

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2023-3-046
Karar Sayısı : **25-40/953-551**
Karar Tarihi : 23.10.2025

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN, Rıdvan DURAN,
Ayşe USLU CEVLEK

B. RAPORTÖRLER : Emircan AKSAKAL, Özlem NARHİN POLAT, Hafize KÖSE,
Oğuzhan ÇİFÇİ, Alime Aysu ÖĞRETEN, Furkan Sefa
DEMİRİSOY, Zeynep Özge AĞRI

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : - Genveon İlaç Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
Temsilcileri: Metin PEKTAŞ, Av. Buse GÜLER, Av. Zehra
Ahsen KAYACI, Av. Oğuzhan TUĞLA
Adres: Esentepe Mah. Kore Şehitleri Cad. No:40 İç Kapı
No:6 Şişli/İSTANBUL

- (1) **D. DOSYA KONUSU:** Rekabet Kurulunun 31.10.2024 tarihli ve 24-44/1029-439 sayılı kararı uyarınca Genveon İlaç Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi hakkında hükmedilen idari para cezasının yeniden değerlendirilmesi talebi.
- (2) **E. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurulu'nun (Kurul) 09.11.2023 tarihli ve 23-53/1004-M sayılı kararıyla, hâkim durumunu kötüye kullanarak rakiplerin pazara girişini zorlaştırmak ve çalışan ayartmama anlaşmasına taraf olmak iddialarına yönelik olarak AbbVie Tıbbi İlaçlar San. ve Tic. Ltd. Şti. (ABBVIE) hakkında; ABBVIE ile Pfizer PFE İlaçları AŞ (PFIZER) arasında rekabete hassas bilgi paylaşımı yapıldığı iddiasına yönelik olarak ABBVIE ve PFIZER hakkında; çalışan ayartmama anlaşmasına taraf oldukları iddialarına yönelik olarak ABBVIE, Abdi İbrahim İlaç San. ve Tic. AŞ, AstraZeneca İlaç San. ve Tic. Ltd. Şti., BASF Türk Kimya San. ve Tic. Ltd. Şti., Bausch+Lomb Sağlık ve Optik Ürünleri Tic. AŞ, Bayer Türk Kimya San. Ltd. Şti., Glaxosmithkline İlaçları San. ve Tic. AŞ, İlko İlaç San. ve Tic. AŞ, Johnson&Johnson Malzeme San. ve Tic. Ltd. Şti., Liba Laboratuvarları AŞ, Menarini Sağlık ve İlaç San. Tic. AŞ, Merck İlaç Ecza ve Kimya Tic. AŞ, Merck Sharp Dohme İlaçları Ltd. Şti., Michael Page NEM İstihdam Danışmanlığı Ltd. Şti., Panasonic Elektronik Satış AŞ, PFIZER, Sanofi İlaç San. ve Tic. AŞ, SIFI İlaç AŞ ve World Medicine İlaç San. ve Tic. AŞ hakkında soruşturma açılmıştır.
- (3) Ayrıca Kurul, Amgen İlaç Ticaret Ltd. Şti., Araştırmacı İlaç Firmaları Derneği, Chiesi İlaç Ticaret AŞ, Gilead Sciences İlaç Ticaret Ltd. Şti., Özbay Sağlık Danışmanlık İnşaat Mimarlık San. ve Tic. Ltd. Şti. ve UCB Pharma AŞ hakkında soruşturma açılmasına yer olmadığına 09.11.2023 tarih ve 23-53/1004-364 sayılı karar vermiştir.
- (4) Soruşturma sürecinde, Kurulun 21.02.2024 tarihli ve 24-09/165-M sayılı kararıyla, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespitine yönelik olarak Adeka İlaç San. ve Tic. AŞ, Arven İlaç San. ve Tic. AŞ, Berko İlaç ve Kimya San. AŞ, Bilim İlaç Sanayii ve Tic. AŞ, Daiichi Sankyo İlaç Tic. Ltd. Şti., Drogan İlaçları San. ve Tic. AŞ, Genveon İlaç San.

ve Tic. AŞ (GENVEON), Neutec İlaç San. Tic. AŞ, Novartis Sağlık, Gıda ve Tarım Ürünleri San. ve Tic. AŞ, Sanovel İlaç San. ve Tic. AŞ, Santa Farma İlaç San. AŞ ve Servier İlaç ve Araştırma AŞ hakkında soruşturma açılmasına karar verilmiştir. Ayrıca, soruşturma süreci devam ederken elde edilen bulgular doğrultusunda, Kurulun 27.06.2024 tarihli ve 24-27/646-M sayılı kararıyla, 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespitine yönelik olarak Argis İlaç Sanayi ve Ticaret AŞ, Farmatek İlaç Sanayi ve Ticaret AŞ ve Helba İlaç İç ve Dış Sanayi Ticaret AŞ'nin soruşturmaya taraf olarak eklenmesine karar verilmiştir.

- (5) Ek olarak Kurulun 04.04.2024 tarihli ve 24-16/366-M sayılı kararıyla 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin birinci fıkrası uyarınca soruşturma süresi, bitiminden itibaren altı ay olmak üzere 09.11.2024 tarihine kadar uzatılmıştır.
- (6) Soruşturma sürecinde elde edilen bulgularda yer alan ve soruşturma tarafı olmayan Amgen İlaç Ticaret Ltd. Şti. ve Novo Nordisk Sağlık Ürünleri Ticaret Limited Şirketi hakkındaki şüphelerin giderilememesi üzerine, Kurul 10.10.2024 tarihli ve 24-41/978 sayılı kararı ile anılan teşebbüsleri soruşturmaya dâhil etmiştir.
- (7) GENVEON hakkında açılan soruşturmaya ilişkin olarak hazırlanan Soruşturma Bildirimi, 06.03.2024 tarihli yazı ile tarafa tebliğ edilmiş olup teşebbüsten 30 gün içinde birinci yazılı savunmasını göndermesi talep edilmiştir. GENVEON tarafından gönderilen birinci yazılı savunma dilekçesi, Rekabet Kurumu (Kurum) kayıtlarına 18.04.2024 tarih ve 51019 sayıyla intikal etmiştir.
- (8) Ek olarak, Kurum kayıtlarına 21.06.2024 tarih ve 53163 sayı ile intikal eden yazıda GENVEON tarafından uzlaşma başvurusu yapılmış olup söz konusu başvuruda özetle; 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinde düzenlenen uzlaşma usulüne ilişkin başvuru hakkının kullanılmak istendiği, uzlaşma talebinin kabulü ile usule ilişkin sürecin başlatılması ve GENVEON hakkında yürütülen soruşturmanın uzlaşma usulü ile sonlandırılması talep edilmiştir.
- (9) Devam eden süreçte elde edilen bilgi ve belgeler ışığında, anılan başvuru hakkında hazırlanan 02.07.2024 tarihli ve 2023-3-046/BN-20 sayılı Bilgi Notu, Kurulun 04.07.2024 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 24-28/666-M sayı ile uzlaşma görüşmelerine başlanmasına karar verilmiştir. Bu çerçevede 26.07.2024 tarihinde GENVEON yetkilileri ile uzlaşma görüşmesi gerçekleştirilmiştir.
- (10) Uzlaşma görüşmesi kapsamında, Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Soruşturmalarda Uygulanabilecek Uzlaşma Usulüne İlişkin Yönetmelik uyarınca dosya konusu iddiaların içeriği, isnat edilen ihlalin niteliği, kapsamı ve süresi, ihlal isnadına dayanak oluşturan başlıca belgeler, sürecin uzlaşma ile uygulanması halinde uygulanabilecek indirim oranı ve uzlaşma tarafına verilebilecek idari para cezası aralığı hakkında bilgi verilmiştir. Teşebbüsün uzlaşma görüşmelerine istinaden ek beyanları Kurum kayıtlarına 16.08.2024 tarih ve 55264 sayı ile intikal etmiştir.
- (11) GENVEON ile gerçekleştirilen uzlaşma görüşmesi ve elde edilen bilgiler çerçevesinde hazırlanan 01.10.2024 tarihli Bilgi Notu, Kurulun 03.10.2024 tarihli toplantısında görüşülerek 24-40/934-MUA sayı ile uzlaşma ara kararı alınmıştır. Anılan uzlaşma ara kararı, GENVEON tarafından 03.10.2024 tarihinde tebellüğ edilmiş olup GENVEON'un uzlaşma metni 23.10.2024 tarih ve 58087 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (12) Uzlaşma metninde GENVEON; çalışan ayartmama anlaşması yapmak suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiğini ve ihlale ilişkin idari para cezasının Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye

Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik'in 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca tespit edileceğini kabul ederek bahse konu hususları idari yargıda dava konusu yapmayacağını belirtmiştir.

- (13) GENVEON tarafından gönderilen uzlaşma metni çerçevesinde hazırlanan 25.10.2024 tarihli Bilgi Notu, Kurulun 31.10.2024 tarihli toplantısında görüşülmüş ve GENVEON'un uzlaşma metninde ihlalin varlığı ve kapsamı ile uzlaşma ara kararında öngörülen azami idari para cezası oranını ve tutarını açıkça kabul ettiği belirtilerek;
- GENVEON'un rakipleriyle iş gücü piyasasında birbirlerinin çalışanlarını işe almamaya yönelik olarak centilmenlik anlaşmaları yapmak suretiyle anlaşma/uyumlu eylem içerisinde olduğuna ve bu yolla 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiğine,
 - Bu nedenle GENVEON'a 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası ve Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi, ikinci fıkrası, üçüncü fıkrasının (b) bendi ve 7. maddesinin birinci fıkrası uyarınca 2023 yılı gayrisafi geliri üzerinden % (.....) oranında olmak üzere 47.629.593,93 -TL idari para cezası uygulanmasına,
 - 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin yedinci fıkrası ve Uzlaşma Yönetmeliği'nin 4. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca uzlaşma usulü sonucunda teşebbüse verilecek idari para cezasında %25 oranında indirim uygulanmasına,
 - Bu kapsamda uzlaşma usulü sonucunda teşebbüse 2023 yılı gayrisafi gelirleri üzerinden nihai olarak % (.....) oranında ve 35.722.195,45 -TL tutarında idari para cezası uygulanmasına ve

GENVEON bakımından soruşturmanın sonlandırılmasına 24-44/1029-439 sayı ile karar verilmiştir.

- (14) GENVEON tarafından 10.10.2025 tarih ve 74669 sayılı yazı ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 10. maddesi kapsamında yapılan başvuruda özetle;
- GENVEON'un *"ihlalin varlığı ile kapsamını kabul eden taraf"* olma noktasında hiçbir itirazının bulunmadığı,
 - Uygulanacak idari para cezasına esas alınan matrahın, aynı dosyada diğer teşebbüsler bakımından alınan kararlar ile yakın dönem aynı ihlal tipi bakımından alınmış olan kararlar karşısında GENVEON bakımından hakkaniyetsiz bir sonucu ortaya çıkardığı,
 - Bu nedenle kararın İYUK'un 10. maddesi uyarınca yeniden değerlendirilmesinin talep edildiği,
 - Öğretide ve içtihadta da yükümlendirici bireysel idari işlemin her zaman geri alınabileceğinin veya kaldırılabilceğinin kabul edildiği,
 - Ankara 18. İdare Mahkemesi'nin benzer bir duruma ilişkin olarak aldığı 2023/2444 E. ve 2024/1846 K. sayılı kararında; *"davacının uzlaşma safhasında ihlalin varlığını ve idari para cezasını kabul etmiş olmasının eğer varsa hesaplama hatasını veya hesaplama farklılığını da kabul ettiği anlamına gelmeyeceği, dolayısıyla söz konusu durumun uzlaşma metninde yer almadığı bu durumda dava konusu yapılamayan unsurlardan olmadığına açık olduğu"* ifadelerinin yer aldığı,
 - Soruşturmanın iş gücü piyasasına ilişkin olması nedeniyle, toplam hasıla yerine personel giderine bağlı bir matrah hesabı ya da ihlal konusu faaliyete karşılık

gelecek şekilde farklı bir matrah tespiti yapılmasının hakkaniyetli ve isabetli olacağı,

- Nitekim 26.07.2023 tarihli ve 23-34/649-218 sayılı, 27.02.2024 tarihli ve 24-10/170-66 sayılı Kurul kararlarında toplam hasıla yerine Kurul tarafından farklı bir matrahın cezaya esas matrah olarak belirlendiği,
- GENVEON açısından karardaki matrah takdirinin, yukarıda bahsi geçen kararlarda toplam ciro üzerinden değil, personel harcamaları ya da bu harcamaya yakınsayacak bir gider kalemi matrah alınarak tesis edilen ceza miktarının üzerinde olduğu,
- Söz konusu farklılığın, GENVEON bakımından hakkaniyetsiz sonuçlar doğurmasının yanı sıra hukuki belirlilik ve eşitlik ilkelerine de aykırılık teşkil ettiği,
- Maddi hata olabileceği düşünülen bu durum karşısında kararın yeniden değerlendirilerek GENVEON bakımından da idari para cezasına esas alınacak matrahta benzer bir standardın benimsenmesinin gerektiği,
- Bu kapsamda söz konusu kararın cezaya esas alınan matrah bakımından değiştirilmesinin, GENVEON hakkında yeniden bir işlem tesis edilmesinin talep edildiği

ifade edilmiştir.

- (15) Bu kapsamda GENVEON özetle, Kurulun 31.10.2024 tarihli ve 24-44/1029-439 sayılı kararının idari para cezasının hesaplanmasına esas teşkil eden cironun belirlenmesine yönelik kısmının İYUK'un 10. maddesi kapsamında yeniden değerlendirilerek ilgili kararda GENVEON aleyhine uygulanan idari para cezasının yeniden revize edilerek işlem tesis edilmesini talep etmiştir.
- (16) Söz konusu iddialara ilişkin olarak düzenlenen 17.10.2025 tarih ve 2023-3-046/BN-54 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (17) **F. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notu'nda; GENVEON hakkında hükmedilen idari para cezasının tespitinde baz alınan gayri safi gelirin, yıllık toplam personel giderlerinin toplam yıllık maliyete oranlanması ile bulunan oran üzerinden belirlenmesi ve GENVEON aleyhine 31.10.2024 tarihli ve 24-44/1029-439 sayılı Kurul kararı ile tesis edilen idari para cezasının yeniden belirlenmesi talebine ilişkin yapılacak değerlendirmenin Kurulun takdirinde olduğu sonuç ve kanaatine ulaşıldığı ifade edilmiştir.

G. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

- (18) 10.10.2025 tarih ve 74669 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal eden başvuruda özetle; 31.10.2024 tarihli ve 24-44/1029-439 sayılı Kurul kararında GENVEON hakkında hükmedilen idari para cezasının hesaplanmasına esas teşkil eden cironun belirlenmesine yönelik kısmın İYUK'un 10. maddesi kapsamında yeniden değerlendirilmesi talep edilmektedir. Bu kapsamda, GENVEON tarafından yapılan başvuruya ilişkin değerlendirmeler aşağıda yer almaktadır.
- (19) İYUK'un "İdari makamların sükutu" başlıklı 10. maddesi,

"1. İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler.

2. Otuz gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer otuz günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler. Otuz günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı, isteminin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez. Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren dört ayı geçemez. Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, otuz günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler.”

hükümlerini içermektedir.

- (20) İlgili madde bir idari işlem veya eylem tesis edilmesini sağlamak üzere ilgili idareye başvuru yapılması olanağını ve idarelerin başvuruya cevap vermemesi halinde idarenin susmasına bağlanan hukuki sonucu düzenlemektedir. İYUK'un 10. maddesindeki düzenleme, idarelere yapılan ve cevapsız kalan başvurulara ilişkin genel bir düzenleme niteliğindedir.¹ İYUK'un 10. maddesi kapsamında düzenlenen zımni ret işleminin ortaya çıkabilmesi için idarelerce hâlihazırda mevcut olmayan ve sıfırdan tesis edilmek üzere bir idari işlem ya da eylem için başvuruda bulunulması gerekmektedir.²
- (21) GENVEON'un başvurusu her ne kadar şeklen İYUK'un 10. maddesi kapsamında yapılmış olsa da; hem başvuru içeriği hem de mevcut hukuki durum göz önüne alındığında, söz konusu talebin, idareyi sıfırdan bir işlem tesis etmeye veya harekete geçmeye zorlamaktan ziyade mevcut işlemin yeniden değerlendirilmesine yönelik olarak yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla söz konusu başvurunun İYUK'un 10. maddesi kapsamında yapılmış bir başvuru olarak nitelendirilmesi uygun olmayacaktır.
- (22) İYUK'un “Üst Makamlara Başvurma” başlıklı 11. maddesinin ilk fıkrası ise “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.” hükmünü amirdir.
- (23) Anılan hüküm gereği ilgililer tarafından, Kurul kararının kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması dava açma süresi içerisinde Kurul'dan istenebilmektedir. Bu kapsamda başvuru sahibinin, idari para cezasının tespitinde baz alınan gayri safi gelirin, yıllık toplam personel giderlerinin toplam yıllık maliyete oranlanması ile bulunan oran üzerinden belirlenmesi ve GENVEON hakkında tesis edilen idari para cezasının yeniden değerlendirilmesi talebinin İYUK'un 11. maddesi çerçevesinde ele alınması uygun olacaktır.
- (24) 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 İYUK'un 7. maddesinde altmış gün olarak belirlenmiştir. 4054 sayılı Kanun'un “Sürelerin Başlama Tarihi” başlıklı 54. maddesi, “Rekabet Kurulu kararlarında süreler gerekçeli kararın taraflara tebliğ tarihinden itibaren başlar.” hükmünü haizdir. Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, tarafların dava açma süresi içinde, bir başka deyişle bahse konu idari işlemin kendilerine tebliğinden itibaren altmış gün içinde geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem tesis edilmesi yönünde muhatap idareye

¹ ÖZTABAN, Pınar. “2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. Maddesi Kapsamında Sosyal Hakların Dava Edilebilirliği”. Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 13/2 (2025), 493-513, s. 496.

² GÖZÜBÜYÜK, Şeref/DİNÇER, Güven; İYUK, 1. B, 1996, Ankara, s. 226.

başvurabileceği anlaşılmaktadır. Kurulun gerekçeli kararı, GENVEON'a 05.03.2025 tarihinde Ulusal Elektronik Tebligat Sistemi aracılığıyla tebliğ edilmiştir. Söz konusu yeniden değerlendirme başvurusu ise GENVEON tarafından 10.10.2025 tarihinde yapılmıştır. Dolayısıyla, anılan başvurunun yasal süresi içinde yapılmadığı anlaşılmaktadır.

- (25) Bu kapsamda, yasal süresi içinde yapılmayan başvurunun reddedilmesi gerektiği kanaat ve sonucuna ulaşılmıştır.

H. SONUÇ

- (26) Yapılan yeniden değerlendirme sonucunda; İYUK'un 10. ve 11. maddeleri kapsamında 31.10.2024 tarihli ve 24-44/1029-439 sayılı Kurul kararının kaldırılmasına, geri alınmasına, değiştirilmesine veya yeni bir işlem yapılmasına yer olmadığına gerekçeli kararın tebliğinden itibaren 60 gün içinde Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açık olmak üzere, OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.