

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

AVRUPA BİRLİĞİ (TOPLULUK) HUKUKUNDA DEVLET YARDIMLARI

Nazlı Melis AKSAN AYDURAN

DANIŞMAN

Doç. Dr. Meltem KUTLU GÜRSEL

2006

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “AVRUPA BİRLİĞİ (TOPLULUK) HUKUKUNDA DEVLET YARDIMLARI” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

15/10 / 2006

Nazlı Melis AKSAN AYDURAN

YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : Nazlı Melis AKSAN AYDURAN
Anabilim Dalı : Kamu Hukuku
Programı : Avrupa Birliği Hukuku
Tez Konusu : Avrupa Birliği (Topluluğu) Hukukunda Devlet Yardımları
Sınav Tarihi ve Saati :

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün tarih ve Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 18.maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI O OY BİRLİĞİ ile O
DÜZELTME O* OY ÇOKLUĞU O
RED edilmesine O** ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. O***
Öğrenci sınava gelmemiştir. O**

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.

** Bu halde adayın kaydı silinir.

*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Evet

Tez burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir. O
Tez mevcut hali ile basılabilir. O
Tez gözden geçirildikten sonra basılabilir. O
Tezin basımı gerekliliği yoktur. O

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

..... Başarılı Düzeltme Red
..... Başarılı Düzeltme Red
..... Başarılı Düzeltme Red

.....
.....
.....

ÖZET

Tezli Yüksek Lisans Projesi

Avrupa Birliği (Topluluk) Hukukunda Devlet Yardımları

Nazlı Melis AKSAN AYDURAN

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı

Avrupa Birliği Hukuku Programı

Avrupa Birliği'nde devlet yardımları uzun bir süre, Anti-Tröst Hukuku yanında Topluluk Rekabet politikasının üvey çocuğu olarak görölmüştür. Özellikle, 1980'lerden itibaren ekonomik ve sosyal konjunktürdeki değişiklikler, Avrupa Birliği'nin genişleme ve Topluluktan Birliğe geçiş sürecindeki gelişmeler, devlet yardımları meselesinin önemini arttırmıştır.

Avrupa Birliği'nin temel taşlarından biri olan devlet yardımı kurallarının amacı ve işlevi, Ortak Pazar kapsamında rekabetin bozulmamasının temin edilmesidir. Esas olan Avrupa Topluluğu'nun ekonomik amaçlarının gerçekleştirilmesidir ve bu, mal ve hizmetlerin serbestçe dolaşımının mümkün olduğu bir Ortak Pazar yaratılması sürecine bağlıdır. Bu itibarla, her bölgenin, mal, hizmetin ve sektörün eşit koşullarda üretilmesi ve gelişimi için devlet yardımlarının sınırlandırılması fikri ortaya çıkmaktadır. Bunun yanında üye devletlerce sağlanan devlet yardımlarının sınırlandırılması özellikle gelişmekte olan üye ülkeler açısından bir avantaj oluşturmaktadır.

Özellikle son on yılda, Avrupa Birliği'nde Ortak Pazarı korumaya yönelik bir araç olarak devlet yardımları kurallarının önemi oldukça artmıştır. Bu süreç içinde oluşan bu hukuk sistemi; bir çok ilke ve çerçeve kararları ile oluşturulmuştur. Bununla birlikte; devlet yardımı tanımı Komisyon, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve Avrupa Toplulukları İlk Derece Mahkemesi

tarafından yapılmaya çalışılmıştır. Teşvik, sübvansiyon, kamu desteği adı altında çeşitli ifadeler bulan devlet yardımı kavramının kapsamı Avrupa Topluluğu içinde henüz belirginleşmemiştir. Avrupa Birliği kapsamında devlet yardımı; devlet veya devlet kaynakları vasıtasıyla, belirli teşebbüsleri veya belirli mal ve hizmet üretimi lehine ayrıcalık sağlayan ve bu yolla rekabeti bozan veya bozmakla tehdit eden veya üye ülkeler arasındaki ticareti olumsuz yönde etkileyen yardım planları olarak ifade edilebilir.

Devlet yardımı alanında kurallar oluşturulması ve devlet yardımı tanımının belirginleştirilmesi sürecinde Avrupa Topluluğu'nda merkeziyetçi anlayış daha güçlü hale gelmiştir. Devlet yardımları politikası, Komisyon'un düzenleme yapabilmesi bakımından Topluluk Hukuku'ndan farklı karakteristik ve ayırt edici bir özellik taşımaktadır.

Genel usul kuralı; tüm devlet yardımlarının Komisyon'a bildirilmesidir. Bu yardımlar Komisyon'un onayı olmaksızın yürürlüğe konulamamaktadır. Bu genel kuralın istisnası yatay, sektörel, bölgesel ve ihmal edilebilir yardımlar (de minimis) gibi değişik yardımları kapsamaktadır.

Gelişmekte olan ve aday ülke statüsündeki Türkiye'nin ise, devlet yardımları mevzuatı bir çok kamu kurum ve kuruluşu tarafından yürütülmektedir. Bu nedenle, Türk teşvik sistemi olarak da adlandırabileceğimiz devlet yardımları konusu karmaşık bir yapı sergilemektedir. Sağlıklı bir sistemden uzaklaşmış, sağlanan yardımlara karşın ülke olarak menfaat hesabının yapılamadığı bu mekanizmanın, rekabeti bozacağı ve ülke kaynaklarının etkin kullanılmasının önünde büyük bir engel oluşturacağı açıktır. Bu bakımdan Türkiye'deki sistemin Avrupa Topluluğu ile kıyaslanması halinde amaç ve işlev bakımından oldukça farklı olduğu ortaya çıkmaktadır.

Türkiye- Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler çerçevesinde ise; Türkiye'nin devlet yardımları alanında, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı gereği yerine getirmesi gereken uluslararası yükümlölükleri bulunmaktadır. AT Anlaşması'nın 87. maddesine ilişkin devlet yardımı kurallarını, ikincil hukuku, çerçeve ve ilke kararlarını ve yürürlükte bulunan diğer idarî kararlar ile birlikte Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi içtihatlarını kapsayan Avrupa Topluluğu müktesebatına uyumu ile bu müktesebatın üstlenilmesi ve bağımsız ulusal bir otoritenin kurulması Türkiye için öncelikli gerekliliklerdir.

Anahtar Kelimeler: 1) Devlet Yardımları 2) Ortak Pazar 3) Sübvansiyon 4) Teşvik 5) Gümrük Birliği

ABSTRACT

Dissertation of LLM

State Aids In The European Union (Communities) Law

Nazlı Melis AKSAN AYDURAN

Dokuz Eylul University

Institute of Social Sciences

Department of European Union Law

The state aids in the European Community have been seen as the step-child of the Community Competition Policy in relation to Anti-Trust Law. Especially, beginning with 1980's, the changes in the social and economic situations, the expansion of the European Community, and the developments in the period of transition as from a Community to the Union have increased the importance of the state aid issue.

The role and the function of the state aid rules has been and remains one of the cornerstones of the European Union Law, designed to ensure that competition in the internal market is not distorted. The importance is put on the realization of the economic aims of the European Community, and this depends on the process of creating a Common Market which enables the free movement of goods and services. In this respect, the idea of restricting the state aid rules occur in order to provide equal conditions for each state in production and development of goods and services and sectors. Besides the restrictions of the state aids formed by the member states provide advantages, especially, for the developing countries.

Especially in the last decade, the importance of the state aid rules as a tool to secure the free market within the European Union has increased enormously. During this period, its policy concerning several categories of aid was codified in guidelines and frameworks. The definition of state aid was received from decisions of the Commission, Court of Justice and the Court of First Instance. The scope and concept of the state aids which embody several expressions as incentives, subsidies,

and public supports, have not definitely been outlined in the European Community. Within the EU context, a state aid is a plan granted through by state or state resources, favoring certain undertakings or the production of certain goods or services, which distorts or threatens to distort competition as it effects trade between member states. As state aid becomes more codified and state aid concepts become more codified by the Courts, the case for some decentralization becomes more stronger. It then provides an overview of the distinctive characteristics of the European Communities' state aid regime and of Commission rule making on state aid matters.

The centralist mind in the European Community has become stronger during the period of expression of the state aid and the formation of the state aid rules. The state aid policy include special and distinctive features in order to provide the commission with making necessary arrangements.

As a general procedural rule, all aids have to be notified to the Commission. These aids are not put in o effect without the approvement of the Commission. Exemption of this general rule is covered by the different categories of aid as, horizontal,sectoral, regional and de minimis aids.

The state aid issue of Turkey which is a developing candidate country, is administered by several political associations and institutions. Therefore, the state aid issue which can be called as the Turkish Incentives system exhibits a complicated structure. The fact that this mechanism fails its proper function and can not make use of the state aid advantages in the benefit of the country will form a barrier in the usage of the country sources. In this respect ,the comparison of the Turkish system with the European Community's brings about a highly noticable difference in aim and function.

Within the context of the relation between European Union and Turkey, the latter has international obligations on state aid rules with the Association Council's decision No. 1/95. Harmonization and implementation of "the *acquis communautaire*" of the European Communities which includes the application of the rules of Article 87 of EC Treaty, the secondary legislation, frameworks, guidelines and other relevant administrative acts in force in the European Community, as well as the case law of the Court of First Instance and the Court of Justice of the European Communities, and establishing an independent national authority on state aid is the main necessity for Turkey.

Key Words: 1) State Aids 2) Common Market 3) Subsidies 4) Incentives 5) Customs Union

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ.....	II
SINAV TUTANAĞI.....	III
ÖZET.....	IV
ABSTRACT.....	VII
İÇİNDEKİLER.....	X
KISALTMALAR.....	XV
GİRİŞ.....	1

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLET YARDIMI KAVRAMI

I. Genel Olarak Devlet Yardımı Tanımı	3
II. Uluslararası Örgütlere Göre Devlet Yardımı Kavramı	4
A. Dünya Ticaret Örgütü'nün Devlet Yardımı Kavramı	4
1. Genel Olarak.....	4
2. Dünya Ticaret Örgütü'nün Devlet Yardımı Kavramı Olarak Sübvansiyon	5
B. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı'nın (OECD) Devlet Yardımı Kavramı.....	7
C. Avrupa Serbest Ticaret Birliği'nin (EFTA) Devlet Yardımı Kavramı.....	9
III. Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımı Kavramı	13
A. Devlet Yardımı Kavramının AT Anlaşması'ndaki Yeri	13
B. Topluluğun Devlet Yardımı Tanımı	14
C. Topluluk ve Diğer Uluslararası Örgütlerin Devlet Yardımlarına İlişkin Kavramların Karşılaştırılması	15
1. Devlet Yardımı Kavramının Kapsamı Bakımından Karşılaştırılması	15

2. Devlet Yardımı Kavramının Uluslararası Hukuka Etkileri Bakımından Karşılaştırılması	17
D. Rekabet Politikasında Devlet Yardımlarının Yeri	19
IV. Devlet Yardımlarının Sınıflandırılması	20
A. Devlet Yardımlarının AT Antlaşması ile Bağdaşırılığı Bakımından Sınıflandırılması.....	20
1. Genel Kural: Devlet Yardımları Ortak Pazar ile Bağdaşmaz.....	20
a. Ortak Pazar ile Bağdaşmayan Devlet Yardımlarının Unsurları.....	21
aa. Ekonomik Menfaat Yaratması Unsuru	21
ab. Devlet Tarafından veya Devlet Kaynaklarından Sağlanması Unsuru	23
aba. Devlet Tarafından Sağlanması Unsuru	23
abb. Devlet Kaynaklarından Sağlanması Unsuru.....	24
ac. Seçicilik Unsuru	27
ad. Rekabeti Bozması veya Bozma Tehlikesi Yaratması Unsuru.....	29
ae. Üye Devletler Arasındaki Ticareti Etkilemesi Unsuru.....	30
2. Ortak Pazar İle Bağdaşmazlığın İstisnaları:	32
a. Ortak Pazar ile Bağdaşan Devlet Yardımları Ve Çeşitleri.....	33
aa. Tüketicilere Yapılan Sosyal Nitelikli Yardımlar.....	33
ab. Doğal Afetler Ve Olağanüstü Sebepler Kapsamında Zararların Tazmini	35
ac. Federal Almanya Cumhuriyeti'nin Bazı Bölgelerine Yapılan Yardımlar	36
b. Koşullu Olarak Ortak Pazarla Bağdaşan Devlet Yardımları	37
ba. Genel Olarak.....	37
bb. Konsey'in Belirlediği Yardımlar.....	40
3. Devlet Yardımları Bakımından Genel Ekonomik Yarar Sağlayan Hizmetlerin Değerlendirilmesi	43
B. Devlet Yardımlarının Amaçlarına ve Niteliklerine Göre Sınıflandırılması ve Muafiyetler.....	48

1. Devlet Yardımlarının Amaçlarına Göre Sınıflandırılması	48
a. Bölgesel Yardımlar	48
aa. Yaşam Standardının Anormal Ölçüde Düşük Olduğu Ve Ciddî İstihdam Sorununun Hüküm Sürdüğü Bölgeler.....	51
ab. Belirli Ekonomik Faaliyetlerin Veya Bölgelerin Kalkınmasına Yönelik Yardımlar	53
b. Yatay Yardımlar	55
c. Sektörel Yardımlar	58
2. Devlet Yardımlarının Niteliklerine Göre Sınıflandırılması.....	59
a. Nakdî Yardımlar	60
b. Sermayeye Katılım	62
c. Finansal Transferler	64
3. İhmal Edilebilirlik Kuralı	67
4. Konsey'in Devlet Yardımlarına İlişkin Düzenleme Yapabilme Yetkisi	69

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DEVLET YARDIMLARININ DENETİM SÜRECİ

I. Genel Olarak.....	72
II. Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımlarının Denetlenmesine İlişkin Hukukî Kaynaklar	73
A. Avrupa Topluluğu Anlaşması.....	75
B. Komisyon Çerçeve ve İlke Kararları	76
III. İdari Denetim	78
A. İdari Denetimde Konsey'in Yetkisi ve Sınırları	78
B. İdari Denetimde Komisyon'un Yetkisi ve Sınırları	81
C. Denetim Sürecinde Devlet Yardımlarının Sınıflandırılması	84
1. Yeni Yardım	84
2. Mevcut Yardım.....	85
3. Yasa Dışı Yardım	87

4. Komisyon Kararına Uygun Kullanılmayan Yardım.....	87
D. Devlet Yardımlarının Denetim Usulü	88
1. Yeni Yardımların Denetimi	88
a. Bildirim	88
aa. Bildirim Yükümlülüğünün Kapsamı	88
ab. Bildirim Yükümlülüğünün Şekli	90
b. Ön İnceleme	92
c. Resmî Soruşturma	98
d. Nihâf Karar	101
e. Kararın Geri Alınması.....	103
2. Mevcut Yardımların Denetimi.....	103
a. Mevcut Yardımların Daimi Denetimi	103
b. Tavsiye Kararı ile Denetimi.....	104
3. Yasadışı Yardımların Denetimi	106
a. Yasadışı Yardımların İncelemesi	106
b. Yasadışı Yardıma İlişkin İhtiyati Tedbir Kararları.....	108
ba. Bilgi Teminine İlişkin İhtiyati Tedbir Kararı	108
bb. Yardımın Yürürlüğünün Durdurulması.....	109
bc. Yardımın Geçici Olarak Geri Ödenmesi	110
c. Yasadışı Yardımların Geri Ödenmesi	111
4. Komisyon Kararına Uygun Kullanılmayan Yardımların Denetimi	115
IV. Yargısal Denetim	115
A. Topluluk Mahkemelerinin Denetimi	115
B. Ulusal Mahkemelerin Denetimi.....	117
1. Mevcut Yardımlarda Ulusal Mahkemelerin Denetim Yetkisi.....	119
2. Yeni Yardımlarda Ulusal Mahkemelerin Denetim Yetkisi	121
3. Komisyon Kararlarının İcrasında Ulusal Mahkemelerin Yükümlülüğü	122

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE’NİN DEVLET YARDIMLARI KURALLARINA UYUMU

I. Türkiye’de Devlet Yardımları Sistemi	124
A. Tarihçe	124
B. Mevcut Durum	125
1. Türkiye’de Devlet Yardımlarının Sınıflandırılması	127
a. Yatırım Yardımları.....	127
b. İhracat Yardımları	130
II. Türkiye’de Devlet Yardımları Sisteminin Değerlendirilmesi	131
III. Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri Açısından Devlet Yardımları.....	134
A. Gümrük Birliği Süreci	135
1. Hazırlık Dönemi ve Geçiş Dönemi	135
2. Son Dönem	137
3. Gümrük Birliği Sürecinin Değerlendirilmesi	150
B. Gümrük Birliği Süreci sonrasında Türkiye’nin Adaylık Süreci ve Devlet Yardımları	152
IV. Türkiye’nin Avrupa Topluluğu Devlet Yardımları Kurallarının Uyumlaştırılmasına İlişkin Çalışmalarının Değerlendirilmesi	155

SONUÇ

BİBLİYOGRAFYA

KISALTMALAR

DTÖ	:	Dünya Ticaret Örgütü
Sübvansiyonlar Anlaşması	:	Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması
Topluluk	:	Avrupa Topluluğu
GATT	:	Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
UÇÖ	:	Uyuşmazlık Çözüm Organı
OECD	:	Organization for Cooperation and Development- Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
EFTA	:	European Free Trade Association- Avrupa Serbest Ticaret Birliği
EEA	:	European Economic Area Agreement-Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi Anlaşması
Komisyon	:	Avrupa Topluluğu Komisyonu
Konsey	:	Avrupa Topluluğu Konseyi
ATAD	:	Avrupa Toplulukları Adalet Mahkemesi
İDM	:	Avrupa Toplulukları İlk Derece Mahkemesi
AR-GE	:	Araştırma- Geliştirme
KOBİ	:	Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler
Usul Tüzüğü	:	659/99 Sayılı Konsey Tüzüğü
Uygulama Tüzüğü	:	794/2004 Sayılı Tüzüğü
TÜBİTAK	:	Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu
KOSGEB	:	Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme Dairesi Başkanlığı
TTGV	:	Türk Teknoloji Geliştirme Vakfı
AET	:	Avrupa Ekonomik Topluluğu

AB : Avrupa Birliği
OKK : Ortaklık Konseyi Kararı
DPT : Devlet Planlama Teşkilatı
İng. : İngilizce

GİRİŞ

Globalleşme sürecinde ülkelerin gelişme ve ticaret hacimlerini arttırma çabaları içinde yoğunlaşan rekabet ortamında, devlet yardımları devletin ekonomiye müdahale aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Devletin ekonomiye müdahalesinin çeşitli gerekçeleri bulunmaktadır. Öncelikle, devlet yardımlarının ilk hedefi ülke ekonomisinin kalkınma planlarına uygun bir biçimde gelişmesini sağlamaktır. İkinci bir gerekçe de, ülke ekonomisinin dış rekabet ortamına uyumlu hâle getirilmesi ve yerli üretimin uluslararası ticaret alanında desteklenmesidir. Ancak devletin ekonomiye müdahalesinin ekonomiye oldukça büyük katkılarının olabileceği düşünülürse de, uzun vadede kaynakların etkin kullanılmaması, sağlıklı bir rekabet ortamının oluşturulmaması sonuçlarıyla karşı karşıya kalınmaktadır. Bunun ötesinde bütün ülkelerin maddî imkânları kapsamında katkı sağlayacağı fikri ile yola çıkıldığında, özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından menfi bir durumun ortaya çıkacağı açıktır.

Konunun Avrupa Topluluğu boyutu ile incelenmesi hâlinde ise, aynı gerekçelerle üye devletler belirli teşebbüslere devlet yardımı sağlamaktadırlar. Bu müdahaleler ile devletler Topluluk içinde kurulmaya çalışılan serbest rekabet ortamını zedeleyici, diğer teşebbüslerin zararına yol açan kararlar alabilmektedirler. Bu sebeple, gerek sosyal gerek ekonomik sebeplerle devlet yardımlarının Topluluk Hukuku tarafından sınırlandırıldığı görülmektedir. Bu açıdan çalışmamızın ilk bölümünde bu sınırlamanın kapsamı, diğer bir ifade ile devlet yardımı kavramı üzerinde durulmuştur. Bu kapsamda, Topluluğun devlet yardımı olarak adlandırdığı kavramın diğer uluslararası örgütlerin yaptığı benzer tanımlamalarla kıyaslanması yapılmış; ilgili kavram bu benzer kavramlarla birlikte değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bunun ötesinde, devlet yardımı kavramına ve bu kavramın kapsamına ilişkin olarak Topluluğun yaptığı tanım, ATAD ve Komisyon içtihatları esas alınarak belirginleştirilmeye çalışılmıştır. Bununla birlikte, Topluluk Hukukunda devlet yardımları çeşitli şekillerde de verilebilmektedir. Ayrıca, veriliş şekillerine ve amaçlarına göre devlet yardımları ele alınarak tanımın somutlaştırılmasına çalışılmıştır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde ise, öncelikle devlet yardımlarının denetim usulüne yer verilerek, Topluluğa üye devletlerin uymakla yükümlü oldukları hükümlere yer verilmiştir. Bu kapsamda, özellikle Topluluk Hukukunun sui generis bir hukuk kavramı olarak karşımıza çıkan esnek hukuk kavramına yer verilerek, Topluluğun yürütme organı olarak da adlandırabileceğimiz Komisyon'un yetkilerine ve bu yetkinin sınırları ele alınmıştır. Aynı kapsamda, Topluluk Hukuku'nda önemli role sahip olan Konsey'in devlet yardımları alanında denetim usulüne olağanüstü müdahalesine de yer verilerek, devlet yardımı kontrolü bir bütün olarak ele alınmaya çalışılmıştır. İdari denetim olarak ifade edebileceğimiz bu denetim usullerinden farklı olarak ayrıca devlet yardımlarının yargısal denetimi üzerinde de durulmuştur. Yargısal denetim kapsamında ve uluslararası denetim boyutunda Topluluk Hukuku'nun güvencesi Topluluk mahkemelerinin içtihatlarına; ulusal denetim alanında ise ulusal mahkemelerin sorumluluğuna konu edilmiştir.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde yer alan diğer bir konu da ülkemiz açısından devlet yardımlarının değerlendirilmesidir. Bu açıdan, öncelikle Türkiye'de mevcut devlet yardımı, diğer bir ifade ile teşvik sistemi açıklanmaya çalışılmıştır. Bunun yanında, Türkiye'nin uluslararası yükümlülükleri ele alınarak, özellikle tartışmalı bir niteliğe sahip 1/95 sayılı OKK incelenmiştir. Son olarak, çalışmamızda AB ile ilişkiler kapsamında son gelişmelere yer verilerek, Türkiye'nin AB müktesebatına uyumu çerçevesinde devlet yardımları alanında ülkemizde süren çalışmalara yer verilmiştir. Bu açıdan, özellikle ülkemizde devlet yardımlarının denetimi ile yükümlü bir bağımsız idarî otorite gereksinimi ve bu konu etrafında yoğunlaşan tartışmalara yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLET YARDIMI KAVRAMI

I. Genel Olarak Devlet Yardımı Kavramı

Devlet yardımı kavramına ilişkin olarak öğretilerde çeşitli ifadeler yer verilmektedir. Bir görüşe göre, devlet yardımı, kamu kaynaklarıyla sağlanan hibe, garanti, vergi indirimi veya istisnası, düşük fiyatlı mal veya hizmet sağlama gibi her türlü tasarrufu tanımlayan, destek, teşvik gibi kavramları da kapsayan bir tanıma içermektedir¹. Devlet yardımlarının geniş bir tanımına göre ise devlet yardımı, ekonomik nitelikli, gerçek veya tüzel kişi niteliğindeki bir teşebbüse tahsis edilen teşvik veya destek amacı taşıyan her türlü tasarruftur².

DPT (Devlet Planlama Teşkilâtı) Raporuna göre ise, devlet yardımı kavramı, belirli ekonomik faaliyet diğerlerine oranla daha fazla ve hızlı gelişmesini sağlamak amacıyla, kamu tarafından çeşitli yöntemlerle verilen maddi veya gayri maddi destek, yardım ve özendirme olarak tanımlanmaktadır³. Kanımızca, bu tanım kavramın soyut yapısına uygun olmakla en kapsamlı nitelikte olan tanımdır.

Devlet yardımı kavramının, rekabet üzerindeki etkilerinin coğrafi, ekonomik ve sosyal nedenlerle farklılık göstermesi ve yardım unsurunun ekonomik nitelikli olması sebebi ile kapsamının belirlenmesi zorlaşmaktadır. İleride de ele alınacağı üzere özellikle devlet yardımı kavramının geniş tanımlanması halinde sübvansiyon kavramını

¹ **ERDEM Şükrü**, "Devlet Yardımları: Avrupa Topluluğu Müktesebatı ve Türkiye'nin Uyumu", Avrupa Birliği Müktesebatında Devlet Yardımları ve Türkiye'nin Uyumu, Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, I.Basım, Antalya 2004, s:25.

² **ONDOUA Alain**, "Fransa'da Devlet Yardımları Sistemi", (Çev. A. Menevşe) Avrupa Birliği Müktesebatında Devlet Yardımları ve Türkiye'nin Uyumu, Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Antalya 2004, s:109.

³ **DPT**, Sekizinci Beşyillik Kalkınma Planı, Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyon Raporu, DPT: 2501-ÖİK:522, Ankara 2000, s: 57.

da içeren bir içerik kazanmaktadır⁴. Kanımızca, konunun uluslararası boyutta etkili olması halinde, devlet yardımının tanımlanmasında ayrımlar, farklı kavramlar ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple, devlet yardımı kavramının Avrupa Topluluğu boyutunu incelemeden önce uluslararası boyutunu incelemenin yerinde olacağı kanaatindeyiz.

II. Uluslararası Örgütlere Göre Devlet Yardımı Kavramı

A. Dünya Ticaret Örgütü'nün Devlet Yardımı Kavramı

1. Genel Olarak

Uluslararası ticaretin güven altına alınması amacıyla 1947 yılında Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) imzalanmıştır. GATT'in öngördüğü bu sistemde müzakere turları ile üye ülkeler arasında uluslararası ticaret alanında anlaşmalar yapılmaya çalışılmıştır. Bu çok taraflı ticarî müzakereler sonunda yapılan anlaşmalar yoluyla da GATT ana metnine eklemeler yapılmıştır.

Devlet yardımları kapsamında sübvansiyon konusu, GATT Antlaşması'nın 6, 16 ve 23. maddelerinde yer almıştır. Ancak, bu haliyle GATT, sübvansiyonun kesin bir tanımını yapmamıştır. Sübvansiyon kavramının tanımlanması yolunda ilk somut adım 1979 Tokyo Turu'nda atılmış, sübvansiyonun geniş kapsamlı tanımlaması yapılmıştır⁵. Ancak, Tokyo'da imzalanan Sübvansiyonlara İlişkin Anlaşma'nın sadece imza atan devletler tarafından bağlayıcılığının olması, GATT'a taraf diğer ülkeler açısından bağlayıcılığının bulunmaması nedeniyle kavramın genel geçerliliği sağlanamamıştır.

1994 yılında GATT Uruguay Turu'nda Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) kurulmuş, Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması (Sübvansiyonlar Anlaşması) ile birlikte uluslararası ticaret alanında birçok anlaşma imzalanmıştır.

⁴ Bkz. s:15-17.

⁵ **RUBİNİ Luca**, "The International Context of EC State Aid Law And Policy: The Regulation of Subsidies in the WTO", The Law Of State Aid in the European Union, Oxford Press, 2004, s:151.

Uruguay Turu sonucu imzalanan Sübvansiyonlar Anlaşması'nda⁶ sübvansiyon kavramı ilk defa ayrıntılı olarak tanımlanmış ve kapsamı belirlenmiştir⁷. Tokyo Turu'ndan farklı olarak, Uruguay Turu'nda imzalanan anlaşmaların DTÖ'ne üye tüm devletler tarafından bağlayıcılığının kabul edilmiş olması da, uluslararası ticaretin işlerliği ve sübvansiyon kavramının tanımlanması bakımından önem taşımaktadır. İleride de incelendiği üzere, DTÖ ve Avrupa Topluluğu'nun (Topluluk) devlet yardımı tanımları farklılıklar göstermekle birlikte, DTÖ devlet yardımı terimi yerine “*sübvansiyon*” kavramını kullanmaktadır⁸.

2. Dünya Ticaret Örgütü'nün Devlet Yardımı Kavramı Olarak Sübvansiyon

Sübvansiyonlar Anlaşması ile sübvansiyonların ulusal politikaların önemli amaçlarının gerçekleştirilmesi için hükümetler tarafından kullanıldığı, ancak sübvansiyonların aynı zamanda ticaret ve üretim üzerinde olumsuz etkileri olabildiği kabul edilmekte, sübvansiyonların kullanımının herhangi bir taraf ülkenin çıkarlarını olumsuz yönde etkilememesi ve telafi edici tedbirlerin uluslararası ticareti haksız bir biçimde engellememesi öngörülmektedir⁹.

Sübvansiyonlar Anlaşması öncelikle sübvansiyonu tanımlamıştır. Anlaşmanın diğer bölümlerinde ise, sübvansiyonlar, uygulanabilecek tedbirlerin niteliği gözönünde bulundurularak sınıflandırılmıştır.

⁶ Anlaşmanın, TBMM tarafından 26.01.1995 tarih ve 4067 sayılı yasayla onaylanması uygun bulunmuş ve Anlaşma ve 31.12.1994 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. Türkçe ve İngilizce tam metni için bkz. Resmî Gazete, 25 Şubat 1995, Mükerrer Baskı.

⁷ **KURAL Koray/ KARAKEÇİLİ Feridun/ SAKIZOĞLU Aylin**, GATT Normları ve Uluslararası Bütünleşmeler Açısından Devlet Yardımları- Mukayeseli Bir İnceleme, DPT Yayını, Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü Politikalar ve Uyum Dairesi Başkanlığı, Ankara 1995, s:8.; **KÖKSAL Tunay**, “Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Devlet Yardımlarının Hukuki Çerçevesi”, Rekabet Dergisi, Sayı: 7, Ankara 2001, s: 3-4.; **RUBİNİ**, s: 152.

⁸ Bkz. s.15-16.

⁹ **DPT**, Türkiye - AT Mevzuat Uyumu Sürekli Özel İhtisas Komisyonu raporları Devlet Yardımları Alt Komisyonu, DPT Özel İhtisas Komisyonları, Cilt: 1, Ankara 1995, s:3.; **BİLGİÇ Mete**, GATT Kuralları ve Uruguay Roundu Kapsamında Uygulanan Devlet Yardımları ve Sübvansiyonlar, KOSGEB Yayınları, Ankara 1999, s: 22.

Buna göre, Sübvansiyonlar Anlaşması'nın 1. maddesi, sübvansiyonu üç unsur ile tanımlamaktadır. Bunlar; desteğin üye ülke sınırları içinde devlet yada bir kamu kurumu tarafından sağlanması; desteğin bir gelir veya fiyat desteği gibi malî destek biçiminde olması, desteğin bir fayda veya menfaat sağlamasıdır¹⁰.

Bununla birlikte, ilgili madde desteğe karşı yaptırım uygulanabilmesi için, söz konusu desteğin belirli bir teşebbüse, üretim dalına veya belirli sektörlerdeki teşebbüs gruplarına yönelik olması koşulu da eklenmiştir. Bu bakımdan, sübvansiyon, işletmeye, sektöre, veya bölgeye özel olabilmektedir. Tüm bu unsurların bir arada olması halinde sübvansiyonun varlığı kabul edilmektedir¹¹.

Ancak, her tür sübvansiyonun ortak ticarî ilkelerle bağdaşmadığı, uluslararası ticaretin serbest ve dengeli işleyişine zarar verdiği söylenemez. Bu bakımdan sübvansiyonlar, uygulanabilecek tedbirlerin niteliği gözönünde bulundurularak sınıflandırılmıştır. Buna göre, sübvansiyonlar yasaklanmış, tedbir alınabilen ve tedbir alınmasını gerektirmeyen sübvansiyonlar olmak üzere üç ana başlık altında incelenmiştir.

Genel olarak, ihracat amacına yönelik ve ithal mallar yerine yerli malların kullanımını özendiren tüm tedbirler yasaklanmış sübvansiyonlar; üye devletlerin menfaatleri ve yerli sanayine olumsuz ticarî etkiler yaratan tedbirler, tedbir alınabilen sübvansiyonlar; yüksek öğretim ve araştırma kuruluşlarına sağlanan destekler, tedbir alınmasını gerektirmeyen sübvansiyonlar kapsamında değerlendirilmektedir. Bu

¹⁰ **Internet Belgesi**, Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması İngilizce Resmî Metni, Kaynak: (<http://www.wto.org>),01.07.2006.

¹¹ **HENRIKSEN Sturla**, "Sübvansiyon Kavramı ve Devlet Yardımları: Tanım Ekonomik Etkileri, Rekabet Hukuku İlişkileri ve Uluslararası Düzeyde Düzenleme İhtiyacı", Sanayide Devlet Yardımları ve Teşvikler GATT Kodu, AT ve EFTA Kuralları ve Uygulama Uluslararası Sempozyumu, Yenilik Basımevi, İstanbul 1992, s: 10-12.; **KARLUK Rıdvan**, Uluslararası Ekonomik Mali ve Siyasal Kuruluşlar, Turhan Kitabevi, 5.Bası, Ankara 2002, s:173.

sınıflandırma, özellikle gelişmekte olan devletler açısından muafiyetler ve özel hükümler içermesi sebebiyle önem taşımaktadır¹².

Sübvansiyonlar Anlaşması'na ilişkin en önemli gelişme ise, GATT sisteminde boşluk oluşturan, rekabeti ve serbest ticareti olumsuz etkileyen sübvansiyonlara karşı yaptırım mekanizmasının geliştirilmiş olmasıdır. Özellikle, sübvansiyonların bildirim ve denetime ilişkin yeni hükümler getirilmiştir.

Bu yeni sistem ile sübvansiyonların dış ticaret üzerindeki olumsuz etkilerine karşı çok taraflı ve iki taraflı işleyen iki tür çözüm sunulmaktadır. Bunlar Uyuşmazlık Çözüm Mekanizması (Dispute Settlement Mechanism) ve Telafi Edici Önlem Alma (Countervailing Duty Procedure) Usulü'dür. Herhangi bir üye ülke, bir başka üye tarafından yasaklanmış bir sübvansiyonun verildiği veya idame ettirildiği kanaatine vardığı takdirde her iki usule de başvurma hakkına sahiptir¹³.

B. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı'nın Devlet Yardımı Kavramı

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, (OECD- Organization for Cooperation and Development) DTÖ gibi akit taraflar arasında uluslararası malî işbirliğinin sağlanması ve ticaretin serbestleştirilmesi şeklinde özel bir görev alanı bulunmamaktadır. OECD ekonomik ve ticarî konuların ele alındığı, “*tartışma ve inceleme*”lerde bulunan bir uluslararası örgüttür¹⁴. OECD, bu doğrultuda devlet yardımlarına ilişkin politikaları incelemekte ve üye devletleri bilgilendirmektedir. Bu

¹² Doktrinde yasaklanmış sübvansiyonlar kırmızı, tedbir alınabilen sübvansiyonlar sarı, tedbir alınması gerektirmeyen sübvansiyonlar yeşil olarak ifade edilmiş “trafik ışığı” yaklaşımı olarak kabul görmüştür. **RUBİNİ**, s:152; **ERDEM**, s:33; **HENRIKSEN Sturla**, “Sübvansiyonlar Konusunda Gümrükler ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT Kuralları “Subsidies Code”: Tokyo Round Kuralları Uygulaması ve Uruguay Round Görüşmeleri” Sanayide Devlet Yardımları ve Teşvikler GATT Kodu, AT ve EFTA Kuralları ve Uygulama Uluslararası Sempozyumu, Yenilik Basımevi, İstanbul 1992, s: 41.

¹³ Bkz. Dipnot no:35, Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması'nın 10. maddesi. ; Ayrıca bu usullerin ayrıntıları için bkz. **RUBİNİ**, s:152-154.; **KARLUK**, “Uluslararası Kuruluşlar”, s: 174-176.

¹⁴ **KARLUK**, “Uluslararası Kuruluşlar”, s:35.

çalışmalara ışık tutan bilgiler, üye devletler tarafından gönüllü olarak sağlanması öngörülmüştür. Bu nedenle, devletlerin verdiği desteklerin karşılaştırılması konusunda zorluklar ortaya çıkmaktadır¹⁵.

DTÖ örneğinden farklı olarak OECD'nin üye devletler üzerinde, herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. OECD'nin çalışmaları, devlet yardımının tanımlanması yerine, uygulayamaya yönelik elde edilen bilgilerin değerlendirilmesine yöneliktir.

Devlet yardımı kavramının tanımlanması konusunda ise, OECD raporlarında devlet yardımının genel kabul gören bir tanımının olmadığı ifade edilmiştir¹⁶. Bu bakımdan, OECD belirli yaklaşımları ele alarak sübvansiyon ve devlet yardımı kavramlarını farklı tanımlara yer vererek açıklamaya çalışmıştır.

İlk olarak sübvansiyon, belirli teşebbüs ve sektörler lehine durum yaratarak rekabeti bozan ve bütçeden gelir kaybına neden olan hükümet politikası olarak tanımlanmıştır¹⁷. OECD'nin diğer bir tanımına göre devlet yardımı, bir teşebbüse, diğer teşebbüslere oranla daha fazla malî destek sağlanması, bu teşebbüsün daha düşük vergi ödemesinin sağlanması, kamu düzenlemeleri ile daha fazla menfaat elde etmesidir¹⁸. Üçüncü olarak, dünya pazarındaki fiyatlar ile yerli teşebbüslerin maliyet ve alım fiyatlarındaki farklılıklar sübvansiyon kavramı olarak değerlendirilmektedir¹⁹.

¹⁵ DPT, (1995), "Türkiye-AT Mevzuat Uyumu Sürekli Özel İhtisas Komisyonu Devlet Yardımları Alt Komisyon Raporu", DPT Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı Yayın ve Basım Şube Müdürlüğü, Ankara, s:9; **ÖZKARABÜBER Mustafa**, Avrupa Birliği ve Türkiye'de Devlet Yardımlarının Kontrolü, Rekabet Kurumu Yayını, Yayın No: 135, Ankara 2003, s:3.

¹⁶ OECD, kavrama ilişkin tanımlama yaparken uluslararası boyutta genel uygulamalar için "sübvansiyon" terimine; AT kapsamındaki incelemelerinde ise, AT tarafından benimsenen "devlet yardımı" ifadesine yer vermektedir.

¹⁷ **OECD Directorate For Financial, Fiscal And Enterprise Affairs Committee On Competition Law And Policy**, Competition Policy In Subsidies And State Aid, OECD Press, DAFPE/CLP (2001) 24, 2001, s:25.

¹⁸ **OECD**, Competition Policy In Subsidies And State Aid, s:26.

¹⁹ **ESİN Arif**, Türkiye İçin DTÖ VE AB İle Uyumlu Devlet Yardımları (Teşvik) Sistemi Önerisi, TÜSİAD Yayınları, İstanbul 2000, s:51-52.; **OECD**, Competition Policy In Subsidies And State Aid, s:30.

Bu tanımların yanısıra, OECD, üye ülkeler tarafından verilen ve sübvansiyon olarak nitelendirilebilecek uygulamalara örnekler vermiştir. Bu bakımdan, doğrudan nakit transferleri, devlet garantisi ile sağlanan borç alımları, devlet tarafından düşük faiz ile borç verilmesi, hükümetlerin piyasa fiyatının üzerinde mal veya hizmet sağlaması, hükümet tarafından mal veya hizmetlerin piyasa fiyatının altında arz edilmesi, kamu teşebbüslerinin sermayelerine oranla gerekli getiriye sağlayamamaları ve vergi muafiyeti, vergi erteleme, vergi indirimi gibi özel veya koşullu vergi uygulamaları sübvansiyon kavramı içinde değerlendirilmektedir.²⁰

OECD'nin bu alandaki faaliyetleri, üye ülkeler tarafından sağlanan verilerin değerlendirilmesinden ibarettir. Bununla birlikte, OECD'nin üye ülkeler üzerinde denetim yetkisi bulunmamaktadır. Bu bakımdan OECD'nin devlet yardımlarına ilişkin tanımları, üye ülkeler tarafından sağlanan devlet yardımlarının çeşitliliğinin değerlendirilmesi açısından önem göstermektedir.

C. Avrupa Serbest Ticaret Birliği'nin Devlet Yardımı Kavramı

Avrupa Serbest Ticaret Birliği (EFTA - European Free Trade Association), EFTA üye devletlerinin Avrupa Ortak Pazarı'na katılımlarının sağlanması ve Avrupa Topluluğu politikalarının EFTA ülkelerini kapsayacak bir biçimde genişlemesi amaçlarıyla kurulan uluslararası bir örgüttür²¹. EFTA'nın kurucu Anlaşması, EEA (European Economic Area Agreement) 1994 yılında yürürlüğe girmiştir²².

²⁰ OECD, Competition Policy In Subsidies And State Aid, DAFPE/CLP (2001)24, 2001, s:26. ÖZKARABÜBER, s:6., KURAL/ KARAKEÇİLİ/ SAKIZLIOĞLU, s:21

²¹ HENRIKSEN Sturla, "EFTA Kuralları ve Devlet Yardımları:Uygulamadan Örnekler-AT-EFTA Avrupa Ekonomik Alanı ve Yardımlar" Sanayide Devlet Yardımları ve Teşvikler GATT Kodu, AT ve EFTA Kuralları ve Uygulama Uluslararası Sempozyumu, Yenilik Basımevi, İstanbul 1992, s: 71; MEIKLEJOHN Roderick, "Introduction and Synopsis", European Economy- State Aid and the Single Market, Number:3, European Communities Press, Belgium 1999, s: 7; RYDELSKI Michael Sanchez, "EEA State Aid Regime", The Law Of State Aid in the European Union, Oxford Press, 2004, s:189. Bununla birlikte Avrupa Ekonomik Alanı Topluluk'a üyelikle eş anlamlı değildir. Diğer bir ifadeyle, EFTA siyasi, ekonomik veya malî bir birliği öngörmemektedir.

²²1994 tarihli EEA'nın taraflarını; Avrupa Topluluğu Komisyonu, Avrupa Kömür Çelik Topluluğu, 12 Avrupa Topluluğu üye ülkesi ve Avusturya, Finlandiya, İzlanda, Norveç ve İsveç

EEA Anlaşması ticaret alanında, bir yandan EFTA üye ülkeleri ile Avrupa Topluluğu arasındaki, diğer yandan da EFTA üye ülkelerinin birbirleriyle olan ilişkilerini düzenlemektedir. Böylelikle, hem Avrupa Topluluğu hem de EFTA hukuk sistemlerinin aynı doğrultuda ve bütünlük içinde gelişmesi amaçlanmaktadır²³.

Devlet yardımının tanımlanması konusunda ise, EFTA Anlaşması ile AT Anlaşması arasında tam bir paralellik göze çarpmaktadır. İleride ele alınacak olan, AT Anlaşması'nın devlet yardımlarına ilişkin 87 (1). maddesi, EFTA Anlaşması'nın 61. maddesinde, anlaşmanın tarafları ve uygulama alanı dışında aynen korunmuştur. EFTA Anlaşması'nın 61. maddesine göre, *“Topluluk üye ülkeleri ve EFTA üye ülkeleri tarafından, devlet kaynakları vasıtasıyla herhangi bir şekilde yapılan ve belirli teşebbüsleri veya belirli malların üretimi lehine rekabeti bozan veya bozmakla tehdit eden, ve bu yolla EFTA Anlaşması'na taraf ülkeler arasındaki ticareti etkileyen devlet yardımları EFTA Anlaşması ile bağdaşmamaktadır”*.

İlgili maddenin devamında ise, devlet yardımlarına ilişkin muafiyetler hüküm altına alınmıştır. Muafiyetlere ilişkin bu hükümler de, AT Anlaşması'nın ilgili 87. maddesi ve devamı ile birebir örtüşmektedir. Bu nedenle, Avrupa Topluluğu'nun devlet yardımı kavramına ilişkin açıklamalar, EFTA için de geçerli olmaktadır. Diğer bir deyişle, EFTA, devlet yardımları konusunda Topluluğun ilkelerini benimsemiştir²⁴.

EEA Anlaşması'nda hüküm altına alınan ve devlet yardımları konusunu da kapsayan denetim mekanizması ise birbirinden bağımsız iki denetim organı tarafından yürütülmektedir. Denetim organları, Avrupa Topluluğu Komisyonu (Komisyon) ve EFTA Denetim Organı'dır. Komisyon, Topluluk üye ülkelerinin, EFTA Denetim Organı

oluşturmaktaydı. 1995 yılında Avusturya, Finlandiya ve İsveç Avrupa Topluluğu'na, Liechtenstein ise EFTA'ya katılmıştır.

²³ RYDELSKI, s:190.

²⁴ HENRIKSEN, “EFTA Kuralları”, s: 68.

ise, EFTA üye ülkelerini denetlemektedir. EFTA sisteminde, yargı denetimi de EFTA Adalet Mahkemesi'nin kurulması ile sağlanmıştır²⁵.

Bu kapsamda, EEA Anlaşması'nın 63. maddesi, devlet yardımları alanında Topluluk ikincil hukuku²⁶ ve mevzuatına ilişkin aynı Anlaşma'nın 15 no.lu ekine atıfta bulunmuş; Komisyon ve EFTA Denetim Organı'na devlet yardımlarının denetlenmesinde, bu tasarrufları dikkate alma yükümlülüğü getirmiştir. Buna ilaveten ilgili ek, Avrupa Topluluğu Konseyi (Konsey) ve Komisyon'un Tüzüklerini, çerçeve kararlarını, Komisyon'un üye ülkelere gönderdiği bildirimler (letter), Komisyon Tebliğleri (communications), Komisyon'un Rekabet Politikasına ilişkin yıllık raporlarını da kapsamaktadır. İlgili ek ile, devlet yardımlarına ilişkin belirtilen tüm bu müktesebatın yorumlanmasında, Komisyon ve EFTA Denetim Organı uyumlu hareket edeceği hüküm altına alınmıştır. İlgili bu hüküm, EEA Anlaşması'nın özüne uygun olarak, iki hukuk sisteminin ortak bütünlük içinde gelişmesini amaçlamaktadır²⁷.

Komisyon ve EFTA Denetim organı birbirinden bağımsız idarî organlardır. İleride de inceleneceği üzere, Komisyon'un Topluluk adına Topluluk üye ülkeleri üzerinde devlet yardımları denetleme yetkisi bulunmaktadır²⁸. EFTA Denetim Organı ise, bu yetkisini yukarıda belirtilen esasları dikkate alarak EFTA üye ülkeleri üzerinde kullanmaktadır. Dolayısıyla, EEA Anlaşması çerçevesinde, her iki organın da birbirinden bağımsız karar alma yetkisi ile birlikte, EFTA ve Topluluk hukuk sistemlerinin uyumlu bir biçimde gelişmesini sağlama yükümlülükleri de bulunmaktadır. Komisyon ve EFTA Denetim Organı arasındaki ilişkilerin düzenlenmesine ilişkin hükümlere EEA Anlaşması'nın 27. nolu Protokol'ünde yer verilmiştir. Buna göre,

²⁵ OJ 1994 L 344, The Agreement between the EFTA States on the Establishment of a Surveillance Authority and a Court of Justice, s:1. Kaynak: İnternet Belgesi (www.efta.org.), 15.05.2005.

²⁶ Topluluk ikincil hukuku; anlaşmalar tarafından verilen yetki ile Topluluk kurumlarının meydana getirdiği hukukî tasarruflardır. Topluluk ikincil hukuku, Topluluk Hukukunun ikinci büyük kaynağı olarak ikincil mevzuat olarak da adlandırılmaktadır.

²⁷ **EFTA Surveillance Authority**, Annual Report 2001, Edition and Imprimerie Press, Brussels 2001, s:78.

²⁸ Bkz. s: 74.

devlet yardımları kurallarının uyum içinde uygulanması amacıyla, Komisyon ve EFTA Denetim Organı'nın işbirliği içinde hareket etme yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu işbirliğinin sağlanmasının yanında, iki organın da aldıkları kararlar konusunda birbirlerine ivedilikle bilgi verme yükümlülükleri bulunmaktadır.

EFTA içinde, devlet yardımları tanımının kapsamının belirlenmesinde önemli rol oynayan önemli bir organ da, EFTA Adalet Mahkemesi'dir. EFTA Adalet Mahkemesi'nin kurulmasına ilişkin Anlaşma'da EFTA Adalet Mahkemesi'nin, Avrupa Toplulukları Adalet Mahkemesi (ATAD) tarafından konuya ilişkin belirlenen temel ilkeleri gözönünde bulundurması gerektiği belirtilmiştir. Uygulamada, EFTA Adalet Mahkemesi içtihatlarının, ATAD ve Avrupa Toplulukları İlk Derece Mahkemesi'nin (İDM) devlet yardımlarına ilişkin içtihatlarını yakından takip ettiği görülmektedir²⁹. Bununla birlikte, EFTA Denetim Organı ve EFTA Adalet Mahkemesi, Komisyon'un uygulamaları ve ATAD içtihadları ışığında EFTA Anlaşması hükümlerini yorumlamakta ve uygulamaktadır³⁰.

Sonuç olarak, EEA Anlaşması'nın devlet yardımlarına ilişkin hükümlerin ve bu hükümlerin uygulamasında AT Anlaşması'nın ilgili hükümleri ile birebir örtüştüğü görülmektedir. EFTA Denetim Organı'nın EFTA'nın uygulanmasını sağlama yükümlülüğü, Komisyon'un Topluluk içindeki yükümlülüklerinin yansıması olarak yorumlanmaktadır³¹. Bu bakımdan, EFTA, üye ülkeler üzerindeki bu denetim yetkisi ile, Topluluk gibi uluslararası niteliğe sahip olmakta ve diğer uluslararası örgütlerden ayrılmaktadır.

²⁹ Ayrıntılı olarak incelenen dava örnekleri için bkz. **RYDELSKİ**, s:199.

³⁰ **RYDELSKİ**, s:204.

³¹ **SHÜTTERLE Peter**, "State Aid Control: An Accession Criterion", Common Market Law Review, vol: 39, Netherland 2002, s:580.

III. Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımı Kavramı

A. Devlet Yardımı Kavramının Avrupa Topluluğu Anlaşması'ndaki Yeri

Ortak Pazar, Topluluk bünyesinde üye ülkelerin karşılıklı olarak ticaret alanında tüm engellerin kaldırıldığı; üçüncü devletlere karşı ortak bir gümrük tarifesinin uygulandığı ve malların, hizmetlerin, sermayenin ve işgücünün serbest dolaşımının sağlandığı bir ekonomik alan olarak ifade edilebilir. Ortak Pazar ile, kaynakların etkin dağılıımının sağlanması, verimliliğin teşvik edilmesi, istihdam sorununun giderilmesi, Topluluk üreticilerinin ve sanayisinin diğer üye ülke pazarlarında herhangi ayrımcı uygulamaya maruz kalmamaları, verimlilik ve kârlılıklarını artırabilmeleri amaçlanmaktadır. Ortak Pazar ile amaçlanan bu faydaların elde edilebilmesi, üye ülkelerin ulusal ekonomik alanlarını birbirinden ayıran engellerin kaldırılması ve dolayısıyla kaynakların eşit olarak dağılıımının sağlanması ve bütünlük içinde bir Ortak Pazar'ın yaratılması, rekabet ortamının bozulmaması ile mümkün olabilmektedir. Bu bakımdan, devlet yardımı kurallarının düzenlenmesi, Topluluğu'nun görevlerine ilişkin AT Anlaşması 2. maddesi ile Topluluğu'nun faaliyetlerine ilişkin 3. maddede ifade edilen “*sosyal ve kültürel boyutları olan bir ekonomik yapının*” oluşturulması amaçlarına da hizmet etmektedir³².

Rekabetin bozulması, özel ve kamu teşebbüslerinden oluşan iç ve devlet müdahaleleri olarak adlandırabileceğimiz dış etkenlere bağlıdır. Buna göre, AT Anlaşması'nın 81-85. maddeleri özel teşebbüsler açısından, 86. maddeleri ise kamu teşebbüslerine ve kendilerine inhisarî haklar verilen teşekküllere ilişkin rekabete aykırı durumları düzenlemektedir.

Aynı Anlaşma'nın 87-89. maddeleri ise, Topluluk boyutunda devletin ekonomiye dışarıdan bir müdahalesi olarak ortaya çıkan devlet yardımlarını hüküm altına

³² ODER Burak, “ Devlet Yardımlarının Denetimi Alanında AT Komisyonu'nun Çerçeve İşlemleri”, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Prof. Dr. Aysel Çelikel'e Armağan, Yıl 19-20/ Sayı;1-2/ 1999-2000, s: 624.

almaktadır. Diğer bir deyişle, devlet yardımları konusu AT Anlaşması'nın Rekabet, Vergi ve Mevzuatın yakınlaştırılmasına dair kurallar başlığı altında, teşebbüslere uygulanan kurallar ile birlikte rekabet kuralları kısmını oluşturmaktadır.

B. Avrupa Topluluğu'nun Devlet Yardımı Tanımı

Devlet yardımı kavramının tanımlanması ve kapsamının belirlenmesi, üye devletlerin sağladıkları yardımların Komisyon'un denetiminin konusunu oluşturması ve bu doğrultuda hukukî güvenliğin sağlanması açısından önem taşımaktadır.

AT Antlaşması'nın 87 (1). maddesi çerçevesinde "*Ortak Pazar ile bağdaşmayan devlet yardımları*"nın tanımı yapılmıştır. Buna göre: "*Bir üye devlet tarafından veya devlet kaynakları vasıtasıyla herhangi bir şekilde yapılan ve belirli teşebbüsleri veya belirli malların üretimi lehine rekabeti bozan veya bozmakla tehdit eden, ve bu yolla üye devletler arasındaki ticareti etkileyen devlet yardımları Ortak Pazar ile bağdaşmaz*".

İlgili hüküm, Topluluğun Ortak Pazar ile bağdaşmayan devlet yardımı tanımının esasını oluşturmaktadır. Hükümün lafzından da anlaşılacağı üzere, Topluluk, "*devlet yardımı*" kavramını Ortak Pazar ile bağdaşır olup olmaması açısından tanımlamaya çalışmaktadır. Bu açıdan, devlet yardımı kavramı, Ortak Pazar ile bağdaşmayan yardımlar için kullanılmakta, yardım etkileri ile tanımlanmaya çalışılmaktadır. AT Anlaşması dışında yardımın tanımı, Topluluk organlarının bağlayıcılık açısından değişik nitelikteki hukukî tasarruflarında da yapılmamıştır. Diğer bir ifadeyle, devlet yardımı kavramı, Konsey veya Komisyon'un Tüzük veya Yönetmelik gibi tasarruflarında açıkça tanımlanmamıştır. Devlet yardımı kavramının tanımlanması hususuna, ATAD içtihatları ile yaklaşmaktadır. Bu doğrultuda, ATAD hükümün amacını, üye devletler arasındaki ticaretin, devlet otoriteleri tarafından çeşitli şekillerde ve belirli teşebbüsler veya belirli malların üretimi lehine ayrıcalık tanıyarak verilen devlet yardımlarının

rekabeti bozan veya bozma tehlikesi yaratan etkilerinden korunması olarak açıklanmıştır³³.

ATAD, devlet yardımının, bu yardımın ortaya çıkardığı sonuçlar gözönünde bulundurularak tanımlanması gerektiğini ifade etmiştir. ATAD'ın verdiği bu karar ile devlet yardımı kavramının tanımlanmadığı, hükmün amacını açıklayarak ve AT Anlaşması'nın devlet yardımlarına esas teşkil eden 87(1). maddesini yinelediği görülmektedir. Nitekim doktrinde, ATAD'ın bu kararı, kavramın tanımı olarak benimsenmemiş, ATAD'ın devlet yardımı kavramının etkilerine yapmak istediği vurgu olarak değerlendirilmiştir³⁴. ATAD'ın, devlet yardımı kavramını kesin olarak tanımlamaması ve kapsamını gittikçe genişleten içtihatlar yaratması ayrı bir eleştiri noktasıdır³⁵.

C. Avrupa Topluluğu ve Diğer Uluslararası Örgütlerin Devlet Yardımlarına İlişkin Kavramların Karşılaştırılması

1. Devlet Yardımı Kavramının Kapsamı Bakımından Karşılaştırılması

DTÖ Anlaşmaları'nda devlet tarafından belirli teşebbüslere sağlanan yardım, sübvansiyon kavramı ile dile getirilmiştir. Bununla birlikte, Topluluk kavrama ilişkin farklı bir tanımlamaya yer vererek, "*devlet yardımı*" terimini benimsemiştir. Belirtmek

³³ Case C- 387/92 Banco Exterior de Espana vs Ayuntamiento de Valencia. Tüm ATAD kararlarına www.curia.eu.int adresinden ulaşılabilir. 01.07.2006.

³⁴ **MESSERLIN Patrick**, "External Aspects of State Aid", European Economy, EC Press, Brussels 1999, s: 167.; **QUIGLEY Conor/ COLLINS Anthony**, EC State Aid Law and Policy, Oxford Press, 2003, s:5.;

³⁵ **HENRIKSEN Sturla**, "Sübvansiyonlar Konusunda Gümrükler ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT Kuralları "Subsidies Code": Tokyo Round Kuralları Uygulaması ve Uruguay Round Görüşmeleri" Sanayide Devlet Yardımları ve Teşvikler GATT Kodu, AT ve EFTA Kuralları ve Uygulama Uluslararası Sempozyumu, Yenilik Basımevi, İstanbul 1992, s: 45.; **ROSS Malcolm**, "State Aid And National Courts: Definitions and Other Problems- A Case of Premature Emancipation?", Common Market Law Review, Vol: 37, Netherland 2000, s: 422.; **BIONDI Andrea/ ECKHOUT Piet**, "State Aid and Obstacles to Trade", The Law of State Aid in the European Union, Oxford University Pres, 2004, s: 103.

gerekir ki, bu iki kavram arasındaki tek fark, bu kavramların farklı örgütler tarafından farklı ifadelerle ele alınması değildir. Diğer bir deyişle, devlet yardımı ve sübvansiyon, gerek tanım ve kapsam, gerekse uygulanma alanı bakımından farklı çerçevede ele alınması gereken değişik kavramlardır.

Buna karşın, doktrinde çoğu kez sübvansiyon ve devlet yardımı kavramı arasında ayırım yapılmamıştır³⁶. Ancak, devlet yardımı ve sübvansiyon kavramları, tanımlanmaları başta olmak üzere, diğer bir çok bakımdan farklılık göstermektedir.

Tanıma ilişkin önemli bir fark, devlet yardımı ve sübvansiyonlara ilişkin hükümlerde ortaya çıkmaktadır. AT Anlaşması, devlet yardımını hüküm altına alırken, ‘çıkar’ unsurundan bahsetmemekte ‘lehine’ ifadesine yer vermektedir³⁷. ATAD’ın bu ifadeye ilişkin yerleşik bir içtihadı bulunmamaktadır³⁸. ATAD genel olarak, ilgili hükümde yer verilen ‘lehine’ ifadesini ‘yardımı alan teşebbüse normal ticarî faaliyetlerine göre haksız menfaat sağlanması’ olarak tanımlamaktadır. Buna karşılık, Sübvansiyonlar Antlaşması, sübvansiyon oluşturan müdahaleleri belirtmiş ve herhangi bir devletin çıkar sağlamanın bu kapsamda sübvansiyonun varlığı için yeterli sayılmıştır. Diğer bir deyişle, ATAD’ın bu kararında yardım ve sübvansiyonun hemen hemen aynı karakterde olup aynı etkiye sahip olduğu belirtilmekle birlikte, devlet yardımı kavramının sübvansiyondan daha geniş bir alanı kapsadığı ifade edilmektedir³⁹.

Yardımanın etkileri ile tanımlanmaya çalışıldığı AT Antlaşması’nın 87 (1). maddesi ile üye devletlerin kaynaklarına dayanan bir yardımın yasak oluşturduğu ifade edilmiştir.

³⁶ **KURAL/ KARAKEÇİLİ/ SAKIZOĞLU**, GATT Normları ve Uluslararası Bütünleşmeler Açısından Devlet Yardımları- Mukayeseli Bir İnceleme, DPT Yayını, Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü Politikalar ve Uyum Dairesi Başkanlığı, Ankara 1995, s:8 ;**Rekabet Kurumu**, Avrupa Birliği’nde Ve Türkiye’de Devlet Yardımlarının hukukî Çerçevesi, Rekabet Kurumu Araştırma Dairesi Başkanlığı Uluslararası İlişkiler Müdürlüğü, Ankara 2000, s:6.: **ESİN Arif**, Türkiye İçin DTÖ Ve AB İle Uyumlu Devlet Yardımları (Teşvik) Sistemi Önerisi, TÜSiAD Yayınları, İstanbul 2000, s: 43,44.

³⁷ **MESSERLIN**, s: 170.

³⁸ **ROSS Malcolm**, “State Aid And National Courts: Definitions and Other Problems- A Case of Premature Emancipation?”, Common Market Law Review, Vol: 37, Netherland 2000, s: 422-423.

³⁹ Case C-30/59 Steenkolenmijnen; aktaran: **QUIGLEY/ COLLINS**, EC State Aid Law Policy, s:4.; **ÖZKARABÜBER Mustafa**. Avrupa Birliği ve Türkiye’de Devlet Yardımlarının Kontrolü, Rekabet Kurumu Yayını, Yayın No: 135, Ankara 2003, s:8.

Diğer bir deyişle, yardımın tanımlanmasında Topluluğa üye ülke kaynakları esas alınmıştır. DTÖ kapsamında, Sübvansiyonlar Antlaşması'nda ise, bu hüküm paralelinde bir düzenleme bulunmamaktadır⁴⁰.

Sonuç olarak, ATAD, Steenkolenmijnen davasında, devlet yardımının, sübvansiyon kavramından daha geniş olduğuna karar vermiştir⁴¹. ATAD'a göre, yardım kavramının varlığı, yardım alan teşebbüsün bu yardım olmadan, gelişim gösterememesi durumunda kabul edilmelidir. Diğer bir deyişle, yardım, normal durumdaki bir teşebbüsün piyasa dışından yardım almadan yapılamayacak belirli bir amacın gerçekleştirilmesine yönelik olmalıdır. Aynı kararda sübvansiyon ise, bir teşebbüsün desteklenmesi amacıyla, teşebbüsün sağladığı normal gelirler dışında yapılan nakit ve benzeri bir ödeme olarak tanımlanmıştır. Bu doğrultuda devlet yardımı, belirli herhangi bir amaçla, sübvansiyon gibi olumlu faydaları bulunan ve sübvansiyondan farklı olarak, teşebbüsün normalde bütçesine ilişkin harcamaları azaltan nitelikteki çeşitli müdahaleleri de içerir⁴². ATAD'ın bu kararı ile, devlet yardımı, sübvansiyon kavramını da içine alan bir tanımlama ile geniş bir çerçevede ele alınmıştır.

2. Devlet Yardımı Kavramının Uluslararası Hukuka Etkileri Bakımından Karşılaştırılması

Devlet yardımlarının uluslararası hukuka etkileri açısından da değerlendirilmesi mümkündür. Bu bakımdan, Topluluk Hukuku ve DTÖ Hukuku, uluslararası hukuk alanında birbiriyle bağlantılı hukuklardır. Konuları ve kapsamaları bakımından bu iki hukuk sistemi bir çok alanda olduğu gibi devlet yardımları konusunda da birbiriyle yakından ilgilidir. Nitekim, bu ilişki Topluluk Mahkemelerinin içtihatlarında da yerini bulmuştur.

⁴⁰ **MESSERLIN**, s: 170.

⁴¹ Aynı doğrultuda diğer kararlar için bkz. Case C-390/98, HJ Banks & Co. Ltd. vs. Coal Authority; Case C-156/98, Germany vs. Commission.

⁴²Case C-30/59 Steenkolenmijnen; aktaran: **QUIGLEY/ COLLINS**, EC State Aid Law Policy, s:4.; **WINTER Jan A.**, "Re-Defining The Notion of State Aid in Article 87(1) of the EC Treaty", Common Market Law Review, Sayı:41, April 2004, s: 488.

Portekiz/Komisyon davasında ATAD, DTÖ Hukuku'nun Topluluk Hukuku'na doğrudan etkisi olmadığına karar vermiştir⁴³. Ancak, DTÖ Hukuku'nun Topluluk Hukuku üzerinde doğrudan etkisi olmadığına ilişkin bu karar, DTÖ Hukuku'nun Topluluk Hukuku üzerinde hiç bir etkisi olmadığı anlamına gelmemektedir. Topluluğun devlet yardımlarına ilişkin bir kararının uluslararası hukuka tesir eden bir karar olması halinde, diğer bir ifadeyle Topluluğa üye olmayan bir devlete etkili olması durumunda, Topluluğun uluslararası hukuka uyma yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu açıdan, Topluluk Hukuku, Topluluğun DTÖ dahilindeki yükümlülüklerine uygun olarak yorumlanmalıdır⁴⁴.

Uluslararası hukuk kapsamında yaptırım gücünün varlığı konusu ise, DTÖ ve AT arasındaki diğer bir önemli hususu oluşturmaktadır. Uzun süre GATT sisteminde, üye devletler arasında ticareti etkileyen sübvansiyonlara ilişkin uygulanabilecek tek yaptırım, telafi edici önlem usulünün uygulanmasıydı. Bununla, sübvansiyondan zarar gören üye devlet, tek taraflı olarak sübvansiyonu veren devlete karşı, telafi edici önlem alabilmekteydi.

“Uluslararası hukukta yeni bir hukuk düzeni oluşturan⁴⁵” Topluluk sisteminde ise, üye ülkeler tarafından diğer bir üye ülkeye tek taraflı bir yaptırımın uygulanması söz konusu değildir. Bu bakımdan Topluluk, DTÖ sisteminin temelini oluşturan karşılıklılık ilkesi yerine, müşterek bir uyum yaratma amacına dayanmaktadır⁴⁶. Diğer bir deyişle, AT Anlaşması'na aykırı nitelikte bir devlet yardımının varlığı halinde, Toplulukça üye ülkelerin tek taraflı olarak birbirlerine karşı telafi edici nitelikte tedbir alması mümkün değildir.

⁴³ Case C- 149/96, Portugal vs. Commission.

⁴⁴ **EECKHOUT Piet**, “Judicial Enforcement of WTO law in the European Union : Some Further Reflections” Journal of International Economic Law, Oxford University Press, vol:5, number:1, Oxford 2002, s:91.

⁴⁵ Case C- 26/62 sayılı Van Gend & Loss/Nederlandse Administratie der Belastingen, davasında, ATAD Hollanda nakliye şirketi Van Gend & Loss'un, Hollanda Gümrük Makamlarına karşı, aşırı gümrük vergisi tahakkuk ettirildiği iddiasıyla açtığı davada ATAD; Topluluğun yeni bir hukuk düzeni oluşturduğu vurgusunu yapmış, üye ülkelerin hukuk sistemlerinde, Topluluk hukukunun doğrudan etki yarattığını belirtmiştir.

⁴⁶ **RUBİNİ**, s:154.

Ayrıca, üye ülkelerin tek taraflı olarak, söz konusu devlet yardımının AT Anlaşması'na aykırı nitelikte olup olmadığına ilişkin karar verme yetkileri de bulunmamaktadır. Sübvansiyonlar Anlaşması ile yeni bir mekanizma kurulmuş, üye ülkeler arasında sübvansiyonlara ilişkin ihtilafların giderilmesine yönelik Uyuşmazlık Çözüm Mekanizması getirilmiş ve buna ilişkin olarak da Uyuşmazlık Çözüm Organı kurulmuştur. Bu mekanizmanın işletilebilmesi için öncelikle üye ülkelerin karşılıklı müzakerelerde bulunması gerekmektedir. Ancak, Topluluğun devlet yardımları alanındaki yaptırım gücünün gözönünde bulundurulduğunda, bu usulün üye devletler üzerindeki yaptırım gücünün Topluluk hukuku kadar etkin olduğu söylenemez⁴⁷.

D. Rekabet Politikasında Devlet Yardımlarının Yeri

Küreselleşme ile mal ve hizmetlerin serbest dolaşımı, üretimi ve pazarlanması uluslararası alanda rekabetçi bir ortamda oldukça önemli bir role sahiptir. Böyle bir serbestinin tanınması ve mal ve hizmetlerin dolaşımında sınırların kaldırılması, uluslararası rekabet ortamının da güçlenmesi sonucunu doğurmaktadır⁴⁸. Uluslararası rekabet ortamında devletler belirli bir takım teşebbüs, bölge ve sektörleri lehine ayrıcalık tanıyabilmektedirler. Nitekim, devletler tarafından uluslararası rekabet ortamında sağlanan bu destekler ile sağlıklı bir rekabet ortamının oluşması düşünülemez. Özellikle bu durumdan gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin zararlı çıkacağı ortadadır.

Her türlü mal ve hizmetin üretilip pazarlandığı serbest bir pazar ortamının yaratılması, teşebbüslere aynı veya eşit koşullar sağlanmasına bağlıdır. Yukarıda da konu edildiği üzere, herhangi bir sebep ile verilen devlet yardımları, uluslararası boyutta

⁴⁷ Yaptırım konusuna ilişkin diğer bir konu da, sübvansiyonların yol açtığı zararların giderilmesine ilişkindir. DTÖ Hukuku ve AT hukuku'nun bu açıdan kıyaslanması durumunda ise, AT Hukuku'nun daha etkin olduğu görülmektedir. AT Hukuku'nda, Ortak Pazar ile bağdaşmayan devlet yardımları yasaklanmakla birlikte, böyle bir yardımın verilmesi halinde, yardımın geçmişe dönük olarak geri ödenmesine hükmedilebilmektedir. DTÖ kapsamında ise, yasaklanmış bir sübvansiyona karşı uygulanabilecek tek yaptırım, sübvansiyonun ortadan kaldırılmasıdır. **MESSERLIN**, s: 170.; DTÖ sisteminde yaptırım mekanizması konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. **RUBİNİ**, s:188.

⁴⁸ **BELLAMY/CHILD**, Common Market Law of Competition, Fourth Edition, London 1993, s:1213.

oluşturulan çeşitli örgütler bünyesinde denetime tabi kılınmışlardır⁴⁹. Devlet yardımlarının bu gerekçe ile sınırlandırılması Topluluk için de geçerlidir. Bu bakımdan, Toplulukta devlet yardımları Ortak Pazar içinde malların ve hizmetlerin serbest dolaşımının sağlanabilmesi, menşei ne olursa olsun üye ülke teşebbüslerinin aynı koşullar altında, üretim ve pazarlama yapabilmesi iyi işleyen bir rekabet ortamı ile mümkün olabilmektedir. Bu bakımdan, Topluluğun rekabet politikası içinde devlet yardımları bir takım sınırlamalara ve sınıflandırmaları tabi tutulmuştur.

IV. Devlet Yardımlarının Sınıflandırılması

A. Devlet Yardımlarının AT Antlaşması'na Bağdaşırılığı Bakımından Sınıflandırılması

1. Genel Kural: Devlet Yardımları Ortak Pazar ile Bağdaşmaz

Devlet veya devlet kaynakları tarafından sağlanan, belirli teşebbüslere veya ürünlere ayrıcalık tanıyan ve bunlar lehine ekonomik bir avantaj yaratan uygulama ve tedbirlerin ancak rekabeti bozması veya bozma tehlikesi yaratması ve üye devletlerarası ticareti etkilemesi durumlarında AT Antlaşması'nın 87 (1). maddesi kapsamında Ortak Pazar ile bağdaşmayan devlet yardımı söz konusu olmaktadır. Diğer bir deyişle, anılan madde kapsamında bir devlet yardımının söz konusu olması ancak bu unsurların tümünün bir arada olması koşuluna bağlıdır.

AT Antlaşması'nın 87 maddesi ile 87(1).maddenin bu düzenlemesi kıyaslandığında, devlet yardımı yasağının, “*genel ve mutlak*” bir yasak değil, tam tersine “*koşullu bir yasak*” olduğu açıktır⁵⁰. Bu açıdan her türlü yardım AT Anlaşması kapsamında Ortak

⁴⁹ Bkz. s:4-12.

⁵⁰ **ODER Burak/ TEKİNALP Ünal**, Avrupa Birliği Hukuku, Güncelleştirilmiş 2. Bası, Beta Yayınları, İstanbul 2000,s:494.; **DELVAUX Bram**, “The State Aid Regime Regarding Renewables: Opportunities and Pitfalls”, European Environmental Law, April 2003, s: 104.; **CREMONA Marise**, “State Aid Control: Substance and Procedure in the European Agreements

Pazar ile bağdaşmayan devlet yardımı olarak nitelendirilemez. Bu nedenle, Ortak Pazar ile bağdaşmayan devlet yardımlarının unsurlarını yakından incelemek gerekmektedir.

a. Ortak Pazar ile Bağdaşmayan Devlet Yardımlarının Unsurları

Devlet yardımını oluşturan temel unsurlar; (1) menfaatin bulunması, (2) devlet tarafından veya devlet kaynaklarından verilmesi, (3) belirli teşebbüsleri veya ürünlerin üretimi lehine durum yaratması, (4) rekabeti bozması veya bozma tehlikesi yaratması, (5) üye devletler arasındaki ticareti etkilemesidir.

aa. Ekonomik Menfaat Yaratması Unsuru

Menfaat kavramı, yararlananın, malî durumuna yada pazardaki konumuna ilişkin her türlü olumlu etkiyi ifade etmektedir⁵¹. AT Antlaşması 87 (1). maddesi metninde ise “...*lehine*” ifadesi kullanılmış, “*menfaat*” kavramı açıkça ifade edilmemiştir. Kavramın açıklığa kavuşturulması ise, Komisyon ve ATAD kararları ile sağlanabilmiştir. “Lehine” kavramının açıklanması için “*piyasa ekonomisi yatırımcısı*” ilkesi oluşturulmuş ve menfaat kavramının kapsamı belirlenmeye çalışılmıştır. Bu ilkeye göre, “*normal piyasa koşullarında*” faaliyette bulunan bir teşebbüsün bu faaliyetleri çerçevesinde elde edemeyeceği bir menfaati devlet kaynaklarından sağlanan bir yardım sonucu elde etmesi durumunda, menfaat unsurunun oluştuğu kabul edilmektedir. Kanun sözcüsü Jacobs’a göre, devlet tarafından sağlanan malî bir desteğin devlet yardımı olarak değerlendirilebilmesi için ticarî, sosyal, politik açıdan normal koşullar altında, bir girişimci tarafından sağlanmayacak bir destek olması gerekmektedir⁵². Diğer bir ifadeyle, yardımı alanın normal koşullar altında elde edemeyeceği bir fayda sağlamış

and the Stabilisation and Association Agreements”, European Law Journal, Volume:9-3, Oxford 2003, s: 278.; **ROSS**, “State Aid And National Courts” ; s:402.

⁵¹ Bununla birlikte; bir teşebbüsün aynı pazardaki diğer rakiplerine yükümlülük getirilirken, ilgili teşebbüse yükümlülük getirilmemesi de menfaat kavramı içinde değerlendirilmektedir. **ODER/TEKİNALP**, s:507.

⁵² Joined cases C- 278/92- C-279/92 ve C-280/92, Spain vs Commission Aktaran: **PLENDER Richard**, “Definition of Aid”, The Law Of State Aid in the European Union, Oxford Press, 2004, s:9.

olmalıdır. Nitekim, doktrindeki hakim görüş de bu yöndedir⁵³. Bu ilke kapsamında, yardım sağlayan teşebbüsün bu hareketi, aynı piyasa koşullarında faaliyet gösteren ve piyasayla ilgili gelişmelerde öngörülü hareket eden, piyasaya ilişkin bilgileri temin edebilecek bir özel teşebbüs ile kıyaslanmaktadır.

Örneğin, devlet arazisinin bir teşebbüs tarafından piyasa değerinden daha düşük bir bedelle satın alınması yada bir teşebbüse ait arazinin piyasa değerinden yüksek bedelle devlete satılması, bir teşebbüse altyapı hizmetlerinde bedelsiz olarak imtiyaz tanınması, teşebbüslere menfaat sağlanması kapsamında nitelendirilebilmektedir⁵⁴.

Söz konusu menfaatin sürekli veya belirli bir süre için sağlanıp sağlanmadığının bir önemi bulunmamaktadır⁵⁵. Yardımdan sağlanan menfaat yada elde edilen fayda bir defaya mahsus olabileceği, düzenli olarak da sağlanmış olabilmektedir.

Menfaat unsuruna ilişkin önemli bir nokta, menfaatin karşılık beklenerek verilip verilmemesi meselesidir. Doktrinde, iktisadi ve hukukî yaklaşımlar nedeniyle kavram kargaşası söz konusu olmakla birlikte, bu unsur ile ilgili olarak, ‘fayda’ ve ‘karşılıksız menfaat’ kavramları üzerinde durulmaktadır⁵⁶. Menfaat unsurunun karşılıksız olması ile ilgili olarak doktrindeki hakim görüş, menfaat unsurunun mutlak surette karşılıksız olması gerekmediğidir⁵⁷. Yukarıda verilen örnekler çerçevesinde, yararlanan, yardımı

⁵³ **JENNY Frederic Yves**, “Competition and State Aid Policy in the European Community”, Fordham International Law Journal, Vol: 18, 1994-1995, s:525; **SIMON S.**, “Recent Developments in State Aid Policy”, European Economy, European Communities Press, Belgium 1999, s:47.; **YARROW George/ HARBORD David**, “State Aid, Restructuring, Privatisation”, Recent Developments in State Aid Policy”, European Economy, EC Press, Belgium 1999, s:91. **EC European Commission**, Vademecum -Community Rules On State Aid, 2003, s:3.

⁵⁴ Komisyon, bu şekilde sağlanan yardımları, tespit edilmesi oldukça zor muameleler olarak belirtmektedir. **EC Commission**, Vademecum -Community Rules On State Aid, 2003, s:3.

⁵⁵ **QUIGLEY/ COLLINS**, EC State Aid Law and Policy, s:19; **Rekabet Kurumu**, s:6.

⁵⁶ Fayda kavramının karşılığı olarak “benefit”, karşılıksız menfaat kavramı açısından “gratuitous advantage”, tek taraflı fayda sağlanması olarak “unilateral benefit” ifadeleri kullanılmıştır. Karş. bkz. **QUIGLEY/COLLINS**, EC State Aid Law and Policy, Oxford, 2003, s:22.; **TOMICIC Diana**, EC Law on State Aid and State Funding of Public Service Obligations, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Lund 2003, s:17.; **WINTER Jan A.**, “Re-Defining The Notion of State Aid in Article 87(1) of the EC Treaty”, Common Market Law Review, Sayı:41, April 2004, s: 487-488.

⁵⁷ Bkz ayrıntılı dava örnekleri için **WINTER**, s:488-495.

sağlayan üye devlete bu yardıma karşılık olarak, bir ödeme de bulunabilir. Bu bakımdan, menfaat unsurunun gerçekleşebilmesi için, taraflar arasındaki hukukî ilişkinin niteliğinin önemi bulunmaksızın, taraflar arasındaki edimler bakımından orantısızlık olması gerekmektedir⁵⁸.

Örneğin, aynı piyasada aynı koşullarda bulunan bir işletmeye vergi muafiyeti tanınması durumunda, muafiyet tanınan teşebbüs için bunun bir menfaat oluşturduğu kabul edilmektedir⁵⁹. Fransa'nın kamuya ait televizyonlarının Fransız Yapım şirketi Societe Fraınçaise de Production'a gönderilmesi, Fransız teşebbüs için menfaat sağladığı gerekçesi ile bunun bir devlet yardımı oluşturduğuna karar verilmiştir⁶⁰.

ab. Devlet Tarafından veya Devlet Kaynaklarından Sağlanması Unsuru

aba. Devlet Tarafından Sağlanması Unsuru

87 (1). maddede, sadece “devlet” kavramıyla yetinilmemesi ayrıca “devlet kaynakları vasıtasıyla” ifadesine yer verilmesi, devlet yardımı kavramını mümkün olan en geniş anlamda değerlendirmeye açık bırakma amacından kaynaklanmaktadır.

Bu ifade ile, kaynağı veya nereye bağlı olduğu önemli olmaksızın tüm kamu kuruluşlarını kapsayan geniş bir tanımlama yapılmıştır. Yardımın dağıtımı veya yönetimi ile görevlendirilmiş kurumların niteliklerinin veya amaçlarının bir önemi bulunmamaktadır. Anılan maddenin uygulanmasında, yardımın, menfaat sağlanan teşebbüsler veya üreticiler üzerindeki etkileri dikkate alınmaktadır. Diğer bir deyişle, yardım, doğrudan merkezî bir hükümet tarafından verilmiş olabileceği gibi, yerel

⁵⁸ ODER/ TEKİNALP , s:507.

⁵⁹ WINTER, s:488.

⁶⁰ Karar için bkz. TEZCAN Ercüment, “ Avrupa Birliği Hukuku'nda Devlet Yardımları: Yeni Düzenlemelere ve İctihada İlişkin Değerlendirmeler”, Rekabet Dergisi, Rekabet Kurumu Yayını, Sayı:3, Ankara 2000. s:45.

yönetim, kamu kuruluşları yada kamu tarafından kurulmuş veya atanmış bir özel kuruluş tarafından da sağlanmış olabilir⁶¹. Bu tanımlama içerisine, malî yardımda bulunan bölgesel ve yerel tüm otoriteler ve diğer kamu kurumları da girmektedir. Kısaca, ‘devlet’ kavramı en geniş ifadesi ile tüm kamu kurum ve kuruluşları kapsamaktadır⁶². Kavramın, Türk Hukuku ile kıyaslanması durumunda, kamu iktisadi teşebbüsleri dahil olmak üzere, yasama organını da kapsadığı söylenebilir. Nitekim tüm kamu tüzel kişileri ve kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan tüm kamuya ait makamlar bu kavram içinde mütalaa edilmektedir⁶³.

Kısaca, 87(1). madde kapsamındaki devlet yardımlarının, bu yardımı yapan üye devlete yüklenilebilmesi esasını getirmektedir. İlgili madde kapsamında, Ortak Pazar ile bağdaşmayan ve rekabeti olumsuz yönde etkileyen bir devlet yardımı, devlete “*atfedilebilmelidir*”⁶⁴.

abb. Devlet Kaynaklarından Sağlanması

Yardımanın üye devlet tarafından sağlanması ve üye devlet kaynaklarından sağlanması ifadeleri kaynaklarından sağlanması ifadeleri uzun süre tartışılmıştır⁶⁵. Bir yardımın “*devlet kaynaklarından sağlanması*” unsuru, yardımın verilmesi ile devlet bütçesinde doğrudan bir gider oluşması olarak tanımlanabilir. Kuşkusuz bu tanımlama, daha önce de ifade edilen, Topluluğun devlet yardımı kavramını geniş olarak yorumlama çabası ile örtüşmeyecektir⁶⁶.

⁶¹ **İNECİ Barbaros**, Avrupa Topluluğu ve Türkiye’de Sübvansiyonlar, Marmara Üniversitesi, Doktora Tezi, İstanbul 1993, s:82., **QUIGLEY/ COLLINS**, EC State Aid Law and Policy, Oxford, 2003, s:19.

⁶² **KOBIA A.J.**, “Introduction to the law, practice and policy of state aids in the European Community”, Belgium 1996. Kaynak: İnternet Belgesi: (www.europa.eu.int); **Rekabet Kurumu**, s:55, **ODER/ TEKİNALP**, s:503.

⁶³ Dolayısıyla, idarenin bir özel hukuk sözleşmesinin tarafı olduğu hallerde, diğer unsurların varlığı halinde devlet yardımı söz konusu olacaktır. Bkz. Dipnot 46 vd, **ODER/ TEKİNALP**, s:504.

⁶⁴ **QUIGLEY/ COLLINS**, s:4.; **ODER/ TEKİNALP**, s: 501.

⁶⁵ **Gerrit SCHOHE/ Christoph ARHOLD**, “The Case Law of the European Court of Justice and the Court of First Instance on State Aids 1998-2001”, European State Aid Law Quarterly”, Vol:0, 2002, s:2.

⁶⁶ Bkz. s: 15.

Yukarıda ifade edilen bu dar tanımlamanın yanı sıra Topluluk Hukuku'nda devlet kaynakları kavramının geniş tanımı da yapılmaktadır. Bu bakımdan, “*Devlet kaynakları*” kavramının açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Bu itibarla, vergi ve zorunlu harcamalar, önemli devlet kaynakları arasındadır. Devletin bu gelirlerinden özel teşebbüsün herhangi bir şekilde kazanç sağlaması veya uygun koşullu borçların verilmesi, tercihli koşullarda mal ve hizmet sağlanması, faiz indirimleri, hatta devlet kurum ve kuruluşlarının özel sektörde faaliyet gösteren teşebbüslere katılımları da bu yasak kapsamında değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda, Komisyon ihracat kredisine sağlanan yüksek faiz indirimlerinin devlet yardımı oluşturduğuna karar vermiş, bu karar ATAD tarafından da benimsenmiştir⁶⁷. Bu açıdan Topluluk uygulamalarında, devlet kaynağının kamusal bir gider olabileceği gibi kamusal bir gelirden azalma şeklinde ortaya çıkabileceği kabul edilmektedir⁶⁸.

Topluluğun bu içtihatlarından, “*devlet kaynağı*” unsurunun mümkün olduğu en geniş biçimiyle tanımlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Topluluğun bu genel uygulamasının yanında kavramı daha da genişletici nitelikte kararlar verdiği görülmektedir. Bu doğrultuda, Caisse Nationale de crédit agricole davasında⁶⁹ ATAD, devlet yardımının varlığı için bu yardımın kaynağının doğrudan devlet bütçesinden verilmesi gerekmediğine, kaynağın devlet kontrolündeki kamu kurumu tarafından işletilen özel bir fon da olabileceğine karar vermiştir. ATAD, yine Neptun davasında, devlet yardımının sadece devlet kaynaklarından doğrudan yapılan bir harcama olmadığına, devlet tarafından kurulan kamu veya özel bir teşebbüs tarafından da sağlanan yardımın devlet yardımı oluşturduğuna karar vermiştir⁷⁰.

Diğer bir deyişle, kaynağı kamusal nitelikte olmayan bir gelirin, kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilmesi veya bu gelirin verilmesi konusunda kamu kurumlarının takdir

⁶⁷ Case-57/86, Greece vs. Commission; Aktaran: **Rekabet Kurumu**, s:55; **İNECİ**, AT ve Türkiye'de Sübvansiyonlar, s:77.; **QUIGLEY/COLLINS**, EC State Aid Law and Policy, s:8.

⁶⁸ **TEZCAN**, “AB Hukuku'nda Devlet Yardımları”, s:29.; **ODER / TEKİNALP**, s:506

⁶⁹ Case 290/83 France vs. Commission.; **DPT**, 2501-ÖİK:522, s:59.

⁷⁰ Joined Cases C-72.73/91, Sloman Neptun Schiffahrts AG vs. Seebaeitriebsrat Bodo, Aktaran: **SCHOHE/ARHOLD**, s: 2.

yetkisinin bulunması durumlarında da, devlet kaynaklarından sağlanan bir yardımın AT Antlaşması'nın 87(1). maddesi anlamında bir devlet yardımı oluşturacağı sonucuna ulaşılmaktadır. ATAD, Van der Kooy davasında⁷¹ bu içtihadını pekiştirmiş, bir yardımın devlet yardımı olarak nitelendirilebilmesi için, yardımın mutlak surette devlet kaynakları ile sağlanması gerekmediğine karar vermiştir, hukuksal sonuçları itibari ile, devlet tarafından sağlanan bir yardım ile yardıma karar verenin devlet olması arasında herhangi bir ayırımın söz konusu olmadığını belirtmiştir. Bu bakımdan, yardım kavramının “devlet kaynakları” unsuru, kamusal nitelikli gelir kaybı, devlet kaynaklarından doğrudan verilen kamusal nitelikli gider, ve kamu kurum ve kuruluşlarının verilmesinde takdir yetkisine sahip olduğu özel nitelikli geliri de içine alan geniş bir kapsamla değerlendirilebilir.

Topluluğun bu yerleşik içtihadının yanında, son yıllarda, devletin veya kamu kurumlarının, özel teşebbüsler vasıtasıyla diğer özel teşebbüslere yardım sağlamasının, AT Antlaşması'nın 87(1). maddesi kapsamında Ortak Pazar ile bağdaşmayan bir devlet yardımı oluşturup oluşturmayacağı konusunda tartışmalar ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, üye devletlerin hukukî tasarrufları ile belirli özel teşebbüslere yükümlülük getirmesi ve bu yükümlülük sonucu diğer teşebbüslerin menfaat sağlamasının devlet yardımı oluşturup oluşturmayacağı tartışılmıştır⁷². Bu bakımdan, ATAD yukarıda ifade edilen içtihadını değiştirmemiştir.

Nitekim, ATAD'ın bu içtihadını değiştirmemesinin nedeni, kavramın genişletilmesi ile devlet yardımı denetim sisteminde gözönünde bulundurulan hukukî belirliliği korumak istemesi olarak yorumlanabilir. Kanımızca, AT Antlaşması'nın 87(1). maddesi devlet yardımlarını yasaklayan mutlak ve genel bir hüküm niteliğinde olmamasına karşın, her türlü devlet yardımının bu kapsamda nitelendirilmesine yol açabilecek,

⁷¹ Cases C-67,68,70/85, Van der Kooy vs Commission; ayrıntılı bilgi için bkz. **Rekabet Kurumu**, s: 20.; **DPT**, 2501-ÖİK:522, s:59.; **SCHOHE/ARHOLD**, s: 2.

⁷² PruessenElektra AG vs Schlewag AG, Aktaran: **WINTER Jan A.**, “Re-Defining The Notion of State Aid in Article 87(1) of the EC Treaty”, Common Market Law Review, Sayı:41, April 2004, s: 480.; **SCHOHE/ ARHOLD**, s:2.

‘kaynak unsurunun’ kamu kurumlarının sahip olduğu takdir yetkisi ile genişletilmesi, rekabetin korunması ve üye ülkeler arasındaki serbest ticaretin korunması amacını taşıyan madde ile bağdaşmamaktadır.

ac. Seçicilik Unsuru

Anlaşma’nın 87(1). maddesi, belirli işletmeler veya ürünlerin üretimi lehine durum yaratarak rekabeti bozan veya bozma tehlikesi yaratan yardımları da kapsamaktadır. Yardımı sağlayan kuruluşun, belirli bir takdir yetkisine sahip olduğu ‘ayrımcı’ veya ‘seçmeci’ nitelikli uygulamalar bu çerçevede değerlendirilmektedir. Bu bakımdan kavram doktrinde çoğunlukla seçicilik unsuru olarak da ele alınmaktadır⁷³.

Burada, genel olarak tüm teşebbüslere menfaat sağlanması ile belirli teşebbüslere ayrıcalık tanınması arasında ayırım yapılması gerekmektedir. Eğer, bir yardım sadece, bir teşebbüse veya devletin sadece belirli bir bölgesinde veya sektöründe faaliyet gösteren teşebbüslere sağlanmışsa bu tür yardımlar 87(1). maddeye konu olabileceklerdir⁷⁴.

Ancak, üye devletlerin ekonomik ve sosyal amaçlarla uyguladıkları genel nitelikteki tedbirler, ‘devlet yardımı’ kavramı dışında tutulmaktadır⁷⁵. Vergi oranlarında değişiklik ve faiz oranlarında indirim yapılması gibi malî, genel ve sosyal güvenlik sistemleri ve para politikası çerçevesinde⁷⁶, alınan ekonomik ve sosyal nitelikli genel tedbirlerin söz konusu olduğu durumlarda, bu tedbirlerin belirli teşebbüsler lehine bir durum yaratıp yaratmadıklarını belirleyebilmek kolay olmamaktadır.

Bu kapsamda, genel tedbirler kanun veya aynı nitelikte bağlayıcı hükümlere konu olarak üye ülkeler tarafından yürütülen herhangi bir politikanın aracı olması nedenleriyle

⁷³ ROSS, “State Aid And National Courts”, s: 402.

⁷⁴ İNECİ, AT ve Türkiye’de sübvansiyonlar, s:82.

⁷⁵ BELLAMY/ CHILD, s:1226-1227; SIMON, s:47. ; QUIGLEY/ COLLINS, s:8.; SINNAEVE Adında, “How the EU manages subsidy competition?”, Reining in Competition For a Capital-Conference, Humphrey Institute at the University of Minnesota, Şubat 2004, s:3.;

⁷⁶ Seçicilik unsuru özellikle bu konularda ortaya çıkmaktadır. SCHOHE/ ARHOLD, s:5.

uygulamada çoğu kez sorunlarla da karşılaşmaktadır. Bu konuda, Sosyal güvenlik primlerinin ödenmesinden sorumlu, Belçika Ulusal Sosyal Güvenlik Müdürlüğü'nün özel bir teşebbüs olan DTM'nin prim ödemelerini dokuz yıl gibi bir süre ertelemesinin, söz konusu teşebbüse “*olağan dışı sabır*” gösterildiği anlamına geldiğine, bu kapsamda “seçicilik unsur”unun oluştuğuna karar verilmiştir⁷⁷.

Komisyon, bu unsurla ilgili değerlendirmelerinde dikkatli davranmakta, genel bir tedbirin uygulanmasına tüm teşebbüslerin yararlanıp yararlanmayacaklarını tespit ettikten sonra izin vermektedir. Nitekim, genel tedbirlerin fiilen uygulanması, belirli teşebbüsleri veya sektörleri üstün duruma getirecek bir etki yaratıyorsa, bu tür tedbirler genel tedbir kapsamının dışında tutulmakta ve Ortak Pazar ile bağdaşmayan devlet yardımı olarak değerlendirilmektedir⁷⁸.

Örneğin ATAD Maribel davasında, kadın işçilerin hastalık sigortası katkı paylarında erkek işçilere kıyasla daha fazla oranda indirim yapılması durumunda AT Anlaşmasına aykırı bir devlet yardımının bulunduğu karar vermiştir. Divan, bu yolla kadın işçi sayısının daha fazla olduğu tekstil, deri ürünler ve giyim sektörler lehine bir ayrıcalık tanınmış olduğunu ifade etmiştir⁷⁹.

Simon'a göre, genel nitelikte bir tedbirin devlet yardımı kapsamı dışında tutulması için belirli bazı özellikleri taşıması gerekmektedir. Buna göre, genel nitelikte tedbir, sektör, bölge veya kategoriye dayalı bir ayrımcılık içermemeli, yardımların verilmesi ulusal makamların takdir yetkisine dayanmamalı ve yardımın verilmesinde objektif ölçütler dikkate alınmalıdır. Bununla birlikte, bu tedbir, önceden kararlaştırılmış bir bütçe veya süre ile sınırlandırılmamalıdır⁸⁰.

⁷⁷ Case C-256/97 Demenagements-DMT; Aktaran: **ROSS**, “State Aid And National Courts” s:403.

⁷⁸ **SIMON**, s:47.

⁷⁹ Case C-75/97, Belgium vs. Commission; Aktaran: **SCHOHE/ ARHOLD**, s:5. Ayrıca bkz. Case C-251/97 France vs. Commission.

⁸⁰ **SIMON**, s:46-47.

Kısaca, genel nitelikte tedbir, buldukları bölgeye, yürüttükleri faaliyetin türüne, bağlı buldukları sektöre, ölçeklerine ve benzeri niteliklerine göre farklılık yaratmadan, belirli teşebbüs veya sektörler arasında ayrıcalık yaratmayan, ülkenin bütününde yeknesak olarak uygulanan tedbirlerdir. Ancak, bu tedbirlerin, belirli teşebbüsleri üstün duruma sokacak şekilde ayırıcı bir biçimde uygulanması veya böyle bir etki yaratması halinde, AT Anlaşması'na aykırı nitelikte bir devlet yardımının varlığından söz edilebilecektir.

ad. Rekabeti Bozması veya Bozma Tehlikesi Yaratması Unsuru

Devlet yardımlarının, rekabeti bozması ve bozma tehlikesi yaratması, yardımlara ilişkin denetim mekanizmasının gerekçesini oluşturmaktadır. ATAD, Philip Morris davasında, rekabetin bozulması kavramını, üye devlet tarafından yardım sağlanan bir teşebbüsün, Topluluk içinde rekabet eden diğer teşebbüslere oranla durumunu güçlendirmesi olarak tanımlamıştır⁸¹.

Anılan maddenin uygulanabilmesi sadece 'de facto' etkisi ile sınırlı tutulmamış, uygulandığında, bu etkiyi doğuracak tüm yardım tasarılarını da kapsamı altına almıştır. Diğer bir deyişle, rekabeti bozma maksadı taşıyan ve sonuçları itibari ile rekabeti bozma tehdidi oluşturan yardımlar da, uygulanmaları sonucu rekabeti bozan yardımlar ile aynı hükümde mütalaa edilmiştir.

Ekonomik zorlukların bulunduğu pazarda, rekabet eden teşebbüslerden herhangi birine yardım sağlanması durumu da rekabeti bozma riski taşımaktadır⁸². Yoğun bir rekabet ortamının hüküm sürdüğü sektörlerde faaliyet gösteren teşebbüslerden birine devlet tarafından yardım sağlanması durumunda da, devlet yardımının rekabeti bozucu veya bozma tehlikesi yaratan bir etkiye sahip olduğu kabul edilmektedir⁸³.

⁸¹ Case C-730/79, Philip Morris; Aktaran: **BELLAMY/CHILD**, s: 1228; **QUIGLEY/ COLLINS**, s:8.

⁸² Case C-42/93, Spain vs. Commission; Aktaran: **BELLAMY/CHILD**, s:1226-1227.

⁸³ **MEIKLEJOHN**, s: 83-84;. **BELLAMY/ CHILD**, s:1228.

Komisyon, bu unsuru gözeterek yaptığı incelemede, yardım konusu ürünlerin nitelik ve miktarlarını, ilgili pazarı⁸⁴, yardım alanın rakiplerinin ilgili pazardaki durumlarını, rakiplerin sayısını, yardım alanın pazardaki durumunu ve ilgili üründe üye devletler arası ticaretin hacmini dikkate almaktadır.

Bununla birlikte, Topluluk kapsamında ilgili ürün veya hizmete ilişkin tek bir teşebbüsün bulunması ve bu teşebbüse devlet yardımı sağlanması halinde rekabetin bozulup bozulmayacağı muallak kalmıştır. Jenny'e göre, herhangi başka bir rekabet eden teşebbüsün bulunmaması halinde rekabetin bozulduğu kabul edilmelidir⁸⁵.

ae. Üye Devletler Arasındaki Ticareti Etkilemesi Unsuru

Bir yardımın 87.(1) madde kapsamında sayılması için gereken diğer bir koşul ise, yardımın üye devletler arasındaki ticareti etkilemiş olması gerekliliğidir. Rekabet üzerinde etkisi olmayan ve etkisi yalnızca bir üye devletle sınırlı kalan devlet yardımları anılan madde çerçevesinde değerlendirilmemektedir.

Üye ülkeler arasında ticaretin etkilenmesi için, öncelikle yardım yapan kuruluşun ekonomik bir faaliyet içinde olması ve bu faaliyeti gerçekleştirdiği sektörde üye devletler arasında ticaretin olması gerektiği düşünülebilir. Doğal olarak, bir devlet yardımının üye ülkeler arasındaki ticareti somut olarak etkileyebilmesi için, yardım

⁸⁴ AT Anti-tröst uygulamasında, ilgili ürün pazarının tespit edilmesinde hem tüketim ikamesine hem de üretim ikamesine yer verilmektedir. İlgili ürün pazarı, belirli bir ürün ve onunla yüksek ikame edilebilirliği olan diğer mallardan oluşan pazardır. Bir malın diğer bir malla aynı pazarda olması sayılabilmesi bu iki ürünün tüketici gözünde nitelikleri, kullanım amaçları ve fiyatları bakımından benzer olması gerekir. **ASLAN Yılmaz İ.**, Rekabet Hukuku, Genişletilmiş 2. Baskı, Bursa 2001, s. 222-223.; Rekabet üzerinde etki incelenirken, esas alınan pazar, ilgili ürün pazarıdır. Diğer bir deyişle, devlet yardımlarının incelenmesinde dikkate alınan pazar kavramı, anti-trust hukukuna göre farklılık göstermektedir. Devlet yardımları açısından ilgili pazarın tanımının ana unsuru yardımın, doğurduğu etkilerdir. Bkz. **FINGLETON John/ RUANE Francis/ RYAN Vivienne**, "Market Definition and State Aid Control", European Economy, European Communities Press, Belgium 1999, pages: 83-84.; Ayrıntılı bilgi için bkz. **MEIKLEJOHN Roderick**, "Introduction and Synopsis", European Economy, European Communities Press, Belgium 1999, s:12-13. Yine, 730/79 sayılı Philip Morris davasında ATAD, ilgili pazar kavramının Anti-Tröst Hukuku'ndan farklı olarak değerlendirilmesi gerektiğine karar vermiştir. **JENNY**, s:534.

⁸⁵ **JENNY**, s: 535.

verilen teşebbüs ile üye ülkeler arasında ticarî bir ilişkinin varlığı gereklidir⁸⁶. Ancak, sanılanın aksine ATAD verdiği karar ile, yardımın verildiği anda böyle bir ticarî ilişkinin olmamasına karşın, denetim sürecinde Komisyon'un, yardımın rekabete ve üye ülkeler arasındaki ticarete “*öngörülebilir*” etkilerini de gözönünde bulundurması gerektiğine karar vermiştir⁸⁷. Bu durumda, üye devletler ile herhangi bir ticarî ilişkisi bulunmayan bir teşebbüse sağlanan yardımın, üye devletler arasındaki ticareti etkileyebileceği gerekçesi ile Ortak Pazar ile bağdaşır kabul edilemeyeceği olasılığı ortaya çıkmaktadır. Diğer bir deyişle, Topluluk denetim organı Komisyon, üye ülkeler ile hiç bir ticarî ilişkisi bulunmayan bir teşebbüse sağlanan yardımın, üye ülkeler arasındaki ticareti etkiler nitelikte bulması halinde, bu yardıma izin vermeyecektir.

Bu uygulamanın gerekçesi ise, ATAD kararlarıyla açıklanmaya çalışılmıştır. Buna göre, verilen bir yardımla, üye devletler arasındaki ticaretin somut olarak etkilenmiş olması gerekmekte, verilen yardımla bu ticaretin etkilenebilir olması yeterli görülmektedir. Diğer bir deyişle, ATAD bir yardımın, Ortak Pazar ile bağdaşır olmadığına karar verilebilmesi için, yardımın üye devletler arasındaki ticareti etkileme eğilimi göstermesini yeterli görmektedir. ATAD, verilen bir devlet yardımının, üye devletler arası ticareti etkileyebileceğinin “*öngörülebilir*” olmasını, bu unsur kapsamında değerlendirmektedir⁸⁸.

Yardımın “de facto” etkisinin bulunması durumunda ise, yardım üye devletler arasındaki ticareti azaltmış yada arttırmış olması gerekmektedir.. Ancak ifade edilen bu etki ‘hissedilir’ nitelikte olmalıdır⁸⁹. Diğer bir deyişle, üye devletler arasındaki ticaret

⁸⁶ **SCHOHE/ARHOLD**, s:6.

⁸⁷ Cases T-447/93, Cases T-449/93, Associazione Italiana Tecnico Economica Del Cemento vs. Commission.

⁸⁸ C-142/87, Belgium vs. Commission ; Aktaran: **PLENDER Richard**, “Definition of Aid”, The Law Of State Aid in the European Union, Oxford Press, 2004, s:32.

⁸⁹ Burada ifade edilen ‘hissedilir etki’, rekabeti ve üye devletler arası ticareti etkileyebilme, diğer bir deyişle, Ortak Pazar ve üye devletler arası ticaret üzerinde farkedilir bir etki yaratma kapasitesini içermektedir. Aktaran: **İNECİ Barbaros**, AT ve Türkiye’de Sübvansiyonlar, s:94. ; Bununla birlikte; AT Anlaşması’nın rekabet hukuku’na ilişkin 85. ve 86. ile kıyaslanması halinde ticaretin etkilenmesi unsurunun Komisyon ve ATAD’ın devlet yardımlarında ticareti etkileme unsurunu daha geniş yorumladıkları görülmektedir. **JENNY**, s: 535.

üzerindeki etkileri, önemsiz ve hissedilir olmayan devlet yardımları, AT Antlaşması'nın 87 (1). maddesi kapsamında değerlendirilemeyeceklerdir.

Topluluğa üye olmayan üçüncü devletlere yapılan ihracata yönelik yardımlar ise bu kapsamda nitelendirilmemektedir. Ancak bu tip yardımlar üye devletler arasındaki ticareti etkiledikleri takdirde Antlaşmaya aykırı nitelikte bir devlet yardımı olarak değerlendirilmektedir⁹⁰.

2. Ortak Pazar ile Bağdaşmazlığın İstisnaları

Devlet yardımları, Topluluk çıkarına uygun olarak ve belirli amaçların gerçekleştirilmesine hizmet etmeleri durumunda, Ortak Pazar ile bağdaşır kabul edilmektedir. Nitekim, AT Antlaşması'nın yukarıda yer verilen, 87 (1). maddesi ile, Ortak Pazar ile bağdaşmayan devlet yardımlarına ilişkin genel kural düzenlemekte, aynı maddenin ikinci bendinde bu genel kuralın istisnasına yer verilmektedir. AT Antlaşması'nın 87(2). maddesindeki yardım kategorileri "*münhasıran üye devletlerin yetki ve keyfiyetine tabi yardımlar görünümündedir*"⁹¹. Bu hükümde yer alan istisnalar, mutlak nitelik taşımakla birlikte, sınırlı sayı ilkesine bağlıdır. Yorum ve kıyas yoluyla genişletilemezler. Komisyon'un takdirine bağlı olmayıp, Antlaşma'dan doğan kanunî istisnalardır⁹².

Bu yardımlar, otomatik bağdaşma rejimine tabidirler. İleride de inceleneceği üzere, usul kuralları çerçevesinde Komisyon'a bildirimleri de gerekmemektedir⁹³. Diğer bir deyişle, 'otomatik olarak' uygulamaya konulabilmektedir⁹⁴. Ancak, Komisyon'un

⁹⁰ **BELLAMY / CHILD**, s:1226-1227.

⁹¹ **ÖZKARABÜBER**, s:28.

⁹² **WISHLADE Fiona**, EC Competition Policy and Regional Aid: An Agenda for the Year 2000?, Regional and Industrial Research Paper Series, European Policies Research Centre University of Strathclyde, Number: 25, UK 1997 , s:3.; **ESİN Arif**, Türkiye için DTÖ VE AB ile Uyumlu Devlet Yardımları (Teşvik) Önerisi, s: 6.; **TEZCAN**, "AB Hukuku'nda Devlet Yardımları, s: 29.; **Rekabet Kurumu**, AT'de hukuki çerçeve, s:59.

⁹³ Bkz. s:87-91.

⁹⁴ **İNECİ**, AT ve Türkiye'de Sübvansiyonlar, s:95.

denetiminin tamamen ortadan kalktığı söylenemez. Komisyon, üye devletlerin belirtilen yardım konularını doğru yorumlayıp, yorumlamadıklarını kontrol edebilmektedir. Diğer bir deyişle, Komisyon denetim yetkisi, yardım veren üye devletin bu istisnai koşulları doğru olarak yorumlayıp yorumlamadığı konusu ile sınırlandırılmıştır. Komisyon'un, bu denetimi sonunda, üye devletin yorumunu onaylaması halinde, yardım meşru gerekçelere dayandırılmış olmaktadır. Komisyon'un aksi yönde bir kararı sonucunda ise, yardımın ortadan kaldırılması veya yürürlüğe girmesinin yasaklanması söz konusudur.

Ürünün menşei bakımından ayrımcılık yapılmaması koşuluyla münferit tüketicilere yapılan sosyal nitelikli yardımlar, doğal afetler veya diğer olağanüstü olaylar sonucu oluşan zararların tazminine yönelik yardımlar, Federal Almanya'nın bölünmeden etkilenen bölgelerinde, bölünmeden dolayı oluşan ekonomik zararların giderilmesi amacıyla gerekli ölçüde yapılan yardımlar, AT Antlaşması'nın 87(2). maddesinde belirtilen ve Ortak Pazar ile uyumlu adledilen yardımlardır.

a. Ortak Pazar ile Bağdaşan Devlet Yardımları Ve Çeşitleri

aa. Tüketicilere Yapılan Sosyal Nitelikli Yardımlar

Tüketime konu olan ürünlerin kaynağına ilişkin bir ayırım yapılmaksızın münferit tüketicilere yapılan yardımlar, AT Antlaşması'nın 87 (2). hükmü kapsamında Ortak Pazar ile bağdaşan yardımlar olarak belirtilmiştir. Sınırlı sayı ilkesine bağlı olan ve Ortak Pazar ile bağdaşan yardımlara, esasen madde hükmünün kendi içinde belirtilen koşulları sağlaması halinde muafiyet tanınabilmektedir. AT Antlaşması'nın 87(2). maddesinin a bendi koşulsuz mutlak bir muafiyet tanımamaktadır. Diğer bir ifadeyle tüketicinin menfaatine uygun yapılan her yardım bu kapsamda değerlendirilmemektedir. Örneğin, değirmen ve fırın sahipleri lehine düşük fiyatla buğday sağlanması, doğrudan

tüketiciye bir menfaat sağlamaması nedeniyle, tüketicilere yapılan sosyal nitelikli yardım olarak nitelendirilmemiştir⁹⁵.

Bu maddenin esası, tüketicilere verilen yardımın ürünün menşesine bağlı olarak bir ayırım yapılmaksızın uygulanmasına dayanmaktadır⁹⁶. Örneğin, elektrik ile ısınan yaşlılara, ısınma giderlerinde yapılacak bir yardımda, sağlanan elektriğin yerli veya diğer bir üye devlet tarafından üretilip üretilmediği gözetilmeksizin hareket edilmelidir⁹⁷.

Yardımanın konusunu oluşturan ürün, onu ikame edebilecek diğer ürünler karşısında oldukça avantajlı duruma gelmekte ise, bu durum AT Antlaşması'nın yasakladığı genel kural kapsamında değerlendirilecektir. Diğer bir deyişle, söz konusu yardım ile tüketicinin tercihlerinde yardıma konu olan ürün lehine bir değişiklik gerçekleşmesi ve ilgili ürünün ikame ürünleri aleyhine bir durum yaratması halinde, bu yardım AT Antlaşması'nın 87 (1). maddesi kapsamında bir devlet yardımı oluşturacaktır.

Tüketiciye yönelik olarak yapılan ve AT Antlaşması'na uygun olarak Ortak Pazar ile bağdaşan yardımların belirli özellikleri taşıması gerekmektedir. Bu kapsamda, yardım, mutlak surette tüketim amacını taşımalıdır. Ayrıca yardımın, belirli bir ürün ile sınırlandırılarak yapılması gerekmektedir. Aksi takdirde, başka bir ürünün satın alınmasına yol açabilecek şekilde saptırılan bir yardım yada doğrudan ürünün üretimine sağlanan bir yardımın Ortak Pazar ile bağdaşmayan devlet yardımı kapsamına girmesi mümkündür⁹⁸.

⁹⁵ **LASOK Dominik**, "Avrupa Topluluğu'nda Devlet Yardımları: Roma Anlaşması 92. maddesi ve Uygulaması" Sanayide Devlet Yardımları ve Teşvikler GATT Kodu, AT ve EFTA Kuralları ve Uygulama Uluslararası Sempozyumu, Yenilik Basımevi, İstanbul 1992, s: 25.

⁹⁶ **QUIGLEY/ COLLINS**, s:76.

⁹⁷ **EC Commission**, XXIVth Report On Competition Policy, (1994), para.71.

⁹⁸ **ESİN**, Devlet Yardımları (Teşvik) Önerisi, s: 6.

Yardımanın verilmesi, yararlanan ve yardımın verileceği bölge ile de sınırlandırılmıştır. Buna göre, yardım belirli teşebbüslere değil, münferit tüketicilere verilmeli ve özellikle belirli bir bölgede bulunan tüketiciler esas alınmamalıdır⁹⁹.

ab. Doğal Afetler Ve Olağanüstü Sebepler Kapsamında Zararların Tazmini

AT Antlaşması'nın 87 (2).maddesinin b bendi doğal afetler ve olağanüstü durumların yarattığı zararların tazminine yönelik yardımları kapsamaktadır. Örneğin, Ekim 2001'de Vale d'Aosta bölgesinde meydana gelen sel felaketi sebebiyle oluşan zararların telafi edilmesi için bu bölgeye yardım sağlanmasına izin verilmiştir¹⁰⁰.

Bu çerçevede, temel kriter, belirtilen sebepler sonucu oluşan zarar ile bu zararın tazmini için öngörülen miktarın, eşit seviyede veya daha az olmasıdır. Yardım ekonomik zararın giderilmesi için verilebileceği gibi, oluşan ekonomik kaybın tazmini için de söz konusu olabilmektedir. Ancak bu durumda dahi, orantılılık ilkesinin gereği, yapılan yardım ile oluşan zararın dengeli olması gerekmektedir¹⁰¹. Dolayısıyla, yardımın AT Antlaşması'nın 87(2). maddesi hükmünde bir muafiyetten yararlanabilmesi, yardımın miktarının zarardan fazla olması durumunda mümkün değildir. Komisyon yapılan yardımın; oluşan zararın telafisi için gereken miktarı aştığı kanaatine varırsa, bu yardıma izin vermeyebilir. Komisyon Yunanistan'da mercimek üreticilerine abartılı yardım yapıldığı gerekçesi ile ilgili yardıma izin vermemiştir¹⁰².

İlgili hükümde yer verilen “*olağanüstü haller*” ifadesi ise belirsizdir. ATAD içtihatlarında; iç ayaklanmaları, grevleri, büyük çapta nükleer veya endüstriyel kazaları bu kapsamda değerlendirmiştir¹⁰³. Örneğin, Komisyon Yunanistan'da kuraklık nedeniyle

⁹⁹ QUIGLEY/ COLLINS, s:76.

¹⁰⁰ EC Commission, XXXIth Report on Competition Policy, (2001), point 474.

¹⁰¹ QUIGLEY/ COLLINS, s:78

¹⁰² TEZCAN, “AB Hukuku'nda Devlet Yardımları”, s:44.

¹⁰³ BELLAMY/ CHILD, s:1226-1227.

etkilenen Leucade bölgesindeki zararlı böcekler nedeniyle verim alamayan kavun karpuz üreticilerine yardım planlarını kavun karpuz üreticilerinin zararlı böceklere karşı zamanında önlem almaları gerektiği sebebi ile izin vermemiştir¹⁰⁴. Diğer bir ifadeyle Komisyon öngörülebilir zararları bu hüküm kapsamında değerlendirmemiştir. Bununla birlikte, bazı yazarlar, politik terör hareketleri sonucu teşebbüslere verilecek zararın tazminini de “*olağanüstü hal*” olarak ifade edilebileceğini savunmaktadırlar¹⁰⁵.

ac. Federal Almanya Cumhuriyeti'nin Bazı Bölgelerine Yapılan Yardımlar

İki Almanya'nın 1990 yılında birleşmesi sürecinde içinde, Komisyon tarafından, özellikle Batı Berlin eski Alman Demokratik Cumhuriyeti'nin sınıra yakın bölgelerinde devlet yardımlarına muafiyet tanınmıştır¹⁰⁶. Almanya ekonomisinin Topluluk ekonomisi ile bütünleşmesi açısından önem taşıyan yardımların; 1990 yılında Almanya'nın birleşmesi sonrasında da bu maddenin AT Anlaşması'nda aynen korunması¹⁰⁷ eski Doğu Almanya'yı kalkındırma girişimlerine büyük bir katkı kazandırmıştır¹⁰⁸.

Topluluk da Almanya'nın birleşmesi ile bu hükmün de facto sonucunu gözönünde bulundurarak bu konudaki politikasını değiştirmeye başlamıştır. ATAD VE İDM, Almanya'nın bu bölgelere yapılan yardımın, uygulanmasının mümkün olmadığına ilişkin kararlar almışlardır¹⁰⁹. Nitekim ATAD'ın bazı kararlarında da, hükmün dar yorumlanması gerektiği belirtilmiştir. Bu kararlara göre, yardım, zararların tazmini,

¹⁰⁴ TEZCAN, “AB Hukuku'nda Devlet Yardımları”, s:44.

¹⁰⁵ Rekabet Kurumu, s:60.; bkz. QUIGLEY/COLLINS, s: 78.

¹⁰⁶ WISHLADE s:3.

¹⁰⁷ Maastricht Antlaşması'nın hazırlanması müzakereleri çerçevesinde ilgili hükmün yürürlükten kaldırılması için önerilerde bulunulmuş olmasına karşın, Alman hükümeti tarafından bu öneriye karşı çıkmış ve hüküm Maastricht Antlaşması'nda aynen korunmuştur.

¹⁰⁸ THIELEMANN Eiko, Driving A Wedge Between Europe And The Regions? EC State Aid Control Meets German Federalism, Regional and Industrial Research Paper Series, European Policies Research Centre University of Strathclyde, Number:30, United Kingdom 1998, s:17.; ESİN A., Türkiye için DTÖ VE AB ile Uyumlu Devlet Yardımları (Teşvik) Önerisi, s: 6.

¹⁰⁹ Gerald SCHOHE/ Christoph ARHOLD, “The Case-Law of The European Court of Justice and The Court Of First Instance on State Aids, 1998-2001”, European State Aid Law Quarterly (ESTal),Vol:1, Germany 2002, s: 8.

iletişim ağlarının kesintiye uğraması veya ticarî ilişkilerin sekteye uğraması nedeniyle oluşan pazar kayıpları gibi, sınır ayırımının yarattığı ekonomik dezavantajlarla sınırlandırılmalıdır¹¹⁰.

b. Koşullu Olarak Ortak Pazarla Bağdaşan Yardımlar

ba. Genel Olarak

AT Antlaşması'nın 87(3). maddesinde belirtilen yardımlar¹¹¹, 'otomatik olmayan bağdaşma' rejiminde yararlanırlar. Bu hüküm kapsamındaki yardımlar, Komisyon'un vereceği izne bağlı olarak uygulamaya konulabilmekte, dolayısıyla, öncelikle Komisyon'a bildirilmeleri gerekmektedir. Bu yardımlar, Komisyon'un vereceği kararlarla yürürlüğe konulabilmektedirler. Diğer bir deyişle, AT Antlaşması'nın 87(3). maddesi, 'tacdiri' hükümlere yer vermektedir¹¹².

Bu bakımdan, AT Antlaşması'nın 87 (3). maddesi ile, Komisyon'a bir yardımın Ortak Pazar ile bağdaşırılığı konusunda oldukça geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır. Komisyon'un bu yetkisi, yardımın Topluluk boyutundaki ekonomik ve sosyal etkilerine ilişkindir. Dolayısıyla, Komisyon, başka bir üye devlet aleyhine durum yaratacak şekilde etkileyebilecek yardım önerilerine izin vermemektedir¹¹³.

¹¹⁰ Case C-156/98, Germany vs Commission.

¹¹¹ 87(3). maddeye göre; "Şunlar Ortak Pazar ile bağdaşır: a)Yaşam standardının anormal ölçüde düşük olduğu veya ciddi bir eksik istihdamın hüküm sürdüğü bölgelerin ekonomik gelişimini desteklemeye yönelik yardımlar; b)Avrupa'nın ortak çıkarına olacak önemli bir projenin gerçekleştirilmesinin teşvik edilmesi veya bir üye devlet ekonomisinde ortaya çıkan ciddi bir bozulmanın giderilmesi için yapılan yardımlar; c)Ticaret koşullarını ortak çıkarlara zarar verecek ölçüde olumsuz yönde etkilemeyen ve belirli ekonomik bölgeler veya belirli ekonomik faaliyetlerin gelişimini kolaylaştırmak için yapılan yardımlar; d)Topluluk içinde ticaret koşullarını ve rekabeti ortak çıkarlara zarar verecek ölçüde olumsuz yönde etkilemeyen ve kültür ve kültür mirasını korumayı teşvik etmeye yönelik yardımlar, e) Komisyonun önerisi üzerine Konseyin nitelikli çoğunlukla alacağı kararlarla belirlenebilecek diğer yardım türleri"

¹¹² TEZCAN, "AB Hukuku'nda Devlet Yardımları", s: 29.; JENNY, s:537.

¹¹³ QUIGLEY/ COLLINS, s:81.

Komisyon incelemesi sırasında tüm etkenleri gözönünde bulundurmakta, bu çerçevede bildiri yapılan yardımların incelenmesinde bazı kriterleri dikkate almaktadır. Söz konusu yardımın Ortak Pazar ile bağdaşırılığı konusunda değerlendirilmesi Birlik boyutunda yapılmaktadır. Diğer bir deyişle, yardımın üye devletteki etkileri ve yarattığı sonuçlar değil, Birlik çapında etkisi ve bu etkinin sonuçları dikkate alınmaktadır. AT Antlaşması'nın 87 (3). maddesinin Komisyon'a verdiği yetki, Komisyon'un incelemesi ve değerlendirilmesi, Birlik alanı ile sınırlıdır¹¹⁴.

Bununla birlikte, yardımın yöntemleri, yoğunluğu, süresi, bir üye devletçe diğerine yardım verilmesinden doğan güçlüklerin bir başka üye devlete aktarılması gibi unsurlar da Komisyon'un değerlendirme kriterleri arasında öngörülmektedir¹¹⁵.

AT Anlaşması'nın 87(3). Maddesinde sırasıyla şu yardımların koşullu olarak verilebileceği hüküm altına alınmıştır:

1-Yaşam standardının anormal ölçüde düşük olduğu ve ciddi istihdam sorunun olduğu bölgelere sağlanan yardımlar,

2-Ortak Avrupa çıkarları doğrultusunda önemli bir projenin gerçekleştirilmesi veya üye bir devletin ekonomisinin düzeltilmesi amacıyla verilen yardımlar,

3-Belirli ekonomik bölgeler veya belirli ekonomik faaliyetlerin gelişimini kolaylaştırmak amacıyla verilen yardımlar,

4-Kültür ve kültür mirasını korumaya yönelik yardımlar

5-Komisyonun önerisi üzerine, Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla Ortak Pazar ile bağdaşırılığına karar verilebilecek yardım türleri.

AT Anlaşması'nın 87. (3) maddesinin a ve c bentleri bölgesel nitelikte yardımlar kapsamında ele alınabilecek yardımlardır. İlgili hükümlerde belirtilen yardımlar, Topluluk geneli ile kıyaslanması halinde ekonomik bakımdan sorunlu olan bölgelerdir. Bu bölgelere sağlanan yardımlara, bazı koşulların gerçekleşmesi halinde muafiyet

¹¹⁴ **ESİN**, Devlet Yardımları (Teşvik) Önerisi, s: 6.

¹¹⁵ **WISHLADE**, s:4.; **ESİN**, Devlet Yardımları (Teşvik) Önerisi, s: 6.

tanınmaktadır. Bu nedenle, konuya ilişkin bilgileri bölgesel yardımlar başlığı altında değerlendirmek yerinde olacaktır¹¹⁶.

AT Anlaşması'nın 87 (3). maddesi kapsamında Komisyon'un koşullu olarak izin verdiği diğer bir yardım türü ise, önemli bir projenin gerçekleştirilmesi veya üye bir devletin ekonomisini düzeltmek amacıyla verilen yardımlardır. Komisyon, Avrupa'nın ortak menfaati için önemli projelerin gerçekleştirilmesine yönelik yardımlara ilişkin bazı kriterler benimsemiştir. Buna göre, projenin birden fazla devleti ilgilendiren ortak Avrupa projesi olması veya projenin ortak bir tehdide karşı ortak önlem almasını öngörmesi durumuna devlet yardımı verilebilecektir. Avrupa'nın ortak çıkarı kavramı AT Anlaşması'nda yer almamaktadır. Bir görüşe göre, Topluluğun amaçlarını açıklayan ikinci maddesi bu kavramın açıklanılmasında esas alınmalıdır¹¹⁷. Ancak, belirtmek gerekir ki, bu kapsamda önemli olan husus ilgili projenin Avrupa'nın ortak çıkarına hizmet etmesidir. Bu bakımdan üye ülkelerin birinin çıkarına hizmet eden projeler bu kapsamda değerlendirilmemektedir. Bilgi teknolojilerine ilişkin araştırma amacını taşıyan Avrupa Strateji Programı ESPRIT, ileri düzeyde iletişim teknolojilerine ilişkin program RACE ve Sanayi Teknolojilerinin geliştirilmesine yönelik bir program olan BRITE'ı bu kapsamda örnek olarak verebiliriz¹¹⁸.

Komisyon'un 1991 tarihli yıllık raporunda, Uluslararası standartlarda büyük çapta ve nitelikli, Avrupa Sanayisinin gelişimine katkıda bulunan nitelikteki projelerin bu kapsamda değerlendirilebileceği belirtilmiştir. Buna örnek olarak, Fransa, Hollanda ve İtalya ortak işbirliği ile gerçekleştirilen yüksek çözünürlü televizyon projesinin araştırma ve geliştirilmesine yönelik çalışmalar gösterilmektedir¹¹⁹.

¹¹⁶ Bölgesel yardımlar konusu için bkz. s: 47-48.

¹¹⁷ **JENNY**, s: 540. **ESİN**, Devlet Yardımları (Teşvik) Sistemi Önerisi, s:

¹¹⁸ Bkz. Dipnotlar 58, 59, 60, **JENNY**, s: 538. Ayrıca üye ülkeler arasında ulaşımın sağlanması ve iletişim amacına yönelik Trans- Avrupa projesi de bu kapsamda örnek olarak verilebilir. **ESİN**, Devlet Yardımları (Teşvik) Sistemi Önerisi, s: 74.

¹¹⁹ **JENNY**, s: 539, **EC**, XXVth Report of the European Activities of the European Communities, p.103;OJL 271/1 Commission Regulation No. 3029/93.

Komisyon, bir üye devletin ekonomisindeki ciddi bir aksaklığın giderilmesi amacıyla yapılan yardımlarda şu noktaları dikkate almaktadır:

1-Bölgesel veya küresel bir ekonomik kriz sonucu işsizliğin ciddi bir artış göstermesi, genç işsizlerin sayısındaki artış, işletmelerin yapısal güçlüklerle karşılaşmaları, büyümenin düşmesi gibi ekonomik sorunlar bulunmalıdır.

2-Yardımların hedefi istihdamı korumak, güçlük içine bulunan teşebbüslerde işten çıkarmaları önlemek özellikle genç işçiler için yeni iş olanaklar yaratmak olmalıdır.

3- Sadece ortaya çıkan konjonktürel kötüleşme nedeniyle, zor duruma düşen, ekonomik kriz öncesinde yapısal yönden sağlıklı durumda bulunan teşebbüslere kriz sırasında bozulan yapılarını düzeltmek, yada

4- sağlıklı bir yapıyı krize rağmen koruyan teşebbüslere bu durumlarını korumalarına yardımcı olmak için verilmelidir¹²⁰.

Aynı maddenin d bendinde, kültür ve kültür mirasını korumayı teşvik etmeye yönelik yardımlara yer verilmiştir. İlgili hükmün yürürlüğe girmesi ile, Komisyon özellikle ulusal film endüstrilerini denetim yetkisi kapsamına almıştır¹²¹. Kültürel yardımlar çerçevesinde Komisyon, CELF kararında Fransızcanın yaygınlaşması amacını taşıyan yardımın kültürel nitelikli bir yardım olduğunu, AT Anlaşması'nı ihlâl edici bir etki taşımadığına karar vermiştir¹²².

bb. Konsey'in Belirlediği Yardımlar

AT Anlaşması'nın 87. maddesinin üçüncü paragrafi otomatik olmayan bağdaşma rejimine tabi olan yardımlara ilişkindir. Daha önce de belirtildiği üzere, bu yardımlar aynı maddenin 2. paragrafında belirtilen devlet yardımlarının aksine otomatik bağdaşma

¹²⁰ İNECİ, AT ve Türkiye'de Sübvansiyonlar, s: 98.

¹²¹ EC Commission, XXVIth Report On Competition Policy, 1997, point 283.

¹²² TEZCAN, "AB Hukuku'nda Devlet Yardımları", s:46.

rejiminden faydalanamamaktadırlar¹²³. Diğer bir deyişle, bu yardımların Ortak Pazar ile bağdaşırılığı Komisyon'un kararına bağlı kılınmıştır.

Koşullu olarak Ortak Pazar ile bağdaşan yardım türlerinden bir diğer ise, Komisyon'un teklifi üzerine, Konsey tarafından Ortak Pazar ile bağdaşır olduğuna karar verilebilecek olan yardım türleri olarak belirlenmiştir. Bu madde, denetim organı bakımından önemli rol oynayan Komisyon'un yanısıra bir başka organa , Konsey'e yetki vermesi bakımından önem arz etmektedir.

Konsey'in bu konudaki yetkisi, 87. maddenin 3. paragrafının e bendinde belirtilmiştir. Buna göre, Konsey, Komisyon'un teklifi üzerine, Ortak Pazar ile bağdaşır olabilecek yardım kategorilerini nitelikli çoğunlukla belirleyebilmektedir. Yukarıda ayrıntılı olarak konu edilen Komisyon'un denetimine tabi olan ve Ortak Pazar ile koşullu olarak bağdaşır olabilecek yardım kategorileri konusunda ise¹²⁴, Konsey bu kategorileri genişletebilme yetkisine sahip kılınmıştır. Konsey'in bu yetkisi ile, AT Anlaşması'nın 87. maddesi 3. paragrafının tahdidi niteliği bir nevi bertaraf edilmiş olmaktadır. Başka bir anlatımla, AT Anlaşması'nın ilgili hükmünde yer alan yardım kategorileri sınırlı sayıda olmasına karşın; Konsey'e tanınan bu yetki ile bu yardım kategorileri dışında da yardım kategorilerinin düzenlenebileceği hüküm altına alınmıştır. Uygulamada, Konsey'in bu yetkisini özellikle gemi yapımı sektöründe kullandığı görülmektedir¹²⁵.

Bu kapsamda vurgulanması gereken önemli bir nokta da, bu yetkinin sınırsız olmadığıdır. Konsey'in bu yetkisinin bazı açılardan sınırlandırıldığıdır. Diğer bir deyişle, Konsey'in bu madde kapsamında belirleyebileceği bir yardım kategorisi, Ortak Pazar ile bağdaşan devlet yardımları niteliğinde değildir. Komisyon'un madde kapsamındaki daimi denetim yetkisi, Konsey'in belirleyeceği yardım kategorilerini de kapsamaktadır. Yukarıda da belirtildiği üzere, Konsey'in bu yetkisi, koşullu olarak

¹²³ Bkz. s: 38.

¹²⁴ Bkz. s:37-40.

¹²⁵ **QUIGLEY/COLLINS**, s:95.

Ortak Pazar ile bağdaşır olabilecek devlet yardımları hükmü altında düzenlenmiştir. Dolayısıyla, Konsey'in bu madde kapsamında belirlediği bir yardım kategorisi, Komisyon'un denetimine konu olabilmektedir.

Konsey'in bu madde kapsamındaki yetkisi, aynı zamanda Komisyon'un önerisi koşulu ile de sınırlandırılmıştır. Diğer bir deyişle, ilgili madde ile Konsey'in bu hüküm kapsamında, bir yardım kategorisi belirleyebilmesi için, öncelikle Komisyon'un teklifi gerekmektedir. Keza, Komisyon'un daimi denetiminden geçemeyecek nitelikte olan bir yardım kategorisi, Komisyon tarafından da Konsey'e öneri olarak sunulmayacaktır¹²⁶. Bu bakımdan, Komisyon'un devlet yardımları alanındaki geniş yetkisi, Konsey'in yardım kategorilerini belirleyebilme yetkisini sınırlandırması bakımından da kendini göstermektedir.

Nitekim, Konsey ve Komisyon arasında bu konuda ATAD'a intikal etmiş bir uyuşmazlık bulunmamaktadır. Teorik olarak, Komisyon'un teklif ettiği bir devlet yardımı konusunda, geri adım atarak bu yardımın Ortak Pazar ile bağdaşır olup olmadığı yönünde bir karar alması da mümkündür. Tezcan, bu varsayımdan yola çıkarak, Komisyon'un bu kararına karşı ATAD'da iptal davası açılabileceğini belirtmektedir. Yine aynı durumda, Komisyon'un bu tür bir yardımın Ortak Pazar ile bağdaştığına ilişkin karar almaktan çekinmesi ve böyle bir kararı vermemesi halinde ise, ATAD'da eylemsizlik davası açmak da mümkün olabilecektir¹²⁷.

¹²⁶ **QUIGLEY/COLLINS**, s:95.

¹²⁷ **Ercüment TEZCAN**, "Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımları Çerçevesinde Bakanlar Konseyi'nin Yetkileri Üzerine Bir Takım Değerlendirmeler", Avrupa Birliği Müktesebatında Devlet Yardımları ve Türkiye'nin Uyum, Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, I.Basım, Antalya 2004, s:128.

3. Devlet Yardımları Bakımından Genel Ekonomik Yarar Sağlayan Hizmetlerin Değerlendirilmesi

“Genel ekonomik yarar sağlayan hizmet¹²⁸” kavramı, Antlaşma ve ATAD kararları ile açıklığa kavuşturulmamıştır. Komisyon, konuya ilişkin 1996 yılında yayınladığı bir Bildiri¹²⁹ ile kavrama açıklık kazandırmaya çalışmıştır. Buna göre, “bu hizmet, Antlaşma’nın 86. maddesinde de belirtilmekte ve genel yarar amacıyla, üye devletlerin belirli kamu hizmeti yükümlülüklerine tabi tuttıkları piyasa hizmetlerini kapsamaktadır”¹³⁰.

Bu hizmetin ekonomik niteliğinin de bulunması gerekmektedir¹³¹. “Genel ekonomik yarar sağlayan hizmet” kavramı, her üye devlete göre farklı kapsamlarda söz konusu olabilmektedir. Örneğin Fransa’da cenaze hizmetlerini yürütmek için verilen görev, genel ekonomik yarar sağlayan bir hizmet olarak addedilebilirken, diğer üye devletler de bu söz konu olmamaktadır¹³². Eğitim, siyasî partiler, yardım organizasyonlarına ilişkin hizmetlerde ekonomik niteliğin bulunmaması nedeniyle, bu hizmetlerin yürütülmesi için verilen görev AT Antlaşması’nın 86.(2). maddesi kapsamında değerlendirilemeyecektir¹³³.

Kısaca, genel ekonomik yarar sağlayan hizmet kavramı Komisyon’un denetimine ve ATAD’ın içtihatlarına bırakılmış bir konu olarak görünmektedir. Ancak, en kısa

¹²⁸ Bu kavram, AT Antlaşması’nın 86(23). maddesinde “services of general economic interest” olarak ifade edilmiştir. Bununla birlikte, doktrinde “public service obligations” kavramı da kullanılmaktadır. Bkz. **SIMON**, s: 48.

¹²⁹ OJ C 218, 1996, Communication on Services of General Economic Interest in Europe, Bu bildiri 2000 yılında yenilenmiştir.

¹³⁰ **KÖKSAL Tunay**, Avrupa Topluluğu ve Türk Rekabet Hukuku Çerçevesinde Kamu Teşebbüsleri ve İhisar Hakları, Rekabet Kurumu Yayını, Lisansüstü Tez Serisi No:8, Ankara 2002, s:63.

¹³¹ **SCHWINTOWSKI H.**, “The Common Good, Public Substance and the Functions of Public Undertakings in the European Internal Market”, European Business Organization Law Review, No:4, 2003, s:356

¹³² OJ C 218,1996, Communication on Services of General Ekonomik Interest in Europe, **KÖKSAL**, Kamu Teşebbüsleri ve İhisar Hakları, s:63.

¹³³ **SCHWINTOWSKI**, s:356

tanımıyla, genel ekonomik yarar sağlayan hizmet kavramı, üye devletlerde mevcut olan kamu hizmeti kavramı olarak nitelendirilebilecek bir Topluluk Hukuku kavramı olarak tanımlanabilir¹³⁴.

Son yıllarda genel ekonomik yarar sağlayan hizmetlere devlet yardımı kurallarının uygulanmasına ilişkin tartışmalar yaşanmıştır. AT Antlaşması'nın 86 (2). maddesine göre, *“Genel ekonomik yarar sağlayan hizmetlerin yürütülmesi ile görevlendirilen...teşebbüsler, bu Anlaşma'nın içerdiği kurallara, özellikle rekabet kurallarına, bu kuralların uygulanması, kendilerine verilen görevlerin yerine getirilmesini fiilen ve hukuken engellemediği ölçüde tabi olacaktır. Ticaretin gelişimi Topluluğun menfaatlerine aykırı olabilecek ölçüde etkilenmemelidir.”*

Bu maddeden şu anlamı çıkarmak mümkündür: Genel ekonomik yarar sağlayan hizmetlerin yürütülmesi ile görevlendirilen teşebbüslerin görevlerini fiilen ve hukuken yerine getirmeleri, rekabet kuralları ile engellenmekte ise, bu teşebbüslere rekabet kuralları uygulanmayacaktır. Diğer bir deyişle, bu kapsamdaki ilgili teşebbüslerin yukarıda belirtilen koşullar altında, Antlaşmamda belirtilen koşullar altında rekabet kurallarından muaf tutuldukları söylenebilir. Ancak belirtilmesi gereken bir nokta da, maddenin son cümlesi ile de ticaretin gelişimi Topluluğun menfaatine aykırı olabilecek ölçüde etkilenmeme koşulunun getirildiğidir. Bu açıdan, ilgili teşebbüsler kendilerine verilen görevi yerine getirirken rekabet kurallarından muaf tutulabilirler ancak bu muafiyet ticaretin etkilenmemesi ile sınırlandırılacaktır.

Bununla birlikte, üye devletler genel ekonomik yarar sağlayan hizmetleri yürütmekle görevlendirdikleri teşebbüsleri, bu hizmetlerinin karşılığı olarak, vergi muafiyeti tanımak gibi, bir takım malî kolaylıklar sağlayabilmektedir. Bunun sonucu olarak, üye devletler tarafından verilen tazminatların¹³⁵ AT Antlaşması'nın 87 (1) .maddesi

¹³⁴ KÖKSAL, Kamu Teşebbüsleri ve İhissari Haklar, s:63.

¹³⁵ ATAD içtihatlarında üye devletler tarafından bu hizmetlere karşılık olarak sağlanan özellikle nakdi yardımlar için “compensation” ifade kullanılmıştır.

kapsamında tartışmaların çıkmasına neden olmuş ve konu ATAD içtihatları ile aydınlatılmaya çalışılmıştır.

AT Antlaşması'nın 86(2). maddesi kapsamında ekonomik yarar sağlayan hizmetlere devlet yardımlarına ilişkin kurallarının uygulanması konusuna iki açıda yaklaşılabilir. İlk yaklaşım olarak “*devlet yardımı yaklaşımı*”, AT Antlaşması çerçevesinde, genel ekonomik yarar sağlayan hizmetleri yürütmekle görevlendirilen teşebbüslere bu hizmetlerinin karşılığı olarak, verilen tüm devlet desteklerinin AT Antlaşması 87(1). maddesi çerçevesinde, Ortak Pazar ile bağdaşmayan devlet yardımı oluşturacağına dayanmaktadır. “*Tazminat- telafi yaklaşımı*”na göre ise, ilgili madde anlamında genel yarar sağlayan hizmetlere destek sağlanmasının, ancak bu destek ile ekonomik menfaat sağlanması halinde durumunda söz konusu olmasıdır¹³⁶. Diğer bir deyişle, genel ekonomik yarar sağlayan hizmetleri yürütmekle görevli teşebbüse verilen bir malî desteğin, bu teşebbüse ekonomik bir menfaat sağlaması durumunda devlet yardımının varlığından söz edilebilecektir.

Komisyon ve İDM ilk yaklaşımı benimsemiş, ATAD ise, Ferring davasında ikinci yaklaşımı benimser nitelikte bir karar vermiştir¹³⁷. Ferring davasında ATAD, Fransa'daki ilaç dağıtıcılarına sağlanan vergi muafiyetinin, kamu hizmeti yükümlülüğünün yerine getirilmesi görevi yükletilen teşebbüs için tazminat niteliğinde olduğu gerekçesi ile, devlet yardımı oluşturmadığına karar vermiştir. Fransız hukukuna göre, dağıtıcıların, tüketicilerin ihtiyaçlarını en az iki hafta içinde gidermeleri için belirli miktarda ilaç stoklamaları gerekmektedir¹³⁸. Davada, bu yükümlülüklerin söz konusu teşebbüsler için dezavantaj yaratması nedeni ile bunun telafisi amacıyla sağlanan vergi

¹³⁶ **LINDNER N.**, “The Impact of the Decision of the European Court of Justice in Ferring on European State Aid Law”, European Public Law, Volume 9-3, 2003, s: 362.; **SCHOHE/ ARHOLD**, s:7.; **RIZZA Cesare**, “The Financial Assistance Granted By Member States to Undertakings Entusted With the Operation of a Service of General Economic Interest”, The Law of State Aid in the European Union”, Oxford University Press, 2004, s: 67-72.

¹³⁷ Case C-53/00, Ferring SA vs Agence Centrale des Organismes de Securite Sociale.

¹³⁸ **LINDNER N.**, “The Impact of the Decision of the European Court of Justice in Ferring on European State Aid Law”, European Public Law, Volume 9-3, 2003, s: 361.

muafiyetinin, ekonomik bir menfaat sağlamadığı ve AT Antlaşması'nın 86 (2). maddesi çerçevesinde bir genel ekonomik yarar sağlayan hizmetin tazminin söz konusu olduğu belirtilmiştir. Bu bakımdan devlet yardımının oluşmadığına karar verilmiştir¹³⁹.

Enirisorse davasında¹⁴⁰, bir İtalyan teşebbüsü ödediği liman vergisinin bir kısmının, limanlarda ürünlerin yüklenmesi ve boşaltımı ile görevlendirilen kamu teşebbüslerine aktarıldığını ve buna karşın bu teşebbüslerin sağladıkları hizmetlerden yararlanamadıklarını, ve ilgili teşebbüsler lehine böyle bir uygulamanın devlet yardımı oluşturduğunu iddia etmişlerdir. İtalyan makamları ise, yararlananlar tarafından ödenen bu verginin tüm liman hizmetlerine dağıtıldığı yönünde bir savunma yapmalarına karşın, tartışmalar yasadışı bir yardımı verildiği yönünde ortaya konmuştur.

Gemo¹⁴¹ davasında ise, bir Fransız süpermarketi, hayvan atıklarının toplanması ve imhası için, kendilerine yükletilen fakat küçük ölçekli et perakendecilerinden, çiftçi ve sakatçılardan tahsil edilmeyen verginin devlet yardımı oluşturduğunu öne sürmüştür. Fransız makamları ise, vergi muafiyetinin kamu hizmetlerinin yürütülmesi çerçevesinde görevlendirilen teşebbüsler açısından tazminat niteliğinde olduğunu ve devlet yardımı oluşturduğu yönünde savunma yapmışlardır.

Tüm bu davalarda, AT Antlaşması'nın 86(2). maddesinin yasadışı devlet yardımı oluşturan kamu hizmetleri yükümlülüklerinin finanse edilmesi konusuna çözüm getiremediği görülmektedir¹⁴². Bununla birlikte, AT Antlaşması'nın anılan maddesinin Anlaşma'nın rekabet kurallarına ilişkin hükümlerine bağlı olmaması da, genel ekonomik yarar sağlayan hizmetleri yürüten teşebbüsler için bir kanun boşluğu oluşturduğu ortaya çıkmaktadır. Bu açıdan, ulusal mahkemelerin 86(2). madde kapsamında yardım kriterini

¹³⁹ **ROSS Malcolm**, "Decentralization, Effectiveness, and Modernization: Contradiction Terms?", The Law of State Aid in the European Union, Oxford University Press, 2004, s:92. ; **BIONDI/EECKHOUT**, s:112.

¹⁴⁰ Cases C-34/01, C-38/01, Enirisorse SpA. vs. Ministero dele Finanze.

¹⁴¹ Case C-126/01, GEMO SA vs. Ministre de l'economie, de finances et de l'industrie.

¹⁴² **RIZZA**, s:79.

belirleyememelerine ve sadece AT Antlaşması'nın 88(3). maddesi kapsamında bildirim ve bekleme kurallarını gözetebilmelerine de bağlanabilir.

ATAD 332/98 sayılı davada verdiği karar ile üye devletlerin AT Antlaşması'nın 88(2). maddesinde belirtilen bildirim ve bekleme yükümlülüklerinden kaçmak için AT Antlaşması'nın 86(2). maddesine dayanamayacaklarına karar vermiştir¹⁴³.

Genel ekonomik yarar sağlayan hizmetleri yürütme yükümlülüğünün tazminine devlet yardımları kurallarının uygulanması konusundaki belirsizliği, ATAD 280/00 sayılı Altmark kararı ile açıklığa kavuşturmaya çalışmıştır. ATAD, bu kapsamda yararlanan teşebbüse sağlanan desteğin menfaat yaratmaması kapsamında konuya ilişkin farklı bazı kriterlerin dikkate alınmasına karar vermiş ve kararında bu kriterleri açıklamıştır.

Buna göre, tazminattan yararlananın görevlendirildiği kamu hizmetinin açıkça belirlenmesi ve tanımlanması; tazminatın belirlenmesinde objektif ve şeffaf kriterlerin gözönünde bulundurulması; tazminatın, kamu yükümlülüğünün yerine getirilmesi ile ortaya çıkan masraf miktarını aşmaması gerektiğini belirtmiştir. Bununla birlikte, ATAD, ilgili teşebbüsün ihale usulüne uygun seçilmesi, bu koşulun bulunmaması durumunda ilgili tazminatın derecesinin saptanması gerektiğini ifade etmiştir.

Tazminatın derecesinin de, verimli çalışan bir teşebbüsün ortalama elde edeceği tutar, bu gibi yükümlülüklerin sağlayabileceği gelir ve yararlananın “*makul*” bir kâr sağlayabilmesi için gerekli tutarın incelenerek hesaplanması gerektiğine karar vermiştir.

Altmark kararı ile ATAD'ın konuya açıklık kazandırdığı söylenebilirse de, kararında ifade ettiği “*makul kâr*” kavramının açıklığa kavuşturulması gerekliliğini de beraberinde getirmiştir. Bununla birlikte, konu bu karar ile belirsiz noktalar açıklığa kavuşturulmuş

¹⁴³Case C-332/98 France vs Commission “CELF II” ; Aktaran: **QUIGLEY/ COLLINS**, s: 267.; **SCHOHE/ARHOLD**, s:7.

olsa da, özellikle bildirim ve bekleme kuralları açısından yasadışı yardımın tespit edilmesi aşamasında ulusal mahkemeler ve kamu hizmetinin yapılandırılması, gelişimi için de bir yük oluşturmaya devam edecektir¹⁴⁴.

B. Devlet Yardımlarının Amaçlarına ve Niteliklerine Göre Sınıflandırılması ve Muafiyetler

1. Devlet Yardımlarının Amaçlarına Göre Sınıflandırılması

Topluluk kaynaklarında devlet yardımları, veriliş amaçları temel alınarak yatay amaçlara ilişkin olanlar, belirli (spesifik) sektörlerle ilişkin olanlar ve coğrafi ayrımın esas alındığı bölgesel nitelikte olan yardımlar olmak üzere üç ana kategori altında sınıflandırılmışlardır.

a. Bölgesel Yardımlar

AB üye devletlerin bölgesel yardım uygulamaları, Roma Antlaşması'nın önsözünde, *“çeşitli bölgeler arasındaki farklılığın kaldırılması ve daha az gelişmiş bölgelerinin geri kalmışlığının telafisi”* ifadesi ile bir amaç olarak yer almıştır¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Komisyon, 2004 yılında kamu hizmetlerinin tazmini görünümündeki devlet yardımlarına ilişkin çerçeve kararı taslağı hazırlamıştır. Nitekim, taslağın hazırlanmasında, yukarıda ifade edilen davalarda da belirtildiği üzere, ATAD'ın içtihatları dikkate alınmıştır. Taslakta, Altmark davasında ifade edilen makul tutarın hesaplanmasına ilişkin objektif kriterler öngörülmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Community Framework for State Aid in the Form of Public Service Compensation, (internet belgesi) (www.europa.eu.int.), 02.02.2006.

¹⁴⁵ Aynı doğrultuda, AT Antlaşması'nın 158. maddesi ile de; Topluluğun bölgesel politikası çerçevesindeki sorumluluğu vurgulanmıştır. Aynı Antlaşma'nın 159. maddesi ile de, Topluluğun bu politikasının, Yapısal Fonlar, Avrupa Yatırım Bankası ve diğer mali araçlarla desteklenmesi öngörülmektedir. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (The European Development Fund), Avrupa Sosyal Fonu (The European Social Fund), Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (The European Agriculture Guidance and Guarantee Fund) belirlenmiş ve daha sonra Balıkçılık Mali Yönlendirme Fonu (The Financial Instrument for Fisheries Guidance) oluşturulmuştur. Komisyon'un yürüttüğü sosyal ve ekonomik nitelikteki bölgesel farklılıkların giderilmesine ilişkin politikası, Konsey tarafından yapısal fonlara ilişkin 2052/88 sayılı Tüzüğün çıkarılması ile desteklenmiştir. Tüzük ile, endüstriyel durgunluktan etkilenen bölgelerin yeniden canlandırılması, tarımsal yapının düzenlenmesinin hızlandırılması, nüfus yoğunluğunun az olduğu bölgelerde gelişimin sağlanması amaçlanmıştır. Buna ek olarak; Fonların yönetimine ilişkin olara

Bu bünyede, Konsey 1971 yılında, yayınladığı bir bildiri ile bölgesel nitelikteki yardımlara uygulanacak bu tür yardımlara münhasır ve şeffaf nitelikteki ilkeleri belirlemiştir¹⁴⁶. Nitekim bu belgede de, bölgesel kalkınma için bölgesel yardımların önemli bir araç ve Topluluğun değişik bölgeleri arasında dengeli büyümeyi sağlayacak bir bölgesel politikanın anahtarı niteliğinde olduğu belirtilmiştir.¹⁴⁷

Komisyon 1978’de, Danimarka ve İngiltere’nin ve 1980 yılında Portekiz, Yunanistan ve İspanya’nın Avrupa Topluluğu’na katılması sonucunda konu ile ilgili olarak yeni bildirimler yayınlamıştır. Özellikle, İspanya, Yunanistan ve Portekiz’deki istihdam, endüstriyel gelişmemişlik gibi sosyal ve ekonomik sorunların bulunması, Komisyon’un bölgesel yardımlara ilişkin politikasını yeniden gözden geçirmesine neden olmuştur. Nitekim 1978 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi özellikle Topluluğun gelişmiş ve geri kalmış bölgeleri arasındaki farklılığın giderilmesini öngörmekteydi. Bunun sonucu olarak Komisyon 1988 yılında bölgesel yardımlara ilişkin yeni bir bildiri yayınlamıştır.

AT Antlaşması’nın 87 (3). maddesinin a ve c bentleri bölgesel yardımlara ilişkindir. Topluluk ortalaması altında gelişmişlik düzeyinde bulunan bölgeleri ekonomik açıdan kalkındırmak ve böylece topluluk sınırları içindeki bölgesel farklılıkların artmasını engellemek ve bu farklılıkların ortadan kaldırılmasını sağlamak amacı taşımaktadırlar¹⁴⁸ Diğer bir deyişle, Antlaşma ile belirli kurallar çerçevesinde bölgesel yardımlara muafiyet tanınmaktadır.

1260/1999 sayılı Konsey Tüzüğü düzenlenmiş ve fonların yönetimine ilişkin genel hükümler belirlenmiştir. Nitekim, bu Tüzük’te de bölgeler arası farklılıkların giderilmesinin esas amaç olduğu vurgulanmıştır.

¹⁴⁶ Topluluğa üye devletlerin hükümet temsilcileri seviyesinde çıkarılan bu karar doğrultusunda, Topluluğun bölgesel yardımlara yaklaşımı açıklığa kavuşturulmuştur., bkz. OJ 1971 C 111/7., **QUIGLEY/ COLLINS**, s:128.

¹⁴⁷ **WISHLADE**, 97 s:4.; **ESİN**, Devlet Yardımları (Teşvik) Sistemi Önerisi, s:15.

¹⁴⁸ **DPT**, Özel İhtisas Komisyonları, Türkiye- AT Mevzuat Uyumu Sürekli Özel İhtisas Komisyonu Raporları, Cilt:1 Devlet Yardımları Alt Komisyonu, Ankara 1995, s: 16.

Bu kapsamda, Komisyon 1998 yılında, daha önceki yıllarda bölgesel yardımlara ilişkin aldığı kararları bir bütün haline getirerek ve kısmen değişiklikler öngörerek, “*Ulusal Nitelikte Bölgesel Yardımlara İlişkin İlke Kararı*”¹⁴⁹’nı yayımlamıştır. Bu ilke kararı 2000 yılında yenileyerek, yürürlük tarihi 2006 yılına kadar uzatılmıştır.

İlgili ilke kararı, ekonominin tüm sektörlerine belirli kısıtlamalar dahilinde uygulanmaktadır. Bu kısıtlamalar, özel kurallara tabi tutulan tarımsal ürünlerin, balıkçılık ve kömür gibi sektörlerinin üretim, işleme, pazarlama şeklindeki faaliyetlerini içermektedir. Bununla birlikte, ulaşım, çelik, gemi inşa, sentetik fiber ve motorlu araçlar sektörleri de bu ilke kararı çerçevesinde ayrı kurallara tabi tutulmuşlardır.

Ayrıca, bölgesel yardımlar, özellikle iş kolu yaratma ve yatırım yardımları gibi amaçlarla ve belirli bölgelerle sınırlandırılması açısından Ar-Ge ve Kobiler’e ilişkin yardımlardan farklılık göstermektedir. İlke kararına göre, 87(1).madde kapsamında, yasaklanan bir yardımın 87(3) (a) ve (c) bentleri kapsamında meşru sayılabilmesi için, bölgesel kalkınmaya sağlayacağı katkının, rekabeti bozma etkisine oranla daha yüksek olması gerektiği belirtilmektedir¹⁵⁰. Bununla birlikte bölgesel yardım verilmesi halinde dahi herhangi ekonomik gelişmenin kaydedilemeyeceği aşikar olan alanlar için de yardım verilmesine izin verilmemektedir¹⁵¹.

Komisyon, bölgesel yardımlara ilişkin uygulamalarında, Topluluk çapında yardım verilen alanların toplamının, yardım verilmeyen alanlardan daha az olmasına dikkat etmektedir. Komisyon’un bu temel prensibi ışığında, bölgesel yardımdan yararlanan alanların toplam nüfusunun herhalükarda, Topluluk toplam nüfusunun %50’sinden fazla olamayacağı belirtilmiştir.

¹⁴⁹ OJ 1998 C74, Guidelines on National Regional Aid; OJ 2000 C 285 Amendments to the Guidelines on National Regional Aid

¹⁵⁰ ÖZKARABÜBER, s: 52.

¹⁵¹ SCADPLUS, Rules Applicable To State Aid- National Regional Aid. (www.europa.eu.int),, 06.03.2006.

Ancak bölgesel yardımların temel işlevini görebilmesi, diğer bir deyişle, ülkesel farklılıkların etkisini azaltmak amacı ve AT Antlaşması'na göre; gereken bölgelere yardım yapılmasının sağlanması doğrultusunda, Komisyon tarafından, her bir üye ülke için bir nevi “ulusal kota” öngörülmüştür¹⁵². “Ulusal Nitelikte Bölgesel Yardımlara İlişkin İlke Kararı” ile belirlenen bu sisteme göre, her bir üye ülkenin yardımdan istifade edebilecek bölgelerinin,- ki bu bölgelerin hesaplanması için de belli kriterler öngörülmektedir,- ilgili ülkenin toplam nüfusuna oranı ile belirlenen tavan eşikleri dikkate alınmaktadır. Komisyon'un 2000-2006 yılları arasında belirlediği tavan eşiklerine göre, AT Antlaşması'nın 87(3) a bendi çerçevesinde yardım alabilecek bölgeler %19.8, c bendi kapsamında ise %22.9 olmak üzere Topluluk toplam nüfusunun %42.7'si yardımdan istifade edebilecektir.

aa. Yaşam Standardının Anormal Ölçüde Düşük Olduğu Ve Ciddî İstihdam Sorunun Hüküm Sürdüğü Bölgeler

AT Antlaşması madde 87(3) (a)'ya göre, yaşam düzeyi anormal ölçüde düşük olan ya da önemli bir işsizliğin hüküm sürdüğü bölgelerin ekonomik kalkınmasını desteklemeye yönelik yardımlar Ortak Pazar ile bağdaşır kabul edilmiştir. Bu muafiyet, Topluluğun bütününün ekonomik durumu ile kıyaslanması halinde, ekonomik bakımdan oldukça zayıf sayılabilecek bölgelere tanınmaktadır. Bölgenin “az gelişmişlik” düzeyinde sınıflandırılması Topluluk bütünü dikkate alınarak yapılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, ekonomik gelişmemişlik değerlendirmesi, ilgili üye devletin ulusal ortalaması dikkate alınarak belirlenmemektedir.

İlgili hükümde “anormal ölçü” ve “ciddî” gibi belirsiz kavramların varlığı öncelikle dikkat çekmekle birlikte, belirtilen bu ölçütlerin Topluluk mu yoksa ulusal düzey mi esas alınarak uygulanacağı belirtilmemiştir. Bu boşluklar, Komisyon düzenlemeleri ve ATAD kararları ile doldurulmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda ATAD, ilgili bentte ifade

¹⁵² **ERTUĞRUL Özlem G.**, “Avrupa Birliği Bölgesel Politikası Çerçevesinde Bölgesel Yardımlar”, Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve ve İlke Kararları, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı- Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 2003, s:46.

edilen bölgesel yardıma muafiyet tanıyan “*ciddi*” ve “*anormal*” ölçütlerinin, Topluluk “*bütünü*” düzeyinde ekonomik durumu kötü olan bölgeler için kullanıldığını belirtmiştir¹⁵³. Diğer bir deyişle, bir bölgeye yapılan yardımın ilgili madde kapsamında muafiyetten yararlanabilmesi, o bölgenin bulunduğu üye ülke koşullarına göre değil, Topluluk bütününe genel ekonomik koşullarına göre belirlenmektedir.

İlgili bent kapsamında yardım alabilecek olan bölgeler ise, Ulusal Nitelikli Bölgesel Yardımlara İlişkin İlke Kararı ile, satın alma gücü paritesine göre hesaplanan kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasılası'nın son üç yıllık değerler esas alınarak belirlenen Topluluk ortalamasının %75'inden az olan “*NUTS II düzeyindeki bölgeler*”¹⁵⁴ olarak tanımlanmaktadır. Düzeyin belirlenmesinde satın alma gücü paritesinin kullanılması ve her ülke için farklı eşikler belirlenmesi, üye ülkeler arasında özellikle satın alma gücü ve dolayısıyla gelişmişlik düzeyinden doğan farklılıkların yardımın verilmesinde dikkate alınma gerekliliğidir. Bu açıdan ilgili uygulama, Topluluğun üye ülkeler arasındaki farklılığın giderilmesi olan bölgesel politikasının temel hedefine uygun düşmektedir.

AT Antlaşması 87 (3). maddesinin c bendinde belirtilen yardımlar, yapılan yardımın amacıyla da sınırlandırılmıştır. Nitekim, ilgili madde hükmünün yardımın verilmesi amacının doğası gereği, söz konusu yardımlar yatırım amacı taşıyan yardımlar niteliğindedir. Bu açıdan, bu bölgelerdeki yatırım eksikliğinin doğurduğu sonuç itibari ile istihdam sorununun ortaya çıktığı aşikardır.

Komisyon'un 2000 tarihli ilke kararına göre, bölgesel yardımlar, gelişmemiş bölgelerde yatırımın desteklenmesi ve yeni iş sahalarının sağlanması amacını taşımaktadır. Ayrıca, bu bölgelerde bulunan firmaların işleyişinin yenilenmesi, değiştirilmesi ve büyütülmesi veya yeni firmaların kurulmasının desteklenmesi gibi

¹⁵³ Case 248/84 Germany v. Commission (1987 ECR 4013), paragraf 19. Aktaran: **WISHLADE**, s:4.

¹⁵⁴ Komisyon, değişik bölgeler için farklı seviyeler belirlemiştir. Bu seviyeler genel adıyla “Nomenclature of Statistical Territorial Units” olarak ifade edilmekte ve sınıflandırmada esas alınan nüfus yoğunluğu, sosyo- ekonomik kriterler ve gelişmişlik düzeyleri gibi istatistiksel veriler, Avrupa Komisyonu İstatistik Müdürlüğü tarafından belirlenmektedir.

amaçlar da bölgesel yardımın verilmesi için meşru nedenler arasında sayılmıştır¹⁵⁵. Ancak, yardım yapılacak olan işletmeye bölgesel yardım kapsamında sübvansiyon sağlansa dahi, işletmenin bulunduğu bölgede herhangi ekonomik gelişmenin sağlanamayacağı durumlarda yardım yapılmasına izin verilmeyeceği de belirtilmiştir.

İstisnaî durumlarda, Komisyon işletme yardımlarını da bu madde kapsamında değerlendirebilmektedir. Ancak belirtilmesi gereken husus, Komisyon'un işletme yardımlarını, yatırıma bağlı olarak yeni iş sahalarının yaratılmasının amaçlandığı yardımlar ile sınırlı tutmuş olmasıdır¹⁵⁶. Diğer bir ifadeyle, işletme yardımları dolaylı olarak, ilgili bölgeye yatırım yapılmasını amaçladığı ve en fazla beş yıllık bir süre ile sınırlandırıldığı takdirde muafiyetten yararlanabilmektedir.

ab. Belirli Ekonomik Faaliyetlerin Veya Bölgelerin Kalkınmasına Yönelik Yardımlar

AT Antlaşması'nın 87 (3).maddesi ile Komisyon'a belli sanayi sektörlerine verilen yardımları genel kuraldan muaf tutma yetkisi verilmiştir. Komisyon, bazı ekonomik bölgelerin ve faaliyetlerin gelişmesi için devlet yardımlarına izin verebilmektedir. Buna göre, ticaret koşullarını ortak çıkarlara zarar verecek ölçüde olumsuz yönde etkilemedikçe, belirli faaliyetlerin yada ekonomik bölgelerin kalkınmasını kolaylaştırmaya yönelik yardımlar Ortak Pazar ile bağdaşır kabul edilmektedir.

Bu açıdan, ilgili maddenin c bendinin kapsamı oldukça geniş tutulmuştur. Yukarıda açıklanan aynı maddenin a bendi, yardım verilmesine esas teşkil eden işsizlik ve yaşam standardının düşük olması gibi amaçlarla sınırlı tutulmuş olmasına karşın, c bendi kapsamında yapılacak yardımlarda ise kalkındırma amacının belirtilmesi ile yetinilmiştir.

¹⁵⁵ QUIGLEY/ COLLINS, s:128.

¹⁵⁶ SCADPLUS, Rules Applicable To State Aid- National Regional Aid. (www.europa.eu.int), 01.06.2006; QUIGLEY/ COLLINS, s: 128.; ERTUĞRUL, s:46.

Burada kullanılan ‘gelişme’ kavramı, ekonomik amaç ve faaliyetlerdeki gelişmeyi ifade eder. Dolayısıyla, daha korumacı nitelikteki yardımlar bu kapsamda değerlendirilmektedir. Mevcut durumu koruyan, herhangi bir değişiklik getirmeyen yardımlar, bu istisna kapsamına girmez. Diğer bir deyişle, yardımı alanın en azından gelecekte rekabet edebilme potansiyeli olmalı ve yardım geçici bir süre için tedricen azaltılarak verilmelidir¹⁵⁷. Komisyon’un sahip olduğu bu yetkiye ilişkin en önemli sınırlama, söz konusu yardımın ticaret ve rekabet koşulları üzerinde ortak menfaati zedeleyecek düzeyde olumsuz etkisi olup olmamasıdır.

Hükmün sınırları, Ulusal Nitelikli Bölgesel Yardımlara İlişkin İlke Kararı ile belirlenmeye çalışılmıştır. Düzenlemeye göre, Komisyon üye devletlerin bazı bölgelerinin, ulusal ortalamalarına göre, daha az gelişmiş olduğuna karar verebilir. Bu durumda, Komisyon yapılan bu yardımlara ilgili madde kapsamında muafiyet tanımaktadır¹⁵⁸. Diğer bir deyişle, bu madde kapsamında değerlendirilen bölgeler, yer aldıkları üye ülkenin diğer gelişmiş bölgelerine oranla sorunlu olarak nitelendirilen bölgelerdir. Yardımdan yararlanabilecek bölgelerin belirlenmesinde Komisyon, üye devletin kendi belirlediği kriter ve yöntemleri kabul etmektedir¹⁵⁹.

Bu ilk sınırlamanın yanında bu bent kapsamında yardımın temini için bir takım farklı koşulların da yerine getirilmesi gerekmektedir. Buna göre, yukarıda ifade edilen bölgesel yardımdan faydalanan alanların, Topluluk toplam nüfusunun %50’sinden fazla olamayacağına ilişkin ana kural burada da geçerli olmakta, ayrıca ulusal bu kurala benzer, diğer bir deyişle bu kuralın ulusal uygulaması söz konusu olmaktadır. Buna göre, üye ülkenin yardımdan istifade edebilecek bölgelerin toplam nüfusunun, herhalükarda bölgenin bulunduğu ülkenin nüfusunun %50’sini aşamaz¹⁶⁰. Bu kurala bir de istisna getirilmiştir. Buna göre, tüm bölgeleri AT Antlaşması’nın 87(3).maddesinin a

¹⁵⁷ JENNY, s:541.

¹⁵⁸ SCADPLUS, Rules Applicable To State Aid- National Regional Aid. (www.europa.eu.int); QUIGLEY/ COLLINS, s: 130.

¹⁵⁹ SIMON, s:54.

¹⁶⁰ Guidelines on National Regional Aid OJ 2000 C 285, para.3.; SCADPLUS, Rules Applicable To State Aid- National Regional Aid. (www.europa.eu.int), 01.03.2005.

bendi kapsamına giren üye ülkeler, bu statülerini kaybettikleri durumlarda ilgili maddenin c bendi kapsamında yardımdan, %50 ortalama dikkate alınmadan muafiyetten yararlanabilmektedirler.

b. Yatay Yardımlar

Yatay amaçlara ilişkin yardımlar, diğer yardım türlerinden farklı olarak bölgesel veya sektör ayrımı yapmaksızın genel esaslar çerçevesinde verilen yardımları kapsamaktadır. Ayrıca, bu yardımlar, araştırma-geliştirme (AR-GE) faaliyetleri, çevre koruma, küçük ve orta ölçekli işletmeler (KOBİ), ticaret-ihracat, enerji tasarrufu ve diğer amaçlara yönelik olanlar şeklinde bir alt ayrıma tabi tutulmaktadır.

AR-GE çalışmalarının önemi ve amacı, AT Anlaşması'nın çeşitli hükümlerinde dile getirilmektedir. AT Anlaşması'nın 157. maddesinde, sanayi potansiyelinin daha etkin hale getirilmesi amacıyla ARGE çalışmalarının desteklenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Yine AT Anlaşması'nın 163. maddesinde AR-GE'nin Topluluğun bilimsel ve teknolojik amaçlarını gerçekleştirmekteki önemi belirtilmiştir. AR-GE'ye sağlanan yardımlar konusunda, Topluluğun izlediği politika ise, bu tür yardımlara, AT Anlaşması'nın 87 (3). maddesinin b bendi kapsamında muafiyet tanımak yönünde olmuştur. Komisyon, DTÖ Sübvansiyonlar Anlaşması'nın, yüksek öğretim veya araştırma kuruluşları tarafından teşebbüslerle sözleşme esasına göre yürütülen araştırma faaliyetlerine ilişkin 8. maddesi ile uyumlu, “*esnek hukuk tasarrufları*” olarak nitelenen dağılık düzenlemelere burada da başvurmuştur¹⁶¹.

Bu düzenlemeler ışığında, AR-GE yardımları, Avrupa'nın ortak yararına olan ve önemli bir projenin gerçekleştirilmesini kolaylaştırmaya yönelik yardımlar kapsamında ele alınmaktadır. Yukarıda da ifade edildiği üzere, bu yardımlara tanınan muafiyetin mutlak ve koşulsuz olmadığı açıktır. Ortak Pazar ile bağdaşmayan ve üye devlet

¹⁶¹ Komisyon tarafından AR-GE yardımlarına ilişkin olarak ilk çerçeve karar 1986 yılında düzenlenmiştir. Komisyon 1996 yılında yayımladığı ikinci çerçeve kararı ile AR-GE yardımlarına ilişkin geleneksel görüşünü yinelemiştir.

ekonomisindeki önemli bir bozukluğu gidermeye yönelik olmayan AR-GE yardımlarına muafiyet tanınmamaktadır. Hatta, ilgili bu madde kapsamında muafiyet tanınmayan bir ARGE yardımı, bölgesel amaçlar güdümlere verilese dahi, bölgesel yardımlara ilişkin AT Anlaşması'nın 87(3). Maddesi belirtilen bir muafiyetten yararlanamaz¹⁶².

Uygulamada ise, Komisyon; ilgili araştırmanın cinsi, yararlanan, yardımın araştırmaya teşvik edici etkisi ve araştırma sonuçlarının herkese açık olup olmadığı gibi kriterleri dikkate almaktadır¹⁶³. Komisyon, AR-GE faaliyetlerinin teşebbüslere yüksek maliyet ve risk yüklediğini gözönünde bulundurarak, diğer yardım türlerine göre, AR-GE amacıyla sağlanan yardımlar konusunda olumlu bir tavır sergilemektedir¹⁶⁴.

Yatay yardımlar sınıflandırması içinde, Toplulukta önem arzeden diğer bir yardım türü ise KOBİ'lere sağlanan yardımlardır. Topluluk Hukuku'nda, KOBİ'lere sağlanan yardımların düzenlenmesi konusunda, diğer yardımlardan farklı bir yol benimsenmiştir. Uzun süre, KOBİ'lere sağlanan yardımlara ilişkin kurallar, Topluluğun atipik hukukî tasarrufları ile belirlenmiştir. Diğer bir deyişle, Topluluk bu konuda, üye devletler bakımından herhangi bir hukukî bağlayıcılığı olmayan nitelikteki "*ilke kararları*"yla düzenlemeler yapmıştır¹⁶⁵.

Ancak, KOBİ'lere sağlanan yardımların hukukî düzenlemesinde, Topluluğun bu konudaki politikasını değiştirdiği görülmektedir. 2001 yılında düzenlenen Komisyon Tüzüğü ile, KOBİ'lere verilen devlet yardımlarına ilişkin kurallar hüküm altına alınmıştır¹⁶⁶. Komisyon Tüzükleri, üye devletlerin hukukuna doğrudan etkili olmakla birlikte, bu düzenlemelerin hukukî açıdan bağlayıcılığı da bulunmaktadır. Kanun

¹⁶² OJ 1996 C 45/5. Framework for State Aid for Research and Development, para.3.5.

¹⁶³ **ATA Defne**, "Avrupa Birliği'nde AR-GE Yardımları", Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve ve İlke Kararları, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı- Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 2003, s:23.

¹⁶⁴ **JENNY**, s: 541.; **ATA**, s:21.

¹⁶⁵ OJ 1992 C 213/2, OJ 1996 C 213/4; Commission Recommendation 96/280 EC of 3 April 1996.

¹⁶⁶ (EC) No 70/2001, Official Journal L 010 , Commission Regulation on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid to small and medium-sized enterprises

koyucunun, hukukî bağlayıcılığı bulunan bu tür bir hukukî tasarrufu, KOBİ'lere sağlanan yardımların Topluluk rekabet politikası açısından önemini göstermektedir. Kanaatimizce, Toplumun devlet yardımlarına ilişkin politikasında oldukça sık kullandığı “*esnek hukukî tasarrufları*” yerine bağlayıcı bir hukuk düzenlemesi oluşturması, AB’de faaliyet gösteren KOBİ'lere uluslararası rekabet ortamında, destek olunması amacını taşımaktadır.

KOBİ'lere sağlanan devlet yardımlarına ilişkin Tüzük’ün getirdiği genel kural, KOBİ'lerin sağlanan devlet yardımlarına muafiyet sağlanmasına ilişkindir. Bu bakımdan, KOBİ'lere sağlanan yardımlar kural olarak Ortak Pazar ile bağdaşan devlet yardımları olarak düzenlenmiş ve Komisyon’a bildirim yükümlülüğünden de muaf tutulmuştur. Ancak, bu genel kural mutlak ve kesin değildir. Yine ilgili Tüzük’te belirtilen asgarî koşulların aşıldığı büyük yardım projelerinin söz konusu olması durumunda, usul kurallarına uygun olarak, Komisyon’a bildirim yapılması gerekmektedir¹⁶⁷.

Yatay yardımlar kapsamında, Komisyon tarafından oluşturulan ilke kararlarıyla, çevreyi koruma, istihdam ve kurtarma ve yeniden yapılandırma amaçları ile verilen yardımlar düzenlenmiştir¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz.; **ŞAHİN Demir A.**, “Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelere Yardım”, Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve ve İlke Kararları, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı- Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 2003, s:12.; **ŞANLI Mustafa**, “AB Uyum Sürecinde KOBİ'lere Yönelik Devlet Yardımları”, Avrupa Birliği Müktesebatında Devlet Yardımları ve Türkiye’nin Uyumunu, Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Antalya 2004, s:285.; **GRYNFOGEL Catherine**, “Topluluk’un KOBİ'lere Yaklaşımı: Muafiyet Yönetmelikleri Araştırma ve Geliştirmeye Yönelik Teşvikler”, Avrupa Birliği Müktesebatında Devlet Yardımları ve Türkiye’nin Uyumunu, Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Antalya 2004, s:275-284.; Bununla birlikte; KOBİ'lere sağlanan yardımlara ilişkin ilgili Tüzük, tarım sektörüne uygulanmamaktadır. **SINNAEVE Adinda**, “Block Exemptions For State Aid: More Scope For State Aid Control By Member States and Competitors”, Common Market Law Review”, Kluwer law Int, Vol: 38.,2001. s:1485.

¹⁶⁸ OJ L37Community Guidelines on State Aid For Environmental Protection, 03.02.2001.; OJ C334 Guidelines on Employment,, 12.12.1995.; , OJ C 355 Community Guidelines On State Aid For Rescuing And Restructuring Firms In Difficulty, 31.12.1995, para.1.3.

c. Sektörel Yardımlar

Toplulukta üye devletler tarafından verilen yardımlar sektörler itibari ile iki temel gruba yapılmaktadır. Bunlar, gelişmekte olan ülkelerin rekabeti ile karşı karşıya olan krizde bulunan sanayiler (gemi inşa, tekstil, kömür-çelik gibi) ve Amerika Birleşik Devletleri ile Japonya'ya karşı rekabet içinde olan ve ileri teknoloji gerektiren sanayilerdir. Nitekim Komisyon da ilgili sanayilerin yeni dünya pazarıyla uyumlu hale getirilmelerini sağlamak ve ABD ve Japonya ile rekabet edebilecek ulusal firmalar oluşturmak amacıyla sektörel teşvik sistemine gerek olduğunu tespit etmiştir¹⁶⁹.

Bununla birlikte, Topluluğun sektörel yardımlar konusunda izlediği politika temel olarak ulusal çıkarların ötesinde, topluluk çıkarını korumayı amaçlamaktadır. Diğer bir deyişle, ulusal bir yardım tasarısının uygulama konulması için Topluluk ortak menfaatleri kapsamında söz konusu yardımın yapılmasını haklı gösterebilecek güçlü gerekçelerin bulunması ve bu yardımların önemli ekonomik ve sosyal gereksinimleri karşılama amaçlı istisnaî durumlar dahilinde verilmesi gerekmektedir¹⁷⁰.

Daha önce de belirtildiği üzere, Komisyon'un sektörel yardımlar konusundaki politikasının esasını, söz konusu sektörün Topluluk boyutundaki durumu belirlemektedir¹⁷¹. Diğer bir deyişle, ilgili sektörün herhangi bir üye ülkedeki durumu, Komisyon tarafından dikkate alınan temel bir unsur değildir. Belirli sektörlerle verilen yardımlar, Toplulukta özel önem arzeden ve desteklenmeleri öngörülen, çelik, gemi inşa, ulaştırma ve kömür gibi sektörlerde ortaya çıkmaktadır¹⁷².

¹⁶⁹ İNECİ, AT ve Türkiye'de Sübvansiyonlar, s:131.; KÖKSAL, "AB'de Hukuki Çerçeve", s:63.

¹⁷⁰ Rekabet Kurumu, Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Devlet Yardımlarının Hukuki Çerçevesi, Rekabet Kurumu Araştırma Dairesi Başkanlığı Uluslararası İlişkiler Müdürlüğü, Yayın No:52, Ankara 2000, s:64.

¹⁷¹ Bkz. s:38.

¹⁷² Bu sektörlerle ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. ESİN/ ALAGÖZ/ ÇALIŞ, s: 49-57.

2. Devlet Yardımlarının Niteliklerine Göre Sınıflandırılması

Topluluğun devlet yardımlarına ilişkin yıllık raporlarında, devlet yardımından yararlanan sektör veya teşebbüse sağlanan kaynak aktarımı sonucunda elde edilen malî faydanın tespiti amacıyla, başka bir deyişle ulusal düzeyde üye devletler tarafından sağlanan desteklerin içerdikleri yardım unsurunun belirlenebilmesi için yardım kategorileri oluşturulmuştur¹⁷³.

AT Antlaşması'nın devlet yardımlarına ilişkin 87 (1). maddesi, devlet yardımını tanımlamakla birlikte, hangi yardım kategorilerinin AT Anlaşması'na aykırı nitelikte bir devlet yardımı oluşturacağı konusuna açıklık getirmemektedir. Devlet yardımları çeşitli şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Belirli tipte devlet yardımlarının madde metninde zikredilmemesinin esas nedeni olarak, yardım çeşitlerinin sınırlandırılması yoluyla maddenin uygulanma alanının daraltılmasından kaçınmak olduğu ifade edilebilir.

Topluluğun rekabet politikası ve devlet yardımlarına ilişkin yıllık raporlarında, üye devletler tarafından sağlanan devlet yardımlarının, içerdikleri yardım unsurunun doğru bir biçimde belirlenebilmesi, diğer bir deyişle, yardımdan yararlanan teşebbüse sağlanan kaynak aktarımına bağlı olarak elde edilen “*nihai parasal yararın*” tespiti amacıyla, yardım kategorileri oluşturulmuştur. Komisyon, yıllık raporlarında bu kategorileri, nakdî yardımlar, devletin sermayeye hisse senedi yoluyla katılımı, uygun koşullu kredi ve vergi ertelemesine bağlı olarak yardım sağlanması ve devlet garantileri şeklinde belirlemiştir¹⁷⁴.

Ancak, Komisyon'un bu sınıflandırmasını sadece dört kategori belirleyerek yapması ve tüm yardımları bu kategorilerde toplaması, yardım unsurunu belirleyebilmek açısından güçlük yaratmakta ve yıllık raporlar dışında, bu konuda düzenleme yapılması

¹⁷³ Bkz. **EC Commission**, XXVIIIth Report On Competition Policy, SEC (99) 743 Final, Brussels 1998, s:12-14; **EC Commission**, XIXth Report on Competition Policy (1989), points:90-97.; **EC Commission**, XXth Report (1990), point:42.

¹⁷⁴ **MESSERLIN**, s:68-70.; **JENNY**, s:532.

ihtiyacını doğurmaktadır¹⁷⁵. Bu ihtiyacın giderilmesi için Komisyon çeşitli tarihlerde bildirimler yayınlamıştır. Bu kapsamda, teşebbüslerin doğrudan vergilendirilmesi, kamu kurumlarının gayrimenkul satışı ve kısa vadeli ihracat kredilerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

a. Nakdî Yardımlar

Nakdî yardımlar genel olarak iki şekilde verilebilmektedir. Bunlardan ilki doğrudan vergilendirme, ikincisi ise, kamu gayrimenkullarının satımına ilişkindir.

Vergi uygulamaları olarak da adlandırabileceğimiz doğrudan vergilendirme açısından, söz konusu uygulamanın genel bir tedbir olup olmadığının belirlenmesi gerekmektedir. Komisyon, 1998 yılında yayınladığı “*Doğrudan vergilendirmesine İlişkin Bildiri*” ile bu kapsamdaki yardım ögelerini belirlemeye çalışmıştır¹⁷⁶. Bu düzenlemeye göre, devlet tarafından belirli teşebbüslere ve sektörlerle, sağlanan ve genel tedbir niteliği bulunmayan vergi matrahının düşürülmesi, vergi muafiyeti, vergi miktarında kısmen indirim yapılması veya verginin ertelenmesi¹⁷⁷ gibi uygulamaları AT Antlaşması’nın 87. maddesi çerçevesinde devlet yardımı oluşturur. Belirleyici unsur, vergiye ilişkin uygulamanın genel niteliğinin bulunup bulunmamasıdır.

Genel tedbir niteliğindeki uygulamalar ile birlikte, teknik mahiyetteki vergi düzenlemeleri ve Ar-Ge, çevre gibi genel ekonomik hedeflerin gerçekleşmesine yönelik belirli üretim maliyetleri üzerindeki vergi yükünün düşürülmesi ilgili düzenleme kapsamında devlet yardımı sayılmamıştır.

¹⁷⁵ MESSERLIN, s:68-70.

¹⁷⁶ Commission Notice on the Application of State Aid Rules to Measures Relating Direct Business Taxation, OJC 384.; **SEPİCİ İbrahim** “İşletmelerin Doğrudan Vergilendirilmesi ve Avrupa Birliği Devlet Yardımları Mevzuatı”, Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve ve İlke Kararları, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı- Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 2003, s:91-92.; Seventh Survey on State Aid in the European Union in the Manufacturing and Other Certain Sectors, Brussels 1999, s:68-69.

¹⁷⁷ İlgili düzenleme ile vergi ertelenmesi de bu kapsamda sayılmış olmasına karşın Komisyon yıllık raporlarında yaptığı sınıflandırmada, finansal transfer kategorisinde sayılmıştır.

Doğrudan vergilendirmenin yanı sıra Birlik'te, kamu gayrimenkullerinin değerlerinin altında satımı suretiyle herhangi bir teşebbüse fayda sağlanabilmekte ve AT Antlaşması 87(1). maddesi kapsamında bir devlet yardımı verilebilmektedir. Komisyon, bu yardım türünü yıllık raporlarında¹⁷⁸ da belirtmesi yanında düzenlediği bir 'Bildiri'¹⁷⁹ ile de konuya ilişkin ayrıntılı kuralları belirlemiştir. Ancak, bu bildiri ile kamu gayrimenkul satışları düzenlenmiş olup, bunun tam tersi bir durum, diğer bir deyişle, kamunun gayrimenkul alımları bu bildiri kapsamı dışında tutulmuştur. Bildiri, kamu gayrimenkullerinin satışına ilişkin usulü, koşulsuz ve koşullu ihale süreci olarak farklı kurallara tabi tutmuştur.

Koşulsuz ihale sürecinde, satışa konu olan gayrimenkulün açık ihale yöntemi ile gerçekleştirilmesi esası getirilmiştir. Bununla birlikte, bildiri ile, "yeterli ölçüde ilan edilmiş" olması koşulu getirilmektedir. Bildiride, gayrimenkul satımının "yeterli ölçüde ilan edilmesi" koşulunun yerine getirildiği, asgarî iki ay müteaddit kereler olmak üzere, ulusal veya uluslararası yayın organlarında ilan edilmesi ve bu ilanın tüm Avrupa veya uluslararası boyutta faaliyet gösteren yatırımcıların dikkatini çekecek nitelikte yayımlanması durumunda kabul edilmektedir. Koşulsuz ihale sürecinde diğer bir koşul ise, gayrimenkul üzerinde genel kanun hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla tüm aynı haklarının tesis edilebilmesidir.

Koşullu ihale sürecinde ise, bağımsız ve konusunda uzman olarak bilinen bir bilirkişi tarafından satışa konu olan gayrimenkulün satışının piyasa değerinin tespitinin yapılmış olması gerekmektedir. Bu durumda ilgili gayrimenkul ancak toplam değerinin %5 farkı ile satılabilmektedir. Bununla birlikte öngörülen süre içinde gayrimenkulün satımının gerçekleşmediği hallerde, gayrimenkulün değerinin yeniden tespiti gerekmektedir. Bununla birlikte, bu bildiri ile, 'de minimis' ilişkin hükümler saklı

¹⁷⁸ **EC Commission**, Seventh Survey on State Aid in the European Union in the Manufacturing and Other Certain Sectors, Brussels 1999, s:68.

¹⁷⁹ OJC 209, Commission Communication on State Aid Elements in Sales of Land and Buildings by Public Authorities. Tarih

kalmak kaydıyla, koşullu veya koşulsuz ihale şartlarını taşımayan Topluluktaki tüm gayrimenkul satışlarının Komisyon'a bildirilmesi gerekmektedir.

b. Sermayeye Katılım

AT Antlaşması 295. maddesinde, bu Anlaşma'nın hiçbir hükmünün üye devletlerde yürürlükte olan ve mülkiyet haklarına ilişkin yasalara zarar vermeyeceğini belirtilmiştir. Devletlerin işletme sahibi veya sermayedar olma gibi haklarını kullanarak ekonomiye katılabilecekleri de ifade edilmiştir. Ancak, devletin bu hakka dayanarak hareket etmesi AT Antlaşması çerçevesinde yasaklanmış bir devlet yardımını da oluşturabilmektedir.

Devletin şirketin sermayesine hisse senedi yoluyla katılımı yardım çeşitleri arasında tespit edilmesi son derece zor olan bir yardım biçimidir¹⁸⁰. Bu kategoride yer alan yardımlara, özellikle özelleştirme programları öncesinde başvurulması, bu yardımlarda yardım unsurunun tespitinde büyük güçlüklerle karşılaşılmasında önemli bir etkidir¹⁸¹.

Sermayeye katılma özel teşebbüslerin veya kamu teşebbüslerinin sermayesine katılma şeklinde gerçekleşebilmektedir. Devletin, özel teşebbüslerin sermayesine katılması şeklinde ortaya çıkan yardımların belirlenebilmesi için, öncelikle incelenmesi gereken temel nokta, sermayesine ortak olunan teşebbüsün piyasada bulunduğu durumdur. Diğer bir deyişle, devletin bir teşebbüsü satın alması veya hisse senediyle teşebbüsün sermayesine ortak olması yoluyla katılımı şeklindeki yardımlarla kastedilen, devletin, normal piyasa koşullarında, bir piyasa yatırımcısının benzer bir davranışta

¹⁸⁰ **ESİN/ ALAGÖZ/ ÇALIŞ**, Avrupa Birliği'nde Teşvik Sistemi-İlkeler ve Uygulamalar-, İKV Yayınları, Yayın No: 127, İstanbul 1996 s:25.

¹⁸¹ **DPT**, Özel İhtisas Komisyonları, Türkiye - At Mevzuat Uyumu Sürekli Özel İhtisas Komisyonu raporları Cilt 1: Devlet Yardımları Alt Komisyonu, Ankara, 1995, s:16. Devletin sermayeye katılımı şeklindeki yardım biçimi Yunanistan, Fransa, İspanya ve İngiltere'de gözardı edilemeyecek bir şekilde kullanılmış ve özellikle de bu ülkelerde özelleştirme hazırlıkları yapıldığı dönemde daha da yoğunlaşmıştır.

bulunmasının mümkün olmadığı ve söz konusu teşebbüsün durumunun, hisselerinin hiç talep görmeyecek kadar kötü olduğu durumlarda devletin yaptığı alımlardır¹⁸².

Ancak, Komisyon'un uyguladığı bu kriter, piyasa yatırımcısının hangi davranışının normal olarak kabul edilebileceği belirsizliğini taşımaktadır. ATAD 305/89 sayılı kararında¹⁸³, piyasa yatırımcısının davranışının belirlenmesinde, göreceli olarak kısa dönemde kâr elde etmek amacıyla sermayesini yatıran yatırımcının davranışının değil, uzun vadede yapısal ve kârlılık amaçları taşıyan yatırımcının davranışlarının kastedildiğini ifade etmiştir.

Ayrıca, devletin herhangi bir teşebbüsü içine düştüğü zor durumdan kurtarma iradesi ile hareket ettiği durumlarda Komisyon “*kurtarıcı- yatırımcı*” devlet ayrımı yapma yoluna gitmekte ve bu tip yardımlara izin vermemektedir¹⁸⁴. Komisyon, piyasa yatırımcısı ilkesine uygun olarak, devletin, teşebbüsün sermayesine katılırken veya hisselerini satın alırken, ilgili piyasadaki herhangi bir yatırımcının uzun vadeli hedeflerine yönelik hareket etmemiş olması durumunda yardıma izin vermemektedir.

Devletlerin ekonomiye müdahalesi sadece özel teşebbüslerle sınırlı olamamakta, kamu teşebbüslerinde de söz konusu olmaktadır. Birliğe üye devletler tarafından da bu tip müdahalelere oldukça sık başvurulmaktadır. Yukarıda de ifade edildiği üzere, AT Rekabet kuralları çerçevesinde bu tip müdahaleler Ortak Pazar ile bağdaşmadığı ve üye ülkeler arası ticareti etkiledikleri takdirde yasaklanmıştır. Bu bakımdan, devlet yardımı kurallarının uygulanması ve bu yardımların denetlenmesi konusunda yardım yapılan kurumun özel veya kamu nitelikli olmasının bir önemi bulunmamaktadır. Konuya ilişkin

¹⁸² **SIMON**, s: 47.; **Rekabet Kurumu**, Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Devlet Yardımlarının Hukuki Çerçevesi, Rekabet Kurumu Araştırma Dairesi Başkanlığı Uluslararası İlişkiler Müdürlüğü, Yayın No:52, Ankara 2000, s:36.

¹⁸³ Case C- 305/89, Italy vs Commission.; Aktaran: **HARBORD/ YARROW**, s: 91.

¹⁸⁴ Rekabet Kurumu, AB'de Hukuki Çerçeve, Rekabet Kurumu Araştırma Dairesi Başkanlığı Uluslararası İlişkiler Müdürlüğü, Yayın No:52, Ankara 2000, s:36.

düzenlenen Tebliğ ile kamu otoritelerinin ortak oldukları teşebbüslere devlet yardımı kurallarına aykırı olarak sermaye katmaları yasaklanmaktadır¹⁸⁵.

İlgili tebliğ çerçevesinde “*kamu mülkiyeti*” kavramına açıklık kazandırılmaya çalışılmış, kavram, “*merkezî, bölgesel yada yerel hükümetin yada devlet kaynaklarından finanse edilen finansal kuruluşların veya diğer millî, bölgesel yada endüstriyel kurumların sahip olduğu doğrudan mülkiyet hakkı*” olarak açıklanmıştır. Bu tebliğ ile de yukarıda açıklanan piyasa yatırımcısı prensibine benzer nitelikte bir yöntem izlenmekte, bu açıdan söz konusu teşebbüse para girişi dikkate alınmaktadır. Bu doğrultuda, normal piyasa koşullarında faaliyet gösteren piyasa yatırımcısının, ilgili kamu teşebbüsünün piyasadaki durumu dikkate alınarak AT Antlaşması kapsamında devlet yardımı oluşup oluşmadığına karar verilmektedir¹⁸⁶.

c. Finansal Transferler

Devlet otoriteleri çoğu zaman özel teşebbüslerle olduğu gibi kamu teşebbüsleri ile de ticarî ilişki içine girmektedir. Bu bakımdan ortaya finansal transferler ortaya çıkmaktadır. Ancak, kamu otoriteri ile belirli ticarî ilişkileri bulunan kamu teşebbüsleri bu ilişkileri nedeniyle, aynı piyasada faaliyet gösteren diğer teşebbüslerden farklı olarak menfaat sağlayabilmektedirler. Diğer bir deyişle, piyasadan daha iyi koşullarda sağlanan bir finansal katkının bir devlet otoritesi aracılığı ile elde edilmesi, AT Antlaşması 87(1). maddesi kapsamında Ortak Pazar ile bağdaşmayan bir devlet yardımı sayılmaktadır. Komisyon, 1980 yılında kamu otoriteleri ve kamu teşebbüsleri arasındaki ilişkilerin şeffaflaştırılmasına ilişkin bir Tüzük yayımlanmıştır¹⁸⁷.

¹⁸⁵ EC-Bulletin 9-1984, Application of Articles 92 and 93 of the EEC Treaty to Public Authorities' Holdings.

¹⁸⁶ **ZEYBEK Alpay**; “Devletin İktisadi Teşebbüslere Sermaye Aktarımı”, Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve ve İlke Kararları, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı-Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 2003, s:66-67.; **ÖZKARABÜBER**, s: 10.

¹⁸⁷ OJL 195, Commission Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings; **EC Commission**, EC Competition law in the European Communities Volume IIA Rules applicable to State aid, Luxembourg 1999, s:137.

Tüzük kapsamında, malî katkı sağlanan kamu teşebbüslerinin niteliğine ilişkin olarak, kamu otoritelerinin doğrudan veya dolaylı yoldan yönetimde “*baskın*” olması şartı getirilmiştir. Bu “*baskın etki*”, teşebbüsün kayıtlı sermayesinde çoğunluk hissesine, teşebbüs hisseleriyle orantılı oyların çoğuna, kamu otoritelerince sahip olunması, veya teşebbüsün idarî,yönetim, denetim organlarındaki üye sayısının yarıdan fazlasının kamu otoritelerince oluşturulması halinde mevcuttur.

Doğal olarak, kamu otoritelerinin kamu teşebbüslerine sağladığı her malî katkının Komisyon’a bildirilmesi zorunluluğu bulunmamaktadır¹⁸⁸. Bu açıdan, Komisyon ilgili Tüzük ile üye devletlere finansal transferlere ilişkin beş yıllık raporlar hazırlama ve kendisine bildirme yükümlülüğü getirmiştir. Komisyon, bu raporlara ilişkin incelemeleri sonucunda herhangi bir yardıma ilişkin ilgili üye devletten gerekli bilgileri isteyebilmektedir.

Genel olarak, finansal transfer yoluyla devletin ekonomiye müdahalesi iki biçimde gerçekleşmektedir. Bunlar devlet garantileri ve ihracat kredi sigortasıdır. Dar tanımıyla devlet garantisi, kamu otoritelerinin ticarî faaliyette bulunan teşebbüslerin aldıkları borçlara kefil olmasıdır. Toplulukta devlet tarafından özel teşebbüslere sağlanan garantilerin AT Antlaşması 88. madde kapsamında bildirim mükellefiyeti, 1989 yılında Komisyon tarafından üye ülkelere gönderilen iki mektup¹⁸⁹ ile getirilmiştir. Ancak kapsamlı bir düzenleme, 2000 yılında devlet garantisi biçimindeki devlet yardımlarına ilişkin bir Bildiri ile mümkün olmuştur.

¹⁸⁸ 2000 yılında Tüzük’te değişiklik yapılmış ve bu değişiklikle ilgili düzenleme kapsamından muaf tutulacak kuruluşlar belirlenmiştir. Üye ülkeler arasındaki ticareti etkilememek şartına bağlı olarak; üye devlet Merkez Bankaları, Kamu Kredi Kurumları, son iki yıl içinde cirosu 40 milyon Euro’yu aşmayan tüm kamu teşebbüsleri muafiyet tanınan kuruluşlar olarak belirlenmiştir

¹⁸⁹ SG (89) D/4328, Commission Letter to Member States; SG (89) D/12772, Commission Letter to Member States; **TÜRKEŞ Esin**, “Avrupa Topluluğu Antlaşması’nın 87. ve 88. maddelerinin Garanti Şeklindeki Devlet Yardımlarına Uygulanmasına Hakkındaki Komisyon Bildirimi”, Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve ve İlke Kararları, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı- Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 2003., s: 77.; **ÖZKARABÜBER**, s: 12.

Devlet garantisinin verilmesi sonucunda bundan yararlanan kredi alanıdır. Ancak her devlet garantisi devlet yardımı oluşturmayabilir. Bu açıdan verilen devlet garantisi ile kredi alanın piyasa koşullarına oranla daha iyi koşullarda kredi bulabilecek, hatta devlet garantisi olmadan kredi sağlayamayacak olması, durumunda Ortak Pazar ile bağdaşmayan devlet yardımı unsurunun oluştuğu kabul edilmektedir.

Bununla birlikte, garanti kapsamında hiçbir ödeme yapılmasa dahi devlet yardımının varlığından sözedilebilir. Yardım, devlet tarafından bir ödeme yapıldığında değil, garanti verilmesi ile söz konusu olmaktadır¹⁹⁰. Bu tür bir yardım genellikle, ticaret ve ihracatı desteklemek, şirket kurtarma operasyonlarına yardımcı olmak, küçük ve orta ölçekli işletmelerin gelişmesini güçlendirmek için kullanılmaktadır¹⁹¹.

İhracat kredi sigortası ise diğer yardım çeşitleri açısından, sadece üye devletler arasında değil, aynı zamanda Birliğe üye olmayan üçüncü ülkeler ile ticaret kapsamında etkili olabilmesi açısından farklılık göstermektedir. Komisyon 1977 yılında yayımladığı 7. rekabet politikasına ilişkin raporda, “*ihracat destekleri*”nin üye ülkelere arasında rekabeti doğrudan olumsuz şekilde etkilediğini ve hiçbir koşul altında bu tip yardımlara muafiyet tanınmayacağını belirtmiştir. Ancak Komisyon 1997 yılında yayımladığı bir bildiri¹⁹² ile devlet yardımı niteliğinde olmayan yardım türlerini belirlemiş ve ihracat kredi sigortalarının bu koşullar altında verilen desteğin, AT Antlaşması’nın devlet yardımlarına ilişkin kuralları çerçevesinde devlet yardımı oluşturmayacağını düzenlemiştir. Buna göre, hisselerinin tümü devlete ait olan kredi sigorta kurumları tarafından kısa vadeli ihracat sigortasının yapılması durumunda, AT Antlaşması 87 (1) .maddesi çerçevesinde bunun devlet yardım oluşturduğu kabul edilmektedir¹⁹³.

¹⁹⁰ TÜRKEŞ, s: 77.; ÖZKARABÜBER, s: 13.

¹⁹¹ DPT, Özel İhtisas Komisyonları, Türkiye - AT Mevzuat Uyumu Sürekli Özel İhtisas Komisyonu raporları Cilt 1: Devlet Yardımları Alt Komisyonu, Ankara, 1995, s:16.; MEIKLEJOHN, s: 35. ; SIMON, s: 47.

¹⁹² OJC 281, 1997, Communication of the Commission to the Member States Pursuant to Article 93 (1) of the Treaty Applying Article 92 and 93 of the Treaty to Short Term Export Credit Insurance.

¹⁹³ Ayrıntılı bilgi için bkz. ZEYBEK, s: 84-89.

3. İhmal Edilebilirlik Kuralı (“*De Minimis*” Muafiyeti)

Daha önce de belirtildiği üzere, AT Antlaşması’nın 87(1)’nci maddesi devlet kaynaklarından verilen, rekabeti bozan veya bozabilecek nitelikte olan ve üye devletler arasındaki ticareti etkileyen yardımları yasaklamaktadır¹⁹⁴. Ancak bazı yardımlar, rekabeti bozabilecek yapıda olsalar dahi üye devletler arasındaki ticareti etkilemeyebilir.

Komisyon, uzun bir süre, idarî yükü hafifletmek, KOBİ’lerle ilgili meseleleri basitleştirmek amacıyla üye ülkeler arasındaki ticareti etkileyemeyeceğine inanılan nitelikteki devlet kaynaklarından verilen yardımlar hakkında eşikler belirleyerek, bunları 87(1)’nci madde kapsamından muaf tutmaktaydı¹⁹⁵. Daha sonra, Komisyon “ihmal edilebilirlik kuralını” yasal bir çerçeveye oturtan ve bu konuya daha ayrıntılı bir düzenleme getiren Tüzük’ü yayımlamıştır.¹⁹⁶

İlgili Tüzük, Anlaşmanın 87 nci maddesinin 1 nci fıkrası anlamında devlet yardımı oluşturmamayan ve bu nedenle bildirim (*notification*) yapılması gerekmeyen ihmal edilebilir nitelikteki yardımları (*de minimis aid*) kapsamaktadır. ‘De minimis’ yardım kuralı ile, yardımın tutarı için bir eşik belirlenmekte, bu eşiği aşmayan yardımların ticaret ve rekabet üzerinde etkisi olmadığı varsayılmaktadır. Bu varsayıma dayanılarak, bu yardımları uygulanmalarından önce Komisyona bildirim yapılması yükümlülüğünden istisna tutulmaktadır. Tüzükte ayrıca bu kuralın hangi alanlarda uygulanamayacağını açıkça belirtmektedir.

Buna göre, ‘de minimis’ ihmal edilebilir yardım kuralı, taşımacılık sektörüne, tarım ürünlerinin üretimine, işlenmesine, pazarlanmasına ve balıkçılık ürünlerine yönelik yardımlara ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Sübvansiyonlar Anlaşması çerçevesinde,

¹⁹⁴ Bkz. s:14, 20.

¹⁹⁵ **SINNAEVE Adinda**, “Block Exemptions For State Aid: More Scope For State Aid Control By Member States and Competitors”, *Common Market Law Review*”, Kluwer law Int, Vol: 38.,2001. s:1488.

¹⁹⁶ OJ L 10 Commission Regulation (EC) No 69/2001 of 13 January 2001, 13.1.2001, s:30.

ihracata yönelik yardımlar ile yerli malının ithal mala tercih edilmesine hizmet eden yardımlara uygulanmaz. İhraç edilen miktara bağlı yani ihracat performansına dayanan yardımlar (örneğin vergi, resim, harç istisnası) bu bağlamda ‘*de minimis*’ yardımdan istifade edemeyecek konular arasında değerlendirilmelidir¹⁹⁷.

Bununla birlikte, ilgili tüzük ile bazı kriterler öngörülmüş ve ancak bu kriterlerin kapsamındaki yardımların ‘*de minimis*’ kuralı kapsamında nitelendirilebileceği belirtilmiştir. Buna göre, verilen yardım “*nakit hibe eşdeğeri*”¹⁹⁸ tavanı 3 yıllık bir dönem için toplam 100.000 Euro olmalı¹⁹⁹ ve yardımı alanın Komisyon tarafından onaylanmış başka bir yardım projesi kapsamında aldığı yardım da 100.000 Euro’luk sınırı aşmamalıdır²⁰⁰.

Ayrıca üye ülkelerin, *de minimis* yardımı kapsamında verdiği yardımların ve bu yardımlarla ilgili her türlü bilgi kaydının tutulması ve yardımdan faydalananı bilgilendirme ve ilgili işletmeden gerekli bilgileri alma yükümlülükleri bulunmaktadır²⁰¹. Bu bakımdan, yardım alan ilgili teşebbüs önceki üç yıl boyunca varsa almış olduğu *de minimis* kapsamındaki yardımlar hakkında bütün bilgileri eksiksiz olarak ilgili üye devletin devlet yardımlarını izleyen ve denetleyen otoritesine bildirmek zorundadır.

¹⁹⁷ **SINNAEVE Adında**, “Block Exemptions For State Aid, s:1498.; **ŞAHİN D.A.**, “İhmal Edilebilir Yardım (*De Minimis*) Kuralı”, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Teşvik Ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve Ve İlke Kararları, Ankara 2003, s:19.

¹⁹⁸ ‘Cash Grant Equivalent’ın karşılığı olarak kullanılmıştır.

¹⁹⁹ Bu 3 yıllık dönem hareketli karakterlidir, yani verilen her yardımda süre yeniden başlar. Bu nedenle, verilen yardımın *de minimis* kuralından yararlanabilmesi için geçmiş üç yıllık sürede verilen yardımların belirlenmesi gereklidir.

²⁰⁰ **ŞAHİN**, s:19.

²⁰¹ ‘*De minimis*’ kuralına ilişkin Tüzük belirli bir süreli bir düzenlemedir. Tüzüğün son maddesinde, bu düzenlemenin, yürürlükten 31 Aralık 2006 tarihinde kalkacağı ve eğer Tüzüğün yürürlük süresi uzatılmadığı takdirde üye ülkelerin, bu Tüzüğün kapsamındaki *de minimis* yardım programlarını uyarlamaları için 6 aylık bir süreleri bulunduğu belirtilmektedir.

Uygulamada üye devletlerin devlet yardımlarını izleme ve denetleme otoritesi içinde “de minimis” ile ilgili ayrı bir birim oluşturduğu görülmektedir²⁰². Üye devletler, de minimis kapsamındaki yardımların koşulların uyulup uyulmadığını, özellikle belirli bir teşebbüse verilen de minimis yardımlarının toplam tutarının belirleyebilmesi amacıyla, Komisyon’un gerekli gördüğü tüm bilgileri Komisyon’un yazılı talebi üzerine yirmi iş günlük süre içinde veya talepte belirtilecek daha uzun bir süre içinde Komisyon’a vermek zorundadırlar. Böyle bir yükümlülük, üye devletlerin devlet yardımlarını izleyen ve denetleyen otoritelerinin her an Komisyon’a hesap vermek üzere hazırlıklı bulunması anlamına gelmektedir. Aynı durum Türkiye için, Birliğe üye olması durumunda da söz konusu olacaktır²⁰³.

4. Konsey’in Devlet Yardımlarına İlişkin Düzenleme Yapabilme Yetkisi

AT Anlaşması’nın 89. maddesi ile Konsey’e devlet yardımları konusunda düzenleme yapabilme yetkisi tanınmıştır. Buna göre, “*Konsey, Komisyon’un önerisi üzerine, nitelikli çoğunlukla karar alarak, 87. ve 88. maddelerin uygulanması amacıyla bütün düzenlemeleri yapabilir ve özellikle 88. maddenin 3. paragrafının uygulanmasına ilişkin şartları ve bu süreçten muaf olan yardım türlerini belirleyebilir*”. İlgili hüküm, kuvvetler ayrımının söz konusu olmadığı Topluluk Hukuku ile birlikte değerlendirildiğinde; kanun koyucu olarak nitelendirilebilecek Konsey’in bu hukuk sistemindeki yetkileri ile uyumluluk göstermektedir. Diğer bir ifade ile, Topluluk Hukuku’nda hukukî bağlayıcılıkları bulunan düzenleme yapabilme yetkisinin tanındığı Konsey, devlet yardımları alanında da bu yetkisini korumaktadır.

Bu madde, Konsey’e, üye devletleri bağlayıcı nitelikte düzenleme yapabilme yetkisi tanınması açısından önemlidir²⁰⁴. Yakın tarihe kadar bu konuda bağlayıcı bir hukukî düzenlemenin olmaması, Komisyon’un bu konuda “esnek hukuk” kapsamında Ancak,

²⁰² **ESİN Arif**, “Devlet Yardımlarında De Minimis Kuralı” Rekabet Bülteni, Sayı:7, İstanbul 2002, s: 26.

²⁰³ **ESİN**, “De Minimis Kuralı”, s: 27.

²⁰⁴ **TEZCAN**, “Bakanlar Konseyi’nin Yetkileri”, s:130.

bu düzenlemelerin dağınık olması ve hukukî güvenliği sağlamaması, yeni bağlayıcı düzenlemelerin yapılması ihtiyacını doğurmuştur²⁰⁵.

Konsey, 1998 ve 1999 yıllarında düzenlediği iki Tüzük ile, devlet yardımlarına uygulanacak esas ve usul kurallarını belirlemiştir²⁰⁶. Bu Tüzüklerin düzenlenmesi ile, devlet yardımlarına ilişkin hukukî düzenlemeler kısmen de olsa, saydamlaştırılmış ve düzenli hale getirilmiştir²⁰⁷.

1998 yılında düzenlenen 994/98 sayılı Konsey Tüzüğü, esasa ilişkin bir hukukî düzenleme niteliğindedir. Konsey, bu Tüzük ile Ortak Pazar ile bağdaşan yardımlara ilişkin genel kriterleri belirleme konusunda Komisyon'a yetki vermiştir. Bu bakımdan, Komisyon'a verilen bu yetki oldukça önemlidir. Bu Tüzük ile Komisyon'a; üye devlet hukuklarında doğrudan etkiye sahip nitelikte hukukî düzenlemeler yapabilme yetkisi tanınmıştır. Bu açıdan, Konsey'in düzenlediği 994/98 sayılı bu Tüzük ile, Komisyon'a bu alandaki yetkisini paylaştığı görülmektedir. Bu, Komisyon'un hem denetim organı olarak görev yapması, hem de bu denetime konu olabilecek veya bu kapsamda muaf tutabileceği yardımları belirleyebilmesi anlamına gelmektedir. Bu bakımdan, Komisyon'a böyle bir yetkinin verilmesi, Komisyon'un devlet yardımları alanındaki etkin gücünü pekiştirmiştir.

994/98 sayılı Tüzüğün diğer bir sonucu da, Komisyon'un iş yükünü hafifletmiş olmasıdır. Bu bakımdan, merkeziyetçi bir anlayış getirilerek, Komisyon'un sistematik bir biçimde denetim yapması sağlanmıştır. Komisyon, tüm yardım tasarılarını tek tek incelemek yerine, belirli kuralların uygulandığı bir sistemi oluşturabilme imkanına kavuşmuştur.

²⁰⁵ **EC Commission**, XXVIIIITH Report On Competition Policy, SEC (99) 743 Final, Brussels 1998, , s:81.

²⁰⁶ OJ L 142, 14.5.1998 Council Regulation (EC) No 994/998, "on the application of Articles 92 and 93 of the Treaty to certain categories of horizontal state aid."; OJ L 083 , 27/03/1999, Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty.

²⁰⁷ **TEZCAN**, "Bakanlar Konseyi'nin Yetkileri", s:132.

İKİNCİ BÖLÜM
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DEVLET YARDIMLARININ DENETİM SÜRECİ

I. Genel Olarak

AT hukukunda, devlet yardımları alanı dışında, genel olarak Komisyon, Konsey ve Parlamento arasındaki ilişki karar alma mekanizmasında hakim rol oynamaktadır. Nitekim, Parlamento'nun çoğu kez danışma organı niteliğinde kısıtlı, Konsey'in ise, Parlamento'nun aksine geniş yetkileri bulunmaktadır.

Bu kapsamda Parlamento, Konsey ve Komisyon ilişkisi, devlet yardımları alanında yerini, Komisyon ve Topluluk Mahkemeleri arasındaki ilişkiye bırakmıştır²⁰⁸. Diğer bir deyişle, devlet yardımları alanında, denetime ilişkin süreçte, Komisyon uygulaması ve Topluluk Mahkemelerinin içtihatları, bu alandaki kuralları oluşturmuştur. Genel kuralın dışında, Komisyon ve Topluluk mahkemeleri arasındaki bu ilişkinin devlet yardımları alanında da Topluluğun klasik pragmatik yaklaşımını bertaraf ettiği söylenemez²⁰⁹. Aksine; yukarıda da ifade edildiği üzere; Konsey'in uzun süre bu konuda bir hukuki düzenleme yapmaması, Komisyon'un tek başına pragmatik bir anlayışla hareket etmesine yol açmıştır. Bu bakımdan bir hukuki düzenleme olmaksızın Komisyon, devlet yardımlarının denetimini teamül uygulamaları ve esnek hukuk araçları ile sağlayabilmiştir. Konsey de yine bu anlayıştan yola çıkarak aşağıda ele aldığımız bağlayıcı nitelikte olan tüzükleri düzenlemiştir²¹⁰.

Topluluk Hukuku'nda devlet yardımlarının denetimi, "*AT Anlaşması'nın koruyucusu*" olarak da adlandırılan Komisyon'un yetkisindedir. Komisyon'un üye devlet

²⁰⁸ **CINI Michelle**, "Soft Law Approach: Commission Rule Making In The EU's State Aid Regime", Journal Of European Public Policy, Taylor & Francis Ltd. Press, Number:8-2, April 2001, s:197.

²⁰⁹ Bilimsel pragmatizm; bilimsel bir teori yada yasanın doğruluğuna yalnızca, pratik değerine, uygulamadaki sonuçlarına, başarı yada başarısızlığına bakarak karar veren anlayıştır. **CEVİZCİ Ahmet**, Felsefe Sözlüğü, Pradigma Yayınları, İsranbul 2000, s:774.; Pragmatik yöntem, düşünceleri ve teorileri, deneyim ve uygulamadaki işlevleri ile sonuçları bakımından ele almaktan oluşur. Bu bakımdan pragmatizm, tecrübeciliği temel alan görüştür. SHOOK John, (çev. TÜRER Cemal), Amerikan Pragmatizminin Öncüleri (James W., Dewey J., Peirce C.), Üniversite Kitabevi, 2003,s:7-8.; Pragmatizme göre; bir inancın veya bir fikrin anlamlı olduğunu söylemek, onun işlevini yerine getirmesine göre tanımlanmaktadır. **SUCKIEL Ellen Kappy**, William James'in Pragmatik Felsefesi, Pradigma Yayınları, İstanbul 2003, s:31.

²¹⁰ Bkz. s:75.

tarafından sağlanan yardımlara ilişkin kararları bağlayıcı nitelikte bir Topluluk tasarrufudur. Bağlayıcı topluluk tasarruflarının yargı denetimine tabi olması esası, Topluluk Hukuku için de geçerlidir. Bunun ötesinde, Komisyon'un devlet yardımlarına ilişkin nihaî kararları, üye ülke ulusal hukuk sistemlerinde doğrudan etkilidir. Bu itibarla, Komisyon'un devlet yardımlarına ilişkin aldığı kararlar, ayrıca Topluluk Mahkemelerinin denetimine de tabidir.

Denetim sistemine ilişkin değinilmesi gereken diğer bir nokta da, DTÖ ve Topluluk Hukuk sistemlerindeki farklılığa ilişkindir. Bu bakımdan, ATAD ve Komisyon'un uyguladığı denetim sisteminin yaptırım gücü, DTÖ sistemine göre daha etkilidir²¹¹. DTÖ kapsamında karşı Telafi Edici Önlem Alma Usulü ve Uyuşmazlık Çözüm Mekanizması dışında herhangi bir yaptırım söz konusu değildir. AT kapsamında devlet yardımları kontrolü ile Topluluğa üye devletler arasındaki Ortak Pazarın sağlıklı işleyişi amaçlanmaktadır. DTÖ kapsamında söz konusu olan denetim ise, DTÖ'ne üye olan devletleri içine alan çok daha geniş bir alanı kapsamaktadır. Bu bakımdan, AT Antlaşması, DTÖ'nde farklı olarak, bölgesel entegrasyonu sağlama amacını taşımaktadır²¹². DTÖ'nün ise bölgesel veya global bir bütünleşmeyi sağlama gibi bir hedefi bulunmamakla birlikte, AT'dan farklı olarak uluslararası ticareti düzenlemek, çok taraflı ticaret sistemini geliştirmeyi amaçlamaktadır.

II. Devlet Yardımlarının Denetlenmesine İlişkin Hukukî Kaynaklar

Komisyon denetim yetkisini, AT Anlaşması'nın 88. maddesinden almaktadır. Bu doğrultuda Komisyon, üye devletler tarafından sağlanan yardımları ve yardım tasarılarını sürekli gözden geçirmekte ve Ortak Pazar ile bağdaşmadığını düşündüğü yardımlar için denetim usulünü başlatabilmektedir.

²¹¹ MEIKLEJOHN, s: 7.

²¹² KURAL/ KARAKEÇİLİ/SAKIZLIOĞLU, s:17; GÖKER Aykut, "Uruguay Turu Nihaî Senedi'nde Sübvansiyonlar konusu Türkiye Açısından Değerlendirmeler", İktisat Dergisi, Sayı: 406, Ekim 2000, s:40.; KARACA Nil, "Gatt'tan Dünya Ticaret Örgütü'ne", Maliye Dergisi, Maliye Bakanlığı Yayını, Sayı: 144, Eylül Aralık 2003, s:84.

Komisyon'un, böyle bir yetkiye sahip olması beraberinde büyük bir iş yükünü de getirmektedir. Komisyon'un Birlik çapında üye devletler tarafından sağlanan tüm yardım ve yardım tasarılarını, AT Anlaşması'nın 88. maddesinde hüküm altına alınan denetim sürecine tabi tutması, bu yardımlar hakkında kısa sürede karar almasını engellemekte, sistemin etkinliğini azaltabilmektedir.

Bununla birlikte, uzun süre Topluluk Hukuku'nda devlet yardımlarının denetimine ilişkin kuralların kodifiye edilmemesi nedeniyle, denetime ilişkin kurallar, AT Anlaşması'nın sadece ilgili birkaç hükmü, Komisyon'un yardımlar hakkındaki kararları ve Topluluk mahkemelerinin içtihatları ile belirlenmeye çalışılmıştır.

Komisyon 70'li yıllarda devlet yardımlarına ilişkin karar ve içtihatların kodifiye edilmesi için Konsey'e çeşitli tasarılar sunmuş ancak bu tasarılar yasalaştırılmamışlardır²¹³. 1990'ların sonuna kadar devam eden bu süreçte Komisyon, "kendine özgü" düzenlemeleri ile devlet yardımlarına ilişkin kurallara açıklık kazandırmaya çalışmış, bu yolla devlet yardımlarının denetiminin merkezîyetçi yapısını korumaya çalışmıştır. Komisyon, esasen bağlayıcılığı bulunmayan çerçeve, ilke kararları, önerge gibi çeşitli yoğunlukta düzenlemeler yayımlayarak, devlet yardımları politikasını belirginleştirmeye çalışmıştır²¹⁴. Komisyon'un böyle bir denetim sistemini benimsemesi, "çerçeve ve ilke kararları ile denetim" olarak da adlandırılabilen bir denetim sürecinin de gelişmesine neden olmuştur.

Denetim usulüne ilişkin dağınık teamül kurallarının tek bir bağlayıcı hukukî düzenlemede toplanması ve bu sayede usule ilişkin hukukî belirliliğin sağlanması

²¹³ **SINNAEVE Adinda/ SILOT Piet Jan**, "The New Regulation on State Aid Procedures", Common Market Law Review, Vol:36, Netherlands 1999, s: 1153.

²¹⁴ **CINI Michelle**, "Soft Law Approach: Commission Rule Making In The EU's State Aid Regime", Journal Of European Public Policy, Taylor & Francis Ltd. Press, Sayı:8-2, April 2001, s:196-197.

659/99 sayılı Konsey Tüzüğü (Usul Tüzüğü) ile gerçekleştirilmiştir²¹⁵. Komisyon, daha önce açıklanan 994/98 sayılı Konsey Tüzüğüne dayanarak, Usul Tüzüğü'nün uygulanmasına ilişkin hükümleri içeren bir Tüzük de düzenlemiştir²¹⁶. 794/2004 Sayılı Komisyon Tüzüğü (Uygulama Tüzüğü) ile Usul Tüzük'ündeki düzenlenen süreleri ve yardımın geri ödenmesine ilişkin faiz oranlarını düzenleyen hükümler getirilmiştir.

Özetle, Komisyon'un kararları ile ATAD'nın içtihatlarının yanında AT Anlaşması'nın denetim usulüne ilişkin 88. maddesi, Komisyon'un çeşitli yoğunluklarda düzenlemeleri, Usul Tüzüğü ve 794/2004 Sayılı Komisyon Tüzüğü devlet yardımlarının denetiminin hukukî kaynaklarını oluşturmaktadırlar.

A. Avrupa Topluluğu Anlaşması

Devlet yardımlarının denetimine ilişkin hükümler AT Antlaşması'nın 88. maddesinde düzenlenmiştir. AT Anlaşması'nın 88. maddesi, denetim usulünü genel olarak açıklamakta ve denetim organı olarak Komisyon'u görevlendirmektedir. Bu kapsamda, AT Antlaşması'nın 88 (1). maddesi ile Komisyon, üye devletler ile işbirliği içinde üye devletlerdeki devlet yardımı sistemlerini incelemekle görevlendirilmiştir.

88 (2). maddenin ilk fıkrasında mevcut yardımların, aynı hükmün üçüncü fıkrasında ise yeni yardımların yürürlüğe konulması veya mevcut yardımlarda yapılan değişiklikler ile ilgili olarak Komisyon'a bilgi vermeleri yükümlülüğü düzenlenmiştir. AT Anlaşması'nın denetime ilişkin hükmünün son fıkrasında ise, Komisyon'un denetim alanındaki münhasır yetkisini "*bertaraf*" eden bir düzenleme bulunmaktadır. Buna göre, Konsey istisnaî durumlar gerektirdiği takdirde, 87. madde hükümlerine ve 89. madde ile düzenlenen tüzüklere uymaksızın, bir yardımın Ortak Pazar ile bağdaştığına oybirliği ile

²¹⁵ OJ L 083 , 27/03/1999, Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999, laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty.

²¹⁶ OJL 140, 30.04.2004, Commission Regulation (EC) No 784/2004 of 21 April 2004, Implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999, laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty. Bkz. s: 71.

karar verebilmektedir. Bu düzenleme ile Konsey, Komisyon'un denetim alanında sahip olduğu yetkilerden daha geniş yetkilere sahip olmaktadır. Bu açıdan denetim sisteminde yetkili olan bir başka Topluluk organı da Konsey'dir. Bu bakımdan denetim sürecinde Konsey'in yetkilerini de ayrıca incelemek gerekmektedir.

B. Komisyon Çerçeve ve İlke Kararları - “*Esnek Hukuk*”

AT Hukuku, yapısı, karar alma mekanizması ve işleyişi bakımından gerek uluslararası örgütlerden gerekse ulusal yönetimlerden farklılık göstermektedir. AB'ne üye devletlerin, hukukî olarak bir uluslarüstü erke bağlı olarak hareket etmeleri ve bu erkin aldığı kararları doğrudan veya dolaylı olarak ulusal hukuklarında uygulamaları, bu bakımdan Topluluğu uluslararası örgütlerden ayırmaktadır. Ancak, AT'nun öngördüğü bu yeni sistemin de, ulusal yönetim modeli olarak algılanması da mümkün değildir.

Uluslararası hukuk açısından yeni ve farklı bir model teşkil eden Topluluğun karar alma ve denetim mekanizmaları da, kendine özgü özellikler taşımaktadır. Nitekim, belirli coğrafik bir bölgede, en başta ekonomik kaygılarla ve ortak çıkarlar doğrultusunda hareket etme amacını taşıyan bir örgütün ortak karar alması ve bu kararların işlerlik kazanması zor bir süreçtir. ‘*Ortak karar alma*’nın zorluklarını bertaraf etmek amacıyla, Topluluğun Birlik kavramına doğru yol aldığı yarım asrı geçen bu süreç içinde faydacı bir yaklaşım benimsediği söylenebilir. Bu faydacı yaklaşımın sonucu olarak, Topluluk, “*esnek hukuk*²¹⁷” aracıyla, Topluluk bütününde uygulanması amacını taşıyan bir hukuk sistemi yaratmaya çalışmıştır.

Devlet yardımları alanında ise, Komisyon eliyle yürütülen bu esnek hukuk, çeşitli yoğunluktaki hukukî düzenlemeler ile oluşturulmuştur. Diğer bir ifade ile, hukukî

²¹⁷ Doktrinde İngilizce “soft law” olarak ele alınan terim “esnek hukuk” olarak çevrilmiştir. Bkz. **CINI Michelle**, “Soft Law Approach: Commission Rule Making In The EU's State Aid Regime”, *Journal Of European Public Policy*, Taylor & Francis Ltd. Press, Sayı:8-2, April 2001, s:196-197. ; **Maria REHBINDER**, “Recent Developments in Commission State Aid Policy and Practice”, *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2004, s: 118.

bağlayıcılıkları farklılık arzeden hukuk düzenlemeleri ile Topluluk Hukuku “sui generis” nitelikte bir hukuk yaratmıştır. Türk Doktrininde farklı şekillerde de ifade edilen Komisyon’un bu tür hukukî işlemleri şu şekilde adlandırılabilir: (İng.) “*position*”, görüş; (İng) “*communication*”, bildiri; (İng) “*notice*”, açıklama; (İng) “*Community framework*”, Topluluk çerçevesi veya çerçeve kararları, (İng) “*guidelines*”, genel esaslar veya ilke kararları²¹⁸. Böyle bir uygulama Komisyon’un bu konuya ilişkin yönergeler hazırlama isteğinin bir göstergesi olarak nitelendirilebilir²¹⁹.

AT Antlaşması’nın 88 (2). maddesi’nde belirtilen Komisyon’un devlet yardımlarını daimi gözden geçirme yükümlülüğü ve yetkisi kapsamında, bu çerçeve ve ilke kararları ile Komisyon üye devletlere uygun tedbirler öngörebilmektedir. Bu madde kapsamında Komisyon tarafından yapılan önerilerin Topluluk Hukuku tipik işlemlerinden “*tavsiye*” olduğu kabul edilmektedir. Bu konuda hakim görüş, çerçeve işlemlerinin tavsiye niteliğinde hukukî işlemler olduğu yönündedir²²⁰. Nitekim, bu bakımdan, bu tasarrufların üye devletler hukuku’nda doğrudan veya dolaylı olarak bağlayıcılıkları bulunmamaktadır. Ancak Komisyon’un bu kararları, devlet yardımları denetimine belirli bir hukukî yaklaşımı getirdiği söylenebilirse de, nitelikleri itibari ile Komisyon’un usule ilişkin görüş ve yorumlarında ibarettir. Bu bakımdan, çerçeve ilke ve kararları hukukî belirliliği sağlamak açısından yeterli değildir²²¹.

Eğer bir üye devlet ilke veya çerçeve kararını kabul etmeyi reddederse, Komisyon söz konusu üye devlette bulunan tüm mevcut yardım planlarına ilişkin olarak resmî soruşturma prosedürünü başlatabilmektedir. Doğal olarak bu yetki, üye devletleri

²¹⁸ Yeni devlet yardımlarına ilişkin çerçeve işlemlerine Komisyonca “*guidelines*” adı verilmiş, mevcut yardımlarda ise “*framework*” terimi kullanılmıştır. Bkz. **ODER Burak**, “Çerçeve İşlemleri”, s: 605. Bununla birlikte; doktrinde farklı adlandırmalar da söz konusudur. Örneğin Tezcan; bu terimleri tebliğ, (communication), temel çizgi (lignes directrices), mektup (letter) olarak ele almıştır. **TEZCAN**, “Bakanlar Konseyi’nin Yetkileri”, s:132.

²¹⁹ Bu düzenlemeler daha çok sektörel amaçlı yardımlara ilişkindir. Örneğin; OJ L37 Community Guidelines on State Aid For Environmental Protection, 03.02.2001.; OJ C334 Guidelines on Employment., 12.12.1995.; OJ C 355, Community Guidelines On State Aid For Rescuing And Restructuring Firms In Difficulty, 31.12.1995.

²²⁰ **ODER**, “Çerçeve İşlemleri”, s: 605.

²²¹ **SINNAEVE/ SLOT**, s: 1156.

Komisyon'un bu konudaki politikasını kabul etmeye zorlamaktadır²²². Üye devletler tarafından kabul edilen bir ilke kararı, bu kararın uygulanma süresi bitene kadar veya üye devletler ile başka bir düzenleme yapılmıncaya kadar yürürlükte kalmaktadır²²³.

Kanımızca, Komisyon'un üye devlete böyle bir öneride bulunabilmesi ve üye devleti söz konusu tavsiye niteliğindeki bu öneriyi kabul etmeye zorlaması, Komisyon'un sadece hukukî nitelikte yetkilerinin olmadığı aynı zamanda siyasî yetkilerinin de söz konusu olduğu anlamına gelmektedir. Komisyon üye devlette bulunan tüm mevcut yardım planlarına ilişkin resmî soruşturma prosedürünü başlatması, Komisyon'un bir nevi politik bir baskı oluşturarak üye devleti söz konusu çerçeve işlemi kabul etmeye zorlayabilmektedir. Bu , Topluluğun siyasî baskı unsuru olarak gücünü göstermektedir.

III. İdari Denetim

A. İdari Denetimde Konsey'in Yetkisi ve Sınırları

Konsey'in Topluluk Hukuku'nun genelindeki hakim durumu, AT Anlaşması'nın devlet yardımlarına ilişkin hükümlerinde de gözetilmiştir. Daha önce yer verildiği üzere, AT Anlaşması'nın 87. maddesi ile, Konsey'e Ortak Pazar ile bağdaşabilecek yardım kategorilerini belirleyebilme yetkisi, ve 89. maddesi ile de devlet yardımlarına ilişkin düzenleme yapabilme yetkisi olarak sınıflandırılacak yetkiler tanınmıştır.

Bu yetkilerin dışında, Konsey'in ayrıca denetime ilişkin yetkileri de bulunmaktadır. Konsey AT Anlaşması'nın 88 (3). maddesinin 3 ve 4. fıkralarında belirtilen önemli bir

²²² **QUIGLEY/ COLLINS**, "EC State Aid Law and Policy", Oxford, 2003, s:282.

²²³ Uygulama Tüzüğü ile formlar oluşturularak özellikle yardımın bildirim aşamasında sadeleştirilmesi amaçlanmıştır. **MATTHIAS-WERNER Annette**, "Reform of Procedural Rules for State Aid Cases", Competition Policy Newsletter, European Commission Press, Vol: 2, , Brussels 2004, s:91.

yetkiye sahiptir²²⁴. Konsey, bu yetki ile, bir yardımın Ortak Pazar ile bağdaştığına karar verebilmektedir. Bu şekilde, Konsey devlet yardımlarının denetiminde hakim durumda olan Komisyon'un yerine geçmekte, Komisyon yerine bir yardımın Ortak Pazar ile bağdaştığına karar verebilmektedir. Hatta, Anlaşma hükmünde açıkça belirtildiği üzere, Komisyon'un bu yardımla ilgili olarak başlattığı süreci de durdurabilmektedir. Konsey bu yetkisi ile, Komisyon'un ilgili yardıma ilişkin kararını tamamen bertaraf edebilmektedir. Bu bakımdan Konsey'in sahip olduğu yetki oldukça kuvvetlidir.

İlgili maddeye ilişkin diğer önemli bir nokta ise, Konseye başvuru mekanizmasının işletilebilmesi için, herhangi bir üye devletin başvurmasının yeterli görülmesidir²²⁵. Bu tür bir başvuruda bulunacak üye devlet, doğal olarak yardımı sağlayan ilgili devlet olmaktadır. Ancak AT Anlaşması'nda açıkça ilgili "üye devlet" ifadesine yer verilmemiş, konu ile ilgili olup olmadığına bakılmaksızın tüm üye devletlere Konsey'e başvurma hakkı tanınmıştır.

İlgili hükümde "istisnaî haller" ifadesine yer verilmiştir. İlk bakışta, subjektif bir kavram niteliğinde olan istisnaî haller terimine, diğer bir ifade ile Konsey'in bu devlet yetkisinin sınırlarına, ATAD içtihatları ile açıklık kazandırılmaya çalışılmıştır. Buna göre istisnaî hal, üye devlet tarafından öngörülemeyen, sürekli olmayan ve olağanüstü nitelikte bir durumu ifade etmelidir. Bu konuda belirtilmesi gereken bir nokta da Konsey'in istisnaî durum değerlendirmesinin Topluluk Mahkemelerin denetimine konu olabileceğidir²²⁶.

²²⁴ Buna göre; "Bir üye devletin başvurusu üzerine Konsey, istisnai haller gerektirdiği takdirde, bu devletin verdiği veya vermeyi tasarladığı yardımın 87. madde hükümlerine veya 89. maddede belirtilen Tüzüklere uymaksızın, Ortak Pazar ile bağdaştığına oybirliği karar verebilir. Söz konusu yardımla ilgili olarak, Komisyon'un, bu paragrafın birinci bendinde belirtilen süreci başlatması halinde, ilgili devletin Konsey'e yaptığı başvurunun, Konsey tutumunu belirtinceye kadar söz konusu süreci durdurucu etkisi vardır. Ancak, Konsey söz konusu başvurunun yapılmasından itibaren üç ay süre içinde konuyla ilgili görüşünü belirtmediği takdirde, Komisyon bu konuda kendisi karar verir."

²²⁵ TEZCAN, "Bakanlar Konseyi'nin Yetkileri", s:130.

²²⁶ Case C-253/84, GAEC vs. Council and Commission, Aktaran: QUIGLEY/COLLINS, s:96.

Bu bakımdan, Konsey'e siyasî ve stratejik bir yetki tanıyan bu hükümde, aynı yoldan hareket ederek üye devletlere kendileriyle ilgili olmayan bir yardım konusunda Konsey'e başvuru hakkı tanınmıştır. Teorik olarak ekonomik veya siyasî çıkarlar doğrultusunda birlikte hareket eden üye devletler, bir üye devletin sağladığı yardıma ilişkin Komisyon'un denetimini, Konsey'e başvuru yoluyla bertaraf edebileceklerdir. Uygulamada ise, yardım sağlayan ve Komisyon tarafından soruşturmaya tabi tutulan üye devletin Konsey'e başvuruda bulunduğu görülmektedir. Konsey'in bu yetkisine ilişkin diğer önemli bir nokta da, Konsey'in kendine başvuruda bulunan üye devletin sağladığı yardıma ilişkin karar vermesi konusundadır. Konsey, bu noktada da oldukça geniş bir takdir yetkisine sahiptir. AT Anlaşması'nın ilgili maddesinde açıkça Konsey'in karar verebileceği belirtilmiştir. Anlaşma'nın lafzından da anlaşılacağı üzere, Konsey, söz konusu yardıma ilişkin bir karar verebileceği gibi, bu konu da bir karar da almayabilir. Bu bakımdan, ortaya çıkan sonuç ise, Konsey'in böyle bir kararı almaması durumunda, ilgili üye devletin ATAD önünde hareketsizlik davası açamayacak olmasıdır²²⁷. Konsey ilgili hüküm kapsamında verilen bir yardıma ilişkin karar verip vermeme hakkına sahiptir.

Konsey üye devletin başvurusunu kabul edebileceği gibi, reddedebilir. Bu durumda, Komisyon, ilgili devlet yardımını denetler ve yardım hakkında karar verir. Oder'e göre, Konsey'in denetimi bir devlet yardımının olağanüstü hallerin gerektirdiği bir muafiyetin tanınıp tanınmamasına ilişkindir. Komisyon'un denetimi ise, Konsey'in denetiminden farklı olarak, yardımın Ortak Pazar ile bağdaşıp bağdaşmadığı konusundadır²²⁸.

Tezcan, bu konuda bir taraftan Konsey'in "*arabulucu*", "*hakem*" görevini gördüğünü ve bir nevî vesayet organı rolü oynadığını belirtmiştir. Diğer taraftan ise Konsey, Komisyon'un soruşturmasına tabi olan üye devleti, bu soruşturmadan kurtarmaktadır. Bu noktada, Konsey "*arabulucu*" rolünün ötesinde, Komisyon yerine bizzat geçerek, soruşturma sürecine doğrudan müdahale etmektedir.

²²⁷ TEZCAN, "Bakanlar Konseyi'nin Yetkileri", s:130.

²²⁸ ODER/TEKİNALP, s: 530.

İlgili hükümde, Konsey'in yardıma ilişkin kategorileri belirleyebilme yetkisinden farklı olarak, Konsey'in böyle bir kararı verebilmesi için oybirliği şartı getirilmiştir. Oybirliği koşulu, yukarıda ele aldığımız, ortak çıkarlar doğrultusunda hareket eden bir kaç üye devletin birlikte hareket etmesi noktasında önem taşımaktadır. Örneğin, belirli bir konuda ortak hareket eden üye devletlerin, bu ortak hareketi diğer üye devletlerin çıkarlarını zedeleyebilmektedir²²⁹. Bu genel teori devlet yardımları konusunda da söz konusu olabilmektedir. Bir üye devlet tarafından Konsey'e yapılan başvuru sonucu, Konsey'e gelen bir yardıma, ancak oybirliği ile izin verilmektedir. Bu durumda, karar yardımdan zarar gören üye devlet tarafından veto edilebilecektir. Kısaca, Konsey, bu yetkisini tüm üye devletlerin izniyle kullanabilmektedir.

Konsey'in bu yetkisine ilişkin diğer önemli bir husus da, Konsey'in bu konuda çözümsüz kalması durumunda dahi, söz konusu yardım ile ilgili karar alabilmenin mümkün kılınmasıdır. Bu kapsamda, Konsey'de, başvuru tarihinden itibaren üç ay içinde konuyla ilgili karar alınmaması durumunda, Komisyon, denetim organı olarak, yeniden devreye girebilmekte, esas hükümler çerçevesinde denetim görevini sürdürebilmektedir.

B. İdari Denetimde Komisyon'un Yetkisi ve Sınırları

Komisyon'un devlet yardımları alanında güçlü yetkileri bulunmaktadır. Ancak, Komisyon'un bu yetkileri farklı niteliklerdedir. Kuvvetler ayrılığının istisnasının örneği olarak, Topluluk Hukuku'nda yürütme organı olarak sayılabilecek Komisyon Topluluğun diğer alanlara ilişkin politikası ile birlikte devlet yardımları politikasını da belirlemektedir. Bu açıdan Komisyon'un hem düzenleyici işlem yapma hem devlet yardımlarını denetleme görev ve yetkisi bulunmaktadır. Bu bakımdan, devlet yardımları politikasında Komisyon'un hem kanun koyucu hem de yürütme organı olarak görev

²²⁹ TEZCAN, "Bakanlar Konseyi'nin Yetkileri", s:130.

yaptığı söylenebilir. Topluluk Hukuku'nun bu özelliği, devlet yardımları politikası için de geçerlidir.

Daha önce de incelendiği üzere, Komisyon'un yardımlar konusundaki esasa ilişkin yetkileri, Konsey tarafından düzenlenen 994/98 sayılı Tüzük ile belirlenmiştir²³⁰. Konsey'in bu düzenlemesi ile Komisyon üye ülkelerin ulusal hukuklarına doğrudan etki eden düzenlemeler yapabilmektedir²³¹.

Komisyon'un devlet yardımlarının denetimine ilişkin yetkisi ise, Konsey'in denetim sürecine olağanüstü müdahalesi dışında, “*tekelci*” bir özellik taşımaktadır²³². Komisyon, üye devletler tarafından verilen tüm devlet yardımlarını inceleyebilmekte ve daimi denetimi altında tutmaktadır. Nitekim, ATAD, Consten Grundig davasında Komisyon'un işlemlerinin idarî nitelikte olduğunu açıklamıştır²³³. Bu bakımdan, devlet yardımlarının Komisyon tarafından denetlenmesi idari nitelik taşımaktadır.

Bildirime tabi olan yardımlar konusunda ise, Komisyon'un a priori denetimi söz konusudur²³⁴. Diğer bir ifade ile, bildirilmeleri öngörülen yardımların uygulamaya konulması Komisyon'un ön-iznine tabi kılınmıştır. Bu açıdan, Komisyon'un üye devletlerin bildirme yükümlülüğü bulunan yardımlarını ön incelemeye tabi tutmaksızın söz konusudur. Bu yardımlar, Komisyon'un belirli bir süre içinde karar alması şartına bağlı olarak, Komisyon'un kararı olmaksızın yürürlüğe konulamamaktadır.

Devlet yardımlarının denetim usulü başlığı altında da ayrıntılı olarak incelendiği üzere, bir yardımın Ortak Pazar ile bağdaşır olup olmadığı konusunda takdir yetkisi

²³⁰ Bkz. s: 71.

²³¹ **SINNAEVE** “Block Exemptions For State Aid” s:1480.

²³² **CINI**, (2001), s: 196. ; **EHLERMANN Claus-Dieter**, “State Aid Control in the European Union” Success or Failure?”, Forham International Law Journal, Vo:18, 1994-95, s:1216.

²³³ Cases 56/64 and 58/64 Consten Sarl and Grundig-Verkaufs GmbH v. Commission, Aktaran: **BOLATOĞLU Hilmi**, Rekabet Kurulu Kararlarının Yargısal Denetimi, Rekabet Kurumu Yayını, No: 163, Ankara 2004, s: 10.

²³⁴ **TEZCAN**, “AB Hukuku'nda Devlet Yardımları”, s:37; **EHLERMANN Claus-Dieter**, “State Aid Under European Community Competition Law”, Fordham International Law Journal, Vol:18, 1994-1995, s: 411.

Komisyon'a aittir²³⁵. Yine aynı çerçevede, Komisyon'un, üye devletten yardımın incelenmesi ve soruşturulması aşamasında tüm gerekli bilgi ve belgeleri talep edebilme, yerinde inceleme ve soruşturma yapma, ihtiyatî tedbire ve yardımın geri ödenmesine karar verme gibi işlevsel yetkileri bulunmaktadır.

Yukarıda ifade edilen Komisyon'un bu yetkilerinin "*Topluluk içi rekabet politikası*" ile "*ticaret politikası*"nın belirlenmesinde etkin olacağı ortadadır. Ancak; Komisyon'un bu yetkilerinin de sınırları bulunmaktadır. Bu bakımdan, Komisyon'un yetkilerinin ilk sınırını, bu yetkilerin AT Anlaşmasının diğer hükümlerine aykırı olarak kullanılamamasıdır. İkinci sınırlama ise, AT Anlaşması 87. maddesinin ilk fıkrasında yer alan "*bu Anlaşmada aksi belirtilmedikçe*" kaydından kaynaklanmaktadır. Bu ifade ile sadece 87(2) ve (3). Maddelerine değil, diğer anlaşma hükümlerine de atıf yapılmaktadır²³⁶. Komisyon'un yetkilerinin diğer sınırını ise; Konsey'in bu alandaki yaptığı bağlayıcı hukuk düzenlemeleridir²³⁷. Komisyon'un devlet yardımları alanında yetkilerinin sınırının sonuncusunu ise; Komisyon'un devlet yardımlarına ilişkin kararlarını gerekçelendirmek zorunluluğu oluşturmaktadır. Diğer bir ifadeyle; Komisyon, bir devlet yardımının Ortak Pazar ile bağdaşırılığını karara bağlarken; sınırsız bir takdir yetkisine sahip değildir. Bu bakımdan Komisyon, ilgili bu kararını olgulara dayandırarak gerekçelendirmelidir²³⁸.

C. Denetim Sürecinde Devlet Yardımlarının Sınıflandırılması

²³⁵ Bkz. s: 87.

²³⁶ Rekabet ve devlet yardımlarına ilişkin kuralların tarım alanında sınırlı olarak uygulanmasına ilişkin AT Anlaşması'nın 36. maddesi; taşıma ve ulaştırma koşullarına ilişkin özel düzenleme içeren AT Anlaşması'nın 76. maddesi; ulusal güvenliğe ilişkin AT Anlaşması'nın 296 (1). maddesi, AT Anlaşması'nın istisna oluşturan örnekler olarak gösterilebilir. Diğer istisnalar için bkz. ODER, "Çerçeve işlemler", s:627, dpnt.96.

²³⁷ Konsey'in bu düzenlemelerine, yatay yardımlara ilişkin Tüzüğü örnek verilebilir. OJ L 142, 14.5.1998 Council Regulation (EC) No 994/998, "on the application of Articles 92 and 93 of the Treaty to certain categories of horizontal state aid."; OJ L 083, 27/03/1999, Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty.

²³⁸ AT Anlaşması'nın 253. maddesine göre, "*Tüzükler, yönergeler ve Parlamento ile Konsey tarafından birlikte, Konsey veya Komisyon tarafından alınan kararlarda nedenler gösterilmelidir*". Bkz. ODER, "Çerçeve işlemler", s:628,dpn.98.

Devlet yardımlarının denetimine ilişkin hüküm ve esaslar, AT Anlaşması'nın 88. maddesi ve Usul Tüzüğü ile belirlenmiştir. Nitekim, bu süreç dahilinde uygulanan kurallar bu iki hukukî düzenlemenin birlikte ele alınmasını gerektirmektedir. Bununla birlikte denetim mekanizmasının Komisyon kararları ve Topluluk Mahkemelerinin içtihatları ile gelişim göstermesi nedeniyle, bu kararlar da önem taşımaktadır.

Komisyon ve ATAD kararlarını yazılı hale getiren Usul Tüzüğü, öncelikle usule konu olan devlet yardımlarını tanımlamıştır²³⁹. Ancak, düzenlemede, tanımlanan her yardım değil, önem taşıyan ve farklı usullere tabi tutulması gereken devlet yardımları ele alınmış, bu yardımlara uygulanacak kurallar belirlenmiştir. Bunlar, yeni yardımlar, mevcut yardımlar, yasadışı yardımlar ve karara uygun kullanılmayan yardımlardır.

1. Yeni Yardım

AT Anlaşması'nın 88. (3). maddesini, yeni yardımların bildirim yükümlüğüne ilişkin genel bir hükmü içermekte ve yeni yardım kavramını tanımlamamaktadır. Yeni yardım, Usul Tüzüğü'nün 1(c). maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre, yeni yardım, mevcut yardım kavramı dışında kalan, münferit yardım veya yardım tasarıları olarak tanımlanmıştır. Buna tanıma ek olarak, mevcut yardımlarda yapılan değişiklikler de yeni yardım kapsamına dahil edilmiştir.

Bu bakımdan, AT Anlaşması'nın yeni yardımlara ilişkin 88(3). maddesi, “*yeni yardım veya bu yardımda değişiklik*” ayrı ele alınmaktadır. Usul Tüzüğü ile mevcut yardımların değiştirilmesinin yeni yardım tanımına dahil edilmesine karşın, değiştirilen yardım olarak da ifade edilebilecek bu yardımın tanımına yer verilmemiştir.

Değiştirilen yardım tanımının Tüzük gibi bağlayıcı ve katı bir düzenlemede yer almaması, Komisyon'un devlet yardımlarının denetimindeki takdir yetkisini ve bu

²³⁹ Usul Tüzüğü'nün ilk maddesinde; yardım, mevcut yardım, yeni yardım, yardım tasarısı, münferit yardım, yasadışı yardım, karara uygun kullanılmayan yardım kavramları tanımlanmıştır. Ancak, Usul Tüzüğü yardım kavramının içeriğini ve unsurlarını açıklamamakta; AT Anlaşması'nın 87(1). Maddesine atıfla yetinmektedir.

yetkisinin alanını daraltmak istememesi olarak yorumlanmaktaydı²⁴⁰. Nitekim, böyle bir tanımlamanın olmaması, kural olarak mevcut yardımlara getirilen değişikliklerin tümünün bildirilmesi anlamına gelmekteydi.

Komisyon, Uygulama Tüzüğü ile bu konuya açıklık getirmiş ve Ortak Pazar ile bağdaştığına karar verilen bir yardımda, bu yardımın toplam miktarına göre, %20’i oranına kadar yapılan bir değişikliği “*değiştirilen yardım*” kavramı dışında tutmuştur. Bununla birlikte, Uygulama Tüzüğü’nde değiştirilen yardımlara ilişkin belirli kriterler getirilmiştir. Buna göre, Ortak Pazar ile bağdaşan yardımlarda yapılan değişiklik, toplam yardım miktarının %20’sini aşması halinde bildirim yükümlülüğüne tabi tutulmuştur. Ayrıca yapılan değişiklikle, yardım süresinin altı yıla kadar uzatılması veya yardım yoğunluklarının değiştirilmesi, yardım unsurlarının azalması veya yardım maliyetinin azalması halinde de, bu yardım “*yeni yardım*” kavramı içinde değerlendirilmekte ve bildirim gerekmektedir²⁴¹.

Kanımızca, Komisyon’un bu düzenlemesi ile mevcut yardımların değiştirilmesi kapsamında değerlendirilen yeni yardım kavramında şeffaflık sağlanmış; devlet yardımlarının denetim süreci nispeten sadeleştirilmiş, yardımların bildirim kapsamı konusuna da açıklık kazandırılmaya çalışılmıştır.

2. Mevcut Yardım

Mevcut yardım kavramının tanımı, Usul Tüzüğü’nün ilk maddesinde yapılmıştır. Buna göre,

²⁴⁰ SINNAEVE/ SLOT, s: 1160.

²⁴¹ Özellikle yardım unsurlarının etkisi azalmasına halinde dahi bildirim yükümlülüğünün devam etmesine ilişkin tartışmalar olmuştur. Ancak; yardımın belirli boyutlarda değiştirilmesi, yardım unsurlarını farklı şekillerde değiştirebileceği düşüncesi ile bildirim tabi tutulmuştur. MATTHIAS-WERNER, s:91-92.

Üye devletlerde AET Kurucu Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden önce var olan yardımlar ve “yeni üye ülkelerin AB’ne katılımlarından önce var olan yardımlar”²⁴²,

Komisyon tarafından izin verilmiş yardım tasarısı yada münferit yardımlar;

Komisyon’a bildiri yapılan ancak Komisyon’un 2 ay içinde Ortak Pazar ile uyumu ile ilgili bir karar vermediği yardımlar;

Komisyon’un tazmin edilmesine ilişkin 10 yıllık süre sınırlamasının sona erdiği yasadışı yardımlar;

Yürürlüğe konduğu tarihte, AT Antlaşması 87(1). maddesi kapsamında yasak oluşturmayan ancak, üye devlet tarafından bir değişiklik yapılmadığı halde sonradan Ortak Pazar’ın gelişim süreci içinde ilgili madde kapsamına giren yardımlar mevcut yardım olarak tanımlanmıştır²⁴³.

Usul Tüzüğü ile de, ATAD ve Komisyon’un denetim sürecine ilişkin kararları yazılı hale getirilmiştir. Nitekim, mevcut yardımlara ilişkin özellikle Komisyon’un iki ay içinde karar vermediği yardımların Ortak Pazar ile bağdaşır sayılacağı hükmü, Komisyon ve ATAD kararları doğrultusunda Usul Tüzüğü’nde de aynen yer almıştır²⁴⁴.

Devlet yardımlarının denetimine ilişkin içtihatlarında yer alamayan mevcut yardım tanımlamaları da yapmaktadır. Yürürlüğe konduğu tarihte, AT Antlaşması 87(1). maddesi kapsamında yasak oluşturmayan ancak, üye devlet tarafından bir değişiklik yapılmadığı halde sonradan Ortak Pazar’ın gelişim süreci içinde ilgili madde kapsamına giren yardımlar ATAD ve Komisyon içtihatlarından farklı olarak, mevcut yardım olarak tanımlanmıştır. Sinnaeve ve Slot’a göre, Usul Tüzüğü ile getirilen mevcut yardımlara

²⁴² **SINNAEVE/ SLOT**, s:1158.; **SCHOHE Gerald/ ARHOLD Christoph**, “The Case-Law of The European Court of Justice and The Court Of First Instance on State Aids, 1998-2001”,European State Aid Law Quarterly (ESTal),Vol:1, Germany 2002, s: 8.

²⁴³ OJ L 083 , Usul Tüzüğü’nün 1.(b) maddesi.

²⁴⁴ **SINNAEVE/ SLOT**, s:1158.

ilişkin bu yeni tanımlama, Ortak Pazar'ın değişen yapısı ve devlet yardımı kavramının belirlenmesi ve hukukî belirsizliğinin giderilmesi amacını taşımaktadır²⁴⁵.

3. Yasa Dışı Yardım

Yasa dışı yardım, AT Antlaşması'nın 88 (3). maddesine aykırı olarak uygulamaya konan “*yeni yardım*”lardır²⁴⁶. Denetim sürecinde askıya alınan yeni yardımın, yürürlüğe konulması yada izin verilen yardım miktarından daha fazla miktarda yardım sağlanması; Komisyon'un nihaî kararında belirtilen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi durumunda bu yardımlar yasadışı yardım olarak nitelendirilmektedir²⁴⁷.

4. Komisyon Kararına Uygun Kullanılmayan Yardım

Yardımanın Komisyon kararına uygun olarak kullanılmaması, Usul Tüzüğünde, yardımdan yararlananın, bu yardımı, Komisyon'un denetim sürecine ilişkin verdiği bağlayıcı nitelikteki kararlara uygun olarak kullanmaması halinde oluşan yardım olarak tanımlanmıştır. Devlet yardımlarının denetimine ilişkin gelişen süreçte, yasadışı yardım ve karara uygun kullanılmayan yardım ayırımı yapılmamış, bu iki kavram çoğu kez birbirine karıştırılmıştır²⁴⁸.

Ancak, bu iki yardım arasında denetim usulüne ilişkin önemli bir fark bulunmaktadır. Yasadışı yardımda, yardımı sağlayan üye devlet AT Anlaşması'nın 88.maddesini ihlâl etmektedir. Oysa, karara uygun kullanılmayan yardım ise, üye devletin faaliyetlerinden çok yararlananın davranışlarından kaynaklanmaktadır. Bu bakımdan yararlananın AT Anlaşması'nı ihlâli söz konusu olmaktadır.

²⁴⁵ **SINNAEVE/ SLOT**, s:1159.; **WINTER Jan**, “Re(defining) The Notion of State Aid in The Article of The EC Treaty”, *Common Market Law Review*, Kluwer Law International, Vol:41, 2004, s:475.

²⁴⁶ Council Regulation 659/1999, article 1(f).

²⁴⁷ **SINNAEVE/ SLOT**, s: 1160.

²⁴⁸ **SINNAEVE/ SLOT**, s:1163.

D. Devlet Yardımlarının Denetim Usulü

1. Yeni Yardımların Denetimi

a. Bildirim

Bir üye devlet, kendi başına bir yardımın AT Antlaşması'nın "*ruhuna uygun*" olduğuna karar veremez. Bu saptamayı yapma hakkı sadece Komisyon'a aittir²⁴⁹. Bildirim yükümlülüğüne esas teşkil eden AT Antlaşması'nın 88 (3) maddesi, Komisyon'a yardım ve yardım tasarılarının bildirilmesi yükümlülüğünü ve bu yardımların Komisyon'a bildirilmeden önce yürürlüğe konulmasına ilişkin yasağı içermektedir. Bildirime ilişkin genel kural, üye devletler tarafından verilen yada verilmesi düşünülen tüm yeni yardım ve yardım tasarılarının Komisyon'a bildirilmesidir²⁵⁰. Bu itibarla, bildirim ile yeni yardım askıya alınmakta ve Komisyon'un yardımın Ortak Pazar ile bağdaşır olduğuna ilişkin kararına kadar yürürlüğe konulamamaktadır.

aa. Bildirim Yükümlülüğünün Kapsamı

Bildirim yapılmaksızın bir yardımın yürürlüğe konulamamasına ilişkin genel kural, bildirim yükümlülüğünün kapsamına ilişkin bazı sorunları da beraberinde getirmektedir. Bu konuda iki şekilde düşünülebilir. İlk olarak, bir yardımın Komisyon'a bildirim yükümlülüğü; AT Antlaşması'nın 87(1). maddesinde ifade edilen devlet yardımının tüm unsurlarını taşıması halinde söz konusudur veya AT Antlaşması'nın 87(3). maddesindeki unsurlardan herhangi birini taşıması bildirim yükümlülüğü için yeterlidir. Bildirim

²⁴⁹ COLLIE David R., "State Aid In The European Union: The Prohibition Of Subsidies In An Integrated Market", International Journal of Industrial Organization, Elsevier Science B.V., Sayı: 18, 2000, s: 868.

²⁵⁰ Tüm yardımların bildirilmesine ilişkin olarak Almanca metin de "*jeder*", İngilizce de ise "*any*", Fransızca metinde ise daha esnek bir ifadeye yer verilerek, tüm devlet yardımlarının bildirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bkz. ODER/TEKİNALP, s: 514. dpnt:111.

yükümlülüğü konusunda; yardım unsurunu herhangi birini taşıması fikri, geniş bir yorum; diğeri ise daha dar bir yorumdur.

Komisyon kararları ve ATAD'ın içtihatlarına bakıldığında, geçmişte Komisyon'un bildirim yükümlülüğünü en geniş yorumuyla uyguladığı görülmektedir²⁵¹. Diğeri bir deyişle, Komisyon bir yardımın AT Anlaşması'nın 87(3). maddesinde ifade edilen devlet yardımının herhangi bir unsurunun varlığını bildirim yükümlülüğü için yeterli görmekteydi. Ancak, Xunta de Galicia kararında, bildirim yükümlülüğünü AT Anlaşması'nın devlet yardımı kavramı ile açıklamıştır. Buna göre, AT Anlaşması'nın 87(1). maddesinde devlet yardımlarının tüm unsurlarını taşıması halinde devlet yardımlarının bildirilmesi gerekmektedir²⁵².

Usul Tüzüğü, Komisyon uygulamalarından farklı olarak, bildirim yükümlülüğüne esas teşkil eden yardım kavramını açıklamıştır. Buna göre, bir yardımın Komisyon'a bildirilmesi için AT Anlaşması'nın 87 (1). maddesinde belirtilen devlet yardımı unsurlarının tümünü taşıması gerekmektedir.

Kanımızca, daha önce de yer verildiği üzere, bu konuda Altmark kararı özellikle yardımın unsurlarının belirlenmesinde önemli bir rol oynamıştır²⁵³. Bu bakımdan, devlet yardımlarının tüm unsurlarını taşıması halinde bir bildirim yükümlülüğünün doğması düşüncesi isabetlidir.

Komisyon'a devlet yardımları kurallarının düzenlenmesi konusunda yetki veren 994/98 sayılı Tüzük, bildirim yükümlülüğünün kapsamı açısından önem taşımaktadır.

²⁵¹ **SINNAEVE/ SLOT**, s: 1163.

²⁵² **EHLERMANN Cladius/ VALERY Anne**, "Giving Meaning to the Condition of Effect on Trade: The Court's Judgment in Xunta de Galicia, a Missed Opportunity?", *European State Aid Law Quarterly (ESTal)*, Vol:5, 2005, s:710.

²⁵³ **Case-280/00AltmarkTrans GmbH, Regierungspräsident vs. Magdeburgv Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH**. Bkz. s: 47.

Uygulamada Komisyon bu yetkisi ile belirli eşikler belirleyen düzenlemeler yaparak, bildirimden muaf tutulan yardım kategorilerini belirlemiştir²⁵⁴.

Ancak, bildirim yükümlülüğünün kapsamına ilişkin olarak, diğer önemli bir sorun da üye devletin, bildirim konu olan bir yardımın bu unsurlarını nasıl takdir edeceğidir. AT Anlaşması'nın 87(1). maddesinde Ortak Pazar ile bağdaşan devlet yardımlarının unsurları Komisyon ve ATAD kararları ile belirlenmeye çalışılmışsa da, hakim görüş bu kavramın hala belirsiz olduğu yönündedir. Sinnave ve Slot, yardım veren üye devletin yardımı bildirme konusundaki takdir hakkını ve bildirim yükümlülüğünü kıyaslamakta ve bu belirsizliği Topluluk Hukuku'nun "*aşıl tendonu*", diğer bir ifadeyle zayıf noktası olarak değerlendirmektedirler²⁵⁵. Komisyon, Topluluk müktesebatının devlet yardımı kavramını "*gri*" tanımlamasını, üye devletin yorumu arasındaki boşluğu, yukarıda ele alınan blok muafiyetler içeren düzenlemeleri ve ATAD kararlarıyla bertaraf etmeye çalışmaktadır. Aşağıda da açıklandığı üzere, Uygulama Tüzüğü ile Komisyon belirli formlar oluşturmuş, inceleme aşaması için gerekli olan bilgi ve belgeler konusunda, bildirim kapsamını belirlemeye çalışmıştır²⁵⁶.

ab. Bildirimin Şekli

AT Anlaşması'nın 88. maddesinin ilk fıkrasından da anlaşılacağı gibi, bildirim yükümlülüğü üye devlete, yani o devletin hükümetine aittir²⁵⁷. Bununla birlikte, üye devletin bildirim yükümlülüğüm sadece merkezî idare tarafından verilen yardımları değil, yerinden yönetim kuruluşları ile tüm kamu kurum ve kuruluşlarını da

²⁵⁴ OJ L 10, Commission Regulation EC No 70/2001 Of 12 January 2001 On The application Of Articles 87 And 88 Of The EC Treaty To to small and medium-sized enterprises, Commission Regulation (EC) No 69/2001 of 12 January 2001 On The application Of Articles 87 And 88 Of The EC Treaty To De Minimis Aid, OJ L 10 Commission Regulation (EC) No 68/2001 Of 12 January 2001 On The Application Of Articles 87 And 88 Of The EC Treaty To Training Aid. Commission Regulation (EC) No 2204/2002 of 12 December 2002 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid for employment. Komisyon; Eğitim, Kobi, İstihdam ve De Minimise ilişkin bu düzenlemelerinde bildirimden muaf tutulan yardımları düzenlemiştir.

²⁵⁵ SINNAEVE/ SLOT, s: 1163.

²⁵⁶ Bkz. s:90.

²⁵⁷ ROSS, "Decentralization", s:97.

kapsamaktadır²⁵⁸. Bu yardım bölgesel yada mahalli bir yönetim tarafından verilmekte olsa dahi, söz konusu “yükümlülüğün doğası” etkilenmemektedir²⁵⁹.

Komisyon ve Usul Tüzüğü’nde bildirim şekline ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Böylesi bir hükmün düzenlenmemesi ve Komisyon’un eksik bir bilgiye dayanarak karar alamaması, usul sürecinin uzun sürmesine neden olmaktadır²⁶⁰.

Komisyon, özellikle eksik bilginin tamamlanması sürecindeki zaman kaybını önlemek, gereksiz bilgiler nedeniyle artan iş yükünü hafifletmek ve prosedürü sadeleştirmek 2004 tarihli Uygulama Tüzüğü ile, bildirim şeklini düzenlenmiş ve bildirim formları oluşturulmuştur²⁶¹.

Bildirim Komisyon’a yapılması gerektiği, Usul Tüzüğü’nde düzenlenmiş olmasına karşın, bu düzenlemede ayrıntılı hükümler bulunmaması, uygulamada bildirim tarihinin tespitinde sorunlar yaşanmasına neden olmuştur. Bu sorunları gidermek amacıyla, Uygulama Tüzüğü’nde ayrıntılı hükümler öngörülmüştür. Buna göre, Bildirim Komisyon Genel Sekreterliği’ne tebliğ edilmektedir. Usul sürecindeki diğer aşamalara ilişkin bilgi ve belgelerin tebliği ise, Komisyon Genel Sekreterliği tarafından belirlenen ilgili Komisyon Genel Müdürlüğü’ne yapılmaktadır.

2006 yılında bildirim, elektronik ortama aktarılmıştır. Buna göre, bildirim, Komisyon Genel Sekreterliği’ne elektronik ortam ve diğer yollarla tebliğ edildiği tarihte yapılmış sayılmaktadır²⁶². Ancak, Usul Tüzüğü’nde bildirim, Komisyon’un yardıma ilişkin karar

²⁵⁸ ODER/TEKİNALP, s:516.

²⁵⁹ ESİN Devlet Yardımları (Teşvik) Sistemi Önerisi, s:13.

²⁶⁰ Usul sürecinin uzun sürmesi, doktrinde ayrıca eleştiri konusu yapılmıştır. Bkz. SINNAEVE/SLOT, s: 1163; REHBINDER, s: 127.

²⁶¹ OJ L140, Commission Regulation (EC) 794/2004 Implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 Laying Down Detailed Rules for the Application of Article 93 of the EC Treaty. Anket şekline benzetilebilecek bu formlarda Komisyon, ön inceleme aşamasında gerekli olan bilgileri istemektedir. Bununla birlikte, Komisyon zorunlu, basit usul ve tamamlayıcı olarak adlandırılabilir üç tür bildirim formu düzenlemiştir.

²⁶² Bu bildirim tarihi, ilgili bildirim Komisyon’a yazılı olarak tebliğinin on günlük süreyi aşmaması halinde geçerlidir. Bu on günlük sürenin aşılması halinde; Komisyon’a yazılı olarak tebliğ edildiği

vermesi için gerekli tüm gerekli bilgi ve belgeler olarak tanımlanmıştır. Bu bakımdan, Komisyon'a denetim sürecinde karar almasını sağlayacak tüm bilgi ve belgelerin Komisyon'a tebliğ edilmesi gerekmektedir. Ön incelemeye ilişkin konuda da inceleneceği üzere, üye devletin eksik bilgi ve belge ile bildirimde bulunması ön inceleme sürecinde özellikle bildirim yapıldığı tarihin belirlenmesi açısından sorun oluşturmaktadır.

b. Ön İnceleme

Ön inceleme süreci, Komisyon'a yapılan eksiksiz bir bildirimle başlamaktadır²⁶³. Komisyon, bu aşamada, bildirimde belirtilen yardımın verilmesi ile bu yardımdan etkilenebilecek tüm unsurları ve şahısları incelemektedir. Komisyon bu incelemeyi, üye devletler tarafından verilen ve şikayetçilerin sağladığı bilgiler ışığında yapmaktadır.

Nitekim, ATAD verdiği bir kararda, Komisyon'un ilgili tarafları bilgilendirme gibi bir yükümlülüğünün bulunmadığını ve bu bildirim yapılmamasının üçüncü kişilerin bilgi edinme haklarının ihlâlini oluşturmayacağını belirtmiştir²⁶⁴. Bu bakımdan, devlet yardımlarının denetim usulüne ilişkin ön inceleme aşaması üye devlet ve Komisyon arasında bir müzakere sürecine benzetilebilir.

Komisyon'un bu aşamada yaptığı inceleme süreyle sınırlandırılmıştır. ATAD ve Komisyon'un kararları doğrultusunda, Usul Tüzüğü'nün 4(5). Maddesi ile, bildirim tamamının veya Komisyon tarafından üye ülkeden istenen ek bilginin Komisyon'a ulaştığı tarihten itibaren, Komisyon'un iki ay içinde karar alması gerektiği hüküm altına

tarih esas alınır. OJ L140/2, Commission Regulation (EC) 794/2004 Implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 Laying Down Detailed Rules for the Application of Article 93 of the EC Treaty

²⁶³ Yeni yardımlarda ön inceleme bildirim ile başlamaktadır. Ancak; yasadışı yardımın sözü konusu olması halinde Komisyon, bu yardımın varlığından şikayet ile haberdar olabilmektedir. Bununla birlikte; Komisyon'un re'sen ön inceleme sürecini de başlatabilmektedir.

²⁶⁴ Case C-225/91 *Matra vs Commission*, para.54. Aktaran: **QUIGLEY/ COLLINS**, s:269.

alınmıştır. Bu süre, ilgili üye devlet ve Komisyon'un birlikte rızası ile uzatılabilmektedir.

ATAD'ın kararından yola çıkarak "*Lorenz süresi*" olarak da adlandırılan bu iki aylık süre, yardıma ilişkin tüm bilgilerin eksiksiz olarak Komisyon'a ulaştığı tarihten itibaren başlamaktadır²⁶⁵. Ancak, yardıma ilişkin eksiksiz bilgi, subjektif bir kavram olmaktan öteye gidememektedir²⁶⁶. Bununla birlikte, bilginin eksik veya tam olması konusunda takdir yetkisi Komisyon'a aittir. Ayrıca bu iki aylık süre, üye devletin Komisyon'un ek bilgi talebine verdiği cevabın Komisyon'a ulaştığı andan itibaren yeniden başlamaktadır. Usul Tüzük'ünün ilgili maddesinde de düzenlendiği üzere, bu iki aylık süre, üye devletin Komisyon'un talep ettiği ek bilgiye ilişkin yanıtının, Komisyon'a ulaştığı andan itibaren yeniden başlamaktadır.

Uygulamada, Komisyon'un bu iki aylık süre içinde herhangi bir karar vermemesi veya ek bilgi talebinde bulunmaması durumunda, üye devlet Komisyon'a bir "bildiri" yaparak konuyu Komisyon'un bilgisine sunmaktadır²⁶⁷. Bu bildiri geçmişe etkili olarak, üye devletin yaptığı bildirim eksiksiz olduğunu tespit etmektedir. Bununla birlikte, üye devlet ilk bildirim ile askıya alınan yeni yardımı uygulamaya koyabilmektedir.

Daha önce de ifade edildiği üzere, üye devletin Komisyon'a yaptığı ilk bildirim ile yeni yardım askıya alınmaktadır²⁶⁸. Bu durumda, üye devlet incelemeye konu yeni yardımı, Komisyon'un olumlu kararı olmaksızın, yürürlüğe koyamamaktadır.

Uygulamada, çoğu kez eksik bilgi ile bildirim yapılmakta ve Komisyon yardıma ilişkin bilginin eksik olması nedeniyle üye devletten ek bilgi talebinde bulunmaktadır. Bu iki aylık sürenin Komisyon'un üye devletten bilgi talebi ile yeniden başlaması ve ön

²⁶⁵ **SCHOHE/ ARHOLD**, s: 8.; **REHBINDER**, s: 127.

²⁶⁶ **SINNAEVE/ SLOT**, s:1167.

²⁶⁷ Söz konusu tebliğ ilgili kaynaklarda "Prior Notice" olarak geçmektedir. **REHBINDER**, s: 127.; **SINNAEVE,/SLOT**, s: 1167.

²⁶⁸ Bkz. s: 86.88.

inceleme süresinin özellikle bu bilgi alışverişi nedeniyle uzaması ayrı bir eleştiri konusudur²⁶⁹.

Eksik bilgi ile bildirimde Komisyon, 15 iş günü içinde ek bilgi talebinde bulunmaktadır²⁷⁰. Komisyon, bilgi ve belgelerin tamamlanmasına ilişkin talebinde ise ayrıca bir süre belirlemekte ve bu süre içinde eksikler tamamlanmazsa, ek süre vererek ikinci bir talepte bulunmaktadır²⁷¹. Uygulamada, üye devlet, Komisyon'un ek bilgi talebine verdiği cevabını Komisyon'a tebliğ etmekte, Komisyon da ilgili cevabın tebliğ tarihini üye devlete bildirmektedir. Bu bildiri ile yukarıda ifade edilen iki aylık sürenin başlangıç tarihi netlik kazanmaktadır.

Üye devletin, bu ek süre süre içinde de eksikleri tamamlamaması veya talep edilen bilgi ve belgelerin mevcut olmadığı gerekçesi ile Komisyon'a başvurmaması durumunda, bildirim geri çekilmiş sayılmaktadır ve bu durum üye devlete bildirilir.

Uygulama tüzüğü ile getirilen bildirimden geri çekilmesi yaptırımı ile üye devletin inceleme sürecini kasten uzatması engellenmeye çalışılmıştır²⁷². Nitekim, üye devlet, bildirimde konu olan yardımı bu süreç içinde yürürlüğe koyamamaktadır. Bu durumda, üye devletin bu yardımı yürürlüğe koyabilmesi için Komisyon'a yeni bir bildirim yapması gerekmektedir.

Ön inceleme aşamasında, üye devlete oldukça önemli bir hak da tanınmıştır. Buna göre, üye devlet, ek bilgi talebinde istenen bilgilerin mevcut olmadığını veya bu bilgileri daha önce Komisyon'a tebliğ ettiğini bildirebilmektedir. Komisyon'un bu konuda bir takdir hakkı bulunmamaktadır. Bu durumda, Komisyon üye devletin bu bildirimini

²⁶⁹ REHBINDER, s: 127.

²⁷⁰ Uygulama Tüzüğü; Komisyon tarafından sürece ilişkin tebliğ edilecek belgelerin üye devletin daimi temsilciğine yapılmasını öngörmektedir. Commission Regulation (EC) 794/2004 Implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 Laying Down Detailed Rules for the Application of Article 93 of the EC Treaty.

²⁷¹ Komisyon uygulamasında üye devlete ek bilgi için genellikle 20 günlük süre tanınmaktadır. **European Commission**, Vademeccum on State Aids, EC Press, Brussels 2003, s: 9.

²⁷² SINNAEVE/ SLOT, s:1168.

bağlıdır. İki aylık ön inceleme süresi üye devletin bu bildirimini ile başlamış sayılmaktadır. Sinnaeve ve Slot'a göre, bu hüküm ile üye devlet kendi bildirimine ilişkin olarak söz sahibi olabilmekte ve sürecin hızlandırılmasında rol oynayabilmektedir²⁷³.

Bildirim sürecinde de belirtildiği üzere, ön inceleme aşamasında eksik bilginin tamamlanmasına ilişkin bu sorunların giderilmesi amacıyla Uygulama Tüzüğü'nde formlar oluşturulmuştur²⁷⁴. Bu formlar, ön inceleme sürecini sadeleştirmek amacıyla düzenlenmişlerdir. Kanımızca, bu formlar ön inceleme aşamasında bildirim tamamlanmasına ilişkin kolaylık sağlamaktadırlar. Bununla birlikte, Komisyon ön inceleme aşamasında yeterli bilgiye ulaşamaması halinde resmî soruşturmayı başlatabilmekte ve eksik bilgi ve belgeleri bu sürece dahil olan diğer ilgili kişiler vasıtası ile de sağlayabilmektedir.

Yukarıda ifade edilen bilgiler ışığında, ön inceleme üye devletten eksik bilgi ve belgelerin temin edilmesi ve resmî soruşturma usulü açısından önemli bilgi ve belgelerin toplanması süreci olarak da ifade edilebilir. Ön inceleme aşaması dosya üzerinden yapılan incelemedir²⁷⁵.

Bu bakımda ön inceleme sürecine ilgili üçüncü kişiler dahil edilmemiştir. Sinnaeve ve Slot, Usul Tüzüğü'nün bu düzenlemesini, ATAD'ın Sytraval kararı ile açıklamaktadırlar²⁷⁶. ATAD bu kararında, Komisyon'un AT Anlaşması'nın 81. ve 82. maddesine kapsamında şikayette bulunan kişilerle karşılıklı müzakere yapma yükümlüğü bulunmasına karşın, devlet yardımları konusunda Komisyon'un böyle bir zorunluluğu bulunmadığına karar vermiştir²⁷⁷. Bu bakımdan, ATAD'ın kararında esas

²⁷³ **SINNAEVE/ SLOT**, s:1168.

²⁷⁴ Bu formlar, Uygulama Tüzüğü'nün ilk ekinde yayımlanmıştır.

²⁷⁵ **CINI** (2000), s.11.

²⁷⁶ Case C- 367/ 95, Sytraval Aktaran, **SINNAEVE/ SLOT**, s:1170.

²⁷⁷ CF DURAND, S.Van RAEPENBUSCH, "Les principaux développements de la jurisprudence de la Cour de Justice et du Tribunal de Première Instance" *Cashier de Droit Européen*, No: 3-4,1999. Aktaran: **TEZCAN**, "AB Hukuku'nda Devlet Yardımları", s:49.

alınan genel ayırım bir benzeri Usul Tüzüğü'nde ön inceleme ve resmî soruşturma aşamalarında üçüncü kişilerin dinlenmesine ilişkin olarak yapılmaktadır²⁷⁸. Kısaca, ön inceleme süresi, üye devlet ve Komisyon arasında geçen ve dosya üzerinden inceleme yapılan bir süreç olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bakımdan, ön inceleme aşaması Komisyon'un yardıma ilişkin ilk izlenimini ortaya koymaktadır²⁷⁹.

Komisyon ön inceleme sonucunda, yardıma ilişkin üç farklı karar alabilmektedir. İlk olarak, Komisyon, incelemeye konu olan yeni yardımın AT Anlaşması'nın 87. maddesi kapsamında bir devlet yardımı oluşturmadığına karar verebilir. Bu durumda, üye devlet Komisyon'a bildirdiği yeni yardımı veya yardım tasarısını yürürlüğe koyabilmektedir. Bu kararın özeti, ATRG'de yayımlanır. Belirtilmelidir ki, bu karar mutlak veya kesin hüküm olarak kabul edilememektedir. Şayet ilgili devlet yardımı daha sonra devlet yardımı niteliğini kanırsa, Komisyon tekrar inceleme başlatabilir²⁸⁰.

Sonuç olarak, bu karar ile yardıma ilişkin hukukî belirlilik sağlanmış olmaktadır. Bunun ötesinde, Komisyon'un bu yardımı sonradan Ortak Pazar ile bağdaşır bulmaması halinde, yardımın geri ödenmesine karar veremez²⁸¹.

İkinci olarak, Komisyon, incelediği yardımın AT Anlaşması 87. maddesinde belirtilen unsurları taşıdığı, ancak yardımın muafiyet kapsamında değerlendirilmesi gerektiğine karar verebilir. Komisyon bu kararında, AT Antlaşması'nın ilgili hükümleri çerçevesinde yardıma esas teşkil eden muafiyet hükümlerini, kararında açıkça belirtmek zorundadır. Üye devlet, yeni yardıma ilişkin kararın ATRG yayımlanmasını takiben bu yardımı yürürlüğe koyabilmektedir. Ortak Pazar ile bağdaşır bulunan bir devlet artık mevcut devlet yardımı kategorisinde değerlendirilmektedir²⁸². Böylesi bir yardım, Komisyon'un mevcut yardımlara ilişkin daimi denetimi altına girmektedir.

²⁷⁸ **SINNAEVE/ SLOT**, s:1170.

²⁷⁹ **CINI** (2000), s.11; **SCHOHE/ ARHOLD**, s: 9.

²⁸⁰ **ODER/TEKİNALP**, s: 519.

²⁸¹ **SINNAEVE/ SLOT**, s:1170.

²⁸² **ODER/TEKİNALP**, s: 519.

Son olarak, Komisyon, ön inceleme aşamasından sonra üye devlet tarafından bildirilen yardımın Ortak Pazar ile bağdaşır olmadığına ilişkin şüphelerinin devam etmesi halinde ise, “*resmî soruşturmayı başlatma kararı*” alır ve AT Antlaşması’nın 88(2) ve Usul Tüzüğü’nün 6. maddesi çerçevesinde resmî soruşturmayı başlatır²⁸³. Bu durumda ise, üye devletin incelemeye konu olan yeni yardımı askıda kalmaya devam etmekte ve üye devlet bu yardımı yürürlüğe koyamamaktadır.

Komisyon, incelemeye konu olan devlet yardım hakkında resmî soruşturma açmaya karar verdiği takdirde bunu bir hüküm ile karar altına almaktadır. Ortak Pazar ile bağdaşırılığı şüpheli olan devlet yardımları hakkında soruşturma açmak, Komisyon için bir yükümlülüktür. Bu bakımdan, Komisyon’un soruşturma açıp açmama konusunda takdir yetkisi bulunmamaktadır²⁸⁴. Resmî soruşturmayı başlatma kararı, bu karara etkili olan, nedenleri ve ilgili hükümleri özetlemekte, ilk inceleme sonucunda hangi unsurun yardım oluşturduğunu içermekte ve Komisyon’un Ortak Pazar ile uyumu konusundaki şüphelerini oraya koymaktadır. Bu kararın özeti, ATRG’de yayımlanır.

Özetle, Komisyon’un ön inceleme aşamasına ilişkin verdiği tüm kararlar, ATRG’de yayımlanır. Komisyon’un ön inceleme sürecine ilişkin kararları bağlayıcı nitelikte ve doğrudan etkiye sahiptir. Bununla birlikte, Komisyon’un bağlayıcı tüm tasarruflarının yargı denetimine tabi olması esası gereği bu kararların ATAD’da yargısal denetimi de mümkündür.

Daha önce de açıklandığı üzere, Komisyon’un belirtilen süre içinde herhangi bir karar almaması durumunda, Komisyon tarafından yardıma izin verilmiş sayılmaktadır²⁸⁵. Diğer bir deyişle, Komisyon’un ön inceleme süresini eylemsiz

²⁸³ Usul Tüzüğü’nün 4. maddesinin İngilizce metninde resmi soruşturmayı başlatma kararı, “*decision initiate the formal investigation procedure*” olarak ifade edilmektedir. OJ L 083 , 27/03/1999, Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999, laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty.

²⁸⁴ ODER/TEKİNALP, s:521.

²⁸⁵ Bkz. s:85.

geçirmesi halinde ATAD, devlet yardımının uygulanabileceğine karar vermiştir²⁸⁶. Bu durumda, üye devlet bu durumu Komisyon'a tebliğ ederek yardımı yürürlüğe koyabilmektedir.

c. Resmî Soruşturma

Komisyon, yeni yardımlara ilişkin ön inceleme aşamasından sonra bu yardımın veya yardım tasarısının Ortak Pazar ile bağdaşırılığı konusunda ciddi şüphelerinin bulunması halinde, söz konusu yardım hakkında resmî soruşturma usulünü başlatmaktadır²⁸⁷. Komisyon'un resmî soruşturma sürecini başlatan bu kararında; Komisyon, incelemeye konu olan yardım konusunda ilk değerlendirmesini, karara esas teşkil eden ilgili unsurları ve yardımın Ortak Pazar ile bağdaşırılığı konusunda şüphelerini belirtmektedir.

Komisyon resmî soruşturma usulünü başlatan kararında ayrıca bir süre belirlemede ve ilgili üye devlete ve diğer taraflara bu süre içinde, bu konuda görüşlerini sunmaları için çağrıda bulunmaktadır. Usul Tüzük'ünün 6 (2). maddesine göre bu süre bir ayı geçemez, ancak, Komisyon tarafından gerekli görülen hallerde bu süre uzatılabilmektedir. Bu bir aylık süre içinde üye devlet Komisyon'un resmî soruşturmayı başlatma kararı ile ilgili yardıma ilişkin görüşünü sunabilmekte, Komisyon'a soruşturmaya konu olan yardımla ilgili değişiklik önerebilmektedir.

²⁸⁶ Case C-120/73, Lorenz vs. Germany.

²⁸⁷ Yeni yardımlar dışında Komisyon şu hallerde resmi soruşturmayı başlatma kararını almaktadır: Komisyon'un ön inceleme aşamasından sonra da yardımın Ortak Pazar ile uyumluluğu konusunda şüphelerinin bulunması; mevcut bir yardımın Ortak Pazar ile bağdaşmadığına karar vermesi ve üye devletin Komisyon'un söz konusu yardımın değiştirilmesine veya ortadan kaldırılmasına ilişkin önerisini reddetmesi; Komisyon'un yanlış bilgiye dayanarak verdiği herhangi bir yardım önerisinin devlet yardımı oluşturmadığına veya Ortak Pazar ile uyumlu olduğuna ilişkin kararını geri çekmesi ve yeni bir karar alması; Komisyon'un yasadışı bir yardımı tespit etmesi ve tasarımın Ortak Pazar ile bağdaşırılığı konusunda şüphelerinin bulunması; Komisyon'un, karara uygun kullanılmayan yardımı soruşturma kararı almasıdır.

Ön inceleme aşamasından farklı olarak, herhangi bir ilgili de bu konudaki görüşünü Komisyon'a sunabilmektedir²⁸⁸. ATAD İntermills kararında, devlet yardımlarının denetiminde usul sürecinde dinlenmesi gereken ilgili kişileri yardımdan yararlanan ile birlikte yardımdan menfaatleri etkilenen üye devletler, gerçek kişiler, aynı pazarda rekabet eden tüm teşebbüsler ve teşebbüs ortaklıkları olarak belirlemiştir²⁸⁹. Bununla birlikte, tüketiciler, aracılar ve teşebbüs çalışanları da Komisyon'a ilgili kişiler olarak görüşlerini sunabilirler²⁹⁰. Oder de, Intermills kararına atıfta bulunarak “*menfaati etkilenenler*” kıstasıyla soruşturmaya katılanların kapsamını mümkün olduğunca geniş tutmak gerektiğini belirtmektedir²⁹¹.

İlgili tarafların olaya ilişkin Komisyon'a sundukları görüşleri, yardımda bulunan veya bulunacak olan üye devlete bildirilmektedir. Bununla birlikte, görüşlerini sunan ilgili üçüncü kişiler isimlerin saklı tutulmasını Komisyon'dan isteyebilmektedirler. Ancak, bunun tam tersi bir durum, diğer bir ifadeyle üye devletin veya diğer ilgililerin yardıma ilişkin görüşlerinin ilgililere bildirilmesi söz konusu değildir. ATAD'ın Sytraval kararında açıklandığı üzere, devlet yardımları konusunda ilgili kişiler sadece tanık olarak dinlenmekte ve görüşlerini sunmaktadırlar. Nitekim, İDM, Intermills kararından farklı olarak, British Airways kararında, üye devlet ve Komisyon arasındaki bu idarî denetim sürecinde, Komisyon'un ilgililere ayrıca ATRG'de bildirimde bulunması sorumluluğunun, Komisyon'un resmî soruşturma sürecinde karar alması yükümlüğü ile sınırlandırılması gerektiğine karar vermiştir²⁹².

Özellikle ilgililerin sayısının oldukça fazla olması nedeniyle, Komisyon'un görüşlerinin sunan kişilere ayrıca tebligat yapma gibi bir zorunluluğu bulunmamaktadır. ATAD 84/82 sayılı kararında, ATRG'de yayımlanan tebliğin amacının, komisyon kararı

²⁸⁸ **SCHOHE/ ARHOLD**, s:9.

²⁸⁹ Case C- 323/82 Intermills vs Commission Aktaran; **QUIGLEY/ COLLINS** s: 285. ; **TEZCAN**, “AB Hukuku'nda Devlet Yardımları”, s:49.

²⁹⁰ Case C- 323/82 Intermills vs Commission, per Advocate General Verloren van Themaat, p: 3837. Aktaran; **QUIGLEY/ COLLINS**.; s:285.

²⁹¹ **ODER/TEKİNALP**, s:522.

²⁹² Cases T-371//94 –394/94, British Airways vs Commission. Aktaran: **QUIGLEY/ COLLINS**.; s:285.; **SCHOHE/ ARHOLD**, s:9.

ile başlayan resmî soruşturmaya tüm ilgililerin dahil edilmesi olduğuna ve ancak bu şekilde Komisyon'un olayın tüm unsurları hakkında bilgi sahibi olabileceğine karar vermiştir²⁹³. ATAD, aynı yönde *Intermillis* kararında, Komisyon kararının ATRG'de yayımlanmasının sadece Komisyon'un yardıma ilişkin ön inceleme sonrasındaki görüşünü yansıtmak amacını taşımadığına, ilgililerin görüşlerini sunmasına hizmet ettiğine karar vermiştir²⁹⁴. İlgililerin bu şekilde denetim sürecine dahil edilmediği devlet yardımları denetimi, bu bakımdan üye devlet ve Komisyon'un taraf olduğu ihlâl davası usulüne benzemektedir²⁹⁵.

Üye devletin, bu üçüncü kişilerin sundukları görüş ve iddialara cevap verme hakkı bulunmaktadır. Bu bakımdan, üye devlete iddialara ilişkin savunmasını sunabilmesi için ayrıca bir ay süre tanınmaktadır. Komisyon uygun gördüğü takdirde bu süreyi de uzatabilmektedir.

Her halükârda, Komisyon eksiksiz bildirim yapıldığı tarihten itibaren onsekiz ay içinde karar vermelidir²⁹⁶. Özellikle ön inceleme süresinde bildirim tamamlanması sürecindeki sorunlar nedeniyle, onsekiz aylık bu süre doktrinde eleştiri konusudur²⁹⁷. Ancak bu süre, Komisyon ve ilgili üye devletler arasında iki tarafın rızasıyla bir anlaşma ile uzatılabilmektedir. Bu sürenin sona ermesi veya üye devletin talebi ile Komisyon iki ay içinde elindeki bilgiler ışığında karar verebilmektedir.

Komisyon'un yardıma ilişkin "*nihai kararı*" ATRG'de yayımlanmaktadır. Bu kararın birer nüshası da, yardımla ilgili görüşünü Komisyon'a sunan ilgili taraflara tebliğ edilmektedir.

²⁹³Case C-84/82 Germany vs. Commission, **QUIGLEY/ COLLINS.**; s:285.

²⁹⁴Case C- 323/82 Intermills vs Commission.

²⁹⁵CF DURAND, S.Van RAEPENBUSCH, "Les principaux développements de la jurisprudence de la Cour de Justice et du Tribunal de Première Instance" *Cashier de Droit Européen*, No: 3-4,1999. Aktaran: **TEZCAN**, "AB Hukuku'nda Devlet Yardımları", s:49.

²⁹⁶2004 sayılı Uygulama Tüzüğü'nün 4.(3) maddesinde; Komisyon'un, aynı düzenlemenin 4(2). maddesinde belirlenen esaslar kapsamında mevcut yardımda değişiklik yapılması ve bunun basit usulle bildirilmesi durumunda; bir ay içinde karar alması gerektiği düzenlenmiştir.

²⁹⁷**REHBINDER**, s: 127; Bkz: **SINNAEVE/ SLOT**, s:1172.

d. Nihâî Karar

Usul Tüzük'ünün 7. maddesinde resmî soruşturmayı sona erdiren Komisyon kararları belirtilmiştir. Buna göre;

Komsiyon'un yardımın Ortak Pazar ile bağdaştığına karar vermesi,

- Yardımın, AT Anlaşması'nın 87 (1). maddesinde belirtilen unsurları taşımasına karşın, muafiyet kapsamında yer aldığına karar vermesi, (*olumlu karar*)
- Komisyon'un, olumlu kararında yardımın belirli yükümlülüklerin yerine getirilmesi halinde Ortak Pazar ile bağdaştığına karar vermesi, (*koşullu karar*)
- Komisyon'un yardımın Ortak Pazar ile bağdaşmadığına karar vermesi, (*olumsuz karar*)

halinde yardıma ilişkin resmî soruşturma sona ermektedir.

Komisyon, yardımın Ortak Pazar ile bağdaşır olduğuna ve AT Anlaşması 87. maddesi kapsamında bir devlet yardımı oluşturmadığına karar verebilmektedir. Bunun iki nedeni olabilir.

İlk olarak, Usul Tüzüğü'nün 4(2). maddesinde ifade edilen resmî soruşturmayı başlatan Komisyon kararında; yardımın Ortak Pazar ile bağdaşır olabilmesi için, üye devlete herhangi bir yükümlülük getirilmemektedir. Uygulamada ise, resmi soruşturma aşamasında üye devlet, Komisyon'a, bildirimi yapılan yardım tasarısına ilişkin olarak değişiklik teklif edebilmektedir²⁹⁸. Komisyon, bu yardıma ilişkin üye devletin yerine getirdiği değişiklikleri yerinde bularak, yardımın Ortak Pazar ile bağdaşır olduğuna karar verebilir.

İkinci olarak, Komisyon, yardımın AT Anlaşması'nın 87(1).maddesinde belirtilen devlet yardımı unsurlarını taşımasına karşın, bu yardımın muafiyet kapsamında bir

²⁹⁸ SINNAEVE/ SLOT, s:1171.

yardıma olduğuna karar verebilir. Usul Tüzüğü'nün Komisyon bu kararında, yardımın AT Anlaşması'nın muafiyete esas teşkil eden hükmünü de açıkça belirtmelidir. Kararın yayımlandığı tarihten itibaren, üye devlet yardımı yürürlüğe koyabilmektedir.

Üçüncü olarak, Komisyon koşullu kararında ise, yardıma ilişkin üye devletin yerine getirmesi gereken yükümlülükleri veya koşulları eklemektedir. Bu yükümlülükler üye devleti bağlayıcı niteliktedir. Üye devlet kararda belirtilen bu yükümlülükleri yerine getirdiği takdirde, yardım Ortak Pazar ile bağdaşır kabul edilmektedir²⁹⁹.

Çerçeve ve ilke kararları ile denetim konusunda ifade edildiği üzere, Komisyon'un, üye devletlere yükümlülükler dayatarak yaptığı bu denetim, Komisyon'un devlet yardımlarının denetiminde oldukça sık kullandığı bir yöntemdir. Usul Tüzüğü ile koşullu kararın düzenlenmesiyle Komisyon'un bu süregelen uygulaması ilk defa yasalaştırılmıştır³⁰⁰.

Son olarak, Komisyon yardımın Ortak Pazar ile bağdaşırılığı konusunda şüphelerinin kesinleşmesi halinde Komisyon yardıma ilişkin olumsuz karar almaktadır. Uygulamada Komisyon'un kararları hem olumsuz hem de olumlu kararları kapsayabilmektedir³⁰¹. Bu durumda, yardımın bir bölümü Ortak Pazar ile bağdaşır kabul edilmekte ve üye devlet yardımın bu kısmını yürürlüğe koyabilmektedir. Komisyon'un olumsuz karar vermesi halinde ise, üye devlet söz konusu bu yardımı yürürlüğe koyamamaktadır.

88(2)'inci madde uyarınca olumsuz ve koşullu kararlarının yerine getirilmesi için Komisyon bir süre öngörmek durumundadır. Öngörülen süre içerisinde üye devletin karara uymaması durumunda ise yine 88(2)'inci maddeye göre Komisyon konuyu,

²⁹⁹ Uygulamada ise; koşullu karar; ilgili üye devletlerle müzakereler yapılarak verilmektedir.

ODER/TEKİNALP, s:523

³⁰⁰ **SINNAEVE/ SLOT**, s:1172.

³⁰¹ **QUIGLEY/ COLLINS.**; s:291.

Anlaşma'nın ihlâli usulünde ön inceleme aşamasını başlatmadan ATAD'a havale edebilmektedir³⁰².

e. Kararın Geri Alınması

Komisyon, bildirim, ön inceleme kararı veya resmî soruşturmayı sona erdiren kararında esasa etkili olan bilgilerin doğru olmaması nedeniyle, bu kararlarını geri alabilmektedir Komisyon'un bu yetkisi, Usul Tüzüğü'nün 9. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Komisyon böyle bir kararı almadan önce, üye devletin konuya ilişkin görüşlerini almak zorundadır. Komisyon'un, kararını geri alması ile resmî soruşturma usulünü yeniden başlatmaktadır.

2. Mevcut Yardımların Denetimi

a. Mevcut Yardımların Daimi Denetimi

Komisyon, üye devletler ile işbirliği içinde, AT Antlaşması'nın 88 (1). maddesi ve Usul Tüzüğü'nün 17. maddesi çerçevesinde üye devletlerde bulunan tüm yardımları daimi denetimi altında tutmaktadır. Bu bakımdan, mevcut yardımlar, Komisyon'un sürekli denetimine tabi bir konudur. Bu denetimin bir parçası olarak, Komisyon üye devletlere “*gelişim gösteren ve işlevsel bir Ortak Pazarın gereksinimi*” olan uygun önlemleri alması için öneride bulunabilmektedir³⁰³.

Komisyon 1989 yılından itibaren, verildiği tarihte Ortak Pazar ile bağdaşan fakat ekonomik koşulların değişmesi ile artık Ortak Pazar ile bağdaşır olamayacağını düşündüğü yardımları da denetlemeye başlamıştır. Nitekim, Komisyon'un bu uygulaması, Usul Tüzüğü'nde de gözetilerek, bu nitelikteki yardımlar mevcut yardım tanımına dahil edilmiştir.

³⁰² **EC Commission** , State Aid Policy, Volume 2B, 1999, s:35.

³⁰³ **EC Commission**, Competition Law in the European Communities, Rules Applicable to State Aid, Directorate General for Competition, Volume IIA, Brussels 1999, s:24.

Mevcut yardımların sürekli denetlenmesi çerçevesinde, üye devletler ulusal düzeyde mevcut yardım ve yardım tasarılarına ilişkin yıllık raporlar hazırlamakta ve bu raporları Komisyon'a sunmaktadır³⁰⁴. Üye devletlerden alınan yıllık raporlar ışığında, Komisyon tarafından üye devletlere uygun önlemler bildirilmektedir. Komisyon, bu kapsamda, hem üye devletlerin münferit yardım tasarılarını, hem de Topluluk çapında belirli sektör ve tipteki yardımları gözden geçirmiş ve bu tür mevcut yardımların büyük bir kısmının özellikle üye devletler arasında ticareti olumsuz etkilediğine ve rekabeti bozduğuna karar vermiştir³⁰⁵.

b. Tavsiye Kararı ile Denetimi

Komisyon mevcut bir yardımın bundan sonra Ortak Pazar ile bağdaşmadığına karar verirse, üye devlete ilk incelemeye ilişkin kararını bildirmektedir. Üye devletin bu konuda görüşünün alınması için süre bir aydır. Ancak istisnaî durumlarda, bu süre Komisyon tarafından uzatılabilmektedir³⁰⁶. Bu aşamadan sonra, Komisyon ilgili üye devlete Ortak Pazar'ın sürekli gelişimi ve işleyişi için gereken uygun önlemleri önermektedir.

³⁰⁴ **SMITH Mitchell**, "How Adaptable Is The European Commission? The Case of State Aid Regulation", Journal Of Public Policy, Cambridge University Press, Sayı:21-3, 2001, s: 227 **CINI Michelle**, "Soft Law Approach: Commission Rule Making In The EU's State Aid Regime", Journal Of European Public Policy, Taylor & Francis Ltd. Press, No:8-2, April 2001, s:196. **EC European Commission**, State Aid Rules, Volume IIB, 1997, s:36.; Bununla birlikte; 2004 tarihli uygulamama Tüzüğü ile üye devlet tarafından hazırlanan yıllık raporların esasları belirlenmiştir. Bununla birlikte; üye devletin yıllık raporları, sadece devlet yardımlarının izlenmesi amacını taşımakta; bu yardımlar için üye devletlerin bildirim yükümlülüğünü ortadan kaldırmamaktadır. OJ L140/3, Commission Regulation (EC) 794/2004 Implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 Laying Down Detailed Rules for the Application of Article 93 of the EC Treaty. Mevcut yardımlar özellikler üye devletlerin arasındaki ticareti olumsuz etkileme kapsamında konuya ekonomik analizlerle de yaklaşılmaktadır. Bu konuda bkz. **COLLIE David R.**, "State Aid In The European Union: The Prohibition Of Subsidies In An Integrated Market", International Journal of Industrial Organization, Elsevier Science B.V., Sayı: 18, 2000, s: 868.

³⁰⁵ **EC Commission**, XIXth Report on Competition Policy (1989), points:120-121.; **EC Commission**, XXth Report (1990), point:171.; **EC Commission**, XXIst Report (1991), point.13.

³⁰⁶ OJ L 083, 27/03/1999, Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999, laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty.

İlgili üye devlet tarafından kendisine sunulan bilgiler ışığında Komisyon, mevcut yardımın Ortak Pazar ile bağdaşmadığına karar verirse, bir ‘‘Tavsiye Metni’’³⁰⁷ hazırlar. Söz konusu belge ile Komisyon, üye devletten mevcut yardımın esasına ilişkin bir değişik yapılmasını veya mevcut yardımın tamamen ortadan kaldırılmasını veya usule ilişkin değişikliklerin yerine getirilmesini ister.

Bu belgenin hukuksal bağlayıcılığı bulunmamakla birlikte, üye devletin kabulü durumunda önemli hukuksal sonuçlar doğurmaktadır³⁰⁸. Üye devletin bu önerilen tedbirleri kabul etmesi ile, ilgili devlet bu metinle bağlı hale gelmektedir. Üye devlet önerilen tedbirler doğrultusunda ve belirtilen koşullarda söz konusu yardımı değiştirmek veya sona erdirmek yükümlülüğü altına girmektedir. Tavsiye metninin kabulü, üye devlet ile birlikte Komisyon’u da bağlamaktadır. Tedbirlerin uygulanması için belirli bir tarihin belirlendiği durumlarda, Komisyon tek taraflı olarak bu süreyi değiştirememektedir.

AT Antlaşması’nın 249. maddesinde de belirtildiği üzere, Komisyon tavsiyelerinin herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ancak, Usul Tüzüğü’nün 19 (1). maddesi ve ATAD çeşitli kararlarında, bu tavsiye metninin üye devlet tarafından kabulü halinde bağlayıcı duruma geleceğine hükmedilmiştir³⁰⁹. Üye devletin bu tavsiye metnini kabul etmesi durumunda, buna ilişkin bir ‘*bildiri*’³¹⁰, ATRG’inde yayımlanmaktadır.

Belirtilen hükümler çerçevesinde, ilgili üye, devlet Komisyon’un önerilerini kabul etmez ve itiraz ederse, Komisyon bu itirazları dikkate alır. Ancak bu durumda, Komisyon tavsiye metnini yürürlüğe koyamamakta, AT Antlaşması’nın 88 (2). maddesi

³⁰⁷Usul Tüzüğü’nün 18. maddesi ‘‘Recommendation proposing appropriate measures’’ olarak belirtilmektedir. OJ L 083 , 27/03/1999, Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999, laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty.

³⁰⁸**BELLAMY/ CHILD**, s:1253; Komisyon özellikle çerçeve ilke kararları ile denetiminde bu yola başvurur. **SINNAEVE/ SLOT**, s:1172.

³⁰⁹Case C- 288/96, Germany vs. Commission. Aktaran: **BELLAMY/ CHILD**, s: 1253.

³¹⁰Usul Tüzüğü’nün 26(1). maddesinde ‘‘notice’’ olarak ifade edilmiştir. . OJ L 083 , 27/03/1999, Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999, laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty.

kapsamında yeni yardımlara ilişkin uygulanan denetim usulü başlatılmaktadır³¹¹. Bu itibarla, yeni yardımların denetlenmesi aşamasında belirttiğimiz esaslar mevcut yardımlar açısından da geçerli olmaktadır.

Yeni yardımlara ilişkin denetim usulünden farklı olarak, Komisyon mevcut bir yardımın Ortak Pazar ile uyuşmadığı yönünde karar alıncaya kadar, ilgili mevcut yardım yürürlükte kalabilmektedir. Diğer bir deyişle, denetim usulünün başlatılması kararı, mevcut yardımları askıya alıcı niteliğe sahip değildir. Nitekim, ATAD, Komisyon kararının geriye etkili olmadığına karar vermiştir. Bu bakımdan, mevcut yardımlar, Komisyon'un yardıma ilişkin olumsuz karar verinceye kadar Ortak Pazar ile bağdaşan yardım olarak kabul edilmektedir³¹². Görüldüğü gibi, Komisyon'un söz konusu yardımı yeniden gözden geçirmeye karar vermesi ve resmî soruşturma sürecini başlatması halinde, üye devletin, Komisyon nihaî kararını verinceye kadar ilgili mevcut yardımın yürürlüğünü durdurma gibi bir yükümlülüğü bulunmamaktadır³¹³.

3. Yasadışı Yardımların Denetimi

a. Yasadışı Yardımların İncelemesi

Yasa dışı yardımların denetimi konusu, Usul Tüzüğü'nde yeni yardımların denetimine ilişkin hükümlerden ayrı olarak ele alınmıştır. Bu bakımdan, yasadışı yardımların denetimi, yeni yardımlara uygulanan denetim usulünden bazı yönleriyle ayrılmaktadır.

³¹¹ Çerçeve ve ilke kararlarına ilişkin başlıkta da açıklandığı üzere, Komisyon çoğunlukla bu tavsiye kararlarının kabul edilmemesi halinde; üye devletin tavsiye kararını kabul etmesi için; üye devlet tarafından tüm mevcut yardımlar hakkında inceleme başlatabilmektedir.

³¹² Case C- 177/78, Pigs and Bacon Commission v McCarren. Aktaran: **QUIGLEY/COLLINS**, s:373. ; Case C-77/72 Carmine Capolongo v Azienda Agricola Maya. Aktaran: **JESTEADT Thomas/ DERENNE Jacques/ OTTOVANGER Tom R.**, Study On The Enforcement of State Aid Law At National Level, Mart 2006, s: 38.

³¹³ Case C-400/99, Italy vs Commission.

Daha önce de belirtildiği üzere, AT Anlaşması'na aykırı nitelikte veya bildirim tabi olmasına rağmen bir yardımın Komisyon'a bildirilmeyerek yürürlüğe konulan yardım, “*yasadışı yardım*” olarak nitelendirilmiştir³¹⁴. Bu bakımdan, Komisyon genel olarak bu yardımların varlığından, üçüncü kişilerin şikayetleri vasıtasıyla haberdar olabilmektedir³¹⁵. Bununla birlikte yasadışı yardımlara ilişkin Komisyon re'sen inceleme de başlatabilir³¹⁶. Ancak, bu inceleme süreci yeni yardımların ön inceleme sürecinden farklılık göstermektedir.

Komisyon'un bu aşamada yaptığı inceleme yeni yardımların denetim usulü ile aynıdır. Ancak, Usul Tüzüğü ile Komisyon'un, yeni yardımlara ilişkin denetim sürecindeki ön inceleme ve resmî soruşturma aşamalarında belirtilen sürelerle bağlı olmadığı düzenlenmiştir³¹⁷. Nitekim, kanun koyucunun AT Anlaşması'nın bildirim yükümlülüğüne ilişkin 88(2). maddesini ve Topluluk organı Komisyon kararlarının bağlayıcı hükümlerini ihlâl eden üye devleti, bu bakımdan korumadığı sonucu ortaya çıkmaktadır³¹⁸.

Bu kapsamda, yasadışı yardımlara ilişkin denetim sürecindeki sürelerle ilişkin ATAD Gestevison kararında, bildirim tarihi ile başlayan ön inceleme aşamasındaki iki aylık sürenin, bildirimi yapılmayan yardımlar için doğal olarak söz konusu olmadığına karar vermiş, Komisyon'un süreye ilişkin takdir yetkisinin sınırsız olmadığını belirtmiştir. Bu açıdan, Komisyon yasadışı yardımlarda makul bir süreyi gözetmeli ve kararında sürenin uzamasına ilişkin haklı nedenlerini belirtmelidir³¹⁹.

³¹⁴ Bkz. s: 86.

³¹⁵ **SMITH Mitchell P.**, “How Adaptable is the European Commission? The Case State Aid Regulation.” *Journal Of Public Policy*, 21/2001, s: 221.; **SCHOHE/ ARHOLD**, s: 9.

³¹⁶ OJ C/318, 1995 Commission Notice on Cooperation Between National Courts and The Commission in the State Aid Field. ; **SINNAEVE/ SLOT**, s:1175.

³¹⁷ Usul Tüzüğü'nün 13. maddesi.

³¹⁸ **SINNAEVE/ SLOT**, s:1175.

³¹⁹ Case T-95/96 Gestevison Telecinco vs Commission. Aktaranlar: **QUIGLEY/COLLINS**, s:373.; **SINNAEVE/ SLOT**, s:1175.

b. Yasadışı Yardıma İlişkin İhtiyati Tedbir Kararları

Komisyon eski uygulamalarında, AT Antlaşması'nın 88(3). maddesinin ihlâli sonucu verilen bir yardımın söz konusu olması halinde, 88(2). madde veya 226. madde çerçevesinde doğrudan ATAD'a başvurmakta ve yardımın durdurulması için ihtiyatî tedbir talebinde bulunmaktaydı³²⁰.

Ancak, 1990 yılında Boussac kararı ile³²¹, Komisyon'un bu uygulaması değişmiştir. Komisyon yeni uygulamasında, konuyu doğrudan ATAD'a havale etmemekte, Anlaşma'nın 88(3). maddesi ihlâl edilerek verilen yardım hakkında, ihtiyatî tedbir kararı alabilmektedir. Ancak, ATAD, aynı kararında Komisyon'un bu yetkisini kullanırken, Ortak Pazar'ın gerekliliklerini gözetmesi gerektiğini dile getirmiştir³²².

Üye devletin Komisyon'un ihtiyatî tedbir kararına uymaması durumunda, Komisyon konuyu AT Antlaşması 88(2). maddesine istinaden, bu kez ATAD'a havale edebilmekte ve ihtiyatî tedbir talebinde bulunabilmektedir. Nitekim, bu içtihatla oluşan prosedür, Usul Tüzüğü'nde de yerini almıştır. Usul Tüzüğü'nün 11. maddesi kapsamında belirtilen koşulların varlığı halinde , Komisyon yasadışı yardımın yürürlüğünün durdurulması veya yardımın geri ödenmesine ilişkin ihtiyatî tedbir kararı alabilmektedir.

Bu kapsamda Komisyon, yasadışı yardımlara ilişkin olarak bilgi teminine ilişkin ihtiyatî tedbir kararı, yardım yürürlüğünün durdurulması, ve yardımın geri ödenmesine ilişkin ihtiyatî tedbir kararı alabilmektedir. Kanımızca, devlet yardımları alanında

³²⁰ Topluluk Hukuku'nda ihtiyati tedbirin amacı asıl davada verilecek kararın işlerliğini sağlamak, bazı durumlarda dava süresince tarafların haklarını korumaktır. **ÖZKAN IŞIL**, "Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesinde İhtiyati Tedbirler", Ergin Nomer'e Armağan, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Münasebetler Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yıl:22, Sayı: 2, İstanbul 2002, s:629.

³²¹ Case C-301/87, France vs Commission, **EC Commission**, XXth Report On Competition Policy, 1990, point:172.

³²² **QUIGLEY/ COLLINS**, s:373.

Komisyon'a ATAD'a başvurmaksızın ihtiyatî tedbire karar verebilme yetkisinin tanınması, denetim sistemine işlerlik kazandırılması amacını taşıyan önemli bir yetkidir.

ba. Bilgi Teminine İlişkin İhtiyatî Tedbir Kararı

Komisyon gerekli gördüğü takdirde, yasadışı yardımı sağlayan üye devletten yasadışı yardıma ilişkin bilgi talep edebilmektedir. Üye devlet, yasa dışı yardıma ilişkin bilgileri Komisyon'a sağlamadığı takdirde, Komisyon, gerekli bilgi teminine ilişkin ihtiyatî tedbir kararı (*informational injunction*) alabilmektedir. Bu kararda, üye devletten hangi bilgilerin ayrıntılı olarak talep edildiği ve bu bilgilerin ne kadar sürede temin edilmesi gerektiği yer almaktadır.

Usul Tüzüğü'nün 13. maddesinde, üye devletin, bilgi talebine cevap vermemesi veya bu bilgileri eksik bir şekilde sağlaması halinde, Komisyon'un üye devlet tarafından sağlanan eksik bilgilere dayanarak karar alabileceği belirtilmektedir. Komisyon'un yeni yardımlara ilişkin ön incelenmesine ilişkin sürecinde de incelendiği üzere, eksik bildirim ile karar alması durumunda, Komisyon'un bu kararı iptal edilebilmektedir³²³. Nitekim, Komisyon, devlet yardımlarına ilişkin denetimi sürecinde tüm olayları ve delileri incelemek zorundadır. Oysa ki, bu zorunluluk, yasadışı yardımların varlığı halinde söz konusu değildir. Kanımızca, kanun koyucu, özellikle bildirimle ilişkin hükümlere uymayan ve Anlaşmayı ihlâl eden üye devletin, bildirim konusunda da aynı şekilde davranacağı varsayımıyla Komisyon'a böyle bir yetki tanımıştır.

bb. Yardımın Yürürlüğünün Durdurulması

Kural olarak, yasadışı bir yardıma ilişkin olarak, Komisyon'un inceleme başlatması

³²³.Cases C-324-342/90, Germany- Pleuger Worthing vs. Commission; **BELLAMY/ CHILD**, s:1282.

yardımın yürürlüğünü durdurmamaktadır. Ancak, Komisyon gerekli gördüğü takdirde yardımın yürürlüğünü durdurabilmektedir³²⁴.

Bilgi teminine ilişkin ihtiyatî tedbirden farklı olarak, Komisyon'un bu konuda üye devletin görüşünü alma gibi bir zorunluluğu bulunmamaktadır. Buna karşın, incelemeye tabi tutulan bu yardımın mevcut yardım olup olmadığı konusunda Komisyon'un şüphelerinin bulunması halinde, Komisyon, yardımın yürürlüğünün durdurulmasına ilişkin olarak ihtiyatî tedbire karar veremez³²⁵. Daha önce de ifade edildiği üzere, mevcut yardımlara ilişkin inceleme başlatılmasının yardım üzerinde bir etkisi bulunmamaktadır³²⁶. Doğaldır ki, Komisyon yardımın mevcut bir yardım olmadığına karar verdikten sonra yardımın durdurulmasına karar verebilmektedir.

bc. Yardımın Geçici Olarak Geri Ödenmesi

Komisyon'un inceleme aşamasında, ihtiyatî tedbir olarak uyguladığı diğer bir önlem ise, yasadışı yardımın geri ödenmesidir. Uygulamada, yardımın niteliği yardımın yürürlüğüne elverişli olmayabilir. Örneğin, yardım nakdî yardım niteliğinde bir defaya mahsus yararlanana sağlanmış olabilmektedir. Bu durumda, yardımın yürürlüğünün durdurulması objektif imkansızlık kapsamında mümkün değildir.

Nitekim, Usul Tüzüğü'nün 11 (3). maddesinde belirtildiği üzere, Komisyon yardımın geri ödenmesine ilişkin ihtiyatî tedbir kararı alabilmektedir. Yardımın yürürlüğünün durdurulması kararından farklı olarak, Komisyon'un geçici olarak böyle bir geri ödemeye karar verebilmesi için bazı koşullar öngörülmüştür. Buna göre, Komisyon'un uygulamaları ile edinilen deneyimler ışığında yardımın yasadışı olduğu konusunda herhangi bir şüphenin bulunmaması, durumun aciliyeti ve aynı piyasa koşullarında rekabet eden kişilerin ciddi ve telafi edilemez zarara uğramaları tehlikesinin

³²⁴ Genel olarak; yürütmenin durdurulması, herhangi bir kurumun işlemine karşı alınabilir ve bu kararın etkisi olumsuzdur. İhtilafı dava sonuçlanıncaya kadar icrayı durdurur. **ÖZKAN**, s: 637.

³²⁵ **BELLAMY/ CHILD**, s:1264.

³²⁶ Bkz. s:106.

varlığı halinde Komisyon, yardımın geçici olarak geri ödenmesine karar verebilmektedir. İfade edilen bu koşulların tümünün varlığı halinde Komisyon yardımın geçici olarak geri ödenmesine karar verebilmektedir.

c. Yasadışı Yardımların Geri Ödenmesi

Komisyon tarafından yardımın yasadışı olduğuna karar verilmesi halinde, yardımın geri ödenmesi benimsenmiş bir ilkedir. ATAD bir çok kararında yasadışı yardımın varlığı halinde yardımın geri ödenmesinin amacının ve işlevinin, durumu yardım verilmeden önceki eski hale getirmek olduğuna karar vermiştir. Bu itibarla, yardımın geri ödenmesi, yasadışı yardımının mantıklı bir sonucudur³²⁷.

Komisyon'un yasadışı yardıma ilişkin denetimi, yeni yardımlara ilişkin denetimine benzerdir. Bu açıdan, Komisyon sürelerle bağlı olmaksızın, ön inceleme aşamasında dosya üzerinden, resmî soruşturma aşamasında üye devlet ile karşılıklı müzakereler yaparak ve ilgililerin görüşlerini alarak denetimi yapmaktadır.

Komisyon, resmî soruşturmayı sona erdiren kararını yeni yardımların denetimi aşamasındaki nihaî kararlardan birini vererek sonlandırmaktadır. Yukarıda ifade ettiğimiz esaslar çerçevesinde, Komisyon yardımın AT Anlaşması çerçevesinde devlet yardımı unsurlarını taşımadığına karar verebilmekte, yardıma ilişkin olumlu ve koşullu kararlar alabilmektedir. Diğer bir deyişle, Komisyon yardımın esas itibariyle Ortak Pazar ile bağdaştığına karar verebilmektedir.

Bu durumda, bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyen üye devlete, AT Anlaşması'nın 88 maddesi kapsamındaki bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi nedeniyle yardımın geri ödenmesine karar verilip verilemeyeceği sorunu ortaya

³²⁷ **SINNAEVE/ SLOT**, s:1175; **PRIESS Hans-Joachim**, "Recovery of Illegal Aid: An Overview of Recent Developments in the cAse Law", *Common Market Law Review*, Vo:33., Kluwer Law Int.,s:1996, s: 69.; **QUIGLEY/ COLLINS**, s:301.

çıkılmaktadır. Diğer bir deyişle, bildirim yükümlülüğü yerine getirilmemiş bir yardım hakkında, sadece bu sebebe dayanarak, yardımın geri ödenmesine karar verilebilir mi?

ATAD Boussac³²⁸ kararında, yardım hakkında nihaî bir karar verilmeden yardımın sadece bildirimının yapılmamasına dayanarak, Komisyon'un yardımın yasadışı olduğuna karar veremeyeceğine karar vermiştir. Bu bakımdan, bildirim yükümlülüğünün yerine getirilmemesi halinde, üye devlete herhangi bir yaptırımın uygulanmaması sonucu ortaya çıkmaktadır.

ATAD, “*French Salmon*” kararında bildirim yükümlülüğü ve yasadışı yardım konusuna açıklık kazandırmakla kalmamış, özellikle Komisyon kararlarının etkisini de belirlemiştir. Buna göre, usul kuralları gözetilmeyen bir yardım hakkında sonradan Ortak Pazar ile bağdaşır olduğuna hükmeden Komisyon kararı, geçmişe etkili değildir. Bununla birlikte, Komisyon'un bu kararının geçmişe etkili olarak düzenleyici bir niteliği de bulunmamaktadır. Bu itibarla, AT Anlaşması'nın bildirim yükümlülüğüne ilişkin 88 (3). maddesi üye devletlerin ulusal hukuk kurallarına doğrudan etkilidir. Bu bakımdan bu hükmün ihlâli ulusal hukukun ihlâli anlamına gelmektedir³²⁹.

Kısaca, AT Anlaşması'nın 88(3). maddesine göre; bir yardımın sadece bildirim yükümlülüğünün yerine getirilmemesi o yardımın yasadışı olduğu anlamına gelmemektedir. Bununla birlikte, bildirim yükümlülüğünün yerine getirilmemesi konusunda Komisyon'un etkili bir yaptırım gücü bulunmamaktadır³³⁰. Ancak, ATAD'ın kararından çıkan diğer önemli bir sonuç ise, ulusal mahkemelerin yardımın bildirilmemesi yükümlülüğünün ulusal hukuk kuralının ihlâli kapsamında değerlendirerek yardımın geri ödenmesine ilişkin karar verebilecekleridir.

³²⁸ Case C-301/87, France v. Commission; Aktaran: **PRIESS**, s:72.

³²⁹ Case T-49/93, SIDE v. Commission. ; Aktaran: **PRIESS**, s:74. ; AT Anlaşmasının 88(3). Maddesinin ulusal hukuklara doğrudan etkisine ilişkin ayrıca bkz. Case C-354/90, FNCEPA v Fransa, Aktaran: **JESTEADT Thomas/ OTTOVANGER Tom R./ VAN CUSTEM Jean-Pierre**, s:8.; **QUIGLEY/ COLLINS**, s: 374-380.

³³⁰ **REHBINDER**, s: 126.

Bunun dışında Komisyon yasadışı yardımlara ilişkin olumsuz karar da alabilmektedir. Bu durumda, Usul Tüzüğü'nün 14. maddesinde belirtildiği üzere Komisyon yasadışı yardımın geri ödenmesine karar vermektedir. Yardımın geri ödenmesine ilişkin olarak, Topluluğun yardımın geri ödenmesinin icrasına ilişkin yetkisi bulunmamaktadır. Bu konuda Komisyon bir takım çözümler üretmeye çalışmış ancak, sonuç elde edilememiştir³³¹. Nitekim Usul Tüzüğü'nün 14(3). maddesinde Komisyon'un yardımın geri ödenmesine ilişkin kararının, üye ülke ulusal hukuk kuralları ile etkin ve hızlı bir şekilde yerine getirilmesini öngörülmektedir.

Geri ödenmesine hükmedilen yardımın miktarı yararlanana sağlanan menfaatlerin tümünü kapsamaktadır. Nitekim yardım miktarının nakdî nitelikte olması halinde, sağlanan yardımın esas miktarı üzerinden yardımın ödenmesine karar verilmektedir.

Ancak, kimi durumlarda yardım miktarını belirleyebilmek kolay olmamaktadır. Örneğin, teşebbüsün geri ödeme kararından önce devredilmiş olması halinde veya sağlanan menfaatin tam olarak belirlenememesi, yardımın geri alınmasının önünde önemli engellerdir³³².

Usul Tüzüğü'nün 14(2). maddesinde yardım miktarına uygulanan faize ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Buna göre, faiz, yardımın miktarının yararlananın emrine verildiği tarihten itibaren hesaplanmaktadır. Bu hükmün aksine geçmişte Komisyon, yardım miktarına ilişkin faizin hesaplanmasında, üye devletin yardımı verdiği tarihi esas almıştır. Komisyon, yardımın geri ödenmesinin amacının, “*status quo ante*” eski hale getirme amacını taşıdığını belirterek 1995 yılından itibaren, faiz miktarının hesaplanmasında, yardımın yararlanıcının emrine verildiği tarihi esas almaya başlamıştır.

³³¹ **LEVOYER Loic**, “Devlet Yardımlarının Topluluk Tarafından Kontrolü”, (Çev. Damla AYOĞLU), Avrupa Birliği Müktesebatında Devlet Yardımları ve Türkiye'nin Uyumu, Antalya 2004, s:125.

³³² **LEVOYER**, s: 125.

Bununla birlikte, ATAD toplam yardım miktarının ve faiz oranlarının hesaplanması konusunda yasadışı yardımı sağlayan üye devletin ulusal hukuk kurallarının uygulanması gerektiğine karar vermiştir³³³. Nitekim, Usul Tüzüğü'nün ilgili maddesi ile Komisyon'un bu uygulaması da kodifiye edilmiştir³³⁴. Bununla birlikte, 2004 tarihli Uygulama Tüzüğü ile yasadışı yardımların geri ödenmesine ilişkin olarak bileşik faizin uygulanması hüküm altına alınmıştır³³⁵.

Komisyon'un yasadışı yardımın geri ödenmesi kararı, bazı durumlarda uygulanmamaktadır. Usul Tüzüğü'nün 14.(1) ve 15 (2). Maddelerinde düzenlenen bu istisnalar, yardımın geri ödenmesi kararının Topluluk ilkeleri ile bağdaşmaması ve yasadışı yardımlar için öngörülen on yıllık zaman aşımıdır.

Doktrinde, Topluluk ilkeleriyle bağdaşmama istisnasına, yararlanıcının hukukî hakları ile yaklaşmaktadır³³⁶. Nitekim kişilerin haklarının korunması ve temini Topluluk ilkelerindedir. Ancak, Topluluk mahkemeleri bir çok kararında, basiretli bir tacirin usul kurallarının ihlâl edilip edilmediğini değerlendirebileceğini belirterek, yararlananın bu şekilde korunmasının söz konusu olmadığına karar vermiştir³³⁷. Ancak, Komisyon'un yasadışı yardımın verildiğinden haberdar olmasına karşın, yardımın

³³³ Case C- 102/87, France v Commission, **QUIGLEY/COLLINS**, s: 305.

³³⁴ Bkz. karar örnekleri için **PRIESS**, s: 76-77.

³³⁵ Bileşik faize ilk olarak Case C-45/91 sayılı ATAD davasında karar verilmiştir. Buna göre; Anlaşma'nın ihlali durumunda, ATAD kararı yerine getirilinceye kadar günlük bir para cezası hüküm altına alınmıştır. Buna göre; para cezası üye ülkenin ihlalinin ortaya çıkardığı zararların tazminini veya ihlalin yaptırımını olarak değerlendirilmemektedir. Anlaşma'nın ihlali ile öngörülen günlük para cezası, üye devletin ihlali ortadan kaldırıncaya kadar ki süreci kapsayan tedbir niteliğini taşıyan bir özelliğe sahiptir. Nitekim, Türk Hukuku'nda aynı nitelikte para cezası, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunu'nun 18. maddesinde yer almaktadır. Ancak, ilgili kanunda öngörülen para cezası, ATAD'ın verdiği para cezasından farklı olarak idari niteliktedir. Bkz. **TEZCAN Durmuş**, "Haksız Rekabeti (veya rekabete aykırı davranışları) Önelemede İdari Cezalar", Ankara Barosu Fikri Mülkiyet ve Rekabet Dergisi, Sayı:2002/1, s:23. Bileşik faizde ise bu miktar; AT Anlaşması'nı ihlal eden üye devlet tarafından ödenmeyen günlük para cezası toplamı üzerinden artarak hesaplanmaktadır.

³³⁶ Bkz. **SINNAEVE/ SLOT**, s:1179.; **QUIGLEY/COLLINS**, s:302.; **PRIESS**, s:81. ATAD kararlarına göre eşitlik, ölçülülük, hukuki güvenlik ilkeleri, Topluluk hukukunun gözetmesi gereken genel hukuk ilkeleridir. Örneğin, hukuki güvenlik ilkesi, ceza hükümlerinin geriye etkili olmaması, beklenen haklar, mesleki sırrı saklama imtiyazı gibi alt ilkeleri de içerir. Bkz. **TEKİNALP**, s: 74.

³³⁷ Case C-5/59, Commission v Germany, Aktaran, s:1179. **SINNAEVE/ SLOT**, s:

denetimini uzun süre ertelemesi halinde, bu durumun Topluluk ilkesi ile bağdaşmadığı kabul edilmektedir³³⁸.

Komisyon'un yardımın geçici olarak geri ödenmesine ilişkin üye devletin bu karara uymaması halinde, Komisyon konuyu AT Anlaşması 226. madde kapsamında AT Anlaşması'nın ihlâli gerekçesiyle ATAD'a götürebilmektedir. ATAD, bu durumda üye devlete AT Antlaşması'nın 228'inci maddesi uyarınca ayrıca bir para cezasına hükmedebilmektedir.

4. Komisyon Kararına Uygun Kullanılmayan Yardımların Denetimi

Komisyon tarafından Ortak Pazar ile koşullu olarak bağdaşır olduğuna veya muafiyet kapsamında olduğuna karar verilen bir yardımın, yararlanan tarafından Komisyon tarafından belirtilen esaslara uygun olarak kullanılmaması ile bu yardım türü ortaya çıkmaktadır. Bu tür bir yardımın varlığı halinde, denetim konusunda iki yol bulunmaktadır. Bunlar, yukarıda açıklanan yeni yardımlara ilişkin denetim mekanizmasının Komisyon kararına uygun kullanılmayan yardımlar için de aynen işletilmesi veya Komisyon tarafından AT Anlaşması'nın 88. maddesi kapsamında konunun doğrudan ATAD'a havale edilmesidir. Bu bakımdan, yeni yardımların denetimi bakımından yapılan açıklamalar, Komisyon kararına uygun kullanılmayan yardımlar için de geçerli olmaktadır.

IV. Yargısal Denetim

A. Topluluk Mahkemelerinin Denetimi

Genel olarak, ATAD ve İDM, ulusal mahkemelerin önkarar usulüne göre başvuruları üzerine devlet yardımlarına ilişkin karar alabilmektedir³³⁹. Nitekim, çalışmamızın

³³⁸ QUIGLEY/COLLINS, s:302; PRIESS, s:81

değişik bölümlerinde de yer verdiğimiz ATAD ve İDM kararlarının bir kısmı ulusal mahkemeler tarafından önkarar istemiyle ATAD'a sunulan davalara ilişkindir³⁴⁰.

ATAD ve İDM'nin devlet yardımlarına ilişkin diğer denetim görevleri ise Komisyon kararlarına ilişkindir. AT Antlaşması'nın 230. maddesinde, Topluluk kurumlarının, görüş ve tavsiye dışındaki kararları ile üçüncü kişiler bakımından hukukî sonuç doğuran tasarruflarının AT Anlaşması'na uygunluğunun denetimi mümkün kılınmıştır³⁴¹. Bu bakımdan, Komisyon'un bağlayıcı nitelikteki kararlarının yargısal denetimi mümkün kılınmıştır. Ancak, konumuzun kapsamı açısından oldukça ayrıntılı olan bu konunun devlet yardımlarına ilişkin hukukî niteliği bağlayıcı olan Komisyon kararlarının iptali kapsamında iptal davası ile ele alındığını belirtmek gerekir. Kısaca değinmek gerekirse, Topluluk mahkemelerinin içtihatları ışığında, ATAD ve İDM içtihatlarından yola çıkarak, AT Antlaşması'nın bütün yardımlara ilişkin 88(2). maddesi kapsamında verilen, resmî soruşturma usulünün başlatılmasına ilişkin karar, bir yardımın Ortak Pazar ile bağdaşmadığına ilişkin karar, yardımın geri ödenmesine ilişkin karar, denetim usulünü sona erdiren kararlar ile çerçeve kararlarının yetki alanını genişleten kararların ATAD'da denetimi mümkündür³⁴².

³³⁹ Topluluğun herhangi bir hukuki düzenlemesi Topluluk üyesi ülkelerin ulusal mahkemelerinin önüne herhangi bir sebeple gelebilmektedir. Bu durumda; Topluluk mevzuatı ulusal mahkemeler tarafından yorumlanmaktadır. Ancak bu halde, Topluluk mevzuatının farklı yorumlanması tehlikesi bulunmaktadır. Topluluk Mevzuatının yeknesak olarak uygulanması ve yorumlanması amacıyla "ön karar" usulü olarak adlandırılan bir usul düzenlenmiştir. Bkz. **TEKİNALP Ünal**, Avrupa Birliği Hukuku, Güncelleştirilmiş 2. Bası, Beta Yayınları, İstanbul 2000, s:260. AT Anlaşması 234. maddesine göre; ulusal mahkeme Topluluk mevzuatına aykırılık iddiasını bir önsorun, yani bekletici mesele olarak kabul edebilir, iddiayı ATAD'a yollamaktadır. Bu durumda, ATAD, Topluluk mevzuatının nasıl yorumlanması gerektiğine karar vermektedir. ATAD'ın bu kararı doğrultusunda ulusal mahkeme karar almaktadır.

³⁴⁰ Bkz. örnek olarak; Case C-354/90, FNCEPA v Fransa, Aktaran: **JESTEADT/ OTTOVANGER / VAN CUSTEM**, s:8.

³⁴¹ İptal davası konusu olabilecek tasarruflar, "stricto sensu", Topluluk kurumları tarafından kabul edilen tasarruflardır. Genel olarak; iptal davasına konu olabilecek tasarruflar, tüzükler, yönergeler ve kararlardır. Bkz. **GÜNUĞUR Haluk**, Avrupa Topluluğu Hukuku, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi Yayını, Bilim Serisi-1, Ankara 1996, s: 297.

³⁴² Case C-312/90, Spain vs Commission; Case C-313/90, CIRFS vs Commission; Case T-82/96 ARAP vs Commission; Case C- 730/79 Philip Morris vs Commission; Case, C- 303/88 Italy vs Commission. Aktaran: **BELLAMY/ CHILD**, s:1273.; **QUIGLEY / COLLINS**, s:313-315.; **ALLEN Peter J.** "The New Standard for Admissibility in the European Community State Aids Actions After COFAZ", Fordham International Law Journal, Number:10, 1986-1987. s: 576-578.; Ayrıca bkz. Jan WINTER, "The Rights of Complainants in The State Aid Cases: Judicial Review of

B. Ulusal Mahkemelerin Denetimi

Ulusal mahkemelerin yardımlara ilişkin, özellikle AT Antlaşması'nın 87 (1). maddesi çerçevesinde yardımın Ortak Pazar ile bağdaşırılığına karar verme yetkisi oldukça sınırlıdır. Ancak uygulamada, ulusal mahkemeler uygulanan yardımlarla ilgili davalarla karşı karşıya kalabilmektedirler. Daha önce de belirtildiği üzere, idarî ve yargısal denetim süreci, Komisyon uygulamaları ve ATAD içtihatları ile oluşturulmuştur³⁴³. Komisyon ulusal mahkemelerin devlet yardımları alanında yargısal denetimi konusunda bir bildiri de yayımlamıştır³⁴⁴. Ancak bu bildiri, konuya ilişkin genel kuralları içeren bir kılavuz şeklinde ve bağlayıcılığı olmayan Komisyon görüşü niteliğindedir. Bu bakımdan konuya, ATAD kararları ile yaklaşmaktadır. Bu içtihatlar ışığında, ulusal mahkemelerin yetkileri, davaya esas teşkil eden yardımın genel olarak, AT Antlaşması'nın ihlâli kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği noktasında düğümlenmektedir.

Ulusal mahkemelerin, AT Anlaşması'nın Ortak Pazar ile bağdaşmayan yardımlara ilişkin yetkisine, Ianelli Meroni kararında değinilmektedir³⁴⁵. Bu karara göre, AT Anlaşması'nın 87(1). maddesi üye devletlerin ulusal hukuklarına doğrudan etki eden nitelikte bir hüküm değildir. Bu nedenle, ulusal mahkemeler, bir yardımın Ortak Pazar ile bağdaşmadığına karar veremez. Kararın esası, yardımların Ortak Pazar ile bağdaşırılığının unsurlarının tespitinin, ulusal mahkemenin takdir yetkisi kapsamında olmadığına ilişkindir. Bu açıdan, AT Anlaşması'nın yardımın koşullu olarak Ortak Pazar ile bağdaşması ile ilgili 87(3). maddesinin de doğrudan etkili olmadığı vurgulanmakta, ulusal mahkemenin bu yardımlara ilişkin karar alamayacağı kabul edilmektedir.

Commissions Decisions Adopted Under Article 88." Common Market Law Review.Vol.36, s:521-568.

³⁴³ Bkz. s: 72.

³⁴⁴ OJ C/318, 1995 Commission Notice on Cooperation Between National Courts and The Commission in the State Aid Field.

³⁴⁵ Case C-74/76, Ianelli vs Meroni. Aktaran: **JESTEADT/ OTTOVANGER/ VAN CUSTEM**, Application of EC State Aid Law by Member State Courts, Official Publications of European Communities, Luxembourg 1999, s:7.; **BELLAMY/ CHILD**, s:1282.; **COLLINS/ QUIGLEY**, s: 368.; **BIONDI/ EECKHOUT**, s:107.

Bu bakımdan, ulusal mahkemeler bir yardımın yasadışı olduğuna da karar verememektedirler. Kısaca, ulusal mahkemeler bir yardımın Ortak Pazar ile bağdaşmadığına karar veremeyecekleri gibi, yardımın AT Anlaşması'nın 87(3). maddesinde belirtilen muafiyetler kapsamında Ortak Pazar ile bağdaştığına ilişkin karar da alamazlar.

Buna karşın, ulusal mahkemelerin, Topluluk tüzüklerinin Topluluk hukukuna doğrudan etkisi gözetilerek, blok muafiyetler kapsamında “*eğitim*”, “*Kobi*” ve “*de minimis*”e ilişkin Komisyon Tüzüklerini uygulama ve yorumlamaya olarak yetkili oldukları kabul edilmiştir³⁴⁶. Ancak ulusal mahkemelerin bu yetkileri de sınırlandırılmıştır. Ulusal mahkemeler, konuya ilişkin sorunu ATAD'a ön karar usulü ile de götürebilmektedir.³⁴⁷ Bu bakımdan ATAD'ın verdiği önkarar ile ulusal mahkemeler Komisyon kararlarından farklı karar alabilmektedirler.

Bu bilgiler ışığında, ulusal mahkemelerin Ortak Pazar ile bağdaşan ve bildirim tabi olmayan AT Anlaşması'nın 87(2). Maddesinde belirtilen yardımlar konusunda karar vermeye yetkili oldukları sonucu ortaya çıkmaktadır. Ancak, bu durumda da ulusal mahkemelerin, bir yardımın Ortak Pazar ile bağdaştığı yada bağdaşmadığına karar verme konusunda bir takdir yetkisi bulunmaktadır. Roemer'a göre, Topluluk Hukuku'nun yeknesak uygulanması ve bütünlüğü açısından ulusal mahkemelere böyle bir takdir yetkisi verilmemelidir³⁴⁸.

Buna karşın, AT Anlaşması'nın doğrudan etkili diğer hükümleri kapsamında bir “*ödemenin*” yada “*yararın*”, niteliğinin tespitinin yapılması durumunda ulusal mahkemenin yardımın Ortak Pazar ile bağdaşır olup olmadığına karar verme durumuyla

³⁴⁶OJ L 10 Commission Regulation (EC) No 69/2001; (EC) No 70/2001 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to *de minimis* aid; OJ L 10 , Commission Regulation on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid to small and medium-sized enterprises; OJ L 10/20 Commission Regulation (EC) No 68/2001 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to training aid” . **BELLAMY/ CHILD**; s:1271.

³⁴⁷ **QUIGLEY/ COLLINS**; s:369.

³⁴⁸ Case C-77/72, Capolonga v Maya, Aktaran; **QUIGLEY/COLLINS**, s:369.

karşı karşıya kalması da mümkündür³⁴⁹. Quigley ve Collins, Kanun sözcüsü Jacobs'un, GEMO SA davasına ilişkin görüşüne atıf yaparak, “*ödemenin*” niteliğinin belirgin olmaması ve devlet yardımı unsurlarını da içermesi halinde bu konunun ulusal mahkemelerin yetkisi dışında kalan Komisyon'un karar vermesi gereken bir konu olduğu görüşündedir³⁵⁰. Ross ise, konuya Topluluk müktesebatında özellikle menfaat ve seçicilik unsurlarının tam olarak belirginleşmemesi nedeniyle devlet yardımı kavramının belirsizliğiyle yaklaşmakta, ulusal mahkemelere böyle bir yetkinin verilmesi durumunda uygulamada sorunların ortaya çıkacağına işaret etmektedir³⁵¹.

Yukarıdaki görüşlerde de ifade edildiği üzere, doktrinde devlet yardımlarının unsurlarının belirlenmesi ve Ortak Pazar ile bağdaşır olup olmadığına karar verme yetkisi Komisyon'un takdirine bırakılmıştır. Kanımızca, özellikle devlet yardımı kavramının kesin olarak tanımlanmaması, bu yetkinin Komisyon'da toplanması gerektiği fikrini güçlendirmektedir.

1. Mevcut Yardımlarda Ulusal Mahkemelerin Denetimi

AT Anlaşması'nın 88 (1). maddesi, Komisyon'u üye ülkeler ile “*işbirliğiyle*” hareket ederek üye devletler tarafından verilmiş olan mevcut yardımların³⁵² daimi denetimi

³⁴⁹ Örneğin, AT Anlaşması'nın genel ekonomik yarar sağlayan hizmetlere ilişkin 86 (2). maddesinin doğrudan etkisi olduğu kabul edilmektedir. AT Anlaşması'nın 86.(2). maddesi, genel ekonomik yarar sağlayan hizmetlerin yürütülmesinde rekabet kurallarına uyma yükümlülüklerine ilişkindir. Uygulamada ise; üye devletler, kamu hizmeti olarak da ifade edilebilecek bu hizmetleri gerçekleştiren teşebbüslere, bu hizmetleri karşılığında bir takım mali kolaylıklar sağlayabilmektedirler. Sağlanan bu kolaylığın şeffaf olmaması ve ilk değerlendirmede anlaşılabilmesi, diğer bir deyişle AT Anlaşması'nın 87(1). maddesi anlamında “yardım” olma ihtimali taşıması, ulusal mahkemelerin yetkisinin belirlenmesinde de sorun yaratmaktadır.

³⁵⁰ Case C-126/01, Opinion of Advocate General Jacobs, opinion dated 30 April 2002, paragraf 119-120.; **QUIGLEY/COLLINS**, s: 370.

³⁵¹ **ROSS**, “State Aid And National Courts”, s: 423.

³⁵² Üye devletlerde AET Kurucu Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden önce var olan yardımlar; Komisyon tarafından izin verilmiş yardım tasarısı yada münferit yardımlar; Komisyon'a bildiri yapılan ancak Komisyon'un 2 ay içinde Ortak Pazar ile uyumu ile ilgili bir karar vermediği yardımlar; Komisyon'un tazmin edilmesine ilişkin 10 yıllık süre sınırlamasının sona erdiği yasadışı yardımlar; Yürürlüğe konduğu tarihte; AT Antlaşması 87(1). maddesi kapsamında yasak oluşturmayan ancak, üye devlet tarafından bir değişiklik yapılmadığı halde sonradan Ortak Pazar'ın gelişim süreci içinde ilgili madde kapsamına giren yardımlar, mevcut yardımlardır.

konusunda yetkilendirmektedir. Ulusal mahkemelerin yetkisinin belirlenebilmesi için, hakkında bir Komisyon kararı bulunan ve bulunmayan mevcut yardımlar olarak ikili bir ayırım yapmak gerekmektedir.

Komisyon'un devlet yardımlarının idarî denetimi sürecinde verdiği ilk inceleme ve nihaî kararları, bağlayıcı nitelikte kararlardır. Aynı zamanda, Komisyon'un bu kararları Topluluk Hukuku'nda da doğrudan etkiye sahiptirler. Bununla birlikte, Komisyon'un yardıma ilişkin bağlayıcı nitelikteki kararları, geçmişe etkili olmadığı gibi tespit niteliğinde de değildir³⁵³. Bu sebeple, ulusal mahkeme, mevcut yardımlar konusunda, Komisyon'un kararları ile bağlıdır ve bu konuda yeni bir hüküm tesis edemez. Kısaca, ulusal mahkemenin Komisyon kararlarının uygulanıp uygulanmaması konusunda, herhangi takdir yetkisi bulunmamaktadır.

Komisyon tarafından izin verilmiş bir yardım, mevcut yardım niteliğini haiz olmaktadır. Bu açıdan Ortak Pazar ile bağdaşan yardımlar konusunda ulusal mahkemelerin bu kararlara uyma zorunluluğu bulunmaktadır. Diğer bir deyişle, Komisyon kararları ulusal mahkemeler için de bağlayıcı niteliktedir.

Hakkında herhangi bir Komisyon kararı olmayan mevcut yardımlar ise, Komisyon bu yardımların değiştirilmesine veya ortadan kaldırılmasına ilişkin karar verinceye kadar yasal, diğer bir ifadeyle, Ortak Pazar ile bağdaşan yardım olarak nitelendirilmektedir. Nitekim, mevcut yardımlara ilişkin Komisyon'un inceleme başlatması halinde dahi, Komisyon'un bu kararı mevcut yardımın yürürlüğünü durdurmamaktadır.

³⁵³ Case C- 177/78, Pigs and Bacon Commission v McCarren. Aktaran: **QUIGLEY/COLLINS**, s:373. ; Case C-77/72 Carmine Capolongo v Azienda Agricola Maya. Aktaran: **JESTEADT Thomas/ DERENNE Jacques/ OTTOVANGER Tom R.**, Study On The Enforcement of State Aid Law At National Level, Mart 2006, s: 38. Kaynak: İnternet Belgesi, (http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/), 14.03.2006.

2. Yeni Yardımlarda Ulusal Mahkemelerin Denetimi

AT Antlaşması'nın 87(1) ve 87(3). maddelerinin aksine, yeni yardımlara ilişkin AT Antlaşması'nın 88(3). maddesinin son cümlesinin doğrudan etkisi olduğu kabul edilmektedir. Buna göre, Komisyon bildirilen yeni yardımın Ortak Pazar ile bağdaşmadığına kanısında ise, denetim usulünü başlatır. *“İlgili üye devlet, bu süreç nihai kararlar sonuçlanmadan yardımları tasarılarını yürürlüğe koyamaz.”*

Yeni yardımların bildirimini, incelemeye konu olan yardımı durdurucu etkisi vardır. Yeni yardımın ve değişiklik yapılan mevcut bir yardımın askıya alınmasının, ulusal mahkemenin sorumluluğunu da beraberinde getirdiği kabul edilmektedir. AT Antlaşması'nın ilgili maddesinin son cümlesinin doğrudan etkisinin kaynağı olarak kabul edilen bu sorumluluk, yardım hakkında Komisyon'un incelemenin başlatması ile yardımın askıya alınmasının sağlanmasıdır. Bununla birlikte, yardımın yürürlüğünün durdurulmasına ilişkin AT Antlaşması'nın 88(3). maddesinin ihlâli, ulusal mahkemelerin korumakla yükümlü olduğu kişi hallerini de etkilemektedir³⁵⁴.

ATAD, FNCEPA kararında ulusal mahkeme ve Komisyon'un rollerini açıklık kazandırmıştır³⁵⁵. Buna göre, Komisyon'un yardım planlarının Ortak Pazar ile bağdaşırılığına karar vermeye yetkisi bulunmaktadır. Ulusal mahkemeler ise, bu hükmün uygulanması kapsamında kişilerin haklarını korumakla ve ulusal hukuk kuralları çerçevesinde bu hakların elde edilebilmesi için hukukî yolları temin ile yükümlüdür. Ancak, Komisyon'un sonradan ilgili yardımın Ortak Pazar ile bağdaştığına dair kararının, yeni yardımların denetimi sürecinde, kişilerin zararlarına tazminine hükmeden ulusal mahkeme kararına etkisi sorunu ortaya çıkmaktadır.

ATAD aynı kararında, Komisyon kararlarının hukukî niteliği ve ulusal mahkemelerin kişi haklarına ilişkin hükümlerine etkisini açıklamıştır. Buna göre, Komisyon'un

³⁵⁴ Case C-6/64, Costa v ENEL, Aktaran: **QUIGLEY/COLLINS**, s: 370.

³⁵⁵ Case C-354/90, FNCEPA v Fransa, Aktaran: **JESTEADT/ OTTOVANGER / VAN CUSTEM**, s:8.; **QUIGLEY/COLLINS**, s: 374-380.

yardımların Ortak Pazar ile bağdaştığına sonradan karar vermesi halinde, Komisyon'un bu kararı ulusal mahkemenin hükmüne etkili de değildir. Ulusal mahkemelerin kişi haklarına ilişkin davalarda verdiği kararlarında Komisyon kararı ile bağlı olmadığına ilişkin olarak ATAD, aynı kararında, Komisyon kararlarının geçmişe etkili bir şekilde, hükümsüz kararları düzenleme gibi bir hukukî niteliğinin olmadığını, aksi takdirde AT Anlaşması'nın 88(3). maddesinin doğrudan etkisine zarar verilmiş ve kişi haklarının da ihmal edilmiş olacağına karar vermiştir. Bu bakımdan, yasadışı yardımın geri ödenmesi, ihtiyatî tedbir ve üye devletin sağladığı yasadışı yardımın uygulanması ile ortaya çıkan zararların tazmini ulusal mahkemelerden talep edilebilmektedir³⁵⁶.

3. Komisyon Kararlarının İcrasında Ulusal Mahkemelerin Yükümlülüğü

Komisyon kararlarının uygulanmasında ulusal mahkemelerinin yükümlülüğü bulunmaktadır. Komisyon kararlarının uygulanması konusunda ulusal mahkemelerin Komisyon'un olumsuz kararlarının icrası ve Komisyon'un olumlu kararlarını uygulama yükümlülükleri bulunmaktadır.

Komisyon AT Antlaşması'nın 88(2). maddesi kapsamında yardımın Ortak Pazar ile bağdaşmadığına ve geri ödemeye ilişkin karar vermesi durumunda, ulusal mahkemenin geri ödenmenin yapılmasını gözetim görevi bulunmaktadır³⁵⁷. Bu kapsamda, yardımın geri ödenmesine ilişkin Komisyon kararının icrası üye ülke ulusal hukuklarındaki ilgili hükümler kapsamında yerine getirilmektedir.

Bununla birlikte, Komisyon'un olumsuz kararı vermesi ile, yasadışı yardımdan zarar gören üçüncü kişiler, ulusal mahkemelerden bu zararlarının tazminini de talep edebilmektedirler³⁵⁸. Bu durumda ulusal mahkeme, üçüncü kişilerin haklarını Komisyon kararından sonra da korumakla yükümlüdür.

³⁵⁶ JESTEADT/ OTTOVANGER/ VAN CUSTEM, s:8.; QUIGLEY/ COLLINS, s: 374-380.

³⁵⁷ Case C-74/89, Siemens vs Commission, JESTEADT/ OTTOVANGER/ VAN CUSTEM/, s:7.

³⁵⁸ JESTEADT/ DERENNE/ OTTOVANGER, s: 39. ; QUIGLEY/ COLLINS, s: 374-380.

Komisyon'un olumlu kararlarında da ulusal mahkemenin, Komisyon'un kararlarını uygulama yükümlülüğü bulunmaktadır. Uygulamada ise, Komisyon'un bu kararının, karardan etkilenen ve yardımdan yararlanan ile aynı piyasada hizmet veren diğer teşebbüsler Komisyon kararına karşı ulusal mahkemede dava açabilmektedirler. ATAD, Salt Union v Komisyon davasında, ulusal mahkemelerin bu durumda konuyu AT Anlaşması'nın 234. maddesi kapsamında, bekletici mesele yapması gerektiğine karar vermiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN DEVLET YARDIMLARI KURALLARINA UYUMU

I. Türkiye’de Devlet Yardımları Sistemi

A. Tarihçe

Türkiye’de devlet yardımının temelleri, 19. yüzyılın sonlarına doğru atılmıştır. İlk ciddi devlet yardımı uygulaması ise Osmanlı İmparatorluğu’nun son döneminde çıkarılan “*Teşvik-i Sanayi Kanunu Muvakkatı*”dır³⁵⁹. Cumhuriyet’in ilk dönemlerinde özel sektör yatırımlarına ağırlık verilmesi amaçlanmış, ancak sermaye yetersizliği ve iş gücünün azlığı gibi nedenlerle teşvik politikaları istenilen seviyede başarıya ulaşmamıştır. Bu açıdan, 1930’lardan itibaren sanayi gelişimi ve yatırımlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve iktisadi devlet teşekkülleri eliyle gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Özel sektör gelişimini amaçlayan politikalar 1950’li yıllarda yürürlüğe konulmaya başlanmış, yabancı sermayeyi ülke içine çekebilmek amacıyla liberal ekonomi anlayışı ile hareket edilerek ilk teşvik kanunları çıkarılmıştır³⁶⁰. Bu dönemde, Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu, Turizm Endüstrisi Teşvik Kanunu ve Petrol Kanunu çıkarılmıştır³⁶¹.

³⁵⁹ **AKGÜNER Tayfun**, *Özel Girişim Özgürlüğü ve Yatırımları Teşvik Tedbirleri*, Formül Matbaası, İstanbul 1979, s: 6.

³⁶⁰ **DENİZ Saadet**, “ Türkiye’de Devlet Yardımları Sisteminin Gelişiminin Değerlendirilmesi, Avrupa Birliği’ne Uyum Süreci”, *Avrupa Birliği Müktesebatında Devlet Yardımları ve Türkiye’nin Uyum*, Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Antalya 2004, s:157. **AKIN Naci**, “Türkiye’de Devlet Yardımlarının Gelişimi ve Yeni Bir Model Önerisi ”, *Avrupa Birliği Müktesebatında Devlet Yardımları ve Türkiye’nin Uyum*, Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Antalya 2004, s:177.

³⁶¹ **DPT**, *Sekizinci Beşyillik Kalkınma Planı Rekabet Hukuku Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT:230, ÖİK: 522, Ankara 2000, s:61.

1960-1980 yılları arasında yatırım politikaları, ithal ikamesine dayalı olup, yerli sanayiye uluslararası rekabete karşı koruma amacı gütmüştür³⁶². 1980-1995 yılları arasındaki dönemde, ekonomide önemli yapısal değişiklikler meydana gelmiş, uygulanan para, kredi politikaları tümüyle değiştirilmiştir. Devlet yardımları alanı bakımından önemli sayılabilecek olan ithalat ve ihracat mevzuatında değişiklikler yapılmıştır. Bu dönem içinde dışa dönük sanayileşme hedeflenmiş, ihracatın gelişimi için de vergi muafiyeti ve nakdî yardımları içeren yatırım teşvikleri yürürlüğe girmiştir³⁶³.

B. Mevcut Durum

1995 yılı ve sonrasındaki dönem içinde uygulanan teşvik politikasında yatırım amaçlı devlet yardımları büyük oranda ortadan kaldırılmış, vergi muafiyetine dayanan bir yapı benimsenmiştir.

Ancak, bu son dönemde giderek artan kamu maliyesinde yaşanan zorluklar ve dolayısıyla devlet yardımlarına ayrılan fonların yetersizliği sağlıklı bir rekabet sisteminin oluşmasında engel teşkil etmiştir³⁶⁴. Bununla birlikte, salt kamu gelirinden vazgeçme niteliğinde, vergi muafiyetleri esas alınarak benimsenen bir teşvik politikası ile gelişmekte olan bir ülke için önemli olan yatırım teşviklerinin ikinci planda bırakılması ülke gelişimini olumsuz yönde etkilemiştir. Teşvik sistemi açısından, devlet

³⁶² Teşvik tedbirlerinin DPT'de toplanması üzerine, uygulamayı yürütmek ve bu teşkilatın görevleri yerine getirmek üzere Başbakanlığın 9.5.1968 tarih ve 3278 sayılı onayı ile Teşvik ve Uygulama Dairesi kurulmuştur. Teşvik ve Uygulama Dairesi Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığına bağlanmış 12.5.1971 tarih ve 3/3377 sayılı Cumhurbaşkanlığı onayı ile Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığının kaldırılması üzerine Ticaret bakanlığına bağlanmıştır. Daha sonra 17.1.1972 tarih ve 440 sayılı Cumhurbaşkanlığı onayı ile ikiye ayrılarak, Proje Değerlendirme ve Yatırım Şubesi Sanayi Bakanlığına, İhracata ilişkin birimler Ticaret Bakanlığına bağlanmıştır. **DPT**, Sekizinci Beşyillik Kalkınma Planı Rekabet Hukuku Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT: 230, ÖİK: 522, Ankara 2000, s:62; **DURAN**, s:72.; **KÖKSAL Tunay**, Avrupa Birliği ve Türkiye Devlet Yardımları Sistemlerinin Uyumlaştırılması, Etki Yayınları, Ankara 2002, s: 73-74.

³⁶³ 14.1.1980'de tekrar Proje Değerlendirme ve Yatırım Şubesi ve ihracata ilişkin birim, tek çatı altında birleştirilerek DPT'ye bağlanmıştır. **DURAN**, s:72.; **KÖKSAL Tunay**, Avrupa Birliği ve Türkiye Devlet Yardımları Sistemlerinin Uyumlaştırılması, Etki Yayınları, Ankara 2002, s: 73-74.

³⁶⁴ **DENİZ**, s: 159.

yardımları alanında uygulanan politikaların değişmesine karşın, devlet yardımları sistemi olarak da olarak ifade edebileceğimiz yapıda herhangi bir değişiklik sağlanmış değildir

Bu bakımdan, Türkiye’de uygulanan devlet yardımları sisteminin ilk temellerinin 19. yüzyıldan itibaren atılmış ve günümüze kadar olan süreçte bu sistem merkeziyetçi bir yapı sergilemiştir³⁶⁵. Diğer bir deyişle, tüm teşvikler merkezî hükümet tarafından verilmekte, bu konuda yerel yönetimlerin, herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır³⁶⁶. Salt bu açıdan değerlendirilmenin yapılması durumunda, Topluluğun Komisyon’un yetkileri çerçevesinde sergilediği sistemin merkezî niteliğinin Türkiye için de söz konusu olduğu söylenebilir. Ancak, Türkiye’deki bu yapı, Topluluk hukuku’nda hakim olan merkezî yapıya oranla amaç, kapsam ve örgütlenme açısından oldukça farklı ve karmaşıktır. Türkiye’de halen devlet yardımları alanında birbirinden bağımsız faaliyet gösteren bir çok kurum ve kuruluş bulunmaktadır.

Yerli ve yabancı yatırımlara Hazine Müsteşarlığınca, ihracat destekleri ve serbest bölge muafiyetleri Dış Ticaret Müsteşarlığınca, ihracat kredi ve sigortası Eximbank tarafından, KOBİ’lere sağlanan kredi ise, Halk Bankası A.Ş. tarafından verilmektedir³⁶⁷. Kalkınma Bankası, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), Küçük

³⁶⁵ Osmanlı Devleti’nde sanayinin desteklenmesi için ilk çalışmalar 1863 yılında kurulan “Islah-ı Sanayi Komisyonu”nun kurulması ile başlamasına rağmen, İmparatorluğun son döneminde çıkartılan “Teşvik-i Sanayi Kanunu Muvakkati” sanayinin teşvik edilmesi konusunda atılan en önemli adım olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarında da bu yasadaki yatırımların ve sanayinin teşvikinde önemli ölçüde yararlanılmış ve daha sonraki uygulamalara temel teşkil etmiştir. **DURAN Mustafa.**; Türkiye’de Uygulanan Yatırım Ve Teşvik Politikaları (1968-1998), Hazine Müsteşarlığı Yayınları Araştırma Ve İnceleme Dizisi, No:19, Ankara 1998, s:52.

³⁶⁶ **İNECİ**, AT ve Türkiye’de Sübvansiyonlar, s:213.; **ÖZKARABÜBER**, s:54.; **KÖKSAL Tunay**, “Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Devlet Yardımlarının Hukuki Çerçevesi”, Rekabet Dergisi, Rekabet Kurumu Yayını, Yayın No:7, Ankara 2001, s.10.

³⁶⁷ 14.8.1991 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 436 sayılı KHK ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı’na bağlanarak Genel Müdürlük şeklinde örgütlenen teşvikler ile ilgili birimler, 9.12.1994 tarih ve 4059 sayılı Kanun ile tekrar ikiye ayrılarak ihracat ile ilgili birimler Dış Ticaret Müsteşarlığı’na aktarılmış, yatırımla ilgili birimler ise Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü adı altında Hazine Müsteşarlığı’na bağlanmıştır.

ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme Dairesi Başkanlığı (KOSGEB) gibi kuruluşlarda teşvik sistemi içinde yer alan diğer kuruluşlardır.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin, yerel yönetimlerin sağladıkları yardımları da içine alan AT hukuku paralelinde bir devlet yardımı sisteminin, Türkiye’de bulunmadığı görülmektedir. Bu doğrultuda bir değerlendirme yapılması halinde, yukarıda açıklanan kurumlararası görev paylaşımının bir açıdan teşviklerin sınıflandırılmasına temel teşkil ettiği ifade edilebilir. Uygulamada esas olan ilk ayırım, yatırım ve ihracat alanlarına göre yapılan sınıflandırmadır³⁶⁸.

1. Türkiye’de Devlet Yardımlarının Sınıflandırılması

a. Yatırım Yardımları

Ülkemizdeki yatırım yardımlarının başlıca özelliği merkezî bir yapı sergilemesidir. Gerek kamu gider- gelir dengesindeki sorunlar, gerek Dünya Ticaret Örgütü ve Avrupa Birliği’ne karşı Türkiye’nin yükümlülüklerinin etkisiyle doğrudan nakdî nitelikte teşvikler son yıllarda bazı istisnalar dışında uygulamadan kaldırılmış ve özel seçici teşvik politikası yerine vergi politikası kapsamında vergi teşviklerinin ağırlıklı olduğu genel teşvik uygulaması benimsenmiştir³⁶⁹.

Yatırımlarda sağlanan başlıca yardım türleri ise, devletin ithal edilecek yatırım mallarına veya hammaddelere uygulanan gümrük vergi ve resimlerinin tamamını veya bir kısmını tahsil etmemesi şeklinde uygulanan ve yatırımın maliyetini hafifleten bir tür vergi desteği olan gümrük muafiyeti, katma değer vergisi erteleme, finansal kiralama

³⁶⁸ DPT, Devlet Yardımlarını Değerlendirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Yayın No: DPT 2681, Ankara 2004, s:7,163.; KÖKSAL, “Türkiye’de Hukuki Çerçeve”, s.10.

³⁶⁹ DPT, Türkiye- AT Mevzuat Uyum Sürekli İhtisas Komisyonu Raporları- Devlet Yardımları Alt Komisyonu, DPT Özel İhtisas Komisyonları Yayını, Cilt:1, Ankara 1995, s:38. KÖKSAL, AB ve Türkiye Sistemleri, s: 77.

ve orta ve uzun vadeli yatırım kredileri ve bu kredilerde vergi, resim, harç istisnalarıdır³⁷⁰.

Yukarıda da ifade edildiği üzere, yatırımlarda devlet yardımları uygulamaları halen birden çok karar ve tebliğde yer alan usul ve esaslara göre yürütülmektedir³⁷¹. Yatırımlarda devlet yardımları sisteminin ana dayanağı, yürürlükte olan “*Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Yatırımları Teşvik Fonu Hakkında Kararın Uygulanmasına İlişkin Tebliğ*”dir³⁷². Bu sistem, teşviklerden yararlanmak için çeşitli eşikler veya şartlar içermektedir. Bu bünyede, yatırım tutarının belli bir büyüklüğün üzerinde olması, yatırımın sermaye şirketleri, kooperatifler, iş ortaklıkları, kamu kuruluşları ve kamu kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarca yapılması ve yatırım yapılacak alanın teşvik edilen yatırım konuları arasında yer alması gibi şartlar öngörülmüştür. Bununla birlikte, teşviklerin uygulanmasına ilişkin kararnameler çerçevesinde eşikler belirlenmiş ve bu oranlara uyulması durumunda yatırım teşvikine izin verilmiştir³⁷³. Yatırımların yeni teknoloji getirmesi ve sanayisini uluslararası rekabet gücünü arttıracak nitelikte olması şartları aranmaktadır³⁷⁴.

Yatırım yardımları kapsamında vurgulanması gereken bir nokta da, Türkiye ortalamasına göre, gelişmemiş olarak addedilen bölgelerdeki mevcut istihdam sorununun, ekonomik zorlukların çözümü ve bölgesel farklılıkları giderilmesi için bu bölgelere yatırım yapılması ihtiyacıdır. Bu sorunların çözülmesi amacıyla 21.01.1998 tarih 4325 sayılı Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde İstihdam

³⁷⁰ **INECİ Barbaros**, AT ve Türkiye’de Sübvansiyonlar, s:215-222.

³⁷¹ **ABGS**, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara, 2001, s.151. **KÖKSAL**, “Türkiye’de Hukuki Çerçeve”, Rekabet Dergisi, Rekabet Kurumu Yayını, Yayın No:7, Ankara 2001, s.10., **YARDIMCI Atilla M.**, “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Ve Devlet Yardımlarına İlişkin Düzenlemelerde Yer Alan Temel Kavramlar”, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Teşvik Ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve Ve İlke Kararları, Ankara 2003, s:3.

³⁷² 18.02.2001 tarih ve 24322 sayılı Resmî Gazete.

³⁷³ Bu eşiklere ilişkin en son yayımlanan Bakanlar Kurulu kararı yakın tarihte yürürlüğe girmiş, yatırım yardımları için yeni eşikler belirlenmiştir. Bkz. 06.10.2006 tarih, 26311 Sayılı Resmî Gazete.

³⁷⁴ **INECİ**, AT ve Türkiye’de Sübvansiyonlar, s:213.; **KÖKSAL**, AB ve Türkiye Sistemleri, s: 77.

Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesi Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir³⁷⁵. Belirtilen bu amaçlar çerçevesinde, yatırımların uluslararası yükümlülüklerle aykırılık teşkil etmeyecek şekilde desteklenmesi ve yönlendirilmesi amacıyla da, 1998 yılında 98/1 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Yatırımları Teşvik Fonu ve Esasları Hakkında Kararın Uygulanmasına İlişkin Tebliğ hazırlanmıştır³⁷⁶.

Söz konusu tebliğ ile getirilen düzenlemeler kapsamında, Türkiye'nin, bölgesel açıdan üç ana sınıfa ayrılmış bu sınıflandırma bazında yatırımların farklı ağırlıklarda desteklenmesinin esas alındığı bir sistem öngörülmüştür. Bu açıdan AT'nin bölgesel yardımlara ilişkin politikasına benzer nitelikte bir sistemin oluşturulmaya çalışıldığı ifade edilebilir. Buna göre, yatırıma ilişkin teşvikler bünyesinde, bölgelerin, gelişmiş yöreler, kalkınmada öncelikli yöreler ve normal yöreler olmak üzere olmak üzere üçlü bir ayrıma tabi tutulduğu görülmektedir³⁷⁷.

Bununla birlikte, ilgili bu düzenleme ile, gelişmiş yörelerde gerçekleştirilebilecek yardımlar belirli amaçlar dahilindeki yatırımlar ile sınırlandırılmıştır. Buna göre, elektrik enerjisi yatırımları, Ar- Ge, tasarım, yeni ürün ve model geliştirmeye yönelik yatırımlar, teknoloji, tersane ve teknopark yatırımları söz konusu olması halinde gelişmiş bölgelere yatırım yardımı verilmesi mümkündür.

Bu açıdan AT ile Türkiye'de yatırım yardımları kapsamında bölgesel yardımlara ilişkin mevcut sisteminin, temel alınan hedef açısından benzerlik gösterdiği görülmektedir. Bir başka deyişle, her iki sistem çerçevesinde söz konusu yardımların

³⁷⁵ 23.01.1998 tarih ve 23239 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. **SERDENGECİ Turan**, 4325 Sayılı Kanunla Sağlanan Devlet Yardımları Ve Kanun Kapsamındaki İller İle İlgili İstatistik Bilgiler, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Teşvik Ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 2003, s:1.

³⁷⁶ 06.05.1998 tarihli, 23334 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 98/1 sayılı Tebliğ metninde, 23.09.1999 tarih ve 23734 sayılı Resmi Gazete'de 99/1 sayılı Tebliğ ve 15.12.1999 tarih 23907 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 99/2 sayılı Tebliğ ile değişiklikler öngörülmüştür.

³⁷⁷ Gelişmiş yöreler kapsamında İstanbul ve Kocaeli sınırları ile Ankara, İzmir, Bursa, Adana ve Antalya Büyükşehir Belediye sınırları dahil edilmiş; kalkınmada öncelikli yöreler, köyler ve Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen yöreler; normal yöreler olarak da önceki iki sınıflandırma kapsamı dışında kalan yöreler olarak ifade edilmiştir.

sınıflandırılması bölgenin gelişmişlik kriteri dikkate alınarak yapılmaktadır. Bu açıdan, devlet desteği kalkınmada öncelikli yörelerde en yüksek, gelişmiş yörelerde en düşük seviyede olmaktadır.

Özetle, bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesini hedefleyen 4325 sayılı Kanun'a ve diğer ilgili düzenlemelerin, bölgesel sınırların belirlenmesinde kullanılan ekonomik ve sosyal kriterlerin yetersiz olması³⁷⁸, sistemin diğer teşvik uygulamaları ile uyumunun sağlanamaması, yasa ile düzenlenmesi nedeniyle ekonomideki dinamizme göre esnekliğinin olmaması ve bölgenin altyapısını, ekonomik, malî ve sosyal niteliklerini ve ihtiyaçlarını tam olarak yansıtamaması nedenleri³⁷⁹, ile Türkiye'nin uluslararası karşısında yetersiz kaldığı görülmektedir.

b. İhracat Yardımları

İhracata yönelik devlet yardımlarının temel amaçları, KOBİ niteliğindeki teşebbüsler başta olmak üzere, teşebbüslerin ihracata yönelik faaliyetlerini üretim ve pazarlama aşamalarında destekleyerek, uluslararası pazarlarda karşılaştıkları sorunların giderilmesi ve rekabet gücü kazanmalarınıdır.

Türkiye, DTÖ Anlaşması ve 1/95 sayılı Gümrük Birliği kararı ile ihracat alanında da bir takım yükümlülükler altına girmiştir. İhracata sağlanan teşvikler çerçevesindeki yükümlülüklerin yerine getirilmesi amacıyla, Sübvansiyonlar Anlaşması kapsamında, "yasaklanmış sübvansiyonlar" olarak belirtilen, ihracat yapan teşebbüslere doğrudan yapılan nakdî yardımlar yürürlükten kaldırılmıştır.

AT mevzuatına uyum esas alınarak, 27.12.1994 tarih, 94/6401 sayılı İhracata Yönelik Devlet Yardımları Kararı yürürlüğe konulmuştur. Bu düzenleme esas alınarak,

³⁷⁸ DENİZ, s: 163.;

³⁷⁹ SERDENGEÇTİ Turan, 4325 Sayılı Kanunla Sağlanan Devlet Yardımları Ve Kanun Kapsamındaki İller İle İlgili İstatistikî Bilgiler, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Teşvik Ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 2003, s:13.

Sübvansiyonlar Anlaşması ve AT mevzuatına paralel tebliğler çıkarılmıştır³⁸⁰. Bu tebliğler ile, AR-GE projelerini destekleyici, ihracat yapan firmalara büyüklüğüne bakılmaksızın fatura bazında çevresel maliyetlerini karşılayıcı yardımlar, KOBİ ve sektörel dış ticaret şirketlerine yönelik pazar araştırması yardımı, dış fuarlara katılımı destekleyici yardımlar, uzmanlaşmış uluslararası yerli fuarların desteklenmesi gibi yardımlar düzenlemiştir. Özellikle AR-GE faaliyetleri ile çevrenin korunması konularında, iki kurum Türk Teşvik sistemi içinde ağırlık kazanmıştır. Bunlar TÜBİTAK ve TTGV (Türk Teknoloji Geliştirme Vakfı)'dır³⁸¹. Esasen AR-GE dışındaki diğer yardımlar, miktar bakımından rekabeti etkilemeyen devlet yardımları kapsamında değerlendirilmektedir³⁸².

II. Türkiye’de Devlet Yardımları Sisteminin Değerlendirilmesi

Devlet Yardımlarının izlenmesi ve denetlenmesi, ülkelerin sadece uluslararası yükümlülüklerinden kaynaklanmayan bir ihtiyaçtır. Devlet yardımlarının izlenmesi, kamu borçları ve bütçe açığının azaltılması, enflasyona karşı mücadele, kamu harcamalarının şeffaflaştırılması, vergi ve diğer malî yükümlülüklerden daha fazla verim alınması amaçları ile ekonomide istikrarın sağlanması için de önem taşımaktadır³⁸³. Kısıtlı olan kaynakların etkin biçimde kullanılması, devlet yardımlarının denetlenmesinin temel amacını oluşturmaktadır.

Devlet yardımlarının denetlenmesi aynı zamanda devletin ödevidir. Bu bakımdan, mevcut anayasal düzenlemeleri incelemek gerekmektedir. Buna göre, 1982 Anayasası'nın “*piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesine*” ilişkin 167. maddesine göre, “*Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve*

³⁸⁰ 98/10 Sayılı AR-GE Tebliği, 97/5 Sayılı Çevre Yardımı Tebliği, 97/6 Sayılı Pazar Araştırması Tebliği, 97/9 sayılı Yurtdışı Ofis- Mağaza Yardımı Tebliği, 2000/1 Sayılı İstihdam Yardımı Tebliği, 2000/2 Sayılı Eğitim Yardımı Tebliği, 2001/4 Sayılı Yurtdışı Fuar Yardımı Tebliği, 2003/3 Sayılı Marka Yardımı Tebliği, 95/7 Sayılı Yurtiçi Fuar Yardımı Tebliği.

³⁸¹ ESİN, Devlet Yardımları (Teşvik) Sistemi Önerisi, s:19. ;

³⁸² ÖZKARABÜBER, s:56.

³⁸³ FORNALCZYK Anna, “State Aid Regulation in Candidate Countries: The Case of Poland”, The Law of State Aid in The European Union”, Oxford University Press, 2004, s:135.

*düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler*³⁸⁴. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunu'nun gerekçesini de oluşturan bu hüküm, devletin rekabeti koruyucu yasal bir mevzuat düzenleme yükümlülüğüne işaret etmektedir.

Rekabet politikası, özel ve kamu teşebbüslerinden oluşan iç etkenler ve devlet müdahaleleri olarak adlandırabileceğimiz dış etkenleri de kapsamaktadır. Bu çerçevede, piyasanın sağlıklı ve düzenli işlemesine engel olabilecek şekilde rekabetin bozulması, bu iç ve dış etkenlerin eylemleri ile de mümkündür. Özel teşebbüslerin, piyasaya dışarıdan müdahale anlamını taşıyan devlet yardımları ile desteklenmesi; devlet kaynaklarının etkin dağılımı ve piyasanın sağlıklı ve düzenli işlemesini sağlama amaçlarıyla sınırlandırılmalıdır. Türkiye'de devletin ekonomiye müdahalesinin sınırları, diğer bir anlatımla devlet yardımlarının düzenlenmesi ve denetlenmesi, malî piyasanın sağlıklı ve düzenli işlemesi yükümlülüğünün bir parçasıdır.

Devlet yardımlarının denetlenmesinin mevcut sistem açısından değerlendirilmesi de gerekmektedir. Bu bakımdan, ülkemizde devlet yardımları alanında, merkeziyetçi bir sistem çerçevesinde birçok uygulayıcı kuruluş bulunmaktadır. Yukarıda kısaca açıklanmaya çalışılan yürürlükteki mevzuat, AB'ne adaylık süreci çerçevesinde, özellikle 1995 yılından sonra oluşturulmaya başlanmıştır. Nitekim, daha önce belirtildiği üzere, AT Antlaşması'na tamamen uyumlu olmamakla birlikte, önceki mevzuata kıyasla benzer olduğu ifade edilebilir³⁸⁵. Ancak sistemin bir çok uygulayıcı kuruluş tarafından yürütülmeye çalışılması ve mevzuatın dağınıklığı, bir devlet yardımı sistemi oluşturulmasının önündeki ilk engeller olarak nitelendirilebilir.

³⁸⁴ 1961 Anayasası'nda ise, piyasalarda rekabeti koruma amacıyla düzenlenen herhangi bir hüküm bulunmamakta konuya özel girişim özgürlüğü kavramı ile "Çalışma ve Sözleşme Hürriyeti" başlığını altında düzenlenen hüküm ile yaklaşmaktadır. Bkz. **AKGÜNER Tayfun**, *Özel Girişim Özgürlüğü ve Yatırımları Teşvik Tedbirleri*, Formül Matbaası, İstanbul 1979, s: 30 vd.

³⁸⁵ Bkz. s:130.

İdari bir eylem ve işlem niteliğindeki yardımların uygulanmasında eşitlik ilkesi gözönünde bulundurulmalıdır³⁸⁶. Ancak, mevcut sistem içinde çeşitli idareler, farklı yasal dayanaklarla, farklı biçimlerde ve en önemlisi AT hukuku bakımından “*devlet yardımı*” olarak nitelendirilebilecek menfaatler sağlamaktadırlar³⁸⁷. Yardımları uygulayan kurum ve kuruluşlara düzenleme yapma yetkisi veren yasalarda, idarenin takdir yetkisinin sınırlarının çizilememesi, görevli yargı merciinin saptanmasındaki güçlükler, yardım uygulamasının yargısal denetimini zorlaştıran nedenlerdendir³⁸⁸.

Sistemin içinde yer alan bir çok uygulayıcı kuruluşun bulunması, mevzuatın dağınıklığı, sağlanan yardımın etkinliğini de azaltmaktadır. Bunun bir nedeni de, devlet yardımlarına ilişkin yürürlüğe konulması tasarlanan idarî işlemler veya yardım planları öncesindeki süreçte, sağlanan yardımların kamuya maliyeti, sosyal ve malî fayda gibi unsurların tespitinin yapılmamasıdır³⁸⁹. İkinci olarak, yatırımlara ilişkin 98/1 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Yatırımları Teşvik Fonu ve Esasları Hakkında Kararın Uygulanması İlişkin Tebliğ ve ihracata ilişkin 27.12.1994 tarih, 94/6401 sayılı İhracata Yönelik Devlet Yardımları Kararı ile, yardımların esasları belirlenmeye çalışılmış olmasına karşın, “*yardım*” veya “*teşvik*” kavramlarının tanımlanmamış olduğu görülmektedir.

Son olarak, yardımların rekabeti bozup bozmadığı yada benzer bir ihtimal taşıyıp taşımadığı konusunda izleme ve denetleme görevini yerine getirecek bir otorite

³⁸⁶ **AKGÜNER Tayfun**, Özel Girişim Özgürlüğü ve Yatırımları Teşvik Tedbirleri”, Formül Matbaası, İstanbul 1979, s: 249.

³⁸⁷ **TEKİNALP Ünal**, Türk Hukukunun AB Hukukuna Uyumuna (Açıklamalar, Değerlendirmeler, Öneriler), İstanbul 2001, s:251.; **URKAN Ali**, “AB’ye Üyelik Sürecinde Türkiye’nin Devlet Yardımları Müktesebatına Uyumuna”, Avrupa Birliği Müktesebatında Devlet Yardımları ve Türkiye’nin Uyumuna, Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Antalya 2004, s:143.

³⁸⁸ TAN TURGUT, “Ekonomik İdari Kararların Yargısal Denetimi”, AİD, Cilt 8, Sayı:2, Haziran 1975, s:39-40.; Aktaran: **AKGÜNER Tayfun**, Özel Girişim Özgürlüğü ve Yatırımları Teşvik Tedbirleri”, Formül Matbaası, İstanbul 1979, s: 249. Türkiye’de teşvik tedbirlerinin yargısal denetimi, idarenin takdir yetkisi kapsamında yapılabilmektedir. Danıştay’ın takdir yetkisini, “idarenin işlemini dayandırdığı maddi ve hukukî olaylar” ve “bu olayların işlemi gerçekleştirebilecek hukukî niteliği” ve “kamu yararı” kavramları çerçevesinde ele almaktadır. Bkz. **AKGÜNER**, s:238-245.

³⁸⁹ **DENİZ**, s:163.

bulunmaması da sistemin işlerliği açısından büyük bir boşluk oluşturmaktadır³⁹⁰. Bu husus, ülkemiz ile AT sistemi arasındaki en temel ve önemli farktır. Bu boşluğun yasal düzenlemeler ile doldurulması durumunda dahi, yukarıda belirtilen kavramın unsurlarının tanımlanmamış olmasının ve buna bağlı olarak, yürürlükte olan ve dağınık olarak nitelendirilebilecek mevzuatın denetim sistemine kaynak teşkil etmesi durumunda, denetimin işlerlik kazanabileceği fikri oldukça uzak görünmektedir.

III. Türkiye – Avrupa Birliği ilişkileri Açısından Devlet Yardımları

Avrupa Topluluklarının Kurucu Antlaşmaları'nda açıkça bir hüküm bulunmama ile birlikte, uygulamada bir aday ülkenin Avrupa Birliği'nin tam üye olması Katılma Anlaşması'nda süresi ve şartları belirtilen bir geçiş dönemi sonunda Avrupa Topluluğu mevzuatının tamamını ve ortak politikalarını benimsemesini gerektirmektedir.

1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) altı ülke tarafından kurulmasının ardından; Türkiye AET'ye tam üye olma iradesini açıklamış ve Temmuz 1959'da başvuruda bulunmuştur³⁹¹. AET tarafından tam üyelik talebi, Türkiye'nin kalkınma düzeyinin tam üyeliğin gereklerini yerine getirmeye yeterli olmadığı gerekçesiyle geri çevrilmiş ancak, tam üyelik koşulları gerçekleşinceye kadar geçerli olacak bir ortaklık anlaşması imzalanması önerilmiştir. AB - Türkiye resmî ilişkilerinin başlangıcı, 1959 yılında Türkiye'nin ortaklık için yaptığı başvuruya dayanmaktadır.

AET (AT) Konseyi, Türkiye'nin ortaklık başvurusunu kabul etmiş ve yapılan hazırlık görüşmelerini takiben 12 Eylül 1963 tarihinde "*Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında bir Ortaklık yaratan Anlaşma*" olan Ankara Anlaşması

³⁹⁰ **İNECİ Barbaros**, AT ve Türkiye'de Sübvansiyonlar, s:212., **KÖKSAL**, "Türkiye'de Hukuki Çerçeve", s.12.

³⁹¹ Avrupa Birliği'nin ilk temelini; II. Dünya Savaşı sonrasında sanayi açısından özellikle önem kazanan iki temel hammadde olan kömür ve çelik sektörünü güçlendirmek amacıyla 1951'de kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) oluşturmaktadır. AKÇT'nin belirlediği hedeflerin genişletilmesi ve ticari ortaklığa dönüştürme iradesi ise; Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Almanya, Fransa ve İtalya arasında imzalanan Roma Anlaşması ile açıklanmış; Avrupa Ekonomik Topluluğu kurulmuştur.

imzalanmıştır³⁹². Bu ortaklık ilişkisi, öncelikle taraflar arasında bir gümrük birliği sağlanmasını öngörmekte ve ortak pazar politikalarının yakınlaştırılması hedefini ortaya koymakta Türkiye'nin üye olmasının ise, bu Anlaşma'dan doğan yükümlülükleri yerine getirmesi halinde söz konusu olabileceğini belirtmektedir.

Ankara Anlaşması, Avrupa Birliği (AB) Türkiye arasındaki ilişkilerin esaslarının belirlendiği bir anlaşmadır. Ankara Anlaşması ve bu Anlaşma esas alınarak oluşturulan hukukî düzenlemeler, akit taraflar arasında öncelikle bir gümrük birliğinin oluşturulması amacını taşıması nedeniyle, Ankara Anlaşması sadece ekonomik bütünleşmeyi hedefleyen bir gümrük birliği anlaşması'nın temel metni olarak da yorumlanmaktadır³⁹³. Buna karşın, Ankara Anlaşması, Türkiye'ye hukuken aday ülke statüsü tanımamakla birlikte, esaslarını belirlediği bu ilişkinin Türkiye'nin AET'ye üyeliği hedeflediği görülmektedir³⁹⁴. Kanımızca, Ankara Anlaşması, Türkiye-AB arasındaki ilişkilerin gümrük birliğini de kapsayan bir biçimde geliştirilmesini hedefleyen bir Ortaklık Anlaşması'dır³⁹⁵.

A. Gümrük Birliği Süreci

1. Hazırlık Dönemi ve Geçiş Dönemi

Ankara Anlaşması'nın 2. maddesine göre, “... bir gümrük birliğinin gittikçe gelişen şekilde kurulması” öngörülmüştür³⁹⁶. Ankara Anlaşması ile Ortaklık ilişkisinin

³⁹² 12 Eylül 1963 yılında imzalanan Anlaşma, 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

³⁹³ **KARLUK Ridvan**, Avrupa Birliği ve Türkiye, 4.Bası, İstanbul 1996, s: 530.

³⁹⁴ Ankara Anlaşması'nın 28. maddesine göre; “Anlaşmanın işleyişi, Topluluğu kuran Antlaşmadan doğan yükümlerin tümünün Türkiye'ce üstlenebileceğini gösterdiğinde, Akit Taraflar, Türkiye'nin Topluluğa katılması olanağını incelerler”.

³⁹⁵ **TEKİNALP Ünal**, “Gümrük Birliğinin Türk Hukuku Üzerine Etkileri”, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, İstanbul 1996, s:42.; **BAŞLAR Kemal**, “Gümrük Birliği “Anlaşması”nın (1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararının) Hukuksal Niteliği”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Vol. 4/1, Ankara 2004, s: 40, dpn.9.

³⁹⁶ **DPT**, Avrupa Topluluğuna İlişkin Temel Belgeler - Ankara Anlaşması ve Katma Protokol, Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Cilt:2, 1993 Ankara, s: 6.

esasları ve bu ilişkinin planlı olarak geliştirilmesi amaçlanmıştır. Bu itibarla, ortaklık ilişkisinin hazırlık dönemi itibari ile uygulanacak olan genel hükümler belirlenmiştir³⁹⁷.

Ankara Antlaşması'nın tamamlayıcısı niteliğinde ve "geçiş dönemi" olarak adlandırılan ikinci aşama olarak da ifade edilen, 1973 tarihli Katma Protokol; Gümrük Birliği ile Türkiye'nin ekonomi politikasının Topluluk politikaları ile uyumlaştırılmasına ilişkin hükümlere yer vermiştir³⁹⁸. Katma Protokol kapsamında Devlet Yardımları konusunun, "Ekonomi Politikalarının Yakınlaştırılması" çerçevesinde, 43. ve 48. maddeler arasında, "Rekabet, Vergileme ve Mevzuatın Yaklaştırılması" bölümü içinde düzenlendiği görülmektedir. Katma Protokolün devlet yardımlarına ilişkin 43(2). maddesine göre: "Geçiş döneminde Türkiye, Topluluğu kuran Anlaşma'nın 92. maddesinin³⁹⁹ 3 (a) bendinde öngörülen durumda sayılır. Bu bakımdan Türkiye'nin ekonomik kalkınmasına yönelik yardımlar, alış veriş şartlarını Akit tarafların ortak çıkarına aykırı düşecek ölçüde değiştirmedikçe, Ortaklığın iyi işlemesi ile bağdaşır kabul edilir. Geçiş Döneminin sonunda, Ortaklık Konseyi, Türkiye'nin o tarihteki ekonomik durumunu gözönünde bulundurarak, yukarıdaki bentte öngörülen hükmün uygulanma süresinin uzatılmasının gerekip gerekmeyeceğini kararlaştırır⁴⁰⁰."

İlgili hükme ilişkin iki sonuca varılabilmektedir. İlk olarak, Katma Protokol'ün ilgili maddesi ile AET Anlaşması'nın 92.(3) maddesi a bendine doğrudan atıfta bulunulmuş ve Türkiye'nin bütünü bu hüküm kapsamında değerlendirilmiştir⁴⁰¹. Bu bakımdan, geçiş dönemi olarak ifade edilen dönem içinde tarafların ortak çıkarına aykırı düşmemek

³⁹⁷ Ankara Anlaşması'nda devlet yardımlarına ilişkin bir hüküm bulunmamakta birlikte, Anlaşma'nın 16. maddesinde Topluluğu kuran Roma Anlaşması'nın rekabete ilişkin hükümlerinin Ortaklık ilişkisinde esas alınacağı belirtilmektedir.

³⁹⁸ Katma Protokol; 21 Temmuz 1971 tarihinde imzalanıp, 1 Eylül 1971'de yürürlüğe girmiştir.

³⁹⁹ AET Kurucu Anlaşması'nın 92. maddesi, AT Antlaşması'nın yeni numaralandırılmasında 87. madde olarak düzenlenmiştir.

⁴⁰⁰ DPT, Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeler, Ankara Antlaşması ve Katma Protokol, Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Cilt:2, Ankara 1993, s:78.

⁴⁰¹ AET Anlaşması'nın ilgili 92. maddesinin (a) bendi yaşam standardının anormal ölçüde düşük olduğu veya ciddi istihdam sorunu ile karşı karşıya bulunan bölgelere ilişkin otomatik olmayan bağdaşma rejimine tabi devlet yardımlarına ilişkindir. Koşullu olarak Ortak Pazar ile Uyumlu Devlet Yardımları başlığında da yer verildiği üzere, bu hüküm kapsamında değerlendirilen yardımların yürürlüğe konulabilmeleri için Komisyon'a bildirimleri gerekmektedir.

kaydıyla, Türkiye'nin sağladığı tüm devlet yardımlarının Ortak Pazar ile bağdaşan yardımlar kapsamında meşru olduğu sonucu ortaya çıkabilir⁴⁰². Ancak, Katma Protokol'ün 43 (2). maddesinin son cümlesi, AT Anlaşması'nın anılan maddesinden başka ayrı bir hükme de yer vermektedir. Buna göre, "... tarafların ortak çıkarına aykırı düşecek ölçüde değiştirmedikçe..." ibaresi ile ortak çıkara aykırı düşebilecek yardımların verilemeyeceği ve Türkiye'nin bütünü için uygulanan mutlak bir muafiyetin söz konusu olmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır.

İkinci olarak, Katma Protokol'ün 43 (2). maddesi ile, geçiş dönemi olarak belirtilen süre içinde, Türkiye'nin bütünü, az gelişmiş bir bölge olarak değerlendirilmesidir. Esin'e göre, madde metninden geçiş dönemi sürecinde, bu sorunların aşılamayacağı "zımnen" kabul edilmiştir⁴⁰³. Önceki bölümlerde de ifade edildiği üzere, AT Hukuku kapsamında dahi, devlet yardımları konusu 80'li yıllarda önem kazanmaya başlamış ve Komisyon ancak bu yıllardan sonra konuya ilişkin politikasını oluşturmuştur.

Bu iki sonuç, Katma Protokol hükümlerinde açıklanmamıştır. Ancak, AT- Türkiye ilişkilerinde devlet yardımları konusunu, tarafların "geçiş dönemi"ne ilişkin atıl bırakılmış bir alan olarak gördüğü, şeklinde değerlendirmesinin uygun olacağı kanısındayız. Yukarıda ifade edilen hususlar, Katma Protokol çerçevesinde anlam ifade etmese de, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı açısından incelenmesi gereken noktalardır.

2. Son Dönem

Türkiye ile AET arasındaki ortaklık ilişkisindeki son dönem Ankara Anlaşması'nın 5. maddesinde şu şekilde vurgulanır: "*Son dönem gümrük birliğine dayanır ve Akit*

⁴⁰² Geçiş döneminde; Türkiye ile Birlik arasında, ihracata verilen anti-damping kapsamındaki yardımlar hariç bu konuda herhangi bir ihtilaf yaşanmamıştır. **ESİN**, Devlet Yardımları (Teşvik) Sistemi Önerisi, s:20.

⁴⁰³ **ESİN**, Devlet Yardımları (Teşvik) Sistemi Önerisi, s:20.

Tarafların ekonomi politikaları arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesini gerektirir”.

1 Ocak 1996 yılında yürürlüğe giren 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı (OKK), gümrük birliği sürecinin son dönemini kapsamaktadır⁴⁰⁴. Bu kararın IV. Bölüm II. Kısım, altbaşlığında yer alan “*Gümrük Birliği'nin Rekabet Kuralları*” ve “*Mevzuatın Yakınlaştırılması*” başlıklı bölümleri, devlet yardımlarına ilişkin hükümleri içermektedir. OKK'nın devlet yardımlarına ilişkin hükümleri, AT'nin diğer aday ülkeleri ile imzaladığı Ortaklık Anlaşmalarına kıyasen, daha ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir⁴⁰⁵.

Rekabet Kuralları başlığı altında yer alan OKK'nın 34 (1). maddesi, AT Anlaşması'nın devlet yardımlarına ilişkin 87. (1) maddesi ile uyumlu bir düzenleme içermektedir. Buna göre: “*Topluluk Üyesi Devletlerin veya Türkiye'nin herhangi bir biçimde Devlet kaynaklarını kullanarak sağladıkları ve belli girişimlerin kayırılması veya belli ürünlerin üretiminin özendirilmesi suretiyle rekabeti aksatan veya aksatma tehlikesi taşıyan her türlü yardım, Topluluk ile Türkiye arasındaki ticareti etkilediği ölçüde Gümrük Birliği'nin iyi işleyişiyle bağdaşmaz*”⁴⁰⁶. AT Antlaşması'nın devlet yardımına ilişkin 87. maddesi ile benzerlik gösteren bu madde “*gümrük birliği ile bağdaşabilirlik*” kavramını getirmiştir. Dolayısıyla, AT Antlaşması'nın 87. maddesinde ifade edilen “*Ortak Pazar ile bağdaşırılık*” unsuru, kararın uygulanma alanı itibari ile, OKK çerçevesinde, Türkiye ve AT arasındaki “*gümrük birliği ile bağdaşır*” şeklinde değiştirilmiştir.

⁴⁰⁴OKK, Katma Protokol ile yaratılan hukuki durumu yaşama geçiren ve usule ilişkin düzenlemeler içeren bir “uygulamama belgesi”dir. GÜNUĞUR Haluk, “6 Mart Kararı ve Gümrük Birliği” Süreçü No:17-18, 1995, s:408,409. Aktaran: **CAN HACI/ÖZEN Çınar**, Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Hukuku,Gazi Kitabevi, Ankara 2005, s:74.

⁴⁰⁵ **PEERS Steve**, “Living in Sin: Legal Integration Under the EC-Turkey Customs Union”, European Journal of International Law, Vol: 7 No: 3, 1996, s:423.

⁴⁰⁶ Türkiye- AT Arasında Gümrük Birliğini Tesis Eden 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı gayriresmi tercümesi, kaynak: internet belgesi, www.dtm.gov.tr/ab/okk95/1-95.pdf

Genel kural, Türkiye’de ve AB’de devlet yardımlarının yasaklanmasıdır. AT Anlaşması’nın 87(1). maddesi için yapılan hükmün mutlak bir yasak içermediğine ilişkin açıklamalar, Gümrük Birliği kararının ilgili hükmü için de geçerlidir. Nitekim, OKK’nın 34. maddesi devamında bu genel kurala istisnâ nitelikte hükümler getirilmiştir. AT Antlaşması’nın Ortak Pazar ile bağdaşan yardımlara ilişkin 87 (2). ve Ortak Pazar ile bağdaşabilecek devlet yardımlarına ilişkin 87 (3). maddeleri, OKK’nın devlet yardımlarına ilişkin 34. maddesinde de aynen korunmuştur. Bu hükümler, “Gümrük Birliği’nin işleyişi ile bağdaşan” ve “koşullu olarak Gümrük Birliği’nin işleyişi ile bağdaşan” yardım türleri olarak da ifade edilebilir. Bu hükümlere ek olarak, AT Antlaşması’nın devlet yardımlarına ilişkin hükümlerinden farklı olarak, madde metninde Türkiye için özel istisnalar bulunmaktadır.

OKK’nın 34 (2). maddesinde “gümrük birliği ile bağdaşan yardımlar” olarak ifade edilebilen, “*de jure*” istisnalara yer verilmiştir⁴⁰⁷. İlgili maddenin a,b ve c bentlerini kapsayan bu yardımların dışında, d bendi ile AT Antlaşmasının 87. maddesi ile paralellik arz etmeyen geçici bir hükme yer verilmiştir. Buna göre, “*Topluluk ile Türkiye arasındaki ticaret koşullarını, ortak çıkara aykırı düşecek ölçüde etkilememek kaydıyla, OKK’nın yürürlüğe girmesinden itibaren 5 yıl süreyle Türkiye’nin görece az gelişmiş bölgelerini ekonomik açıdan desteklemek için verilen yardımlar gümrük birliği ile bağdaşır kabul edilmiştir*”.

Hükmün ilk değerlendirilmesinde, hemen hemen diğer hükümler ile aynı nitelikte, gümrük birliği ile bağdaşan bir yardım olarak nitelendirilebilir. Esasen, OKK’nın 34 (2). maddesi, AT Antlaşması’nın 87 (2). maddesi ile örtüşmektedir. Bu yardımların, AT Anlaşması hükümleri ile kıyaslanması halinde otomatik bağdaşma rejimine bağlıdır. Bu

⁴⁰⁷ **Rekabet Kurumu**, s: 140. Buna göre; ürünlerin menşei itibari ile ayırım yapılmaksızın münferit tüketicilere verilen sosyal nitelikli yardımlar, doğal afet ve olağanüstü olayların neden olduğu ekonomik sorunları telafi etmeye yönelik yardımlar ve Federal Almanya Cumhuriyeti’nin, Almanya’nın bölünmesinden ötürü bazı bölgelerine, bölünmenin yol açtığı ekonomik sorunların telafisi için gerekli olduğu ölçüde verilen yardımlar herhangi bir bildirim tabi olmaksızın gümrük birliği ile bağdaşır yardımlar olarak belirtilmiştir.

bakımdan, bu yardımların verilmesi veya yürürlüğe konulması için yetkili organa bildirimleri gerekmemektedir.

Ancak, ilgili maddenin d bendi kapsamındaki yardımlar, Türkiye'nin görece az gelişmiş bölgelerine yardım verilmesi ile sınırlandırılmıştır. Burada önemli olan husus, “az gelişmişlik” kıstasının AT ortalamasının değil, Türkiye'nin bütünü gözönünde bulundurularak belirlenmesidir⁴⁰⁸. Diğer bir ifadeyle, AT Anlaşması'nın kapsamında az gelişmiş bölgelere verilen bölgesel nitelikteki yardımların değerlendirilmesinde AB ortalaması esas alınmasına karşın, OKK'nın bu hükmü ile Türkiye ortalamasına göre az gelişmiş bölgelerine verilen yardımlar düzenlenmiştir. Bu yardımlar, OKK'nın yürürlüğe girmesinden itibaren ilk beş yıl için sınırlandırılmışlardır.

İkinci olarak, bu yardımlar “*Topluluk ile Türkiye arasındaki ticaret koşullarını ortak çıkarıya aykırı düşecek ölçüde etkilememeye*” şartına bağlanmıştır. Madde metninde yer alan “*ortak çıkarı*” “*ölçü*” kavramları belirsizdir.

Ancak, OKK'nın 34. maddesinde belirtilen genel kural çerçevesinde “ *taraflar arasında ticaretin olumsuz etkilenmemesi*” koşulu ve 34 (2). maddenin d bendinde yer alan “ *ortak çıkarıya ters düşmemek kaydıyla olumsuz etkilenmemek*” koşulunun kıyaslanması halinde d bendi için daha geniş bir kapsam belirlendiği düşünülebilirse de, herhangi bir şekilde ticaretin etkilenmesi halinde ortaya çıkan sonuçlarının neler olabileceği sorusu kapsamında “ *ortak çıkarı*” kavramı belirsizliğini korumaktadır.

Köksal'a göre, her tür olumsuz etki bu kapsamda değerlendirilemeyecek, ortak çıkarılara ters düşmeyen taraflar arasındaki olumsuz etkilenmeler bu madde kapsamı dışında tutulacaktır⁴⁰⁹. Esin'in bu konudaki yaklaşımı ise, AT ve Türkiye arasında ticareti etkilememeye şartı ile ilgili bu yardım türünün bildirim tabi olabileceğidir⁴¹⁰.

⁴⁰⁸ PEERS Steve, “Living in Sin: Legal Integration Under the EC-Turkey Customs Union”, European Journal of International Law, Vol: 7 No: 3, 1996, s: 428.

⁴⁰⁹ KÖKSAL, “Türkiye’de Hukuki Çerçeve”, s:13.

⁴¹⁰ ESİN, Devlet Yardımları (Teşvik) Sistemi Önerisi, s:23.

Sonuç olarak, OKK'nın 34 (2) maddesinin d bendinin, gümrük birliği ile bağdaşan yardımlar içinde düzenlenmesine karşın, otomatik bağdaşma rejimine tabi bir yardım türü olmadığı görülmektedir. Ayrıca 1.1.1996 tarihinde yürürlüğe giren OKK'nın ilgili hükmünde belirtilen beş yıllık bu süre dolmuştur. Tüm yardımların bildirilmesi genel kuralı göz önünde bulundurulduğu takdirde, “Türkiye'nin göreceli az gelişmiş bölgelerini ekonomik açıdan desteklemek için verilen yardımların” bildirimine tabi bir yardım niteliğini haiz olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Maddede geçen beş yıllık süre sona ermiştir. Söz konusu bu hükmün OKK'nın 34(3). maddesi kapsamında belirtilen koşullu olarak Gümrük Birliği ile bağdaşan yardım türleri altında ayrıca incelenmesi gerekmektedir.

AT Antlaşması'nın 87 (3). maddesi ile aynı nitelikteki OKK'nın 34(3). maddesi⁴¹¹, yetkili organ tarafından gümrük birliği ile bağdaşır sayılabilecek, “*takdir yetkisi dahilindeki*” istisnaî yardımlardır⁴¹². OKK'nın 34(3). maddenin a bendi, “*Katma protokol'ün 43(2). maddesine uygun olarak yaşam standartlarının son derece düşük olduğu veya işsizliğin ciddi boyutlara vardığı yörelerdeki ekonomik gelişmeyi desteklemek amacıyla verilen yardımlar*” düzenlemiştir.

OKK'nın ilgili maddesinde atıf yapılan Katma Protokol'ün 43.(2). maddesi de sınırlamalar içermektedir. Geçiş dönemi başlığı altında da incelendiği üzere, atıf yapılan Katma Protokol'ün bu maddesinin ilk bendinde, “... *tarafların ortak çıkarına aykırı düşecek ölçüde değiştirmedikçe...*” yapılan yardımların Ortaklık'ın iyi işlemesiyle bağdaşabildiği kabul edilmektedir. Bu iki hükmün birlikte değerlendirilmesi ile şu sonuç ortaya çıkmaktadır: “alışveriş şartlarını Akit tarafların ortak çıkarına aykırı

⁴¹¹ Avrupa'nın ortak çıkarlarına hizmet eden önemli bir projenin gerçekleştirilmesini desteklemeye yönelik veya Topluluğa üye devletlerden birinin veya Türkiye'nin ekonomisinde ortaya çıkan ciddi sorunları gidermeye yönelik yardımlara ilişkin OKK'nın 34(3). maddesinin b bendi ve kültür değerlerinin ve mirasının korunmasına yönelik yardımlara ilişkin OKK'nın 34. maddesinin e bendi AT Antlaşması'nın 87(3) . maddesinin ilgili bentleri ile birebir uyumlu düzenlenmişlerdir.

⁴¹² **KÖKSAL**, Avrupa Birliği ve Türkiye Devlet Yardımları Sistemlerinin Uyumlaştırılması, Etki Yayınları, Ankara 2002, s: 148.

düşecek ölçüde değiştirmedikçe”⁴¹³ “yaşam standardının son derece düşük olduğu veya işsizliğin ciddî boyutlara vardığı ekonomik yörelerdeki ekonomik gelişmeyi destekleyen yardımlar” Gümrük Birliği’nin işleyişi ile bağdaşır sayılabilir”⁴¹⁴. Katma Protokol’ün ilgili hükmünde yer verilen “ortak çıkar” kavramına ilişkin olarak yukarıda ifade edilen eleştirilerimiz bu kapsamda da geçerli olmaktadır⁴¹⁵.

Katma Protokol’ün 43 (2). maddesinde, Türkiye’nin bütünü “az gelişmiş bölge” statüsünde olduğu belirtilmiş, Gümrük Birliği’ne geçiş sürecinde, Türkiye’de uygulanan tüm devlet yardımları “Ortaklık’ın iyi işlemesiyle” bağdaşabilir nitelikte sayılmıştır. Ancak, OKK’nın bu düzenlemesi ile Türkiye tarafından sağlanan her yardımın artık ve bundan böyle genel bir muafiyet kapsamında değerlendirilemeyeceği sonucu ortaya çıkmaktadır.

34 (3). maddenin Türkiye için, AT Antlaşması’ndan farklı olarak ilave istisna getiren diğer bir geçici hükmü, c bendinde yer almaktadır. Buradaki hüküm, ilk beş yıl boyunca, gümrük birliğinin kurulmasından doğan yapısal uyum gereklerinin yerine getirilmesine yönelik yardımların verilebileceği yönündedir. Bu ilave istisna, yalnız Türkiye için değil, AT için de geçerlidir. Ortaklık Konseyi, ilk beş yılın sonunda bu hükmün işleyişini gözden geçirecektir⁴¹⁶.

Bu açıdan hükmün, uygulanabilmesi için, OKK’nın 37(1). maddesi’nde işaret edildiği gibi⁴¹⁷, her iki tarafın üzerinde uzlaştığı uygulama kurallarının belirlenmesi gereklidir. Maddede yer verilen “yapısal uyum” kavramı belirsiz olması bakımından

⁴¹³ Katma Protokol 43. maddesinin 2. fıkrası. **DPT**, Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeler, Ankara Antlaşması ve Katma Protokol, Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Cilt:2, Ankara 1993, s:78.

⁴¹⁴ Türkiye- AT Arasında Gümrük Birliğini Tesis Eden 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı gayriresmi tercümesi, kaynak: internet belgesi, www.dtm.gov.tr/ab/okk95/1-95.pdf

⁴¹⁵ Bkz.140.

⁴¹⁶ **YARDIMCI Atilla M**, s:3; **KÖKSAL**, “Türkiye’de Hukuki Çerçeve”, s: 14

⁴¹⁷ OKK 37. maddesine göre,“Ortaklık Konseyi, gümrük birliğinin yürürlüğe girmesinden itibaren iki yıl içinde...34. maddeler ile ilgili 35. maddenin düzenlemesinin yürürlüğe girmesi için gerekli kuralları, karar yolu ile kabul eder”.

eleştirilmektedir⁴¹⁸. Yapısal sorunların belirlenmesinde dikkate alınacak kriterler açısından; AT uygulamasında, etkilenecek sektörlerin durumu, idarî ve ekonomik anlamda yeniden yapılanmaları amacıyla yardım uygulanabilecek alanlar, yardımın sınırları, söz konusu pazarın tanımı ve diğer noktaları tespiti yarayacak objektif kriterlerle konuya yaklaşılmaktadır⁴¹⁹.

OKK'nın 34(3). maddesinin d bendi ise, belirli ekonomik bölgelerin ve faaliyetlerin geliştirilmesine tahsis edilen yardımlara ilişkindir. Bu yardımlar AT- Türkiye çıkarını olumsuz etkilemedikçe Gümrük Birliği ile bağdaşabilir sayılmışlardır.

Esin, OKK'nın 34(2). maddesinin d bendi ile OKK'nın 34(3). d bendini ilişkilendirmektedir⁴²⁰. Köksal'ın görüşü ise, Türkiye için beş yıldan sonra OKK'nın 34(2). maddesinin d bendi yerine, OKK'nın 34(3). maddesinin a bendi işlemeye başlayacağı yönündedir⁴²¹. Bu konuda Peers'in yaklaşımı ise, yardımının niteliğine göre, Türkiye için ilk beş yıldan sonra, 34(2). maddenin d bendi yerine, 34(3). maddesinin a bendi veya aynı maddenin d bendinin uygulanabileceği yönündedir. Diğer bir deyişle, Türkiye'nin görece az gelişmiş bölgelerinin gelişimine yönelik yardımlar, OKK'nın yürürlüğe girmesinden sonra; hem yaşam standardının düşük olduğu, işsizliğin ciddi boyutlara vardığı yörelerin ekonomik gelişmesi için verilen yardımlar, hem de belli ekonomik faaliyetler veya belirli yörelerin gelişimine yönelik yardımlar kapsamında değerlendirilebilir.

OKK'nın 34(2). d bendinde yer alan geçici hüküm ile bu yardımların değerlendirilmesinde, AB ortalamasını dikkate alan AT Anlaşması'ndan farklı olarak,

⁴¹⁸ **ESİN**, Devlet Yardımları (Teşvik) Sistemi Önerisi, s.:24.

⁴¹⁹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Study on a Methodology for Identifying Sectors with Serious Structural Problems Report To European Commission Competition DG, London Economics Press, London 2002, s:14-30. Ayrıca; hükmün son cümlesinde; Ortaklık Konseyi'nin bu kapsamdaki uygulamalarını gözden geçireceği belirtilmiştir. Ancak, OKK'nın yürürlüğe girdiği 1996 yılından bu yana geçen beş yıl ve sonrasında süreçte bu konuya ilişkin herhangi bir karar alınmamıştır.

⁴²⁰ **ESİN**, Devlet Yardımları (Teşvik) Sistemi Önerisi, s.:24.

⁴²¹ **KÖKSAL**, Avrupa Birliği ve Türkiye Devlet Yardımları Sistemlerinin Uyumlaştırılması, Etki Yayınları, Ankara 2002, s: 148.

Türkiye'nin gelişmişlik ortalaması düzenlemeye konu olmuştur. OKK'nın yürürlüğe girmesinin ardından beş yılın sonunda, diğer bir ifadeyle mevcut durumda, Türkiye'nin bölgesel ve sektörel yardımlarına konu olan bu iki hüküm ile, verilen devlet yardımlarına AB ortalaması dikkate alınarak muafiyet tanınabilecektir. Esin ve Peers, Türkiye'nin gelişmişlik düzeyinin Birlik ortalaması ile değerlendirilmesi halinde, Türkiye'nin büyük bir kesiminin AT Anlaşması'nın 87(3). maddesine paralel olarak 34(3). maddesinin a bendi kapsamında muafiyet kapsamında nitelendirileceğini belirtmektedirler⁴²².

Bununla birlikte, ilgili yardımların hem bildirim hem de taraflar arasındaki ticareti etkilemek şartına bağlandığının belirtilmesi gerekmektedir. Ayrıca ileri de ele alınacağı üzere, OKK'nın 39. maddesinde belirtilen tekstil ve giyim sektörlerine ilişkin kısıtlamalar bu bent için de söz konusu olabilecektir. Bununla birlikte, belirli faaliyet alanlarına verilen yardımların, OKK ile "*Türkiye'nin devlet yardımları alanında mevzuatını uyumlaştırmayı taahhüt etmiş olduğunun tespiti*" ile AT mevzuatının uygulanması durumunda sınırlandırılabilmesi mümkün görünmektedir⁴²³.

OKK'nın 34(3). maddenin f bendi, Ortaklık Konseyi tarafından verilebilecek yardım türlerine ilişkindir. Bu madde ile, Konsey'in belirleyebileceği diğer yardım kategorilerine ilişkin AT Anlaşması'nın 89. maddesine benzer nitelikte bir hüküm getirildiği anlaşılmaktadır. Ortaklık Konseyi'nin bu yetkisi ile yardımların Gümrük Birliği ile bağdaşır olması dahilindeki takdir yetkisi, kavram kargaşasına yol açmaktadır.

Köksal'a göre, OKK'nın 34. maddesini izleyen hükümlerinden zımnen anlaşılabilmesi üzere bu yetki Ortaklık Konseyi'ne verilmiştir⁴²⁴. Buna karşın Erol ise,

⁴²² PEERS, s: 425.; ESİN, s: 23.

⁴²³ EROL Kemal, "Devlet Yardımları ve Rekabet -Türkiye'deki Devlet Yardımı Rejiminin Avrupa Birliği Modeli Işığında Değerlendirilmesi", Rekabet Hukuku'nda Güncel Gelişmeler Sempozyumu-I, Rekabet Kurumu Yayını, Yayın No:137., Kayseri 2003, s: 74.

⁴²⁴ KÖKSAL, AB ve Türkiye Sistemleri, s: 148.

bu yetkinin zımnen anlaşılmadığını 34(3). maddenin d bendinde “*Ortaklık Konsey’inin belirleyebileceği diğer yardım türleri*” hükmü ile bu yetkinin doğrudan Ortaklık Konsey’ine verildiğini ifade etmektedir⁴²⁵.

Ancak, burada iki ayrı durum ve iki ayrı yetki söz konusudur. İlki, 34 (3). maddede belirtilen yardım kategorilerinin Gümrük Birliği ile bağdaşırılığının belirlenmesi konusunda yetki; ikincisi ise, bu madde kapsamında diğer bir ifade ile gümrük birliği ile bağdaşabilecek ve bu bent hükmünde belirtilmeyen farklı yardım kategorilerinin belirlenmesi konusunda yetkidir.

AT Anlaşması’nın devlet yardımlarına ilişkin hükümlerinin incelenmesi halinde yukarıda ifade edilen bu iki yetkinin de farklı organlarda bulunduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Diğer yardım kategorilerinin belirlenmesi konusunda, OKK’nın 34(3). maddesine kaynak teşkil eden AT Anlaşması’nın 87(3). maddesi ile yetkili organ Konsey olarak belirlenmiştir⁴²⁶. OKK’nın ilgili maddesinde de açıkça ifade edildiği üzere, Gümrük Birliği ile koşullu olarak bağdaşabilecek diğer yardım kategorilerini belirleyebilme yetkisi Ortaklık Konsey’ine verilmiştir. Öte yandan, önceki bölümlerde de incelendiği üzere, AT çerçevesinde Ortak Pazar ile bağdaşabilecek yardımların Ortak Pazar ile bağdaşırılığının belirlenmesi ve bu tür yardımların uygulamaya konulması için öncelikle Komisyon’a bildirilmesi gerekmektedir. “*Anlaşma’nın koruyucusu*” Komisyon, AT Anlaşması’nın 88. maddesi ve Usul Tüzüğü kapsamında da belirtildiği üzere, devlet yardımları alanında denetim organıdır. Bu açıdan, AT Hukuku çerçevesinde, yardımın Ortak Pazar ile bağdaşıp bağdaşmadığı konusunda takdir yetkisi Komisyon’da toplanmıştır.

OKK’ında ise, devlet yardımlarına ilişkin denetim yetkisine ilişkin AT Anlaşması paralelinde bir hüküm bulunmamaktadır. Bu açıdan, OKK’nın devlet yardımlarına ilişkin kuralların yürütülmesine ilişkin olarak düzenlendiği hükümleri incelemek

⁴²⁵ Bkz dipnot 21. **EROL Kemal**, s: 66.

⁴²⁶ Bunun ötesinde; uygulamada Konsey yardım kategorilerini belirleyebilme yetkisini; bir nevi yetki devri ile Komisyon eliyle kullanmaktadır.

gerekmektedir. OKK'nın 37(1). maddesi, Ortaklık Konseyi'nin yükümlülüğü, bir karar tesis ederek rekabete ilişkin mercilerin rolünün belirlenmesine ilişkindir. Ortaklık Konseyi'nin bu konuya ilişkin aldığı bir karar bulunmamaktadır. Kanımızca, bir yardımın Gümrük Birliği ile bağdaşıp bağdaşmadığı hususundaki takdir yetkisi, OKK'nın 37(1). maddesinde sözü edilen devlet yardımlarına ilişkin "merci"de toplanması gerektiğidir.

OKK'nın 35., 36., 37. ve 38. maddeleri, genel olarak rekabete ilişkin hükümlerin yürütülmesine ilişkin kuralları belirlemektedir. Bu kapsamda, OKK'nın 35. maddesi rekabete ilişkin hükümlere aykırılık durumunda dikkate alınacak kriterlere, 37. maddesi kuralların uygulanmasına temel teşkil eden mevzuatı, 38. maddesi aykırı uygulamalar halinde başvurulabilecek karşı tedbirlere ilişkindir.

OKK'nın 35. maddesi, devlet yardımları ile birlikte rekabete ilişkin tüm hükümlerin uygulanmasında, AT Anlaşması'nın ilgili hükümlerinin, ikincil mevzuat ve ATAD içtihatlarından oluşan Topluluk müktesebatındaki ölçütlerin değerlendirmeye esas olacağını belirtmektedir. Hükmün devlet yardımlarına ilişkin olarak değerlendirilmesi halinde ise, OKK'nın Gümrük Birliği ile bağdaşan ve koşullu olarak Gümrük Birliği ile bağdaşan devlet yardımları ayırımında, Topluluk Hukuku'nun geçerli olacağı sonucuna varılmaktadır. Topluluk ikincil hukukuna atıfta bulunulması, Türkiye için büyük bir iş yükünü doğuracak yükümlülüğü de beraberinde getirmektedir. Buna göre, bu kuralların uygulanmasında yalnızca, AT Antlaşması hükümlerinin değil, aynı zamanda ikincil hukukun uygulanması için tüm Topluluk tasarruflarının da dikkate alınması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

OKK'nın 37. maddesi, Ortaklık Konseyi'ne düzenleme yapma yetkisi vermektedir. İlgili madde ile, Ortaklık Konseyi'ne Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girmesinden itibaren iki yıl içinde, devlet yardımlarına ilişkin OKK'nın 34. maddesini de kapsayan, OKK'nın rekabete ilişkin hükümlerinin uygulanmasına ilişkin bir karar alabilme yetkisi

tanınmıştır. Ayrıca, uygulama hükümlerinin, Topluluğun mevcut kurallarına dayanacağı ve ilgili her merciin rolünün de Ortaklık Konseyince belirleneceği belirtilmiştir⁴²⁷.

Toplulukta mevcut bulunan ve Türkiye’de kurulması çalışmalarına devam edilen devlet yardımları alanında yetkili makamın görev alanının tayini ve AT Hukuku kapsamındaki organlar ile ilişkilerinin tanımlanması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Devlet yardımlarına ilişkin kuralların düzenlenmesi bakımından devlet yardımlarına DTÖ Söbvansiyonlar Anlaşması uygulanmaktadır. Halen uygulanmakta olan Söbvansiyonlar Anlaşması kapsamında söbvansiyon kavramı ile; Türkiye’nin AT müktesebatını kabul etmesi halinde gözetilecek devlet yardımı kavramı Türkiye’deki devlet yardımlarının daha da kısıtlanacağı açıktır⁴²⁸.

OKK’nın 38. maddesinde ise, Ortaklık Konseyi’nin 37. maddede belirtilen, ihtilafların çözümüne ilişkin kuralları belirlemesinden yola çıkılarak, bu kurallar dahilinde herhangi bir çözüme ulaşılamaması durumunda başvurulacak yollar düzenlenmiştir. Buna göre, mevcut kurallar dahilinde çözüm bulunamaması ve yerli sanayiye yönelik bir maddi zarar veya zarar tehdidinin bulunması durumunda, taraflar Gümrük Birliği Ortak Komitesi’nde⁴²⁹ istişarede bulunduktan sonra, gümrük birliğine en az zarar verecek tedbirleri alabileceklerdir. Bu madde çerçevesinde, Ortaklık Konseyi’nin belirtilen iki yıllık süreç sonunda herhangi bir karar almadığı dikkate alınacak olursa, yukarıda belirtilen 38. maddenin uygulanmasının mümkün olmadığı sonucu ortaya çıkmasına karşın, uygulamada bu maddenin uygulanmasının Ortaklık

⁴²⁷ Örneğin, Hırvatistan-AT arasında imzalanan Ortaklık Anlaşması’nın (Stabilisation And Association Agreement Between The European Communities And Their Member States, Of The One Part, And The Republic Of Croatia, Of The Other Part) 70(4). maddesinde, “Hırvatistan”ın rekabet politikasının yürütülmesine ilişkin bir bağımsız otorite kurması kararlaştırılmıştır. Ortaklık Konseyi’ne böyle bir yetki verilmemiştir. Bkz. OJ L 26/19, 28.1.2005.

⁴²⁸ Heinz, “Rules on State Aids with Hungary in the Europe Agreement”, *ECLR Vol 2*, 1995 s:116. Aktaran: **PEERS Steve**, “Living in Sin: Legal Integration Under the EC-Turkey Customs Union”, *European Journal of International Law*, Vol: 7 No: 3, 1996, s: 422.

⁴²⁹ Gümrük Birliği Ortak Komitesi, AB ile Türkiye arasında 1/95 aylık OKK ile kurulan Komitedir. Komitenin amacı, Türkiye ile AB arasında 1996 yılından başlayan gümrük birliğine ilişkin konularda Türkiye- AB Ortaklığının karar organı Ortaklık Konseyine, tavsiyelerde bulunmak ve gümrük birliğinin aksatmadan yürütmesi için görüş bildirmektir. Gümrük Birliği Komitesi’nin ayda en az bir kere toplanması öngörülmüştür. ÜLGER İrfan K., *Avrupa Birliği El Kitabı : Kavramlar- Kurumlar- Kişiler*, Seçkin Yayınları, Ankara 2003, s: 162.

Konseyi'nin herhangi bir kararı olmaksızın mümkün olduğu görülmektedir⁴³⁰. Bununla birlikte ilgili hükmün uygulanmasının söz konusu olması durumunda dahi, “*gümrük birliğine en az zarar verebilecek tedbir*” kavramının sübjektif niteliği nedeni ile belirli ve objektif kriterlerin kullanılarak açıklığa kavuşturulma ihtiyacı doğmaktadır⁴³¹.

Sonuç olarak, gerek Ortaklık Konseyi'nin belirtilen süre içinde herhangi bir karar almaması durumu ve yürürlükteki düzenlemeler ışığında, ortaya çıkabilecek ihtilaflar konusunda GATT kurallarının uygulanacağı sonucu ortaya çıkmaktadır⁴³².

OKK'nın “*Mevzuatın Yakınlaştırılması*” başlığı altında, Türkiye'nin OKK'nın Rekabet bölümüne ilişkin hükümlerinin uygulanması amacıyla mevzuatını Topluluk Hukuku ile uyumlaştırmasına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Bu bakımdan, bu hükümler aynı zamanda, OKK ile Türkiye'nin rekabet kuralları kapsamında üstlendiği yükümlülükleridir.

Bu bakımdan, Türkiye için hem durağan hem de değişken olarak adlandırılabilir iki yükümlülükten bahsedilebilir. Buna göre, Türkiye mevzuat uyumu başlığı altında çok geniş bir alanda Topluluk müktesebatını kendi mevzuatına aktarmayı kabule etmiştir. Burada Türkiye için durağan bir yükümlülük söz konudur⁴³³. OKK'nın 39. maddesi, Türkiye'nin bu kararın uygulanması amacıyla ilgili mevzuatını Topluluk mevzuatı ile uyumlaştırma ve etkili olarak uygulama yükümlülüğüne ilişkindir. Maddenin devamında Türkiye'nin bu yükümlülüğünü yerine getirmesine ilişkin hükümler düzenlenmiştir. Bu

⁴³⁰ AT tarafının bu hükme rağmen,Türk Teşebbüslerine karşı,.... anti-sübvansiyon soruşturmaları açtığı ve bunun rahatsızlık yarattığı bilinmektedir”. **EROL Kemal**, “Devlet Yardımları ve Rekabet -Türkiye'deki Devlet Yardımı Rejiminin Avrupa Birliği Modeli Işığında Değerlendirilmesi”, Rekabet Hukuku'nda Güncel Gelişmeler Sempozyumu-I, Rekabet Kurumu Yayını, Yayın No:137., Kayseri 2003, s: 67.

⁴³¹ **ESİN**, Devlet Yardımları (Teşvik) Sistemi Önerisi, s:24.

⁴³² Bu bakımdan, GATT kuralları, yardıma konu olan ithalat ile zarar arasındaki illiyet bağı, kanıtlar, danişmalar, zararın belirlenmesi, sübvansiyon miktarının belirlenmesi gibi geniş bir alanı kapsamaktadır. Ancak, telafi edici önlemlerde temel ilke zarar veya zarar tehdidi ile alınan tedbir arasındaki uygunluktur. Telafi tedbiri, bu uygunluk sınırları dahilinde, üye devletlerin verdikleri tarife ve kota gibi tavizleri o devlet nezdinde belli ölçülerde kaldırmaları şeklindedir. **KÖKSAL**, “Türkiye'de Hukuki Çerçeve”, **ESİN**, Devlet Yardımları (Teşvik) Sistemi Önerisi, , s:24.

⁴³³ **CAN/ÖZEN**, s:178.

kapsamda, devlet Yardımlarına ilişkin Türkiye'nin yükümlülükleri OKK'nın 39 (2). maddenin c, d, e ve f bentlerinde belirtilmiştir. Buna göre, yardımın yasallığı yardımların bildirim şartının tam olarak yerine getirilmesine bağlı hale getirilmiştir.

39(2). maddenin e bendi ile, Türkiye'deki mevcut ve yeni yardımların OKK'nın yürürlüğe girmesinin ardından iki yıl içinde Topluluğa bildirim şartı getirilmiştir. Bu hükümlerle; Türkiye, Topluluğun “*rekabet mevzuatındaki blok muafiyet rejimi*” ile gelecekte yapacağı değişikliklere uyma yükümlülüğü altına girmiştir. Bu açıdan da Türkiye için değişken yükümlülük söz konusudur. Buna göre; Türkiye AT mevzuatında Topluluk tarafından yapılacak değişiklikleri kabul etme taahhüdü altına girmiştir⁴³⁴. Bunun dışında ortaya çıkan diğer bir sonuç ise; AT Hukuku'nun devlet yardımlarının denetimine ilişkin konuda incelendiği üzere, ilgili madde kapsamında usulüne uygun bildirilmeyen tüm mevcut ve yeni yardımlar yasadışı yardım kavramı içinde mütalaa edilecektir.

39. madde çerçevesinde yasadışı bir yardımın varlığı halinde, bu yardıma uygulanacak usul yine aynı maddenin devamında düzenlenmiştir. OKK'nın 39(4). maddesi ile Topluluğa, Türkiye'nin ilgili madde kapsamında bildirim yükümlülüğüne aykırı hareket etmesi durumunda itiraz etme hakkı tanınmıştır⁴³⁵. OKK'nın 39 (5). maddesi kapsamında ise, yukarıda ifade edilen durumun tam tersi, bir durumun söz konusu olması halinde, diğer bir deyişle, AB'ne üye bir devlet tarafından verilen yasadışı bir yardımın varlığı durumunda başvurulacak yollar hüküm altına alınmıştır. Buna göre, Türkiye itirazını Ortaklık Konseyi'ne yapabilecektir. Ortaklık Konseyi'nin itiraz konusunda üç ay içinde karar almaması durumunda, Türkiye'nin konuyu ATAD'a götürebileceği ifade edilmektedir. Bu hükmün incelenmesi, doğal olarak, Ortaklık Konseyi'nin oluşum şeklinin irdelenmesini gerektirecektir. Ortaklık Konseyi'nde,

⁴³⁴ CAN/ÖZEN, s:178.

⁴³⁵ Maddede; itiraz hakkının, Topluluk mevzuatınca “yasadışı yardım” olarak addedilen yardımların söz konusu olması durumunda tanındığı ifade edilmektedir. Buna göre; itiraza ilişkin Türkiye'nin Topluluğun yasadışı yardıma ilişkin görüşüne katılmaması ve taraflar arasından 30 gün içinde çözüme ulaşılamaması durumunda; hem Topluluk ve Hem Türkiye konuyu hakeme götürebileceklerdir. Kısaca; OKK ile Türkiye veya üye devletlerin yasadışı yardım vermesi halinde, çözüm için tahkim mekanizmasının işletileceği hüküm altına alınmıştır.

Türkiye ve AB'nin eşit oylara sahip olması ve kararların sadece oy birliği ile alınabilmesi hususlarının gözönünde bulundurulması halinde, bir tarafın kabul etmediği bir kararın alınmasının hukuken mümkün olmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır⁴³⁶.

Türkiye'nin bir üye devlet tarafından yasadışı olduğu iddiası ile Ortaklık Konseyi'ne başvurması durumunda, yukarıda da ifade edilen sebepler ile karar alınabilmesinin güçlüğü ortaya çıkmaktadır. Ortaklık Konseyi'nin bu konuda karar almaması halinde, Türkiye'nin konuyu, ATAD'a götürebilmesi, AB'ne aday ülke statüsünde bulunan Türkiye'nin, ATAD'a taraf olabilme sorunu nedeniyle pratik açıdan hukukî bir çıkmazla sonuçlanabilir. Uygulamada ise, AT tarafının bu prosedür yerine OKK'nın 38. maddesi ile Sübvansiyonlar Anlaşması kapsamında, Türk teşebbüslerine karşı, “*anti-sübvansiyon*” soruşturmaları açtığı görülmektedir⁴³⁷.

3. Gümrük Birliği Sürecinin Değerlendirilmesi

OKK'nın devlet yardımlarına ilişkin hükümleri, devlet yardımı kavramını tanımlamakta, koşullu veya koşulsuz Gümrük Birliği ile bağdaşan yardım kategorilerini belirlemekte, Ortaklık Konseyi'ne bu hükümlerin uygulanması için gerekli kuralları düzenleme yetkisi vermekte, AT ve Türkiye arasında yardımların bildirimine ilişkin esasları belirlemekte ve ihtilafların çözümüne ilişkin bir mekanizma geliştirmektedir. En önemlisi ise, AT müktesebatı esas alınmakta ve bu hükümlere uygulanacak esas kuralların bu çerçevede düzenlenmesi öngörülmektedir. Tüm bu düzenlemeler, Türk vatandaşlarının kişi hallerine doğrudan etki etmesi sebebiyle, yürürlüğe girmesi ve hüküm niteliği kazanması Ortaklık Konseyi' kararına bağlıdır⁴³⁸.

⁴³⁶ ÜLGER İrfan K., s: 220.

⁴³⁷ EROL Kemal, “Devlet Yardımları ve Rekabet -Türkiye'deki Devlet Yardımı Rejiminin Avrupa Birliği Modeli Işığında Değerlendirilmesi”, Rekabet Hukuku'nda Güncel Gelişmeler Sempozyumu-I, Rekabet Kurumu Yayını, Yayın No:137., Kayseri 2003, s: 75.

⁴³⁸ Ayrıca, Şanlı, bu düzenlemelerin yürürlüğe girmesi için ulusal hukukta düzenleme yapılması gerektiği görüşündedir. Bkz. ŞANLI Kerem Cem, Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun'da Öngörülen Yasaklayıcı Hükümler ve Bu Hükümlere Aykırı Sözleşme ve Teşebbüs Birliği Kararlarının Geçersizliği, Lisansüstü Tez Serisi No: 3, Rekabet Kurumu Yayını, No: 514, 20, dpn:19. Kaynak: İnternet Belgesi (<http://www.rekabet.gov.tr/tez.html>) 04.03.2001. Nitekim, AT

Ortaklık Konseyi'nin bu konularda düzenleme yapma yetkisi, Ankara Anlaşması'nın 22. maddesine dayanmaktadır⁴³⁹. Bununla birlikte, Ortaklık Konseyi OKK'nın 37. maddesinde Ortaklık Konseyi'ne uygulama hükümlerinin, AT'nin mevcut kurallarına dayanacağı ve ilgili her merciin rolünü de belirleyeceği belirtilmiştir. Bu madde ile Ortaklık Konseyi'ne devlet yardımları alanında, hem kişi haklarına tesir eden kuralları belirleme , hem de kamu kurum ve kuruluşlarının yetkileri ve çalışma esaslarını da tayin yetkisi verilmektedir.

Açıktır ki, OKK'nın 37. maddesi ile öngörülen düzenleme yapma yetkisi, Anayasa'nın 7. maddesinde yer alan, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırıdır. Bu yetki, Türkiye Büyük Millet Meclisi hüküm ve tasarrufunda olmakla birlikte, bu hükümlerin ulusal hukuka aktarılması ancak kanun ile düzenlenmesi halinde mümkündür. Bu bakımdan, OKK ile uluslararası anlaşmadan doğan yükümlülüklere uyma zorunluluğu gözönünde tutulmak kaydıyla, gümrük birliğinin işleyişine etkide bulunan devlet yardımlarına ilişkin hükümler, usulüne uygun olarak düzenlenecek bir kanununun uygulama alanına girmektedir. Ortaklık Konseyi'ne sınırsız ve sınırsız bir yetki devrinde bulunulması Anayasa'nın ruhu ile bağdaşmamaktadır⁴⁴⁰.

Hukuku kapsamında yasadışı yardımın verilmesi ile zarara uğrayan kişilerin hakları hem üye devlet ulusal mahkemelerinde hem de ATAD'da dava konusu olabilmektedir. Kaldı ki; bu kişilerin zararlarının tazmini konusunda yetkili olan ulusal mahkemeler; Komisyon'un yardıma ilişkin verdiği karar ile de bağlı değildirler.

⁴³⁹ Ankara Anlaşması'nın 22. maddesine göre, "*Akit Tarafların bir ortak davranışı gerekli görüldüğü takdirde, Anlaşma bunun için gerekli davranış yetkisini öngörmese bile, Ortaklık Konseyi uygun kararları alır*". Bu madde; Uluslararası Anlaşma niteliğindeki Ankara Anlaşması ile kurulan ve yetkileri belirlenen Ortaklık Konseyi'nin; aynı anlaşma ile yetkilerinin bu Anlaşmayı da aşabileceği hükmünün düzenlenmesi bakımından oldukça tartışmalıdır. Bu konuda Bkz. **BAŞLAR Kemal**, "Gümrük Birliği "Anlaşması"nın (1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararının) Hukuksal Niteliği", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Vol. 4/1, Ankara 2004.

⁴⁴⁰ **BAŞLAR Kemal**, "Gümrük Birliği "Anlaşması"nın (1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararının) Hukuksal Niteliği", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Vol. 4/1, 2004, s:35. (www.anayasa.gen.tr/gumruk.htm)

Kanımızca, uluslararası anlaşma niteliğinde olan Ankara Anlaşması ve Katma Protokol'den farklı olarak düzenlenen⁴⁴¹ ve bir uluslararası anlaşma niteliğinde olmayan 1/95 sayılı OKK'nın Türk Hukuku'na da doğrudan etkisi bulunmamaktadır⁴⁴². Bu bakımdan, devlet yardımlarına ilişkin hükümlerin uygulanması ancak ulusal hukuk kurallarında düzenlenmesi ile mümkündür.

B. Gümrük Birliği Süreci sonrasında Türkiye'nin Adaylık Süreci ve Devlet Yardımları

Gümrük Birliği Kararı'nın alınması ile Türkiye'nin tam üyelik başvurusuna ilişkin ilk kayda değer gelişme 1999 yılında Avrupa Konseyi Zirve toplantısı'nda gerçekleşmiş, Türkiye'ye resmî olarak adaylık statüsü verilmiş ve diğer aday ülkelerle eşit şart ve kriterlerle değerlendirilmesi karara bağlanmıştır. Adaylık sürecindeki önemli gelişmelerden biri de Türkiye için ilk Katılım Ortaklığı Belgesi'nin 8 Mart 2001 tarihinde AB Konseyi tarafından onaylanması olmuştur⁴⁴³. AB Komisyonu tarafından hazırlanan söz konusu belge, Türkiye'nin üyeliğe hazırlanma sürecinde kısa ve orta vadede ilerleme kaydetmesi gereken alanları belirleyen bir kılavuz niteliğini taşımaktadır.

⁴⁴¹Uluslararası Anlaşma niteliğindeki Ankara Anlaşması ve bu Anlaşmaya dayanılarak akdedilen uygulama Anlaşması niteliğindeki Katma Protokol'den farklı olarak; 1/97 sayılı Gümrük Birliği Kararına ilişkin karar Resmi Gazete'de yayımlanmamıştır.

⁴⁴² **TEKİNALP Ünal**, "Gümrük Birliği'nin Türk Hukuku Üzerinde Etkileri", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, no: LV/1-2 , 1995-1996, s. 27. ; **KARLUK Rıdvan**, Avrupa Birliği ve Türkiye, 4.Bası, İstanbul 1996, s: 530.; **ŞANLI Kerem Cem**, Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun'da Öngörülen Yasaklayıcı Hükümler ve Bu Hükümlere Aykırı Sözleşme ve Teşebbüs Birliği Kararlarının Geçersizliği, Lisansüstü Tez Serisi No: 3, Rekabet Kurumu Yayını, No: 514, 20. Hukuki açıdan OKK bir anlaşma değildir. **CANIÖZEN**, s: 74.

⁴⁴³ 15 Mart 1998 tarihinden itibaren uygulamaya konulan katılım ortaklığı belgeleri, katılım öncesi izlenen politikayı belirleyen bir belge niteliğindedir. Belge, her aday ülkenin Kopenhag kriterlerine uyum yönünde kısa ve orta vadede gerçekleştirmesi beklenen temel öncelikleri ortaya koymaktadır. Kısa vade, bir yıllık bir süreyi, orta vadeli öncelikler ise, gerçekleşmesi bir yıldan fazla sürmesi öngörülen yasal reformlardan oluşmaktadır. Katılım ortaklığı belgeleri, aday ülkelerin gösterdikleri ilerlemeler doğrultusunda gözden geçirilmektedir. Kaynak: internet belgesi. Adaylık Sürecinde Kullanılan Yönlendirici Araçlar, (www.ikv.org.tr/pdfs/adayliksureci1.pdf)

Türkiye, ilk Ulusal Programı'nı 19 Mart 2001'del Avrupa Komisyonu'na sunmuş olup, Ulusal Program Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir⁴⁴⁴. Avrupa Komisyonu'nun Mart 2003'te yeniden yayımladığı Katılım Ortaklığı Belgesi'ni takiben, Türk Hükümeti de Ulusal Programı yeniden güncelleyerek 24 Temmuz 2003'te yürürlüğe koymuştur⁴⁴⁵.

Devlet yardımları, 2000 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, Türkiye bakımından orta vadeli olarak belirlenen öncelikler, 2003 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ise kısa vadeli öncelikler kapsamında değerlendirilmiştir. Aynı doğrultuda, 2003 tarihli Ulusal Program'da değişikliğe gidilerek, devlet yardımları alanında Türkiye'nin AB müktesebatına uyuma ilişkin yükümlülükleri belirtilmiştir.

Bu yükümlülükler, Devlet Yardımlarının İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanunu'nun yürürlüğe girmesi, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının altında kurumsal bir yapılanma oluşturulması, devlet yardımlarının izlenme ve denetlenmesinden sorumlu otoritenin oluşturulmasını takiben, ilk altı ay içinde Komisyon'un devlet yardımlarına ilişkin yayımladığı muafiyet tüzükleri ile uyumlu düzenlemelerin yapılmasıdır⁴⁴⁶.

Adaylık sürecine ilişkin Topluluk tarafından yayımlanan diğer bir belge de Komisyon İlerleme Raporları'dır⁴⁴⁷. Hukukî bir bağlayıcılığı olmayan, Topluluk

⁴⁴⁴ Ulusal Program, her aday ülkenin, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde belirtilen yasal reformların yerine getirilmesine yönelik taahhütlerini ve alınması gereken önlemlere yönelik kısa ve orta vadeli bir takvim ile amaçlar için gerekli insan ve mali kaynakları içermektedir. Aday ülke tarafından hazırlanan Ulusal Programlar, Katılım Ortaklığı Belgeleri ile birlikte gözden geçirilmektedir. Kaynak: internet belgesi. Adaylık Sürecinde Kullanılan Yönlendirici Araçlar, Bkz. (www.ikv.org.tr/pdfs/adayliksureci1.pdf)

⁴⁴⁵ Ulusal Program ve AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine İlişkin 2003/5930 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 24 Temmuz 2003 tarihli ve 25178 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁴⁴⁶ 24.07.2003 tarih, 25178 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete.

⁴⁴⁷ Komisyon ilerleme raporunu hazırlarken ilgili ülkenin kamu kurumlarından ve sivil toplum kuruluşlarından alınan bilgiler, Avrupa Parlamentosu rapor ve kararları, Avrupa Konseyi değerlendirmeleri başta olmak üzere uluslararası örgütler ve sivil toplum örgütlerinin görüşlerinden faydalanmaktadır. Bu raporlar müzakerelerin başlatılması veya katılım kriterlerine

Hukuku'nda görüş veya tavsiye niteliğinde değerlendirilebilecek bu raporlarda devlet yardımlarına ilişkin Türkiye'nin yürüttüğü çalışmalar da değerlendirilmekte, uyumun sağlanması için önerilerde bulunmaktadır. Komisyon, düzenli olarak yayınladığı ilerleme raporlarında, Türk devlet yardımları politikasının Topluluk müktesebatı ile uyumlu olmadığını, bağımsız bir devlet yardımı izleme otoritesinin kurulmasının öncelikli mesele olduğunu belirtmektedir.

Komisyon ayrıca, 1/95 sayılı OKK kararı ile Türkiye'nin bağımsız bir devlet yardımı izleme otoritesi oluşturması yükümlülüğü bulunduğunu ve bu otoritenin kurulmamasının da rekabet kurallarının uygulanmasına ilişkin Ortaklık Konseyi kararının kabul edilmesini geciktiren bir etken olduğunu ifade etmektedir. Türkiye tarafından teşebbüslere sağlanan, yürürlükte olan mevcut veya yeni yardımlarına ilişkin AT standartlarına uygun bir devlet yardımı raporu oluşturulmaması Türkiye İlerleme Raporları'nda ele alınan diğer bir eleştiri konusudur⁴⁴⁸.

Adaylık sürecine ilişkin olarak, 2004 yılında Aralık ayında Brüksel'de yapılan Avrupa Konseyi zirvesinin Sonuç Bildirgesi'nde, Türkiye'nin Komisyon ve 25 üye ülke ile Ankara Anlaşması'nı yeni ülkelerin katılımını dikkate alacak şekilde uyarlanmasını istenmiştir⁴⁴⁹. Ankara Anlaşması'nın AB'nin 1 Mayıs 2004 tarihli genişlemesi dikkate alınarak adaptasyonuna yönelik Uyum Protokol'ü 29 Temmuz 2005 tarihinde Türkiye tarafından imzalanmıştır⁴⁵⁰.

göre adaylık sürecindeki ülkelere ilişkin karar alınması bakımından Konsey açısından birer dayanak oluşturmaktadır. Kaynak: internet belgesi. Adaylık Sürecinde Kullanılan Yönlendirici Araçlar, (www.ikv.org.tr/pdfs/adayliksureci1.pdf), 04.04.2006.

⁴⁴⁸ **European Commission**, Turkey 2005 Progress Report, COM (2005) 561 Final, Brussels 2005, s:70- 74. ; EC., 2004 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession, Brussels 2004, s:6, 72-73.

⁴⁴⁹ European Council., 16/17 December 2004 Presidency Conclusions, 16238/1/04 REV 1, Brussels 2004, s:4.

⁴⁵⁰ 25601 Sayılı, 02.10.2004 tarihli Resmi Gazete.

Devlet yardımları alanında son gelişme ise, 20 Ekim 2005 tarihinde başlayan AB ile Türkiye üyelik müzakereleri kapsamında “*tarama süreci*”ne⁴⁵¹ ilişkindir. Bu bakımdan, müzakere sürecinde, Türkiye’yi diğer üye ülkelerden ayıran en temel husus, AT devlet yardımları müktesebatına uyum konusunda Türkiye’nin yükümlüğünün, 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Türkiye- AT arasında Gümrük Birliği’ni oluşturan OKK kapsamında ele alınmasıdır⁴⁵². Diğer bir deyişle, Türkiye’nin devlet yardımlarına ilişkin yükümlüğü, ilgili OKK’nın AT Anlaşması ve müktesebatına uyumlu hükümleri çerçevesinde söz konusudur. Tarama sürecinde devlet yardımları, rekabet politikası başlığı altında ele alınmış, 11-12 Aralık 2005 tarihlerinde Brüksel’de gerçekleşen Rekabet Politikası başlığına ilişkin görüşme içinde ele alınmış ve henüz tamamlanmamıştır.

IV. Türkiye’nin Avrupa Topluluğu Devlet Yardımları Kurallarının Uyumlaştırılmasına İlişkin Çalışmaların Değerlendirilmesi

Türkiye’nin gerek Ortaklık Anlaşması niteliğindeki Ankara Anlaşması ve uygulama Anlaşması Katma Protokol nedeniyle, gerek AB aday ülke statüsü ile mevzuatını AT Müktesebatı ile uyumlaştırma yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu kapsamda, 1/95 sayılı OKK’nin yürürlüğe girmesi ve Türkiye’nin DTÖ Söbvansiyonlar Anlaşması’na taraf olması nedenleri ile Türkiye’nin uluslararası yükümlükleri çerçevesinde ihracat yardımları alanında mevzuat değişikliğine gidilmiştir. Ayrıca, yatırım yardımlarına ilişkin mevzuatta, bölgelerarası dengesizliğin giderilmesi hedefli değişiklikler yapılmaya çalışılmıştır.

Türkiye’nin adaylık sürecinde devlet yardımları konusundaki yükümlülükleri Komisyon İlerleme Raporlarının da konusunu oluşturmaktadır. Yukarıda da ifade

⁴⁵¹ Tarama süreci (screening); Katılım müzakerelerinin ilk aşamasını oluşturmaktadır. Tarama süreci kapsamında; AB müktesebatının analitik olarak incelenmekte, aday ülkeler müktesebatına ilişkin, ayrıntılı olarak bilgilendirilmekte ve aday ülke ulusal mevzuatlarının AB müktesebatı ile uyumunun değerlendirilmesi yapılmaktadır. Kaynak: İnternet Belgesi: Müzakere Süreci. (<http://www.ikv.org.tr/muzakeresureci.php>)

⁴⁵² URKAN, s:141.

edildiği üzere, Komisyon tarafından her yıl düzenli olarak yayınlanan bu raporlarda, Türkiye'nin AT müktesebatına uyumu konusunda Türkiye'nin yaptığı çalışmalar araştırılarak, değerlendirilmektedir. 2003 tarihli Ulusal Program'da da “*kısa vadeli öncelikler*” başlığı altında devlet yardımları alanında uyum çalışmalarına yer verilmiştir. Komisyon İlerleme Raporları ve 2003 tarihli Ulusal Program gözönünde bulundurularak, Türkiye'nin devlet yardımları konusunda öncelikli yükümlülüklerinin tespiti ve çalışmaların değerlendirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'nin bu kapsamda ilk yükümlülüğü, devlet yardımlarının usul ve esaslarını düzenleyen bir düzenlemenin yapılmasıdır. 2003 tarihli Ulusal Program'ın yayımlanmasını müteakip, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca (DPT) Devlet Yardımlarının İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Yasa Taslağı üzerinde çalışmalar yürütülmüş, bu çalışmaların tamamlanması ile ilgili taslak Başbakanlık'a sevk edilmiştir⁴⁵³.

Devlet yardımlarının denetlenmesine ilişkin diğer önemli gelişme, 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'unda değişiklik yapılması konusudur. 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da Yapılması Öngörülen Değişikliklere İlişkin Taslak Metnin 6. maddesi ile, 4054 Sayılı Kanun'un 8. maddesine değişiklik getirilerek, “*idarî işlemler*” başlığı altında devlet yardımları konusu ele alınmıştır⁴⁵⁴. Bu kapsamda, kamu teşebbüsleri ve özel teşebbüslere ilişkin olarak aynı hükümde düzenlemeye gidilmiş, mal ve hizmet piyasalarında rekabet koşullarını etkileyecek olan, kamu veya özel teşebbüslere imtiyaz veren mevzuat hakkında Rekabet Kurumu'nun görüşünün alınması zorunlu kılınmıştır. Aynı hüküm ile aynı zamanda maddede belirtilen nitelikteki idarî işlemlerin iptali için Rekabet Kurumu'na dava açmak için yetki verilmektedir.

⁴⁵³ URKAN, s:145.

⁴⁵⁴ 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda Yapılması Öngörülen Değişikliklere İlişkin Taslak Metin Kaynak: İnternet Belgesi, <http://www.rekabet.gov.tr/word/taslakkanun.doc>

Yılmaz, Rekabet Kurumu'na bu kapsamda “rekabet savunuculuğu” görevinin verilmesinin, 4054 sayılı Kanun'un amacına da uygun olduğu ve bu yetki ile devlet yardımlarına ilişkin bir denetim mekanizmasının işlerlik kazanacağı görüşündedir⁴⁵⁵. Esin ise, 4054 sayılı Kanun'da değişiklik öngören taslak metnin 6. maddesinde belirtilen “mevzuat” kavramının geniş yapısına ve Rekabet Kurumu'nun görüşü alınması konusuna dikkat çekmektedir. Başta kanun koyucu olmak üzere diğer tüm kamu kurum ve kuruluşlarının Rekabet Kurumu'nun görüşünü alma gibi bir zorunlulukları olmadığını belirterek, Rekabet Kurumu'nun görüşünün bağlayıcılığını sorgulamaktadır⁴⁵⁶.

Bu konu, aynı zamanda Türkiye'nin devlet yardımları alanında diğer bir yükümlülüğü olan bağımsız bir devlet yardımlarını izleme ve denetleme otoritesinin kurulması meselesini de tartışmaya açmaktadır. Yukarıda da belirtilen 4054 sayılı Kanunu'nun için öngörülen değişiklik ile Rekabet Kurumu aynı zamanda devlet yardımlarını izleme ve denetleme otoritesi olarak da öngörülmektedir.

2003 yılı Ulusal Programı'nda ise, devlet yardımları izleme ve denetlenmesinden sorumlu otorite olarak DPT bünyesinde kurumsal bir yapılanma oluşturulması öngörülmüştür⁴⁵⁷. Türkiye'nin AT müktesebatını üstlenmesi yükümlüğü gözönünde bulundurularak, AB ekseninde konuya yaklaşılarak; AB'ne üye devletlerin mevcut ulusal Devlet yardımları izleme ve denetlenmesinden sorumlu otoritelerinin de incelenmesi gerekmektedir.

Devlet yardımlarının izleme ve denetlenmesinden sorumlu otorite; AB'ye yeni üye olan ülkelerden Çek Cumhuriyeti'nde Maliye Bakanlığı, Polonya'da Rekabetin ve Tüketicinin Korunması Bürosu, Slovenya'da Devlet Yardımlarının Denetimi

⁴⁵⁵ **ASLAN İ. Yılmaz**, “Kanun Değişikliği Gerekliliğine Yol Açan Faktörler ve Yeni Bir Kanun Önerisi” (yayımlanmamış tebliğ) III. Rekabet Hukuku Alanında Gelişmeler Sempozyumu, Kayseri 2005, s:15. Kaynak: İnternet Belgesi:

(http://www.actistanbul.com/doc/Yilmaz%20Aslan_Kanun_Deg.doc), 05.04.2006.

⁴⁵⁶ **ESİN Arif**, “4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da Yapılması Öngörülen Değişikliklere İlişkin Taslak Hakkında Görüş” Kaynak: İnternet Belgesi. (<http://www.esrcr.com/www2/kanuntaslak.asp>), 01.11.2005.

⁴⁵⁷ 24.07.2003 tarih, 25178 Mükerrer Sayılı Resmi Gazete.

Komisyonu gibi farklı isimler altındaki birimlerdir. Bu bakımdan AB içinde Devlet yardımları izleme ve denetlenmesinden sorumlu otorite, bağımsız idarî otorite niteliğinde olabileceği gibi, bakanlık bünyesinde oluşturulan bir kurumsal yapı özelliği de sergileyebilmektedir⁴⁵⁸. Örneğin, aday ülke statüsü olan ve müzakere süreci başlatılan Hırvatistan'ın Ortaklık Anlaşması'nda devlet yardımları izleme ve denetlenmesinden sorumlu otoritenin “işlevsel” olarak bağımsız olması gerektiği hüküm altına alınmıştır⁴⁵⁹.

Bu kapsamda, işlevsel bağımsızlık, devlet yardımları alanında düzenleme ve denetleme görevlerini ifade etmektedir. Bağımsız idarî otorite kapsamında, özellikle yaptırım uygulama yetkileri, görüş bildirme yetkisi, siyasî otoritenin egemenlik alanı dışında özerk bir konumda olmasını gerektirmektedir⁴⁶⁰.

Cremona, aday ülkelerde bulunan devlet yardımlarının izleme ve denetlenmesinden sorumlu otoritenin, Komisyon'un devlet yardımları alanındaki yetkilerine “benzer” yetkilere sahip olması gerektiğini belirtmektedir. Bu açıdan, devlet yardımları izleme ve denetlenmesinden sorumlu otoritenin, bilgi isteme, soruşturma yapma, yardıma ilişkin karar verme, mevcut devlet yardımlarını denetleme ve yasadışı yardımların geri ödenmesine karar vermeye ilişkin yetkilerinin olması gerekmektedir⁴⁶¹.

Türkiye'deki mevcut durum açısından 2003 tarihli Ulusal Program'da devlet yardımları izleme ve denetlenmesinden sorumlu otoritenin, DPT altında yer alan bir birim olarak düzenlenmesi meselesi doktrinde eleştiri konusudur. Genel bir araştırma ve

⁴⁵⁸ **SHÜTTERLE Peter**, “State Aid Control- An Accession Criterion”, Common Market Law Review, Vol:39, Netherlands 2002, s:580.; **CREMONA Marise**, “State Aid Control: Substance and Procedure in the Europe Agreements and the Stabilisation and Association Agreements” European Law Journal, Vol.9, No:3, Oxford 2003, s:268.

⁴⁵⁹ **CREMONA**, s:268.

⁴⁶⁰ **AKINCI, M.**; Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, Beta Yayınları, İstanbul 1999, Aktaran: **ÖZTÜRK Ebru**, Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurumunun Yeri Ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması, Rekabet Kurumu Yayını, Yayın No: 124, Ankara 2003, s: 9. Bağımsız İdari Otoritelerin bağımsız olması konusunda ayrıntılı bilgi için Bkz. **GÖZÜBÜYÜK Şeref.**, **TAN Turgut**; İdare Hukuku, cilt:1, Turhan Yayınları, Ankara 1998, s: 294 vd.

⁴⁶¹ **CREMONA**, s:269.

planlama kurumu olan DPT'nin, hem devlet yardımları vermesi hem de bunları denetlemesinin, DPT'nin bağımsız bir idarî organ olmaması nedeniyle vereceği kararların siyasal süreçler tarafından etkilenebilmesi ihtimalini doğuracağı sorununa değinilmektedir⁴⁶². Komisyon'un İlerleme Raporları'nda ise, devlet yardımları izleme ve denetlenmesinden sorumlu otoritenin “*bağımsız*” niteliği altı çizilerek oluşturulması gerektiği ifade edilmektedir.

Yukarıda ifade edilen bilgiler ışığında, Türkiye'nin AB'ne aday ülke statüsü çerçevesinde yükümlülüklerinin tespiti gerekmekte, AT Hukuku'nun devlet yardımlarının denetimine ilişkin sisteme atıfta bulunmak gerekmektedir. AT Anlaşması'nın 88. maddesi ile Komisyon'a devlet yardımlarının denetimi yetkisi verilmiştir. Ancak, doğal olarak bu yetki aday ülkelerin sağladığı devlet yardımları ile sınırlandırılmıştır. Diğer bir deyişle, Komisyon'un aday ülkelerde verilen devlet yardımlarına ilişkin yetkisi, aday ülkelerin verdikleri yardımlarla sınırlıdır.

Türkiye açısından bu kapsamda bir değerlendirmenin yapılması durumunda, Türkiye devlet yardımları kurallarının AT Anlaşması ile uyumlu hükümlerini içeren 1/95 sayılı OKK ile bağlıdır. Devlet Yardımlarının İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanunu'nun kabul edilmesi halinde ise, OKK'nın devlet yardımlarına ilişkin hükümleri işlerlik kazanacak, AT Hukuku kapsamında OKK'nın 39. maddesi ile “*kendine özgü*” denetimine de konu olacaktır. Bu bakımdan, kurulması çalışmaları DPT bünyesinde devam eden devlet yardımları izleme ve denetlenmesinden sorumlu otoritenin, devlet yardımlarına ilişkin denetiminin yanı sıra, OKK'nın ilgili hükmü ile de AT tarafından bir denetim mümkün olabilecektir.

Bu açıdan diğer bir sorun da, OKK çerçevesinde Türkiye'nin devlet yardımları kurallarını AT müktesebatı ile uyumlaştırılması yükümlüğünün sınırlarıdır. Nitekim Türkiye tarafından verilen devlet yardımları, OKK'nın 34. maddesinde de belirtildiği üzere, AT ve Türkiye arasındaki ticareti etkilediği ölçüde yasaklanmıştır. Diğer bir

⁴⁶² **ASLAN İ. Yılmaz**, “Yeni Bir Kanun Önerisi”, s:15.; **URKAN**, s: 144.

deyişle, AT ve Türkiye arasındaki ticareti etkilemeyen yardımların denetimi OKK'nın 39. maddesi kapsamında bir denetime konu olamayacaktır. Bu açıdan, Türkiye'de her yardımın şeffaf ve tarafsız olarak denetlenmesi, Türkiye ve AT arasında ticareti etkileyen yardımlarla sınırlı tutulmuş olacaktır.

Kanımızca, yukarıda ifade edilen eleştiriler ışığında Türkiye'nin adaylık sürecinde de, AT- Türkiye arasındaki ticareti etkileyen veya etkilemeyen tüm devlet yardımlarının izlenmesi ve denetlenmesinden, DPT bünyesinde bir devlet yardımları izleme ve denetlenmesinden sorumlu olması, söz konusu otoritenin idarî ve işlevsel olarak bağımsız bir idarî organ olması fikri ile çelişmektedir. Siyasi etki ve baskılardan uzak kalarak, Türkiye'deki devlet yardımlarının şeffaf ve tarafsız izlenmesinin sağlanması, idarî ve işlevsel olarak bağımsız bir idarî otorite altında mümkün olabilir.

SONUÇ

Teşvik, destek, sübvansiyon kavramları ile açıklanmaya çalışılan devlet yardımı kavramı, uluslararası boyutta incelendiğinde, Avrupa Birliği'nin yarattığı bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim, uluslararası örgütlerin tanımlamalarına yer verilen bölümlerde de açıklandığı üzere, devlet yardımına yakın bir kavram olarak ortaya çıkan sübvansiyon kavramı dahi devlet yardımı kavramında kapsam ve uygulama alanı gibi çeşitli açılardan farklılık göstermektedir. Hatta, devlet yardımı kavramı, sübvansiyon kavramını da içine alan geniş bir tanımlama ile ele alınmaktadır.

Toplulukta devlet yardımlarının tanımına en yakın ifade AT Anlaşması'nın 87.(1). maddesinde yer almaktadır. Ancak, belirtmek gerekir ki, Topluluk bu hükümde devlet yardımı kavramını tanımlamamış, yalnızca Ortak Pazar ile bağdaşmayan, diğer bir ifade ile Topluluk Hukuku'nda üye devletler tarafından teşebbüslere verilmesi yasak olan devlet yardımına yer vermiştir. Buna göre, seçici nitelikte, devlet tarafından devlet kaynakları vasıtasıyla verilen ve belirli bir teşebbüsü veya teşebbüsleri kayıran, belirli mal veya hizmetin üretimini destekleyen, rekabeti bozan veya bozmakla tehdit eden ve üye ülkeler arasındaki ticareti olumsuz etkileyen yardımlar Ortak Pazar ile bağdaşmamaktadır. Bu bakımdan, Topluluk Hukuku kapsamında bir devlet yardımından söz edebilmek için beş unsurun varlığı gerekmektedir. Bunlar, 1-Ekonomik menfaat yaratması unsuru, 2- Devlet tarafından veya devlet kaynakları ile sağlanması unsuru, 3- Seçicilik unsuru, 4- Rekabeti bozması veya bozma tehlikesi yaratması unsuru, 5-Üye devletler arasında ticareti etkilemesi unsurudur. Tüm bu unsurlara ATAD ve Komisyon içtihatları ile yaklaşıldığında devlet yardımı kavramının mümkün olduğu en geniş kapsamı ile tanımlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Nitekim, bu sonuç Topluluğun devlet yardımlarının denetlenmesinde ipleri elinde bulundurmak niyeti olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yolla, gerek Komisyon gerekse Topluluk Mahkemelerinin devlet yardımlarının denetimine ilişkin yetkileri geniş tutulmaktadır.

Ancak, devlet yardımlarına ilişkin bu yasak mutlak bir yasak değildir. Koşullu olan bu yasak kapsamında özellikle temel unsurları ihtiva etmeyen devlet yardımlarının baştan elenmesi, Komisyon'un iş yükünün hafifletilmesi gayesi ile Topluluk tarafından bir takım muafiyetler ve eşikler belirlendiği ortaya çıkmaktadır. Bu açıdan Ortak Pazar ile bağdaşan ve koşullu olarak Ortak Pazar ile bağdaşan devlet yardımları sınıflandırılması yapılmıştır. Muafiyetler kapsamında sektörel, bölgesel ve yatay amaçlara hizmet eden devlet yardımlarının Ortak Pazar ile bağdaşır olduğu kabul edilmektedir.

Ortak Pazar ile bağdaşan devlet yardımlarının kural olarak Komisyon'un denetimine tabi değildir. Bir yardımın Ortak Pazar ile bağdaşır olup olmadığına karar verme yetkisi Komisyon'a aittir. Ancak, Konsey de Ortak Pazar ile bağdaşan yardım kategorilerini belirleyebilme yetkisine sahip olmakla Komisyon ile yarışır nitelikte bir yetkiye sahiptir.

Konsey'in, Komisyon ile paylaştığı bir diğer yetki ise, devlet yardımının denetimine ilişkindir. Bu kapsamda, Komisyon'un hakkında inceleme başlattığı bir yardım sürecine Konsey olağanüstü koşulların varlığı halinde doğrudan müdahale edilmekte ve Komisyon'un başlattığı süreci durdurabilmektedir.

Devlet yardımları alanında Konsey ve Komisyon arasındaki diğer bir ilişki de düzenleme yapabilme yetkisine ilişkindir. AT Anlaşması'nın 89. maddesinde de belirtildiği üzere, bu yetki münhasıran Konsey'e tanınmıştır. Nitekim, böylesi bir düzenleme, kuvvetler birliğinin tipik bir örneği olan Topluluk Hukuk sistemi ile örtüşmektedir. Diğer bir deyişle, yasama organı niteliğini haiz Konsey bu madde ile de bu sıfatını korumaktadır. Ancak, gerek uygulamada Komisyon'un esnek hukuk araçları olarak ifade edebileceğimiz çeşitli yoğunluklardaki düzenlemeler yapması ve 994/98 sayılı Konsey Tüzüğü ile Konsey bu yetkisini Komisyon ile paylaşmıştır. Sonuç olarak, devlet yardımları alanında düzenleme yapabilme yetkisi Konsey de toplanmasına karşın Konsey bu yetkisini Komisyon eliyle kullanmaktadır.

Devlet yardımlarının denetimi usulünde ise, Topluluk Hukuku'nda hakim olan Konsey, Parlamento ve Komisyon arasındaki ilişkinin yerini Komisyon uygulamaları ve ATAD içtihatları almıştır. Usul sürecinde ise devlet yardımları mevcut, yeni yasadışı ve uygun kullanılmayan yardımlar olarak sınıflandırılmıştır. Denetim usulüne ilişkin en önemli nokta ise bu sürecin, idarî nitelikte olmasıdır. Nitekim, Komisyon idarî bir denetim organı olarak, Topluluğa üye ülkelerin devlet yardımlarına ilişkin müktesebata uyumunu incelemektedir. Bu süreç tamamıyla, üye devlet ve Komisyon arasında işlemekte, üçüncü kişilerin bu usuldeki rolü tanık olarak dinlenmekten öteye gitmemektedir. Komisyon, denetim usulünde oldukça geniş nitelikte yetkilere sahiptir. Bu bakımdan, Komisyon'un, yerinde inceleme yapma, soruşturma açma ve ATAD'a başvurmaksızın yardıma ilişkin olarak ihtiyatî tedbire karar verme gibi hakları vardır.

Bununla birlikte, devlet yardımlarının idarî denetiminin yanı sıra yargısal denetimi de mümkündür. Bu kapsamda, devlet yardımlarına ilişkin Komisyon kararlarının ATAD'da denetimi mümkündür. Bunun dışında ise, gerek ulusal mahkemeler gerekse Topluluk mahkemeleri devlet yardımları hakkında karar verebilmektedir. Ancak, belirtmek gerekir ki, ulusal mahkemelerin yetkisi, Topluluk mahkemelerine göre daha sınırlıdır. Bu bakımdan, ulusal mahkemeler devlet yardımlarına ilişkin muafiyet tüzüklerini yorumlamak ve uygulamakla sınırlıdır.

Türkiye'nin devlet yardımları alanındaki mevzuatı ise, karmaşık bir görünüm sergilemektedir. Diğer bir ifade ile, Türk teşvik sistemi gerek tarihsel süreçte gerek mevcut durumda, amaç ve yapısal açıdan farklılık göstermektedir. Bu itibarla, tarihsel süreçte teşvik, ülke ekonomisinin gelişimi gerekçesi ile meşru sayılmıştır. Özellikle 1/95 sayılı OKK gereği Ar-Ge, çevre ve bölgesel düzenlemeler yapılmasına karşın bu düzenlemeler ile Topluluk Hukuku paralelinde bir uyum sağlandığı söylenemez. Bununla birlikte, DPT bünyesinde Türkiye'nin bölgesel gelişmişlik haritası çalışmalarının da henüz tamamlanmaması bu uyumun sağlanması amacının önünde büyük bir engel teşkil etmektedir.

1964 tarihli Ankara Anlaşması ile başlayan Türkiye-AB ilişkileri bakımından devlet yardımları konusunda ise, henüz kaydedeğer bir gelişme sağlanamamıştır. Nitekim, 1/95 sayılı OKK'nın hukukî niteliğine ilişkin tartışmalar etrafında, bu karar ile Topluluk müktesebatı ile uyumlu bir düzenleme yükümlülüğü üstlenilmesine karşın bu yükümlülükler henüz yürürlüğe getirilmemiştir. Bu yükümlülükler kapsamında, Türkiye'nin devlet yardımlarının düzenlenmesine ve denetlenmesine ilişkin bir otorite kurulması da yer almaktadır. Ulusal programda da yer alan bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi, Komisyon ilerleme raporlarında eleştirilen öncelikli meseledir. Bunun ötesinde, böyle bir idarî otoritenin niteliği dahi tartışmalıdır. Komisyon ilerleme raporlarında da açıkça ifade edildiği üzere, bu otoritenin bağımsız bir idarî otorite olması gerektiği belirtilmesine karşın, bu kapsamda yürütülen çalışmalar DPT bünyesinde yapılması ayrı bir çelişkiyi ortaya çıkarmaktadır.

Sonuç olarak; Türkiye'nin devlet yardımları konusunda Avrupa Topluluğu müktesebatına uyumu tam olarak sağlanabilmiş değildir. Bu kapsamda; özellikle idarî ve işlevsel bir devlet yardımları düzenlenmesi ve denetlenmesi organının oluşturulması gerekmektedir. Nitekim, devlet kaynaklarının etkin kullanımı ve devlet gelirlerinin keyfi harcamalardan arındırılması, bu konuda idarî ve işlevsel olarak bağımsız bir idarî otoritenin kurulması ve ile mümkün olabilir.

BİBLİYOGRAFYA

ABGS, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara, 2001.

AKGÜNER Tayfun, Özel Girişim Özgürlüğü ve Yatırımları Teşvik Tedbirleri”, Formül Matbaası, İstanbul 1979

AKIN Naci,“Türkiye’de Devlet Yardımlarının Gelişimi ve Yeni Bir Model Önerisi ”, Avrupa Birliği Müktesebatında Devlet Yardımları ve Türkiye’nin Uyumunu, Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Antalya 2004.

ALLEN Peter J. “The New Standard for Admissibility in the European Community State Aids Actions After COFAZ”, ”, Fordham International Law Journal, Number:10, 1986-1987.

ASLAN Yılmaz İ., Rekabet Hukuku, Genişletilmiş 2. Baskı, Bursa 2001.

ASLAN İ. Yılmaz, “Kanun Değişikliği Gerekliliğine Yol Açan Faktörler ve Yeni Bir Kanun Önerisi” (yayımlanmamış tebliğ) III. Rekabet Hukuku Alanında Gelişmeler Sempozyumu, Kayseri 2005. Kaynak: İnternet Belgesi: (<http://www.actistanbul.com>), 05.04.2006.

ATA Defne, “Avrupa Birliği’nde AR-GE Yardımları”, Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve ve İlke Kararları, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı- Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 2003.

BAŞLAR Kemal, “Gümrük Birliği “Anlaşması”nın (1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararının) Hukuksal Niteliği”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Vol. 4/1, Ankara 2004.

BELLAMY/ CHILD, Common Market Law of Competition, Fourth Edition, London 1993.

BİLGİÇ Mete, GATT Kuralları ve Uruguay Roundu Kapsamında Uygulanan Devlet Yardımları ve Sübvansiyonlar, KOSGEB Yayınları, Ankara 1999.

BIONDİ Andrea/ EECKHOUT Piet, "State Aid and Obstacles to Trade", The Law of State Aid in the European Union, Oxford University Press, 2004.

BOLATOĞLU Hilmi, Rekabet Kurulu Kararlarının Yargısal Denetimi, Rekabet Kurumu Yayını, No: 163, Ankara 2004.

CAN Hacı/ÖZEN Çınar, Türkiye-Avrupa Topluluğu Ortaklık Hukuku, Gazi Kitabevi, Ankara 2005.

CINI Michelle, "Soft Law Approach: Commission Rule Making In The EU's State Aid Regime", Journal Of European Public Policy, Taylor & Francis Ltd. Press, Sayı:8-2, April 2001.

CREMONA Marise, "State Aid Control: Substance and Procedure in the European Agreements and the Stabilisation and Association Agreements", European Law Journal, Volume:9-3, Oxford 2003.

COLLIE David R., "State Aid In The European Union: The Prohibition Of Subsidies In An Integrated Market", International Journal of Industrial Organization, Elsevier Science B.V., Sayı: 18, 2000.

DELVAUX Bram, "The State Aid Regime Regarding Renewables: Opportunities and Pitfalls", European Environmental Law, April 2003.

DENİZ Saadet, "Türkiye'de Devlet Yardımları Sisteminin Gelişiminin Değerlendirilmesi, Avrupa Birliği'ne Uyum Süreci", Avrupa Birliği Müktesebatında

Devlet Yardımları ve Türkiye'nin Uyumu, Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Antalya 2004.

DURAN Mustafa., Türkiye'de Uygulanan Yatırım Ve Teşvik Politikaları (1968-1998), Hazine Müsteşarlığı Yayınları Araştırma Ve İnceleme Dizisi, No:19, Ankara 1998.

DPT, "Türkiye-AT Mevzuat Uyumu Sürekli Özel İhtisas Komisyonu Devlet Yardımları Alt Komisyon Raporu", DPT Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı Yayın ve Basım Şube Müdürlüğü, Ankara 1995.

DPT, Sekizinci Beşyillik Kalkınma Planı Rekabet Hukuku Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT:230, ÖİK: 522, Ankara 2000.

DPT, Devlet Yardımlarını Değerlendirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Yayın No: DPT 2681, Ankara 2004.

DPT, Avrupa Topluluğuna İlişkin Temel Belgeler - Ankara Anlaşması ve Katma Protokol, Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Cilt:2, Ankara 1993.

EECKHOUT Piet, "Judicial Enforcement of WTO law in the European Union : Some Further Reflections" Journal of International Economic Law, Oxford University Press, vol:5, number:1, Oxford 2002.

EFTA Surveillance Authority, Annual Report 2001, Edition and Imprimerie Press, Brussels 2001.

EHLERMANN Claus-Dieter, "State Aid Control in the European Union" Success or Failure?", Forham International Law Journal, Vo:18, 1994-95.

EHLERMANN Claus-Dieter, "State Aid Under European Community Competition Law", Fordham International Law Journal, Vol:18, 1994-1995.

EHLERMANN Cladius/ VALERY Anne, “Giving Meaning to the Condition of Effect on Trade: The Court’s Judgment in Xunta de Galicia, a Missed Opportunity?”, European State Aid Law Quarterly (ESTal), Vol:5, 2005.

ERDEM Şükrü, “Devlet Yardımları: Avrupa Topluluğu Müktesebatı ve Türkiye’nin Uyumunu”, Avrupa Birliği Müktesebatında Devlet Yardımları ve Türkiye’nin Uyumunu, Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, I.Basım, Antalya 2004.

EROL Kemal, “Devlet Yardımları ve Rekabet -Türkiye’deki Devlet Yardımı Rejiminin Avrupa Birliği Modeli ışığında değerlendirilmesi”, Rekabet Hukuku’nda Güncel Gelişmeler Sempozyumu-I, Rekabet Kurumu Yayını, Yayın No:137., Kayseri 2003.

ERTUĞRUL Özlem G., “Avrupa Birliği Bölgesel Politikası Çerçevesinde Bölgesel Yardımlar”, Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve ve İlke Kararları, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı- Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 2003.

ESİN Arif, Türkiye İçin DTÖ VE AB İle Uyumlu Devlet Yardımları (Teşvik) Sistemi Önerisi, TÜSİAD Yayınları, İstanbul 2000.

ESİN Arif, “Devlet Yardımlarında De Minimis Kuralı” Rekabet Bülteni, Sayı:7, İstanbul 2002.

ESİN Arif, “4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’da Yapılması Öngörülen Değişikliklere İlişkin Taslak Hakkında Görüş” Kaynak: İnternet Belgesi. (<http://www.esrc.com/www2/kanuntaslak.asp>), 01.11.2005.

EC Commission, XIXth Report on Competition Policy (1989).

EC Commission, XXth Report (1990).

EC Commission, XXIst Report (1991).

EC Commission, XXIVth Report On Competition Policy, 1994.

EC Commission, XXVIth Report On Competition Policy, 1997.

EC European Commission, State Aid Rules , Volume IIB, 1997.

EC Commission, XXVIIIITH Report On Competition Policy, SEC (99) 743 Final, Brussels 1998.

EC Commissiun Seventh Survey on State Aid in the European Union in the Manufacturing and Other Certain Sectors, Brussels 1999.

EC Commission, EC Competition law in the European Communities Volume IIA Rules applicable to State aid, Luxembourg 1999.

EC Commission , State Aid Policy, Volume 2B, 1999.

EC Commission, Competition Law in the European Communities, Rules Applicable to State Aid, Directorate General for Competition, Volume IIA, Brussels 1999.

EC Commission, XXXIth Report on Competition Policy, 2001.

EC European Commission, Vademecum -Community Rules On State Aid, 2003.

European Commission, Turkey 2005 Progress Report, COM (2005) 561 Final, Brussels 2005, s:70- 74. ; EC., 2004 Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession, Brussels 2004.

European Council, 16/17 December 2004 Presidency Conclusions, 16238/1/04 REV 1, Brussels 2004.

FINGLETON John/ RUANE Francis/ RYAN Vivienne, "Market Definition and State Aid Control", European Economy, European Communities Press, Belgium 1999.

FORNALCZYK Anna, "State Aid Regulation in Candidate Countries: The Case of Poland", The Law of State Aid in The European Union", Oxford University Press, 2004.

GÖKER Aykut, "Uruguay Turu Nihâf Senedi'nde Sübvansiyonlar konusu Türkiye Açısından Değerlendirmeler", İktisat Dergisi, Sayı: 406, Ekim 2000.

GRYNFOGEL Catherine, "Topluluğun KOBİ'lere Yaklaşımı: Muafiyet Yönetmelikleri Araştırma ve Geliştirmeye Yönelik Teşvikler", Avrupa Birliği Müktesebatında Devlet Yardımları ve Türkiye'nin Uyumu, Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Antalya 2004.

HENRIKSEN Sturla, "Sübvansiyon Kavramı ve Devlet Yardımları: Tanım Ekonomik Etkileri, Rekabet Hukuku İlişkileri ve Uluslararası Düzeyde Düzenleme İhtiyacı", Sanayide Devlet Yardımları ve Teşvikler GATT Kodu, AT ve EFTA Kuralları ve Uygulama Uluslararası Sempozyumu, Yenilik Basımevi, İstanbul 1992.

İNECİ Barbaros, Avrupa Topluluğu ve Türkiye'de Sübvansiyonlar, Marmara Üniversitesi, Doktora Tezi, İstanbul 1993.

JENNY Frederic Yves, "Competition and State Aid Policy in the Eropean Community", Fordham International Law Journal, Vol: 18, 1994-1995.

JESTEADT Thomas/ DERENNE Jacques/ OTTOVANGER Tom R., Study On The Enforcement of State Aid Law At National Level, Mart 2006.

JESTEADT/ OTTOVANGER/ VAN CUSTEM, Application of EC State Aid Law by Member State Courts, Official Publications of European Communities, Luxembourg 1999

KARACA Nil, “Gatt’tan Dünya Ticaret Örgütü’ne”, Maliye Dergisi, Maliye Bakanlığı Yayını, Sayı: 144, Eylül Aralık 2003.

KARLUK Rıdvan, Uluslararası Ekonomik Malî ve Siyasal Kuruluşlar, Turhan Kitabevi, 5. Bası, Ankara 2002.

KARLUK Rıdvan, Avrupa Birliği ve Türkiye, 4.Bası, İstanbul 1996.

KOBIA A.J., “Introduction to the law, practice and policy of state aids in the European Community”, Belgium 1996. Kaynak: İnternet Belgesi: (www.europa.eu.int). 10.12.2004

KURAL Koray/ KARAKEÇİLİ Feridun/ SAKIZOĞLU Aylin, GATT Normları ve Uluslararası Bütünleşmeler Açısından Devlet Yardımları- Mukayeseli Bir İnceleme, DPT Yayını, Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü Politikalar ve Uyum Dairesi Başkanlığı, Ankara 1995.

KÖKSAL Tunay, “Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Devlet Yardımlarının Hukuki Çerçevesi”, Rekabet Dergisi, Sayı: 7, Ankara 2001.

KÖKSAL Tunay, Avrupa Topluluğu ve Türk Rekabet Hukuku Çerçevesinde Kamu Teşebbüsleri ve İnhisari Haklar, Rekabet Kurumu Yayını, Lisansüstü Tez Serisi No:8, Ankara 2002, s:63.

KÖKSAL Tunay, Avrupa Birliği ve Türkiye Devlet Yardımları Sistemlerinin Uyumlaştırılması, Etki Yayınları, Ankara 2002.

LASOK Dominik, “Avrupa Topluluğu’nda Devlet Yardımları: Roma Anlaşması 92. maddesi ve Uygulaması” Sanayide Devlet Yardımları ve Teşvikler GATT Kodu, AT ve EFTA Kuralları ve Uygulama Uluslararası Sempozyumu, Yenilik Basımevi, İstanbul 1992.

LEVOYER Loic, “Devlet Yardımlarının Topluluk Tarafından Kontrolü”, (Çev. Damla AYOĞLU), Avrupa Birliği Müktesebatında Devlet Yardımları ve Türkiye’nin Uyum, Antalya 2004 .

LINDNER N., “The Impact of the Decision of the European Court of Justice in Ferring on European State Aid Law”, European Public Law, Volume 9-3, 2003.

MEIKLEJOHN Roderick, “Introduction and Synopsıs”, European Economy- State Aid and the Single Market, Number:3, European Communities Press, Belgium 1999.

MESSERLIN Patrick, “External Aspects of State Aid”, European Economy, EC Press, Brussels 1999.

MATTHIAS-WERNER Annette, “Reform of Procedural Rules for State Aid Cases”, Competition Policy Newsletter, European Commission Press, Vol: 2, , Brussels 2004.

ODER Burak/ TEKİNALP Ünal, Avrupa Birliği Hukuku, Güncelleştirilmiş 2. Bası, Beta Yayınları, İstanbul 2000.

ODER Burak, “Devlet Yardımlarının Denetimi Alanında AT Komisyonu’nun Çerçeve İşlemleri”, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Prof. Dr. Aysel Çelikel’e Armağan, Yıl 19-20/ Sayı: 1-2/ 1999-2000.

OECD Directorate For Financial, Fiscal And Enterprise Affairs Committee On Competition Law And Policy, Competition Policy In Subsidies And State Aid, OECD Press, DAFPE/CLP (2001) 24, 2001.

ONDOUA Alain, “Fransa’da Devlet Yardımları Sistemi”, (Çev. A. Menevşe) Avrupa Birliği Müktesebatında Devlet Yardımları ve Türkiye’nin Uyumunu, Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi.

ÖZKAN Işıl, “Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesinde İhtiyati Tedbirler”, Ergin Nomer’e Armağan, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Münasebetler Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yıl:22, Sayı: 2, İstanbul 2002.

ÖZKARABÜBER Mustafa, Avrupa Birliği ve Türkiye’de Devlet Yardımlarının Kontrolü, Rekabet Kurumu Yayını, Yayın No: 135, Ankara 2003.

PEERS Steve, “Living in Sin: Legal Integration Under the EC-Turkey Customs Union”, European Journal of International Law, Vol: 7 No: 3, 1996.

PLENDER Richard, “Definition of Aid”, The Law Of State Aid in the European Union, Oxford Press, 2004.

PRIESS Hans-Joachim, “Recovery of Illegal Aid: An Overview of Recent Developments in the cAse Law”, Common Market Law Review, Vo:33., Kluwer Law Int.,s:1996

QUIGLEY Conor/ COLLINS Anthony, EC State Aid Law and Policy, Oxford Press, 2003.

Rekabet Kurumu, Avrupa Birliği'nde Ve Türkiye'de Devlet Yardımlarının Hukuki Çerçevesi, Rekabet Kurumu Araştırma Dairesi Başkanlığı Uluslararası İlişkiler Müdürlüğü, Ankara 2000.

REHBINDER Maria, "Recent Developments in Commission State Aid Policy and Practice", The Law of State Aid in the European Union", Oxford University Press, Oxford 2004.

RIZZA Cesare, "The Financial Assistance Granted By Member States to Undertakings Entusted With the Operation of a Service of General Economic Interest", The Law of State Aid in the European Union", Oxford University Press, 2004.

ROSS Malcolm, "State Aid And National Courts: Definitions and Other Problems- A Case of Premature Emancipation?", Common Market Law Review, Vol: 37, Netherlands 2000.

ROSS Malcolm, "Decentralization, Effectiveness, and Modernization: Contradiction Terms?", The Law of State Aid in the European Union, Oxford University Press, 2004.

RUBİNİ Luca, "The International Context of EC State Aid Law And Policy: The Regulation of Subsidies in the WTO", The Law Of State Aid in the European Union, Oxford Press, 2004.

RYDELSKI Michael Sanchez, "EEA State Aid Regime", The Law Of State Aid in the European Union, Oxford Press, 2004.

SCADPLUS, Rules Applicable To State Aid- National Regional Aid. (www.europa.eu.int), 06.03.2006.

SCHOHE Gerrit / ARHOLD Chritoph, “The Case Law of the European Court of Justice abd the Court of First Instance on State Aids 1998-2001”, Eurpean State Aid Law Quarterly”, Vol:0, 2002.

SCHWINTOWSKI H., “The Common Good, Public Substence and the Functions of Public Undertakings in the European Internal Market”, European Business Organization Law Review,No:4

SERDENGECİ Turan, 4325 Sayılı Kanunla Sağlanan Devlet Yardımları Ve Kanun Kapsamındaki İller İle İlgili İstatistiki Bilgiler, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Teşvik Ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 2003.

SEPİCİ İbrahim “İşletmelerin Doğrudan Vergilendirilmesi ve Avrupa Birliği Devlet Yardımları Mevzuatı”, Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve ve İlke Kararları, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı- Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 2003.

SHÜTTERLE Peter, “State Aid Control: An Accession Criterion”, Common Market Law Review, vol: 39, Netherland 2002.

SIMON S., “Recent Developments in State Aid Policy”, European Economy, European Communities Press, Belgium 1999.

SINNAEVE Adinda, “How the EU manages subsidy competition?”, Reining in Competition For a Capital- Conference, Humphrey Institute at the University of Minnesota, Şubat 2004.

SINNAEVE Adinda, “Block Exemptions For State Aid: More Scope For State Aid Control By Member States and Competitors”, *Common Market Law Review*”, Kluwer law Int, Vol: 38.,2001.

SINNAEVE Adinda/ SILOT Piet Jan, “The New Regulation on State Aid Procedures”, *Common Market Law Review*, Vol:36, Netherlands 1999.

SMITH Mitchell , “How Adaptable Is The European Commission? The Case of State Aid Regulation”, *Journal Of Public Policy*, Cambridge University Press, Sayı: 21-3, 2001.

ŞAHİN Demir A., “Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelere Yardım”, Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve ve İlke Kararları, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı- Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 2003.

ŞAHİN D.A., “İhmal Edilebilir Yardım (*De Minimis*) Kuralı”, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Teşvik Ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve Ve İlke Kararları, Ankara 2003.

ŞANLI Kerem Cem, Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun'da Öngörülen Yasaklayıcı Hükümler ve Bu Hükümlere Aykırı Sözleşme ve Teşebbüs Birliği Kararlarının Geçersizliği, Lisansüstü Tez Serisi No: 3, Rekabet Kurumu Yayını, No: 514, 20, dpn:19. Kaynak: İnternet Belgesi (<http://www.rekabet.gov.tr/tez.html>) 04.03.2001.

ŞANLI Mustafa, “AB Uyum Sürecinde KOBİ'lere Yönelik Devlet Yardımları”, Avrupa Birliği Müktesebatında Devlet Yardımları ve Türkiye'nin Uyumunu, Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Antalya 2004.

TEZCAN Ercüment, “Avrupa Birliği Hukuku’nda Devlet Yardımları: Yeni Düzenlemeler ve İctihada İlişkin Değerlendirmeler”, Rekabet Dergisi, Rekabet Kurumu Yayınları, Sayı :3, Ankara 2000.

TEZCAN Ercüment, “Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımları Çerçevesinde Bakanlar Konseyi’nin Yetkileri Üzerine Bir Takım Değerlendirmeler”, Avrupa Birliği Müktesebatında Devlet Yardımları ve Türkiye’nin Uyumu, Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, I.Basım, Antalya 2004.

THIELEMANN Eiko, Driving A Wedge Between Europe And The Regions? EC State Aid Control Meets German Federalism, Regional and Industrial Research Paper Series, European Policies Research Centre University of Strathclyde, Number:30, United Kingdom 1998.

TÜRKEŞ Esin, “Avrupa Topluluğu Antlaşması’nın 87. ve 88. maddelerinin Garanti Şeklindeki Devlet Yardımlarına Uygulanmasına Hakkındaki Komisyon Bildirimi”, Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve ve İlke Kararları, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı- Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğu Yayını, Ankara 2003.

TEKİNALP Ünal, “Gümrük Birliğinin Türk Hukuku Üzerine Etkileri”, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, İstanbul 1996.

URKAN Ali, “AB’ye Üyelik Sürecinde Türkiye’nin Devlet Yardımları Müktesebatına Uyumu”, Avrupa Birliği Müktesebatında Devlet Yardımları ve Türkiye’nin Uyumu, Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Antalya 2004.

ÜLGER İrfan K., Avrupa Birliği El Kitabı : Kavramlar-Kurumlar- Kişiler, Seçkin Yayınları, Ankara 2003.

WINTER Jan A., “Re-Defining The Notion of State Aid in Article 87(1) of the EC Treaty”, Common Market Law Review, Sayı:41, April 2004.

WINTER Jan A., “The Rights of Complainits in The State Aid Cases: Judicial Review of Commissions Decisions Adopted Under Article 88.” Common Market Law Review.Vol.36

WISHLADE Fiona, EC Competition Policy and Regional Aid: An Agenda for the Year 2000?, Regional and Industrial Research Paper Series, European Policies Research Centre University of Strathclyde, Number: 25, UK 1997.

YARDIMCI Atilla M., “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Ve Devlet Yardımlarına İlişkin Düzenlemelerde Yer Alan Temel Kavramlar”, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Teşvik Ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve Ve İlke Kararları, Ankara 2003

YARROW George/ HARBORD David, “State Aid, Restructring, Privatisation”, Recent Developments in State Aid Policy”, European Economy, EC Press, Belgium 1999.

ZEYBEK Alpay; “Devletin İktisadi Teşebbüslere Sermaye Aktarımı”, Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve ve İlke Kararları, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı- Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 2003.