

Rekabet Kurumu Başkanlığından,

REKABET KURULU KARARI

Dosya Sayısı : 2022-5-041 (Soruşturma/Uzlaşma)
Karar Sayısı : 23-14/230-74
Karar Tarihi : 16.03.2023

A. TOPLANTIYA KATILAN ÜYELER

Başkan : Birol KÜLE
Üyeler : Ahmet ALGAN (İkinci Başkan), Şükran KODALAK,
Hasan Hüseyin ÜNLÜ, Ayşe ERGEZEN,
Cengiz ÇOLAK, Berat UZUN

B. RAPORTÖRLER: Mert ÖZMEN, Serkan GÜMÜŞ, Asena YAMAN, Dilara TÜRK,
Elif YAVUZ, Ali Ozan ŞAHANER, Mine ŞEVİK

C. BAŞVURUDA

BULUNAN : Resen

D. İLGİLİ TARAF : - Sınav Basın Yayın Dağıtım Org. San. ve Tic. AŞ
Temsilcisi: Hamdi PINAR
Mustafa Kemal Mah. Dumlupınar Blv. No:266 Tepe Prime
A Blok No:81 Çankaya/Ankara

- (1) **E. DOSYA KONUSU:** Rekabet Kurulunun 23.11.2022 tarihli, 22-52/776-M(1) sayılı kararı ile Ankara'da faaliyet gösteren sekiz özel öğretim kurumunun 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespitine yönelik olarak yürütülen soruşturma kapsamında Sınav Basın Yayın Dağıtım Org. San. ve Tic. AŞ tarafından sunulan uzlaşma metni neticesinde soruşturmanın Sınav Basın Yayın Dağıtım Org. San. ve Tic. AŞ bakımından sonlandırılması.
- (2) **F. İDDİALARIN ÖZETİ:** Sınav Basın Yayın Dağıtım Org. San. ve Tic. AŞ (SINAV) ve Çözüm Dergisi Yay. San. ve Tic. Ltd. Şti.nin (ÇÖZÜM) öğretim hizmetlerine ilişkin fiyatları birlikte tespit etmek suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un (4054 sayılı Kanun) 4. maddesini ihlal ettikleri iddiası.
- (3) **G. DOSYA EVRELERİ:** Rekabet Kurulunun (Kurul) 21.07.2022 tarihli toplantısında, İstanbul ve Ankara illerinde bulunan ilköğretim ve ortaöğretim (lise) düzeyindeki özel okulların okul ücretlerini birlikte belirlediğine ilişkin şüphenin araştırılması uygun görülmüştür. Buna ilişkin olarak 28.09.2022 tarih ve 2022-5-041/BN-01 sayılı Bilgi Notu hazırlanmıştır. Söz konusu Bilgi Notu, Kurulun 06.10.2022 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 22-45/662-M sayılı Kurul kararı ile İstanbul ve Ankara illerinde faaliyet gösteren ilköğretim ve ortaöğretim düzeyindeki özel okullar ve Türkiye Özel Okullar Derneği hakkında 4054 sayılı Kanun 40. maddesinin birinci fıkrası uyarınca aynı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edilip edilmediğine yönelik olarak önaraştırma yapılmasına karar verilmiştir.
- (4) Önaraştırma sonucunda hazırlanan 10.11.2022 tarihli ve 2022-5-041/ÖA sayılı Önaraştırma Raporu, Kurulun 23.11.2022 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 22-52/776-M(1) sayılı kararla özel öğretim alanında faaliyet gösteren, aralarında SINAV'ın da bulunduğu sekiz teşebbüs hakkında 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edilip edilmediğine yönelik olarak aynı Kanun'un 41. maddesi uyarınca soruşturma açılmasına karar verilmiştir. Kurul kararıyla başlatılan soruşturma kapsamında; SINAV

tarafından gönderilen ilk yazılı savunma 30.12.2022 tarih ve 34270 sayı ile Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.

- (5) Soruşturma süreci devam ederken SINAV tarafından gönderilen ve Kurum kayıtlarına 19.12.2022 tarih ve 33882 sayı ile giren başvuruda 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca uzlaşma talebinde bulunulmuştur. Söz konusu başvuru üzerine hazırlanan 13.01.2023 tarihli ve 2022-5-041/BN-07 sayılı Bilgi Notu Kurulun 19.01.2023 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 23-05/50-M sayı ile uzlaşma görüşmelerine başlanmasına karar verilmiştir.
- (6) Uzlaşma görüşmelerine başlanmasına ilişkin Kurul kararını takiben 02.02.2023 tarihinde, SINAV temsilcisi ile Kurum merkez binasında uzlaşma görüşmesi gerçekleştirilmiştir. Dosya kapsamında elde edilen bilgi ve belgeler çerçevesinde hazırlanan 20.02.2023 tarihli ve 2022-5-041/BN-09 sayılı Bilgi Notu, Kurulun 23.02.2023 tarihli toplantısında görüşülmüş ve 23-10/160-MUA sayılı uzlaşma ara kararı verilmiştir.
- (7) İlgili karar SINAV tarafından 01.03.2023¹ tarihinde tebellüğ edilmiş olup teşebbüs tarafından bu karara istinaden hazırlanan uzlaşma metni 07.03.2023 tarih ve 36306 sayı ile süresi içinde Kurum kayıtlarına intikal etmiştir.
- (8) Söz konusu uzlaşma metninde SINAV ara kararda belirtilen hususları kabul ederek soruşturmanın uzlaşma ile sonlandırılmasını talep etmiştir.
- (9) Yukarıda yer verilen süreç sonucunda hazırlanan 13.03.2023 tarih ve 2022-5-041/BN-010 sayılı Bilgi Notu görüşülerek karara bağlanmıştır.
- (10) **H. RAPORTÖR GÖRÜŞÜ:** İlgili Bilgi Notu'nda özetle; Kurulun 23.02.2023 tarihli ve 23-10/160-MUA sayılı uzlaşma ara kararı ile SINAV tarafından sunulan uzlaşma metni çerçevesinde, anılan teşebbüs hakkındaki soruşturmanın uzlaşma usulü ile sonlandırılabilceği ifade edilmiştir.

I. İNCELEME VE DEĞERLENDİRME

I.1. İlgili Taraf Hakkında Bilgi (SINAV)

- (11) 2011-2012 yılında ilkökul düzeyinde eğitim faaliyetlerine başlamadan önce dershanecilik ve yayıncılık alanlarında faaliyet gösteren SINAV'ın, günümüzde farklı illerde 70'e yakın şubesi bulunmakta olup şubelerle ilişkileri ağırlıklı olarak franchise anlaşmaları ile yürütülmektedir. Bununla birlikte, Ankara Eryaman ve Keçiören Ovacık'ta bulunan okullar ana teşebbüsün bünyesinde yer almaktadır. İstanbul Çekmeköy şubesi ve İzmir'deki şubelerde ise ana teşebbüsün ortaklığı mevcuttur. SINAV'ın "Sınav" markası dışında, Türkiye'de franchise anlaşması bulunan "Puan" markası altında dört adet kurs merkezi ve yayınları bulunmaktadır.

I.2. İlgili Pazar

I.2.1. İlgili Ürün Pazarı

- (12) Soruşturmanın konusu, sekiz rakip okulun 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal edip etmediklerinin tespitine ilişkindir. Bu kapsamda ilgili ürün pazarı tanımlanırken ilk olarak özel okulların fiyat ve sunulan olanaklar bakımından devlet okullarından ayrıştığı değerlendirilmektedir. Tüketici gözündeki bu ayrışma, özel okullar ve devlet okulları arasında farklı rekabet koşullarının meydana gelmesiyle sonuçlanmaktadır.

¹ Elektronik Tebligat Yönetmeliği'nin 9. maddesinin altıncı fıkrasında yer alan "Elektronik yolla tebligat, muhatabın elektronik tebligat adresine ulaştığı tarihi izleyen beşinci günün sonunda yapılmış sayılır." hükmü gereği 24.02.2023 tarihinde yapılan e-tebligatın tebellüğ tarihi 01.03.2023 olmaktadır.

Dolayısıyla devlet okullarının özel okullar üzerinde rekabetçi baskı unsuru olmaktan uzak olduğu ve özel okulların kendi içerisinde rekabet halinde olduğu değerlendirilmektedir.

- (13) Özel okulların kendi içindeki rekabet unsurları ise; okulun köklü ve bilinirliğinin yüksek olması, öğretmenlerin alanlarındaki deneyimi, azami sınıf mevcutları, ikinci yabancı dil seçeneği, kampüs içerisinde yer alan spor alanlarının çeşitliliği (açık/kapalı basketbol sahası, yüzme havuzu vb.), kampüsün öğrencilerin sanatsal yeteneklerini geliştirmek için yeterli donanıma sahip olması, hijyen koşulları, uluslararası nitelikte programların sunuluyor olması, çift diploma imkanı tanınması, üniversiteye bağlı bir vakıf okulu olunması, sahip olunan teknolojik altyapı gibi imkânlardan oluşmaktadır. Bu yönüyle bakıldığında özel okulların da kendi içerisinde çok çeşitli ölçeklerde faaliyet göstererek tüketici gözünde farklılaşabildikleri söylenebilecektir. Öte yandan, ülkemizde özel öğretimin 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu'nda belirtilen ilkeler çerçevesinde gerçekleştirilmesi ve özel öğretim hizmetlerinin herhangi başka bir hizmet ile ikame olarak değerlendirilmemesi nedenleriyle mevcut dosya kapsamında ilgili ürün pazarının özel okullarda sunulan öğretim hizmetlerini ve öğretim dışı hizmetleri de içerecek şekilde; "ilköğretim ve ortaöğretime yönelik özel okul işletmeciliği hizmetleri pazarı" olarak tanımlanabileceği değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, İlgili Pazarın Tanımlanmasına İlişkin Kılavuz'un 20. paragrafında; *"inceleme konusu işlem, gerek ürün gerekse de coğrafi açıdan olası alternatif pazar tanımları çerçevesinde rekabet açısından endişeler yaratmıyor ya da alternatif tüm tanımlar açısından rekabeti bozucu bir etki söz konusu oluyorsa pazar tanımı yapılmayabilir"* ifadeleri yer almaktadır. Bu çerçevede, mevcut dosya bakımından kesin bir ilgili ürün pazarı tanımı yapılmamıştır.

1.2.2. İlgili Coğrafi Pazar

- (14) Haklarında soruşturma başlatılan teşebbüslerin genel itibarıyla Ankara'da faaliyet göstermeleri ve ilköğretim ile ortaöğretim düzeyindeki özel okulların öğrenci portföyünün, çoğunlukla il sınırları içerisindeki öğrencilerle sınırlı olması sebebiyle ilgili coğrafi pazar "Ankara" olarak belirlenebilecektir. Ancak mevcut dosya kapsamında yapılacak değerlendirmeleri etkilemeyeceğinden ilgili coğrafi pazar tanımı yapılmamıştır.

1.3. Sektöre İlişkin Düzenleme ve Uygulamalar

- (15) Eğitim sektörü geniş bir mevzuat çerçevesinde düzenlenmiştir. Bunlardan en kapsamlı olanının Milli Eğitim Temel Kanunu (Temel Kanun) olduğu söylenebilecektir. Temel Kanun; Türk milli eğitiminin düzenlenmesinde esas olan amaç ve ilkeleri, eğitim sisteminin genel yapısını, öğretmenlik mesleğini, okul bina ve tesislerini, eğitim araç ve gereçlerini ve Devletin eğitim ve öğretim alanındaki görev ve sorumluluğu ile ilgili temel hükümleri içermektedir. Ayrıca ilgili kanunun 17. maddesinde; resmi, özel ve gönüllü her kuruluşun eğitimle ilgili faaliyetlerinin, Milli Eğitim amaçlarına uygunluğu bakımından Milli Eğitim Bakanlığının denetimine tabi olduğu belirtilmiştir.
- (16) Temel Kanun'a göre daha dar kapsamlı olan ve bu doğrultuda daha detaylı düzenlemeler içeren Özel Öğretim Kurumları Kanunu ise; Türkiye Cumhuriyeti uyruklu gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri veya özel hukuk hükümlerine göre yönetilen tüzel kişiler tarafından açılacak özel öğretim kurumlarına kurum açma izni verilmesi, kurumun nakli, devri, personel çalıştırılması, kurumlara yapılacak malî destek ve bu kurumların eğitim-öğretim, yönetim, denetim ve gözetimi ile yabancılar tarafından açılmış bulunan özel öğretim kurumlarının; eğitim-öğretim, yönetim, denetim, gözetim ve personel çalıştırılmasına ilişkin usûl ve esasları düzenlemektedir.

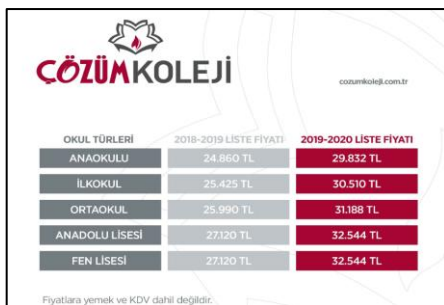
- (17) İşbu Kanun'un mali hükümlere ilişkin 12. maddesinde; okulların faaliyetlerini sadece kazanç sağlamak için düzenleyemeyeceği ancak Türk millî eğitiminin amaçları doğrultusunda eğitimin kalitesini yükseltmek, gelişmelerine fırsat ve imkân verecek yatırımlar ve hizmetler yapmak üzere gelir sağlayabilecekleri belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 13. maddesinde ise; *“Öğrenim ücreti ve diğer ücretler, kurumlarca her yıl tespit edilerek ocak ayından itibaren en geç mayıs ayında ilân edilir.”* hükmü yer almakta olup ücretlerin hangi esaslara göre tespit, tayin, ilân ve tahsil edileceği 5580 *“Millî Eğitim Bakanlığı Özel Öğretim Kurumları Yönetmeliği”* (MEB Yönetmeliği) ile düzenlenmektedir.
- (18) MEB Yönetmeliği'nin 53. maddesine göre okullar; ücretlerini, veli veya kursiyerlerle yapacakları ve Bakanlıkça belirlenerek Genel Müdürlük internet sayfasında yayımlanan özel sözleşmelerinde sağlayacaklarını belirttikleri eğitim ve öğretim imkânlarına, gelişmelerine imkân verecek yatırım ve hizmetler ile diğer işletme giderlerine göre tespit etmelidir. Aynı maddenin devamında *“Ancak okulların ara sınıflarının eğitim ücreti bir önceki eğitim öğretim yılında ilan edilen, okulda devam eden öğrencilerin ücreti ise öğrenci kayıt sözleşmesinde belirlenen eğitim ücretine bir önceki yılın ortalama (Y.İ-ÜFE+TÜFE)/2 oranına en fazla % 5 oranında artış yapılarak belirlenir. Ders yılı içerisinde kayıt yaptıran öğrencilerin bir sonraki yılın eğitim ücretleri kayıt yaptırdığı yıl için ilan edilen eğitim ücreti üzerinden; öğrenim gördüğü yıla ilişkin indirim şartları ortadan kalkan öğrencilerin bir sonraki yılın eğitim ücretleri ise öğrencinin okula kayıt olduğu yıldaki indirimsiz ücrete öğrenim gördüğü her yıl için bu fıkra da belirtilen oranda artış yapılarak belirlenir.”* denilmektedir.
- (19) Bu noktada belirtmek gerekir ki yukarıda yer verilen maddenin azami zam oranının hesaplanmasına ilişkin *“bir önceki yılın ortalama (Y.İ-ÜFE+TÜFE)/2 oranına en fazla % 5 oranında artış yapılarak belirlenir”* ibaresi değişikliğe uğramış, 06.01.2023 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren *Millî Eğitim Bakanlığı Özel Öğretim Kurumları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik* ile *“yapılacak artış oranı, yılsonu TÜFE oranı dikkate alınarak Bakanlıkça belirlenen oranı aşmayacak şekilde tespit edilir”* şeklinde değiştirilmiştir.
- (20) Yönetmelik hükmünde ifade edildiği üzere, eğitim ücretlerinde yapılacak artış oranına ilişkin sınır *“okulların ara sınıflarına”* yönelik olup başlangıç sınıfları olan 1, 5 ve 9. sınıfları ve eğitim ücretinin dışındaki diğer yan hizmetleri kapsamamaktadır.
- (21) Sektöre ilişkin mevzuata yönelik olarak MEB Yönetmeliği'nin 54. maddesinde bir başka önemli hususa yer verilmektedir. Buna göre; *“Kurumlar, öğrenci veya kursiyerlerden; yemek, kahvaltı, servis, pansiyon/yatakhane, kitap-kırtasiye, kıyafet, etüt ve benzeri hizmetler karşılığında alacakları ücretleri Mayıs ayının sonuna kadar ayrıca tespit ederler”* denilmiştir. Hükmün devamında ise söz konusu yan hizmetler konusunda velilere alım zorunluluğu getirilemeyeceği ifade edilmiştir. Ayrıca öğrencilerden MEB Yönetmeliği'nde belirtilenlerin dışında herhangi bir ad altında ücret alınamayacağı da yine hüküm altına alınmıştır.
- (22) Yer verildiği üzere Yönetmelik hükümleri oldukça açık olmakla birlikte bu çerçevedeki uygulamanın ne şekilde olduğuna değinmek yerinde olacaktır. 2023 yılındaki Yönetmelik değişikliğinden önceki dönemler dikkate alındığında MEB'in yıllara sâri olarak farklı yöntemler izlediğini söylemek mümkündür. MEB tarafından 2022 yılı azami zam oranı hesaplanırken bir önceki yılın *on iki aylık ortalamalarına göre hesaplanan* ÜFE ve TÜFE oranı esas alınmış, öte yandan 2021 yılı zam oranı hesaplamasında ise bir önceki yılın *yıllık enflasyon* rakamları üzerinden hesaplama yapılmıştır.

- (23) Yönetmelik hükmünün MEB tarafından uygulanmasında değişiklik gösteren bir diğer hususu da zamma esas alınan enflasyon dönemi oluşturmaktadır. Mevzuata göre özel okullar fiyatlarını Ocak-Mayıs aylarında ilan edebildiklerinden 2020 yılının öncesindeki azami zam oranları, eğitim ücretinin ilan edildiği aydan hemen önceki 12 ayın enflasyonuna göre belirlenebilmekteydi. Böylece ücret ilanının yapıldığı döneme göre değişkenlik gösteren farklı azami oranlarının kullanılması söz konusu olmaktadır. Mevcut durumda ise bu durum yeknesaklaştırılmış ve ücretin ilan edildiği aydan bağımsız olarak her halde bir önceki yılın Ocak-Aralık enflasyonu dikkate alınmaya başlanmıştır. Bu noktada uygulamanın mevzuattan farklılaştığını söylemek mümkündür.
- (24) Bu bağlamda değinilmesi gereken son husus ise ücret ilanının yapılabileceği son tarihe ilişkindir. Özel öğretim kurumlarına ilişkin ücretler mevzuata göre en geç Mayıs ayının sonunda ilan edilebiliyor olsa da bu süre 2021-2022 ve 2022-2023 öğretim dönemleri için MEB onayı ile 1 Ağustos'a kadar uzatılmıştır.
- (25) Yukarıda yer verilen mevzuat ve uygulamalar MEB tarafından Millî Eğitim Bakanlığı Bilişim Sistemleri (MEBBİS) programı ile takip edilmektedir. Özel okulların ücretlerini her yılın Mayıs ayının sonuna kadar ya da uzatılmış haliyle 1 Ağustos'a kadar Türk Lirası cinsinden belirleyerek MEBBİS programına işlemleri gerekmektedir. Fiyatlarını henüz MEBBİS'e işlememiş olan okullar ücret tahsilatında bulunamamakta, okullar tarafından ilgili yılın hesaplanan ara sınıf zam oranının üzerindeki bir orana tekabül eden fiyatların sisteme işlenmesi mümkün olmamakta ve okulların sisteme girdikleri fiyatları aşacak şekilde bir talepte bulunmaları MEB Yönetmeliği'ne aykırılık oluşturmaktadır.
- (26) MEB Yönetmeliği'ne aykırı davranılması durumunda uygulanacak yaptırımlar bu yönetmeliğin dayanağı olan Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 7. maddesinde düzenlenmektedir. Bu maddede, özel öğretim kurumunun; bu Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan yönetmelik ve yönergelerde belirtilen hükümlere aykırı fiillerde bulunması halinde ilgili kuruma brüt asgari ücretin beş katı idari para cezası uygulanacağı, söz konusu fiillerin tekrarı hâlinde ceza miktarının beş kat artırılacağı ve bu fiillerin üçüncü kez tekrarlanması hâlinde ise kurum açma izni ile iş yeri açma ve çalışma ruhsatının iptal edileceği belirtilmektedir.

1.4. Yerinde İncelemelerde Elde Edilen Belgeler²

- (27) **Belge-1:** SINAV'da yapılan incelemede edinilen ve SINAV yetkilisi (.....) ile ÇÖZÜM yetkilisi (.....) arasında gerçekleşen 20.12.2018-21.12.2018 tarihli *WhatsApp* yazışmasında okulların liste fiyatlarına ilişkin paylaşılan görsel ve kullanılan ifadeler aşağıda yer almaktadır.

(.....):



OKUL TİRLERİ	2018-2019 LİSTE FİYATI	2019-2020 LİSTE FİYATI
ANAOKULU	24.860 TL	29.832 TL
İLKOKUL	25.425 TL	30.510 TL
ORTAOKUL	25.990 TL	31.188 TL
ANADOLU LİSESİ	27.120 TL	32.544 TL
FEN LİSESİ	27.120 TL	32.544 TL

Fiyatlara yemek ve KDV dahil değildir.

² E-posta ve *Whatsapp* yazışmalarındaki ifadeler, belgelerin aslına sadık kalmak amacıyla herhangi bir düzeltme yapılmaksızın aynı şekliyle alınmıştır.

(.....):

"Abi bizde iki türlü fiyat var

1.İç kayıtlar:

İç kayıtlara

% 13 zam yapıp kayıtları yeniliyoruz

2.Dış kayıtlar:

Dış kayıtların liste fiyatlarına % 20 zam yaptık

3.İç kayıtlarda pazarlık yapmıyoruz geçen kış kayıt oldukları ücrete direk % 13 zamyapıp kayıtları yeniliyoruz

4.Dış kayıtlara 1 Ocaktan başlamak üzere % 20 den başarak her ay %2 düşerek kampanya indirimi yapıyoruz

Yani ocak -şubat ayında %20 indirimi

MART:%18

NİSAN %16

indirimi gibi

Artı yemek ücreti

4250 tl olacak (3 öğün)

Buna artı olarak birde kardeş, öğretmen, peşin indirimi var

Bizim bu yıl iç kayıt ortalamamız19.767tl

Gelecek yıl iç kayıt ortalama hedefi: 22000 tl nin üstü olacak

Dış kayıt ortalama hedefi

24000 tl ve üzeri olur diye hedef koyduk"

(.....):

"Tamamdır (.....). Siz de takip edersiniz zaten bizimkileri de bu ücretlerin altına düşürmeyeceğim inşallah. İyi akşamlar.

(.....), geçen yılki 19.767'ye bu seneki hedeflenen 22.000'tlye yemek dahil mi?"

(.....):

"Yemek dahil abi

Ancak bu ortalama genel ortalmadır

Ücretsizlerde var bu ortalamanın içinde"

(.....):

(.....) bey, akşam Ovacık'daki arkadaşlarla sizin okul ücretlerini paylaştım. "Bu rakamlar çok yüksek,öğrenci alamayız" diye itiraz ettiler. Ben de sabah gelip sizinle görüşmesi için ilgili arkadaşı okula gönderdim. Gelen arkadaşı siz de dinleyin. Eğer sizinki fazla ise siz indirin bizimki az ise biz yükseltelim. Ancak her halükarda makul olan ve iki okulumuzun da yararına olan bir ücret belirleyelim. İyi geceler diliyorum."

- (28) **Belge-2:** Aydın Yayıncılık ve Eğitim Hizmetleri İnş. Tic. ve San. AŞ'de (NESİBE AYDIN) yapılan incelemede edinilen ve Yönetim Kurulu (.....) ile SINAV yetkilisi (.....) arasında gerçekleşen 12.08.2022 ve 16.08.2022 tarihli WhatsApp yazışmalarında kullanılan ifadeler aşağıda yer almaktadır.

12.08.2022 tarihli yazışma:

(.....):

"(.....)merhaba; Yemek fiyatını görüşmek için toplantı yapacak mıyız?"

(.....):

"Hocam merhaba, Bugün üyelerin bir kısmı ile görüştüm ancak vakıflar başta olacak şekilde bu konudan çekindiler. Haftaya 5-6 kişilik küçük bir toplantı planlayacağım. Salı veya Çarşamba olur muhtemelen..."

(.....):

“Teşekkürler iyi akşamlar.”

16.08.2022 tarihli yazışma:

(.....):

“(.....)Hocam merhaba, yarın 15.30’da zoom toplantısı size uygun mu? Katılımcılar: ABC, Maya, Yükselen, Beştepe, Arı, Nesibe Aydın”

(.....):

“Uygun”

(.....):

“(Toplantıya ilişkin Zoom linki)

Günaydın. 15.30 görüşmesi için bağlantıyı iletiyorum.”

(.....):

“Günaydın Teşekkürler”

- (29) Soruşturma sürecinde NESİBE AYDIN ve SINAV tarafından yukarıda yer verilen belgenin devamının bulunduğu ifade edilmiştir. Buna ilişkin yazışma kayıtlarını içeren belge NESİBE AYDIN’dan talep edilmiş ve Kurum kayıtlarına 07.02.2023 tarih ve 35507 sayı ile giren cevabi yazıda aşağıdaki yazışmaları içeren WhatsApp ekran görüntüsü NESİBE AYDIN tarafından sunulmuştur:

17.08.2022 tarihli yazışma:

(.....) (saat 09.06):

“(Toplantıya ilişkin Zoom linki)

Günaydın. 15.30 görüşmesi için bağlantıyı iletiyorum.”

(.....) (saat 09.33):

“Günaydın Teşekkürler”

(.....) (saat 15.34):

“(.....) Hocam bağlanıyor musunuz?”

(.....) (saat 15.36):

“Bağlanmıyorum”.

I.5. Değerlendirme

- (30) Mevcut soruşturma kapsamında SINAV hakkındaki iddialar ÇÖZÜM ile rekabete aykırı fiyat anlaşması yapılmasından ve NESİBE AYDIN, Göksu Program Yazılım Eğitim Öğretim Bilgisayar Sistemleri Yay. İnş. Taah. ve San. Ltd. Şti. (ABC), Maya-Gen Eğitim Yayıncılık Bilgisayar İnş. Gıda Turizm Tic. Ltd. Şti. (MAYA), Yükselen Koleji Eğitim AŞ (YÜKSELEN), ESS Eğitim Hizmetleri AŞ (BEŞTEPE) ve Özel Arı Eğitim ve Öğretim San. Tic. AŞ (ARI) okulları ile okullarda sunulan yemek hizmetlerinin fiyatlarına ilişkin rekabete aykırı davranışta bulunulmasından ibarettir. İzleyen alt başlıklarda tarafları, kapsamı, tarihleri ve niteliği itibarıyla birbirinden ayrılan iki iddia dosya kapsamında elde edilen bilgi ve belgeler çerçevesinde ayrı ayrı değerlendirilmiştir.

I.5.1. ÇÖZÜM ile Fiyat Tespitinde Bulunulduğu Şüphesine İlişkin Değerlendirme

- (31) Dosya kapsamında SINAV’da gerçekleştiren yerinde incelemede elde edilen ve SINAV ile ÇÖZÜM arasında 2018 yılının Aralık ayında gerçekleşen yazışmaları içeren Belge-1 fiyat tespiti iddiasının temelini oluşturmaktadır. Söz konusu belge SINAV’ın Yönetim Kurulu (.....) ve ÇÖZÜM’ün Yönetim Kurulu Üyesi (.....) arasındaki WhatsApp yazışmasına ilişkindir.
- (32) Belgenin içeriğine bakıldığında ilk olarak ÇÖZÜM’ün ortağı tarafından anaokulu, ilkokul, ortaokul, anadolu lisesi ve fen lisesi düzeylerinde 2018-2019 ve 2019-2020

eğitim dönemlerine ait liste fiyatlarını içerir ekran görüntüsüne yer verildiği görülmektedir. Akabinde yine ÇÖZÜM tarafından mevcut kayıtlı öğrencilerine (iç kayıt) yapılacak zam oranı ve yeni kayıt (dış kayıt) alınacak öğrencilere uygulanacak zam oranı paylaşılmıştır. Geleceğe dönük bu stratejik bilgiler haricinde iç kayıtlarda pazarlık yapılmadığı bilgisi; dış kayıtlarda ise erken kayıt indirimlerinde uygulanacak indirim politikasına ilişkin detaylı bilgiler, erken kayıt dışında indirim konu diğer kriterler ve yemek ücreti bilgisi belgede yer almaktadır. Ek olarak ÇÖZÜM tarafından gelecek yıl için hedeflenen ortalama iç kayıt ve dış kayıt gelirleri de SINAV yetkilisine iletilmiştir.

- (33) Belgenin devamında, paylaşılan bilgileri alan SINAV yetkilisinin “*Tamamdır (.....) bey. Siz de takip edersiniz zaten bizimkileri de bu ücretlerin altına düşürmeyeceğim. İnşallah.*” şeklindeki cevabını ÇÖZÜM’e ilettiği görülmektedir. Hemen ardından SINAV yetkilisi tarafından hedeflenen ortalama kayıt gelirlerine yemek ücretlerinin dâhil edilip edilmediği sorgulanmakta, ÇÖZÜM de buna ilişkin cevabını bildirmektedir.
- (34) Belgenin buraya kadar açıklanan kısmında ÇÖZÜM’ün gelecek kayıt dönemine ilişkin liste fiyatlarını henüz alenileşmeden SINAV’a sunmuş olduğu görülmektedir. Zira MEB Yönetmeliği’ne göre özel okulların ücretlerini 1 Ocak’tan itibaren ilan etmeye başlayabildikleri dikkate alındığında bilgi paylaşımının 20.12.2018 tarihinde gerçekleşmesi 2019-2020 öğretim dönemine ilişkin liste fiyatlarının kamuya açılmamış stratejik bilgi niteliğinde olduğunu göstermektedir. Liste fiyatları dışında yine geleceğe dönük çeşitli zam oranları, indirim politikası, yemek ücretleri ve ortalama kayıt hedefleri gibi rekabete hassas stratejik bilgiler de ÇÖZÜM tarafından SINAV ile paylaşılmaktadır. Bu bilgileri alan SINAV yetkilisinin ise fiyatlarını ÇÖZÜM’ün altına düşürmeyeceğini taahhüt ederek, buna ilişkin takibin ÇÖZÜM tarafından yapılabileceğini ifade etmesiyle tarafların bağımsız iradelerinin ötesine geçen irade uyuşmasının kurulmuş olduğu değerlendirilmektedir.
- (35) Aynı belge kapsamında yukarıdaki yazışmanın geçtiği tarihten bir gün sonra gerçekleşen yazışmadan, SINAV yetkilisinin ÇÖZÜM’den aldığı fiyat bilgisini SINAV’ın Ovacık (Keçiören) şubesine bildirdiği ve ilgili şubenin “*Bu rakamlar çok yüksek, öğrenci alamayız*” şeklinde itirazda bulunduğu, bunun üzerine bir şube yetkilisinin ÇÖZÜM yetkilisiyle görüşmek üzere gönderildiği anlaşılmaktadır. Bu noktada taraflar arasındaki irade uyuşmasına konu fiyat seviyelerinin revize edilmesi niyetinde olduğu, dolayısıyla irade uyuşmasının devam ettiği değerlendirilmektedir. Nitekim SINAV yetkilisinin “*Gelen arkadaşsı siz de dinleyin. Eğer sizinki fazla ise siz indirin bizimki az ise biz yükseltelim. Ancak her halükarda makul olan ve iki okulumuzun da yararına olan bir ücret belirleyelim.*” şeklindeki ifadeleri de taraflar arasındaki fiyata ilişkin rekabete aykırı anlaşmanın revize edilerek devam etme niyetinde olduğunu göstermektedir.

1.5.2. Yemek Ücretleri Üzerinden Rekabete Aykırı Anlaşma Yapıldığı Şüphesine İlişkin Değerlendirme

- (36) Özel okullar öğretim hizmetlerinin yanı sıra yemek, kıyafet, servis, kitap gibi yan hizmetlerin de sağlayıcısı ya da yeniden satıcısı konumunda olabilmektedir. Dosya kapsamında yapılan yerinde incelemelerde bu hizmetlerden yalnızca yemek hizmetlerine ilişkin rekabete aykırı bir davranış şüphesi ortaya çıkmıştır. Bu şüphenin kaynağını ise NESİBE AYDIN’da yapılan yerinde incelemede elde edilen 12.08.2022 tarihli Belge-2 oluşturmaktadır.
- (37) SINAV yetkilisi (.....) ve NESİBE AYDIN Yönetim Kurulu (.....) arasında gerçekleşen yazışmada (.....) tarafından yemek ücretlerinin görüşülmesi amacıyla bir toplantı yapıp yapılmayacağının sorulması üzerine (.....) tarafından üyelerin bir kısmı ile

görüldüğü, ancak vakıflar başta olmak üzere bazı okulların böyle bir toplantının yapılmasından çekindikleri ve bu nedenle beş veya altı kişilik küçük bir toplantı planlanacağı ifade edilmektedir. Bu konuşmadan dört gün sonra (.....) tarafından (.....)'e gönderilen bir başka mesajda Zoom toplantısı yapılacağı ve katılımcıların ABC, MAYA, YÜKSELEN, BEŞTEPE, ARI ve NESİBE AYDIN olduğu bildirilmektedir.

- (38) İncelenen belge kapsamında, Ankara'da yer alan ve yazışmada adı geçen SINAV, NESİBE AYDIN, ABC, MAYA, YÜKSELEN, BEŞTEPE ve ARI okullarının ilk bakışta yemek hizmetlerine ilişkin ortak hareket etmek maksadıyla toplandıkları ve rekabete aykırı bir irade uyuşmasına varmış olabilecekleri şüphesi doğmaktadır. Aynı belgede toplantının içeriği itibarıyla vakıf okulları başta olmak üzere birtakım okulların da toplantıya katılmaktan çekindiklerinin ifade edilmesi oluşan şüpheyi destekler niteliktedir.
- (39) Diğer taraftan , SINAV ve diğer altı teşebbüs bakımından oluşan bu şüphenin diğer taraflardan bağımsız olarak SINAV açısından ne derece desteklenebildiği ortaya konulmalıdır. Zira Belge-2 SINAV'ın muhtemel ihlale taraf olduğu şüphesini tek başına gündeme getirmekle birlikte mevcut şüphenin SINAV özelinde somutlaştırılmasına engel olan tespitleri de barındırmaktadır.
- (40) Bu noktada ilk olarak belirtmek gerekir ki, gerek SINAV'da yapılan yerinde incelemede gerekse de soruşturma tarafı diğer okullarda yapılan yerinde incelemelerde SINAV'ın yemek ücretlerini ortaklaşa belirlemeye yönelik iradesini gösterir ilave bir bilgi veya belge elde edilmemiştir. Diğer bir deyişle, ihlal şüphesini ortaya çıkaran ve NESİBE AYDIN'dan elde edilen Belge-2 haricinde SINAV'ın yemek ücretlerini birlikte belirlemeye yönelik iradesini gösterir herhangi bir belge bulunamamıştır.
- (41) Mezkur belge kapsamında planlandığı tespit edilebilen rakipler arası çevrim içi toplantının akıbeti ile ilgili bir başka önemli tespit SINAV ile uzlaşma görüşmelerinin devam ettiği süreçte NESİBE AYDIN tarafından sunulan yeni belge çerçevesinde yapılabilmektedir. Belge-2'nin devamı niteliğinde olan ve yukarıda yer verilen belge, planlanan toplantı gününün sabahında (.....)'ın Zoom toplantısına ilişkin erişim bağlantısını (.....)'e gönderdiği ve (.....)'ün 15.30'da gerçekleşecek toplantıya katılacağını "Günaydın Teşekkürler" mesajıyla dolaylı olarak onayladığını göstermektedir. Akabinde 15.34'te yapılan yazışmadan (.....)'ün toplantıya an itibarıyla bağlanmamış olduğu (.....) tarafından kendisine gönderilen "(.....) Hocam bağlanıyor musunuz?" mesajından anlaşılabilmektedir. Öte yandan 15.36'da (.....) tarafından gönderilen "Bağlanmıyorum" mesajı da şahsın toplantıya katılmayacağını açıkça beyan ettiğini ortaya koymaktadır.
- (42) Öncesinde toplantının organize edilip edilmeyeceğini sorgulayan ve toplantı gününün sabahında toplantıya katılım sağlayacağı yönünde zımni ifadesi bulunan SINAV yetkilisinin toplantı başladığı esnada toplantıya katılmaktan vazgeçmesinin nedeni anlaşılmamaktadır. Eldeki belgelerden toplantıya katılım niyeti taşıdığı açıkça görülen SINAV yetkilisinin, toplantıya katılmasına son anda engel olabilecek ani bir meşguliyetinin doğmuş olabileceği ihtimali hayatın olağan akışında akla gelen ilk seçeneği oluşturmaktadır. Bu halde, muhtemel rekabet karşıtı toplantı çıktılarından daha sonra haberdar edilmiş olma ihtimali gündeme gelmektedir. Haberdar edildiğine yönelik somut bir belge bulunmasa da bu varsayım altında SINAV'ın yemek ücretlerine ilişkin davranışlarını ne şekilde yönlendirdiğinin incelenmesi yol gösterici olabilecektir.
- (43) "Sektöre İlişkin Düzenleme ve Uygulamalar" başlığında da yer verildiği üzere 2022-

2023 öğretim dönemindeki uygulama dâhilinde özel okullar ücretlerini 01.08.2022 tarihine kadar MEBBİS'e işleme ya da işlediği ücreti güncelleme hakkına sahiptir. Bu çerçevede MEB'den edinilen MEBBİS giriş kayıtları doğrultusunda SINAV'ın 30.05.2022 tarihinde veri girişi yaptığı ve 30.07.2022 tarihinde ise yemek ücretini sistem üzerinden güncellediği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla toplantı tarihinden sonra SINAV'ın resmi olarak herhangi bir fiyat artırımını yaptığı söylenemez.

- (44) Bu noktada değerlendirilebilecek bir diğer husus da MEBBİS'e girilen ücretler okulun uygulayabileceği azami fiyatı oluşturduğundan okulların kayıt dönemlerinde talep edeceklerinden daha yüksek bir bedeli MEBBİS'e işleme güdüsüne sahip olabilmeleridir. Böylece ek zam talep edilebilmesi yönünde kendilerine alan tanımış olmaktadır. Soruşturma kapsamında bu şekilde davranan ve 1 Ağustos'tan sonra herhangi bir tarihte (okulların açıldığı dönemde, ikinci yarıyıl başlangıcında vs.) velilerden ek zam talebinde bulunan okulların bulunduğu bilgisi de edinilmiştir.
- (45) Yukarıdaki bilgidен hareketle SINAV'ın toplantı tarihinden sonra fiili olarak herhangi bir fiyat güncellemesi yapıp yapmadığının dikkate alınması gerekmektedir. Bu hususta SINAV'dan, 01.08.2022 tarihinden sonraki süreçte yemek ücretlerine herhangi bir ek zam yapıp yapmadığına ilişkin bilgi talep edilmiştir. SINAV'ın Kurum kayıtlarına intikal eden yazısında, 01.08.2022 tarihinden önce veya sonra velilerden yemek ücretlerine ilişkin ek bir zam talep edilmediği ifade edilmiştir. Ayrıca; 2022-2023 öğretim dönemine ilişkin yemek ücretlerinin 2022'nin Ocak ayında tahmini rakamlara göre belirlendiği, yemek firmaları ile ekonomik koşullar nedeniyle 2022 yılı Haziran ayı itibarıyla görüşmelere başlanabildiği, anlaşma yapılan yemek firmasıyla 2022'nin Ağustos ayında sözleşme imzalanabildiği, yemek firmasının dönemlik anlaşma yaptığı, 2022-2023 eğitim döneminin ilk dönemi için ayrı ikinci dönemi için ayrı olmak üzere yemek ücretinin belirlendiği, 2023 yılının Ocak ayında başlayacak olan ikinci dönem için uygulanacak ücretin 2023 yılı asgari ücret ve enflasyon oranı göz önünde bulundurularak belirleneceği ve nihayetinde velilerden ek zam talep edilmemesi nedeniyle, fiyat artışı nedeniyle oluşan farkın SINAV tarafından üstlenildiği belirtilmiştir. Teşebbüsün cevabi yazısından da anlaşılabileceği üzere SINAV tarafından yemek ücretleri için, özellikle 01.08.2022 tarihinden sonra, herhangi bir ek zam talebinde bulunulmamıştır.
- (46) Yemek ücretleri konusunda değinilebilecek son hususu ise SINAV'ın gerek doğrudan kendisine ait gerekse de Ankara'da bulunan franchise şubeleri arasındaki fiyat farklılıkları oluşturmaktadır. Ankara pazarında olası bir rakipler arası anlaşma durumunda SINAV'ın Ankara şubeleri arasında da yeknesak bir uygulama olması beklenecektir. Ancak teşebbüs tarafından sunulan veriler incelendiğinde, SINAV'ın şubelerine göre yemek ücretlerinin farklılaştığı görülmekte olup Ankara şubelerinde (.....) ile (.....) TL aralığında değiştiği anlaşılmaktadır. Bu doğrultuda şubelerin yemek fiyatlarında 2021-2022 dönemine göre yapmış oldukları zam oranlarının da %(.....) ile %(.....) arasında olduğu görülmektedir.
- (47) Sonuç olarak SINAV'ın yemek hizmetlerine ilişkin olarak ihlale taraf olduğu şüphesine neden olan ve rakip okulların katılımıyla yapılması planlanan toplantıya katılmadığına işaret eden yazışmalar, SINAV tarafından velilerden herhangi bir ek zam talep edilmemesi, SINAV'ın şubeleri arasındaki yemek fiyatı farklılıkları ve ihlal şüphesini destekleyecek başkaca bir delile ulaşılmaması birlikte değerlendirildiğinde, SINAV'ın yemek fiyatlarına ilişkin olası ihlale taraf olduğu şüphesinin dayanaksız kaldığı değerlendirilmektedir.

I.5.3. Genel Değerlendirme

- (48) 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesi belirli bir mal veya hizmet piyasasında doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemlerini yasaklamaktadır. Kanun'un 4. maddesinin (a) bendinde "*mal veya hizmetlerin alım ya da satım fiyatının, fiyatı oluşturan maliyet, kâr gibi unsurlar ile her türlü alım yahut satım şartlarının tespit edilmesi*" hukuka aykırı bulunarak yasaklamaktadır.
- (49) Esasen, rekabet hukukunda "*anlaşma*" kavramı geniş yorumlanmakta, anlaşmanın yazılı olması, hukuken geçerli olması veya bir yaptırım içermesi gerekmemektedir. Aksine 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin, şekline bakılmaksızın, taraflar arasında belirli bir irade uyuşmasını içeren, tüm anlaşma ve/veya uyumlu eylemleri kapsadığı kabul edilmektedir. Yine anlaşma tarafı herhangi bir teşebbüsün, anlaşmanın oluşmasında sınırlı katkı vermesi veya anlaşmayı tam olarak uygulamaması, teşebbüsün anlaşmanın tarafı olmadığı anlamına gelmemektedir.
- (50) Dosya kapsamında elde edilen belge neticesinde SINAV ile ÇÖZÜM tarafından, öğretim hizmetlerinin fiyatları tespit edilirken birlikte hareket edildiği ve bu yönde bağımsız iradelerinin önüne geçen irade uyuşmasına taraf olunduğu değerlendirilmektedir. Taraflar arasındaki yazışmalarda ÇÖZÜM'ün tüm detaylarıyla fiyat bilgisi ve indirim politikalarına ilişkin stratejik bilgiler paylaşması ve SINAV'ın da ilk etapta kabul etmesi ancak taraflar arasında tespit edilecek fiyatın her iki tarafında da faydasına olacak şekilde revize edilmesi yönündeki yaklaşımı ve bu uğurda bir SINAV yetkilisini ÇÖZÜM yetkilisi ile görüşmeye göndermesi tarafların söz konusu rekabete aykırı anlaşmaya gösterdiği hassasiyeti ayrıca ortaya koymaktadır.
- (51) Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar İle Hâkim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik'te (Ceza Yönetmeliği) kartel; fiyat tespiti, müşterilerin, sağlayıcıların, bölgelerin ya da ticaret kanallarının paylaşılması, arz miktarının kısıtlanması veya kotalar konması, ihalelerde danışıklı hareket konularında, rakipler arasında gerçekleşen, rekabeti sınırlayıcı anlaşma ve/veya uyumlu eylemler olarak tanımlanmaktadır. Yukarıda yer verildiği üzere taraflar arasındaki anlaşmanın konusunun fiyat tespitine yönelik olması nedeniyle kartel niteliği taşıdığı değerlendirilmektedir.
- (52) SINAV hakkındaki bir diğer iddia okullarda sunulan yemek hizmetlerine ilişkin olası ihlale taraf olup olmadığıdır. Bu iddiaya ilişkin Belge-2'den rakipler arasında yemek ücretlerini konu alan bir toplantı yapılması planının var olduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan SINAV'ın planlanan toplantıya katılmadığını içeren iletişim kayıtları, buna ilişkin doğan şüpheyi SINAV için dayanaksız kılmaktadır. Ayrıca SINAV tarafından anlaşılan yemek şirketinin ara dönemde zam yapmış olmasına rağmen bu farkın velilere yansıtılmadığı ve bu kapsamda velilerden herhangi bir ek zam talep edilmediği yönündeki beyanları olası ihlale taraf olmadığını destekler niteliktedir. Son olarak SINAV'ın Ankara şubeleri arasındaki yemek ücreti ve zam oranı farklılıkları da dikkate alındığında ihlal şüphesini destekleyecek başkaca bir delile ulaşılmaması nedeniyle yemek ücretlerine ilişkin olası ihlale SINAV'ın taraf olduğunun somut olarak ortaya konulmadığı değerlendirilmektedir.

1.6. Uzlaşma Süreci ve İdari Para Cezasına İlişkin Değerlendirme

- (53) 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası; "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 yıl sonunda oluşan veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa nihai karar tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan ve Kurul tarafından saptanacak olan yıllık gayri safi gelirlerinin yüzde onuna kadar idarî para cezası verilir." hükmünü amirdir.
- (54) Ceza Yönetmeliği'nin 4. maddesinde idari para cezası belirlenirken öncelikle temel para cezasının hesaplanacağı; ardından ağırlaştırıcı ve hafifletici unsurlar göz önünde bulundurularak temel para cezasının artırılmasının ve/veya cezadan indirim yapılmasının söz konusu olacağı düzenlenmektedir.
- (55) Söz konusu Yönetmelik'in temel para cezasını düzenleyen 5. maddesinin ilk fıkrasına göre; temel para cezası hesaplanırken ihlale taraf olan teşebbüslerin Kurul tarafından saptanacak yıllık gayri safi gelirlerinin, karteller için %2'si ile %4'ü, diğer ihlaller için %0,5'i ile %3'ü arasında bir oran esas alınacaktır. Anılan maddenin ikinci fıkrasında ise birinci fıkrada yazılı oranların belirlenmesinde ilgili teşebbüslerin veya teşebbüs birliklerinin piyasadaki gücü, ihlal neticesinde gerçekleşen veya gerçekleşmesi muhtemel zararın ağırlığı gibi hususların dikkate alınacağı hükmüne yer verilmiştir.
- (56) 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin beşinci fıkrasında "Soruşturmaya başlanmasından sonra Kurul, ilgililerin talebi üzerine veya resen, soruşturma sürecinin hızlı bitirilmesinden doğacak usuli faydaları ve ihlalin varlığına veya kapsamına ilişkin görüş farklılıklarını göz önüne alarak uzlaşma usulünü başlatabilir. Kurul, hakkında soruşturma başlatılan ve ihlalin varlığı ile kapsamını kabul eden teşebbüs veya teşebbüs birlikleri ile soruşturma raporunun tebliğine kadar uzlaşabilir.", altıncı fıkrasında "Bu çerçevede Kurul, hakkında soruşturma açılan taraflara, ihlalin varlığını ve kapsamını kabul ettikleri bir uzlaşma metni sunmaları için kesin bir süre verir. Verilen süre geçirildikten sonra yapılan bildirimler dikkate alınmaz. İhlal tespitin ve idari para cezasının yer aldığı bir nihai kararla soruşturma sonlandırılır." ve yedinci fıkrasında "Uzlaşma usulü sonucunda idari para cezasında yüzde yirmi beşe kadar indirim uygulanabilir." hükümleri yer almaktadır.
- (57) Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Soruşturmalarda Uygulanabilecek Uzlaşma Usulüne İlişkin Yönetmelik'in (Uzlaşma Yönetmeliği) 5. maddesinin birinci fıkrasında ise "Soruşturma tarafları uzlaşma taleplerini yazılı olarak Kuruma iletir. Kurul, 4 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki hususları dikkate alarak bu talebi kabul veya ret edebileceği gibi varsa diğer tarafların da uzlaşma görüşmelerine davet edilmesine karar verebilir" düzenlemesi bulunmaktadır.
- (58) Bu kapsamda soruşturma taraflarından SINAV uzlaşma talebinde bulunmuştur. Söz konusu başvuru üzerine Kurul tarafından uzlaşma görüşmelerine başlanmasına karar verilmiştir.
- (59) Söz konusu Kurul kararı ve Uzlaşma Yönetmeliği hükümleri uyarınca SINAV yetkilileri ile yapılan uzlaşma görüşmesinde teşebbüse dosya konusu iddiaların içeriği, isnat edilen ihlalin niteliği, kapsamı ve süresi, uzlaşma tarafı olan teşebbüs hakkında ihlal isnadına dayanak oluşturan başlıca belgeler, sürecin uzlaşma ile sonuçlanması halinde uygulanabilecek indirim oranı ve uzlaşma tarafına verilebilecek idari para cezası aralığı hakkında bilgi verilmiştir.

(60) SINAV'ın uzlaşma sürecinin devam etmesi yönündeki beyanları doğrultusunda gerçekleştirilen uzlaşma görüşmesi neticesinde alınan 23.02.2023 tarihli ve 23-10/160-MUA sayılı uzlaşma ara kararında, soruşturma sürecinin uzlaşma ile neticelenmesi halinde;

- SINAV'ın ÇÖZÜM ile öğretim hizmetlerine ilişkin fiyatları birlikte tespit etmek suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesini ihlal ettiğine,
- Bu doğrultuda, anılan teşebbüse 4054 sayılı Kanun'un 16. maddesinin üçüncü fıkrası ve "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik" in 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi, ikinci fıkrası ve 7. maddesinin birinci fıkrası uyarınca 2021 yılı gayrisafi geliri üzerinden %(.....) oranında olmak üzere 1.983.675,48-TL idari para cezası uygulanmasına,
- 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin yedinci fıkrası ve "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Soruşturmalarda Uygulanabilecek Uzlaşma Usulüne İlişkin Yönetmelik" in 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 1.487.756,61-TL tutarında idari para cezası uygulanmasına,
- Uzlaşma Yönetmeliği'nin 7. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca, uzlaşma metninin Kuruma gönderilebilmesi için işbu ara kararın tebliğinden itibaren anılan teşebbüse 15 gün süre verilmesine,
- Uzlaşma metninin süresi içinde gönderilmemesi halinde, Kurulun işbu ara kararıyla bağlı olmadığına

karar verilmiştir.

(61) Bahse konu ara kararda ceza oranı belirlenirken yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri dikkate alınarak, SINAV ve ÇÖZÜM'ün öğretim hizmetlerine ilişkin fiyatları birlikte belirlemesi suretiyle 4054 sayılı Kanun'un 4. maddesinin ihlal edilmesi "kartel" kategorisinde değerlendirilmiş ve temel para cezası başlangıç oranı %(.....) olarak belirlenmiştir.

(62) Ceza Yönetmeliği'nin 5. maddesinin üçüncü fıkrasında ihlalin süresinin temel para cezasının tespitinde dikkate alınacağı öngörülmektedir. Belirtilen hükme göre temel para cezasının miktarı; bir ila beş yıl arasında süren ihlallerde yarısı oranında, beş yıldan uzun süren ihlallerde ise bir katı oranında arttırılacaktır. Dosya mevcudu bilgilere göre, SINAV ve ÇÖZÜM arasındaki anlaşma 2018 yılı Aralık ayında kurulmuş olup 2019 yılı Eylül ayına kadar alınacak kayıtlara ilişkindir. Bu bilgiler dikkate alınarak cezada artış yapılmamış, temel para cezası oranı %(.....) olarak tespit edilmiştir.

(63) Diğer taraftan, Ceza Yönetmeliği'nin 6. maddesi çerçevesinde ağırlaştırıcı unsurun bulunmadığı değerlendirilmiştir. Yönetmelik'in 7. maddesi kapsamında ise taraflar arasındaki anlaşmanın etkili olduğu 1, 5 ve 9. sınıflardaki kayıtlardan elde edilen cironun toplam içindeki payının %(.....) gibi düşük bir oran olarak tespit edilmesi SINAV'a uygulanacak para cezasının belirlenmesinde teşebbüs lehine yorumlanarak hafifletici unsur olarak dikkate alınmış olup, temel para cezası %60 oranında indirilmiş ve uzlaşma indirimi öncesinde teşebbüs hakkında uygulanacak ceza oranı %(.....) olarak belirlenmiştir.

(64) SINAV tarafından bu karara istinaden hazırlanıp gönderilen uzlaşma metninde mezkûr kararda belirtilen hususlar kabul edilerek, teşebbüs hakkında yürütülen soruşturmanın uzlaşma ile sonlandırılması talep edilmiştir.

(65) Uzlaşma Yönetmeliğinin 8. maddesinin birinci fıkrasında;

“1) Uzlaşma tarafı, uzlaşma ara kararında bildirilen hususları kabul etmesi halinde, aşağıdaki unsurları içeren bir uzlaşma metnini sunar:

a) Uzlaşma tarafının ihlalin varlığını ve kapsamını kabul ettiğine dair açık beyanı,

b) Kurulun uzlaşma tarafına ihlal nedeniyle verebileceği azami idari para cezası oranı ve miktarı ile tarafın uzlaşma usulü çerçevesinde bu ceza oranını ve miktarını kabul ettiği,

c) Uzlaşma tarafının hakkındaki iddialar konusunda yeterli derecede bilgilendirildiği ve kendi görüşlerini ve açıklamalarını aktarmak için tarafa yeterli imkân tanındığı,

ç) İdari para cezasının ve uzlaşma metninde yer alan hususların uzlaşma tarafınca dava konusu yapılamayacağı.”

hükmüne yer verilmiştir. Bu kapsamda SINAV tarafından gönderilen uzlaşma metninin Uzlaşma Yönetmeliğinin 8. maddesinin birinci fıkrasında yer alan unsurları içerdiği görülmüştür.

(66) 4054 sayılı Kanun’un 43. maddesinin yedinci fıkrasında “*Uzlaşma usulü sonucunda idari para cezasında yüzde yirmi beşe kadar indirim uygulanabilir...*” hükmü yer almaktadır. Uzlaşma Yönetmeliği’nin 9. maddesinin birinci fıkrasında ise; “*Uzlaşma metninin Kurum kayıtlarına girmesinden itibaren on beş gün içinde, Kurul tarafından ihlal tespiti ve idari para cezasının yer aldığı bir nihai kararla ilgili taraf bakımından soruşturma sonlandırılır.*” denilmektedir.

(67) Yukarıda yer verilen açıklamalar doğrultusunda, SINAV tarafından sunulan uzlaşma metni çerçevesinde Ceza Yönetmeliği kapsamında hesaplanan idari para cezasının %25 oranında indirilmesi; teşebbüse 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesini ihlal ettiği gerekçesiyle 2021 yılı gayri safi gelirleri üzerinden %(...) oranında idari para cezası uygulanması ve SINAV hakkındaki soruşturmanın uzlaşma ile sonlandırılması sonuçlarına varılmıştır.

J. SONUÇ

(68) Rekabet Kurulunun 23.11.2022 tarihli, 22-52/776-M(1) sayılı kararı ile Sınav Basın Yayın Dağıtım Org. San. ve Tic. AŞ’nin 4054 sayılı Kanun’un 4. maddesini ihlal edip etmediğinin tespitine yönelik yürütülen soruşturma kapsamında; Kurulun 23.02.2023 tarihli, 23-10/160-MUA sayılı ara kararına istinaden gönderilen nihai uzlaşma metni 07.03.2023 tarih ve 36306 sayı ile süresi içerisinde Kurum kayıtlarına intikal etmiştir. Uzlaşma metninde ihlalin varlığı ve kapsamı ile uzlaşma ara kararında öngörülen azami idari para cezası oranı ve tutarı teşebbüs tarafından açıkça kabul edilmiş olup

1. Sınav Basın Yayın Dağıtım Org. San. ve Tic. AŞ’nin Çözüm Dergisi Yay. San. ve Tic. Ltd. Şti. ile öğretim hizmetlerine ilişkin fiyatları birlikte tespit etmek suretiyle 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un 4. maddesini ihlal ettiğine,
2. Bu doğrultuda, anılan teşebbüse 4054 sayılı Kanun’un 16. maddesinin üçüncü fıkrası ve “Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hakim Durumun Kötüye Kullanılması Halinde Verilecek Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik”in 5. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi, ikinci fıkrası ve 7.

maddesinin birinci fıkrası uyarınca 2021 yılı gayrisafi geliri üzerinden % (.....) oranında olmak üzere 1.983.675,48-TL idari para cezası uygulanmasına,

3. 4054 sayılı Kanun'un 43. maddesinin yedinci fıkrası ve "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar ile Hâkim Durumun Kötüye Kullanılmasına Yönelik Soruşturmalarda Uygulanabilecek Uzlaşma Usulüne İlişkin Yönetmelik" in 4. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca uzlaşma usulü sonucunda teşebbüse verilecek idari para cezasında %25 oranında indirim uygulanmasına,
4. Bu kapsamda uzlaşma usulü sonucunda teşebbüse 2021 yılı gayrisafi gelirleri üzerinden nihai olarak % (.....) oranında ve 1.487.756,61-TL tutarında idari para cezası uygulanmasına,
5. Böylece Rekabet Kurulunun 23.11.2022 tarihli ve 22-52/776-M(1) sayılı kararı uyarınca yürütülen soruşturmanın Sınav Basın Yayın Dağıtım Org. San. ve Tic. AŞ bakımından uzlaşma usulü ile sonlandırılmasına

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