

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2023-2-061
Karar Sayısı : 24-26/624-260
Karar Tarihi : 12.06.2024

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan) Şükran KODALAK,
Cengiz ÇOLAK, Berat UZUN

B. RAPORTÖRLER : Didem ULUÇ SÜDEMEN, Muhammed Ali BEKTEMUR,
Hasan Yıldırım KARAYEL, Murat KARA, Nur KÖKSAL,
Zekiye KARALİ, Dilan FİDANER, Azerhan Utku FINDIK,
Mücahit CEYLAN

C. BAŞVURUDA

BULUNAN

: - Abaloğlu Lezita Gıda Sanayi AŞ
Temsilcileri: Av. Şahin ARDIYOK, Av. Barış YÜKSEL,
Av. Mehmet SALAN
Büyükdere Caddesi Bahar Sokak No:13 River Plaza
Kat:11-12 Levent/İstanbul

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Rekabet Kurulunun 23.11.2023 tarihli ve 23-54/1073-M sayılı kararı uyarınca beyaz et sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespitine yönelik olarak yürütülen önaraştırma kapsamında Abaloğlu Lezita Gıda Sanayi AŞ'de gerçekleştirilen yerinde incelemenin engellendiği ve zorlaştırıldığı gerekçesiyle, Rekabet Kurulunun 18.04.2024 tarihli ve 24-19/410-163 sayılı kararı ile Abaloğlu Lezita Gıda Sanayi AŞ'ye verilen idari para cezasının yeniden değerlendirilmesi ve cezaya esas alınan cironun değiştirilerek teşebbüsün yurt içi net satışları üzerinden hesaplanacak idari para cezası ile yeni bir işlem tesis edilmesi talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurulu (Kurul) tarafından 23.11.2023 tarih ve 23-54/1073-M sayılı ile, beyaz et sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslerin ve teşebbüs birliklerinin 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 4. maddesini ihlal ettikleri iddiası ile ilgili olarak aynı Kanun'un 40. maddesi uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (3) Önaraştırma süreci sonunda hazırlanan 27.12.2023 tarihli ve 2023-2-061/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu, Kurulun 04.01.2024 tarihli toplantısında ele alınmış ve 24-01/8-M(1) sayılı ile rekabete hassas bilgi değişimi yoluyla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespitine yönelik olarak aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca, Abaloğlu Lezita Gıda Sanayi AŞ (LEZİTA), As Tavukçuluk Tarım İşl. San. ve Tic. Ltd. Şti., Banvit Bandırma Vitaminli Yem Sanayi AŞ, Beypi Beypazarı Tarımsal Üretim Paz. San. ve Tic. AŞ, CP Standart Gıda San. ve Tic. AŞ, Erpiliç Entegre Tavukçuluk Üretim Pazarlama ve Tic. AŞ, Gedik Tavukçuluk ve Tarım Ürünleri Tic. San. AŞ, Hastavuk Gıda Tarım Hayvancılık Sanayi ve Ticaret AŞ, Keskinoglu Tavukçuluk ve Damızlık İşl. San. Tic. AŞ ve Şenpiliç Gıda Sanayi AŞ hakkında soruşturma açılmasına karar verilmiştir. Aynı kararda, beyaz et sektöründe üretici/tedarikçi olarak faaliyet gösteren teşebbüsler bakımından 4054 sayılı Kanun'un 14. ve 15. maddesinde düzenlenen yetkilerin kullanılmasına karar verilmiştir.

- (4) Öneraştırma süreci devam ederken 27.11.2023 tarihinde, beyaz et üretimi ve satışı alanlarında faaliyet gösteren LEZİTA'da yerinde inceleme gerçekleştirilmiştir. LEZİTA'da gerçekleştirilen yerinde inceleme esnasında, incelemenin engellenmesi/zorlaştırılması sonucunu doğuran eylemler ile karşı karşıya kalınmıştır. Bu kapsamda hazırlanan 15.12.2023 tarihli ve 2023-2-061/BN-01 sayılı Bilgi Notu, Kurulun 18.04.2023 tarihli toplantısında ele alınmıştır. Kurulun 18.04.2024 tarihli ve 24-19/410-163 sayılı kararı ile 23.11.2023 tarihli ve 23-54/1073-M sayılı Kurul kararı uyarınca yürütülmekte olan öneraştırma kapsamında 27.11.2023 tarihinde yapılan yerinde incelemenin LEZİTA tarafından engellediğine ve zorlaştırıldığına, bu nedenle 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca teşebbüse idari para cezası verilmesine hükmedilmiştir.
- (5) LEZİTA tarafından sunulan ve Kurum kayıtlarına 30.05.2024 tarih ve 52400 sayı ile intikal eden başvuru ile Kurulun 18.04.2024 tarihli ve 24-19/410-163 sayılı kararı ile LEZİTA hakkında verilen idari para cezasının LEZİTA'nın yurt içi net satışları üzerinden yeniden hesaplanması ile yeni bir işlem tesis edilmesi talep edilmiştir.
- (6) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notu'nda; LEZİTA tarafından yapılan başvuruya ilişkin olarak Kurulun 18.04.2024 tarihli ve 24-19/410-163 sayılı kararının kaldırılmasına, geri alınmasına, değiştirilmesine veya konuyla ilgili yeni bir işlem tesisine yer olmadığı sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (7) LEZİTA tarafından sunulan ve Kurum kayıtlarına 30.05.2024 tarih ve 52400 sayı ile intikal eden başvuruda özetle;
- İdari istikrar ilkesi gereği kamu idaresinin yürürlükte bulunan kurallarının yürürlükte kaldıkları sürece her somut olayda aynı biçimde uygulaması gerektiği,
 - Önceden gerçekleştirilmiş uygulamalardan sapmaların yaşanmasının hakkaniyet duygusunu zedeleyebileceği,
 - Mevcut hukuki düzenlemelere güvenden kaynaklanan haklı beklentilerin hukuki güvenlik ve istikrar ilkeleri çerçevesinde hakkaniyet gereği zedelenmemesinin zorunlu olduğu,
 - Kurulun LEZİTA hakkında yürütülen uzlaşma süreci neticesinde verdiği 09.05.2024 tarihli ve 24-21/500-211 sayılı uzlaşma nihai kararında ceza hesaplamasında LEZİTA'nın yalnızca yurt içi cirosunun esas alındığı,
 - Bu kapsamda Kurulun aynı teşebbüs ve aynı soruşturma kapsamında usule ilişkin tesis ettiği cezaya temel olan ciro ile esasa ilişkin tesis ettiği cezaya temel olan cironun farklı olmaması gerektiği

ifade edilerek Kurulun 18.04.2024 tarihli ve 24-19/410-163 sayılı kararı ile LEZİTA hakkında verilen idari para cezasının LEZİTA'nın yurt içi net satışları üzerinden yeniden hesaplanması ile yeni bir işlem tesis edilmesi talep edilmiştir.

- (8) Mevzuatta, idari işlemlere ve kararlara yönelik olarak kararın geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması talebine yönelik İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK)'nun 11. maddesi aşağıdaki şekildedir:

“ÜST MAKAMLARA BAŞVURMA

MADDE 11 - 1. İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst

makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.

2. Otuz gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır.

3. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır.”

- (9) İYUK'un 11. maddesi kapsamında bir başvuruda bulunabilmek için başvurunun idari dava açma süresi içinde yapılması gerekmekte olup, bu süre Danıştay'da ve idare mahkemelerinde açılacak iptal davaları için yazılı bildirimin yapıldığı günden itibaren 30 gün olarak belirlenmiştir.
- (10) 4054 sayılı Kanun'un 54. maddesinde ise “*Rekabet Kurulu kararlarında süreler gerekçeli kararın taraflara tebliğ tarihinden itibaren başlar*” hükmü yer almaktadır. Somut olayda Kurulun 18.04.2024 tarihli ve 24-19/410-163 sayılı kararına ilişkin gerekçeli kararın henüz LEZİTA'ya tebliğ edilmediği dikkate alındığında LEZİTA bakımından dava açma süresinin hâlihazırda başlamadığı, dolayısıyla LEZİTA'nın başvurusunun İYUK'un 11. maddesi kapsamında değerlendirilmesine olanak bulunmadığı kanaatine varılmaktadır.
- (11) Bununla birlikte doktrinde kişilere yükümlülük yükleyen veya idari para cezası gibi bir yaptırım uygulayan ve hukuka aykırı olduğu sonradan tespit edilen işlemlerin bir süre kısıtına tabi olmadan her zaman ilgili idare tarafından geri alınabileceği kabul edilmektedir¹. Bu kapsamda LEZİTA'nın başvurusunda dile getirilen hususların Kurulun 18.04.2024 tarihli ve 24-19/410-163 sayılı kararının geri alınmasını veya değiştirilmesini gerektiren bir sebep teşkil edip etmediği değerlendirilmiştir.
- (12) 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 sayılmaktadır. 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi gereğince yerinde incelemeyi engelleyen veya zorlaştıran teşebbüse karardan bir önceki mali yıl sonunda oluşan veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirlerinin binde beşi oranında idari para cezası uygulanmaktadır. Söz konusu hükümde teşebbüslerin yurt dışı satışlarının cezaya esas gayri safi gelirlerin belirlenmesi bakımından dikkate alınmayacağına yönelik herhangi bir ibare yer almamaktadır.
- (13) Esasa ilişkin rekabet ihlallerinde soruşturma tarafı teşebbüslere idari para cezası uygulanırken cezaya esas cironun belirlenmesi bakımından, Kurulun son dönemdeki bazı kararlarında² teşebbüslerin ihracat gelirlerinin temel para cezasına esas cirodan hariç tutulmasına yönelik yaklaşımı mevcuttur. Öte yandan Kurulun ihracat gelirlerini

¹ ALTINDAĞ, H., 2016, İdari İşlemin Geri Alınması Sebebi Olarak Açık Hata, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 20, S. 4.

² Kurulun 18.03.2021 tarihli ve 21-15/190-80 sayılı *Unilever* kararı, 07.01.2021 tarihli ve 21-01/18-8 sayılı *Buğday Unu* kararı, 15.12.2022 tarihli ve 22-55/863-357 sayılı *Tedarik* kararı. Ayrıca, Kurulun 22.09.2022 tarihli ve 22-43/629-262 sayılı, 29.09.2022 tarihli ve 22-44/644-270, 22-44/644-271, 22-44/644-272, 22-44/644-273, 22-44/644-274, 22-44/644-275, 22-44/644-276 ve 22-44/644-277 sayılı, 26.01.2023 tarihli ve 23-06/89-28 sayılı nihai uzlaşma kararları.

temel para cezasına dâhil ettiği kararlar³ da bulunmaktadır. Bununla birlikte, yerinde incelemenin engellenmesi gibi usule yönelik rekabet ihlallerinde ihracat gelirlerinin cezaya esas ciro dışında bırakılması gibi bir uygulama bulunmamaktadır.

- (14) Bu kapsamda Kurulun yerleşik içtihadında teşebbüslere yerinde incelemenin engellenmesi veya zorlaştırılması sebebiyle uygulanacak idari para cezasının takdirinde ihracat cirosunun esas alınmaması gibi bir uygulamanın bulunmadığı göz önüne alındığında, LEZİTA tarafından öne sürülen hususların 18.04.2024 tarihli ve 24-19/410-163 sayılı Kurul kararının kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasını gerektiren bir sebep teşkil etmediği değerlendirilmektedir.

H. SONUÇ

- (15) Yapılan yeniden değerlendirme sonucunda; Abalıoğlu Lezita Gıda Sanayi AŞ tarafından yapılan başvuruya ilişkin olarak Rekabet Kurulunun 18.04.2024 tarihli ve 24-19/410-163 sayılı kararının kaldırılmasına, geri alınmasına, değiştirilmesine veya konuyla ilgili yeni bir işlem tesisine yer olmadığına gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.

³ Kurulun 10.11.2022 tarihli ve 22-51/769-316 sayılı, 14.04.2022 tarihli ve 22-17/283-128 sayılı, 18.05.2022 tarihli ve 22-23/379-158 sayılı uzlaşma nihai kararları.