

Rekabet Kurumu Başkanlığından,
REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2025-2-004
Karar Sayısı : **25-17/407-188**
Karar Tarihi : 30.04.2024

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER : Osman Can AYDOĞDU, Elif TÜRLEK, Şüheda CENGİZ,
Ömer VATANSEVER, Ayşe CİRİT TEMEL,
Buse Ceren YAŞAR

C. İLGİLİ TARAF : - Panagro Tarım Hayvancılık Gıda Sanayi ve Ticaret AŞ
Melikşah Mah. Beyşehir Cad. No:19/1 Meram/KONYA

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Rekabet Kurulunun 13.02.2025 tarihli, 25-06/143-M ve 25-06/144-M sayılı kararları uyarınca yürütülen önaraştırma kapsamında, 18.02.2025 tarihinde Panagro Tarım Hayvancılık Gıda Sanayi ve Ticaret AŞ'de yapılan yerinde incelemenin engellenmesi/zorlaştırılması.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurulunun (Kurul) 13.02.2025 tarihli, 25-06/143-M ve 25-06/144-M sayılı kararları ile çiğ süt alımı, süt yemi satışı ve süt ve süt ürünleri üretimi ile satışı pazarlarında faaliyet gösteren bazı teşebbüsler ile Ambalajlı Süt ve Süt Ürünleri Sanayicileri Derneği (ASÜD)'nin fiyat tespiti, pazar paylaşımı ve rekabete hassas bilgi değişimi gibi rekabeti sınırlayıcı eylemlerde bulunmak suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (4054 sayılı Kanun)'un 4. maddesini ihlal ettikleri iddiası ile ilgili olarak aynı Kanun'un 40. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (3) Söz konusu önaraştırma kapsamında¹ 18.02.2025 tarihinde görevli meslek personeli tarafından Panagro Tarım Hayvancılık Gıda Sanayi ve Ticaret AŞ (PANAGRO)'ye gelinmiş, aynı adreste Panek Ziraat Aletleri Dayanıklı Tüketim Malzemeleri Otom. Yakıt Petrol Ürünleri Tarım Ticaret AŞ (PANEK)²'nin de birimlerinin olduğu görülmüş olup aynı ekonomik bütünlük içerisinde yer almaları sebebiyle her iki iştirak için de yerinde inceleme gerçekleştirilmiştir. Anılan önaraştırma kapsamında yapılan yerinde inceleme sırasında PANAGRO çalışanı tarafından WhatsApp hesaplarından bazı verilerin silindiği tespit edilmiştir. Konuya ilişkin 28.04.2025 tarihli ve 2025-2-004/BN-01 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.

¹ Önaraştırma süreci sonucunda hazırlanan Önaraştırma Raporu, Kurulun 10.04.2025 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 25-14/316-M(1) sayılı karar ile çiğ süt alımı, süt yemi satışı ve süt ve süt ürünleri üretimi ile satışı pazarlarında faaliyet gösteren bazı teşebbüsler ile ASÜD'ün fiyat tespitine, pazar paylaşımına ve rekabete hassas bilgi değişimine yönelik rekabeti sınırlayıcı eylemlerde bulunmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespiti amacıyla yürütülen önaraştırma kapsamında aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına karar verilmiştir. Aynı ekonomik bütünlükte yer alan PANAGRO ve PANEK soruşturma açılan teşebbüsler arasındadır.

² PANAGRO ve PANEK, Anadolu Birlik Holding (ANADOLU BİRLİK) ile aynı ekonomik bütünlük içerisinde yer almakla birlikte Torku markalı süt ve süt ürünlerinin üretimini ve satışını gerçekleştirmektedir.

- (4) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notu'nda, PANAGRO'nun yerinde incelemeyi engellediği/zorlaştırdığı, anılan teşebbüse 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca idari para cezası verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

G.1. Olayların Özeti

- (5) Anılan önaraştırma kapsamında PANAGRO'da yerinde inceleme gerçekleştirmek amacıyla, yerinde inceleme ekibi tarafından, 18.02.2025 tarihinde Kaşınhanı Mah. Sardunya Sok. No:1 Meram/KONYA adresinde bulunan teşebbüs binasına saat 10:30'da giriş yapılmıştır. Akabinde şirket yetkililerine yetki belgeleri ile Kurum kimlik kartları ibraz edilmiştir. Saat 10.35'te ise yerinde inceleme usulü hakkında detaylı bilgilendirme yapılmış; inceleme heyeti tarafından yerinde incelemenin başlatıldığı, bu an itibarıyla yerinde inceleme tamamlanana kadar bilgisayarlardan, elektronik postalarından ve sair veri depolama cihazlardan herhangi bir suretle e-posta ya da belge silinmemesi; aksi takdirde bu durumun tespit edilebileceği ve silinen içerikten bağımsız olarak yerinde incelemenin engellenmesi veya zorlaştırılması olarak değerlendirilebileceği hususlarında bilgi verilmiştir.
- (6) Bunun üzerine, 4054 sayılı Kanun'un 14. ve 15. maddelerinin raportörlere verdiği yetkiler ve aynı Kanun'un 16. ve 17. maddesinde düzenlenen para cezaları, "*Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik*" (Aktif İşbirliği Yönetmeliği), "*2010/3 sayılı Dosyaya Giriş Hakkının Düzenlenmesine ve Ticari Sırların Korunmasına İlişkin Tebliğ*" (2010/3 sayılı Tebliğ)'in 13. maddesi ve "*Yerinde İncelemelerde Dijital Verilerin İncelenmesine İlişkin Kılavuz*" (Kılavuz) hakkında teşebbüs yetkililerinin bilgi edinmesi sağlandıktan sonra ilgililerin tüm inceleme sürecindeki refakati eşliğinde, muhtelif teşebbüs çalışanlarının bilgisayarlarında, e-posta hesaplarında ve mobil cihazlarında yerinde inceleme gerçekleştirilmiştir.
- (7) Yerinde inceleme devam ederken; PANAGRO Süt Alım Raporlama Görevlisi (.....)'e kaç adet mobil cihazının olduğu sorulmuş ve kendisi tarafından kullanımında yalnızca bir adet mobil cihaz bulunduğu belirtilmiştir. PANAGRO Süt Alım Raporlama Görevlisi (.....)'in mobil cihazında yapılan inceleme esnasında telefonda kayıtlı olan bir numara kendisine sorulduğunda, söz konusu hattın da şahsına ait olan başka bir mobil cihazda bulunduğu ancak bahse konu cihazın aktif olarak kullanılmadığı ifade edilmiştir. Bunun üzerine söz konusu mobil cihaz talep edilerek incelemeye tabi tutulmuştur. İnceleme sırasında, PANAGRO Süt Alım Raporlama Görevlisi (.....)'in mobil cihazında yer alan WhatsApp uygulamasında yalnızca üye olunan WhatsApp gruplarının³ yer aldığı ancak gruplarda herhangi bir yazışmanın veya içeriğin yer almadığı, WhatsApp'ta yer alan bütün sohbet ekranlarında yalnızca inceleme tarihine ait olan "*Mesajlar ve aramalar uçtan uca şifrelidir. WhatsApp da dâhil olmak üzere bu sohbetin dışında bulunan hiç kimse mesaj ve aramalarınızı okuyamaz ve dinleyemez*" şeklindeki sistem mesajının bulunduğu görülmüştür.
- (8) Bunun üzerine ilgili sistem mesajının yansıdığı bazı sohbetler (.....) ayrıca incelenmiş ve söz konusu sistem mesajlarının, yerinde incelemenin başlangıcından sonra saat 14.51'de ilgili sohbetlere yansıdığı tespit edilmiştir. Bu doğrultuda, PANAGRO Süt Alım Raporlama Görevlisi (.....)'in yerinde incelemenin başladığına ilişkin uyarının yapıldığı andan sonra saat 14.51'de WhatsApp hesabında silme işlemi gerçekleştirdiği

³ İlgili cihazda yer alan WhatsApp gruplarının isimleri "*Lojistik- Süt Alım*", "*Çiğ süt sıkıntıları*", "*Satış'a Giden sütler (İrsaliye)*", "*Süt alım kaliteciler*", "*Torku-sut alım*", "*Torku/Yaylapınar*", "*SÜT DESTEK ÖRGÜTLER KONYA*", "*Eski Garaj Servis*", "*YEM SİPARİŞLER*", "*Süt Satış*" ve "*Panagro Çiğsüt LOJİSTİK*" şeklindedir.

anlaşılmıştır. Ayrıca, PANAGRO Süt Alım Raporlama Görevlisi (.....)'in, "Eski Garaj Servis" isimli WhatsApp grubundan saat 15.54'te ayrıldığı görüntülenmiştir. İlgili mobil cihazda (.....) silinen verilere erişilememiştir.

- (9) Yukarıda yer verilen bilgiler ve tespitler ışığında PANAGRO Süt Alım Raporlama Görevlisi (.....) tarafından, 18.02.2025 tarihinde saat 14.51'de mobil cihazında kurulu olan WhatsApp uygulamasındaki içeriklerin silindiği, 15.54'te ise üye olunan bir WhatsApp grubundan çıkıldığı tespit edilmiştir. Ayrıca yerinde incelemede elde edilen belgelerin yanı sıra, silme işlemlerini gösteren ekran görüntüleri harici disk üzerine kaydedilmiştir.
- (10) Söz konusu silme işlemine ilişkin olarak yerinde inceleme esnasında teşebbüs yetkilileri tarafından;

- "Sayın Rekabet Kurumu uzmanları tarafından PANAGRO ve PANEK nezdinde yerinde inceleme yapmak için gelinmesi üzerine, tarafımızca inceleme sürecinin sağlıklı ve etkin yürütülmesi adına şirketimiz rekabet kurumu uyum politikalarına da uygun şekilde tüm PANAGRO ve PANEK çalışanlarına gerekli uyarılar yapılmış,
- Yerinde inceleme sürecinde şirketin uyum politikası gereği kişisel veya şirkete ait cihazlarda herhangi bir müdahalede bulunulmaması ve herhangi bir veri silinmemesi (kişisel dahil) yönünde inceleme öncesinde (saat 11:00 civarı) sözlü uyarılara ilaveten yazılı olarak açık talimatı içerecek şekilde tüm personele e-posta bilgilendirmesi yapılmış,
- Buna karşın, yukarıda adı geçen ve herhangi fiyatlandırma konusunda karar alma yetkisi bulunmayan, hiçbir şekilde ticari karar alma sürecine dahil olmayan sadece verilen bilgiler doğrultusunda veri giriş işlemleri yürüten (.....) isimli PANAGRO raporlama personelinin; Şirketin açık talimatlarına aykırı biçimde tekil irade göstererek hatalı bilgi verdiği ve bir takım veriyi sildiği, Kurum Uzmanları ile birlikte tespit edilmiştir,
- Hıfifet, bilgisizce ve panikle gerçekleştirilen bu eylem Kurumumuzun süreç hakkındaki bakış açısı, yaklaşım ve politikalarını yansıtmamaktadır. Tüm kurumsal çaba ve uyarılarımıza rağmen kişisel bazda gerçekleşen bu eylem dolayısıyla kurumumuza herhangi bir adli/ıdari yaptırımın uygulanmaması hakkaniyete uygun olacaktır"

hususları ifade edilmiştir.

- (11) Bunun yanı sıra, PANAGRO tarafından Kurum kayıtlarına 04.03.2025 tarihinde 64274 sayı ile intikal eden yazıda aşağıdaki hususlar aktarılmıştır:

"Öncelikli olarak Panagro'nun rekabet hukuku başta olmak üzere hukukun her alanına uygun şekilde faaliyetlerini sürdürme amacına sahip bir şirket olduğu hususunu bilgi ve değerlendirmelerinize sunmak isteriz. Bu kapsamda Panagro Tarım Hayvancılık Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş. yerleşkesinde gerçekleştirilen yerinde inceleme sürecinde, ilk andan itibaren genel müdürlük seviyesinde incelemeye nezaret edilmesi, gerekli her türlü desteğin sağlanması ve sayın inceleme heyetinin tesise iştiraki ile uyum politikaları doğrultusunda tüm çalışanların inceleme süresince gerekli işbirliğinin sağlanarak kişisel cihazları dahil olmak üzere hiçbir cihazdan herhangi bir verinin silmemeleri gereğine vurgu yapan açık talimatlandırmaya karşılık, şirket nezdinde ticari herhangi bir sürece dair karar alma yetki veya görevi bulunmayan, Panagro Süt Alım Raporlama Görevlisi (.....)'in mobil cihazında süt tedarik süreçlerine şirket içi organizasyonlar ve tarım bakanlığı ilçe müdürlükleri yetkililerine raporlama gibi amaçlarla kurulan bir gruptaki verileri silerek, şirket içi servis hizmetlerine ilişkin şirket yetkilileri arasında kişisel görüşmelerin yapıldığı "Eski Garaj Servis" isimli Whatsapp grubundan da ayrıldığı tespit edilmiştir.

Yerinde inceleme sürecinin devamında söz konusu verilerin geri getirilmesi imkanlarının denenmesi Panagro yetkililerinin talebiyle Sayın İnceleme Heyeti tarafından değerlendirilmiş ancak veriler geri getirilememiştir.

Bu kapsamda Panagro nezdinde gerçekleştirilen yerinde inceleme kapsamında meydana gelen silme işlemine ilişkin Sayın Rekabet Kurulu tarafından yapılacak değerlendirmede dikkate alınması arz ve talebiyle aşağıdaki açıklamalarımızı bilgi ve takdirlerinize sunarız.

Öncelikle belirtmek gerekmektedir ki yerinde inceleme esnasında Rekabet Kurumu uzmanlarının her türlü talep ve talimatları teşebbüs yetkilileri tarafından eksiksiz biçimde yerine getirilmiş, uyum perspektifi gözetilerek **tam bir iş birliği içerisinde hareket edilmiştir**. Yerinde inceleme boyunca Sayın Heyet'e şirketin üst düzey yetkilileri tarafından nezaret edilmiş, söz konusu inceleme sürecinin kolaylaştırılması ve gerekli her türlü desteğin sağlanması adına üstün bir çaba gösterilmiştir.

Bu doğrultuda alınan ilk aksiyon, tüm teşebbüs çalışanlarına derhal yerinde incelemenin başladığına, herhangi bir verinin silinmemesine ve aktif işbirliği yapılmasına ilişkin **açık bir uyarı ve talimat metninin paylaşılması** olmuştur. Söz konusu e-posta aşağıdaki gibidir:

Gönderen: İfno Panagro <info@panagro.com.tr>
Date: 18 Şub 2025 Sal, 11:14
Subject: Rekabet Kurumu İnceleme
To: Tüm Grup - Panagro <tumgrup@panagro.com.tr>

"Değerli Çalışma Arkadaşlarımız,
An itibari ile Rekabet Kurumu uzmanları şirketimize yerinde inceleme gerçekleştirmek üzere intikal etmiştir.
Bu kapsamda aşağıdaki hususlara dikkat etmenizi rica ederiz.
Yerinde inceleme devam ettiği müddetçe şirket bilgisayarınız, şirket maili, şirket telefonları ve şahsi telefonlarınızdan -WhatsApp, BIP, Telegram gibi anlık mesajlaşma uygulamaları da dahil olmak üzere- kurulu uygulama, mail, dosya, yazışmalar kati suretle silinmemeli ve inceleme devam ederken incelemeye konu cihazlara ya da içerisindeki verilere dışardan müdahale edilmemelidir.
Yerinde inceleme sırasında tarafınızla irtibat kurulması halinde en kısa sürede işyeri binamıza laptop, iş ve kişisel telefonunuz ile gelmeniz gerekecektir.
Rekabet Kurumu uzmanlarının kişisel cihazlarınızı (Ör: kişisel cep telefonlarınızı) da hızlı gözden geçirme ve iş amacıyla kullanıldığını tespit etmeleri halinde inceleme yetkisi bulunmaktadır. Bu konuda kendilerine herhangi bir itiraz ve/veya direnç gösterilmemelidir.
Yerinde inceleme konusunda şirket dışı kişiler ile irtibat kurulmamalı, bu konuda 3. kişilere bilgi verilmemelidir.
Yerinde inceleme süresince Kurum uzmanları tarafından talep edilen hususlarda tam ve aktif destek verme yükümlülüğümüz olduğu unutulmamalıdır.
Desteğiniz için teşekkür ederiz"

Teşebbüs tarafından verilen bu açık talimata aykırı olarak Panagro Süt Alım Raporlama Görevlisi (.....)'in inceleme günü bazı Whatsapp gruplarında sohbetleri sildiği, bir Whatsapp grubundan da ayrıldığı tespit edilmiştir.

Yerinde İnceleme Tutanağı'na da inceleme sürecinin sağlıklı ve etkin yürütülmesi adına teşebbüsün Rekabet Kurumu uyum politikalarına uygun şekilde uyarıların yapıldığı, bu eylemin teşebbüsün süreç hakkındaki bakış açısını yansıtmadığı, tüm kurumsal çaba ve uyarılara rağmen kişisel bazda gerçekleşen bu eylem dolayısıyla teşebbüse herhangi bir adli/idari yaptırımın uygulanmamasının hakkaniyete uygun olacağı hususları şerh olarak eklenmiştir.

Bu noktada vurgulanması gereken en önemli hususlardan biri, silinen belgelerin muhtevasının teşebbüsün ticari kararlarına ilişkin kritik değere sahip olmasının mümkün olmamasıdır. Şöyle ki, silme işlemi gerçekleştiren (.....) isimli çalışan, Panagro'nun Süt Alım Raporlama Görevlisi olup kendisinin Panagro nezdindeki görevi yalnızca birtakım veri girişlerinin yapılmasına ilişkindir. (.....)'in Panagro nezdinde herhangi bir ticari karar alma yetkisi ve görevi bulunmadığı gibi aynı zamanda çalışmakta olduğu pozisyon ticari kararları etkileyecek bir görevi dahi barındırmamaktadır.

Nitekim veri silindiği tespit edilen Whatsapp grup isimleri şirket yetkilileri ile birlikte incelendiğinde, bu grupların ilgili kişinin süt alım raporlama görevlisi olması nedeniyle, çiftliklerden süt tedarikine ilişkin lojistik planlama, test süreçleri ve sonuçlarının paylaşımı gibi amaçlarla şirket içi iletişim amaçlı kurulan gruplar ile Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından sunulan desteklere ilişkin Tarım İl Müdürlüğü yetkilileri tarafından paylaşımların yapıldığı gruplar olduğu, inceleme günü çıkılan grubun ise çalışanların kullandıkları servislere ilişkin kişisel yazışmaların olduğu bir grup olduğu anlaşılmaktadır. Tüm bu hususlar ışığında (.....)'in dahil olabileceği iletişimlerin gerek görevi gerekse grupların mahiyeti uyarınca şirketin rekabet hukuku ilişkili olabilecek faaliyetlerine ilişkin olmasının söz konusu olmadığı ifade edilebilecektir.

17.08.2023 tarihli Balsu kararı⁴ incelendiğinde, yerinde incelemede silinen verilerin içeriğinin de Sayın Kurul tarafından dikkate alındığı görülmektedir. Nitekim 27.05.2021 tarihli Sahibinden kararına karşı idare mahkemesi tarafından verilen 15.04.2022 tarihli yürütmenin durdurulması kararının gerekçesinde de silinen verilerin içeriğinin incelendiği görülmüştür.

Bu bakımdan (.....)'in dahil olabileceği iletişimlerin ticari kararlarını etkileyen süreçlere ilişkin olamayacak olmasının da Sayın Kurul tarafından yapılacak değerlendirmeler bakımından önem arz ettiği düşünülmekte olup, bu hususun takdir ve değerlendirmelerde dikkate alınmasını arz ve talep ederiz.

Bunlara ek olarak, Rekabet Kurumu tarafından da teşvik edilen ve Sayın Kurul'un Fritolay kararında⁵ rekabetçi düzenin kurumsallaşması sürecinde önemine vurgu yapılan Rekabet Hukuku Uyum Programlarının Panagro nezdinde de yürütülmeye başladığını ayrıca bilgi ve değerlendirmelerinize arz ederiz. OECD tarafından 2011 yılında yayınlanan "Promoting Compliance with Competition Law" isimli yuvarlak masa dokümanında⁶ yer verilen rekabet hukuku uyum programları çerçevesinde şirket içindeki yönetilebilir sayıda iş biriminin risk profillerine göre organizasyonların yapılması öngörüsü ve Panagro'nun faaliyetlerini hukuka uygun şekilde yürütme hedefi doğrultusunda, şirket nezdinde geniş çaplı bir rekabet hukuku uyum programı çok kısa süre önce başlatılmış, 6-8 Ocak 2025 tarihleri arasında, kapsamlı rekabet hukuku eğitimleri verilmiş, şirket içi simülasyonlar organize edilmiş, bu kapsamda bire bir görüşmeler ile kişilerin görev ve yetkileri doğrultusunda günlük olarak karşılaşabilecekleri uygulamalara ilişkin bilgilendirmeler yapılmış olup, söz konusu program halihazırda devam etmektedir. Ancak (.....) söz konusu eğitimlere dahil olmamıştır.

Tüm bu açıklamalar ışığında (.....)'in eylemlerinin teşebbüsün genel tutum ve politikalarıyla asla benzerlik göstermeyen, bilgisizce ve panikle yapılmış olan tekil bir davranış olduğu açıktır. Rekabet Kurulu'nun 21.09.2023 tarihli Koyuncu Elektronik Kararı'nın⁷ karşı oy yazısında Sayın Birol Küle, Sayın Ahmet Algan ve Sayın Cengiz Çolak tarafından "yerinde incelemenin doğası gereği birtakım reaksiyonlar anlaşılabilir olup ceza aracının mekanik bir şekilde uygulanması adil değildir" değerlendirmesi ile birlikte faktörlerin tümünün ele alınması gerektiğinin, aksi takdirde aşırı cezalandırma riskinin ortaya çıkabileceğinin ifade edildiği görülmüştür. Bu doğrultuda Sayın Kurul'un teşebbüslerin iradesini yansıtmayan münferit eylemleri tüm yönleri ile ele alarak değerlendirebileceği düşünülmektedir.

Dikkat çekilmesi gereken diğer bir husus ise yerinde inceleme esnasında silinen belgelerin geri getirilmesinin teşebbüs yetkilileri tarafından bizzat talep edilmiş

⁴ Kurulun 17.08.2023 tarihli ve 23-39/727-250 sayılı kararı.

⁵ Kurulun 29.08.2013 tarihli ve 13-49/711-300 sayılı kararı.

⁶ https://www.oecd.org/en/publications/promoting-compliance-with-competition-law_1b4742b3-en.html (Erişim Tarihi: 27.02.2025)

⁷ Kurulun 21.09.2023 tarihli ve 23-45/839-295 sayılı kararı.

olmasıdır. Teşebbüs yetkilileri tarafından şirketin açık talimatına aykırı olarak gerçekleştirilen bu eylemin yerinde incelemenin seyrini engellememesi adına silinen belgelerin adli bilişim cihazı ile geri getirilmesi açıkça talep edilmiş ancak söz konusu mesajların geri getirilmesi teknik nedenlerden ötürü mümkün olmamıştır.

Söz konusu süreçten bağımsız olarak anılan inceleme kapsamında telefonlara ilişkin incelemelerin etkin şekilde yapılabilmesini teminen üst yönetim seviyesinde Konya merkezde bulunan üçüncü kişilerden destek alınması dahil olmak üzere her türlü fiziksel ve teknik imkanın sağlanması için yoğun çaba sarf edilmiştir.

Yukarıda yer verilen tüm açıklamalar neticesinde, Panagro'nun, rekabet hukuku ile uyumlu faaliyet göstermeye çalışan ve buna ilişkin tüm tedbirleri alan bir teşebbüs olduğu; yerinde inceleme esnasında tam bir iş birliği içerisinde hareket ettiği; yerinde incelemeye başlanması sırasında çalışanlarına yerinde incelemenin engellenmemesi ve hiçbir verinin silinmemesine yönelik açık talimatta bulunduğu; buna rağmen bu talimata aykırı hareket edildiği; bu eylemi gerçekleştiren kişinin teşebbüsün ticari kararlarında rol sahibi olmadığı; silinen mesajların geri getirilmesi için uzmanlardan talepte bulunulduğu ancak belgelerin geri getirilemediği hususları Sayın Kurul'un dikkatine sunulmaktadır.

Son olarak Kurul Üyesi Sayın Hasan Hüseyin Ünlü tarafından yerinde incelemenin engellenip engellenmediğinin değerlendirildiği birçok Kurul kararındaki⁸ farklı gerekçe yazılarında "Anayasa Mahkemesi'nin bireysel başvuru kararı sonrasında, idari yargının uygulamaya ne istikamette yön vereceği tartışmalı ve belirsizdir. Bu itibarla özellikle yerinde inceleme yetkisinin kullanımıyla doğrudan ilgili olan ve sonuç doğuran engelleme/geciktirme fiillerinin ve buna göre verilecek idari para cezalarının, idari yargıda içtihat oluşana kadar görüşülmemesi gerektiği kanaatindeyim." ifadeleriyle yerinde incelemenin engellenip engellenmediği konularının görüşülmesinde idari yargıda içtihat oluşmasının beklenmesi gerektiği kanaatinde olduğu yönündeki hususun, işbu dosya konusu diğer hususlar ile birlikte dikkate alınması da ayrıca arz ve talep olunur.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde şirketin temel iradesinin yerinde incelemeye engel olunmanın aksine incelemenin etkin şekilde yapılmasının temini olduğu, tutanağa konu uygulamanın şirket nezdinde stratejik bir görevi bulunmayan tek bir şahsın bireysel davranışlarından ibaret olduğu gözetilerek PANAGRO Tarım Hayvancılık Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş. hakkında 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 16. maddesi uyarınca idari para cezası uygulanmasına gerek olmadığına karar verilmesini arz ve talep ederiz."

G.2. Değerlendirme

- (12) Yerinde inceleme yetkisi, 4054 sayılı Kanun'un ihlal edilip edilmediğinin ortaya çıkarılmasında kullanılan araçların başında gelmektedir. Bu yetkinin etkin bir şekilde kullanılması, yerinde incelemelerden verimli sonuçlar elde edilebilmesi açısından büyük öneme sahiptir.
- (13) 4054 sayılı Kanun'un "Yerinde İnceleme" başlıklı 15. maddesi;

"Kurul, bu Kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirirken gerekli gördüğü hallerde, teşebbüs ve teşebbüs birliklerinde incelemelerde bulunabilir. Bu amaçla teşebbüslerin veya teşebbüs birliklerinin:

- a) (Değişik: 16.06.2020-7246/4. Md.) Defterlerini, fiziki ve elektronik ortam ile bilişim sistemlerinde tutulan her türlü verilerini ve belgelerini inceleyebilir, bunların kopyalarını ve fiziki örneklerini alabilir,
- b) Belirli konularda yazılı veya sözlü açıklama isteyebilir,

⁸ Kurulun 17.08.2023 tarihli ve 23-39/740-254 sayılı Vesuvius, 17.08.2023 tarihli ve 23-39/741-255 sayılı Asbeton kararları.

c) Teşebbüslerin her türlü mal varlığına ilişkin mahallinde incelemeler yapabilir.

İnceleme, Kurul emrinde çalışan uzmanlar tarafından yapılır. Uzmanlar incelemeye giderken yollarında incelemenin konusunu, amacını ve yanlış bilgi verilmesi halinde idarî para cezası uygulanacağını gösteren bir yetki belgesi bulundurlar.

(Ek: 01.08.2003-4971/25. Md.) İlgililer istenen bilgi, belge, defter ve sair vasıtaların suretlerini vermekle yükümlüdür. Yerinde incelemenin engellenmesi veya engellenme olasılığının bulunması durumunda sulh ceza hakimi kararı ile yerinde inceleme yapılır.”

şeklinde düzenlenmiştir.

- (14) 4054 sayılı Kanun'un "İdari Para Cezası" başlıklı 16. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; "Yerinde incelemenin engellenmesi ya da zorlaştırılması", teşebbüslere idari para cezası verilmesini gerektiren hallerden biri olarak sayılmıştır. Söz konusu maddede, Kurulun incelemenin engellenmesi ya da zorlaştırılması halinde, teşebbüs niteliğindeki gerçek ve tüzel kişiler ile teşebbüs birlikleri veya bu birliklerin üyelerine gayri safi gelirlerinin binde beşi oranında idarî para cezası vereceği hüküm altına alınmıştır.
- (15) Bu noktada yerinde incelemenin engellendiği veya zorlaştırıldığı tespitlerinin bulunduğu yakın tarihli Kurul kararlarına⁹ ve bazı idari yargı kararlarına değinilmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.
- (16) Kurulun 20.05.2021 tarihli ve 21-26/327-152 sayılı kararında; Unmaş Unlu Mamuller Sanayi ve Ticaret AŞ'de (UNMAŞ) gerçekleştirilen yerinde incelemede, yerinde inceleme ekibi tarafından saat 10.00'da teşebbüs vekiline teşebbüs çalışanlarının söz konusu inceleme tamamlanana kadar bilgisayarlarından, e-posta kutularından ya da teşebbüse ait veri içeren sabit veya taşınabilir nitelikte herhangi bir cihazdan hiçbir suretle bilgi, belge veya yazışma silmemeleri gerektiği konusunda bilgilendirme yapıldığı, yerinde inceleme yapılacak çalışanların teşebbüs binasında olmadığının öğrenilmesi üzerine ise mobil cihazlardaki veri bütünlüğünün bozulmaması adına saat 10.15'te bu cihazlardaki verilerin silinmemesi hususunun teşebbüs vekiline ayrıca hatırlatıldığı fakat saat 10.38 ila 10.44 arasında UNMAŞ Direktörü tarafından WhatsApp uygulaması içinde silme işleminin gerçekleştirildiğinin tespit edildiği belirtilerek teşebbüs hakkında idari para cezası uygulanmasına karar verilmiştir. Kararda UNMAŞ'ın silme işlemi yapılmamasına yönelik teşebbüs için uyarı e-postasının saat 11.16 itibarıyla gönderildiği savunmasının ise ihlal tespitinde dikkate alınmadığı görülmektedir. İlâveten, ilgili kararda "Diğer taraftan silinen verilere adli bilişim cihazları yardımıyla erişilebilmiş olmasının, fiilin yerinde incelemenin engellenmesi/zorlaştırılması niteliğine bir etkisinin bulunmadığı değerlendirilmektedir. Aksi bir durumun kabulünün, teşebbüslerin söz konusu verileri sildiği ancak adli bilişim cihazları tarafından silme işleminin tespit edilemediği bir durumda bu teşebbüsler bakımından bir ödüllendirme anlamına gelebileceği düşünülmektedir¹⁰." tespiti yer almaktadır.
- (17) Kurulun 08.07.2021 tarihli ve 21-34/451-226 sayılı kararında; yerinde incelemenin başladığı saat olan 10.10'u takip eden süreçte Savola Gıda San. ve Tic. AŞ çalışanı

⁹ Kurulun 13.03.2019 tarihli ve 19-12/146-67 sayılı; 26.12.2019 tarihli ve 19-46/793-346 sayılı; 29.04.2021 tarihli ve 21-24/278-123 sayılı; 29.04.2021 tarihli ve 21-24/279-124 sayılı; 20.05.2021 tarihli ve 21-26/327-152 sayılı; 17.06.2021 tarihli ve 21-31/400-202 sayılı; 08.07.2021 tarihli ve 21-34/451-226 sayılı; 08.07.2021 tarihli ve 21-34/452-227 sayılı; 12.08.2021 tarihli ve 21-38/544-265 sayılı; 08.09.2022 tarihli ve 22-41/599-250 sayılı; 29.09.2022 tarihli ve 22-44/646-278 sayılı kararları.

¹⁰ Mobil cihazlarda gerçekleştirilen incelemelerde, silinen verilerin geri getirilmesi bu cihazların yazılımı ve teknik özelliklerinden kaynaklanan nedenlerle her durumda mümkün olamamaktadır.

tarafından saat 11.00 ila 11.11 arasında 100'e yakın e-posta yazışmasının silindiğinin; yine bir diğer teşebbüs çalışanı tarafından ise saat 11.47 ila 11.52 arasında beş adet e-posta yazışmasının silindiğinin ve yine bir başka teşebbüs çalışanının mobil cihazında kurulu olan WhatsApp uygulaması içindeki çeşitli grup mesajlarının veya bireysel mesajların saat 11.59'da silindiğinin tespit edilmesi nedeniyle teşebbüs hakkında idari para cezası uygulanmasına karar verilmiştir.

- (18) Kurulun 12.08.2021 tarihli ve 21-38/544-265 sayılı kararında; İstanbul Gübre Sanayi AŞ (İSTANBUL GÜBRE) Satış Pazarlama Uzmanı (.....)'ın mobil cihazında yapılan incelemede hiçbir WhatsApp yazışmasının bulunmadığının görülmesine rağmen Satış Pazarlama Uzmanı (.....)'nın mobil cihazında yapılan incelemede (.....)'ın bir WhatsApp grubundan, incelemeye yetkili meslek personelinin teşebbüse giriş saati olan 10.15'ten yarım saat kadar sonra, saat 10.45'te ayrıldığı tespit edilmiş, ayrıca iki çalışanın inceleme başladıktan sonra e-posta hesaplarında bulunan 165 ve 171 adet e-postayı sildiği tespit edilmiş, bu gerekçelerle teşebbüs hakkında idari para cezası uygulanmasına karar verilmiştir. Bahse konu Kurul kararında teşebbüs vekili tarafından ifade edilen *"...Ayrıca silinen e-postalar kurum uzmanlarınca geri yüklenerek incelenmiştir ve bu e-postalarda herhangi bir sakınca olmadığı tespit edilmiştir, silinen e-postalardan uzmanlar tarafından herhangi bir örnek alınmamıştır. (.....)'ın sildiği bildirilen whatsapp grubundaki görüşmeler, diğer grup üyelerinin yazışmalarından alınmıştır ((.....)'nın grup yazışmasının incelenmesinden elde edilmiştir); yani bu şahsi işlemin önaraştırmaya bir etkisi olmamıştır."* değerlendirmesinin ve bu kapsamda silinen e-postaların geri getirilmesinin ceza tayini noktasında göz önünde bulundurulmadığı görülmektedir.
- (19) Söz konusu karara karşı İSTANBUL GÜBRE tarafından açılan dava Ankara 18. İdare Mahkemesi tarafından 2022/318 E., 2022/3124 K. sayı ile reddedilerek ilgili Kurul kararında hukuka aykırılık bulunmadığına karar verilmiştir.
- (20) Kurulun 08.09.2022 tarihli ve 22-41/599-250 sayılı kararında; Natura Gıda San. ve Tic. AŞ'de (NATURA GIDA) gerçekleştirilen yerinde incelemede, incelemenin başladığı saat 09.47'yi takip eden süreçte Ankara Bölge Yöneticisi tarafından kullanılan bilgisayardan saat 11.45-14.30 aralığında toplam 107 adet e-postanın silindiğinin, Pazarlama Müdürü tarafından kullanılan bilgisayardan dört adet e-postanın yerinde inceleme başladıktan sonra silindiğinin ve İstanbul Avrupa Yerel Satış Kanalı Bölge Yöneticisi tarafından kullanılan bilgisayardan üç adet e-postanın yerinde inceleme başladıktan sonra silindiğinin tespit edilmesi nedeniyle teşebbüs hakkında idari para cezası uygulanmasına karar verilmiştir. Ayrıca, ilgili kararda Kurul tarafından *"yerinde inceleme başladıktan sonra bazı teşebbüs çalışanları tarafından e-postaların silinmesi suretiyle yerinde incelemeyi engellediği/zorlaştırdığı ve her ne kadar silinen e-postalar geri getirilse de bu davranışın delil karartmaya yönelik bir eylem olduğu kanaatine varılmıştır."* tespiti yapılmıştır.
- (21) Söz konusu karara karşı NATURA GIDA tarafından açılan dava Ankara 11. İdare Mahkemesi tarafından 2023/1037 E., 2023/1963 K. sayı ile reddedilerek ilgili Kurul kararında hukuka aykırılık bulunmadığına karar verilmiştir.
- (22) Kurulun 02.03.2023 tarihli ve 23-12/180-56 sayılı kararında; Altıparmak Gıda San. ve Tic. AŞ'de yapılan yerinde inceleme kapsamında, bazı teşebbüs çalışanlarının inceleme başladıktan sonra e-posta hesaplarında yer alan bazı e-postaları sildiğinin tespit edilmesi gerekçesiyle teşebbüs hakkında idari para cezası uygulanmasına karar verilmiştir. İlgili e-postaların bir kısmı *"Silinmiş Öğeleri Kurtar"* seçeneği ile geri getirilirken silinmiş diğer e-postaların sadece log kayıtları tespit edilebilmiştir. Kararda

Kurul, bazı e-postaların geri getirilebilmiş olmasının yerinde incelemenin engellenmesi/zorlaştırılması niteliğine bir etkisinin bulunmadığı, zira aksi bir durumun kabulünün silme işleminin tespit edilemediği bir durumda teşebbüsler bakımından ödüllendirme anlamına geleceği değerlendirilmesinde bulunmuştur.

- (23) Kurulun 11.05.2023 tarihli ve 23-21/407-138 sayılı kararında; Altun Gıda İhtiyaç Tüketim Maddeleri İnşaat San. ve Tic. AŞ'de gerçekleştirilen yerinde inceleme kapsamında, yerinde inceleme ekibi teşebbüse intikal ettikten sonraki bir zaman aralığında, teşebbüs çalışanlarından bazılarının mobil cihazlarından WhatsApp gruplarına ait yazışma içeriklerinin silindiğinin tespit edilmesi gerekçesiyle teşebbüs hakkında idari para cezası uygulanmasına karar verilmiştir. Kurul, anılan karar ile silinen yazışmaların bir kısmı geri getirilmiş, bir kısmı ise Kuruma ibraz edilmiş olsa dahi, bu durumun yerinde inceleme sırasında yerinde inceleme ekibinin sağlıklı bir şekilde inceleme yapmasının engellendiğine, ayrıca silme işlemlerinin yöneticilerin bilgisi dâhilinde olmadığı veya silinen WhatsApp gruplarında yöneticilerin bulunmamasının, yerinde incelemenin engellenmesi/zorlaştırılması bakımından bir önem teşkil etmediğine kanaat getirmiştir.
- (24) Söz konusu Kurul kararlarına konu yerinde incelemelerde yaşanan süreçlerin işbu kararda bahsi geçen yerinde inceleme sürecinden birtakım farklılıkları bulunsa da esas itibarıyla Kurul kararlarına konu olaylarda ilgili teşebbüslere ait e-postaların ve mobil cihazlarda bulunan verilerin teşebbüs çalışanlarınca silindiği ve bu durumun Kurul tarafından yerinde incelemenin engellenmesi/zorlaştırılması olarak değerlendirildiği anlaşılmıştır. Bu çerçevede Kurul, yerinde incelemelerin engellenmesi/zorlaştırılması nedeniyle 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca söz konusu teşebbüslere idari para cezası uygulanmasına karar vermiştir.
- (25) Danıştay 13. Dairesinin 2008/5890 E., 2013/847 K. sayılı kararında, incelemeye konu Koçak Petrol Ürünleri Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti. yetkilisi tarafından gerçekleştirilen eylemler nedeniyle incelemeye iki saatlik bir gecikmeyle başlanması ve yaşanan bu süreçte yapılan uyarılara rağmen anılan teşebbüse ait bilgisayardan bir klasörün silinmesine ilişkin olarak Mahkeme tarafından; yerinde incelemenin doğası gereği teşebbüslere haber verilmeksizin, ansızın, süratli ve kesintisiz biçimde gerçekleşmesi gereken bir uygulama olduğu, incelemeye başlanması için teşebbüs avukatının makul bir süre beklenebileceği, ancak bu süre içinde teşebbüs tarafından dosyalarda oynama yapılmaması ve hiçbir şekilde delil karartmaya yönelik davranışlarda bulunulmaması gerektiği ifade edilerek incelemenin iki saat süreyle geciktirilmesi ve yapılan sözlü uyarılara rağmen teşebbüs yetkilisinin bilgisayardan bir klasörü silmesi nedeniyle yerinde incelemenin engellendiğine hükmedilmiştir. Söz konusu karar daha sonra temyiz edilmiş ve Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunda görüşülerek 2013/3389 E., 2016/23 K. sayılı karar ile onanmıştır.
- (26) Ankara 13. İdare Mahkemesinin 2013/1598 E., 2014/1495 K. sayılı kararı ile de, TTNNet AŞ'de yapılmak istenen yerinde inceleme esnasında inceleme yapılan teşebbüs çalışanının bilgisayarındaki bir klasörden bazı belgelerin silindiğine yönelik yapılan tespitler neticesinde incelemenin engellendiğine yönelik Kurul kararı hukuka uygun bulunmuştur.
- (27) Yukarıda özetlenen Kurul ve idari yargı kararlarından da görüleceği üzere, yerinde inceleme başladıktan sonra klasör, e-posta, mesaj gibi verilerin silinmesi delil karartmaya yönelik eylem olarak nitelendirilmekte ve bu eylem neticesinde incelemede görevli meslek personelinin olası delillere erişiminin zorlaştırıldığı anlaşılmaktadır.

(28) Yukarıda yer verilen bilgiler ışığında PANAGRO'da gerçekleştirilen yerinde incelemede;

- İnceleme Heyeti tarafından PANAGRO Süt Alım Raporlama Görevlisi (.....)'e kullandığı tüm mobil cihazlarını İnceleme Heyeti'ne teslim edilmesi gerektiği uyarısı yapılmasına rağmen PANAGRO Süt Alım Raporlama Görevlisi (.....)'in kullanımında olan diğer mobil cihazın İnceleme Heyeti'ne teslim edilmediği ve sadece tek bir cihazının olduğunun belirtildiği,
- İnceleme Heyeti tarafından PANAGRO Süt Alım Raporlama Görevlisi (.....)'e ait başkaca bir mobil cihaz bulunduğunun tespit edildiği, söz konusu mobil cihaz incelemeye tabii tutulduğunda cihazdaki WhatsApp uygulamasında yalnızca üye olunan WhatsApp gruplarının bulunduğu ancak gruplarda herhangi bir yazışmanın veya içeriğin yer almadığı, yalnızca *"Mesajlar ve aramalar uçtan uca şifrelidir. WhatsApp da dâhil olmak üzere bu sohbetin dışında bulunan hiç kimse mesaj ve aramalarınızı okuyamaz ve dinleyemez"* şeklindeki sistem mesajının bulunduğu, (.....), söz konusu gruplarda yer alan yazışmaların inceleme başladıktan sonra (saat 14.51'de) silindiğinin tespit edildiği,
- Ek olarak, PANAGRO Süt Alım Raporlama Görevlisi (.....)'in, *"Eski Garaj Servis"* isimli WhatsApp grubundan inceleme günü saat 15.54'te ayrıldığı,
- Silinen verilerin iş yazışmalarını içeren çok sayıda WhatsApp grubundaki sohbetler olduğu dikkate alındığında, bu davranışın delil karartmaya yönelik bir eylem olarak nitelendirilmesi gerektiği, dolayısıyla bir PANAGRO çalışanı tarafından WhatsApp yazışmalarının silinmesi suretiyle yerinde incelemenin engellendiği/zorlaştırıldığı,
- Bahse konu silme işleminin, bu işlemlere ilişkin ekran görüntüleri ve ilgili zaman dilimine ilişkin sistem mesajları ile sabit olduğu, söz konusu yazışmaların silinmesinin delil karartmaya yönelik eylem ve daha da önemlisi veri bütünlüğünün bozulması olarak nitelendirilmesi gerektiği ve
- Yerinde incelemenin zorlaştırılması/engellenmesi olarak değerlendirilen eylemlerin incelemeye konu belgelerin silinmesi ile tamamlandığı, söz konusu silme işlemlerinin ve silinen yazışmaların ortaya çıkarılmasının ihlalin varlığına bir etkisinin bulunmadığı, bununla birlikte silinen yazışmaların geri getirilemediği, silinen mesajlar geri getirilmiş olması ihtimalinde dahi bu durumun veri bütünlüğünün bozulması anlamına geldiği, nitekim Kurulun geçmiş tarihli kararlarında¹¹ da aynı yaklaşımın benimsendiği ve silinen yazışmaların geri getirilmesinin ceza tayini noktasında göz önünde bulundurulmadığı

değerlendirilmektedir.

(29) Özetle, PANAGRO Süt Alım Raporlama Görevlisi (.....) tarafından gerçekleştirilen WhatsApp yazışmalarının silinmesine yönelik eylemlerin yerinde incelemenin engellenmesi/zorlaştırılması olarak nitelendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Öte yandan her ne kadar teşebbüste yapılan yerinde incelemede, PANAGRO ile aynı ekonomik bütünlükte yer alan PANEK çalışanları incelense de, silme eylemi gerçekleştirilen teşebbüs çalışanının PANAGRO bünyesinde çalıştığı görülmektedir. Ayrıca, aynı gün ve aynı adreste PANEK'te gerçekleştirilen yerinde incelemede de herhangi bir silme vakası ile karşılaşılmamıştır. Bu kapsamda, PANAGRO'da ve PANEK'te yapılan yerinde incelemenin engellenmesi sonucunu doğuran veri silme

¹¹ Kurulun 08.09.2022 tarihli ve 22-41/599-250 sayılı, 02.03.2023 tarihli ve 23-12/180-56 sayılı, 11.05.2023 tarihli ve 23-21/407-138 sayılı kararları.

eylemlerinin süjesinin yalnızca PANAGRO olması gerektiği, ilgili eylemlerde PANEK'in veya PANAGRO ve PANEK'in de içinde bulunduğu ANADOLU BİRLİK ekonomik bütünlüğünün sorumlu tutulmamasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

H. SONUÇ

- (30) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, Rekabet Kurulunun 13.02.2025 tarihli ve 25-06/143-M ve 25-06/144-M sayılı kararlarıyla yürütülen önaraştırma kapsamında, 18.02.2025 tarihinde Panagro Tarım Hayvancılık Gıda Sanayi ve Ticaret AŞ'de gerçekleştirilen yerinde incelemenin engellendiğine ve zorlaştırıldığına; bu nedenle, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca 2023 yılı gayri safi gelirin binde beşi oranında olmak üzere; Panagro Tarım Hayvancılık Gıda Sanayi ve Ticaret AŞ'ye (.....)-TL idari para cezası verilmesine gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.