

## CORONA GÜNLERİNDE REKABET HUKUKU

*Prof. Dr. Tekin Memiş\**

### GİRİŞ

Orhan Pamuk, romanına bir kitap okudum hayatım değişti diye başlıyordu. Biz bir kitap okuyunca hayatımız değişmedi gerçi ama bir virüs sadece bizim değil bütün dünyanın hayatını değiştirdi. Gerçekten Pandemi nedeniyle bütün dünyada alışkanlıklar değişti, iş yapma biçimi değişti, eğitimlerimiz hatta sempozyumlarımız değişti ve hukukun kuralları da değişmeye başladı. Eski, özlediğimiz hayata dönüş için henüz net bir tarih verilemiyor.

Hukukun değiştiği, mahkemelerin online mahkemeye dönüşmeye başladığı, hak düşürücü sürelerle zamanaşımı sürelerinin durduğu, şirketlerin kar dağıtımlarının engellendiği olağanüstü bir dönem yaşıyoruz. Bütün kuralların değiştiği yerde rekabet hukuku kurallarının değişmesi de kaçınılmazdır.

Özdemir Asaf diyor ya: “Bütün renkler aynı hızla kirleniyordu, /Birinciliği beyaza verdiler”. Rekabet hukuku kuralları şairin dediği kadar değişmeyecek belki ama nihayetinde ana kurallar olan temel üç kurala bazı istisnalar gelmesi bile ciddi bir değişime işaret sayılmalıdır.

Bu çalışmada bu değişimler anlatılacaktır.

Rekabet hukuku, rekabetin bizatihi kendini koruyan ve piyasada eksiksiz bir rekabetin varlığını amaçlayan kurallar bütünüdür. Bu nedenle piyasadaki şartların piyasa dışında oluşmasını, rakipler arasındaki anlaşma ve uyumlu eylemleri, hakimiyet oluşturacak şekilde birleşme ve devralmaları ve nihayet hakim durumun kötüye kullanılmasını

---

\*Beykent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ticaret Hukuku Öğretim Üyesi, [tekinmemis@beykent.edu.tr](mailto:tekinmemis@beykent.edu.tr),  
ORCID: 0000-0002-3354-3226

yasaklamaktadır. Rekabet hukuku, yasaklayıcı kurallarla piyasada var olan rekabetin devamlılığını sağlamayı amaçlamaktadır.

Rekabet hukuku kurallarının -diğer hukuk kurallarında olduğu gibi- her zaman aynı şekilde uygulanması ve yorumlanması sakıncalara yol açabilmektedir. Her durumda, özellikle de kriz dönemlerinde saf, pür rekabet kurallarının uygulanması istenen yararı sağlamamaktadır. Bu nedenle rekabet hukukunun yasaklayıcı hükümleri, bazı istisnai hükümlerle esnetilmekte, yumuşatılmaktadır. Örneğin 4054 sayılı Kanun'un 4. Maddesine 5. Madde ile grup muafiyetleri istisnası getirilmektedir. Yine 7. Maddede düzenlenen birleşmeye ilişkin kurallara rekabet otoriteleri, "batmakta olan işletme" gibi istisnaları düzenleyebilmektedir.

## **I. PANDEMİ SÜRECİNE REKABET HUKUKUNUN İLK TEPKİLERİ**

Rekabet hukukunda pandemi süreci ile birlikte ilk etkiler, rekabet otoritelerinin inceleme ve değerlendirmelerinin yavaşlaması ve buna bağlı olarak soruşturma ve yerinde incelemelerin aksamasıdır. Nitekim Avrupa Birliğinde birçok rekabet otoritesi, birleşme ve devralmalardaki inceleme sürelerini uzatma yönünde kararlar almışlardır. Bu tepkilerin benzerleri diğer kurumlarda da aynı şekilde gerçekleşmiştir. Yargı yavaşlamış, okullar tatil edilmiş ve online eğitimlere geçilmiştir.

Maddi anlamda rekabet hukukunun ilk etkileri ise -tahmin edileceği üzere- bütün ülkelerde fiyat yükseltmelerine ya da stoklamalarına karşı idari para cezalarının uygulanması olarak karşımıza çıkmıştır. Türkiye'de de Rekabet Kurumu aynı yönde açıklamalar yapmıştır<sup>1</sup>. Maske ve dezenfektan stoklamalarına karşı idari para cezaları uygulanmaya başlanmıştır<sup>2</sup>. Benzer şekilde diğer ülke rekabet otoriteleri ve diğer devlet kurumları; sağlık kuruluşlarına, dezenfektan ile tek kullanımlık eldivenler gibi koruyucu malzeme üreticilerine uyarılar yapmış, fiyat artırımını ile stok yapmaktan kaçınmaları uyarısında bulunmuştur. Aksine davranışların derhal yaptırımlarla karşılaşacağı da vurgulanmıştır<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Rekabet Kurulu'nun 23.3.2020 tarihli duyurusu için bkz. <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Guncel/kamuoyuna-duyuru-3b18d865266dea11811700505694b4c6>

<sup>2</sup> Bu konudaki haberler için bkz. <https://www.yenisafak.com/ekonomi/firsatcilara-gecit-yok-maske-stoklayanlara-ceza-yagdi-3531539>; <https://www.memurlar.net/haber/895140/firsatcilara-gecit-yok-maske-stoklayanlara-ceza-yagdi.html> (son ziyaret tarihi 21 Ekim 2020).

<sup>3</sup> Örnekler için bkz. <https://cms.law/en/int/>.

## II. AVRUPA BİRLİĞİ GEÇİCİ ÇERÇEVE DÜZENLEMELERİ

Rekabet hukukunun düzenlemek istediği alan, serbest piyasadaki rekabettir. Bu alanın düzenlenebilmesi, bütün dünyada iki temel aktörün denetimine bağlıdır. Bunlardan ilki, en büyük ekonomik gücü teşkil eden devlettir diğeri de teşebbüslerdir. Devletin serbest piyasada rekabeti bozmadaki rolü yadsınamaz. Devletin rekabeti bozucu eylemleri denetlenmez ve kontrol altına alınmaz ise etkin bir rekabet hukuku asla tesis edilemez. Devletin rekabet hukuku alanını bozmasına engel olmak için getirilen kurallar “devlet yardımları” başlığı altında toplanır. Buna karşın özel sektörün rekabeti bozucu eylemleri daha kolay denetlenmektedir. Özel sektöre yönelik rekabete ilişkin kurallar, rekabet kanunları olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim Türkiye’de devlet yardımları ile ilgili bir düzenleme bulunmaz iken özel sektörün (teşebbüslerin) rekabeti bozucu eylemlerine karşı 4054 sayılı Rekabetin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

Avrupa Birliği ise, rekabeti en fazla bozucu aktör olan devlet yardımlarına ilişkin kurallarını oluşturmuş ve bu konuya ilişkin ciddi denetim mekanizmalarını kurmuştur. İşte aşağıda bu anlamda rekabet hukukuna ilişkin pandemi etkisi ile meydana gelen değişimleri bu iki başlık altında ele almayı uygun buldum.

### A. Devlet Yardımları Alanında Değişim

Korona salgınının ciddi ekonomik etkileri göz önüne alındığında, AB Komisyonu 20 Mart 2020’de Devlet yardımı için Geçici Çerçeveyi kabul etti<sup>4</sup>. Geçici Çerçeve, AB Komisyonu tarafından dikkate alınan beş tür yardım tedbirini Avrupa devlet yardımları yasası ile uyumlu kabul etmektedir. Avrupa Birliği üye devletleri tarafından bu kapsamda devlet yardımı önlemlerinin yapılabilmesine imkân sağlanmıştır<sup>5</sup>.

Devlet yardımlarına ilişkin Avrupa Birliğinin bu düzenlemeleri sonrasında önce Almanya arkasından ise Fransa ilk devlet yardımlarını komisyondan onaylatmıştır.

Almanya, Geçici Çerçeve temelinde Komisyona Alman Kalkınma Bankası (Kreditanstalt für Wiederaufbau-"KfW") tarafından uygulanacak iki ayrı destek tedbirini

---

<sup>4</sup>Mitteilung der Kommission Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 (2020/C 91 I/01).

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/germany/news/20200222-staatliche-beihilfen-kommission-genehmigt-massnahmen-deutschlands\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20200222-staatliche-beihilfen-kommission-genehmigt-massnahmen-deutschlands_de).

bildirmiştir.

Bu destek aşağıdakileri kapsamaktadır:

(i) her büyüklükteki şirkete verilen krediler için riskin yüzde 90'ına kadar olan bir kredi programı, bu kredilerin vadesi 5 yıl olabilir ve şirketin likidite ihtiyaçlarına bağlı olarak 1 milyar Euro'ya kadar çıkabilir ve

ii) Konsorsiyum olarak daha büyük krediler sağlayabilmek için KfW'nin özel bankalarla birlikte kredi programı da geliştirebilecektir. Buna göre, hükümetin karşıladığı risk bir kredinin yüzde 80'ine kadar çıkabilecektir (ancak bu bir şirketin toplam borcunun yüzde 50'sinden fazla olamayacaktır).

Bu destekler, KfW'nin koronavirüs salgınından etkilenen şirketlere düşük faizli kredi şeklinde likidite sağlamak şeklinde gerçekleştirilecektir<sup>6</sup>.

Komisyon, Almanya tarafından bildirilen önlemlerin/devlet yardımlarının Geçici Çerçeve'de belirtilen koşulları yerine getirdiğini tespit etmiştir. Bir şirkete verilen kredi miktarı öngörülebilir likidite ihtiyaçları ile orantılı olmalı ve krediler ancak bu yılın sonuna kadar ve en fazla altı yıl olmak üzere verilebilmelidir. Ayrıca KfW, ticari bankalarla yaptığı anlaşmalarda, indirimli krediden doğan faydanın likidite ihtiyacı olan şirketlere aktarılmasını sağlayacaktır.

### **B. Teşebbüslere Yönelik Rekabet Kurallarında Değişim**

Rekabet hukuku alanında teşebbüslere yönelik bir başka farklı açıklama Avrupa Birliğinden gelmiştir. Avrupa Birliği, 8 Nisan 2020 tarihinde yayınladığı Geçici Çerçeve (Temporary Framework) ile rekabet hukukundaki değişim konusunda öncü bir rol oynamıştır<sup>7</sup>. Bu Geçici Çerçevede ilginç bir şekilde rakipler arasındaki anlaşmalar ve iş birliklerine belirli şartlar altında rekabet hukuku bakımından göz yumulabileceği vurgulanmıştır. Üretimin artırılması amaçlı olarak teşebbüslerin, üretimi, depolamayı ya da işletmeleri birlikte koordine edebilmesine imkân sağlanmaktadır. Normal zamanlarda aslında izin verilmeyecek ve yasaklanacak teşebbüslerin bu tür girişimlerine Corona krizi

---

<sup>6</sup> Bu konuda bkz. [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/schutzschild-fuer-beschaefigte-und-unternehmen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=10](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/schutzschild-fuer-beschaefigte-und-unternehmen.pdf?__blob=publicationFile&v=10)

<sup>7</sup> Communication From The Commission, Temporary Framework for assessing antitrust issues related to business cooperation in response to situations of urgency stemming from the current COVID-19 outbreak ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/framework\\_communication\\_antitrust\\_issues\\_related\\_to\\_cooperation\\_between\\_competitors\\_in\\_covid-19.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/framework_communication_antitrust_issues_related_to_cooperation_between_competitors_in_covid-19.pdf)).

sebebiyle geçici olarak izin verilmektedir. Ancak bu tür iş birlikleri için Komisyon bazı kriterleri de öngörmektedir. Fakat bu kriterler öncesinde teşebbüslerin yapılan iş birliğinin rekabet ihlali olup olmadığını kendilerinin değerlendirmesi, bu değerlendirmeleri yaparken de Komisyonca hazırlanan kılavuzlardan yararlanılması gerektiği özellikle vurgulanmıştır<sup>8</sup>.

Avrupa Komisyonunun Geçici Çerçevesi kapsamında muafiyetle ilgili üç farklı kriter öngördüğü söylenebilir<sup>9</sup>. Bu üç kriter de kümülatif yani birlikte bulunmalıdır.

1. Alınan tedbirler gerçekten ve objektif olarak Covid-19 sürecinde ihtiyaç duyulan ilaç ya da malzemelerin üretimin artırılmasına hizmet etmelidir.
2. Çok uzun süreli bir işbirliği olmamalı (sadece Covid-19 tehlikesinin devam edeceği bir zaman diliminde olmalıdır).
3. Covid 19'un getirdiği ihtiyaçları karşılama amacını aşan bir anlaşma olmamalıdır.

Geçici Çerçeve sonrasında üye ülke rekabet düzenlemeleri de ardı ardına yapılmaya başlanmıştır. Üye ülkelerin düzenlemeleri birbirinden farklı olmakla birlikte aynı amaca yönelmişlerdir ve Corona krizine yönelik piyasadaki olumsuz etkilerin aşılmasına ilişkindir.

İngiltere, 19 Mart 2020 tarihinde rekabet hukukunda bazı konuları daha serbest bir hale getirmiştir. Bu düzenleme, süpermarketler arasındaki iş birlikteliğini kolaylaştırmak üzerinedir. Bu düzenleme ile birlikte, marketler, birbirlerinin depolarını kullanabilecekler yine birbirlerinin taşıma ve teslim araçlarından faydalanabileceklerdir. Yine münferit marketler, birbirlerinin personelinden de yararlanabileceklerdir. Birbirleri ile stok konusunda da bilgi değişimi yapabileceklerdir<sup>10</sup>. Arkasından 27 Mart 2020 tarihinde ve sonrasında sağlık alanında rekabet kurallarını gevşeten bir kanun çıkarılmıştır<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup>Bkz. Communication From The Commission, Temporary Framework for assessing antitrust issues related to business cooperation in response to situations of urgency stemming from the current COVID-19 outbreak, dipnot: 4.

<sup>9</sup>**Christian Burholdt/Katrin Kurz:** Kartellrecht in Zeiten von covid-19, PharR. 2020, s. 231.

<sup>10</sup> Bkz. <https://blog.handelsblatt.com/rechtsboard/2020/03/27/kartell-und-missbrauchsverbot-in-der-corona-krise/>.

<sup>11</sup>**Maxim Kleine/Tim Schaper/David Fila/Noby Criac/Norton Rose:** Covid-19-Krise-Wie retten wir den Wettbewerb?, Newdienst Compliance 2020, 22006.

Fransa’da el hijyen ürünlerinde fiyat artırımını engelleyecek ve fiyat artırımlarına ağır yaptırımları öngören, satıcılarla eczanelerde fiyatın kötüye kullanımını engelleyen bir düzenleme çıkarılmıştır<sup>12</sup>.

Norveç ise pandemi krizinde nakliye endüstrisini rakipler arasındaki işbirliği yasağına karşı anti-tröst yasasından muaf tutmuştur. Her şeyden önce, bu durum hasta taşıyan havayollarının birlikte çalışmasını ve malzemelerin nakliyesini sağlamalıdır. Kanun, 31 Ekim 2020 tarihine kadar geçerli olacaktır. Yine kanun değişikliği ile çeşitli birleşme ve devralmaların kontrol önemleri ve başvuru süreleri uzatılmaktadır<sup>13</sup>.

Almanya, Rekabet Kanunu’nda değişiklikler yapmış, bazı rekabet otoriteleri de kılavuzlar yayınlamıştır<sup>14</sup>.

Avrupa Birliği dışında Amerika Birleşik Devletleri’nde rakipler arası da dahil olmak üzere şirketler arasında iş birliğine imkân sağlanmıştır. Rekabet otoriteleri, COVID-19 ile ilgili sorulara 7 takvim günü içinde cevap vermektedir. Corona kapsamında ortak girişimlere daha kolay izin verilmektedir. Ayrıca krizin üstesinden gelmek için gerekli ise fiyatlara, ücretlere, sonu çara veya maliyetlere ilişkin şirkete özgü verilerin, teknik bilginin değişimi mümkün olabilir ve bu eylemler cezalandırılmayacaktır. Yine kural olarak, sağlık hizmeti sağlayıcıları arasındaki satın alma anlaşmalarının rekabet yasasını ihlal etmeyeceği belirtilmektedir<sup>15</sup>.

### **III. TÜRK REKABET HUKUKUNDA CORONA ETKİLERİ**

Yukarıda açıklandığı üzere Rekabet Kurumunun sayfasında sadece bir adet krize ilişkin açıklama bulunmaktadır. Yine Rekabet Kurumu başkanı tarafından özellikle fiyatlara yönelik bir açıklama da yapılmıştır. Ancak bunun dışında Rekabet Kurulu’nun kriz dönemine ilişkin diğer rekabet otoritelerinin yaptığı gibi bir kılavuz yayınlamadığı görülebilmektedir. Rekabet kurallarında krizin etkilerine ilişkin ne gibi değişimlerin

---

<sup>12</sup>Kleine/ Schaper/ Fila/ Criac/ Rose, (c).

<sup>13</sup> <https://www.openhoff.eu/de/news-detail/uebersicht-ueber-die-massnahmen-von-kartellbehoerden-aufgrund-der-covid-19-krise>.

<sup>14</sup> Örneğin Almanya, Rekabet Kanunu’nda değişiklikler yapmıştır: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/AktuelleMeldungen/2020/28\\_05\\_2020\\_Corona-bedingte\\_%C3%84nderungen\\_GWB.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/AktuelleMeldungen/2020/28_05_2020_Corona-bedingte_%C3%84nderungen_GWB.html); İngiltere: <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-competition-law-during-coronavirus-crisis/united-kingdom>.

<sup>15</sup> <https://www.openhoff.eu/de/news-detail/uebersicht-ueber-die-massnahmen-von-kartellbehoerden-aufgrund-der-covid-19-krise>.

olacağına ilişkin de -diğer ülkelerin rekabet otoriteleri ile karşılaştırıldığında- daha geri planda kaldıklarını tespit etmemiz gerekmektedir.

Rekabet hukukunun düzenleyici otoritesinden rekabet kurallarını değiştirmesi beklenmese de en azından kılavuzlar ve döneme ilişkin daha çok açıklama yapması beklenebilirdi. Bu noktada en azından diğer ülkelerin yaklaşımlarından faydalanılarak daha geniş bir kriz kılavuzu çıkarılabilirdi.

Son olarak hukukun, rekabet kurallarının ve uygulamaların kriz zamanlarına uyum sağlaması gerekir. En azından aktif bir şekilde bugüne kadar krize ilişkin değişimlerde geri planda kalan Kurumun en azından kriz dönemine ilişkin inceleme ve soruşturmalarında kararları ile krize ve değişimlere uyumu beklenebilir. Bu tür krizler, esasen yargının ya da Rekabet Kurulu gibi otoritelerin yeni ve kalıcı emsal içtihatlarına kapı aralamaktadır.

Tebliğimi Ahmet Hamdi Tanpınar'ın sözleri ile bitirmek istiyorum:

«Tecrübe bir kişinin değil, bütün medeniyetindir».

