiştir.

- (5) Bahsi geçen belgelere istinaden hazırlanan 27.10.2022 tarihli ve 2022-2-039/İİ sayılı İlk İnceleme Raporu, Kurulun 03.11.2022 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 22-50/737-M sayılı kararla DANONE TİKVEŞLİ, ETİ, HORIZON, NESTLE, PASİFİK, ÜLKER BİSKÜVİ ve ÜLKER ÇİKOLATA hakkında, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettikleri iddiası ile ilgili olarak aynı Kanun'un 40. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (6) Önaraştırma döneminde 08.11.2022 tarihinde DANONE TİKVEŞLİ, NESTLE ve hakkında soruşturma yürütülen diğer teşebbüslerde yerinde incelemeler yapılmıştır.
- (7) Ayrıca dosya kapsamında söz konusu teşebbüslerden ve Nielsen Araştırma Hizmetleri Limited Şirketinden muhtelif tarihli ve sayılı yazılar ile bilgi ve belge taleplerinde bulunulmuştur. Takiben, cevabi yazılar Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına intikal etmiştir.
- (8) Önaraştırma sonucunda, Kurulun 15.12.2022 tarihli ve 22-55/849-M sayılı kararı ile DANONE TİKVEŞLİ, ETİ, HORIZON ve NESTLE tarafından 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edilip edilmediğinin tespiti amacıyla soruşturma başlatılmıştır¹. Soruşturma bildirimleri, DANONE TİKVEŞLİ'ye 29.12.2022 tarihli ve 56146 sayılı, ETİ'ye 30.12.2022 tarihli ve 56188 sayılı, HORIZON'a 30.12.2022 tarihli ve 56189 sayılı, NESTLE'ye 29.12.2022 tarihli ve 56148 sayılı yazılar ile elektronik tebligat yoluyla tebliğ edilmiştir². ETİ'nin birinci yazılı savunması 30.01.2023 tarih ve 35228 sayı ile, DANONE TİKVEŞLİ'nin birinci yazılı savunması 01.02.2023 tarih ve 35346 sayı ile, NESTLE'nin birinci yazılı savunması 02.02.2023 tarih ve 35352 sayı ile ve HORIZON'un birinci yazılı savunması 01.02.2023 tarih ve 35284 sayı ile, süreleri içinde, Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (9) Soruşturma süreci devam ederken Kurum kayıtlarına 10.01.2023 tarih ve 34541 sayı ile intikal eden yazıyla ETİ tarafından 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin beşinci fıkrası uyarınca uzlaşma usulünün başlatılmasına dair başvuruda bulunulmuştur. Söz konusu başvuru üzerine hazırlanan 19.01.2023 tarihli ve 2022-2-039/BN-02 sayılı Bilgi Notu çerçevesinde, Kurulun 26.01.2023 tarihli ve 23-06/67-M sayılı kararı ile ETİ'nin uzlaşma talebinin kabulüne ve ETİ ile uzlaşma görüşmelerine başlanmasına karar verilmiştir. Bu kapsamda Kurulun 02.03.2023 tarihli ve 23-12/181-57 sayılı kararı ile ETİ bakımından soruşturma uzlaşma usulüyle sonlandırılmıştır.
- (10) Benzer şekilde Kurum kayıtlarına 06.02.2023 tarih ve 35471 sayı ile intikal eden yazıyla HORIZON tarafından 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin beşinci fıkrası uyarınca uzlaşma usulünün başlatılmasına dair başvuruda bulunulmuştur. Söz konusu başvuru üzerine hazırlanan 13.02.2023 tarihli ve 2022-2-039/BN-04 sayılı Bilgi Notu çerçevesinde, Kurulun 16.02.2023 tarihli ve 23-09/133-M sayılı kararı ile HORIZON'un uzlaşma talebinin kabulüne ve HORIZON ile uzlaşma görüşmelerine başlanmasına karar verilmiştir. Kurulun 30.03.2023 tarihli ve 23-16/280-96 sayılı uzlaşma nihai kararı ile HORIZON bakımından soruşturma uzlaşma usulüyle sonlandırılmıştır.
- (11) Soruşturmanın ETİ ve HORIZON bakımından uzlaşma usulü ile sonlandırılmasının akabinde Kurum kayıtlarına 24.03.2023 tarih ve 36855 sayı ile intikal eden yazıyla,

¹ Kurulun 15.12.2022 tarihli ve 22-55/849-349 sayılı kararı ile 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca, PASİFİK, ÜLKER BİSKÜVİ ve ÜLKER ÇİKOLATA hakkında soruşturma açılmamasına karar verilmiştir.

² Elektronik Tebligat Yönetmeliği'nin "Elektronik tebligatın hazırlanması ve muhataba ulaştırılması" başlıklı 9. maddesinin altıncı fıkrası uyarınca elektronik yolla tebligatın, muhatabın elektronik tebligat adresine ulaştığı tarihi izleyen beşinci günün sonunda yapıldığı sayılmaktadır.

NESTLE tarafından soruşturma konusu iddialar ile bağlantılı endişeleri bertaraf etmek amacıyla 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin üçüncü fıkrası ve Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar İle Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Önerştirmelerde ve Soruşturmelerde Sunulacak Taahhütlere İlişkin Tebliğ (2021/2 sayılı Tebliğ)'in 5. maddesi uyarınca taahhüt sunma talebinde bulunulmuştur.

- (12) NESTLE'nin taahhüt sunma talebi üzerine hazırlanan 14.04.2023 tarihli ve 2022-2-039/BN-08 sayılı Bilgi Notu, Kurulun 28.04.2023 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 23-19/371-M sayılı kararla, soruşturma konusu eylemlerin açık ve ağır ihlal niteliğinde olduğuna, dolayısıyla NESTLE'nin taahhüt sunma talebinin 2021/2 sayılı Tebliğ'in 6. maddesinin birinci fıkrası uyarınca reddine karar verilmiştir. Akabinde NESTLE tarafından Kurum kayıtlarına 16.05.2023 tarih ve 38754 sayı ile intikal eden yazı ile Kurulun 28.04.2023 tarihli ve 23-19/371-M sayılı kararının 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 11. maddesi çerçevesinde Kurul tarafından yeniden değerlendirilmesi ve kaldırılması, böylece taahhüt görüşmelerine başlanmasına imkân tanınması talep edilmiştir. Bu talebe istinaden hazırlanan 18.05.2023 tarihli 2022-2-039/BN-10 sayılı Bilgi Notu, Kurulun 25.05.2023 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 23-24/446-153 sayılı Kurul kararı ile söz konusu kararın kaldırılmasına, geri alınmasına, değiştirilmesine veya yeni bir işlem yapılmasına yer olmadığına karar verilmiştir.
- (13) Benzer şekilde, Kurum kayıtlarına 28.03.2023 tarih ve 36915 sayı ile intikal eden yazıyla, DANONE TİKVEŞLİ tarafından soruşturma konusu iddialar ile bağlantılı endişeleri bertaraf etmek amacıyla 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin üçüncü fıkrası ve 2021/2 sayılı Tebliğ'in 5. maddesi uyarınca taahhüt sunma talebinde bulunulmuştur.
- (14) Taahhüt sunma talebi üzerine hazırlanan 02.05.2023 tarihli ve 2022-2-039/BN-09 sayılı Bilgi Notu Kurulun 05.05.2023 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 23-20/403-M sayılı soruşturma konusu eylemlerin açık ve ağır ihlal niteliğinde olduğuna, dolayısıyla DANONE TİKVEŞLİ'nin taahhüt sunma talebinin 2021/2 sayılı Tebliğ'in 6. maddesinin birinci fıkrası uyarınca reddine karar verilmiştir.
- (15) Ayrıca soruşturma döneminde 08.05.2023 tarihinde DANONE TİKVEŞLİ'de yerinde inceleme gerçekleştirilmiştir.
- (16) Soruşturma sürecinde hazırlanan 15.06.2023 tarihli ve 2022-2-039/SR-01 sayılı Soruşturma Raporu DANONE TİKVEŞLİ tarafından 21.06.2023 tarihinde; 15.06.2023 tarihli ve 2022-2-039/SR-02 sayılı Soruşturma Raporu ise NESTLE tarafından 20.06.2023 tarihinde tebellüğ edilmiştir.
- (17) Akabinde DANONE TİKVEŞLİ tarafından gönderilen ve Kurum kayıtlarına 05.07.2023 tarih ve 40165 sayı ile giren yazı ile 4054 sayılı Kanun'un 44. maddesinin ikinci fıkrası ve 2010/3 sayılı Dosyaya Giriş Hakkının Düzenlenmesine ve Ticari Sırların Korunmasına İlişkin Tebliğ (2010/3 sayılı Tebliğ) kapsamında dosyaya giriş talebinde bulunulmuştur. Bu kapsamda DANONE TİKVEŞLİ tarafından talep edilen belgelerin ticari sırlardan ve diğer gizli bilgilerden arındırılmış örneklerinin Kurum merkezinde incelenmek üzere erişime açılacağı değerlendirilmiştir. Bu durum 14.07.2023 tarihli ve 68336 sayılı yazı ile DANONE TİKVEŞLİ'ye bildirilmiş olup incelenmesine karar verilen belgeler, 19.07.2023 tarihinde DANONE TİKVEŞLİ temsilcileri tarafından soruşturmada görevli raportörler refakatinde Kurum merkezinde incelenmiştir.
- (18) Benzer şekilde NESTLE tarafından gönderilen ve Kurum kayıtlarına 03.07.2023 tarih ve 40076 sayı ile giren yazı ile 4054 sayılı Kanun'un 44. maddesinin ikinci fıkrası ve 2010/3 sayılı Tebliğ kapsamında başvuruda bulunulmuştur. NESTLE'nin dosyaya giriş

talebi üzerine hazırlanan 17.07.2023 tarihli ve 2022-2-039/BN-12 sayılı Bilgi Notu, Kurulun 20.07.2023 tarihli toplantısında görüşülmüş olup Kurulun 20.07.2023 tarihli ve 23-32/616-205 sayılı kararı ile NESTLE tarafından incelenmesi talep edilen bazı belgelerin Kurum merkez binasında incelenmek üzere erişime açılmasına bazı belgeler bakımından ise erişim talebinin reddedilmesine karar verilmiştir. Bu durum 21.07.2023 tarihli ve 68885 sayılı yazı ile NESTLE'ye bildirilmiş olup incelenmesine karar verilen belgeler, 04.08.2023 tarihinde NESTLE temsilcisi tarafından soruşturmada görevli raportörler refakatinde Kurum merkezinde incelenmiştir.

- (19) İkinci yazılı savunma süreci içerisinde, NESTLE tarafından 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca ilave süre tanınması talebinde bulunulmuştur. 05.07.2023 tarihli ve 23-29/569-M sayılı Kurul kararı ile NESTLE'nin ikinci yazılı savunma süresi bitiminden itibaren 30 gün uzatılmasına ve ayrıca aynı soruşturmanın tarafı diğer teşebbüsün ikinci yazılı savunması için ek süre talebini içeren usulüne uygun başvuru yapması halinde bu talebin de kabulüne hükmedilmiştir. Bu çerçevede DANONE TİKVEŞLİ tarafından ikinci yazılı savunma süreci içerisinde 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca yapılan ilave süre tanınması talebi de 05.07.2023 tarihli ve 23-29/569-M sayılı Kurul kararı gereğince kabul edilmiş ve DANONE TİKVEŞLİ'nin ikinci yazılı savunma süresi bitiminden itibaren 30 gün uzatılmıştır. NESTLE'nin ikinci yazılı savunması 21.08.2023 tarih ve 41732 sayı ile, DANONE TİKVEŞLİ'nin ikinci yazılı savunması ise 17.08.2023 tarih ve 41689 sayı ile, süreleri içinde, Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (20) Takiben hazırlanan 29.08.2023 tarihli ve 2022-2-039/EG-01 ve 2022-2-039/EG-02 sayılı Ek Yazılı Görüşlerin sırasıyla DANONE TİKVEŞLİ'ye ve NESTLE'ye tebliğini takiben tarafların üçüncü yazılı savunmaları süreleri içinde Kurum kayıtlarına girmiştir.
- (21) 4054 sayılı Kanun'un 46. maddesi uyarınca sözlü savunma toplantısı yapılması hususu 09.11.2023 tarihli Kurul toplantısında ele alınmış ve 23-53/1017-M sayı ile sözlü savunma toplantısının 19.12.2023 tarihinde yapılmasına karar verilmiştir. Sözlü savunma toplantısı anılan tarihte gerçekleştirilmiştir.
- (22) Kurul, yürütülen soruşturma ile ilgili olarak düzenlenen Soruşturma Raporuna, Ek Görüş, toplanan delillere, yazılı savunmalara, sözlü savunma toplantısında yapılan açıklamalara ve incelenen dosya kapsamına göre 28.12.2023 tarih ve 23-61/1205-429 sayı ile nihai kararını tesis etmiştir.
- (23) NESTLE tarafından anılan Kurul kararının iptali istemiyle açılan davada Ankara 4. İdare Mahkemesinin 21.05.2025 tarihli ve 2024/1980 E. 2025/895 K. sayılı kararı ile davanın reddine karar verilmiş olup ilgili teşebbüs tarafından istinaf başvurusunda bulunulması üzerine Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesinin 02.04.2026 tarihli ve 2025-1199 E. 2026-635 K. sayılı kararı ile bahse konu Kurul kararının kaldırılmasına ve dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir.
- (24) Söz konusu iptal kararı, 14.04.2026 tarihinde Kurum tarafından tebellüğ edilmiştir. Anılan yargı kararının gereğini yerine getirmek üzere hazırlanan 04.05.2026 tarihli ve 2022-2-039/BN-17 sayılı Bilgi Notu üzerine Kurul, 07.05.2026 tarih ve 26-17/512-184 sayılı kararı ile nihai kararını tesis etmiştir.
- (25) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notu'nda;
- Nestle Türkiye Gıda Sanayi AŞ'nin bilgi değişimi yapmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği,

- Bu nedenle aynı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası ve 27.12.2024 tarih ve 32765 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar İle Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" in 5. maddesinin birinci fıkrası, ikinci fıkrası ve üçüncü fıkrasının (b) bendi uyarınca Nestle Türkiye Gıda Sanayi AŞ'nin 2024 yılı net satışları üzerinden % (.....) oranında olmak suretiyle 703.690.658,25 TL tutarında idari para cezası uygulanabileceği ve
- 27.12.2024 tarih ve 32765 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar İle Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" ile 15.02.2009 tarih ve 27142 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan mülga "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar İle Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" hükümlerinin uygulanması neticesinde ulaşılan sonuç cezalar kıyaslandığında "aleyhe hüküm verme yasağı" ilkesi de nazara alınmak suretiyle mülga yönetmelik uyarınca verilen idari para cezasının lehe olduğu anlaşıldığından, 28.12.2023 tarihli ve 23-61/1205-429 sayılı kararda 260.183.629,08 TL olarak tespit edilen tutarı aşmayacak şekilde tesis edilebileceği

sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

I. İNCELEME, GEREKÇE VE HUKUKİ DAYANAK

I.1. Hakkında Soruşturma Yürütülen Taraf

I.1.1. Nestle Türkiye Gıda Sanayi AŞ (NESTLE)

- (26) 1875 yılında kurulmuş olan Soci  t   des Produits Nestl   SA, Türkiye'deki faaliyetlerine 1927 yılında Nestle Türkiye Gıda Sanayi A   (NESTLE) unvanı ile kurulan şirketle başlamıştır. Başta   ekerleme, kahve ürünleri, bebek beslenmesine yönelik ürünler, evcil hayvan yiyecekleri, kahvaltı gevrekleri, sütlü içecekler ve sağlıklı beslenme ürünleri d  hil olmak üzere çeşitli yiyecek ve içecek ürünlerinin üretimi, pazarlanması ve satışı alanlarında faaliyet göstermektedir.

I.2. Değerlendirme

- (27) Rekabet Kurulu (Kurul);
- i. Nestle Türkiye Gıda Sanayi A   (NESTLE) tarafından 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun)'un 4. maddesinin ihlal edildiğine;
 - ii. NESTLE'nin ihlal olarak değerlendirilen eylemlerinin 4054 sayılı Kanun'un 5. maddesinde sayılan muafiyet koşullarını sağlamasının mümkün olmadığına;
 - iii. Bu nedenle, NESTLE'ye aynı Kanun'un 16. maddesinin     nc   fıkrası ile Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik (Mülga Ceza Yönetmeliği)'in 5. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi, ikinci fıkrası ile     nc   fıkrasının (a) bendi uyarınca 2022 yılı gayrisafi geliri üzerinden takdiren % (.....) oranında olmak üzere (.....) TL idari para cezası verilmesine,

gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere 28.12.2023 tarih, 23-61/1205-429 sayı ile karar vermiştir.

- (28) Bahse konu Kurul kararına kar  şı NESTLE tarafından iptal istemiyle açılan bireysel davada Ankara 4. İdare Mahkemesinin 21.05.2025 tarih ve 2024/1980 E. 2025/895 K. sayılı kararı ile davanın reddine karar verilmiş olup ilgili teşebbüs tarafından istinaf

başvurusunda bulunulması üzerine Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesinin 02.04.2026 tarihli ve 2025/1199 E. 2026/635 K. sayılı kararı ile bahse konu Kurul kararının kaldırılmasına ve dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir.

- (29) Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesinin kararında davacı teşebbüsün rekabete hassas bilgi değişiminde bulunmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği ve ihlal tespiti yönünden hukuka aykırılığının söz konusu olmadığı belirtilmiştir. Dolayısıyla teşebbüsün 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği mahkeme kararı ile sabit olduğundan ihlali gösteren bilgi ve belgelere ve bunlara dair yapılan tespit ve değerlendirmelere yer verilmesine gerek görülmemiştir.
- (30) Öte yandan dava konusu Kurul kararında idari para cezası oranının belirlenmesine esas alınan ceza yönetmeliğindeki değişikliğin lehe düzenleme teşkil edip etmediği incelenmiş ve 27.12.2024 tarihinde yürürlüğe giren Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Hâlinde Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Yönetmeliği (Yeni Ceza Yönetmeliği) ile baz ceza oranına ilişkin önceden belirlenmiş olan alt sınırların kaldırıldığı, bir yıldan uzun üç yıldan kısa olan ihlaller bakımında temel para ceza oranı belirlenirken ihlalin süresi yönünden yapılacak artırımın azaltıldığı, ağırlaştırıcı bazı unsurların kaldırıldığı ve hafifletici yeni unsurlara yer verildiği, bu kapsamda Yeni Ceza Yönetmeliği'nin Mülga Ceza Yönetmeliği'ne kıyasen lehe olabilecek düzenlemeler içerdiği, bu nedenle her iki yönetmelik dikkate alınmak ve kıyaslanmak suretiyle (temel ve sonuç) aleyhe karar verme yasağını ihlal etmeyecek şekilde idari para cezası oranlarının yeniden belirlenmesi ve lehe düzenleme niteliği taşıyan kuralların davacıya uygulanabilmesi için dava konusu Kurul kararının iptali gerektiği sonucuna varılmıştır.
- (31) Söz konusu bilgiler ışığında NESTLE hakkında yeni bir idari para cezasının tespit edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda yapılan değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir.

I.2.1. Aleyhe Hüküm Verme Yasağına İlişkin Değerlendirme

- (32) Aleyhe hüküm verme yasağı, kanun yolu incelemesi yapan yargı merciinin, yalnız başvuran tarafın durumunu ağırlaştıracak şekilde önceki kararı bozmasına, kaldırmasına veya değiştirmesine izin vermeyen bir ilke olarak tanımlanmaktadır. Aleyhe hüküm verme yasağı yalnızca yargı mercileri tarafından verilen kararları değil, aynı zamanda idari başvurular neticesinde başvuru makamı tarafından verilecek kararları da kapsamaktadır. Nitekim iptal kararlarının hukuki etkisi, idarenin işlem tesis ederken bağlı olduğu temel ilkeler ve idari yargının iptal müessesesi aracılığıyla sağladığı hukuki korunma birlikte değerlendirildiğinde, idarenin iptal kararı sonrasında teşebbüs açısından önceki işleme kıyasla daha ağır sonuç doğuracak nitelikte bir işlem tesis edilmemesi gerektiği Danıştay 12. Dairesinin 23.03.2016 tarihli ve E.2016/204, K.2016/587 sayılı kararı ile de sabittir.³ Danıştay kararına konu olayda, kınama cezasıyla cezalandırılan kişi tarafından bu cezaya itiraz edilmiş ve itiraza konu edilen disiplin cezasının dayanağı olan rapordaki incelemelerin yeterli görülmediğinden bahisle, itiraz mercii tarafından itirazın reddi veya kabulü yönüne gidilmeyerek yeni muhakkikler görevlendirilmiştir. Kişi hakkında aynı isnatlara yönelik olarak yeni bir soruşturma açılmasına karar verilmiş ve yürütülen disiplin süreci neticesinde kişinin bir yıl süreyle kademe ilerlemesinin durdurulması cezasıyla cezalandırılması işlemi tesis edilmiştir. İşlem aleyhine açılan davada ilk derece mahkemesi işlemi hukuka uygun bularak iptal istemini reddetmiştir. Konunun Danıştay'a intikal etmesiyle birlikte

³ <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/anaindex.html>.

mahkeme “İdari rejim uygulamasının geçerli olduğu idare hukuku sistemimizde, idari işlemlere karşı idari makamlara yapılan başvurular, idari yargı mercilerine yapılan başvuruyla aynı sonucu alabilme kabiliyetini haiz olduklarından ve disiplin cezasının kaldırılması ya da hafifletilmesi yönünde sonuç doğurabildiklerinden dolayı ilgililerin bu başvurularına da aleyhe bir sonuçla karşılaşmama güvencesi tanınmasında, yani itiraz üzerine yetkili merciler tarafından tesis edilecek işlemlerin de aleyhe karar verme yasağına tabi olması gerektiğinde kuşku bulunmamaktadır” şeklinde hüküm kurarak idari makamlara yapılan başvurularda da aleyhe karar verme yasağının kabul edilmesi gerektiğini ifade etmiştir.⁴ Kurul uygulaması incelendiğinde de, aleyhe hüküm verme yasağının yeniden yapılan değerlendirmelerde gözetilmesi gereken bir ilke olarak benimsendiği görülmektedir.⁵ Konunun bütününe ilişkin yapılan hukuki çerçeve ve yukarıda aktarılan hususlar birlikte ele alındığında, Kurulun 28.12.2023 tarihli ve 23-61/1205-429 sayılı kararında belirlenen ve NESTLE’ye (.....)TL olarak tayin edilen idari para cezasının aleyhe bozmama ilkesi kapsamında üst limit olarak baz alınması gerektiği ve yeniden yapılacak incelemede uygulanabilecek idari para cezasının söz konusu tutarı aşmaması gerekmektedir.

I.2.2. Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelikler Kapsamında Değerlendirme

- (33) Kurul kararı uyarınca idari para cezasının uygulandığı tarihte yürürlükte bulunan düzenleme Mülga Ceza Yönetmeliği olmakla birlikte mahkemenin iptal gerekçesi Yeni Ceza Yönetmeliği’nin NESTLE lehine olup olmadığının Mülga Ceza Yönetmeliği ile karşılaştırılarak yeniden değerlendirilmesi gerektiğine ilişkindir. Bu karşılaştırma yapılırken dikkat edilecek husus Yönetmelik’te yer alan hükümlerin bir bütün olarak ele alınarak lehe olan Yönetmeliğin dikkate alınmasıdır.
- (34) 4054 sayılı Kanun’un 16. maddesinin üçüncü fıkrasında “*Bu Kanun’un 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 yılsonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirlerinin yüzde onuna kadar idarî para cezası verilir*” hükmüne yer verilmiştir. Aynı Kanun maddesinin son fıkrasıysa “*Bu maddeye göre verilecek idarî para cezalarının tespitinde dikkate alınan hususlar, işbirliği halinde para cezasından bağışıklık veya indirim şartları, işbirliğine ilişkin usul ve esaslar Kurulca çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir.*” hükmünü amirdir.
- (35) Bahse konu son fıkra uyarınca, 15.02.2009 tarih ve 27142 sayı ile Resmî Gazete’de yayımlanmış olan Mülga Ceza Yönetmeliği, aynı fıkra uyarınca 27.12.2024 tarihli ve 32765 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak aynı gün yürürlüğe giren Yeni Ceza Yönetmeliği ile güncellenmiştir.
- (36) Lehe kanun ilkesi gereğince işbu gerekçeli kararın konusunu oluşturan mahkeme kararının yerine getirilmesini teminen, somut olay bakımından Mülga Ceza Yönetmeliği ve Yeni Ceza Yönetmeliği hükümlerinin karşılaştırılması gerekmektedir. Bu bağlamda

⁴ GÜNDÜZ, F. Ebru, “İdari Yargılama Hukukunda Aleyhe Hüküm Verme ve Aleyhe Bozma Yasağı”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XXIV, 2020, S. 2, s. 348.

⁵ Bkz. Kurulun 05.04.2018 tarihli, 18-10/185-88 sayılı; 05.04.2018 tarihli, 18-10/185-88 sayılı; 26.05.2006 tarihli, 06-36/463-125 sayılı; 24.04.2006 tarihli, 06-29/354-86 sayılı; 17.02.2022 tarihli, 22-09/130-50 sayılı; 16.04.2014 tarihli, 14-15/277-119 sayılı kararları.

Yeni Ceza Yönetmeliği ile Mülga Ceza Yönetmeliği'nin bir bütün halinde ele alınıp hangisi teşebbüs lehine ise onun karara esas alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

- (37) Somut dosyada NESTLE'nin bilgi değişiminde bulunmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiği değerlendirilmiş, Mülga Ceza Yönetmeliği'nin 3. maddesinde yer alan "diğer ihlaller" tanımı uyarınca ceza uygulanması gerektiğine karar verilmiştir.
- (38) Bu kapsamda Mülga Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin birinci fıkrası uyarınca başlangıç ceza oranı NESTLE'nin gayri safi gelirinin %0,5 'i ile %3'ü arasında bir oran olan %(.....) üzerinden tespit edilmiş, akabinde ihlalin Mayıs 2018-Kasım 2020 arası dönemi kapsamı nedeniyle ihlal süresinin bir yıldan uzun beş yıldan kısa sürdüğü, bu sebeple NESTLE'ye uygulanacak para cezası miktarının ilgili Yönetmelik'in 5. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca yarı oranında artırılması gerektiği değerlendirilmiş, nihayetinde teşebbüs hakkında %(.....) temel para cezası oranında ceza takdirinde bulunulmuştur.
- (39) Bununla birlikte Yeni Ceza Yönetmeliği ile birlikte temel ceza oranının "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" ayırımına bağlı olarak getirilmiş olan alt ve üst sınırlar kaldırılmıştır. Bu çerçevede Yeni Ceza Yönetmeliği kapsamında başlangıç ceza oranı olarak %(.....) takdir edilmiş olup ihlalin süresinin iki yıldan uzun üç yıldan kısa olması sebebiyle %40 artırım yapılarak %(.....) oranına ulaşılmıştır.
- (40) Teşebbüse verilecek idari para cezalarının tayininde temel ceza oranının belirlenmesinden sonraki ikinci aşamayı Yeni Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesinde düzenlenen ağırlaştırıcı unsurlar ve/veya 7. maddesindeki hafifletici unsurlar değerlendirilerek nihai ceza oranının belirlenmesi oluşturmaktadır.
- (41) Kurul ilgili kararında herhangi bir ağırlaştırıcı veya hafifletici unsurun somut olay nezdinde gerçekleşmediğini değerlendirmiştir. Yeni Ceza Yönetmeliği kapsamında ağırlaştırıcı ve hafifletici sebeplere ilişkin çeşitli değişiklikler yapılmış olup, NESTLE'ye uygulanan idari para cezasının anılan düzenlemeler çerçevesinde ağırlaştırıcı ve hafifletici sebepler yönünden ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir.
- (42) Mülga Ceza Yönetmeliği'nin ağırlaştırıcı unsurlar başlıklı 6. maddesinin birinci fıkrasında temel para cezasının a) ihlalin tekerrürü halinde, her bir tekrar için, b) soruşturma kararının tebliğinden sonra kartele devam edilmesi halinde yarısından bir katına kadar artırılacağı düzenlenmiştir. Mülga Ceza Yönetmeliği'nin ikinci fıkrasında ise a) Kanunun 4. veya 6. maddeleri kapsamında ortaya çıkan rekabet sorunlarının giderilmesine yönelik olarak verilen taahhütlere uyulmaması halinde, yarısından bir katına kadar, b) incelemeye yardımcı olunmaması halinde yarısına kadar, c) diğer teşebbüslerin ihlale zorlanması gibi hallerde dörtte bir katına kadar artırılacağı düzenlenmektedir.
- (43) Yeni Ceza Yönetmeliği'nin ağırlaştırıcı unsurlar başlıklı 6. maddesinin birinci fıkrasında *"Kanunun 4. ve/veya 6. maddesinin ihlal edildiğinin Kurul tarafından tespit edilmesinden sonra aynı teşebbüs veya teşebbüs birliği tarafından Kanunun 4. ve/veya 6. maddesinin tekrar ihlal edilmesi halinde temel ceza oranı bir katına kadar artırılır."* hükmü yer almaktayken ikinci fıkrasında *"soruşturma kararının tebliğinden sonra ihlale devam edilmesi, ihlalde belirleyici etkinin bulunması, Uzlaşma Yönetmeliği'nin 12.*

maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan gizlilik yükümlülüğünün ihlal edilmesi halinde temel ceza oranı bir katına kadar artırılabilir.” hükmü yer almaktadır.

- (44) Bu kapsamda NESTLE’nin ihlale konu eylemleri bakımından ilgili hükümler çerçevesinde herhangi bir ağırlaştırıcı nedenin sübut etmediği anlaşılmakta olup Kurul kararında yer alan ağırlaştırıcı unsurun olmadığı yönündeki değerlendirmenin korunması gerektiği değerlendirilmiştir.
- (45) Mülga Ceza Yönetmeliği’nin hafifletici unsurlar başlıklı 7. maddesinin birinci fıkrasında *“Temel para cezası, yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesi haricinde incelemeye yardımcı olunması, ihlalde kamu otoritelerinin teşvikinin veya diğer teşebbüslerin zorlamasının bulunması, zarar görenlere gönüllü olarak tazminat ödenmesi, diğer ihlallere son verilmesi, ihlal konusu faaliyetlerin yıllık gayri safi gelirler içerisindeki payının çok düşük olması gibi haller ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliği tarafından ispatlanırsa, dörtte bir ile beşte üç arasında indirilebilir.”* hükmü yer almaktadır. Yeni Ceza Yönetmeliği’nin hafifletici unsurlar başlıklı 7. maddesinin birinci fıkrasında ise *“Temel ceza oranı veya 6 ncı madde uyarınca hesaplanan ağırlaştırılmış ceza oranı; a) 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, b) İhlalde diğer teşebbüslerin zorlamasının bulunması, c) İhlale katılımın sınırlı olması, ç) İhlal konusu faaliyetlerin yıllık gayri safi gelirler içerisindeki payının düşük olması, d) İdari para cezasına esas alınan yıllık gayri safi gelirler içinde yurt dışı satış gelirlerinin bulunması, gibi hallerin ilgili teşebbüs veya teşebbüs birliği tarafından ispatlanması halinde indirilebilir”* ifadesi bulunmaktadır.
- (46) Bu bağlamda, Yeni Ceza Yönetmeliği’nde hafifletici unsurlar bakımından değişikliklere gidildiği görülmektedir. Her iki yönetmelikte hafifletici unsurlar tadadı olarak sayılmakla birlikte, Yeni Ceza Yönetmeliği’nin Mülga Ceza Yönetmeliği’ne kıyasla hem kapsam hem de uygulanabilirlik bakımından daha geniş bir çerçeve sunduğu anlaşılmaktadır. Bununla beraber dosya kapsamında Yeni Ceza Yönetmeliği’nin dikkate alınması halinde de hafifletici neden indirimi uygulanmaması uygun görülmüştür.
- (47) 4054 sayılı Kanun’un 16. maddesinin üçüncü fıkrasında *“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.”* hükmü yer almaktadır. Bu doğrultuda nihai karar tarihine en yakın mali yıl olan 2024 yılının cirosu ((.....)TL) esas alınarak takdiren başlangıç ceza oranının yine %(.....) olarak belirlenmesi ve ihlalin iki yıldan uzun üç yıldan kısa olması hasebiyle Yeni Ceza Yönetmeliği’nin 5. maddesinin üçüncü fıkrasının (b) bendi uyarınca %(.....) oranında idari para cezası uygulanması takdir edilmiş olup miktar olarak 703.690.658,25 TL’ye tekabül etmektedir. Bununla birlikte Mülga Ceza Yönetmeliği ve Yeni Ceza Yönetmeliği’nin bütüncül şekilde değerlendirilmesi ve teşebbüs lehine olan düzenlemenin uygulanması gerekmektedir. Bu nedenle idari para cezası miktarının NESTLE bakımından lehte olan 260.183.629,08 TL olarak uygulanması gerektiği kanaatine ulaşılmıştır.

J. SONUÇ

- (48) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, Ankara Bölge İdare

Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesinin 02.04.2026 tarihli ve 2025/1199 E. 2026/635 K. sayılı kararının gereğinin yerine getirilmesini teminen;

I. Nestle Türkiye Gıda Sanayi AŞ'nin bilgi değişimi yapmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiğine,

II. Bu nedenle; 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası ve 27.12.2024 tarih ve 32765 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar İle Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" in 5. maddesinin birinci fıkrası, ikinci fıkrası ve üçüncü fıkrasının (b) bendi uyarınca Nestle Türkiye Gıda Sanayi AŞ'nin 2024 yılı net satışları üzerinden % (.....) oranında olmak suretiyle 703.690.658,25 TL tutarında idari para cezası uygulanması gerekmekte birlikte; 27.12.2024 tarih ve 32765 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar İle Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" ile 15.02.2009 tarih ve 27142 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan mülga "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar İle Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" hükümlerinin ayrı ayrı uygulanması neticesinde ulaşılan sonuç cezalar kıyaslandığında ve "aleyhe hüküm verme yasağı" ilkesi de nazara alınmak suretiyle mülga yönetmelik uyarınca verilen idari para cezasının Nestle Türkiye Gıda Sanayi AŞ bakımından lehe olduğu anlaşıldığından, Nestle Türkiye Gıda Sanayi AŞ'ye 28.12.2023 tarihli ve 23-61/1205-429 sayılı kararda belirlenen 260.183.629,08 TL tutarındaki idari para cezasının uygulanmasına gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.