

## AVRUPA BİRLİĞİ'NDE DEVLET YARDIMLARININ DENETİMİ

Ulaş GÜNDÜZLER\*

### Özet

*Avrupa Birliği, üretim faktörlerinin serbestçe dolaştığı ve rekabetin korunduğu bir İç Pazar oluşturmayı hedeflemektedir. Serbest dolaşım önündeki en büyük engellerden biri de, üye devletlerin kendi üreticilerine sağladığı devlet yardımlarıdır. Üye devletler, kendi üreticilerine çeşitli şekillerde ve yardım yaparak, onların rekabet gücünü artırmakta, bu da dolaylı olarak üye devletler arasındaki ticareti etkilemektedir. İç Pazar'ın etkin bir şekilde çalışabilmesi için gerekli olan devlet yardımlarının denetimi, Komisyon, Avrupa Birliği Adalet Divanı ve ulusal mahkemelerden oluşan bir mekanizma ile sağlanmaktadır. Bu mekanizma hem İç Pazar'daki rekabetin korunması hem de ekonomik kalkınma hedefleri arasında bir denge yaratmayı hedeflemektedir.*

**Anahtar kelimeler:** İç Pazar, devlet yardımı, rekabet, Komisyon, Divan, ulusal mahkemeler.

### *State Aid Control in the European Union*

### *Abstract*

*European Union aims to establish an Internal Market, where the factors of production move freely and the competition among the producers is maintained. One of the obstacles before the free movement is the provision of state aids by the member states to their own producers. State aids strengthen the competitiveness of the producers and therefore influence the trade among the other member states. In order to control the state aids and therefore to ensure the proper functioning of the Internal Market, a mechanism which consists of Commission, Court of Justice of the European Union and the national courts, has been established. That mechanism aims to achieve a balance between the aim to maintain the competition and the aim to economical development.*

**Keywords:** Internal Market, state aid, competition, Commission, Court of Justice, national courts.

---

\* Yrd. Doç. Dr., Doğu Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi

## Giriş

Avrupa Birliği'ni diğer bütün bölgesel bütünleşme hareketlerinden farklı kılan unsurlardan biri de, uluslararası kurumlar yaratarak bir İç Pazar oluşturmasıdır. İç Pazar, üretim faktörlerinin üye devletler arasında serbestçe dolaşmasını sağlayan, böylelikle ulusal sınırlarla bölünmüş olan ulusal pazarları bir bütün haline getiren ekonomik bütünleşme aracıdır. Diğer bir ifadeyle, Birlik tarafından oluşturulan İç Pazarda, üretim faktörleri, yani mallar, hizmetler, kişiler ve sermaye serbestçe dolaşabilmektedirler. AB hukuku, serbest dolaşımın sağlanmasına yönelik olarak öncelikle, bir üye devletten gelen üretim faktörlerinin diğer üye devletlerin ülkelerine girişi önündeki engelleri ortadan kaldırmakta, ülkeye girişten sonra da söz konusu üretim faktörlerinin ayrımcılığa uğramasını engellemektedir. Özellikle mal ve hizmetlerin serbest dolaşımını düzenleyen AB hukuku düzenlemelerinin esas amaçlarından biri de yerli ve yabancı ürünler arasındaki rekabet eşitsizliğinin ortadan kaldırılmasıdır. İthal ürünlerle yerli ürünlerin eşit şartlarda rekabet edebilmesini sağlamak bakımından, üye devletlerin kendi üreticilerine yapacakları devlet yardımlarının da denetim altına alınması gerekmektedir.

Bu nedenle çalışmada öncelikle, devlet yardımlarının rekabet üzerindeki etkileri ve Avrupa Birliği düzeyinde düzenlenme gerekçeleri açıklanacak, daha sonra da, Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşmanın (ABİİA) devlet yardımlarının denetlenmesine ilişkin hükümleri Adalet Divanı içtihadı ışığında incelenecektir. Bu çerçevede devlet yardımlarının denetlenmesi bakımından AB mevzuatının nasıl bir sistem oluşturduğu açıklanacaktır.

ABİİA, devlet yardımlarını üç kategoriye ayırmaktadır. Birinci kategoride İç Pazar'la uyumlu olmayan ve dolayısıyla yasaklanmış olan devlet yardımları yer alırken, ikinci kategoride mutlak olarak İç Pazar'la uyumlu kabul edilen devlet yardımları, son kategoride de Komisyon'un takdir yetkisini kullanarak yapılmasına izin verebileceği devlet yardımları yer almaktadır. Bu nedenle çalışmada, üye devletler tarafından yapılan ya da yapılması planlanan yardımın AB hukuku tarafından yasaklanan devlet yardımı kapsamına girmesi için hangi koşulların bulunması gerektiği üzerinde durulacak ve Adalet Divanı kararlarına dayanılarak bu koşullar açıklanmaya çalışılacaktır. Ancak, çalışma esas itibarıyla denetim mekanizmasını ve denetime ilişkin hukuki prensipleri ortaya koymayı amaçladığından, Komisyon politikaları üzerinde durulmamaktadır.

## Devlet Yardımı Kavramı ve Devlet Yardımlarının AB Hukuku'nda Düzenlenme Sebepleri

Özel sektöre yönelik devlet yardımlarının arkasında yatan en temel gerekçe olarak piyasa başarısızlıkları gösterilmektedir. Piyasa koşullarında çözülemeyen sorunlar belli sektörlerde (örneğin araştırma geliştirmeye da-

yanan sektörlerde) ortaya çıkabileceği gibi, belli bölgelerde, özellikle az gelişmiş bölgelerde de ortaya çıkabilmektedir.<sup>1</sup> Piyasa koşullarının sorunları çözemediği hallerde, devletler belirledikleri sosyal politikaları, bölgesel kalkınma ve sanayileşme politikalarını gerçekleştirmek için ekonomiye devlet yardımları vasıtasıyla müdahale etmektedirler.<sup>2</sup> Fakat devletin, belirlediği sosyal politikaları, bölgesel kalkınma ve sanayi politikalarını gerçekleştirmek için ekonomiye yaptığı her müdahale devlet yardımı olarak nitelendirilemez. Bu nedenle devletlerin, bu politikalarını gerçekleştirmek için aldıkları kararlar veya tedbirlerin devlet yardımı kapsamına girip girmediğinin anlaşılabilmesi, devlet yardımı kavramının tanımlanmasını gerektirmektedir.

Avrupa Birliği Antlaşması'nda (ABA) ve Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'da (ABİİA) devlet yardımı kavramı tanımlanmamasına rağmen, Avrupa Birliği Adalet Divanı<sup>3</sup> verdiği kararlarla bu kavrama açıklık getirmiştir. Divan *Steenkolenmijnen* davasında, devlet yardımı kavramının sübvansiyon kavramına benzediğini, fakat sübvansiyon kavramından daha geniş olduğunu belirtmiştir. Söz konusu davadaki kararında Divan, sübvansiyonu, belli bir işletmeyi desteklemek maksadıyla, o işletmeye, ürettiği mal ve hizmetler için tüketicinin veya alıcının yaptığı ödeme dışında yapılan nakti veya benzeri bir ödeme olarak tanımlamaktadır.<sup>4</sup> O halde sübvansiyon, olağan ticari ilişkiler sonucunda belli bir işletmeye yapılan ödeme dışında, işletmeyi desteklemek maksadıyla yapılan bir ödeme olarak tanımlanabilir. Ancak Divan, sübvansiyondan farklı olarak devlet yardımının, işletmelere sağlanan pozitif menfaatin ötesinde, işletmenin bütçesinde olağan olarak bulunan harcamaları azaltan ve sübvansiyonun doğurduğu etkiyi doğuran her türlü devlet müdahalesi olduğuna hükmetmiştir. Divan devlet yardımının, dış müdahale olmaksızın başarılması mümkün olmayan bir amacın gerçekleştirilmesi için tasarlandığına da dikkat çekmiştir.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Bkz. Ioannis Ganoulis ve Reiner Martin; "State Aid Control in the European Union- Rationale, Stylised Facts and Determining Factors", *Intereconomics*, Kasım/Aralık 2001, s. 289-290. Abuzer Pınar ve Sibel İnce Arkan; "Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Bağlamında Devlet Yardımları", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, C. 3, S. 1, 2003, s. 94).

<sup>2</sup> Tunay Köksal, *Avrupa Birliği ve Türkiye'nin Devlet Yardımları Sistemlerinin Uyumlaştırılması*, Ankara, Etki Yayıncılık, 2002, s. 6-8.

<sup>3</sup> Avrupa Birliği Antlaşması'nın 19. maddesine göre, Avrupa Birliği Adalet Divanı, Adalet Divanı, Genel Mahkeme ve Uzman Mahkemelerden oluşmaktadır.

<sup>4</sup> Case 30-59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v High Authority of the European Coal and Steel Community*, [1961] ECR 00001, para.19.

<sup>5</sup> *Ibid*, para.19. Toplulukların ilk dönemlerinde yapılan bu tanım, günümüzde de geçerliliğini sürdürmektedir. Bkz. Case C-81/10 P, *France telecom SA v. Commission*, [2011], ECR I-12899, para. 16.

Divan'ın söz konusu kararından çıkarılacak ilk sonuç, devlet yardımlarının verilme amaçlarının çeşitlilik gösterebileceğidir. Devletler, kendi sanayilerini, diğer devletlerdeki daha avantajlı sanayilerden korumak maksadıyla ya da kendi sanayilerini geliştirmek maksadıyla özel sektöre yardım yapabilecekleri gibi, işsizliğin artmasını engellemek veya işçi piyasasını düzenlemek maksadıyla da yardım yapabilmektedirler.<sup>6</sup>

Devlet yardımının şekli de amaçları gibi farklılık gösterebilmektedir. Devletin özel sektöre yapacağı yardımlar, doğrudan sübvansiyon verme ya da potansiyel zararları karşılama taahhüdünde bulunma şeklinde tezahür edebileceği gibi<sup>7</sup>, vergi muafiyeti, parafiskal ödeneklerden muafiyet, özel şartlarda bina ve arazi tahsisi vb. şekillerde ortaya çıkabilmektedir.<sup>8</sup> Vergi muafiyetleri gibi yöntemlerle, işletmelerin bütçelerinde yer alan olağan harcamaların azaltılması sağlanacağından, bu olanaklardan yararlananlar, benzer hukuki ve fiili şartlarda bulunan diğer işletmelere göre daha avantajlı hale gelmektedirler.<sup>9</sup> Zira vergi muafiyetinden veya özel şartlarla bina vs. tahsisinden yararlanan işletmelerin üretim maliyetleri düşmekte, bu işletmeler tarafından üretilen malların ve hizmetlerin fiyatları da, bu olanaklardan yararlanamayan işletmeler tarafından üretilen malların ve hizmetlerin fiyatlarına kıyasla daha düşük olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, devlet yardım teşkil eden tedbirler sübvansiyonun yarattığı etkiyi yaratarak, bu tedbirlerden yararlanan üreticilerin ürettiği mal ve hizmetlerin hem yerel piyasalarda hem de uluslararası piyasalarda rekabet gücünü artırmaktadır.

Avrupa Birliği'nin amaçlarından biri olan, malların, hizmetlerin, kişilerin ve sermayenin serbest dolaştığı bir İç Pazar'ın yaratılabilmesi için, devlet yardımlarının denetimini sağlamaya yönelik etkin bir mekanizmaya ihtiyaç vardır. Kurulacak İç Pazar'da, üye devletler, diğer üye devletlerin ülkelerinde üretilen mal ve hizmetler ile kendi ülkelerinde üretilen mal ve hizmetler arasında ayırım yapmamalıdır. Yani, üye devletlerde üretilen mal ve hizmetler, ulusal sınırlar gözetilmeksizin, Birliğe üye diğer devletlerin ülkelerinde de satılabilmesi ve yerli ürünlerle eşit şartlarda rekabet edebilmelidir. Devletlerin diğer üye devletlerde üretilen ürünlere uyguladıkları gümrük vergilerini, gümrük vergisine eş etkili ödenekleri, miktar kısıtlamalarını ve miktar kısıtlamasına eş etkili ödenekleri kaldırmaları, bu ürünlerin yerli

<sup>6</sup> Ganoulis ve Martin, s. 290-291.

<sup>7</sup> **Ibid.** s. 290.

<sup>8</sup> Paul Craig ve Grainne de Burca; **EU LAW Text, Cases and Materials**, 2. Bası, New York, Oxford University Press, 1998, s.1077.

<sup>9</sup> Jurjan Wouda Kuipers ve Vanesa Hernandez Guerrero; "Fiscal State Aid- The European Commission on a Mission", **International Tax Journal**, C.34, Temmuz - Ağustos 2008, s.34.

ürünlerle eşit şartlarda rekabet edebilmeleri için yeterli değildir. Rekabetin tam olarak sağlanabilmesi için, üye devletlerin kendi mal ve hizmetlerinin rekabet gücünü artırıcı tedbirler almaması, yani diğer üye devletlerden gelen mal ve hizmetlere karşı daha avantajlı konuma getirmemesi gerekir.<sup>10</sup> Üye devletlerin, işletmelere sağladığı devlet yardımları daha önce de açıklandığı üzere, yerli üreticilerin üretim maliyetlerini düşüreceğinden, onlara olağan dışı rekabet gücü kazandıracak, ithal ürünlerin tüketiciye ulaşmasını fiilen zorlaştıracaktır. Bu nedenle, ithal ürünlerle yerli ürünlerin eşit şartlarda rekabet edebilmesi bakımından, AB içerisinde devlet yardımlarının denetlenmesini sağlayacak etkin bir mekanizmaya ihtiyaç vardır.

### **Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımlarının Denetimine İlişkin Sistem**

İthal ve yerli ürünler arasındaki rekabet eşitliğini sağlamak bakımından gerekli olan devlet yardımlarının kontrolüne ilişkin mekanizma esas itibarıyla, ABİİA'nın 107-109 maddeleri arasındaki hükümleriyle kurulmaktadır. ABİİA'nın 107. maddesi, devlet yardımlarını üç kategoriye ayırmaktadır. Birinci kategoride, İç Pazar'la uyumlu olmayan ve dolayısıyla yapılması yasak olan devlet yardımları yer alırken, ikinci kategoride İç Pazar'la uyumlu kabul edilen ve yasaklanmasının söz konusu olmadığı devlet yardımları yer almaktadır. Son kategoride ise, İç Pazar'la uyumlu olması muhtemel olan ve dolayısıyla yapılmasına Komisyon tarafından izin verilebilecek olan devlet yardımları yer almaktadır. Görüleceği üzere, tüm devlet yardımları değil, sadece İç Pazar'la uyumlu olmayan devlet yardımları yasaklanmıştır. İleride de açıklanacağı üzere, Birlik hukuku üye devletler arasındaki ticareti etkileyen ve rekabeti bozan devlet yardımlarını yasaklamakta, ortak menfaatleri gerçekleştirmek maksadıyla yapılan devlet yardımlarına ise izin verilmektedir.<sup>11</sup>

O halde bir devletin belli bir yardımı yapabilmesi için, o devlet yardımının İç Pazar'la uyumlu olup olmadığının tespit edilmesi gerekmektedir. ABİİA'nın 108. maddesi üye devletlerin yaptıkları, yapmayı planladıkları ve yapmakta oldukları devlet yardımlarının İç Pazar'la uyumunu denetlemek konusunda Komisyon'u münhasıran yetkili kılmış olsa da, ulusal mahkemelere de üye devletlerin devlet yardımlarına ilişkin AB hukuku kurallarına uymalarını sağlamak bakımından önemli yükümlülükler düşmektedir. Divan da *Transalpine* davasında verdiği kararda, Komisyon'un, ABİİA'nın 108. maddesi uyarınca kendisine bildirilen devlet yardımlarının İç Pazar'la uyum-

<sup>10</sup> Köksal, s. 6-8.

<sup>11</sup> Caroline Buts, Marc Jegers ve Tony Juris, "Determinants of the European Commission's State Aid Decisions", *Journal of Industry, Competition and Trade*, C.11, S.4, 2011, s.400.

lu olup olmadığına karar vermekte münhasıran yetkili olduğuna, buna karşın ulusal mahkemelerin de, üye devletlerin devlet yardımı teşkil eden tedbirlerini Komisyon'a bildirmedikleri durumlarda, bireylerin haklarını koruma yükümlülüğü altında olduklarına dikkat çekmiştir. Divan üye devletlerin devlet yardımlarına ilişkin AB hukuku kurallarına uymasını sağlamak bakımından Komisyon ve ulusal mahkemelerin üstlendikleri rollerin birbirinden farklı olsa da, birbirlerini tamamlayıcı nitelikte olduğunun altını çizmiştir.<sup>12</sup> Bu nedenle, devlet yardımlarının denetimini sağlamak için AB hukukunun kurduğu mekanizmanın tam olarak anlaşılabilmesi için hem Komisyon'un, hem de ulusal mahkemelerin rollerini de açıklamakta fayda vardır. Söz konusu mekanizmanın anlaşılabilmesi bakımından Divan'ın rolünden de bahsetmek yerinde olacaktır. Zira AB hukukunu yorumlamak, AB kurumlarının tasarruflarının geçerliliğini denetlemek ve AB hukukunu ihlal eden devletlere karşı açılan davaları incelemek bakımından Adalet Divanı münhasıran yetkilidir. Divan, gerek Komisyon gerekse üye devletler üzerinde etkin bir denetim merciidir.

### ***Komisyon'un Rolü***

ABİİA'nın 107. maddesinde öngörülen devlet yardımları yasağının uygulanması konusundaki temel sorumluluk Komisyonundur. ABİİA'nın 108. maddesi ve 659/1999 sayılı Konsey Tüzüğü<sup>13</sup>, Komisyon'un bir devlet yardımının İç Pazar'la uyumlu olup olmadığını denetleme yetkisini etkili şekilde kullanmasına olanak sağlayacak bir yöntem de öngörmüştür. Söz konusu düzenlemeler Komisyon'a derinlemesine inceleme yapma ve kararlar alma yetkisi vermektedir.<sup>14</sup>

ABİİA'nın 108/1. maddesi, Komisyon'a üye devletler ile işbirliği içerisinde, bu devletlerde mevcut olan ve onlar tarafından yapılan tüm yardım sistemlerini denetleme yetkisi vermektedir. Buradan da anlaşılacağı üzere, Komisyon, üye devletlerin hem yapmayı planladıkları devlet yardımlarını, hem de yapmakta oldukları devlet yardımlarını denetleme yetkisini haizdir. Yapmakta oldukları devlet yardımı kavramından, hem Birliğe üye olmadan önce veya İç Pazar oluşturulmadan önce yapmaya başladıkları ve yapmaya devam ettikleri devlet yardımlarını, hem de Komisyon'un önceden yapılmasına izin vermiş olduğu devlet yardımlarını anlamak gerekir. O halde Ko-

<sup>12</sup> Case C-368/04, *Transalpine Ölleitung in österreich GmbH and Others v Finanzlandesdirektion für Tirol and Others*, [2006] ECR-I 9957 para. 37-39.

<sup>13</sup> Council Regulation (EC) no 659/1999 OJ L 83, 27.3.1999, p. 1. Bu tüzük ABİİA'nın 108. maddesinin uygulanışına ilişkin detaylı kurallar içermektedir.

<sup>14</sup> Buts, Jegers ve Juris, s. 401.

misyon önceden yapılmasına izin vermiş olduğu yardımların kaldırılmasına da karar verebilmektedir.<sup>15</sup>

Devletler belli bir yardımı yapmadan veya hâlihazırda yapmakta oldukları yardımı değiştirmeden önce, planlanan yardımın veya değişikliğin İç Pazar'la uyumlu olup olmadığını bilmek durumundadırlar. Bu nedenle, ABİİA'nın 108/3. maddesi uyarınca, yapmayı planladıkları yardımı veya yapmakta oldukları yardımdaki değişiklik planlarını Komisyon'a bildirmek zorundadırlar. Komisyon, en kısa zamanda bu planların İç Pazar'la uyumlu olup olmadığını ABİİA'nın 107. maddesi ışığında değerlendirmelidir. Fakat söz konusu bildirim yükümlülüğünün istisnaları vardır. Bu istisnalar, Antlaşmalarda değil, Konsey'in yaptığı düzenlemelere istinaden Komisyon tarafından çıkarılan tüzüklerde belirlenmiştir.

ABİİA'nın 109. maddesi, 107 ve 108. maddelerin uygulanmasını sağlayacak, devlet yardımının İç Pazar'la uyumlu olup olmadığına yönelik Komisyon denetimini bir prosedüre bağlayacak ve bazı devlet yardımlarını bu prosedürden muaf tutacak tüzükleri yürürlüğe koymak konusunda Konseye yetki vermektedir. Bu yetki Lizbon Antlaşması yürürlüğe girmeden önce yürürlükte bulunan Avrupa Topluluğu Antlaşması'nda da mevcuttu. Konsey, bu yetkisini kullanarak, 659/1999 tarihli Konsey Tüzüğü'nü (Denetim Usulü Tüzüğü) yürürlüğe koymuş, bu şekilde devlet yardımlarının denetimine ilişkin usul kurallarını belirlemiştir.<sup>16</sup>

659/1999 sayılı Konsey Tüzüğü'nün 3. maddesi, yapılması planlanan yeni yardımların, Komisyon incelemesi ve onayından geçmeden yapılmasını yasaklamaktadır. Buna göre, üye devletler, yapmayı planladıkları yeni yardımları, ancak Komisyon onayladıktan sonra yürürlüğe sokabileceklerdir. Komisyon'a bildirilmeden yapılan yeni bir yardım, 659/1999 sayılı Tüzüğün 1/f maddesine göre "hukuka aykırı yardım" olarak nitelendirilmektedir. Aynı Tüzüğün 10. maddesi, Komisyon'a hukuka aykırı yardım iddialarını gecik-

<sup>15</sup> Ercüment Tezcan; "Avrupa Birliği Hukukunda Devlet Yardımları: Yeni Düzenlemelere ve İçtihadlara İlişkin Düzenlemeler", **Rekabet Dergisi**, Sayı 3, Temmuz-Ağustos-Eylül 2000, s. 38). <<http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fRekabet%2bDergisi%2fdergi3.pdf>> (16 Ocak 2015).

<sup>16</sup> Konsey kendisine verilen yetkiyi kullanarak, 659/1999 sayılı Tüzüğe ek olarak, 108. maddenin uygulanmasına yönelik başka düzenlemeler de yapmıştır. Bkz. <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/rules.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/rules.html)> (25 Aralık 2014) Ayrıca Konsey, 994/98 sayılı Tüzük ve bu Tüzükde değişiklik yapan 733/2013 sayılı Tüzük ile Komisyon'a Toplu Muafiyet Tüzükleri (Block Exemption Regulations) çıkarma yetkisi vermiştir. Komisyon bu Tüzükler'in verdiği yetkiye dayanarak belli devlet yardımı kategorilerini İç Pazar'la uyumlu kabul eden ve Komisyon'a bildirim yükümlülüğü kapsamından çıkararak Tüzükler çıkarmıştır. Bkz. <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/block.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/block.html)> (25 Aralık 2014).

meden inceleme yükümlülüğü getirmektedir. Komisyon “hukuka aykırı yardım” iddialarını değerlendirirken, söz konusu Tüzük’ün 11. maddesi gereğince, ilgili üye devletin yardımı durdurmasına veya yaptığı yardımı geri almasına karar verebilmektedir.

Gerek, ABİİA’nın 108. maddesi, gerek Konsey tarafından yürürlüğe sokulan 659/99 sayılı Tüzük incelendiğinde, Komisyon’un bilgisine gelen devlet yardımlarının İç Pazar’la uyumlu olup olmadığının denetiminin iki safhadan oluştuğu anlaşılmaktadır. Buna göre, üye devlet yapmayı planladığı devlet yardımının ya da yürürlüğe koyacağı bir tedbirin tüm bilgilerini Komisyon’a bildirdikten sonra, ABİİA’nın 108/3. maddesi çerçevesinde ilk inceleme safhası başlamaktadır. 659/1999 sayılı Tüzük’ün 4/2. maddesi uyarınca, Komisyon öncelikle yürürlüğe sokulacak tedbirin yardım teşkil edip etmediğini incelemektedir. Tedbirin yardım teşkil etmediği kanaatine varırsa, bu bulguya ilişkin bir karar vermektedir. Aynı Tüzük’ün 4/3. maddesine göre, Komisyon ilk inceleme safhasında, söz konusu tedbirin bir yardım teşkil ettiğine kanaat getirirse, söz konusu tedbirin, ABİİA’nın 107/1. maddesi çerçevesinde İç Pazar’la uyumlu olmayan bir yardım teşkil edip etmediğini incelemektedir. Komisyon yaptığı ilk incelemede, planlanan yardımın ya da tedbirin 107/1. madde çerçevesinde bir devlet yardımı olduğu, fakat İç Pazar’la uyumlu olduğuna ilişkin herhangi bir şüphenin olmadığı kanaatine varmış ise, yardımın yapılmasına itiraz etmeme kararı vermektedir. Bu karar özellikle söz konusu yardım planının 107/2. ve 107/3. maddelerde düzenlenmiş olan istisnaların kapsamına girdiği hallerde verilmektedir. Tüzük’ün 4/4. maddesine göre ise, Komisyon, söz konusu tedbirin İç Pazar’la uyumluluğuna ilişkin şüpheye düşmüşse, ABİİA’nın 108/2. maddesinde öngörülmuş denetim usulünü, yani ikinci safha olan resmi denetim prosedürünü başlatmaktadır.

Bu safhada, Komisyon diğer kaynaklardan da, örneğin diğer üye devletlerden ve işletmelerden de bilgi alabilmektedir. Komisyon, tedbiri yürürlüğe sokmak isteyen üye devletin ve ilgili bütün diğer tarafların görüşünü aldıktan sonra, 107/1. madde kapsamında bir devlet yardımının söz konusu olmadığına veya böyle bir devlet yardımı olsa bile İç Pazar’la uyumlu olduğuna, yani istisna hükümleri kapsamına girdiğine karar verebilmektedir. Buna karşın, ilgili tedbirin 107/1. madde kapsamında devlet yardımı teşkil ettiği ve istisna hükümleri kapsamına girmediği tespit edilmişse, Komisyon bu yardımla ilgili olarak olumsuz karar vermekte, yani yapılmasına izin vermemektedir.<sup>17</sup>

Komisyon’un devlet yardımlarının denetimi ile ilgili yetkileri sadece planlanan, yapılmış olan ya da yapılmakta olan yardımın İç Pazar’la uyumlu

<sup>17</sup> Bkz. 659/1999 sayılı Konsey Tüzüğü’nün 6, 6a ve 7. maddeleri.



olup olmadığını denetlemekle sınırlı değildir. ABİİA'nın 107/3. maddesi Komisyon'a, bu maddede belirlenen bazı yardımları İç Pazar'la uyumlu kabul etme ve yapılmalarına izin verme konusunda takdir yetkisi de vermektedir. Komisyon, bu takdir yetkisini kullanırken, yardımın İç Pazara olan olumlu ve olumsuz etkilerini değerlendirmelidir.<sup>18</sup>

Komisyon bazı hallerde yardım miktarının, amaçlarının veya süresinin değiştirilmesi şartı ile yardımın İç Pazara uyumlu hale geleceğini belirtebilmektedir. Bu durumda yardım konusunda Komisyon tarafından yapılan teklif dikkate alınmalıdır. Komisyon'un öngördüğü değişiklikler yapıldıktan sonra, devlet söz konusu yardımı yapabilmektedir.<sup>19</sup> Komisyon'un onayladığı ya da yapılmasına itiraz etmediği yardımlar, yapılmakta olan devlet yardımı kapsamına girmektedir. Bu tür yardımlar da sürekli olarak Komisyon tarafından denetlenmektedir. Söz konusu yardım, İç Pazar'la bağdaşmaz hale geldiğinde ise, Komisyon bu yardımların kaldırılmasını veya değiştirilmesini isteyebilmektedir.<sup>20</sup>

Görüleceği üzere Komisyon, hem İç Pazar'la bağdaşmayan devlet yardımlarının denetiminde hem de ekonomik kalkınmanın sağlanabilmesi için devlet yardımları ile ilgili politikaların belirlenmesinde önemli bir role sahiptir. Komisyon bir yandan, bir yardımın İç Pazar'la bağdaşıp bağdaşmadığını tespit etmekte, diğer yandan da ekonomik kalkınma ve İç Pazar'daki rekabet ortamını koruma arasındaki dengeyi sağlayarak, istisna kapsamına girebilecek devlet yardımlarını belirlemektedir.<sup>21</sup>

### *Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın Rolü ve Geliştirdiği Temel Prensipler*

Divan da, hem Komisyon kararlarına karşı, hem de Komisyon kararına uymayan devletler aleyhine başvurulabilecek yargı merci olarak, devlet yar-

<sup>18</sup> Anthony Arnull et al., **WYAAT & DASHWOOD'S EUROPEAN UNION LAW**, 5. Bası, Londra, Thomson Sweet & Maxwell, 2006, s.1148.

<sup>19</sup> Mitchell P.Smith, "Autonomy by the Rules: The European Commission and the Development of State Aid Policy", **Journal of Common Market Studies**, C. 36, S. 1, Mart 1998, s.58.

<sup>20</sup> Buts, Jegers ve Juris, s.404.

<sup>21</sup> Komisyon'un İç Pazar'daki rekabeti korumak ve ekonomik kalkınmaya olanak sağlamak arasındaki dengeyi sağlama yükümlülüğü, özellikle 2008 yılında finans sektöründe ortaya çıkan krizin atlatılmasında kendini göstermiştir. Komisyon, ortaya çıkan krizle başedebilmek bakımından üye devletlerin hazırladığı ulusal programları onaylamak konusunda siyasi baskılara maruz kaldığı gibi, bu programlar çerçevesinde verilecek yardımların, AB'ye üye olan nispeten küçük devletlerdeki işletmeleri etkilemesini engelleme mecburiyeti altında da kalmıştır. Ekonomik kriz döneminde devlet yardımlarına ilişkin Komisyon politikaları için bkz. Isabel Taylor et al., "Recent Developments In The Application Of State Aid Rules", **European Competition Journal**, C. 6, S.2, Ağustos 2010, s. 491-506.

dımlarına ilişkin AB mevzuatının uygulanmasını sağlamakta ve verdiği kararlar ile bu mevzuatın kapsamını belirlemektedir.

ABİİA'nın 108/2. maddesi, yardımın kaldırılması veya değiştirilmesine yönelik Komisyon kararının üye devletçe kararda öngörülen süre içerisinde uygulanmaması halinde, Komisyon veya ilgili başka bir üye devletin meseleyi, ABİİA'nın 258. ve 259. maddesi hükümlerine bağlı olmaksızın doğrudan Divan'a götürebileceğini düzenlemektedir. ABİİA'nın 258. maddesi, Komisyon'un üye devletler aleyhine ihlal davası açabilmesinin şartlarını düzenlerken, 259. madde bir üye devletin diğer üye devlet aleyhine ihlal davası açabilmesinin şartlarını düzenlemektedir. Komisyon'un devlet yardımının kaldırılması veya değiştirilmesine ilişkin kararına uymayan üye devlet aleyhine açılacak olan ihlal davalarında artık bu maddelerde öngörülen şartlar aranmayacaktır.

Divan açılan ihlal davalarında, Komisyon kararlarının üye devletler tarafından etkin şekilde uygulanmasını sağlamaya yönelik prensipler geliştirmiştir. Divan önüne gelen ihlal davalarında, hukuka aykırı (Komisyon'a bildirilmeden yapılan) devlet yardımlarının geri alınması zorunluluğuna vurgu yapmakta, bu prensibe istisna yaratmaktan mümkün olduğunca kaçınarak Komisyon kararlarının uygulanmasını zorlamaktadır. Diğer bir ifadeyle Divan, Komisyon'un yardımın geri alınmasına ilişkin kararına uymayan üye devletler aleyhine açılan ihlal davalarında, üye devletlere çok kısıtlı bir savunma alanı bırakmaktadır. Bu çerçevede Adalet Divanı, üye devletlerin sıklıkla arkasına sığındıkları yardımın geri alınmasının imkânsız olduğuna yönelik iddialarını büyük ölçüde reddetmekte, yardımın geri alınmasının ancak kesin olarak imkânsız olduğu hallerde üye devletlerin aleyhine karar vermekten kaçınacağını belirtmektedir.<sup>22</sup> Kesin imkânsızlık ise ancak ilgili üye devletin Komisyon kararını uygularken öngörülmeven veya öngörüle-meyen zorluklarla karşılaştığı ya da Komisyon'un göz ardı ettiği bazı sonuçları fark ettiği hallerde söz konusu olabilir.<sup>23</sup> Ancak Adalet Divanı imkânsızlık savunmasının ileri sürülebilmesi bakımından sadece bu zorlukların varlığını yeterli görmemiştir. Divan, yardımın geri alınmasına ilişkin Komisyon kararının uygulanmasında zorlukların bulunduğu durumlarda, üye devletler ile AB kurumları arasında tam bir işbirliğini öngören AB Antlaşması'nın 4/3. maddesi (AT Antlaşması'nın 10. maddesi) uyarınca, ilgili üye devlet ve Komisyon'un, Antlaşmaların hükümlerini gözeterek zorlukları iyi niyetle

<sup>22</sup> Case C-499/99, *Commission v Spain*, [2002] ECR I – 06031, para. 21 / Case C-527/12, *Commission v Germany*, ECLI:EU:C:2014:2193, para. 48.

<sup>23</sup> Case 52/84, *Commission v Belgium*, [1986] ECR 89, para 16.

aşmaya çalışmak zorunda olduklarının altını çizmiştir.<sup>24</sup> O halde, bir üye devletin, Komisyon kararını süresi içerisinde uygulamamasına karşı imkânsızlık iddiasını Adalet Divanı önünde ileri sürebilmesi için, kararın uygulanması konusunda karşılaştığı zorlukları Komisyon'a bildirmesi gerekmektedir. Ancak Adalet Divanı, yardımı yapan üye devletin, Komisyon kararını yerine getirmek için gerçek bir çaba sarf etmeden ve kararın uygulanabilmesi için alternatif yöntemler önermeden sadece karşılaştığı hukuki, siyasi ve pratik zorlukları Komisyon'a bildirmekle kesin imkânsızlık savunmasını ileri süremeyeceğine hükmetmiştir.<sup>25</sup> Adalet Divanı'nın bu yöndeki kararları, Komisyon'a verilen yetkinin etkinliğini kaybetmemesi ve Komisyona bırakılmış politika alanına gereğinden fazla müdahale etmemesi bakımından önemlidir.

İmkânsızlık savunmalarına ek olarak, Adalet Divanı çeşitli devletler tarafından ileri sürülen meşru beklenti savunmasını da reddetmiştir. *Commission vs Germany* davasında Alman hükümeti, Komisyon'un verilen yardımın geri alınması kararının uygulanamayacağını, zira hâlihazırda verilen yardımın geri alınmasının, yardımdan yararlanan işletmenin, yardımın kendisi tarafından rahatça kullanılabilmesine ve geri istenmeyeceğine yönelik meşru beklentilerine zarar vereceğini ileri sürmüştür. Adalet Divanı, meşru beklentilerin korunması prensibinin Birlik hukukunun temel prensiplerinden biri olduğunu teyit etmesine rağmen, basiretli bir işadammın, söz konusu yardımı almadan önce, 108. maddede öngörülen denetim usulünün tamamlanıp tamamlanmadığını araştırması gerektiğini belirtmiş ve böyle bir iş adamının, kontrol usulünden geçmemiş yardımı almak suretiyle herhangi bir meşru beklentiye kapılmasının söz konusu olamayacağını ortaya koymuştur.<sup>26</sup> Divan ayrıca, yardımın geri alınmasının, işletmenin tasfiyesini gerektireceği ve bunun da diğer alacaklıları kötü etkileyeceği yönündeki savunmaları da reddetmiştir.<sup>27</sup>

Divan'ın devlet yardımlarının kontrolü konusundaki yetkileri sadece üye devletlerin Komisyon kararlarına uymasını sağlamak değildir. Adalet Divanı ayrıca, Komisyon kararlarına karşı başvurulacak yargı merciidir.

<sup>24</sup> Case C- 415/03, *Commission v Greece*, [2005] ECR I – 3894, para. 43/ Case C-527/12, *Commission v Germany*, para. 51.

<sup>25</sup> Case C-499/99, *Commission v Spain*, [2002] ECR I – 06031, para. 25.

<sup>26</sup> Case C-5/89, *Commission v Germany*, [1990] ECR I – 03437, para. 13-14. Ayrıca bkz. Joined Cases C-630/11 P to 633/11 P, *HGA Srl and Others, Regione autonoma della Sardegna, Timsas srl and Grand Hotel Abi d'Oru SpA v Commission*, ECLI:EU:C:2013:387, para. 134.

<sup>27</sup> Craig ve de Burca; s.1096-1098

Komisyon'un İç Pazar'la uyumlu olmadığı için yardımın kaldırılmasına ya da geri alınmasına yönelik kararı, ABİİA'nın 263. maddesine istinaden iptal davasına konu olabilir. ABİİA'nın 263. maddesi, Birlik kurumlarının, dolayısıyla Komisyon'un, hukuken bağlayıcı olan işlemlerinin geçerliliğini denetlemek konusunda Divanı yetkili kılmaktadır. O halde, üye devletler kendilerine yönelen ve hukuken bağlayıcı olan Komisyon kararlarının geçersizliğini Divan önünde ileri sürebileceklerdir. ABİİA'nın 263. maddesi ayrıca gerçek kişilerin veya özel hukuk tüzel kişilerinin, Birlik kurumlarının hukuken bağlayıcı olan tasarruflarına karşı Divan'a başvurmalarına olanak sağlamaktadır. Burada aranan şart, ilgili Birlik kurumu tasarrufunun gerçek veya tüzel kişiye yönelmiş olması, bu kişiye yönelmemişse, onu doğrudan ve bireysel olarak ilgilendirmesidir. Divan içtihadına göre, başka bir kişiye yönelmiş olan AB kurumu kararının bir kişiyi bireysel olarak ilgilendirdiğinin kabul edilebilmesi için, bu kararın, o kişiye özgü bazı özellikler nedeniyle ya da o kişiyi diğer kişilerden ayıran şartlar nedeniyle etkilemesi ve bu sebeplerden ötürü aynen kararın yöneldiği kişi gibi bu kişinin de bireysel olarak ayrılması gerekir.<sup>28</sup> O halde üye devletlerden birinin yapmayı planladığı devlet yardımından yararlanacak olan gerçek veya tüzel kişiler, bu yardımın kaldırılmasına yönelik Komisyon kararına karşı Adalet Divanı'na başvurabileceklerdir. Zira kendilerine yapılacak yardımın ortadan kaldırılmasına ilişkin karar üye devlete yönelmiş olsa da, kendilerini bireysel olarak ve doğrudan ilgilendirmekte ve etkilemektedir.<sup>29</sup>

Komisyon'un, belli bir devlet yardımını İç Pazar'la uyumlu bularak yapılmasını onayladığı kararlarına karşı da, yardımdan yararlanacak olan kişiler dışındaki kişilerin de iptal davası açması mümkündür. Divan *Commission v Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum* davasında, yardımdan yararlanacak işletmelerin rakiplerinin ya da ticaret birliklerinin (trade associations) yardım nedeniyle menfaatlerinin etkilenebileceğine, dolayısıyla yardıma izin veren Komisyon kararına karşı Divan'da dava açabileceklerine hükmetmiş-

<sup>28</sup> Case C- 298/00 P *Italy v. Commission* [2004] ECR I-04087 para. 36

<sup>29</sup> *Ibid* para 37-38. Divan, belli bir sektöre yapılacak yardım planını İç Pazara aykırı bulan Komisyon kararına karşı, bu sektörde faaliyet gösteren tek bir şirket tarafından Divan'da iptal davası açılmayacağını, zira tüm sektöre yapılması planlanan yardımın genel bir uygulama olduğunu belirtmiştir. Ancak Divan, başka bir davada, belli bir sektöre yapılan, dolayısıyla genel uygulama olduğu kabul edilen bir yardım şemasını İç Pazara aykırı bulan ve bu şemaya göre verilen yardımların geri alınmasına karar veren Komisyon kararına karşı, yardımdan yararlanmış olan şirketlerin iptal davası açabileceğini kabul etmiştir. Zira verilen yardımın geri alınmasına yönelik komisyon kararı, yardımı iade etmek zorunda kalacak işletmeleri bireysel olarak ilgilendirmektedir. Bkz. Joined Cases C-15/98 and C-105/99 *Italy and Sardegna Lines v Commission* [2000] ECR I-8855.

tir. Bu dava açma hakkı, sadece 108/2. maddede düzenlenen resmi soruşturma neticesinde verilen karara karşı değil, 108/3. madde çerçevesinde yapılan ilk inceleme neticesinde verilen karara karşı da mevcuttur. Divan, AB-İİA'nın 108/3. maddesinde öngörülen ilk inceleme safhasının, Komisyon'a bir devlet yardımı konusunda *prima facie* fikir oluşturma olanağı verdiğine, fakat Komisyon'un mesele ile ilgili olarak tüm olguları ancak ABİİA'nın 108/2. maddesinde öngörülen resmi soruşturmayı başlattıktan sonra öğrenebileceğine dikkat çekmiştir. Adalet Divanı, 108/2. maddenin öngördüğü resmi soruşturmanın, Komisyon'a ilgili tüm şahısların görüş ve yorumlarını alma yükümlülüğü getirdiğinden hareketle, 108/2. maddede öngörülen prosedürü başlatmaksızın, salt 108/3. maddeden hareketle yaptığı ilk inceleme sonucunda Komisyon'un devlet yardımını onayladığı durumlarda, rakip işletmelerin ve ticaret birliklerinin 108/2. maddedeki yorumda bulunma ve görüş verme haklarını güvence altına almak bakımından, Komisyon kararına karşı dava açma haklarının olduğuna hükmetmiştir.<sup>30</sup>

Gerek Komisyon kararlarına karşı üye devletler ve ilgililer tarafından Adalet Divanı'na başvurulabilmesi, gerek Komisyon'un kararlarını uygulamayan üye devletlere karşı Adalet Divanı'nda dava açabilmesi, Divan'ın devlet yardımlarına ilişkin AB mevzuatının uygulanmasında ve yorumlanmasında çok önemli bir yeri olduğunu göstermektedir.

### ***Ulusal Mahkemelerin Rolü***

Devlet yardımlarının denetimi sağlayan sistem içerisinde ulusal mahkemeler de, Komisyon ve Divan gibi önemli bir rol oynamaktadır. Ancak ulusal mahkemelerin rolü, Komisyon ve Divan'ın rollerinden farklıdır. Ulusal mahkemeler, Komisyon'un vermiş olduğu kararları denetleme yetkisine haiz değildir. Kurumların kararlarının hukuka uygunluğunu denetlemek konusunda Divan münhasır ve zorunlu yetkiyi haizdir. Ulusal mahkemeler bilgilerine gelen devlet yardımlarının İç Pazar'la uyumlu olup olmadığını inceleme konusunda da yetkili değildirler. Buna karşın ulusal mahkemelerin rolü Komisyon'un rolünü tamamlayıcı niteliktedir.<sup>31</sup>

Daha önce de belirtildiği üzere ABİİA'nın 108/3. maddesi üye devletlere, yürürlüğe koymayı planladıkları devlet yardımı teşkil edebilecek nitelikte olan tedbirleri, devlet yardımına ilişkin denetim usulünün Komisyon tarafından tamamlanmasına kadar yürürlüğe koyma yasağı getirmektedir. Divan,

<sup>30</sup> Case C-78/03 P, *Commission v Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum*, [2005] ECR I-10774, para. 32-36.

<sup>31</sup> Barbara Brandtner, Thierry Beranger ve Christof Lessenich; "Private State Aid Enforcement", *European State Aid Law Quarterly*, C. 1, 2010, s.24.

bu yasağı düzenleyen hükmün doğrudan etkili olduğuna, bu çerçevede bireylere ulusal mahkemede ileri sürebilecekleri haklar verdiğine karar vermiştir.<sup>32</sup> Adalet Divanı, ulusal mahkemelerin rolünün bu noktada başladığını belirtmiştir. Ulusal mahkemelere düşen ilk görev, ulusal makamların Komisyon onayını beklemeden belli bir yardımı yapmaları durumunda, yardımdan yararlanacak olanların rakiplerinin AB hukukundan kaynaklanan haklarını korumaktır.<sup>33</sup> Yardımdan yararlanacak teşebbüslerin rakiplerinin, ulusal mahkemelere başvurabilmesinin, ulusal makamların devlet yardımlarına ilişkin AB hukuku kurallarına uymalarını sağlamak ve Komisyon denetimine ilişkin usul kurallarını göz ardı etmelerinin önüne geçmek bakımından etkin bir mekanizma olacağı, böylelikle Komisyon'un yükünü hafifletebileceği düşünülmektedir.<sup>34</sup>

O halde, 108/3. maddenin doğrudan etkisinin arkasında yatan asli neden, Komisyon denetimi tamamlanana kadar yardım teşkil eden tedbirlerin üye devletler tarafından yürürlüğe konulması yasağının etkinliğini sağlamaktır. Divan kararları incelendiğinde, 108/3. maddenin, yardımdan yararlanan işletmelerin rakiplerine tanıdığı ve ulusal mahkemeler nezdinde ileri sürülebilecek hakların, hukuka aykırı yardımın (Komisyon'a bildirilmemiş ya da bildirilse bile Komisyon'un henüz İç Pazara uyumluluğu konusunda karar vermediği yardım) verilmesinin engellenmesini talep etme, ödenmişse geri alınmasını talep etme, hukuka aykırı yardım nedeniyle uğranılan zararların tazminini isteme ve geçici koruma tedbirleri talep etme hakları olduğu ortaya çıkmaktadır.<sup>35</sup>

Divan, 108/3. maddede öngörülen usulün ihlal edilmesi nedeniyle açılmış olan davalarda, ulusal mahkemelerin, Komisyon'un yardımın İç Pazar'la uyumlu olduğuna karar vermesinden sonra bile, yardımı yürürlüğe sokan ulusal makam kararlarının geçerliliğine ve yardımın geri alınmasına ilişkin kararlar verebileceğine hükmetmiştir. Adalet Divanı'na göre, ulusal mahkemeler hukuka aykırılığı etkin bir şekilde gidermeye yönelik tüm kararları vermelidirler.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Case 120/73, *Gebrüder Lorenz GmbH v. Federal Republic of Germany et Land de Rhénanie – Palatinat*, [1973] ECR 01471, para. 8.

<sup>33</sup> Case C- 199/06, *Centre d'exportation du livre français (CELF), Ministre de la Culture et de la Communication v. Societe Internationale de diffusion et d'édition (SIDE)*, [2008] ECR I – 00469, para. 38.

<sup>34</sup> Martin Köhler, "Private Enforcement of State Aid Law- Problems of Guaranteeing EU Rights by means of National (Procedural) Law", *European State Aid law Quarterly*, C.2, 2012, s.370-372.

<sup>35</sup> *Ibid.* p.373-374.

<sup>36</sup> Case C-199/06, *Centre d'exportation du livre français (CELF) v. Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)*, para. 45-46.

Komisyon'a bildirilmeden yürürlüğe sokulan yardımlar, hukuka aykırıdır. Divan, Komisyon'un yardımın İç Pazar'la uyumlu olduğuna dair kararının geriye yürümeyeceğini, söz konusu yardımın Komisyon kararına rağmen, yürürlüğe girdiği tarih ile Komisyon kararına kadar geçen süre içinde hukuka aykırı yardım niteliğini taşıyacağını belirtmiştir.<sup>37</sup> Bu hukuka aykırılığı gidermek bakımından ulusal mahkemeler (Komisyon, yardımın İç Pazar'la uyumlu olduğuna karar verse de) yardımın geri alınmasına karar verebilmektedirler. Ancak, ulusal mahkemelerin böyle bir durumda verdiği yardımın geri alınması kararı, ulusal makamların bu yardımı tekrar yapmasını engellemektedir.<sup>38</sup> Buna ek olarak, ulusal mahkemeler, sonradan Komisyon tarafından İç Pazar'la uyumlu olduğuna karar verilen yardımların geri alınmasına karar vermek zorunda değildirler.<sup>39</sup> Ancak daha önce de belirtildiği üzere, yardımın yürürlüğe sokulduğu tarih ile Komisyon tarafından onaylandığı tarih arasındaki sürede söz konusu olan hukuka aykırılığın tüm sonuçlarını ortadan kaldırmaya yönelik gerekli tüm etkin kararları almak zorundadırlar.<sup>40</sup> Bu çerçevede, ulusal mahkemeler, Komisyona bildirilmeden verilen ve dolayısıyla hukuka aykırı olan böyle bir yardım nedeniyle uğranılan zararların tazminine de hükmedebilmektedirler.<sup>41</sup>

Komisyon'a bildirilmeden yapılan yardımın sonradan Komisyon tarafından onaylandığı durumlarda ortaya herhangi bir zararın çıkmayacağı düşünülebilir. Ancak Divan, Komisyon tarafından sonradan onaylanan böyle bir yardımın varlığı halinde, yardımdan yararlanan işletmenin rakiplerinin, yardımın onaylandığı tarihten önce bu yardımın rekabet güçleri üzerindeki etkilerini hissetmeye başlayacaklarına dikkat çekmiştir.<sup>42</sup> Böylelikle Divan, sonradan onaylanmış olan yardımın, rakip teşebbüsler bakımından zarar doğurabileceğini kabul etmiştir.

Divan ayrıca, yardımdan yararlanan teşebbüslerin, yardım hukuka uygun hale gelmeden rekabet güçlerini artırmaya başlayacaklarını ve yardım verilmeseydi, yardımın onaylanmasına kadar geçecek dönemde piyasadan borçlanmış olacaklarını, bu nedenle yardım miktarı üzerinden faiz ödemek zorunda kalacaklarını belirtmiştir. Bu noktadan hareket eden Divan, ulusal mahkemelerin, Komisyon tarafından sonradan onaylanan devlet yardımının geri alınmasına karar vermese de, yardımın hukuka aykırı olduğu dönem için

<sup>37</sup> **Ibid.** para. 40.

<sup>38</sup> **Ibid.** para. 53.

<sup>39</sup> **Ibid.** para. 55.

<sup>40</sup> **Ibid.** para. 46.

<sup>41</sup> **Ibid.** para. 53.

<sup>42</sup> **Ibid.** para. 50.

yarımdan yararlanan işletmelerin faiz ödemesine karar verebileceğine, böylelikle hukuka aykırılığın sonuçlarının etkin şekilde kaldırılabilmesine hükmetmiştir.<sup>43</sup>

Ulusal mahkemelerin, yukarıda açıklandığı üzere 108/3. maddede düzenlenen usulün gözetilmesini sağlama görevleri, Komisyon'a bildirilmeden yürürlüğe sokulan tedbirin bir devlet yardımı teşkil edip etmediğine karar verme yetkisini de beraberinde getirmektedir. Divan, ulusal mahkemelerin, belli bir tedbirin 108/3. madde gereğince Komisyon denetimine sunulması gerekli olan bir yardım teşkil edip etmediğini belirlemek için, 107. maddede düzenlenen "devlet yardımı" kavramını yorumlayabileceklerine hükmetmiştir. Divan, ulusal mahkemelerin, tedbirin yardım teşkil edip etmediği konusunda tereddüt ettikleri durumlarda, Komisyon'dan yardım alabileceklerini ya da ön karar usulü ile Adalet Divanı'na başvurabileceklerini belirterek<sup>44</sup>, ulusal mahkemeler ile Komisyon'un aynı meselede farklı kararlar vermesinin önüne geçilebileceğine işaret etmiştir.

Ulusal mahkemelerin devlet yardımlarının denetimine ilişkin rolü, sadece 108/3. maddede öngörülen prosedürün tamamlanmasına kadar üye devletlerin yardım yapmasını engellemekle sınırlı değildir. 659/1999 sayılı Tüzük'ün 14. maddesine göre üye devletler Komisyon'un yardımın geri alınması kararını uygulamak zorundadırlar. Komisyon kararını uygulamak ve yardımı geri almak genellikle yardımı veren idari kurum veya organa düşmektedir. Bu kurum veya organ, yardımın etkin ve hızlı bir şekilde geri alınması için en uygun yöntemi seçmek zorundadır. Ulusal mahkemelerin rollerinden biri de, Komisyon'un geri alınması kararının uygulanması sürecinde ulusal makamların geri alma kararlarına karşı açılan iptal davalarına bakmaktır. Söz konusu davalar genellikle yardımdan yararlananlar tarafından açılmaktadır.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> *Ibid.* para. 51-52.

<sup>44</sup> Case C-39/94, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) and others v La Poste and others*, [1996] ECR-I 03547, para. 49-51. Ayrıca bkz. Case C-284/12, *Deutsche Lufthansa AG v Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH*, ECLI:EU:C:2013:755, para. 44.

<sup>45</sup> Brandtner, Beranger ve Lessenich, s.27. Ancak, yardımdan yararlananlar ulusal mahkemelerde açtıkları bu tür davaları prensip olarak Komisyon kararının hukuka aykırılığına dayandıramazlar. Divan, ABİA'nın 263. maddesine göre, yardımdan yararlananların, yardım yapan üye devlet gibi, Komisyon'un geri alma kararına karşı Divan nezdinde iptal davası açabileceğine dikkat çekmiş, bu davanın açılması için öngörülen süre geçtikten sonra Komisyon kararının kesinleşeceğine ve hukuka güven ilkesi çerçevesinde, ulusal mahkemede açılan davalarda Komisyon kararının hukuka aykırılığına dayanılamayacağına hükmetmiştir. (Bkz. Case C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH v. Germany*, [1994] ECR I – 833, para. 13-18.)



Ulusal mahkemeler ayrıca, yardımın geri alınmasına ilişkin Komisyon kararlarının etkin uygulanışını sağlamak bakımından da önemli görevler üstlenmişlerdir. Verilen yardımın geri alınmasını sağlamak için herhangi bir idari usulün bulunmadığı durumlarda, ulusal makamlar ulusal mahkemelerde Komisyon'un yardımın geri alınmasına ilişkin kararlarına dayanarak dava açabilmektedirler. Yardımdan yararlanan teşebbüslerin rakipleri de, Komisyon'un geri alma kararının hızlı ve etkin şekilde uygulanmasını sağlamak bakımından ulusal mahkemelerde dava açabilmektedirler.<sup>46</sup>

### İç Pazar'la Bağdaşmayan Devlet Yardımları

Çalışmanın bir önceki bölümünde, devlet yardımları yasağının denetimi için oluşturulan mekanizma ve bu denetim mekanizmasına hâkim olan temel prensipler üzerinde durulmuştur. Ancak daha önce de belirtildiği üzere, tüm devlet yardımları yasak kapsamına girmemektedir. Devlet yardımlarına ilişkin AB hukuku kurallarının tam olarak anlaşılabilmesi için, ilgili mevzuatın Komisyon ve Adalet Divanı tarafından nasıl yorumlandığının incelenmesi gerekmektedir.

İç Pazar'la bağdaşmayan devlet yardımlarının tanımını yapan AB-İİA'nın 107. maddesinin 1. fıkrası hükmü şu şekildedir: '*Antlaşmada aksi görülmediği sürece, belli işletmeleri ya da belli malların üretilmesini kayırmak suretiyle rekabeti bozan ya da rekabeti bozulma tehlikesi altına sokan, devlet tarafından verilen ya da devlet kaynaklı olan herhangi bir yardım, ne şekilde olursa olsun üye devletler arasındaki ticareti etkilediği ölçüde, İç Pazar'la bağdaşmaz.*'

Bu ifadelerden de anlaşıldığı üzere, bir yardımın, Birlik hukuku bakımından İç Pazar'la bağdaşmayan devlet yardımı kapsamına girebilmesi için şu şartlar aranmaktadır:

- a) Yardım devlet tarafından verilmeli ya da devlet kaynaklı olmalıdır.
- b) Belli işletmeleri ya da belli malların üretilmesini kayırmak için verilmelidir.
- c) Rekabeti bozan ya da bozma tehlikesi doğuran bir etki yaratmalıdır
- d) Üye devletler arasındaki ticareti etkilemelidir.
- e) Antlaşmada, verilen yardımın devlet yardımı yasağı kapsamında olmadığına dair başka bir hüküm bulunmamalıdır.

<sup>46</sup> **Ibid.** s.27-30.

### ***Yardımanın Devlet Tarafından Verilmesi ya da Devlet Kaynaklı Olması Kriteri***

İç Pazar ile bağdaşmayan bir devlet yardımından bahsedebilmek için, yapılan yardımın doğrudan doğruya veya dolaylı olarak üye devletin kaynaklarından karşılanması ve üye devlete atfedilebilir olması gerekmektedir.<sup>47</sup> Bu noktada üzerinde durulması gereken ilk kavram “üye devletin kaynakları” kavramıdır. “Üye devletin kaynakları” kavramı geniş yorumlanmalı ve bu kavramdan sadece merkezi hükümet tarafından sağlanan kaynaklar değil, bir üye devlet içerisindeki yerel veya bölgesel makamlar tarafından sağlanan kaynaklar da anlaşılmalıdır.<sup>48</sup>

Devlet, belli işletmelere kendi kaynaklarından doğrudan doğruya kaynak sağlayabilir. Örneğin belli bir işletmeye sermaye aktarmak suretiyle doğrudan doğruya o teşebbüse kaynak sağlamış olabilir.<sup>49</sup> Ancak daha önce de belirtildiği üzere, bir yardımın 107/1. madde anlamında devlet yardımı kapsamına girebilmesi için, devletin teşebbüslere kaynak aktardığının tespit edilmesi de gerekli değildir.<sup>50</sup> Devletin alması, toplaması gereken bazı vergileri ya da ücretleri toplamaması ya da bunlardan feragat etmesi de teşebbüslere devlet kaynaklarından yardım yapılması anlamını taşıyabilmektedir.<sup>51</sup>

Bir devlet yardımının İç Pazar’la bağdaşmayan bir devlet yardımı olarak kabul edilebilmesi için, devlete atfedilebilirlik kriterinin de gerçekleşmesi gerekmektedir. Yardımın devlete atfedilir olması için, kaynak aktarımının bizzat devletin kendisi tarafından yapılması gerekli değildir. Yardımın, devletin kurduğu veya yetkilendirdiği bir kamu kurumu veya özel kurum tarafından verilmesi de, devlete atfedilebilen yardım olarak kabul edilmesine sebebiyet verebilir.<sup>52</sup>

Divan, *Commission vs French Republic* davasında da, bir yardımın 107/1. madde kapsamına girebilmesi için, yardımın doğrudan doğruya devletin kaynaklarından karşılanmasının gerekmediğinin altını çizmiştir.<sup>53</sup> Söz

<sup>47</sup> Case C-279/08 P, *Commission v Netherland*, [2011] ECR I-07671 para 103.

<sup>48</sup> Anthony Arnulf et al., s.1149-1151.

<sup>49</sup> Bkz. Case C-303/88 *Italy v Commission* [1991] ECR I-1433, para. 10-14.

<sup>50</sup> Case C-279/08 P, para. 104.

<sup>51</sup> Bkz. *Ibid.* para 105- 112.

<sup>52</sup> Case 78/76, *Steinike & Weinlig v. Germany* [1977] ECR 00595, para 21-22. Ayrıca bkz. Case C-677/11, *Doux Élevage SNC, Coopérative agricole UKL-ARREE v Ministère de l’Agriculture, de l’Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l’Aménagement du territoire, Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF)*, ECLI:EU:C:2013:348, para.26.

<sup>53</sup> Case 290/83, *Commission vs French Republic*, [1985] ECR-00439. Davanın daha detaylı bir incelemesi için bkz.Köksal, s.11-15.

konusu davada, Fransız hukukuna göre kamu kurumu niteliğinde olan Ulusal Tarım Kredisi Sandığı (Caisse Nationale de Credit Agricole) gelir düzeyi düşük olan bazı çiftçilere dayanışma yardımı sağlamaya karar vermiştir. Sandık söz konusu yardımı sağlamak için yıllarca biriktirdiği kaynakları kullanacaktır. Adalet Divanı, dayanışma yardımına ilişkin Sandık kararının uygulanabilmesi için kamu kurumlarının onayının gerektiğini ve yardımın verilmesinde uygulanacak kuralların, klasik bir devlet yardımının verilmesinde uygulanacak kurallara denk geldiğini dikkate alarak, Sandık'ın sağlayacağı yardımın 107/1. madde kapsamına girdiğine hükmetmiştir.<sup>54</sup>

Divan, verdiği kararlarda, kamu kurumlarının, tam anlamıyla özerk olmadıkları, kamu otoritelerinin emirleri ile bağlı oldukları ve bu otoritelerinin kontrolü altında buldukları sürece, yaptıkları yardım nitelikli uygulamaların, devlete atfedilir olacağına altını çizmiştir.<sup>55</sup> Divan, *France vs Commission* davasında da, belli bir kamu kurumunun yaptığı yardımın devlete atfedilebilmesi için dikkate alınması gereken bazı unsurlara örnekler vermiştir. Divan'a göre, yardımı yapan kurumun yardımı yaparken kamu otoritelerinin aradığı şartları ve verdiği talimatları dikkate almak zorunda olup olmadığı, kurumun aldığı karar ya da tedbire devlet otoritelerinin dâhil olup olmadığı, kamu otoritelerinin söz konusu kurumun yönetimi üzerinde etkin ve sıkı bir denetiminin bulunup bulunmadığı, söz konusu kurumun hukuki statüsü (kamu hukuku kurallarına mı yoksa şirketler hukuku kurallarına mı tabi olduğu), faaliyetlerinin niteliği, aldığı tedbirin kapsamı, içeriği ve şartları incelemek, o kurumun yaptığı yardımların devlete atfedilip atfedilmeyeceğine karar verilebilir.<sup>56</sup>

Sadece kamu kurumlarının değil, özel teşebbüslerin de yaptığı yardımlar bazı hallerde devlete atfedilebilir. Divan *GEMO* davasında da, Fransa'da yürürlükte bulunan mevzuata göre, hayvan atıklarının ve hayvan kadvralarının toplanması hizmetini veren özel teşebbüslerin bazı çiftçi ve mezbahalardan ücret almalarının yasaklanmasını devlete atfedilen bir yardım olarak görmüştür. Söz konusu hizmeti sağlayan kurumlar özel teşebbüs olsalar da, bu verdikleri hizmetin organizasyonunu kamu otoriteleri yapmakta ve bu hizmetin bedeli de devletin kaynaklarından ödenmektedir.<sup>57</sup> O halde çiftçi ve mezbahalara söz konusu hizmeti vermek konusunda özel teşebbüslerin dev-

<sup>54</sup> *Ibid.* para 14-15.

<sup>55</sup> Case 70/85, *Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV and others v Commission*, [1988] ECR 00219, para. 35-37.

<sup>56</sup> Case C-482/99, *French Republic v Commission*, [2002] ECR I-4427, para. 53-56.

<sup>57</sup> Case C-126/01, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie vs GEMO SA* [2003] ECR I-13769, para. 23-27.

let tarafından yetkilendirilmesi ve verilen hizmetin bedelinin devlet tarafından ödenmesi, çiftçi ve mezbahalara yapılan ve devlete atfedilebilecek bir yardımdır.

Bu noktada üzerinde durulması gereken bir husus da, işletmelere sağlanan avantajın 107/1. madde çerçevesinde değerlendirilebilmesi için, avantajın devlet kaynaklarından karşılanması kriteri ile devlete atfedilebilirlik kriterinin birlikte bulunmasının zorunlu olup olmadığıdır.

*Preussen Elektra* davasında Divan, “devlet tarafından verilen yardım” ve “devlet kaynaklarından karşılanan yardım” kavramlarından sadece doğrudan devletin sağladığı avantajları değil, devletin kurduğu ya da yetkilendirdiği kamu veya özel kurumlar tarafından sağlanan avantajları da kapsadığını, ancak belli işletmelere sağlanacak bu tip avantajların devletin maliyesine doğrudan doğruya etki etmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Bu çerçevede, Divan, elektrik arz eden özel işletmelerin elektrik ihtiyaçlarının belli bir kısmını yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik üreten işletmelerden piyasa değerinin üstünde sabit bir fiyatla satın alarak karşılamaları zorunluluğu getiren Alman mevzuatının 107/1. madde anlamında devlet yardımı teşkil etmediğine karar vermiştir. Divan, söz konusu Alman düzenlemesinin, belli işletmelere diğer işletmelere göre avantaj sağladığını kabul etmekle birlikte, devletin kaynaklarından doğrudan ya da dolaylı olarak bir kaynak aktarılmasının söz konusu olmadığına dikkat çekerek, ilgili düzenlemenin 107/1. madde anlamında devlet yardımı teşkil etmesinin söz konusu olmadığına karar vermiştir. Divan, yenilenebilir enerji kaynaklarından üretilen elektriği piyasa değeri üzerinden almak zorunda kalacak işletmelerin mali ve ekonomik koşullarının kötüleşeceği, bu nedenle devletin vergi gelirlerinin azalacağı olgusunu da değerlendirmiş, böyle bir sonucun, kanunun doğal karakteri olduğuna, devletin kendi menfaati aleyhine belli işletmelere avantaj sağlama yöntemi olarak algılanamayacağına hükmetmiştir.<sup>58</sup>

Divan’ın söz konusu kararından çıkarılması gereken sonuç, belli işletmelere sağlanan avantajın, İç Pazar’la bağdaşmayan bir devlet yardımı teşkil edebilmesi için, hem devlete atfedilebilirlik kriterinin hem de devlet kaynaklarından karşılanma kriterinin birlikte bulunması gerektiğidir. “Devlet kaynaklarından karşılanma” kavramı doğrudan doğruya kaynak aktarma işlemlerini kapsayabileceği gibi, alınması gereken verginin veya harcın alınmamasını da kapsamaktadır. Ancak üye devletin yürürlüğe koyduğu bir tedbirin doğası gereği devletin gelirlerinin ileride azalması olasılığının bulunması,

<sup>58</sup> Case C-379/98, *PreussenElektra AG v Schleswag AG*, [2000] ECR I – 02099, para. 58-62.

devletin kendi kaynaklarından yardım yaptığı anlamına gelmemektedir. O halde, ancak halihazırda tahakkuk etmiş olan verginin affedilmesi, geciktirilmesi vs. devletin kendi kaynaklarından yardım yaptığı anlamına gelecektir. İlgili kuralın ileride tahakkuk etmesi muhtemel vergilerin tahakkuk etmemesine sebebiyet verme olasılığı, devletin kendi kaynaklarından yardım yaptığı anlamını taşımayacaktır.

***Seçicilik Kriteri (Devletin Bazı İşletmeleri ya da Bazı Malların Üretilmesini Kayırması)***

Üye devletin yürürlüğe koyduğu bir tedbirin 107/1. madde anlamında İç Pazar'la bağdaşmayan devlet yardımı teşkil etmesi için, söz konusu tedbirin bazı işletmeleri ya da bazı malların üretilmesini kayırıcı etkisinin olması gerekmektedir. Üye devlet tarafından yürürlüğe konulmuş bir tedbirin seçici/kayırıcı nitelikte olması için, belli işletmelere belirli bir olanak veya avantaj sağlarken, benzer hukuki ve fiili şartlarda bulunan diğer işletmelere bu olanak ve avantajları sağlamaması gereklidir.<sup>59</sup> O halde hukuken ve fiilen aynı durumda bulunan işletmeler arasında ayrımcı uygulamalar, 107/1. madde anlamında devlet yardımı teşkil edebilir. Bu nedenle, devlet yardımının İç Pazar'la uyumlu olup olmadığının tespitinde seçicilik kriterini uygularken, genel politikaya yönelik uygulamaları ve ayrımcı uygulamaları birbirinden ayırmak gerekir.

Divan, verdiği kararlarda, üye devletlerin işletmelere sağladıkları avantajların ya da yaptıkları uygulamanın genel politika teşkil edebilmesi ve bu çerçevede 107/1. maddede öngörülen yasak kapsamı dışında tutulabilmesi için aranan koşulları ortaya koymuştur.

*Demagements – Manutention Transport SA*<sup>60</sup> davası, Belçika'nın işçi ve işverenlerin yatıracığı sosyal sigorta primlerini toplayan ve sosyal sigorta sistemini yöneten kamu kurumu Office National de Sécurité Sociale'nin (ONSS), DMT şirketinin işçiler için yatırması gereken sosyal sigorta primlerini yatırmakta gecikmesine olağandışı müsamaha göstermesi üzerine açılmıştır. Önkarar usulü çerçevesinde Divan'a başvuran ulusal mahkeme, ONSS'in DMT şirketi lehine yaptığı mali uygulamanın, şirketin normal piyasa şartlarında hiçbir özel işletmeden elde edemeyeceği bir kaynağı elde etmesine olanak sağladığına dikkat çekmiştir.

Buna karşılık olarak, sosyal sigorta sistemi içinde yapılan bu mali düzenlemelerin benzer tüm durumlarda uygulandığı yani mali sıkıntıyla karşı

<sup>59</sup> Case C-403/10 P, *Mediaset SPA v Commission*, [2011] ECR I-00117 para 62.

<sup>60</sup> Case C-256/97, *Demagements – Manutention Transport SA*, [1999] ECR I – 3926.

karşıya kalınan tüm işletmelerin benzer olanaklardan yararlandığı, bu nedenle İç Pazar'la bağdaşmayan bir devlet yardımı teşkil etmediği ileri sürülmüştür.<sup>61</sup>

Divan, kararında, sadece belli işletmeleri ya da belli ürünlerin üretilmesini kayırmayan genel nitelikli tedbirlerin 107/1. madde çerçevesinde devlet yardımı teşkil etmeyeceğini kabul etmekle beraber, maddi olanak sağlayan kurumun bu olanaktan faydalanacak işletmeleri ve olanaktan yararlanma şartlarını belirleme konusunda takdir yetkisi olduğu hallerde, söz konusu tedbirin genel kapsamlı bir tedbir olmayacağına hükmetmiştir.<sup>62</sup>

Yukarıda da açıkça ortaya konulduğu üzere Divan, seçicilik kriterinin belli bir olayda gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit ederken, devletin ya da onun kontrolünde bulunan kurumun verilen yardımı keyfi olarak uygulamaya yetkili olup olmadığını esas almıştır. Ancak Divan kararı incelendiğinde, genel kapsamlı olmayan her tedbirin İç Pazar'la bağdaşmayan devlet yardımı olarak değerlendirilemeyeceği de ortaya çıkmaktadır. Divan, devletin bir teşebbüse sağladığı olanak ya da onun lehine yaptığı bir uygulamanın, o andaki piyasa şartlarında özel bir teşebbüs tarafından yapılan bir uygulama olup olmadığı kriterini de dikkate almaktadır (Private investor test).

Divan içtihadına göre, bir tedbirin İç Pazar'la bağdaşmayan bir devlet yardımı teşkil edebilmesi için, işletmenin devlet kurumunun yürürlüğe koyduğu tedbir ile elde ettiği avantajı olağan piyasa koşullarında elde edememesi gerekmektedir. Bu durumda işletmeye avantaj sağlayan kamu kurumunun davranışlarının, piyasada faaliyet gösteren özel bir işletmenin (yatırımcının) davranışları ile karşılaştırılması gerekmektedir.<sup>63</sup>

Ancak Divan, kamu kurumunun davranışlarının özel teşebbüslerin davranışları ile karşılaştırılabilmesi için, devletin kamu otoritesi olarak değil de, özel bir işletme gibi hareket etmesi gerektiğine dikkat çekmiştir.<sup>64</sup> ONSS, aynen bir özel teşebbüs gibi, DMT'den olan alacaklarını alabilmek kaygısı ile hareket etmiştir. Ancak devletin ya da onun kontrolü altında bulunan bir kamu kurumunun kamu otoritesi olarak hareket ettiği hallerde, 107/1. maddenin nasıl yorumlanacağı önem taşımaktadır. Örneğin devletin sosyal amaçlar güderek ya da kamu menfaatini gerçekleştirmek için belli işletmelere

<sup>61</sup> **Ibid.** para 26.

<sup>62</sup> **Ibid.** para. 27.

<sup>63</sup> **Ibid.** para 22-25.

<sup>64</sup> Joined Cases C-533/12 P and C- 536/12 P, *Société nationale maritime Corse-Méditerranée (SNM) SA and French Republic v Corsica Ferries France SAS*, ECLI:EU:C:2014:2142, para.31.

sağladığı avantajların İç Pazar'la bağdaşmayan bir devlet yardımı teşkil edip etmediğinin de tespit edilmesi gerekmektedir.

Devlet veya devlet tarafından kurulan kurumların, bazen sosyal amaçlar güderek belli işletmelere bazı avantajlar sağladıkları durumlarda, devlet veya kurum bir özel teşebbüs gibi hareket etmemekte, bu nedenle de devletin ya da kurumun faaliyeti özel teşebbüslerin faaliyeti ile karşılaştırılmamaktadır. *French Republic vs Commission*<sup>65</sup> davasında, Fransa işsizlik düzeyinin artmasını engellemek amacıyla çalışma saatlerini yeniden düzenlemeyi taahhüt eden bazı işletmelerin işçileri için yapacakları sosyal sigorta katkısını düşürmüştür. Fransa, 107/1. madde anlamında bir devlet yardımından bahsedilemeyeceğini, zira devletin yürürlüğe koyduğu tedbirin, işletmelerin devletin belirlediği sosyal hedeflere ulaşılabilmesi bakımından üstlenmeyi kabul ettikleri ek yükümlülükleri ortadan kaldırmaya yönelik olduğunu iddia etmiştir.<sup>66</sup> Divan, verdiği kararda, yürürlüğe sokulan tedbirin, işletmenin kaynaklarına getirdiği yükümlülüğün işletmeye sağladığı menfaati dengelemesi halinde ve işletmeye getirilen yükümlük ve menfaatin değerinin tam olarak hesaplanabilmesi halinde, 107/1. madde kapsamında değerlendirilmeyeceğine hükmetmiştir.<sup>67</sup>

Yine Divan, faaliyetleri kamu hizmeti niteliğinde olan işletmelere, bu hizmetlerin sağlanmasının getirdiği ek maliyetin devlet tarafından ödenmesinin 107/1. madde kapsamında devlet yardımı kabul edilmeyeceğine yönelik çeşitli kararlar vermiştir. Örneğin *Ferring*<sup>68</sup> davasında, Fransa'nın benzer faaliyet yürüten farklı iki tip işletmenin birinden vergi alıp diğerinden almasının İç Pazar'la uyumlu olmayan bir devlet yardımı olduğu iddia edilmiştir. Fransız kanunu, belli laboratuvarların eczanelere doğrudan doğruya sattığı tıbbi malzemeden vergi alınmasını öngörürken, bu tıbbi malzemeleri eczanelere ulaştıran perakende dağıtım şirketlerini bu vergiden muaf tutmuştur. Kendi satışlarından vergi alınan laboratuvarlar, dağıtım şirketlerine yönelik bir devlet yardımının bulunduğu ileri sürmüşlerdir. Zira dağıtım şirketleri belli bir vergiden muaf tutulmak suretiyle bütçelerindeki yük azaltılmış, yani seçicilik kriteri yerine getirilmiştir. Ayrıca devlet kendi bütçesine gidecek vergilerin bir kısmından da feragat etmiştir.<sup>69</sup> Ancak Divan, Fransa'nın uyguladığı vergi ayrımcılığını İç Pazar'la bağdaşmayan bir devlet

<sup>65</sup> Case C-251/97, *French Republic v. Commission*, [1999] ECR I-6654.

<sup>66</sup> *Ibid.* para 39.

<sup>67</sup> *Ibid.* para 46.

<sup>68</sup> Case C-53/00, *Ferring v. Agence centrale des organismes de securite sociale*, [2001] ECR I-9098.

<sup>69</sup> *Ibid.* para. 20.

yardımı olarak nitelendirmemiştir. Zira dağıtım şirketleri, belli bölgelerdeki ilaç ihtiyacını tam olarak karşılamak için Fransa'da satılan tüm ilaçların 9/10'unu stoklarında bulundurarak ve ihtiyacı çok kısa sürede karşılayarak, bir kamu hizmeti görmekte ve hizmetin ifası sırasında ek bir masraf yapmak zorunda kalmaktaydılar. Laboratuvarlar ise bu ek masrafı yapma mecburiyetinde değildiler. Bu nedenle sadece laboratuvarlara uygulanan vergi, aslında dağıtım şirketleri ile laboratuvarlar arasındaki rekabet eşitsizliğini gidermeye yönelikti. Ayrıca, Fransa dağıtım şirketlerini vergiden muaf tutmak suretiyle, bunların kamu hizmeti yükümlülüğünün ifası için yüklendikleri ek masrafları karşılamayı amaçlamaktaydı. Bu çerçevede, Fransa'nın dağıtım şirketlerinin sunduğu hizmetin bedelini tazmin ettiği kabul edilmiştir.<sup>70</sup>

Divan, işletmelere yürüttükleri kamu hizmeti nedeniyle üstlendikleri ek külfetleri kaldırmak için sağlanan avantajın 107/1. madde kapsamı dışında tutulması için gerekli olan şartları, *Altmark*<sup>71</sup> davasında detaylı bir şekilde ortaya koymuştur. Divan şartları şu şekilde sıralamıştır:

I) Yardımdan yararlanan işletme kamu hizmeti yürütüyor olmalı ve kamu hizmetinden kaynaklanan yükümlülükler açıkça ortaya konulmalıdır.

II) Kamu hizmeti yürüten işletmenin rakipleri karşısında avantajlı hale gelmemesini temin etmek bakımından, devlet tarafından ödenecek tazminatın nasıl hesaplanacağı şeffaf ve objektif olarak önceden belirlenmelidir.

III) Ödenecek tazminat, makul bir kâr da dikkate alınarak, işletmenin kamu hizmeti yükümlülüklerini yerine getirirken üstlendiği masrafların tamamı veya bir kısmını ödemek için gerekli olandan fazla olmamalı, işletmenin rekabet gücünü artırmamalıdır.

IV) Kamu hizmetinin halka en az maliyetle sunulabilmesi için, kamu hizmeti sunacak işletme kamu ihale usulü ile belirlenmeli, kamu ihale usulü ile belirlenmemişse, ödenecek tazminat, iyi yönetilen tipik bir işletmenin ilgili yükümlülükleri yerine getirirken yapacağı harcamalar ve makul bir kâr dikkate alınarak tespit edilmelidir.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> *Ibid.* para. 27.

<sup>71</sup> Case C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, [2003] ECR I- 07747.

<sup>72</sup> *Ibid.* para. 87-93.



### ***Rekabetin Bozulması ya da Bozulma Tehlikesinin Ortaya Çıkması ve Üye Devletler Arasındaki Ticaretin Etkilenmesi***

İç Pazar'la bağdaşmayan bir devlet yardımının varlığından bahsedebilmek için aranan diğer bir şart da, yapılan yardımla rekabetin bozulması ya da bozulma tehlikesinin ortaya çıkmasıdır. Bu kriter aslında sadece belli işletmelere yardım yapılması, yani seçicilik kriteri ile yakından ilgilidir. Belli işletmelere yardım yapıldığı zaman, bu işletmeler, yardım almayan işletmelere göre daha fazla rekabet gücüne kavuşmaktadır. Diğer bir ifadeyle, seçicilik kriteri karşılandığında, aslında rekabetin bozulması kriteri de karşılanmış olmaktadır.<sup>73</sup>

ABİİA'nın 107/1. maddesinin lafzından hareket edildiği takdirde, yapılan yardımın az olmasının İç Pazar'la bağdaşmayan bir devlet yardımının var olup olmaması bakımından bir önemi yoktur. Nitekim İlk Derece Mahkemesi de, Belçika'nın, bir hava yolu şirketine yaptığı yardımın her yolcu başına ancak birkaç Belçika Frankı fark yarattığı, bunun da rekabeti etkilemediği iddialarını kabul etmemiş, rekabetin yoğun olduğu bir sektörde, belli bir işletmeye yardım sağlanmasının, rekabeti bozduğu ya da bozma tehlikesi doğurduğunu belirterek, az miktarda yardımın rekabeti az derecede de olsa bozduğuna hükmetmiştir. Buna ek olarak, yapılan devlet yardımının, başka bir devletin yaptığı devlet yardımını dengelemek amacıyla yapıldığını ileri sürmek, yapılan devlet yardımını meşrulaştırmamakta ve yasak ortadan kalkmamaktadır.<sup>74</sup>

Buna karşın, Komisyon'un çıkardığı Tüzük<sup>75</sup>, bir işletmeye yapılan belli bir miktarın altında kalan yardımın 107/1. maddedeki koşulları taşımayacağını düzenlemektedir. Bu çerçevede Komisyon, belirlenen miktarın altında kalan yardımın rekabeti bozmayacağı ve İç Pazara aykırı olmayacağı kanaatinindedir.

Devlet tarafından yapılan yardımın, İç Pazar'la bağdaşmayan bir yardım olarak kabul edilebilmesi için, üye devletler arasındaki ticareti etkilemiş olması da gerekmektedir. Divan, üye devletler arasındaki ticaretin etkilenip etkilenmediği meselesini araştırırken, yardımı alan işletmenin, ürünlerini nereye sattığına bakmaktadır. Buna örnek olarak *Van Der Kooy* davası veri-

<sup>73</sup> Anthony Arnall et al., s.1154.

<sup>74</sup> Malcom Ross; "State Aids and National Courts: Definitions and Other Problems- A Case of Premature Emancipation?", **Common Market Law Review**, C. 37, S. 2, Nisan 2000, s. 416.

<sup>75</sup> 1407/2013 sayılı ve 18 Aralık 2013 tarihli, Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 107 ve 108. maddelerinin de minimis yardımlarına uygulanışına ilişkin Komisyon Tüzüğü, OJ. L. 352. 24/12/2013, s.1.

lebilir. Hollanda'da sera üreticiliğinde doğalgaz kullanılmaktadır. Gasunie şirketi doğalgaz satan tekel konumundadır. Sera üreticilerine dağıtılacak doğalgaz fiyatları, Gasunie tarafından sabitlenmiştir. Fiyatın sabitlenmiş olması Komisyonu harekete geçirmiş ve devlet yardımları yasağının ihlal edildiği kararını vermiştir. Komisyon, kendisine karşı Hollanda Hükümeti'nin açmış olduğu davada, doğalgaz fiyatının sabitlenmesinin Hollandalı sera üreticilerinin lehine sonuçlar doğurduğunu, çünkü üretim maliyetlerini hafiflettiğini belirtmiştir. Söz konusu sera üreticileri, ürettikleri malların çok büyük bir bölümünü diğer üye devletlere ihraç etmekte, dolayısıyla üye devletlerdeki diğer üreticilerle rekabet etmektedirler. Bu fiyat sabitlemesi ise, Hollandalı üreticileri, diğer üye devletlerin üreticilerine göre daha avantajlı duruma getirmektedir.<sup>76</sup> Yapılan yardım, üçüncü ülkelerle yapılan ticareti etkiliyorsa, 107/1. madde kapsamında devlet yardımının var olduğundan söz edilemez. Üye devletler arasındaki ticarin etkilenmesinden anlaşılan, mevcut ticaret hacminin artması veya azalmasıdır.<sup>77</sup>

#### ***Antlaşmalar'da Yardımın Yapılabilmesine İzin Veren Bir Hükümün Bulunmaması***

ABİİA'nın 107/1. maddesine göre, bir yardımın İç Pazar'la bağdaşmayan bir yardım teşkil edebilmesi için aranan son unsur, Antlaşmalar'da bu yardımın yapılabilmesine olanak sağlayan özel bir hükümün bulunmamasıdır. Nitekim ABİİA'nın 107/2, 107/3 ve 108/2. maddelerinde, belli devlet yardımlarının yasak kapsamı dışında tutulmasına olanak sağlanmaktadır.

ABİİA'nın 107/2. maddesinde belirtilen yardımlar İç Pazar'la uyumlu kabul edilmekte, bu çerçevede mutlak surette yasak kapsamı dışında tutulmaktadır. Bu durumda üye devletler, ürünün menşesine ayırım yapmamak kaydıyla, sosyal karakter taşıyan ve bireysel olarak tüketicilere verilen yardımlar yapabilmektedirler. Buna ek olarak, doğal felaket veya olağandışı olaylardan meydana gelen zararın ortadan kaldırılabilmesi için üye devletler tarafından yapılan yardımlar yasak kapsamı dışında tutulmuştur. Son olarak, ilgili hüküm, Federal Alman Cumhuriyeti'nin bölünmeden etkilenmiş bazı bölgelerinin ekonomilerine yapılan yardımlar İç Pazar'la uyumlu kabul edilmiştir. Söz konusu hüküm, bu yardımların bölünme nedeniyle uğranılan dezavantajların ortadan kaldırılması maksadıyla yapılmasına izin vermektedir. Yine bu hükme göre, Konsey, Komisyon'un tasarısı üzerine, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden 5 yıl sonra alacağı bir kararla, bu

<sup>76</sup> Köksal; s. 24.

<sup>77</sup> **Ibid.** s. 43.

yardımları mutlak olarak İç Pazar'la uyumlu yardım statüsünden çıkarılabilecektir.

ABİİA'nın 107/3. maddesi ise, İç Pazar'la uyumlu kabul edilebilecek yardımları saymaktadır. Buna göre, hayat standartlarının olağanın dışında düşük olduğu veya ciddi işsizliğin olduğu alanların ve ABİİA'nın 349. maddesinde sayılan alanların<sup>78</sup> ekonomik kalkınmasına katkıda bulunmak için yapılan yardımlar, bir üye devletin ekonomisinde meydana gelen ciddi bozukluklara çare olmak üzere yapılan yardımlar Komisyon tarafından İç Pazar'la uyumlu kabul edilebilecek yardımlardır. Aynı şekilde, Avrupa'nın ortak menfaatlerine yönelik önemli projelerin yürütülebilmesini sağlamaya yönelik yardımlar, Birlik içerisindeki ticaret koşullarını ve rekabeti ortak menfaate aykırı olacak kadar etkilememek kaydıyla kültür ve mirasın korunması ve geliştirilmesi için verilen yardımlar, benzer şekilde ortak menfaate aykırı olacak kadar ticaret koşullarını etkilememek kaydıyla belli ekonomik faaliyetlerin veya ekonomik alanların geliştirilmesi için verilen yardımlar, Komisyon tarafından İç Pazar'la uyumlu kabul edilebilecektir. Söz konusu Antlaşma hükmü, Komisyon'un tasarısı üzerine Konsey'in karar alarak bu sayılan yardımlara ekleme yapabileceğini de düzenlemektedir.

ABİİA'nın 107/2. maddesinde belirtilen ve İç Pazar'la uyumlu olduğu mutlak olarak kabul edilen yardımlar ile ABİİA'nın 107/3. maddesinde belirtilen ve İç Pazar'la uyumlu kabul edilebilecek yardımlar arasındaki en temel fark, 107/3. maddede belirtilen yardımların İç Pazar'la uyumlu olup olmadığının belirlenmesi konusunda Komisyon'a çok geniş takdir yetkisinin verilmiş olmasıdır. Oysa 107/2. maddede belirtilen yardımların İç Pazara uyumu doğrudan doğruya ABİİA tarafından kabul edilmiştir. Ancak bu husus, üye devletlere 107/2. madde kapsamına girebilecek bir yardımı Komisyon'a bildirmeme hakkı vermemektedir. Daha önce de belirtildiği üzere, üye devletler yapmayı planladıkları, yaptıkları ve yapmakta oldukları yardımları Komisyon'a bildirmek zorundadırlar. Bu nedenle, üye devletler 107/2. madde kapsamına girebilecek bir yardımı yapmadan önce bu yardımı da Komisyon'a bildirmek zorundadır. Komisyon, kendisine bildirilen bir yardımın 107/2. madde kapsamına giren bir yardımın unsurlarını taşıyıp taşımadığına kendisi karar verecektir. Bu çerçevede, Komisyon olağan dışı bir olayın veya doğal bir felaketin var olup olmadığını, bu felaketin veya olayın tazmin edilmesi gereken bir zarar ortaya çıkarıp çıkarmadığını, yapılan yardımın felaket ya da olağandışı olay nedeniyle ortaya çıkan zararı karşılamak için

<sup>78</sup> Bu alanlar, Azorlar ve Kanarya Adaları gibi, anakaraya uzak ve küçük olup, ekonomileri birkaç ürüne dayanan ve gelişimleri kısıtlı olan alanlardır.

gerekinden fazla olup olmadığını araştıracaktır.<sup>79</sup> Komisyon'un bu konuda verdiği kararlar da Adalet Divanı'nın denetimine tabidir.

Divan da, üye devletlerin 107/2. maddeye dayanarak devlet yardımları yasağının kapsamından kaçmalarını engellemek amacıyla, 107/2. maddenin dar yorumlanması gerektiğine hükmetmiştir. *Commission v. Greece*<sup>80</sup> davası, Yunanistan'ın bazı tarım kooperatiflerinin Yunan Tarım Bankası'na olan borçlarının bir kısmını silme kararı neticesinde açılmıştır. Komisyon Yunanistan'ın yaptığı yardımın İç Pazar'la uyumlu olmadığına karar vermiş, Yunanistan da bu kararın iptali için dava açmıştır. Yunanistan, söz konusu uygulamanın 107/2. maddede öngörülen doğal felaketler veya olağandışı olaylar nedeniyle ortaya çıkan zararın telafisi kapsamında kabul edilmesi gerektiğini, zira yardımın aslında Çernobil faciası nedeniyle katlanılan zararları telafi ettiğini ileri sürmüştür.<sup>81</sup> Divan, 107/2. maddenin, 107/1. maddede belirtilen İç Pazar'la uyumlu olmayan yardım yasağının istisnası olduğunu ve bu nedenle dar yorumlanması gerektiğinin altını çizdikten sonra, üye devletin yaptığı yardım ile doğal felaket veya olağandışı olay arasında doğrudan doğruya bir bağ (nedensellik bağı) bulunması gerektiğine, yani sadece doğal felaket veya olağandışı olaylar nedeniyle ortaya çıkan zararların tazmin edilmesi amacıyla yapılması gerektiğine hükmetmiştir. Divan, Yunanistan'ın yardım kararının hukuki dayanağı olan yasayı incelediğinde, her türlü sosyal politikanın gerçekleştirilmesi için bu yasaya dayanılabileceğini tespit etmiştir. Divan, farklı durumlarda da başvurulabileceği cihetle, yasanın kapsamının çok geniş olduğuna, bu çerçevede yapılan yardım ile Çernobil felaketi arasında doğrudan doğruya bir bağ (nedensellik bağı) bulunmadığına hükmetmiştir.<sup>82</sup>

Komisyon'un ABİİA'nın 107/3. maddesi çerçevesinde bir yardımın İç Pazar ile uyumlu olabilecek yardım kapsamına girip girmediğine karar vermeye ilişkin yetkisi, 107/2. madde kapsamındaki yetkisinden daha geniştir. Divan verdiği kararlarda, Komisyon'un 107/3. madde anlamında sahip olduğu yetkinin, Birlik bağlamında ekonomik ve sosyal değerlendirmeler yapma yetkisini ve bu değerlendirmelere ilişkin prensipler belirleme yetkisini de kapsadığını ortaya koymuştur. Divan, Komisyon'un Birlik bağlamında yapacağı ekonomik ve sosyal değerlendirmeler üzerinde kontrol yetkisinin kısıtlı

<sup>79</sup> Bkz. [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/sa\\_manproc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sa_manproc_en.pdf), Section 1, para. 8. (20 Ocak 2015).

<sup>80</sup> Case C-278/00, *Commission v Greece*, [2004] ECR I – 4053.

<sup>81</sup> *Ibid.* para. 78.

<sup>82</sup> *Ibid.* para. 81-88.

olduğunu belirterek, Komisyon'un yetkisine mümkün olduğunca müdahale etmekten kaçınmaya çalışmaktadır. Divan, Komisyon'u ancak, usule ilişkin kurallara ve gerekçe gösterme zorunluluğuna uyup uymadığı, olguları doğru olarak ortaya koyup koymadığı, değerlendirmelerinde esaslı hatalar yapıp yapmadığı veya yetkilerini yanlış kullanıp kullanmadığı hususlarında denetlemektedir.<sup>83</sup>

Komisyon, belli bir yardımın İç Pazar'la uyumlu olabilecek bir yardım olup olmadığını değerlendirirken, orantılılık ve gereklilik ilkelerini dikkate almaktadır. Orantılılık ilkesi çerçevesinde, yardım nedeniyle bozulacak rekabet ile yardım sayesinde ulaşılabilecek hedefler arasında bir denge yaratılmaya çalışılmaktadır.<sup>84</sup> Divan, Komisyon'un, yardımdan yararlanan işletmeleri 107/3. maddedeki amaçları gerçekleştirmeye yönelik davranışlara sevk etmeyen yardımları reddetme hakkı olduğuna hükmederek, gereklilik ilkesine vurgu yapmıştır. Bu çerçevede, gereklilik, yardım olmadan pazar güçlerinin bu işletmeleri 107/3. maddedeki amaçları gerçekleştirecek davranışlara yönlendirmek konusunda yetersiz kalması anlamını taşımaktadır. Örneğin, iş olanaklarının olağandışı düşük olduğu bölgelere yatırım yapılmasını teşvik etmek için yapılan yardımların 107/3. madde kapsamında değerlendirilebilmesi için, yardımın verilmemesi halinde işletmelerin o bölgede yatırım yapmayacağını tespit edilmesi gerekmektedir. Yardım yapılmamış olsa bile, normal Pazar güçleri o bölgeye yatırım yapılmasını sağlayabiliyorsa, yapılan yardım 107/3. maddede öngörülen amaçları gerçekleştirmek bakımından gerekli kabul edilmeyecektir.<sup>85</sup>

Görüleceği üzere, Komisyon'un belli bir yardımı 107/3. madde kapsamında İç Pazar'la uyumlu olabilecek yardım kapsamında kabul edebilmesi için, yardımın 107/3. maddede sayılan amaçlara hizmet etmesi, bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için zorunlu olması, bu amaçları gerçekleştirmek için yapılan yardımın, rekabet üzerinde gereğinden fazla kısıtlama yapmamış olması gerekmektedir. Gerek Divan gerekse Komisyon, 107/2 ve 107/3. maddelerin istisna hükümleri olarak uygulanması ve kural haline dönüşmesi için sıkı bir denetim uygulamaktadır.

Ancak istisna hükümleri sadece ABİİA'nın 107. maddesinde düzenlenmemektedir. ABİİA'nın 108/2. maddesinin 3. alt paragrafı, Konsey'e üye

<sup>83</sup> Joint Cases T-267/08 ve T-279/08 *Region Nord-Pas-de-Calais / Communauté d'agglomération du Douaisis v. Commission*, [2011] ECR II – 2006, para. 129-132.

<sup>84</sup> <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/sa\\_manproc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sa_manproc_en.pdf)>, Section 1, para. 10. (20 Ocak 2015).

<sup>85</sup> Joined Cases C-630/11 P to C-633/11 P, *HGA srl v. Commission*, ECLI:EU:C:2013:387, para. 104-105.

devletlerden birinin başvurusu üzerine, bu devletin vermek niyetinde olduğu veya vermekte olduğu bir yardımın İç Pazar'la uyumlu olduğuna oybirliği ile karar verme yetkisi tanımaktadır. Bir üye devletin 108/2. madde çerçevesinde Konsey'e başvurduğu hallerde, Komisyon'un söz konusu yardım ile ilgili olarak başlattığı denetim süreci 3 ay boyunca askıya alınmaktadır. Konsey başvurudan itibaren 3 ay içerisinde başvuruya ilişkin bir tutum belirlemezse, Komisyon başlattığı denetim işlemlerini tamamlamakta ve yardımın İç Pazar'la uyumlu olup olmadığına karar vermektedir.

Söz konusu hüküm ile ilgili olarak dikkat çekilmesi gereken diğer bir husus da, Konsey'in kendisine verilen yetkiyi ancak istisnai şartlar altında kullanabileceğidir.<sup>86</sup> İstisnai şartların varlığını Konsey tespit edecektir. Ancak Konsey'in bu konuda alacağı kararlar da Divan'ın denetim yetkisi kapsamındadır. Divan, 108/2. maddenin 3. alt paragrafının Konsey'e, AB bağlamında ekonomik ve sosyal değerlendirmeler yapmayı da içeren geniş yetkiler verdiğini, bu nedenle Divan'ın ancak usul kurallarına ve gerekçe gösterme mecburiyetine uygun davranılıp davranılmadığını, dayanılan olguların doğruluğunu, olguların değerlendirilmesinde esaslı hata yapıp yapılmadığını, yetkilerin yanlış kullanılıp kullanılmadığını ve hukuki herhangi bir hata yapıp yapılmadığını denetleyeceğini belirtmiştir.<sup>87</sup>

Divan ne kadar da Konsey'in geniş yetkilere sahip olduğunu kabul etse de, önüne gelen meselelerde, Konsey'in söz konusu hükümde öngörülen yetkisinin istisnai bir yetki olduğunu, bu nedenle hükmün dar yorumlanması gerektiğini belirtmiş, bir yardımın İç Pazar'la uyumlu olup olmadığının belirlenmesinde esas yetkinin Komisyon'da olduğunun altını çizmiştir. Bu çerçevede, Komisyon, bir yardımın İç Pazar'la uyumlu olmadığına karar verdikten sonra, üye devletin Konsey'e başvurarak yardımın İç Pazar'la uyumlu olduğuna dair bir karar alınmasını sağlaması mümkün olmayacaktır. Aynı şekilde Konsey, başvurudan itibaren 3 ay içinde karar vermemiş, bunun üzerine Komisyon denetim sürecini tamamlayarak yardımın İç Pazar'la bağdaşmadığına karar vermişse, Konsey artık kendisine yapılan başvuru ile ilgili karar üretme yetkisini kaybedecektir.<sup>88</sup>

Görüleceği üzere, devlet yardımları yasağının istisnalarına ilişkin 107. ve 108. maddelerde düzenlenen istisnalar, dar yorumlanmakta, devlet yardımları üzerindeki Komisyon denetiminin etkinliğini kaybetmesi engellenmektedir.

<sup>86</sup> Case C-111/10, *Commission v. Council*, ECLI:EU:C:2013:785, para 72.

<sup>87</sup> *Ibid.* para.97.

<sup>88</sup> Case C-118/10, *Commission v. Council*, ECLI:EU:C:2013:787, para 43-45.

### Sonuç

Avrupa Birliği'nde İç Pazar'ın en önemli unsurlarından biri olan rekabetin bozulmasını engellemek bakımından üye devletlerin yapacağı devlet yardımlarının denetimi büyük bir önem arz etmektedir. Antlaşmalar, devlet yardımlarının denetimine ilişkin etkin bir mekanizma oluşturmuş ve bu mekanizmanın merkezine Komisyon'u yerleştirmiştir. Komisyon, devletlerin yürürlüğe koyduğu bir tedbirin veya yardımın İç Pazar'la bağdaşıp bağdaşmadığını tespit ederken ABİİA'nın 107. maddesindeki düzenlemeleri dikkate almaktadır.

Komisyon, belli işletmeleri veya belli ürünlerin üretilmesini kayıran, rekabeti bozan veya bozulma tehlikesi altına sokan ve böylelikle üye devletler arasındaki ticareti etkileyen devlet kaynaklı yardımları engellemektedir. Komisyon bu kriterleri oldukça geniş yorumlayarak sıkı bir denetim yapmaktadır. Ancak Komisyon'un görev ve yetkileri sadece denetim yapmakla da sınırlı değildir.

Komisyon, bir devlet yardımının 107. maddede öngörülen istisnaların kapsamına girip girmeyeceğine de karar verebilmektedir. Bu çerçevede Komisyon, İç Pazar'ın kalkınabilmesi hedefi ile rekabetin bozulmasının engellenmesi hedefi arasında denge kurmaya çalışmakta, devlet yardımı yasağının istisnalarının kapsamını tam olarak olmasa da büyük ölçüde belirlemektedir.

Devlet yardımlarına ilişkin denetim mekanizmasında ulusal mahkemeler de büyük önem taşımaktadır. Ulusal mahkemeler, üye devletlerin, Komisyon denetiminden geçmemiş yardımları yapmasını engelleme ve yapmış oldukları böyle yardımların geri alınmasını sağlama görevini üstlenmişlerdir.

Devlet yardımlarına ilişkin denetim mekanizmasında Avrupa Birliği Adalet Divanı da önem bir rol oynamaktadır. Divan, Birlik hukukunu yorumlamak ve kurumların tasarruflarının geçerliliğini denetlemek bakımından münhasıran yetkilidir. Bu çerçevede Divan, gerek Komisyon kararlarına karşı, gerekse devlet yardımları yasağını ihlal eden üye devletlere karşı başvurulacak yargı merciidir. Divan, ulusal mahkemelere de, önkarar usulü çerçevesinde görevlerini yerine getirebilmeleri için yol göstermektedir. Bu nedenle Divan, AB hukukunun diğer alanlarında olduğu gibi, devlet yardımları alanında da temel hukuk prensiplerinin gelişiminde büyük bir rol oynamıştır.

Ancak İç Pazarda rekabetin bozulmasını engellemek bakımından elzem olan devlet yardımlarının kontrolüne ilişkin mekanizmanın bütünlüğü, Konsey'e verilen istisna yaratma yetkisi ile az da olsa bozulmuştur. Konsey, üye devletlerden birinin başvurusu üzerine oybirliği ile karar alarak belli bir dev-

let yardımına izin verebilmektedir. Ancak Divan, verdiği kararlarla Konsey'in bu yetkisini keyfi olarak kullanmasını engellemiş ve bu yetkiye sınırlar çizmiştir. Divan, devlet yardımlarının İç Pazar'la uyumlu olup olmadığını belirleme yetkisinin esas itibarıyla Komisyon'a ait olduğunu belirtmiştir. Bu çerçevede, Komisyon kararının olduğu durumlarda, Konsey karar alamamaktadır.

Devlet yardımları konusunda Komisyon'a verilen yetki, özellikle 2008 yılından beri devam eden ve AB'deki birçok devleti etkileyen ekonomik krizde daha da büyük önem taşımaktadır. Zira Komisyon, hem rekabeti koruyacak hem de üye devletlerin krizle mücadelesine olanak sağlayacak şekilde yetki kullanmak zorundadır.

#### **Kaynakça**

- Abuzer Pınar ve Sibel İnce Arıkan, "Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Bağlamında Devlet Yardımları", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C. 3, S. 1, 2003, s. 93-111.
- Anthony Arnall, Alan Dashwood, Michael Dougan, Malcom Ross, Eleanor Spaventa ve Derrick Wyatt; **Wyaat & Dashwood's European Union Law**, 5. Basım, Londra, Thomson Sweet & Maxwell, 2006.
- Barbara Brandtner, Thierry Beranger ve Christof Lessenich, "Private State Aid Enforcement", **European State Aid Law Quarterly**, C. 1, 2010, s.23-32.
- Caroline Buts, Marc Jegers ve Tony Juris; "Determinants of the European Commission's State Aid Decisions", **Journal of Industry, Competition and Trade**, C.11, S.4, 2011, s.399-426.
- Ercüment Tezcan, "Avrupa Birliği Hukukunda Devlet Yardımları: Yeni Düzenlemelere ve İçtihadlara İlişkin Düzenlemeler"; **Rekabet Dergisi**, Sayı 3, Temmuz-Ağustos-Eylül 2000, s. 27-61. <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fRekabet%2bDergisi%2fdergi3.pdf> (16 Ocak 2015).
- Ioannis Ganoulis ve Reiner Martin, "State Aid Control in the European Union- Rationale, Stylised Facts and Determining Factors", **Intereconomics**, Kasım/Aralık 2001, s. 289-297.
- Isabel Taylor, Ulrich Soltesz, Paris Anetis ve Edurne Navarro; "Recent Developments In The Application Of State Aid Rules", **European Competition Journal**, C. 6, S.2, August 2010, s. 491-506.
- Jurjan Wouda Kuipers ve Vanesa Hernandez Guerrero, "Fiscal State Aid- The European Commission on a Mission", **International Tax Journal**, C.34, Temmuz - Ağustos 2008, s.33-42.



- Malcom Ross, "State Aids and National Courts: Definitions and Other Problems- A Case of Premature Emancipation?", **Common Market Law Review**, C. 37, S. 2, Nisan 2000, s. 401-423.
- Martin Köhler, "Private Enforcement of State Aid Law- Problems of Guaranteeing EU Rights by means of National (Procedural) Law", **European State Aid law Quarterly**, C.2, 2012, s.369-387.
- Mitchell P. Smith, "Autonomy by the Rules: The European Commission and the Development of State Aid Policy", **Journal of Common Market Studies**, C. 36, S. 1, Mart 1998, s.55-78.
- Paul Craig ve Grainne de Burca, **EU LAW Text, Cases and Materials**, 2. Bası, New York, Oxford University Press, 1998.
- Tunay Köksal, **Avrupa Birliği ve Türkiye'nin Devlet Yardımları Sistemlerinin Uyumlaştırılması**, Ankara, Etki Yayıncılık, 2002.
- Case 30-59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v High Authority of the European Coal and Steel Community*, [1961] ECR 00001.
- Case 120/73, *Gebrüder Lorenz GmbH v. Federal Republic of Germany et Land de Rhenanie – Palatinat*, [1973] ECR 01471.
- Case 78/76, *Steinike & Weinlig v. Germany* [1977] ECR 00595.
- Case 290/83, *Commission vs French Republic*, [1985] ECR-00439.
- Case 52/84 , *Commission v Belgium*, [1986] ECR 89.
- Case 70/85, *Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV and others v Commission*, [1988] ECR 00219.
- Case C-5/89, *Commission v Germany*, [1990] ECR I – 03437.
- Case C-303/88 *Italy v Commission* [1991] ECR I-1433.
- Case C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH v. Germany*, [1994] ECR I – 833.
- Case C-39/94, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) and others v La Poste and others*, [1996] ECR-I 03547.
- Case C-251/97, *French Republic v. Commission*, [1999] ECR I-6654.
- Case C-256/97, *Demengements – Manutention Transport SA*, [1999] ECR I – 3926.
- Case C-379/98, **PreussenElektra AG v Schleswag AG**, [2000] ECR I – 02099.
- Joined Cases C-15/98 and C-105/99 *Italy and Sardegna Lines v Commission* [2000] ECR I-8855.
- Case C-53/00, *Ferring v. Agence centrale des organismes de securite sociale*, [2001] ECR I-9098.

- Case C-482/99, *French Republic v Commission*, [2002] ECR I-4427.
- Case C-499/99, *Commission v Spain*, [2002] ECR I – 06031.
- Case C-126/01, *Ministre de l'economie, des finances et de l'industrie vs GEMO SA* [2003] ECR I-13769.
- Case C-280/00, ***Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht***, [2003] ECR I- 07747.
- Case C- 298/00 P *Italy v. Commission* [2004] ECR I-04087.
- Case C-278/00, *Commission v Greece*, [2004] ECR I – 4053.
- Case C- 415/03, *Commission v Greece*, [2005] ECR I – 3894.
- Case C-78/03 P, *Commission v Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum*, [2005] ECR I-10774.
- Case C-368/04, *Transalpine Ölleitung in österreich GmbH and Others v Finanzlandesdirektion für Tirol and Others*, [2006] ECR-I 9957.
- Case C- 199/06, *Centre d'exportation du livre français (CELF), Ministre de la Culture et de la Communication v. Societe Internationale de diffusion et d'edition (SIDE)*, [2008] ECR I – 00469.
- Case C-279/08 P, *Commission v Netherland*, [2011] ECR I-07671.
- Case C-403/10 P, *Mediaset SPA v Commission*, [2011] ECR I-00117.
- Case C-81/10 P, *France telecom SA v. Commission*, [2011], ECR I- 12899.
- Joined Cases T-267/08 ve T-279/08 *Region Nord-Pas-de-Celais / Communaute d'agglomeration du Douaisis v. Commission*, [2011] ECR II – 2006.
- Case C-111/10, *Commission v. Council*, ECLI:EU:C:2013:785.
- Case C-118/10, *Commission v. Council*, ECLI:EU:C:2013:787.
- Case C-284/12, *Deutsche Lufthansa AG v Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH*, ECLI:EU:C:2013:755.
- Case C-677/11, *Doux Élevage SNC, Coopérative agricole UKL-ARREE v Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire, Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF)*, ECLI:EU:C:2013:348.
- Joined Cases C-630/11 P to 633/11 P, *HGA Srl and Others, Regione autonoma della Sardegna, Timsas srl and Grand Hotel Abi d'Oru SpA v Commission*, ECLI:EU:C:2013:387.
- Case C-527/12, *Commission v Germany*, ECLI:EU:C:2014:2193.

Case C-527/12, *Commission v Germany*, ECLI:EU:C:2014:2193.

Joined Cases C-533/12 P and C- 536/12 P, *Société nationale maritime Corse-Méditerranée (SNCM) SA and French Republic v Corsica Ferries France SAS*, ECLI:EU:C:2014:2142.

1407/2013 sayı ve 18 Aralık 2013 tarihli, Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 107 ve 108. maddelerinin de minimis yardımlarına uygulanışına ilişkin Komisyon Tüzüğü, OJ. L. 352. 24/12/2013.

Council Regulation (EC) no 659/1999 OJ L 83, 27.3.1999.

[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/block.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/block.html). (25 Aralık 2014).

[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/rules.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/rules.html). (25 Aralık 2014)

[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/sa\\_manproc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sa_manproc_en.pdf) , Section 1. (20 Ocak 2015).

[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/sa\\_manproc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sa_manproc_en.pdf) , Section 1. (20 Ocak 2015).