

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2022-5-006
Karar Sayısı : 25-22/528-353
Karar Tarihi : 12.06.2025

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER : Osman AYAR, Ezgi EREN BİRDANE, Serkan GÜMÜŞ, Dilara TÜRK BAŞARICI, Oğuzhan ÇUKUR, Batuhan DEMİR, Hüseyin Emre ÖZKAN, Umut Utku KURTULMAZ

C. İLGİLİ TARAF : Borusan Lojistik Dağıtım Depolama Taşımacılık ve Ticaret AŞ
Temsilcisi: Av. Bahadır BALKI
Çamlıca Köşkü, Tekkeci Sokak No: 3-5, Arnavutköy-Beşiktaş/İstanbul

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesinin 07.05.2025 tarihli ve E. 2025/228, K. 2025/604 sayılı kararı ile Ankara 18. İdare Mahkemesinin 08.11.2024 tarihli ve 2023/2444 E. 2024/1846 K. sayılı kararının kaldırılması dolayısıyla Rekabet Kurulunun 06.02.2025 tarihli ve 25-04/111-63 sayılı kararının geri alınması.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurulunun (Kurul) 21.04.2022 tarihli ve 22-18/301-M sayılı, 23.11.2022 tarihli ve 22-52/791-M sayılı, 02.03.2023 tarihli ve 23-12/203M(1) sayılı kararları ile 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) ihlal edilip edilmediğinin tespitine yönelik olarak aralarında Borusan Lojistik Dağıtım Depolama Taşımacılık ve Ticaret AŞ'nin (BORUSAN) de bulunduğu teşebbüsler hakkında soruşturma açılmasına karar verilmiştir.
- (3) BORUSAN tarafından gönderilen, Kurum kayıtlarına 18.01.2023 tarih ve 34813 sayı ile giren yazıyla 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Soruşturmalarda Uygulanabilecek Uzlaşma Usulüne İlişkin Yönetmelik (Uzlaşma Yönetmeliği) kapsamında uzlaşma usulünün başlatılması talebinde bulunulmuştur.
- (4) BORUSAN'ın uzlaşma başvurusu, Kurulun 09.02.2023 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 23-07/115-M sayılı kararla uzlaşma görüşmelerine başlanmasına karar verilmiştir. 21.02.2023 tarihinde gerçekleştirilen uzlaşma görüşmesi ve elde edilen diğer bilgiler çerçevesinde hazırlanan 24.02.2023 tarihli ve 2022-5-006/BN-25 sayılı Bilgi Notu, Kurulun 02.03.2023 tarihli toplantısında görüşülmüş ve alınan 23-12/204-MUA sayılı uzlaşma ara kararı 02.03.2023 tarih ve 59776 sayı ile BORUSAN'a tebliğ edilmiştir. BORUSAN tarafından 07.03.2023 tarihinde tebliğ edilen uzlaşma ara kararına istinaden BORUSAN tarafından hazırlanan uzlaşma metni, 20.03.2023 tarihli ve 36675 sayılı yazı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (5) BORUSAN tarafından gönderilen uzlaşma metni çerçevesinde hazırlanan 24.03.2023 tarihli ve 2022-5-006/BN-26 sayılı Bilgi Notu, Kurulun 30.03.2023 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 23-16/287-100 sayılı karar ile BORUSAN'ın Testinium Teknoloji Yazılım AŞ ile çalışan ayartmama anlaşması yapmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiğine, anılan teşebbüse 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası ve "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye

Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik”in (Ceza Yönetmeliği) 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi, ikinci fıkrası ve üçüncü fıkrasının (a) bendi ve 7. maddesinin birinci fıkrası uyarınca 2021 yılı gayrisafi geliri üzerinden % (.....) oranında olmak üzere 41.826.038,95-TL idari para cezası uygulanmasına, Uzlaşma Yönetmeliği'nin 4. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca uzlaşma usulü sonucunda teşebbüse verilecek idari para cezasında % (.....) oranında indirim uygulanmasına, bu kapsamda uzlaşma usulü sonucunda teşebbüse 2021 yılı gayrisafi gelirleri üzerinden nihai olarak % (.....) oranında ve 31.369.529,22-TL tutarında idari para cezası uygulanmasına, yürütülen soruşturmanın BORUSAN bakımından uzlaşma usulü ile sonlandırılmasına karar verilmiştir. Anılan Kurul kararı BORUSAN'a 30.03.2023 tarihli ve 61743 sayılı yazı ile tebliğ edilmiştir.

- (6) BORUSAN tarafından 11.08.2023 tarihli ve 41492 sayılı yazı ile İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 11. maddesi kapsamında yapılan başvuruda; Kurulun iş gücü piyasalarına yönelik almış olduğu 26.07.2023 tarihli ve 23-34/649-218 sayılı kararından, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesi uyarınca saptanan yıllık gayri safi gelirlerin farklı bir hesaplama yöntemi sonucunda teşebbüslerin lehine olacak şekilde belirlendiğinin anlaşıldığı, uzlaşma ile sona erdirilen soruşturma süreci sonunda BORUSAN için gayrisafi gelirlerinin tümü üzerinden idari para cezası uygulandığı, soruşturmaya devam eden taraflarla soruşturmadan uzlaşma ile ayrılan taraflar arasında idari para cezasına konu cironun tespiti noktasında ortaya çıkan bu farklılığın uzlaşma müessesinden beklenen faydalar ile bağdaşmayabileceği, BORUSAN hakkında tesis edilmiş olan idari para cezasının hesaplanmasında esas alınan yöntemin ve belirlenen ceza tutarının, Kurulun 26.07.2023 tarihli ve 23-34/649-218 sayılı kararındaki yaklaşımla benzer bir şekilde yeniden değerlendirilmesi ve 30.03.2023 tarihli ve 23-16/287-100 sayılı Kurul kararının değiştirilmesi talep edilmiştir. Söz konusu talep, Kurulun 07.09.2023 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 23-41/799-283 sayılı karar ile başvuru konusu Kurul kararının kaldırılmasına, geri alınmasına, değiştirilmesine veya yeni bir işlem yapılmasına yer olmadığına karar verilmiştir. İlgili karar, 07.09.2023 tarihli ve 72124 sayılı yazı ile BORUSAN'a tebliğ edilmiştir. BORUSAN bakımından soruşturma sürecinin uzlaşma usulü ile sonlandırılmasına ilişkin 30.03.2023 tarihli ve 23-16/287-100 sayılı kararın gerekçeli hali ise 26.10.2023 tarihli ve 75537 sayılı yazı ile teşebbüse tebliğ edilmiştir.
- (7) Ardından BORUSAN tarafından 25.12.2023 tarihli ve 46529 sayılı yazı ile İYUK'un 11. maddesi kapsamında yeni bir başvuru daha yapılmış ve 30.03.2023 tarihli ve 23-16/287-100 sayılı Kurul kararının değiştirilmesi talep edilmiştir. Söz konusu talep, Kurulun 24.01.2024 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 24-06/98-41 sayılı karar ile 30.03.2023 tarihli ve 23-16/287-100 sayılı Kurul kararının kaldırılmasına, geri alınmasına, değiştirilmesine veya yeni bir işlem yapılmasına yer olmadığına karar verilmiştir. İlgili karar, 25.01.2024 tarihli ve 82310 sayılı yazı ile BORUSAN'a tebliğ edilmiştir.
- (8) Akabinde BORUSAN tarafından Kurulun 30.03.2023 tarihli ve 23-16/287-100 sayılı kararına karşı, ilgili kararın iptali talebiyle Ankara 18. İdare Mahkemesi'nde dava açılmıştır. Söz konusu davada Ankara 18. İdare Mahkemesi, 08.11.2024 tarihli ve E. 2023/2444, K. 2024/1846 sayılı kararı ile dava konusu Kurul kararını hukuka aykırı bularak iptaline karar vermiştir. İptal kararında; uzlaşma metninde açıkça yer almayan hususların yargı denetimine açık olduğu, somut olay bakımından, uzlaşılan para cezasının aynı şart ve niteliği haiz olaylarda uygulanır para cezası olmasının hukuk devletinin eşitlik ilkesinin gereği olduğu, aynı fiilden idari para cezası alan ve uzlaşma yoluna gitmeyen teşebbüsler için farklı hesaplama yöntemlerinin uygulanmasının Anayasa'nın eşitlik ilkesine ve hukuk devleti ilkelerine aykırılık teşkil edebileceği, davacının uzlaşma safhasında ihlalin varlığını ve idari para cezasını kabul etmiş olmasının eğer varsa hesaplama hatasını veya hesaplama farklılığını da kabul ettiği

anlamına gelmeyeceği, bu kapsamda uzlaşma metninde yer almayan söz konusu hususların dava konusu yapılabileceği değerlendirilmiştir. Ankara 18. İdare Mahkemesinin iptal kararında; Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesi ve 36. maddesinde yer alan hak arama hürriyeti dikkate alındığında, idare tarafından hesaplama farklılıklarına ilişkin herhangi bir somut açıklama yapılmadığı, dava konusu işlemde takdir hakkının sınırsız olmadığı vurgulanmış ve dava konusu işlemin hukuka uygunluk taşımadığı ifade edilmiştir.

- (9) İlgili mahkeme kararına ilişkin olarak hazırlanan 27.12.2024 tarihli ve 2022-5-006/BN-41 sayılı ve 05.02.2025 tarihli ve 2022-5-006/BN-43 sayılı Bilgi Notları, Kurulun 06.02.2025 tarihli toplantısında görüşülmüş ve Ankara 18. İdare Mahkemesinin iptal kararının gereğinin yerine getirilmesini teminen, BORUSAN'a uygulanacak idari para cezası yeniden hesaplanmış ve 25-04/111-63 sayılı karar ile bu kez BORUSAN'a 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca 2021 yılı gayrisafi geliri üzerinden %(...) oranında olmak üzere 4.391.436,54-TL idari para cezası uygulanmasına, Uzlaşma Yönetmeliği'nin 4. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca uzlaşma usulü sonucunda teşebbüse verilecek idari para cezasında %(...) oranında indirim uygulanmasına, uzlaşma usulü sonucunda teşebbüse 2021 yılı gayrisafi geliri üzerinden nihai olarak %(...) oranında olmak üzere 3.293.577,40-TL tutarında idari para cezası uygulanmasına karar verilmiştir.
- (10) İlgili süreçte Kurum tarafından Ankara 18. İdare Mahkemesinin 08.11.2024 tarihli ve E. 2023/2444, K. 2024/1846 sayılı kararına yönelik olarak istinaf başvurusunda bulunulmuştur. Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesi, 07.05.2025 tarihli ve E. 2025/228, K.2025/604 sayılı kararı ile istinaf başvurusunun kabulüne, Ankara 18. İdare Mahkemesinin 08.11.2024 tarihli ve E.2023/2444, K. 2024/1846 sayılı iptal kararının kaldırılmasına karar vermiştir.
- (11) Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesinin 07.05.2025 tarihli ve E. 2025/228, K.2025/604 sayılı kararına ilişkin olarak hazırlanan 10.06.2025 tarihli ve 2022-5-006/BN-44 sayılı Bilgi Notu, Kurul gündeminde görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (12) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notu'nda, Ankara 18. İdare Mahkemesinin 08.11.2024 tarihli ve E. 2023/2444, K. 2024/1846 sayılı kararının yerine getirilmesi amacıyla tesis edilen 06.02.2025 tarihli ve 25-04/111-63 sayılı Kurul kararının alınmasına neden olan yasal gereklilik Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesinin 07.05.2025 tarihli ve E. 2025/228, K.2025/604 sayılı kararıyla birlikte ortadan kalktığından 06.02.2025 tarihli ve 25-04/111-63 sayılı Kurul kararının geri alınmasına karar verilebileceği sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (13) Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesinin 07.05.2025 tarihli ve E. 2025/228, K.2025/604 sayılı kararında; uzlaşma metni sunarak sürecin sonlandırılmasını talep eden tarafın uzlaşmaya ilişkin nihai kararı ve karara bağlanan idari para cezası ile uzlaşma metninde yer alan sair hususları dava konusu yapma hakkının bulunmadığı, idari para cezası ve uzlaşma metninde yer alan hususlar, 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin sekizinci fıkrası çerçevesinde dava konusu edilemeyeceği için davanın esası hakkında inceleme yapma olanağının bulunmadığı ifade edilerek Ankara 18. İdare Mahkemesinin 08.11.2024 tarihli ve E. 2023/2444, K. 2024/1846 sayılı iptal kararının kaldırılmasına karar verilmiştir.
- (14) BORUSAN'a ilişkin 06.02.2025 tarihli 25-04/111-63 sayılı ikinci Kurul kararı, Ankara 18. İdare Mahkemesinin iptal kararının gereğinin yerine getirilmesi amacıyla İYUK'un 28. maddesinin birinci fıkrası çerçevesinde tesis edilmiştir. Mahkemenin iptal kararının

Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesinin yukarıda yer verilen kararı ile kaldırılması, BORUSAN hakkında tesis edilen 30.03.2023 tarihli ve 23-16/287-100 sayılı ilk Kurul kararının hukuka uygun olduğu ve mevcut durumda geçerli olduğu anlamına gelmektedir. Bu bağlamda, 06.02.2025 tarihli ve 25-04/111-63 sayılı Kurul kararının alınmasına neden olan yasal gereklilik istinaf kararıyla birlikte ortadan kalktığından, 06.02.2025 tarihli ve 25-04/111-63 sayılı Kurul kararının geri alınması gerektiği kanaatine ulaşılmıştır.

H. SONUÇ

- (15) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, Ankara 18. İdare Mahkemesinin 08.11.2024 tarihli ve E. 2023/2444, K. 2024/1846 sayılı kararının yerine getirilmesi amacıyla tesis edilen 06.02.2025 tarihli ve 25-04/111-63 sayılı Kurul kararının alınmasına neden olan yasal gereklilik Ankara Bölge İdare Mahkemesi 8. İdari Dava Dairesinin 07.05.2025 tarihli ve E. 2025/228, K.2025/604 sayılı kararıyla birlikte ortadan kalktığından 06.02.2025 tarihli ve 25-04/111-63 sayılı Kurul kararının geri alınmasına, gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.