Rekabet Kurumu Başkanlığından,

(Yargı Kararı Üzerine)

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2023-1-012 **(Soruşturma)**
Karar Sayısı : **26-05/144-56**
Karar Tarihi : 12.02.2026

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

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

B. RAPORTÖRLER: Cemile YÜKSEK, Uğur Bilgehan BURHAN, Funda SOYLU, Hakan ARSLANBENZER, Ömer Furkan ÖZDEMİR, Seda ÖZTÜRK, Fatih BOZBIYIK, Tuğba BOLAT YILDIRIM

C. HAKKINDA İNCELEME YAPILAN :
- Alphabet Inc.
- Google LLC
- Google International LLC
- Google Ireland Limited
- Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti.
  Temsilcileri: Av. Gönenç GÜRKAYNAK, Av. Kemal Korhan YILDIRIM, Av. Görkem YARDIM, Av. Aybüke AKDAĞ, Av. Ceren DURAK, Av. Aydeniz BAYTAŞ
  Yıldız Mahallesi, Çitlenbik Sokak, No: 12, Beşiktaş/İstanbul

(1) **D. DOSYA KONUSU: Ankara 10. İdare Mahkemesinin 21.01.2026 tarihli ve 2025/682 E., 2026/117 K. sayılı kararı ile Rekabet Kurulunun; Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti., Google International LLC, Google LLC, Google Ireland Limited ve Alphabet Inc. hakkında 12.12.2024 tarih ve 24-53/1180-509 sayı ile verdiği kararı iptal etmesi üzerine yeniden karar alınması.**

(2) **E. İDDİALARIN ÖZETİ:** Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti., Google International LLC, Google LLC, Google Ireland Limited ve Alphabet Inc.ten oluşan ekonomik bütünlüğün (GOOGLE) sunduğu reklam teknolojileri hizmetlerinde kendini kayırma davranışlarıyla 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 6. maddesini ihlal ettiği iddiası.

(3) **F. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurulunun (Kurul) 21.01.2021 tarihli ve 21-04/44-M sayılı kararı doğrultusunda, çevrim içi reklamcılık hizmetlerine ilişkin olarak başlatılan sektör incelemesi kapsamında elde edilen bilgiler ve belgeler ile teşebbüs beyanları ışığında oluşan tespitler çerçevesinde; GOOGLE'ın, çevrim içi reklamcılık hizmetleri pazarında çeşitli rekabet karşıtı uygulamalarda bulunduğu yönünde şüphe oluşması üzerine hazırlanan 2023-1-12/BN-01 sayılı Bilgi Notu, Kurulun 23.03.2023 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 23-15/250-M sayı ile GOOGLE hakkında 4054 sayılı Kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrası uyarınca önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir. Önaraştırma sürecinde elde edilen bilgiler ve belgeler doğrultusunda Kurulun 18.05.2023 tarihli toplantısında 23-23/432-M sayı ile GOOGLE hakkında 4054 sayılı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmıştır.

(4) 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca hazırlanan 01.06.2023 tarihli ve 65907 sayılı Soruşturma Bildirimi, GOOGLE tarafından 06.06.2023 tarihinde tebellüğ edilmiştir. Teşebbüsün birinci yazılı savunması, 06.07.2023 tarih ve 40177 sayı ile süresi içinde Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına intikal etmiştir.

(5) Soruşturma çerçevesinde hazırlanan 20.05.2024 tarihli, 2023-1-012/SR sayılı Soruşturma Raporu, 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesi gereğince, 31.05.2024 tarihinde GOOGLE'a tebliğ edilmiş ve tarafın ikinci yazılı savunması talep edilmiştir.

(6) Ardından, Kurum kayıtlarına 03.06.2024 tarih ve 52569 sayı ile intikal eden yazı ile teşebbüs tarafından ikinci yazılı savunmanın sunulması için, 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen 30 günlük savunma sunma süresinin 30 gün uzatılması talep edilmiştir. Ek süre talebi Kurul tarafından değerlendirilmiş, 06.06.2024 tarihli ve 24-25/613-M sayılı Kurul kararı ile tarafa 30 gün ek süre tanınmıştır. GOOGLE tarafından sunulan ikinci yazılı savunma 30.07.2024 tarih ve 54561 sayı ile, süresi içinde, Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

(7) Ek yazılı görüş süresi, 4054 sayılı Kanun'un 45. maddesinin ikinci fıkrası çerçevesinde, 01.08.2024 tarihli ve 24-32/760-M sayılı Kurul kararıyla, bitiminden itibaren 15 gün uzatılmıştır.

(8) 29.08.2024 tarihli ve 2023-1-012/EG sayılı Ek Yazılı Görüş'ün 02.09.2024 tarihinde GOOGLE'a tebliğini takiben, Kurum kayıtlarına 04.09.2024 tarih ve 55880 sayı ile giren yazıyla GOOGLE tarafından üçüncü yazılı savunmanın sunumu için 30 gün ilave süre talebinde bulunulmuş olup Kurulun 12.09.2024 tarihli ve 24-37/873-M sayılı kararı doğrultusunda tarafa 30 gün ek süre tanınmıştır. GOOGLE'ın üçüncü yazılı savunması 31.10.2024 tarih ve 58440 sayı ile, süresi içinde, Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

(9) 4054 sayılı Kanun'un 46. maddesi uyarınca sözlü savunma toplantısı yapılması hususu, 07.11.2024 tarihli Kurul toplantısında ele alınmış ve 24-45/1052-M sayı ile sözlü savunma toplantısının 03.12.2024 tarihinde yapılmasına karar verilmiştir. Sözlü savunma toplantısı anılan tarihte gerçekleştirilmiştir.

(10) Yürütülen soruşturma sonucunda Kurul, 12.12.2024 tarihli ve 24-53/1180-509 sayılı kararı ile GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu hizmetleri pazarındaki hâkimiyetine dayanarak kendi arz tarafı platform (SSP) hizmetine haksız avantaj sağladığına, söz konusu kendini kayırma eyleminin rakiplerin faaliyetlerini zorlaştırıcı nitelikte olduğuna ve 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiğine hükmetmiştir. Bu kapsamda, 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası ile 15.02.2009 tarihli ve 27142 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik'in (Mülga Ceza Yönetmeliği) 5. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi, ikinci fıkrası, üçüncü fıkrasının (b) bendi ve 6. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca 2023 yılı gayrisafi geliri üzerinden takdiren %(.....) oranında olmak üzere GOOGLE'a 2.607.563.963,59-TL idari para cezası verilmesine karar verilmiştir.

(11) Bu karara ilişkin olarak GOOGLE tarafından Ankara 10. İdare Mahkemesi nezdinde açılan davada; 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesine aykırılık gerekçesiyle ekonomik bütünlüğe 2.607.563.963,59 TL idari para cezası verilmesine ve ihlalin sona erdirilmesi amacıyla belirli yükümlülükler getirilmesine ilişkin 12.12.2024 tarihli Kurul kararının hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek iptali talep edilmiştir. Bu kapsamda, ilgili pazar tanımının hatalı yapıldığı, GOOGLE'ın hâkim durumda olmadığı ve kötüye kullanım tespitinin yerinde bulunmadığı, sunulan hizmetlerin rekabetçi olduğu, farklı muamelenin tek başına kayırma teşkil etmeyeceği, tekerrür hükümlerinin yanlış uygulandığı,

hafifletici unsurların dikkate alınmadığı ve para cezasının hatalı hesaplandığı ileri sürülmüş, ayrıca getirilen tedbirlerin sözleşme ve teşebbüs özgürlüğünü sınırladığı, devam eden bir ihlalin bulunmadığı, Open Bidding hizmetinin ücretsiz sunulamayacağı, tedbir hükmünün orantısız olduğu ve 27.12.2024 tarihli ve 32765 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik'in (Yeni Ceza Yönetmeliği) daha lehe hükümler içerdiği ileri sürülerek, ilgili Kurul kararının hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle iptali istenmiştir.

(12) İlgili talebe istinaden Ankara 10. İdare Mahkemesinin almış olduğu 21.01.2026 tarihli ve E. 2025/682 K. 2026/117 sayılı kararda;

- 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 2. maddesinde kabahat kavramının, idari yaptırım uygulanmasını gerektiren haksızlık olarak tanımlandığı,
- Aynı Kanun'un 3. maddesinde, idari yaptırımlara ilişkin genel hükümlerin, aksine düzenleme bulunmadıkça idari para cezasını ve mülkiyetin kamuya geçirilmesini gerektiren tüm fiillere uygulanacağının hükme bağlandığı,
- 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 5. maddesinde, kabahatler bakımından zaman yönünden uygulamada Türk Ceza Kanunu hükümlerinin esas alınacağı ancak idari yaptırım kararlarının yerine getirilmesinde derhâl uygulama ilkesinin geçerli olduğunun düzenlendiği,
- 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 7. maddesi uyarınca, suçun işlendiği tarihte yürürlükte olan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanun arasında farklılık bulunması hâlinde fail lehine olan kanunun uygulanması esasının benimsendiği,
- 5252 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun'un 9. maddesinde, lehe hükmün tespitinde önceki ve sonraki kanunların tüm ilgili hükümlerinin olaya uygulanarak sonuçların karşılaştırılması gerektiği,
- Öğretide ve uygulamada da lehe olan kanunun belirlenmesinde ilgili düzenlemelerin bir bütün olarak değerlendirilmesi ve lehe bulunan kanunun tüm sonuçlarıyla uygulanması gerektiğinin kabul edildiği,
- 4054 sayılı Kanun'un 4. ve 6. maddelerine aykırılıklar için öngörülen idari para cezalarına ilişkin Mülga Ceza Yönetmeliği ve Yeni Ceza Yönetmeliği karşılaştırıldığında, yeni düzenlemede kartel-diğer ihlal ayrımının kaldırıldığı ve baz ceza oranlarına ilişkin alt sınırların öngörülmediği,
- Yeni Ceza Yönetmeliği'nde, baz ceza oranının belirlenmesinde teşebbüslerin pazar gücü yerine ihlalin açık ve/veya ağır olup olmadığı kriterinin esas alındığı,
- İhlal süresine bağlı artırım oranları bakımından, önceki düzenlemeye kıyasla 1-5 yıl aralığı için öngörülen tek oran yerine, kademeli ve daha düşük oranların benimsendiği,
- Yeni Ceza Yönetmeliği'nde bazı ağırlaştırıcı unsurların kaldırıldığı, buna karşılık yeni hafifletici unsurlara yer verildiği,
- Bu unsurlar birlikte değerlendirildiğinde, Yeni Ceza Yönetmeliği'nin Mülga Ceza Yönetmeliği'ne göre daha lehe hükümler içerdiği sonucuna ulaşıldığı,
- Uyuşmazlıkta ihlal süresinin 1 yıldan uzun ve 3 yıldan kısa olması dikkate alındığında, lehe düzenlemelerin uygulanabilmesi amacıyla idari para cezasının her iki yönetmelik dikkate alınarak yeniden belirlenmesi gerektiği[1],

[1] Ankara 10. Mahkemesinin ilgili kararında, "*uyuşmazlıkta ihlal süresinin 1 yıldan uzun ve 3 yıldan kısa olması…*" şeklinde bir ifadeye yer verildiği görülmekle birlikte, bu ifadenin sehven kullanıldığı

- Bu kapsamda, aleyhe karar verme yasağı gözetilerek dava konusu Kurul kararının para cezasına ilişkin kısmının iptali gerektiği

belirtilmiş ve sonuç olarak 2.607.563.963,59 TL tutarındaki idari para cezasına ilişkin kısmın iptaline ve diğer kısımlar için davanın reddine karar verilmiştir. Ankara 10. İdare Mahkemesinin söz konusu iptal kararı 04.02.2026 tarihinde Kurum tarafından tebellüğ edilmiştir.

(13) Bu gelişmeler üzerine söz konusu yargı kararının gereğinin yerine getirilmesini teminen hazırlanan 11.02.2026 tarihli ve 2023-1-012/BN-16 sayılı Bilgi Notu, görüşülerek karara bağlanmıştır.

(14) **G. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notu'nda özetle, Ankara 10. İdare Mahkemesinin 21.01.2026 tarihli ve 2025/682 E., 2026/117 K. sayılı kararının gereğini yerine getirmek amacıyla;

- Mülga Ceza Yönetmeliği ile Yeni Ceza Yönetmeliği ayrı ayrı kül halinde değerlendirildiğinde, başlangıç ceza oranı dikkate alınarak Yeni Ceza Yönetmeliği'nin lehe sonuç doğurma ihtimalinin bulunduğu,
- GOOGLE hakkında tesis edilecek yeni idari para cezasının, aleyhe bozmama ilkesine uygun olarak Kurulun 12.12.2024 tarihli ve 24-53/1180-509 sayılı kararında belirlenen 2.607.563.963,59 TL tutarını aşmaması gerektiği

ifade edilmiştir.

H. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

H.1. Mülga Ceza Yönetmeliği ve Yeni Ceza Yönetmeliği Kapsamında Lehe Olan Hükmün Uygulanması İlkesinin Değerlendirilmesi

(15) 15.02.2009 tarihli ve 27142 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmış olan Mülga Ceza Yönetmeliği, 27.12.2024 tarihli ve 32765 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak aynı gün yürürlüğe giren Yeni Ceza Yönetmeliği'nin 9. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır. Dosya konusu olayda Ankara 10. İdare Mahkemesi, Yeni Ceza Yönetmeliği'nin Mülga Ceza Yönetmeliği'ne göre lehe hükümler içerdiğini belirtmiş ancak somut olay bakımından lehe düzenlemenin tespit edilmesi için GOOGLE'a uygulanacak idari para cezasının her iki yönetmelik dikkate alınarak yeniden belirlenmesi gerektiğine hükmetmiştir.

(16) Bu çerçevede yapılacak değerlendirme için öncelikle lehe olan hükmün uygulanması ilkesinden bahsedilmesi gerekmektedir. Kaynağını Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 38. maddesinden alan ve aslında ceza hukuku kökenli bir ilke olan lehe olan hükmün uygulanması ilkesi, işlendiği zamanın hukuki normları uyarınca suç sayılan bir fiil, sonradan yürürlüğe giren bir düzenleme ile suç olmaktan çıkarılmış bulunuyorsa veya sonradan yürürlüğe giren düzenleme suçun işlendiği zaman mevcut olan düzenlemeye göre suçlunun lehine ise sonraki normun daha önce işlenmiş olan fiillere uygulanmasını öngörmektedir. Evrensel olarak kabul gören hukukun genel ilkelerinden biri olan bu ilke sadece adli cezalara değil, idari yaptırımlara da uygulanmaktadır.

(17) 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 2. maddesinde, "Kabahat" kavramının, Kanun'un karşılığında idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlamına geldiği; 3. maddesinde, bu Kanun'un, idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin

---

değerlendirilmektedir. Zira dosya konusu olayda ihlal süresinin beş yıldan uzun olduğu saptanmış olup mahkeme kararının bütünü incelendiğinde, ihlal süresine ilişkin herhangi bir hukuka aykırılık tespitine yer verilmediği ve idari işlemin bu yönden iptalini gerektirecek bir gerekçenin ortaya konulmadığı anlaşılmaktadır.

hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması hâlinde, diğer genel hükümlerinin, idarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacağı; "*Zaman bakımından uygulama*" başlıklı 5. maddesinde, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun zaman bakımından uygulamaya ilişkin hükümlerinin kabahatler bakımından da uygulanacağı, kabahatler karşılığında öngörülen idarî yaptırımlara ilişkin kararların yerine getirilmesi bakımından ise derhâl uygulama kuralının geçerli olduğu; bu maddenin atıf yaptığı 5237 sayılı Kanun'un 7. maddesinin ikinci fıkrasında, suçun işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanunların hükümleri farklı ise, failin lehine olan kanunun uygulanacağı ve infaz olunacağı kurala bağlanmıştır.

(18) 5252 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun'un "*Lehe olan hükümlerin uygulanmasında usul"* başlıklı 9. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Lehe olan hüküm, önceki ve sonraki kanunların ilgili bütün hükümleri olaya* uygulanarak*, ortaya çıkan sonuçların birbirleriyle karşılaştırılması suretiyle belirlenir*." kuralına yer verilmiştir.

(19) Bu doğrultuda rekabet ihlallerinin kabahat niteliği taşıması, kabahatlerin tabi olduğu ilkelere tabi olmaları sonucunu doğurmaktadır.[2] Böylelikle lehe olan hükmün uygulanması ilkesi gereğince mevcut dosyanın konusunu oluşturan mahkeme kararının yerine getirilmesini teminen, aşağıda, Mülga Ceza Yönetmeliği ve Yeni Ceza Yönetmeliği'nin somut olaya uygulanması suretiyle ortaya çıkan sonuç cezalar karşılaştırılmaktadır.[3]

(20) Kurulun 12.12.2024 tarihli ve 24-53/1180-509 sayılı kararında, GOOGLE'ın yayıncı reklam sunucusu pazarındaki hâkimiyetine dayanarak çeşitli uygulamalar aracılığıyla kendi SSP[4] hizmetine haksız avantaj sağladığı, teşebbüsün söz konusu kendini kayırma eyleminin rakiplerin faaliyetlerini zorlaştırıcı nitelikte olduğu ve GOOGLE'ın bu davranışıyla 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği tespit edilmiş ve Mülga Ceza Yönetmeliği'nin 3. maddesinde yer alan "diğer ihlaller" tanımı uyarınca cezanın uygulanması gerektiğine karar verilmiştir. Bu kapsamda Mülga Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, başlangıç ceza oranı GOOGLE'ın 2023 yılı gayri safi gelirinin %0,5'i ile %3'ü arasında bir oran olan %(.....) üzerinden tespit edilerek teşebbüs hakkında ceza takdirinde bulunulmuştur.

(21) Mülga Ceza Yönetmeliğinin 5. maddesinin üçüncü fıkrasının (b) bendi uyarınca GOOGLE'ın gerçekleştirdiği ihlalin süresinin beş yıldan fazla olması nedeniyle başlangıç ceza oranına bir katı oranında artırım yapılmak suretiyle temel ceza oranı %(.....) olarak hesaplanmıştır.

(22) Mülga Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesinde ağırlaştırıcı unsurlar düzenlenmiş olup "Ağırlaştırıcı unsurlar" başlıklı 6. maddenin birinci fıkrasında temel para cezasının; (a) ihlalin tekerrürü hâlinde her bir tekrar için ve (b) soruşturma kararının tebliğinden sonra kartele devam edilmesi durumunda, yarısından bir katına kadar artırılacağı hükme bağlanmıştır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise; (a) 4054 sayılı Kanun'un 4. veya 6. maddeleri kapsamında ortaya çıkan rekabet sorunlarının giderilmesine yönelik olarak

---

[2] ARI, B. (2020), Karşılaştırmalı Hukukta Rekabet İhlallerine Verilen Cezalar, Rekabet Kurumu Uzmanlık Tezi, s. 14.

[3] Detay için bkz. KAPLAN, O. (2021), "Danıştay Kararları Çerçevesinde İdari Yaptırımlarda Lehe Hükmün Uygulanması İlkesi", *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 16, S. 2, s. 445-486; ÖZKAN, G. (2020), "İdari Yaptırımlar, Lehe Kanun Uygulaması ve Yargıya Güven", *International Conference On Eurasian Economies 2020*," Session 6A: Hukuk, s. 175-185.

[4] Arz tarafı platformlar (supply side platforms-SSP)

verilen taahhütlere uyulmaması halinde yarısından bir katına kadar, (b) incelemeye yardımcı olunmaması halinde yarısına kadar ve (c) diğer teşebbüslerin ihlale zorlanması gibi hallerde dörtte bire kadar artırılabileceği düzenlenmektedir.

(23) Bu doğrultuda, 12.12.2024 tarihli ve 24-53/1180-509 sayılı Kurul kararında (410. paragraf) tekerrür ağırlaştırıcı bir unsur olarak dikkate alınmıştır:

> *"…geçmişte GOOGLE hakkında 4054 sayılı Kanun'un 6. maddesini ihlal ettiği gerekçesiyle verilen yukarıdaki Kurul kararlarının, mevcut soruşturmada para cezasının tespitinde tekerrür açısından dikkate alınıp alınmayacağının belirlenmesinde; söz konusu Kurul kararlarının, mevcut soruşturma kapsamında tespit edilen ihlale konu kötüye kullanma eyleminin başladığı tarihten geriye sekiz yıl gidildiğinde ulaşılan tarihten sonra tesis edilmiş olup olmadığı önem arz etmektedir. Buna göre mevcut soruşturmada, GOOGLE'ın hâkim durumunu kötüye kullanması sebebiyle doğan sorumluluğu 2015 yılından başladığı için GOOGLE hakkında ihlal tespiti içeren 19.09.2018, 13.02.2020, 12.11.2020 ve 08.04.2021 tarihli Kurul kararlarının mevcut soruşturmadaki ihlalin başlangıç tarihinden önceki sekiz yıl içinde alınmış olmaları nedeniyle ilgili kararların tekerrür uygulaması noktasında yargı içtihadıyla uygulanagelen süre şartını sağladığı değerlendirilmektedir."*

gerekçesi ile Mülga Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca, GOOGLE hakkında belirlenen temel para cezası, bir defa bir kat artırılmış olup teşebbüse uygulanacak nihai para cezası oranı %(.....) olarak belirlenmiştir.

(24) Kurul 12.12.2024 tarihli ve 24-53/1180-509 sayılı kararında Mülga Ceza Yönetmeliği'nin 7. maddesi kapsamında GOOGLE hakkında uygulanabilecek herhangi bir hafifletici unsur olmadığını tespit etmiş ve böylelikle nihai ceza oranı %(.....) olarak belirlenmiştir. Nihai ceza oranı 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca GOOGLE'ın 2023 yılında elde ettiği gayrisafi gelirlere uygulanmıştır. Nitekim 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 yılsonunda 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*." hükmü yer almaktadır Anılan hüküm uyarınca nihai idari para cezası miktarı (.....)-TL olarak belirlenmiştir.

(25) Lehe düzenleme ilkesinin somut olaya uygulanabilmesi amacıyla Yeni Ceza Yönetmeliği hükümlerinin GOOGLE'ın gerçekleştirdiği ihlal bakımından uygulanması ve elde edilecek somut cezanın teşebbüsün lehine olup olmadığı değerlendirilmelidir. Yeni Ceza Yönetmeliği'nde, başlangıç 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. Bu doğrultuda, başlangıç ceza oranının belirlenmesinde "kartel" ve "diğer ihlaller" ayrımına bağlı olarak getirilmiş olan alt ve üst sınırlar kaldırılmıştır. Bu bağlamda Yeni Ceza Yönetmeliği çerçevesinde GOOGLE'ın gerçekleştirdiği ihlal hakkında yapılan değerlendirme neticesinde ihlalin ağırlığı dikkate alınarak başlangıç ceza oranının %(.....) olarak belirlenmesi takdir edilmiştir.

(26) Temel ceza oranının belirlenmesinde dikkate alınması gereken bir diğer unsur, ihlalin süresidir. Mülga Ceza Yönetmeliği ile Yeni Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin üçüncü fıkraları uyarınca, ihlalin beş yıldan uzun sürmesi hâlinde başlangıç ceza oranının bir kat artırılması öngörülmektedir. Buna göre, GOOGLE'ın gerçekleştirdiği ihlalin süresinin

beş yıldan fazla olması nedeniyle Yeni Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin üçüncü fıkrasının (d) bendi uyarınca, %(.....) olarak belirlenen başlangıç ceza oranı bir katı oranında artırılmış ve böylelikle süre nedeniyle ağırlaştırılmış ceza oranı %(.....) olarak tespit edilmiştir.

(27) Temel para cezasının tespit edilmesini takiben, teşebbüse uygulanacak idari para cezasının nihai oranının belirlenmesi aşamasına geçilmektedir. Yeni Ceza Yönetmeliği'nde ağırlaştırıcı ve hafifletici unsurlara ilişkin çeşitli değişiklikler yapılmış olup lehe olan hükmün uygulanması ilkesi gereği GOOGLE'a verilecek idari para cezasının ağırlaştırıcı ve hafifletici unsurlar yönünden de değerlendirilmesi gerekmektedir.

(28) Yeni Ceza Yönetmeliği'nin "Ağırlaştırıcı unsurlar" başlıklı 6. maddesinin birinci fıkrasında; 4054 Kanun'un 4. ve/veya 6. maddesinin ihlal edildiğinin Kurul tarafından tespit edilmesinden sonra aynı teşebbüs veya teşebbüs birliği tarafından Kanun'un 4. ve/veya 6. maddesinin tekrar ihlal edilmesi halinde temel ceza oranının bir katına kadar artırılacağı hükmüne yer verilmiştir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise; soruşturma kararının tebliğinden sonra ihlale devam edilmesi, ihlalde belirleyici etkinin bulunması, Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Soruşturmalarda Uygulanabilecek Uzlaşma Usulüne İlişkin Yönetmelik'in 12. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan gizlilik yükümlülüğünün ihlal edilmesi halinde temel ceza oranının bir katına kadar artırılabileceği düzenlenmektedir.

(29) Buna göre, iptale konu 12.12.2024 tarihli ve 24-53/1180-509 sayılı Kurul kararında da tespit edildiği üzere GOOGLE'ın 19.09.2018 tarihli ve 18-33/555-273 sayılı, 13.02.2020 tarihli ve 20-10/119-69 sayılı, 12.11.2020 tarihli ve 20-49/675-295 sayılı, 08.04.2021 tarihli ve 21-20/248-105 sayılı Kurul kararlarında 4054 sayılı Kanunu ihlal ettiği tespit edilmiştir. Yeni Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesinin birinci fıkrası uyarınca teşebbüsün aynı Kanun'un 4. ve/veya 6. maddelerini tekrar ihlal etmesi halinde, ihlal sayısından bağımsız olarak, verilecek idari para cezası oranında bir kat artırım yapılması gerekmektedir. Bu çerçevede, yeni Ceza Yönetmeliği uyarınca GOOGLE hakkında %(.....) oranında belirlenen temel ceza oranı bir katı oranında artırılarak ağırlaştırılmış ceza oranı %(.....) olarak tespit edilmiştir.

(30) Hafifletici unsur yönünden konu ele alındığında, Yeni Ceza Yönetmeliği'nin hafifletici unsurlar başlıklı 7. maddesinin birinci fıkrasında, "*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. Bu bağlamda, Mülga Ceza Yönetmeliği'nde olduğu gibi Yeni Ceza Yönetmeliği'nde de hafifletici unsurlar örnekleyici olarak sayılmış olup hafifletici unsur uygulanması Kurulun takdirine bırakılmıştır. Yeni Ceza Yönetmeliği bakımından yapılan değerlendirme çerçevesinde hafifletici unsur indirimi uygulanmamasına karar verilmiştir. Böylelikle GOOGLE'a verilecek idari para cezasına esas nihai ceza oranı %(.....) olarak tespit edilmiştir.

(31) Açıklanan şekilde belirlenen nihai ceza oranı 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca GOOGLE'ın 2024 yılında elde ettiği gayrisafi gelirlere uygulanmıştır. Nitekim 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 yılsonunda 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.*" hükmü yer almaktadır. Bu hüküm uyarınca GOOGLE'ın 2024 yılının cirosu ((.....)-TL) esas alınarak takdiren %(.....) oranında idari para cezası uygulanması uygun görülmüş olup nihai idari para cezası miktarı 5.073.481.027,03-TL olarak belirlenmiştir. Her iki ceza yönetmeliğinin somut olaya uygulanması neticesinde GOOGLE hakkında Mülga Ceza Yönetmeliği kapsamında 12.12.2024 tarih ve 24-53/1180-509 sayılı Kurul kararında verilmiş olan nihai ceza miktarının daha düşük olduğu ve bu sebeple Mülga Ceza Yönetmeliği'nin lehe düzenleme niteliği taşıdığı anlaşılmaktadır.

(32) Öte yandan, Ankara 10. İdare Mahkemesinin 21.01.2026 tarihli ve 2025/682 E., 2026/117 K. sayılı kararındaki gerekçe de dikkate alınmak suretiyle teşebbüse uygulanacak idari para cezası miktarının belirlenmesinde aleyhe hüküm verme yasağı da gözetilmelidir. Aleyhe hüküm verme yasağı *(reformatio in peius)*, kanun yolu incelemesi yapan yargı merciinin, kanun yoluna konu edilen kararı, başvuran taraf aleyhine bozamaması, kaldıramaması veya değiştirememesi şeklinde tanımlanmaktadır. Aleyhe hüküm verme yasağı, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu (CMK)'nda[5] düzenlenmek suretiyle ceza muhakemesi hukukunda kanuni zeminde uygulanan bir ilkedir. CMK'nın ilgili hükümleri uyarınca[6], kanun yoluna sadece sanık lehine başvurulması durumunda, yeniden verilen hüküm, önceki hükümle belirlenmiş olan cezadan daha ağır/aleyhe olamayacaktır. Mevzuatta söz konusu yasağın idari merciler tarafından iptal kararları neticesinde tesis edilecek idari işlemler bakımından dikkate alınıp alınmayacağına dair açıklık bulunmamaktadır. Bununla birlikte Danıştayın yaklaşımı[7], aleyhe hüküm verme yasağının, idari yargılama usulü bakımından da geçerli olduğu yönündedir. Nitekim Ankara 10. İdare Mahkemesinin 21.01.2026 tarihli ve 2025/682 E., 2026/117 K. sayılı kararında da iptal kararı sonrasında Kurul tarafından tesis edilecek işlemde de bu yasağın nazara alınması gerektiği açıkça zikredilmiştir. Aleyhe hüküm verme yasağı somut olay bakımından dikkate alındığında, Kurulun GOOGLE hakkında tesis edeceği kararın iptale konu 12.12.2024 tarihli ve 24-53/1180-509 sayılı kararında teşebbüse verilmiş olan 2.607.563.963,59-TL idari para cezası tutarından yüksek olmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

(33) Yukarıda açıklanan gerekçeler doğrultusunda GOOGLE'a 12.12.2024 tarihli ve 24-53/1180-509 sayılı Kurul kararında tespit edilen 2.607.563.963,59-TL tutarında idari para cezası uygulanmasına karar verilmiştir.

[5] 04.12.2004 tarihinde kabul edilen 5271 sayılı Kanun. Resmi Gazete: 17.12.2004/25673.
[6] Bkz. CMK'nın 265, 283, 307/5, 309/4 ve 323/2 numaralı maddeleri.
[7] Danıştay 6. Dairesi, E.2018/5130, K.2021/14355 T.22.12.2021.

I. SONUÇ

(34) Düzenlenen rapora ve incelenen dosya kapsamına göre, Ankara 10. İdare Mahkemesinin 21.01.2026 tarihli ve 2025/682 E., 2026/117 K. sayılı kararının gereğinin yerine getirilmesini teminen;

1. Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti., Google International LLC, Google LLC, Google Ireland Limited ve Alphabet Inc.ten oluşan ekonomik bütünlüğe 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, üçüncü fıkrasının (d) bendi ve 6. maddesinin birinci fıkrası uyarınca 2024 yılı gayrisafi gelirleri üzerinden %(…..) oranında olmak üzere (…..)-TL tutarında idari para cezası uygulanmasına,
2. 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, Google Reklamcılık ve Pazarlama Ltd. Şti., Google International LLC, Google LLC, Google Ireland Limited ve Alphabet Inc.ten oluşan ekonomik bütünlüğe 12.12.2024 tarihli ve 24-53/1180-509 sayılı kararda tespit edilen (…..)-TL tutarında idari para cezası uygulanmasına

gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.