



**ENERJİ PİYASALARINDA DEVLET YARDIMLARININ
REKABET HUKUKU AÇISINDAN İNCELENMESİ**

(Uzmanlık Tezi)

ARDA CAN G LEŐEN

**Ankara
Nisan 2021**



**ENERJİ PİYASALARINDA DEVLET YARDIMLARININ
REKABET HUKUKU AÇISINDAN İNCELENMESİ**

(Uzmanlık Tezi)

Hazırlayan: Arda Can G LEŐEN
Tez Danıőmanı: Muhammet Ali ATEŞ

Ankara
Nisan 2021

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	I
İÇİNDEKİLER	II
ŞEKİLLER	IV
KISALTMALAR	V
ÖZET	VII
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	5
1. DEVLET YARDIMI.....	5
1.1 Devlet Yardımı Kavramı	5
1.2 AB Müktesebatında Devlet Yardımları	7
1.2.1 İç Pazar ile Bağdaşmayan Devlet Yardımlarının Unsurları.....	9
1.2.2. Kendiliğinden İç Pazara Uygun Olarak Nitelendirilen Devlet Yardımları	18
1.2.3 İnceleme Yapılması Sonucu İç Pazara Uygun Sayılabilecek Devlet	
Yardımları	21
1.2.4 Devlet Yardımına İlişkin Genel Muafiyet Tüzükleri.....	25
1.2.5 Yardım Niteliğindeki Tedbirlerin Denetlenmesi	29
1.2.6 Yaptırımlar	33
İKİNCİ BÖLÜM.....	35
2. ÜLKEMİZ MEVZUATINDA DEVLET YARDIMLARININ İZLENMESİ	
VE DENETLENMESİ	35
2.1 Avrupa Birliğine Üyelik ve Mevzuat Uyum Süreci	35
2.1.1 1/95 Ortaklık Konseyi Kararı (Gümrük Birliği Kararı)	37
2.1.2 Devlet Yardımlarına İlişkin Mevzuat Uyum Süreci	40
2.2 6015 sayılı Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun	
42	
2.2.1 Kanun'un Amacı ve Kapsamı	43
2.2.2 Mevzuat Hükümleri ve Mevzuat Hükümlerinin AB Müktesebatı ile	
Karşılaştırılması	44
2.2.3 Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu	48
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	50
3. AB ENERJİ PİYASALARI ÖZELİNDE DEVLET YARDIMI	
DÜZENLEMELERİ	50

3.1 AB Enerji Piyasalarında Devlet Yardımı Uygulamaları	50
3.2 Enerji Piyasalarına Uygulanabilir Hükümler İçeren Devlet Yardımı Düzenlemeleri	55
3.2.1 İhmal Edilebilirlik (<i>De Minimis</i>) Tüzüğü	55
3.2.2 Genel Blok Muafiyet Tüzüğü (<i>GBER</i>).....	55
3.2.3 Çevrenin Korunması ve Enerji Alanında Devlet Yardımları için Kılavuz İlkeler	58
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	65
4. ENERJİ PİYASALARINDA DEVLET YARDIMI UYGULAMALARI	65
4.1 Arz Güvenliğinin Sağlanması Amacıyla Yapılan Devlet Yardımı Uygulamaları (Kapasite Mekanizmaları).....	66
4.1.1 Devlet Yardımı Kuralları Bakımından Kapasite Mekanizması	67
4.1.2 AB Komisyonu Tarafından Kapasite Mekanizması Hakkında Yapılan Sektör Soruşturması	72
4.1.3 Ülkemizde Kapasite Mekanizması Uygulaması	74
4.2 Yenilenebilir Enerji Kaynaklarından Elektrik Üretimine Yönelik Devlet Yardımları	78
4.2.1 Devlet Yardımı Kuralları Bakımından Yenilenebilir Kaynaklardan Elektrik Üretimini Teşvik Eden Uygulamalar	82
4.2.2 YEK Destekleme Mekanizması (YEKDEM) ve Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları (YEKA) Uygulamalarının Devlet Yardımı Kuralları Bakımından Değerlendirilmesi.....	87
4.3 Nükleer Enerji Santrallerine İlişkin Yardımlar	91
4.3.1 Ülkemizde Nükleer Enerji Santrallerine İlişkin Devlet Yardımları.....	94
4.4 Biyoyakıtlar için Uygulanan Devlet Yardımları	96
4.4.1 Ülkemizde Biyoyakıtlar için Uygulanan Devlet Yardımları	97
4.5 Enerji Piyasalarında Devlet Yardımı Kurallarına Konu Diğer Uygulamalar	99
4.5.1 Macaristan'ın Uzun Vadeli “Elektrik Enerjisi Satın Alma Anlaşması” Davası.....	99
4.5.2 Tüketicilere Yönelik Uygulamalar.....	102
SONUÇ	105
KAYNAKÇA.....	110

ŞEKİLLER

Şekil 1: TFEU md. 107’de düzenlenen devlet yardımı kuralları	8
Şekil 2: İç pazarla bağdaşmayan devlet yardımı unsurları	9
Şekil 3: İnceleme sonucu iç pazarla bağdaşır sayılabilecek devlet yardımı kategorileri	23
Şekil 4: Komisyon’un devlet yardımı niteliğindeki tebdirlere ilişkin denetim süreci ...	30
Şekil 5: 2018 yılında tüm AB üye ülkeleri tarafından yapılan devlet yardımı harcamalarının politika alanlarına göre dağılımı	53
Şekil 6: 2018 yılında çevrenin korunması ve enerji tasarrufları alanında yapılan toplam devlet yardımı harcamalarının ülke bazında GSYH’ye oranı	54
Şekil 7: 2019 yılı itibarıyla yenilenebilir enerji kaynaklarının brüt nihai tüketim yüzdesi	80
Şekil 8: 2019 yılı brüt elektrik tüketiminde yenilenebilir kaynaklardan elde edilen enerjinin payı	81

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
bkz.	bakınız
BM	Birleşmiş Milletler
CDC	Caisse des Dépôts
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
EEAG	Çevrenin Korunması ve Enerji Alanında Devlet Yardımları için Kılavuz İlkeler
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
EPIAŞ	Enerji Piyasaları İşletme Anonim Şirketi
EU-27	Birleşik Krallık hariç 27 AB üyesi ülke
EU-28	Birleşik Krallık dahil 28 AB üyesi ülke
GBER	Genel Blok Muafiyet Tüzüğü
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KOB	Katılım Ortaklılığı Belgesi
kWh	kilovat saat
MW	megavat
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OJEU	Avrupa Birliği Resmi Gazetesi
OKK	1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı
ÖTV	Özel Tüketim Vergisi

PTF	Piyasa Takas Fiyatı
TEİAŞ	Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
TETAŞ	Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi
TFEU	Avrupa Birliğinin İşleyişine Dair Antlaşma
vd.	ve devamı
YEK	Yenilenebilir Enerji Kaynakları
YEK Kanunu	5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun
YEKA	Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları
YEKDEM	Yenilenebilir Enerji Kaynakları Destekleme Mekanizması

ÖZET

Belirli ekonomik ve sosyal gerekçelerle devletler, piyasada faaliyet gösteren teşebbüslere seçici nitelikte mali faydalar sağlayabilmektedir. Bu uygulamalar, devletlerin amaçladığı olumlu sonuçların yanı sıra mali faydadan yararlanan teşebbüslerin rakiplerine göre piyasada daha avantajlı konumda olmasını sağlamakta ve aynı zamanda ülkeler arası ticaret koşullarını da olumsuz etkileyebilmektedir. Bu nedenle, AB kurucu antlaşmalarında; devlet kaynakları kullanılarak teşebbüslere seçici nitelikte yapılan rekabeti bozan ya da bozma tehlikesi yaratan yardımların üye ülkeler arası ticareti olumsuz etkilediği ölçüde iç pazarla bağdaşmadığı düzenlenmiştir. Yine kurucu antlaşmalarda belirli amaçlar için yapılacak devlet yardımlarının uygun yardım kabul edilebileceği düzenlenmiştir.

AB müktesebatında yer alan devlet yardımı kuralları; ülkemizin AB'ye üyelik sürecinde AB ile imzalanan antlaşmalara ve kurulan ortak yapılara konu olmuştur. Ayrıca devlet yardımı kuralları, 6015 sayılı Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun (Kanun) ile kanun düzeyinde mevzuatımıza girmiştir. Kanun'da, AB kurucu antlaşmalarında yer alan devlet yardımı kurallarıyla büyük ölçüde örtüşen hükümlere yer verilmiş ve AB'de devlet yardımlarının izlenmesi ve denetlenmesi için kurulan denetim mekanizmasına benzer bir yapının ülkemizde de kurulması öngörülmüştür.

Gerek AB üyesi ülkelerde gerek ülkemizde; yenilenebilir enerji kaynaklarından üretimin desteklenmesi, enerji arz güvenliğinin sağlanması, yüksek maliyetli yatırımların gerçekleştirilmesi, karbon salınımının azaltılması gibi hedefler doğrultusunda enerji alanında önemli düzeyde devlet yardımı uygulamaları olduğu görülmektedir. Bu çalışmada, hem ülkemiz hem AB üyesi ülkelerin enerji piyasalarında var olan devlet yardımı niteliğindeki uygulamaları, AB müktesebatı ve AB makamlarınca ortaya konulan ilke ve koşullar doğrultusunda incelenmiştir. Yapılan inceleme neticesinde, devlet yardımının gerçekten gerekli olduğu ve piyasa koşullarının yetersiz kaldığı durumlarda; tüm katılımcılara açık ihale süreçlerinin olması, mali faydanın piyasa fiyatı üzerinden rekabetçi teklif usulüne göre belirlenmesi, tüketicilere maliyetin ve çevreye zararın mümkün olduğunca az olması gibi belirli koşulları taşıyan yardımların, uygun devlet yardımı olarak kabul edildiği görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Devlet yardımı, devlet desteği, enerji piyasalarında devlet yardımı, devlet yardımının izlenmesi ve denetlenmesi

GİRİŞ

Serbest piyasa ekonomisinin kabul edildiği ülkelerde ekonomik faaliyetlerin, özel teşebbüslerce rekabet koşulları altında devletlerin müdahalesi olmaksızın yerine getirilmesi beklenmektedir. Ancak, belirli üretim faaliyetlerinin ve sektörlerin desteklenmesi, istihdamın artırılması, bölgeler arası gelişmişlik düzeyi farkının ve gelir adaletsizliğin azaltılması gibi ekonomik ve sosyal gerekçelerle devletler, piyasada faaliyet gösteren bazı teşebbüsleri kayırarak bu teşebbüslere mali fayda sağlayabilmektedir. Devlet yardımı olarak nitelendirilen bu uygulamaların, ekonomik ve sosyal anlamda faydalı sonuçları olabileceği gibi rekabet üzerinde olumsuz sonuçları da olabilmektedir. Serbest piyasada rekabet içerisindeki teşebbüslerden birine sağlanan mali fayda o teşebbüs lehine rekabeti bozma tehlikesi taşımaktadır. Bu durum ülkeler arası serbest ticareti de olumsuz etkileyebilmektedir.

Devlet yardımlarının rekabet ve ticaret üzerindeki olumsuz etkileri, AB'nin kurucu antlaşmalarında yer alan üye ülkelerin karşılıklı olarak ticaret alanında engelleri kaldırdığı, sermayenin, hizmetlerin ve malların serbest hareket ettiği tek pazarı oluşturma ve sürdürme hedefleriyle çelişmektedir. Bu nedenle kurucu antlaşmalarda, devlet tarafından ve devlet kaynakları aracılığıyla sağlanan ve rekabeti bozan ya da bozma tehlikesi yaratan, belirli teşebbüslere sağlanan mali faydaların üye devletler arasındaki ticareti etkilediği ölçüde iç pazarla bağdaşmadığı düzenlenmiştir. Üye ülkelerin gerçekleştirdiği devlet yardımının izlenmesi ve denetlenmesi konusunda AB Komisyonu yetkilendirilmiştir. Üye ülkeler, devlet yardımı niteliğindeki uygulamaları hayata geçirmeden önce Komisyon'a bildirim yapmakla ve Komisyon'un vereceği karara uygun davranmakla yükümlü kılınmıştır.

Kurucu antlaşmalarda devlet yardımı yasağı düzenlenmekle birlikte, belirli amaçlarla yapılan yardımların kendiliğinden uygun yardım kabul edildiği ve belirli kategorilerde yapılacak yardımların ise inceleme sonucu uygun yardım olarak kabul edilebileceği düzenlenmiştir. İnceleme sonucu uygun yardım kabul edileceği belirtilen yardımlara ilişkin değerlendirme yetkisi yine Komisyon'a verilmiştir. Kurucu antlaşmalarda çerçevesi çizilen devlet yardımı kurallarının uygulanması konusunda, muafiyet tüzükleri ve esnek hukuk düzenlemeleri yapılarak Komisyon'un devlet yardımı konusunda iş

yükünün hafifletilmesi ve değerlendirmede esas alınacak ilkelerin önceden belirlenmesi amaçlanmıştır. Bu düzenlemelerde uygun yardım olarak kabul edilebilecek devlet yardımlarının hangi özellikleri taşıması gerektiğine yer verilmiştir. Ayrıca konu hakkında AB mahkemelerinin vermiş olduğu emsal kararlar da devlet yardımı kurallarının uygulanması konusunda yol gösterici olmaktadır.

Türkiye açısından devlet yardımı kuralları, üyelik sürecinde AB ile imzalanan sözleşmelere ve kurulan ortak yapılara konu olmuştur. Bununla birlikte, 6015 sayılı Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun (Kanun) ile AB kurucu antlaşmalarında yer alan devlet yardımı kuralları kanun düzeyinde mevzuatımızda düzenlenmiştir. Kanun'da, AB'de devlet yardımlarının izlenmesi ve denetlenmesi için kurulan denetim mekanizmasına benzer bir yapının kurulması öngörülmüştür. Ancak Kanun'un uygulamasına yönelik ikincil düzenlemelerin tamamlanmaması ve ayrıca denetim ve izlemeden sorumlu merciin belirlenmemiş olması nedenleriyle Kanun'da öngörülen hükümler henüz tam anlamıyla uygulamaya geçmemiştir.

Hem AB üyesi ülkelerde hem de Türkiye'de, enerji piyasalarında faaliyet gösteren teşebbüsler lehine mali fayda doğuracak, devlet yardımı niteliğinde pek çok uygulamaya rastlanmaktadır. Enerji arz güvenliğinin sağlanması amacıyla yeterli kapasitenin sistemde tutulmasını sağlamaya yönelik yardımlar, yenilenebilir kaynaklardan elektrik üretimi için sağlanan alım garantileri, yüksek yatırım maliyeti olan projelerin hayata geçirilmesi için sağlanan destekler enerji piyasalarında var olan devlet yardımı uygulamalarına örnek verilebilir. AB Komisyonu'nun yayınladığı bir rapora göre AB genelinde 2018 yılında devlet yardımlarına harcanan miktarın yaklaşık %55'i enerji piyasalarını da kapsayan çevrenin korunması ve enerji alanında gerçekleştirilmiştir¹. Ayrıca devlet yardımı konusunda düzenlenen muafiyet tüzüklerinde ve diğer esnek hukuk düzenlemelerinde enerji piyasalarında yapılacak devlet yardımlarına ilişkin özel hükümlere yer verildiği görülmektedir. Yine Komisyon tarafından yapılan ilk sektör soruşturmasının da elektrik piyasalarında uygulanan kapasite mekanizmalarına ilişkin olduğu görülmektedir. Dolayısıyla devlet yardımı niteliğindeki tedbirlerin, enerji piyasalarında ciddi bir

¹ European Commission DG Competition, "State aid Scoreboard 2019", s:4-5 (ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/scoreboard_en Erişim:13.05.2021)

uygulama alanı olduğu ve devlet yardımı kurallarının enerji piyasaları açısından oldukça önemli olduğu anlaşılmaktadır.

Bu çalışmada, AB müktesebatı kapsamında devlet yardımının unsurları ve devlet yardımı yasağının kapsamı ile istisnaları incelenerek Komisyon ve AB yargı makamlarınca ortaya konan ilke ve koşullar doğrultusunda enerji piyasalarında uygulanan devlet yardımı niteliğindeki tedbirlerin değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Tezin birinci bölümünde; kurucu antlaşmalarda yer alan devlet yardımı kavramı ve devlet yardımı niteliğindeki tedbirlerin taşınması gereken unsurların neler olduğu, devlet yardımı yasağının istisnaları, konu hakkında öngörülen denetim mekanizması ve kurucu antlaşmalar dışında devlet yardımına ilişkin düzenlemeler içeren genel muafiyet tüzükleri incelenmiştir.

Tezin ikinci bölümünde; ülkemizin AB'ye üyeliği sürecinde imzalanan antlaşmaların devlet yardımı konusunu içeren ilgili hükümlerine ve devlet yardımı konusunun mevzuatımıza girmesinde yaşanan tarihsel sürece değinilmiştir. Ayrıca, 6015 sayılı Kanun hükümleri ile AB müktesebatındaki devlet yardımı kuralları ve denetim mekanizması karşılaştırılmıştır.

Birinci ve ikinci bölümlerde yürürlükteki devlet yardımı kurallarına yer verildikten ve kapsamı belirlendikten sonra üçüncü bölümde; enerji piyasaları özelinde devlet yardımı kuralları incelenmiştir. Bu aşamada ülkemizde konu hakkında henüz bir ikincil düzenleme olmaması nedeniyle AB müktesebatındaki devlet yardımı kurallarının enerji piyasalarında uygulanabilen özel ve genel düzenlemeleri ele alınmıştır.

Dördüncü bölümde; enerji piyasalarında uygulanan devlet yardımı niteliğindeki örneklere ve bu örneklere ilişkin Komisyon'un ve AB yargı makamlarının yaklaşımına yer verilmiştir. AB üyesi ülkelerden seçilen örneklerle birlikte ülkemizde uygulanan aynı ya da benzer uygulamalara da yer verilerek konuya ilişkin AB makamlarınca ortaya konan koşul ve ilkeler çerçevesinde ülkemizdeki uygulamalar değerlendirilmiştir.

Sonuç bölümünde ise; devlet yardımı kuralları ve uygulamasına ilişkin genel bir değerlendirme yapılarak özellikle enerji piyasalarında yapılacak yardımlar için öngörülen ilkeler hakkında değerlendirmelere yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. DEVLET YARDIMI

1.1 Devlet Yardımı Kavramı

Devlet yardımı kavramı; sübvansiyon, destek ve teşvik kavramlarını kapsayacak şekilde kullanılmakla birlikte, anılan kavramlarla aynı anlamda da kullanılabilir. Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) gibi uluslararası örgütler, devlet yardımı kavramı yerine “sübvansiyon” kavramını kullanırken, Avrupa Birliği (AB) müktesebatında ise “devlet yardımı” (*State aid*) kavramı kullanılmaktadır².

AB Antlaşması ve AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın³ ve Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Türkiye raporlarının⁴ Türkçe çeviri metinlerinde, “*state aid*” kavramı “devlet desteği” olarak tercüme edilmiştir. Buna karşın, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından hazırlanan Avrupa Birliği Terimleri Sözlüğünde⁵ “*state aid*” kavramının “devlet yardımı” olarak dilimize çevrildiği görülmektedir. Yine konuya ilişkin Türkçe yazılan eser ve makalelerin birçoğunda anılan kavramın, “devlet yardımı” olarak kullanıldığı görülmektedir. Tezimizde de “*state aid*” kavramının Türkçe çevirisi genel olarak “devlet yardımı” olarak kullanılmış olup yukarıda anılan bazı resmi çeviri metinlerinde yer alan “devlet desteği” çevirisi ile “devlet yardımı” çevirileri, birbirinin yerine geçecek şekilde de kullanılmıştır.

Devlet yardımı kavramını, “*devletin kaynakları ile belli bir işletmeyi veya üretimi, üretim yöntemini, üretim ya da faaliyet konusunu etkilemek, üreticileri teşvik ve himaye etmek, rekabet gücünün artmasına katkıda bulunmak, kuruluş yerini etkilemek suretiyle*

² Adnan Oduncu, “Devlet Yardımlarının AB Rekabet Politikası Açısından Değerlendirilmesi: Ekonometrik Bir Analiz”, Doktora Tezi, 2019, s:22

³ Bkz. Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2011

⁴ ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html , Erişim: 07.09.2020

⁵ ab.gov.tr/files/Sozluk/glossary_for_the_european_union.pdf, Erişim: 07.09.2020

belirli bir bölgenin gelişmesini sağlamak gibi amaçlarla, denk bir karşılık beklemeden her ne şekilde olursa olsun yapılan yardımlar”⁶ olarak tanımlamak mümkündür. AB Komisyonu tarafından seçicilik unsuruna vurgu yapılan bir başka kapsayıcı tanım da ise; devlet yardımı, kamu kurum/kuruluşları tarafından türü ne olursa olsun seçici bir temelde teşebbüslere sağlanan fayda olarak tanımlanmıştır⁷.

Doğrudan devlet ya da kamu kurum ve kuruluşları, mahalli idareler, kamu şirketleri ve yardım sandıkları gibi kamusal nitelik taşıyan kurumlarca yapılan ya da özel teşebbüsler tarafından kamu kaynağı kullanılarak yapılan yardımlar devlet yardımı olarak kabul edilmektedir. Devlet yardımlarının temelinde; bir ülkenin iktisadi kalkınmasında bir araç olarak kullanılması, ulusal teşebbüslerin yabancı teşebbüslere karşı rekabet gücünün artırılması gibi iktisadi amaçların yanı sıra istihdamın artırılması, bölgeler arası gelişmişlik düzeyi farkının azaltılması ve gelir adaletsizliğinin azaltılması gibi sosyal amaçlar da yer almaktadır⁸.

Yukarıda örneklendirilen amaçlarla yapılan devlet yardımlarının, amaçları doğrultusunda ekonomik ve sosyal açıdan olumlu etkileri olmakla birlikte, piyasaya ve ülkeler arası ticarete olumsuz etkileri de olabilmektedir. Eşit şartlarda olması gereken iktisadi yarışta, bir teşebbüse destek verilmesi neticesinde, yardım alan teşebbüse kendi etkinliğinin sonucu olmayan bir fayda sağlanmış olur. Bu da devlet yardımının, yardımdan faydalanan teşebbüs lehine rekabeti bozucu etki doğurmasına yol açar. Bu nedenle, devlet yardımı konusu AB müktesebatında rekabet hukuku ve politikasının bir parçası kabul edilerek rekabetin korunmasına ilişkin hükümlerle birlikte incelenmiştir⁹.

Devlet yardımlarının bir diğer olası olumsuz etkisi ise, ülkeler arası serbest ticaret üzerinde kendini göstermektedir. Nitekim DTÖ Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması ile devletin ekonomiye müdahalesinin uluslararası ticareti bozucu etkilerine karşı uluslararası bir gözetim mekanizması kurulmuştur. Bu sayede, sübvansiyonların uluslararası serbest ticaret prensiplerine uyumunun sağlanması ve uluslararası serbest

⁶ Fatih Leblebici, “Devlet Yardımları Uygulamasının Maliyeti ve Ekonomik Göstergelerle Mukayesesi”, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Sanayi Dairesi Başkanlığı, Yayın No DPT: 2663, Ankara, 2002, s:3

⁷ ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html, Erişim: 08.09.2020

⁸ Mustafa Ateş, “Rekabet Hukukuna Giriş”, Ankara, Kasım 2019, Adalet Yayınevi, s:423

⁹ İbid, s:424

ticarete zararlı etkilerine yönelik telafi edici ve koruyucu tedbirlerin alınması amaçlanmıştır¹⁰.

Devlet yardımlarına ilişkin AB müktesebatı ve ülkemiz mevzuatında yer alan düzenlemeler ve uygulamalar, bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde incelenecektir. Bu çalışmanın kapsamı dışında kalması nedeniyle diğer uluslararası anlaşmalara ilişkin olarak ise, inceleme ve değerlendirme yapılmayacaktır.

1.2 AB Müktesebatında Devlet Yardımları

AB kurucu antlaşmalarının¹¹ temel amaçlarından birisi, ekonomik bütünleşmenin sağlanmasıdır. Bu kapsamda üye ülkeler karşılıklı olarak ticaret alanında engellerin kaldırıldığı; malların, hizmetlerin, sermayenin ve işgücünün serbest dolaşımının sağlandığı bir ekonomik alan oluşturmayı ve bunu sürdürmeyi amaçlamaktadır¹². Tam bir ekonomik bütünleşmeye ulaşmak, malların, hizmetlerin ve sermayenin sınırsız bir şekilde dolaşımını sağlayabilmek, ancak dolaşımın önündeki engellerin kaldırılması ile mümkündür. Bu nedenle, AB'nin rekabet politikasının ve bu politika altında ele alınan devlet yardımlarının denetlenmesinin amacı da AB'nin bütünleşmiş bir pazar yapısına kavuşmasını ve bu yapının önündeki engellerin kaldırılmasını sağlamaktır¹³. Kendi ulusal pazarlarına yardımlar yoluyla etki eden üye devletlerin, diğer taraftan ortak pazara zarar verme, üye devletler arasında ticareti engelleme ve rekabeti bozma ihtimalleri bulunmaktadır¹⁴. Bu nedenle devlet yardımlarının kontrolü ve denetlenmesi, AB'nin

¹⁰ Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), “Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu Devlet Yardımları”, Ankara 2007, Yayın No: DPT 2730, s:71

¹¹ Avrupa Birliği'nin temelini oluşturan antlaşmalar; 1951 yılında Paris'te imzalanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma, 1957 yılında Roma'da imzalanan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu Kuran Antlaşma ile 1992 yılında Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması'dır. Anılan kurucu antlaşmalar, daha sonra yapılan antlaşmalarla değişime ve gelişime uğramıştır. Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'nın adı nihai olarak Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (Treaty on the Functioning of the European Union-TFEU) olarak değiştirilmiştir. (avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-yasal-cerceve-109 Erişim: 08.09.2020)

¹² Nazlı Melis Aksan Ayduran, “Avrupa Birliği (Topluluk) Hukukunda Devlet Yardımları” Yüksek Lisans Tezi, 2006, s:13

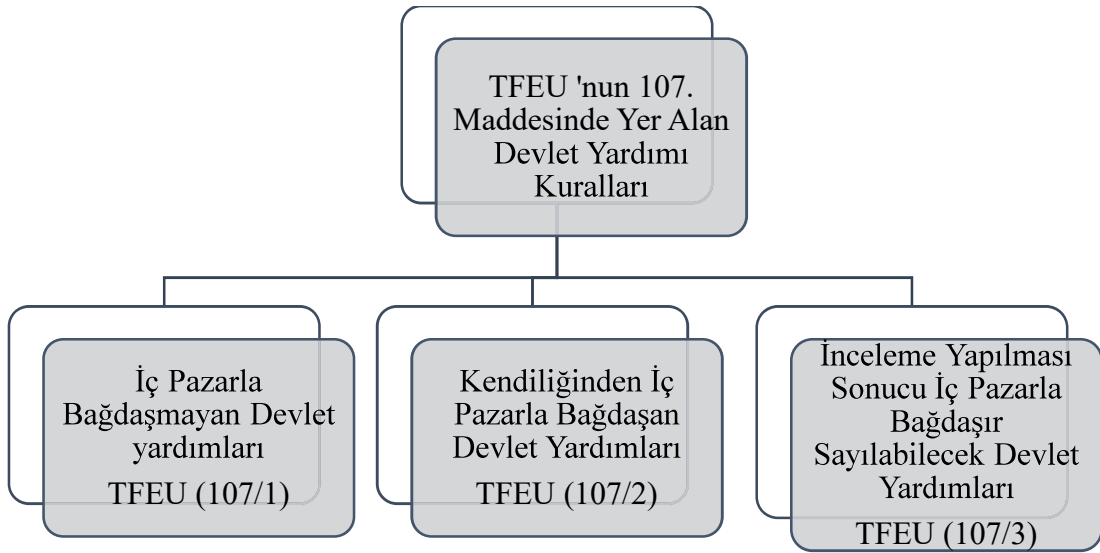
¹³ Murat Çetinkaya, Erdem Aygün, “Avrupa Birliği'nde Vergi Aracı Kullanılarak Yapılan Devlet Yardımlarının Kontrolü”, Rekabet Dergisi, Nisan-Mayıs Haziran 2006, Sayı:26, s:3

¹⁴ Burak Oder, “Devlet Yardımlarının Denetimi Alanında AT Komisyonu'nun Çerçeve İşlemleri”, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, 1999, Cilt 19, S 1-2, s: 610-611

rekabet politikası ve ekonomik amaçları açısından oldukça önemli olup bu konu kurucu antlaşma hükümlerinde düzenlenmiştir.

AB müktesebatında devlet yardımlarının kontrolünün başlangıcına ilişkin hükümler, kurucu antlaşmalardan ilki kabul edilen 1951 yılında Paris’te imzalanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu’nu Kuran Antlaşma’da yer almaktadır. Söz konusu düzenlemenin gerekçesi, üye ülkeler arasındaki pazar bütünlüğünün sağlanmasıdır. Antlaşmanın ilk halinde “devlet yardımı” kavramı yer almamakla birlikte devlet tarafından uygulanan her türlü sübvansiyon, yardım ve özel vergiler -diğer kurucu antlaşmalarda yer alan düzenlemelerin aksine- herhangi bir istisna tanınmaksızın antlaşmaya aykırı sayılmıştır¹⁵.

Devlet yardımı kavramı ise doğrudan 1957 tarihli Roma Antlaşması’nın 87 vd. maddeleri ile TFEU’nun 107 vd. maddelerinde düzenlenmiştir. TFEU’da devlet yardımı tanımına yer verilmemekle birlikte, TFEU’nun 107 nci maddesinin birinci fıkrasında iç pazarla bağdaşmadığı kabul edilen devlet yardımlarının unsurları düzenlenmiştir. İkinci fıkrasında kendiliğinden iç pazarla bağdaşan devlet yardımları ve üçüncü fıkrasında ise inceleme sonucu iç pazarla bağdaşır kabul edilebilen devlet yardımları düzenlenmiştir.

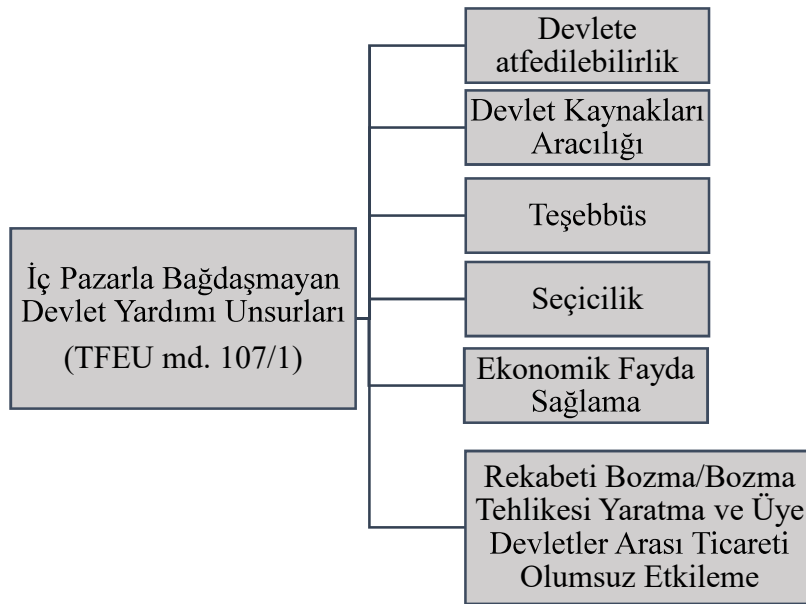


Şekil 1: TFEU md. 107’de düzenlenen devlet yardımı kuralları

¹⁵ Herwig C. H. Hofmann, Claire Micheau, “*State Aid Law of the European Union*”, Oxford University Press, 2016, s:87-88

1.2.1 İç Pazar ile Bağdaşmayan Devlet Yardımlarının Unsurları

İç pazarla bağdaşmayan devlet yardımına ilişkin unsurlar, TFEU md. 107/1’de “Antlaşmalar’da aksine hüküm bulunmadıkça, bir üye devlet tarafından veya devlet kaynakları vasıtasıyla herhangi bir şekilde verilen ve belirli teşebbüsleri veya belirli ürünlerin üretimini kayırlarak rekabeti bozan veya bozma tehlikesi yaratan her türlü destek, üye devletler arasındaki ticareti etkilediği ölçüde, iç pazarla bağdaşmaz.” şeklinde ifade edilmiştir. Kurucu anlaşmada düzenlenen devlet yardımı yasağı belirli koşullara bağlandığından devlet yardımlarının genel ve mutlak bir yasak değil; koşullu bir yasak olduğu anlaşılmaktadır¹⁶. Bu kapsamda, iç pazarla bağdaşmayan devlet yardımının unsurlarını; devlet ya da devlet kaynağı vasıtası, teşebbüs, avantaj sağlama, seçicilik, rekabeti bozma ve üye devletler arası ticareti etkileme olarak saymak mümkündür.



Şekil 2: İç pazarla bağdaşmayan devlet yardımı unsurları

1.2.1.1 Devlet ya da Devlet Kaynağı Unsuru ve İsnat Edilebilirlik Kriteri

TFEU md. 107/1’de yalnızca “devlet” kavramına yer verilmemiş bunun yanı sıra “devlet kaynağı vasıtası” ifadesi de kullanılmıştır. Kurucu antlaşmada “devlet kaynağı

¹⁶ Burak Oder, Ünal Tekinalp, “Avrupa Birliği Hukuku”, İstanbul 2000, s:494

vasıtası” ifadesinin yer alması ile doğrudan devlet tarafından yapılmasa da devlet kaynağı vasıtası ile yapılan yardımların da düzenlemenin kapsamında yer alması amaçlanmıştır¹⁷. Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) kararlarında da doğrudan devlet tarafından yapılan yardımların yanı sıra, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile birlikte devlet tarafından kurulmuş ya da tayin edilmiş özel hukuk kişileri tarafından yapılan yardımların da devlet yardımı olarak kabul edilebileceği kararlaştırılmıştır¹⁸.

Devlet yardımı, devlet kaynaklarının doğrudan ya da dolaylı olarak kullanılmasıyla ortaya çıkabilir. Doğrudan devlet kaynağı kavramı; yerinden yönetim kuruluşları, belediyeler, bölgesel kuruluşlar da dahil olmak üzere kamu sektörünün bütün finansal kaynaklarını kapsamaktadır. Kamu ya da özel teşebbüslerce yönetilen kamu fonları aracılığıyla dolaylı devlet kaynağı kullanılarak da devlet yardımı finanse edilebilir. Devlet yardımının, devlet ya da devlet kaynağı unsurunun belirlenmesi bakımından önemli olan husus, kaynağın kamu sektörüne ait olup olmadığı ile bu kaynağın kullanımından devletin sorumlu olup olmadığıdır. Eğer bu koşullar gerçekleşmiş ise yardımın devlet tarafından devlet kaynaklarıyla sağlandığı kabul edilmektedir¹⁹.

Devlet kaynağının kullanılması, yalnızca doğrudan para transferi yapılması anlamına gelmemektedir. TFEU’da devlet yardımının verilmiş türüne ilişkin bir sınırlama getirilmediği, madde metninde yer alan “*herhangi bir şekilde verilen*” ifadesinden anlaşılmaktadır. Devlet yardımı olarak sayılabilecek işlemlerin pek çok çeşidi bulunmaktadır. Bu kapsamda yardım türleri arasında doğrudan bağış ve hibenin yanı sıra sermaye yatırımı, kredi, garanti gibi ekonomik fayda sağlayan işlemler de yer alır. Ayrıca bir işlemin devlet yardımı olarak kabul edilebilmesi için kaynak aktarımının gerçekleşmiş olması şart değildir. İleri bir tarihte kamu kaynaklarından sağlanacak bir teşvik işlemine ilişkin vaat ya da duyurunun da kamu kaynaklarının transferi unsurunu karşıladığı kabul edilebilir. Bununla birlikte, vergi düzenlemelerinden sağlanan faydalar da devlet yardımı olarak kabul edilebilir. Vergi mükellefiyeti ve matrahının yardım alanın lehine belirlenmesi, vergi borçlarının ertelenmesi, indirilmesi ya da iptal edilmesi nihayetinde devlet kaynaklarında kazanç kaybına yol açacaktır. Bu nedenle kamu borçlarından veya

¹⁷ Aksan Ayduran, s:23

¹⁸ Albers, Cabau, Hancher, Jones, Landes, Woude, “*EU Energy Law Volume II EU Competition Law and Energy Markets*”, 2005, s:480-481

¹⁹ Hofmann, Micheau, s:67

cezalardan feragat, muafiyet veya borcun çeşitli yollarla indirilmesi veya düşük değerde mal veya hizmet sağlanması yoluyla da devlet yardımı yapılabilir²⁰.

Yardımanın devlet kaynağı kullanılarak yapılması unsurunun tespitinde devlete isnat edilebilirlik kriteri de önemlidir. Zira Komisyon ve ABAD tarafından bütçeye yük getirip getirmemesinden bağımsız bir şekilde devlete isnat edilebilirlik kriteri geniş yorumlanmaktadır. Bu çerçevede, doğrudan devlet tarafından sağlanan kaynaklar ile devlet tarafından kurulan veya görevlendirilen kamu kuruluşları ve özel hukuk kişilerinin devlet kaynakları vasıtasıyla sağladığı kaynakların yanı sıra, devlete isnat edilebilir uygulamaların da devlet yardımı oluşturabileceği değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, yardım olarak değerlendirilen kararın alınması aşamasında devletin fiilen etkili olduğu durumlarda, bu kararın devlet yardımı olarak değerlendirilmesi mümkündür. Dolayısıyla yasal bir düzenlemeye ya da doğrudan bir kamu otoritesi tarafından alınan bir karara dayanan yardımlar, isnat edilebilirlik kriterini sağlamaktadır. Öte yandan, kamunun sahip olduğu ya da yönetiminde etkili olduğu teşebbüslerin yardım sayılabilecek kararlarının devlet yardımı olup olmadığının belirlenmesinde isnat edilebilirlik kriterinin belirlenmesi daha zordur²¹.

ABAD tarafından isnat edilebilirlik kriterlerinin belirlenmesinde bazı unsurlar belirlenmiştir. Bu bağlamda; teşebbüsün hukuki statüsü, kamunun teşebbüsün üzerindeki denetim ve yönetim yetkisinin derecesi, teşebbüsün faaliyeti ve rakip teşebbüslerin piyasada normal şartlar altındaki olağan faaliyetleri, teşebbüsün kararının kamu otoriteleri tarafından onaya tabi olup olmaması ya da kararın kamu otoriteleri tarafından dayatılan bir gereklilikten kaynaklanıp kaynaklanmadığı gibi unsurlar isnat edilebilirlik kriterinin belirlenmesinde kullanılmaktadır²².

1.2.1.2 Teşebbüs Unsuru

İç pazarla bağdaşmayan devlet yardımının bir diğer unsuru yararlanıcının bir teşebbüs olmasıdır. TFEU’da tanımlanmayan teşebbüs kavramı ABAD içtihatlarında tanımlanmıştır. ABAD içtihatları bakımından teşebbüs, hukuki statüsüne ve nasıl finanse

²⁰ İbid, s:69

²¹ İbid s:71-72; Albers, Cabau, Hancher, Jones, Landes, Woude, s:484-487

²² Phedon Nicolaides, “Imputability to the State”, 2017, lexxion.eu/en/stateaidpost/imputability-to-the-state/ (Erişim: 14.11.2020); Hofmann, Micheau, s:72

edildiğine bakılmaksızın ekonomik faaliyet gösteren her tür oluşumu ifade etmektedir. Bu bağlamda teşebbüs, serbest meslek sahibi kişilerin meydana getirdiği oluşumların yanı sıra, özel şirketleri, şirketler grubunu, kısmen veya tamamen devletin sahip olduğu ve kontrolünde olan birimleri de kapsamaktadır²³.

Teşebbüs unsuru ekonomik faaliyetin varlığına bağlı olarak belirlenmektedir. Ekonomik faaliyetin varlığının tespitinde ise yardımı alan kuruluş ya da kişinin doğrudan kâr odaklı bir yapıda bulunmasına gerek bulunmamaktadır. Yardımı alan kişi ya da kuruluşların, teşebbüsler arasında rekabetin bulunduğu bir piyasada faaliyet göstermesi hatta rekabetin bulunduğu bir piyasada faaliyet gösterme potansiyeli dahi yardım alan kişi ya da kuruluşların teşebbüs kabul edilmesine yeterli sayılmaktadır. Diğer taraftan, eğitim ve araştırma, sosyal güvenlik ve sağlık hizmetleri gibi sosyal karakterli faaliyetler de ekonomik faaliyet olma niteliğini barındırabilmektedir. Bu nedenle, sosyal karakterli birtakım faaliyetlerin aynı zamanda ekonomik faaliyet unsurunu gerçekleştirip gerçekleştirmediği bakımından mahkeme içtihatlarıyla belirlenmiş bazı kriterler bulunmaktadır²⁴.

1.2.1.3 Ekonomik Avantaj (Menfaat) Sağlama Unsuru

TFEU’nun devlet desteğinin unsurlarını içeren 107/1 maddesinde; "belirli teşebbüsleri veya belirli ürünlerin üretimini kayırarak" ifadesine yer verilmiştir. Maddede yer verilen “kayıрма” ibaresi uygulamaya “ekonomik avantaj (menfaat)” şeklinde aktarılmıştır.

Komisyon ve ABAD kararlarında, “normal piyasa koşullarında” faaliyette bulunan bir teşebbüsün bu faaliyetleriyle elde edemeyeceği bir menfaati, devlet kaynaklarından sağlanan bir yardım sonucu elde etmesi durumunda, “kayıрма” unsurunun gerçekleştiği kabul edilmektedir. Diğer bir deyişle; ticarî, sosyal, politik açıdan bir teşebbüsün normal koşullar altında sahip olamayacağı bir menfaati devlet desteği neticesinde elde etmesi halinde o desteğin kayırma unsurunu taşıdığı kabul edilmektedir. Öte yandan, söz konusu menfaatin süreklilik arz edip etmediğinin bir önemi bulunmamaktadır. Bu bakımdan

²³ Monopolkommission, “*The More Economic Approach In European State Aid Control*”, Translated Version of Chapter VI of the Biennial Report 2006/2007, 2008 s:24

²⁴ Ayrıntılı bilgi için Bkz. Hofmann, Micheau, s:74-82

süreklilik arz eden menfaatlerin yanı sıra tek seferde sağlanan bir menfaat de devlet yardımı sayılabilmektedir. Ayrıca menfaatin karşılıklı olup olmadığının ve taraflar arasında kurulan hukukî ilişkinin niteliğinin de bir önemi bulunmamaktadır. Bu kapsamda menfaat unsurunun oluştuğunun kabulü için taraflar arasındaki edimler arasında orantısızlık olması yeterli kabul edilmektedir²⁵.

Bir teşebbüse sağlanan menfaatin devlet yardımı olarak kabul edilip edilmemesinde; aynı ülkede ya da diğer üye ülkelerde aynı sektörde faaliyet gösteren diğer teşebbüslere daha çok menfaat sağlanmasının ya da bunların daha avantajlı konumda olmasının da bir önemi bulunmamaktadır. Öte yandan, bir teşebbüse doğrudan sağlanan menfaat dışında dolaylı yollardan menfaat sağlanması suretiyle de devlet yardımı yapılabilir. Doğrudan tüketicilere yönelik yardımlar, dolaylı olarak teşebbüslerin ekonomik faaliyetlerini de etkileyebilecektir. Bu yöntemle doğrudan belli bir teşebbüsün tüketicilerine sağlanacak destekler, o teşebbüse dolaylı olarak bir menfaat sağlayacak ve böylece dolaylı olarak sağlanan bir menfaatle devlet yardımının ekonomik avantaj sağlama unsuru gerçekleşmiş olacaktır²⁶.

Devlet ya da bir kamu kurumunun, doğrudan ya da dolaylı olarak bir piyasa işletmecisi olarak faaliyet gösterdiği durumlar da TFEU'nun devlet yardımı kurallarına tabidir. Devletin bu faaliyetlerde yapmış olduğu iş ve işlemlerin devlet yardımının avantaj sağlama unsurunu oluşturup oluşturmadığının tespiti için, Komisyon tarafından “piyasa ekonomisi işletmecisi testi” geliştirilmiştir. Buna göre, devletin yapmış olduğu piyasa işlemleri, normal piyasa koşulları içerisinde gerçekleştirilmişse, bu işlem bir devlet yardımı oluşturmamaktadır. Ayrıca, Birlik mahkemeleri tarafından, devletin yapmış olduğu piyasa işlemlerinin niteliğine göre her bir işlem türü özelinde; piyasa ekonomisi yatırımcısı, kreditorü, satıcısı ve alıcısı ilke ve testleri oluşturulmuştur. Diğer taraftan, devletin piyasa işletmecisi olarak değil de; bir kamu otoritesi olarak yaptığı iş ve işlemler piyasa ekonomisi işletmecisi testi kapsamında değildir²⁷.

“Genel ekonomik fayda (yarar) sağlamaya yönelik hizmetler” kavramı, devlet yardımının avantaj sağlama unsuru kapsamında ele alınan kavramlardan biridir.

²⁵ Aksan Aydur, s:21

²⁶ Hofmann, Micheau, s:85

²⁷ “Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union”, OJEU C 262, 19.07.2016

TFEU'nun 106/2 maddesinde; genel ekonomik fayda hizmetlerini yürütmekle görevli veya gelir amaçlı tekel niteliği taşıyan teşebbüslerin, kendilerine verilmiş belirli görevlerin ifasını hukuken veya fiilen engellemek kaydıyla rekabete ilişkin antlaşma kurallarına tabi olduğu düzenlenmiştir. Bu bakımdan genel ekonomik fayda sağlamaya yönelik hizmetlerle görevli bir teşebbüse yapılacak devlet yardımının, antlaşmanın devlet yardımlarının kontrolüne ilişkin hükümlerinden muaf tutulabilmesi mümkündür.

Genel ekonomik yarar sağlayan hizmet kavramı antlaşma hükümlerinde tanımlanmamış olup bu hususun tanımlanması Komisyon ve mahkeme kararlarına bırakılmıştır²⁸. Genel ekonomik faydaya yönelik hizmetin hangi koşullar sağlandığında devlet yardımı sayılmayacağına ilişkin kriterler, ABAD'ın 2003 tarihli bir kararında (Altmark kararı)²⁹ ortaya konmuştur. Anılan kararla ortaya konulan ve kümülatif olarak gerçekleşmesi beklenen kriterler: faydalanıcının bir kamu hizmeti görevini yerine getiriyor olması ve bu konudaki yükümlülüklerinin açıkça belirlenmiş olması, tazminatın³⁰ belirlenmesinde objektif ve şeffaf kriterlerin göz önünde bulundurulması, hizmetin yerine getirilmesi için katlanılacak maliyetler ile makul bir kardan daha fazla bir tazminat belirlenmemesi ve işin ihale ile verilmesi veya aynı konuda iyi işletilen bir teşebbüsün yüklendiği maliyetlerin aşılmamasıdır³¹. Genel ekonomik fayda (yarar) sağlamaya yönelik hizmetlerin analizinde ABAD kararı ile belirlenen bu kriterlere ilave olarak ilerleyen yıllarda Komisyon'un birtakım düzenlemeleriyle ihmal edilebilirlik sınırı (de minimis) ve alternatif kriterler de belirlenmiştir³².

1.2.1.4 Seçicilik Unsuru

İç pazarla bağdaşmadığı kabul edilen devlet yardımının unsurlarından bir diğeri yardımın seçici nitelikte olmasıdır. Devlet yardımının seçicilik unsuruna TFEU'nun

²⁸ Aksan Ayduran, s:43

²⁹ C- 280/00, Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH

³⁰ Genel ekonomik yarar sağlayacak hizmet sonucu hak edilecek mali faydayı ifade ettiği değerlendirilen, kararda kullanılan "compensation" teriminin karşılığı olarak kullanılmıştır.

³¹ Hofmann, Micheau, s:93

³² İlgili düzenlemeler için bkz. ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.html (Erişim: 20.09.2020)

107/1 maddesinde, “*belli teşebbüsleri veya belirli ürünlerin üretimini kayıracak rekabeti bozan*” ifadesi ile yer verilmiştir.

Seçicilik unsurunun varlığı hakkında yapılan incelemelerde, seçicilik unsuru maddi ve bölgesel (coğrafi) seçicilik olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Genellikle, bölgesel gelişmeyi hedefleyen, bu anlamda belli bir bölgede yatırım yapmak isteyen teşebbüsleri desteklemeye yönelik tedbirler, bölgesel seçicilik olarak değerlendirilmiştir. Bu doğrultuda, ülke çapında uygulanmayan yalnızca belirli bölgelerde uygulanan tedbirler doğal olarak seçici nitelikte kabul edilmektedir. Bu bakımdan bölgesel seçiciliğin tespit edilmesi nispeten daha kolaydır. Bölgesel seçicilikte yardım teşkil eden tedbir belirli bir bölgede uygulanır iken, maddi seçicilik kapsamına giren tedbirler belirli bir bölgeyle sınırlanmayan ancak belirli teşebbüsleri kayıran tedbirleri ifade etmektedir. Maddi seçiciliğin belirlenmesi amacıyla yapılan incelemede, aynı muameleyi görmesi gereken en az iki grup teşebbüse ayrımcı davranılıp davranılmadığının tespiti yapılmaktadır³³.

Bir tedbirin devlet yardımı olarak kabul edilmesi için TFEU md. 107/1 uyarınca seçici nitelikte bir fayda sağlaması gerektiğinden, genel nitelikteki tedbirler devlet desteği teşkil etmemektedir. Komisyon ve mahkeme kararlarında genel tedbirlere ilişkin bir tanımlama yapılmamıştır. Bununla birlikte, önceden belirlenmiş bir veya daha fazla yararlanıcıyı hedef almayan, belirsiz sayıda işletmeciye birtakım objektif kriterlere göre sağlanan, ülke çapında ve tüm teşebbüs ve sektörlerde uygulanan tedbirler, genel tedbir olarak değerlendirilmektedir³⁴.

Diğer taraftan, ilk bakışta genel tedbir gibi görünen bazı uygulamalar belli teşebbüsleri veya ürünleri seçici olarak destekleyebilir. Bu tedbirler yarattıkları etki itibarıyla dolaylı olarak seçici nitelikte olabilirler. Bu durumda söz konusu tedbirler de devlet desteği olarak değerlendirilmektedir³⁵.

Bununla birlikte, genel nitelikli tedbirlerin kamu idareleri tarafından ayrımcı bir şekilde uygulanması da seçicilik unsuru kapsamına girmektedir. Dolayısıyla bir tedbirin uygulanmasında yararlanıcının belirlenmesi ve destek sağlanması bakımından devletin

³³ Jakub Kociubinski, “*Selectivity Criterion in State Aid Control*”, 2012, s:6

³⁴ İbid, s:4

³⁵ Hofmann, Micheau, s:131

takdir yetkisinin bulunması durumunda da seçicilik unsurunun oluştuğu kabul edilebilir. Daha önce tüm teşebbüslere uygulanan kuraldan sapılmak suretiyle, belli teşebbüsler için, istisna niteliğinde ayrımcı bir muamele oluşuyorsa, söz konusu tedbirin devlet desteği olduğu kabul edilmektedir³⁶. Yine sektörel destekler de ilgili sektörde faaliyet gösteren tüm teşebbüslere uygulansa bile seçici nitelikte kabul edilmektedir³⁷. Bununla birlikte, seçicilik unsuru bakımından tüm teşebbüslere açık genel nitelikteki bir tedbirin ekonomik bakımdan belli teşebbüsler için daha faydalı olmasının bir önemi yoktur. Bu tür tedbirler, faydalanmak isteyen tüm teşebbüslere açık olduğundan devlet desteği oluşturmaz³⁸.

1.2.1.5 Rekabeti Bozma veya Bozma Tehlikesi Yaratma ve Üye Devletler Arası Ticareti Etkileme Unsuru

TFEU 107/1 maddesinde rekabeti bozan ya da bozma tehlikesi yaratan ve üye devletler arası ticareti etkileyen bir devlet yardımının iç pazarla bağdaşmadığı düzenlenmiştir. TFEU'nun 107/1 maddesi çerçevesinde, yardımın rekabeti bozması ve ticareti etkilemesi unsurlarının genellikle birbiriyle iç içe geçmiş kavramlar olduğu ve bu iki kavramın sıkı bir biçimde bağlantılı olduğu değerlendirilmektedir. Bu nedenle, genellikle bir yardımın üye devletler arası ticaret üzerinde kayda değer bir etkisi olduğu kabul ediliyorsa, o yardımın kaçınılmaz olarak rekabeti bozduğu ya da bozma tehlikesi yarattığı da kabul edilmektedir³⁹.

Devlet yardımlarının rekabeti bozması ya da rekabeti bozma tehlikesi yaratması, devlet yardımları üzerinde kurulan denetim mekanizmasının gerekçesini oluşturmaktadır. ABAD tarafından, uygulanmaları sonucu rekabeti bozan yardımlar ile rekabeti bozma maksadı taşıyan ve sonuçları itibari ile rekabeti bozma tehdidi oluşturan yardımlar aynı şekilde değerlendirilmiştir⁴⁰. ABAD tarafından, bir devlet yardımının rekabetin bozulması ya da bozulma tehlikesi yaratıp yaratmadığının kontrolü için yardımdan faydalanan teşebbüsün mali durumunun ilgili rakip teşebbüslere göre güçlenip güçlenmediği kontrol edilmektedir. Öte yandan, yardımın rekabeti bozma ve üye

³⁶ Kociubinski, s:12

³⁷ İbid, s:10

³⁸ Commission Notice on the Application of the State Aid Rules to Measures Relating to Direct Business Taxation, OJEU C 384, 10.12.1998, s.3

³⁹ Phedon Nicolaides, *“Essays on Law and Economics of State Aid”*, 2008, s:47; Hofmann, Micheau, s:51

⁴⁰ Aksan Ayduran, s:28

devletler arasında ticarete olan etkisinin değerlendirilmesi bakımından, yardımın miktarı ve yararlanıcıların sayısı önemsizdir⁴¹.

TFEU 107/1 maddesinde iç pazarla bağdaşmayan devlet yardımı unsurları arasında “üye devletler arasındaki ticareti etkileme” unsuru da sayılmıştır. Dolayısıyla, üye devletler arasındaki ticareti etkileme ihtimali olmayan yardımlar devlet yardımı denetiminin kapsamı dışında bırakılmıştır. Bu unsurla, tamamen ulusal nitelikteki ticaretin etkilerinin madde kapsamı dışında bırakılarak devlet yardımlarının denetiminde, birliğin ve üye devletlerin yetki alanlarının sınırlarının belirlenmesi amaçlanmıştır⁴². Yardımdan faydalanan teşebbüsün sınır ötesi bir faaliyeti olduğu durumda ya da ilgili sektörün karakteristik olarak üye ülkeler arası ticarete önemli bir seviyede konu olması halinde, söz konusu yardımın ticareti etkileme koşulunu yerine getirdiği kabul edilmektedir. Bununla birlikte; yardımdan faydalanan teşebbüsün yalnızca ülke içinde ekonomik faaliyette bulunması durumunda dahi, diğer üye ülkelerin teşebbüslerinin, yardımdan faydalanan teşebbüsün faaliyet gösterdiği üye ülkeye ürünlerinin ihracatının ve piyasaya girişinin zorlaşması nedeniyle, yardımın üye devletler arasındaki ticareti etkileme ihtimali bulunmaktadır⁴³.

Komisyon tarafından, mali desteğin rekabetçi koşulları belli bir ölçüye kadar değişirse de yapılan bütün yardımların üye ülkeler arası rekabete ve ticarete hissedilir etkiye sahip olmadığı değerlendirilmiştir⁴⁴. Komisyon, üye ülkeler arasındaki ticareti etkilemeyeceğine inanılan nitelikteki yardımlar hakkında eşikler belirlemiş ve bunları TFEU 107/1 kapsamından muaf tutan ihmal edilebilir nitelikteki yardımları (*de minimis aid*) düzenleyen bir Tüzük⁴⁵ yayımlamıştır. Söz konusu tüzükte, bir teşebbüse yapılan ve 3 mali yılda nakit hibe karşılığı toplam 200.000 Euro miktarını aşmayan devlet yardımlarının, ihmal edilebilir (*de minimis*) yardım olduğu düzenlenmiştir⁴⁶.

⁴¹ Hofmann, Micheau, s:153

⁴² Monopolkommission, s:26

⁴³ Hofmann, Micheau, s:155

⁴⁴ Abdülgani Güngördü, “AB’de Devlet Yardımlarının Kontrolü:De minimis Kuralının Uygulanması ve KOBİ Grup Muafiyet Tüzüğü’nün Değerlendirilmesi”, Rekabet Dergisi, Temmuz-Ağustos-Eylül 2006, Sayı:27, s:9

⁴⁵ Commission Regulation (EU) No 1407/2013, OJEU L 352/1, 24.12.2013 (Konu hakkındaki güncel tüzük) Ayrıca tezimizin 1.2.4.1 numaralı başlığı altında ayrıntılı bilgi verilmiştir.

⁴⁶ www.economy-ni.gov.uk/articles/de-minimis-aid, Erişim:24.09.2020

1.2.2. Kendiliğinden İç Pazara Uygun Olarak Nitelendirilen Devlet Yardımları

İç pazarla bağdaşmayan devlet yardımına ilişkin unsurlar TFEU'nun 107 nci maddesinin birinci fıkrasında düzenlenmiş iken aynı maddenin ikinci ve üçüncü fıkrasında, birinci fıkrada yer verilen düzenlemenin istisnaları düzenlenmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında kendiliğinden iç pazara uygun olarak nitelendirilen devlet yardımları aşağıdaki gibi düzenlenmiştir.

“Aşağıdakiler iç pazarla bağdaşır:

- a) Ürünlerin menşesine ilişkin bir ayırım gözetmeksizin verilmesi koşuluyla, münferit tüketicilere verilen sosyal nitelikli destekler,*
- b) Doğal afetler veya olağanüstü olayların neden olduğu zararları karşılamak için verilen destekler,*
- c) Almanya Federal Cumhuriyeti'nin Almanya'nın bölünmesinden etkilenen bazı bölgelerinin ekonomisine, bu bölünmenin neden olduğu ekonomik dezavantajların giderilmesi için gerekli olduğu ölçüde verilen destekler. Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren beş yıl sonra, Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine hareket ederek, bu bendi yürürlükten kaldıran bir karar kabul edebilir.”*

TFEU madde 107/2'de sınırlı sayı ilkesine bağlı olarak düzenlenen devlet yardımlarının uygunluğunun değerlendirilmesi konusunda, Komisyon'a herhangi bir takdir hakkı tanınmamıştır. Madde metninden de açıkça anlaşılacağı üzere TFEU madde 107/2'de sayılan yardımlar kendiliğinden iç pazara uygun kabul edilmektedir. Komisyonun TFEU madde 107/2'de sayılan yardımların uygunluğu konusunda karar verme yetkisi bulunmamasına rağmen söz konusu yardımın 107/2'de sayılan koşulları taşıyıp taşımadığı hususu Komisyon tarafından değerlendirilmektedir ⁴⁷.

TFEU'nun 107. maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinde yer alan; Almanya'nın bölünmesinden etkilenen bazı bölgelerinin ekonomisine, bu bölünmenin neden olduğu ekonomik dezavantajların giderilmesi hakkında yapılacak yardımlara ilişkin düzenlemenin, Almanya özelinde bir düzenleme olması sebebiyle tezimizin devamında

⁴⁷ Albers, Cabau, Hancher, Jones, Landes, Woude, s:529; Monopolkommission, s:29

ayrı bir başlık altında incelenmeyecektir. TFEU’nun 107 nci maddesinin ikinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde yer verilen düzenlemeler ayrı başlıklar halinde aşağıda incelenecektir.

1.2.2.1. Tüketicilere Yapılan Sosyal Nitelikli Yardımlar

TFEU’nun 107 nci maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde, *“ürünlerin menşesine ilişkin bir ayırım gözetmeksizin verilmesi koşuluyla, münferit tüketicilere verilen sosyal nitelikli destekler”* iç pazarla kendiliğinden bağdaşır yardımlar arasında sayılmıştır.

Devlet yardımı niteliğindeki tedbire TFEU’nun 107 nci maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendi kapsamında muafiyet tanınması için anılan bentte sayılan tüm koşulların sağlanması gerekmektedir. Bu nedenle tüketicilere yönelik her yardımın muafiyet kapsamında kalacağından söz edilemez. Bu bakımdan üretim aşamasına ilişkin yardımlar, ürünün menşesine ilişkin ayrımlar içeren yardımlar ve tüketicilere yönelik olmasına rağmen sosyal nitelik taşımayan yardımlar bu bentte düzenlenen koşulları taşımadığından istisnadan yararlanamayacaktır⁴⁸. Diğer taraftan, yardımla birlikte yardıma konu ürün, rekabet içerisinde olduğu diğer ürünler karşısında oldukça avantajlı duruma geldiyse ve ilgili ürünün ikame ürünleri aleyhine bir durum yaratılmış ise, bu yardım TFEU 107/2 (a) bendinde belirtilen muafiyet koşulları kapsamında değerlendirilmemektedir⁴⁹.

Yardımların sosyal nitelikte olması gerektiğinden; yaşlılar, çocuklar gibi mali desteğe ihtiyaç duyan daha düşük gelirli gruplara veya engelli bireylere yönelik yardımlar bu kapsamda yer almaktadır. Bununla birlikte, ücra bölgelerde yaşayıp merkezi bölgelere ulaşım ihtiyacı olan tüketicilerin ulaşımına yönelik yardımın da sosyal nitelik taşıdığı ve madde kapsamında kaldığı değerlendirilmiştir⁵⁰.

⁴⁸ Aksan Ayduran, s:33

⁴⁹ İbid, s:34

⁵⁰ Nicolaides, “*Essays on Law and Economics of State Aid*”, s:54

1.2.2.2. Doğal Afetler veya Olağanüstü Olayların Neden Olduğu Zararları Karşılamaya Yönelik Destekler

TFEU madde 107/2'nin (b) bendinde, “*doğal afetler veya olağanüstü olayların neden olduğu zararları karşılamak için verilen destekler*” iç pazarla kendiliğinden bağdaşır yardımlar arasında sayılmıştır.

Anılan bentte yer verilen doğal afetlerin kapsamı Genel Blok Muafiyet Tüzüğü'nün⁵¹ 50 nci maddesinde; deprem, çığ, heyelan, sel, hortum, kasırga, volkanik patlama ve doğal kaynaklı kontrol edilemeyen yangınlar olarak belirlenmiştir. Doğal afet teriminin kapsamı anılan tüzükte belirlenmiş iken söz konusu bentte geçen olağanüstü olayın tanımı ya da kapsamı, Kurucu Antlaşmada ya da Genel Blok Muafiyet Tüzüğü'nde düzenlenmemiştir.

Bentte geçen olağanüstü olayın belirlenmesi ve bu olaydan kaynaklanan zarar nedeniyle yapılacak yardıma ilişkin kriterler Komisyon kararlarıyla belirlenmiştir. Komisyon kararlarında olayın olağanüstü kabul edilebilmesi için; öngörülemez ve kestirilemeyecek olması, normallik (olağan) sınırlarını aşması, büyük ve önemli bir etkisi olması unsurları aranmıştır. Yine olağanüstü olayların neden olduğu zararları karşılamak için verilen desteklerin, TFEU madde 107/2'nin (b) bendi kapsamında değerlendirilebilmesi için oluşan zararlar olağanüstü olay arasında doğrudan bir bağlantı bulunması ve yapılan yardımın miktarının ortaya çıkan zarardan daha fazla olmaması gerekmektedir. Bu bağlamda, savaş, terör saldırısı, sivil çatışmalar, grevler, büyük nükleer, denizde gerçekleşen veya endüstriyel kazalar, büyük yangınlar ve salgın hastalıklar olağanüstü olay kapsamında sayılmaktadır⁵². Örneğin, ilk olarak Çin'in Vuhan Eyaleti'nde 2019 Aralık ayında etkileri görülen ve 2020 yılında tüm dünyayı etkisi altına alan Yeni Koronavirüs Hastalığı (COVID-19) olarak adlandırılan hastalığın salgın haline gelmesi neticesinde oluşan zararların giderilmesi için yapılan yardımlar, Komisyon

⁵¹ Commission Regulation (EU) No 651/2014, OJ L 187, 26.6.2014

⁵² Phedon Nicolaides, “*Application of Article 107(2)(b) TFEU to Covid-19 Measures: State Aid to Make Good the Damage Caused by an Exceptional Occurrence*”, Journal of European Competition Law & Practice, 2020, Vol. 11, No. 5–6, s:239

tarafından olağanüstü olayların neden olduğu zararları karşılamak için verilen destekler kapsamında değerlendirilmiştir⁵³.

Doğal afet ve olağanüstü olayın neden olduğu zararları karşılamaya yönelik yardımların TFEU madde 107/2'nin (b) bendi kapsamına girebilmesi için doğal afet ya da olağanüstü olayın öngörülemez nitelikte olması gerekir. Örneğin, normal seviyenin altında gerçekleşen yağış nedeniyle tarımsal ürünlerin olumsuz etkilenmesi TFEU madde 107/2'nin (b) bendi kapsamında değerlendirilemeyecektir. Yine normal seviyenin üzerinde yağış gerçekleşmesi nedeniyle turizm sezonunun kötü etkilenmesi turizm işletmecileri açısından doğal afet olarak değerlendirilemeyecektir⁵⁴. Komisyon'un; don, dolu, yağmur veya kuraklık gibi hava durumlarının yol açtığı zararın yardımdan faydalananın normal zamandaki üretiminin yüzde 30'una ulaşmaması halinde söz konusu hava durumlarının doğal afet olarak kabul edilemeyeceği yönünde kararları bulunmaktadır⁵⁵.

1.2.3 İnceleme Yapılması Sonucu İç Pazara Uygun Sayılabilecek Devlet Yardımları

TFEU'nun 107 nci maddesinin ikinci fıkrasında kendiliğinden iç pazarla bağdaşır kabul edilen devlet yardımı niteliğindeki tedbirler düzenlenmiş iken anılan maddenin üçüncü fıkrasında ise iç pazara uygun kabul edilebilir devlet yardımlarına ilişkin düzenleme yer almaktadır. Dolayısıyla ikinci fıkradan farklı olarak üçüncü fıkarda belirtilen düzenlemeler çerçevesinde yapılan devlet yardımları kendiliğinden iç pazara uygun kabul edilmez. Maddenin üçüncü fıkrasında iç pazara uygun kabul edilebilecek devlet yardımları aşağıdaki gibi düzenlenmiştir.

“Aşağıdakilerin iç pazarla bağdaştığı kabul edilebilir:

⁵³ Detaylı bilgi için bkz. ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html, (Erişim 14.11.2020)

⁵⁴ Nicolaidis, “*Essays on Law and Economics of State Aid*”, s:54

⁵⁵ Hofmann, Micheau, s:236;

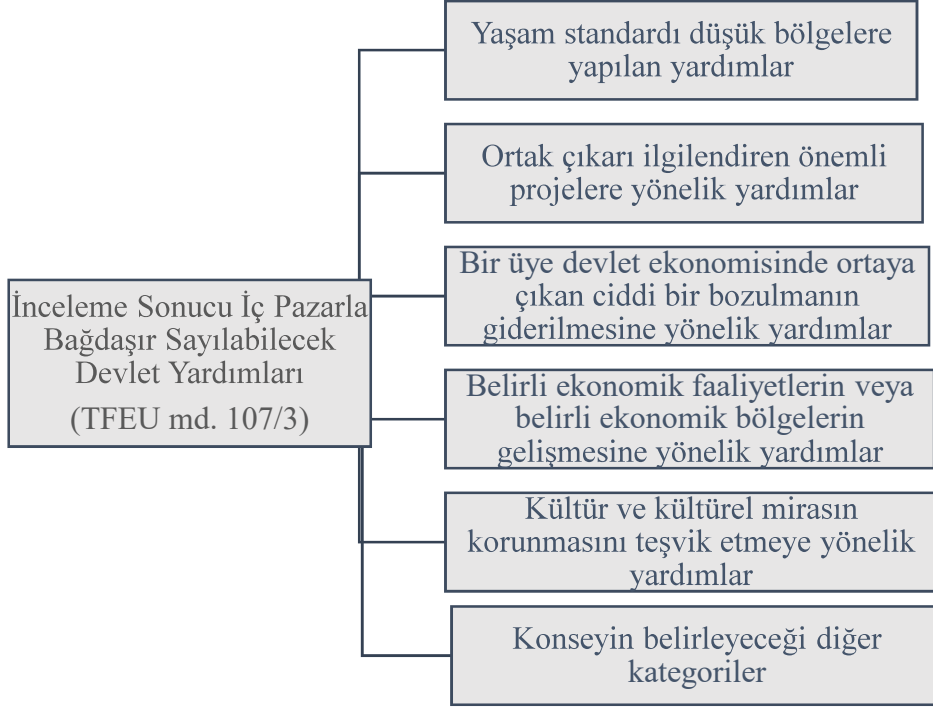
- a) Yaşam standardının anormal ölçüde düşük olduğu veya ciddi boyutta eksik istihdamın var olduğu bölgeler ile yapısal, ekonomik ve sosyal durumları göz önüne alınarak, 349. maddede belirtilen bölgelerin ekonomik gelişmesini teşvik etmeye yönelik destekler,
- b) Avrupa'nın ortak çıkarını ilgilendiren önemli bir projenin gerçekleştirilmesinin teşvik edilmesine veya bir üye devlet ekonomisinde ortaya çıkan ciddi bir bozulmanın düzeltilmesine yönelik destekler,
- c) Ticaret koşulları ortak çıkarlara zarar verecek ölçüde olumsuz şekilde etkilemedikçe, belirli ekonomik faaliyetlerin veya belirli ekonomik bölgelerin gelişmesini kolaylaştırmaya yönelik destekler,
- d) Ticaret koşullarını ve Birlik içindeki rekabeti ortak çıkarlara aykırılık teşkil edecek ölçüde etkilememesi kaydıyla, kültürün ve kültürel mirasın korunmasını teşvik etmeye yönelik destekler,
- e) Konsey'in, Komisyon'un önerisi üzerine bir kararla belirleyeceği diğer destek kategorileri.”

TFEU'nun 107 nci maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlenen yardımları özetle; yaşam standardının düşük olduğu bölgelerin ekonomik gelişmesini sağlamaya yönelik bölgesel yardımlar, ekonomik ve mali bozulmaların etkisini gidermeye yönelik yardımlar, belirli bir ekonomik faaliyetin ya da bölgelerin gelişmesine yönelik yardımlar ile kültür ve kültürel mirasın korunmasına yönelik yardımlar olarak kategorize etmek mümkündür⁵⁶. Söz konusu yardım türlerinden en sık kullanılanları bölgesel yardımlar, belirli bir ekonomik faaliyetin gelişmesine yönelik yardımlar ile ekonomik ve mali bozulmaların etkisini gidermeye yönelik yardımlardır⁵⁷. Örneğin, 2008 yılında yaşanan küresel ekonomik kriz neticesinde bankacılık sektörüne yapılan yardımların bu kapsamda olduğu değerlendirilmiştir. Bunun yanı sıra birden çok üye ülkenin ortak ekonomik çıkarına olan büyük projelere ilişkin yapılan yardımlar, film endüstrisi, tiyatro ve müzik alanında yapılan yardımlar da bu madde kapsamında değerlendirilmektedir⁵⁸.

⁵⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. Hofmann, Micheau, s:240-307

⁵⁷ Nicolaidis, “*Essays on Law and Economics of State Aid*”, s:57

⁵⁸ Robert Schutze, “*European Union Law Part III Substantive Law 17.b Competition Law II: State Interferences*”, s.29 schutze.eu/chapter/ (Erişim: 22.11.2020)



Şekil 3: İnceleme sonucu iç pazarla bağdaşır sayılabilecek devlet yardımı kategorileri

Üçüncü fıkrada düzenlenen nitelikteki yardımların iç pazarla bağdaşır olup olmadığını değerlendirme yetkisi münhasıran Komisyon’a aittir. TFEU’nun 108. maddesi ve 2015/1589 sayılı Konsey Tüzüğü⁵⁹ gereğince, üye devletlerin yardım niteliğindeki tedbirleri uygulamadan önce Komisyon’a bildirmesi ve onay alması gerekmektedir⁶⁰. Bu husus, TFEU’nun 108. maddesinin üçüncü fıkrasında aşağıda şekilde düzenlenmiştir:

“Komisyon, desteğin verilmesi veya değiştirilmesi ile ilgili planlardan, görüşlerini bildirmesine imkan verecek bir süre içinde haberdar edilir. Komisyon, bu tür bir planın 107. madde uyarınca iç pazarla bağdaşmadığı kanısına varırsa, 2. paragrafta öngörülen usulü gecikmeksizin başlatır. İlgili üye devlet, bu usul nihai bir kararla sonuçlanmadan, almayı planladığı tedbirleri uygulamaya koyamaz.”

⁵⁹ Council Regulation (EU) 2015/1589, OJ L 248, 24.9.2015

⁶⁰ Nicolaides, “Essays on Law and Economics of State Aid”, s:56

Bir yardımın ya da bir yardım planının iç pazarla bağdaşır olup olmadığına karar verme konusunda Komisyon’a geniş bir yetki tanınmıştır. ABAD kararlarında⁶¹ da bir yardımın iç pazarla bağdaşır bağdaşmadığı konusunda, AB bağlamında yapılması gereken ekonomik ve sosyal nitelikteki değerlendirmelere ilişkin Komisyon’un geniş bir yetkiye sahip olduğu belirtilmektedir. Yine aynı kararlarda; mahkemelerin kendilerini, Komisyon’un açık bir değerlendirme hatası yapıp yapmadığı ya da yetkilerini kötüye kullanıp kullanmadığı konusunda değerlendirme yapmakla sınırlaması gerektiği hususuna da yer verilmiştir⁶².

TFEU’nun 107. maddesinin üçüncü fıkrası kapsamında iç pazarla bağdaşır kabul edilebilecek yardım türlerine açıklık getirilmesi, takdir yetkisinin doğru bir şekilde kullanılmasının sağlanması, kamu kurumları ve yardımdan faydalanan teşebbüslerin yasal durumlarının belirlenmesi amacıyla Komisyon tarafından kılavuz ve çerçeve karar gibi isimler altında “esnek hukuk” (*soft law*) düzenlemeleri yapılmıştır. ABAD içtihatlarına göre; bu düzenlemeler Kurucu Antlaşma hükümlerine aykırı düşmedikçe, yardımın uygunluğunu denetlerken Komisyon için bağlayıcıdır. Öte yandan, kılavuzlar üye ülke tarafından içeriğinin kabul edilmesi halinde bağlayıcıdır. Çeşitli amaçlarla gerçekleştirilen yardım türlerine ilişkin Komisyon’un yaklaşımının ortaya konduğu kılavuzlarda; yardımın hesaplanma yöntemi, uygun yararlanıcılar, yapılabilecek toplam yardım miktarı gibi birçok konu düzenlenmektedir. Bu nedenle kılavuzlar, yardım niteliğindeki bir tedbirin uygun olup olmadığının Komisyon tarafından nasıl değerlendirileceğini anlamak için oldukça önemlidir⁶³.

Yukarıda da değinildiği üzere devlet yardımlarına ilişkin Kurucu Antlaşma’da yer alan düzenlemeler haricinde, AB’nin yetkili kurumları tarafından; Kurucu Antlaşma’da belirtilen kavramları açıklamak, usule ilişkin kuralları belirlemek, dikey ve sektör bazlı yardımları düzenlemek ya da geçici önlemlere ilişkin düzenleme yapmak gibi farklı

⁶¹ Bkz. Case C-225/91, Matra SA v Commission; Case 730/79, Philip Morris Holland BV v Commission of the European Communities; Case C- 301/ 87, France v Commission; Case C-303/88 Italy v Commission

⁶² Schutze, s:29,

⁶³ Hofmann, Micheau, s:236; Nicolaides, “*Essays on Law and Economics of State Aid*”, s:83-84

amaçlarla tüzük, kılavuz, tebliğ, bildirim vb. adlar altında uygulamaya yönelik pek çok düzenleme yapılmıştır⁶⁴.

Bu çalışmanın konusu itibariyle, Kurucu Antlaşma dışında AB kurumları tarafından getirilen genel kurallardan yalnızca Genel Blok Muafiyet Tüzüğü ve İhmal Edilebilirlik (de minimis) Tüzüğü ayrı başlıklar altında incelenmektedir.

1.2.4 Devlet Yardımına İlişkin Genel Muafiyet Tüzükleri

Yukarıda bahsedildiği üzere; TFEU’nun 108. maddesinin üçüncü fıkrası ve ilgili diğer düzenlemeler uyarınca, üye devletlerin yardım niteliğindeki tedbirleri uygulamadan önce Komisyon’a bildirmeleri gerekmektedir. TFEU’nun 109. maddesinde; 108. maddenin üçüncü fıkrasının (başvuru ve onay prosedürü) uygulanma koşulları ve bu usulden muaf tutulan yardım kategorilerinin belirlenmesi yetkisi Konsey’e verilmiştir. TFEU’nun 109. maddesi aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

“Konsey, Komisyon’un önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu’na danıştıktan sonra, 107 ve 108. maddelerin uygulanması için gerekli tüzükleri çıkarabilir ve özellikle 108. maddenin 3. paragrafının uygulanma koşullarını ve bu usulden muaf tutulan destek kategorilerini belirleyebilir.”

TFEU’nun 108. maddesinin dördüncü fıkrasında ise; Konsey tarafından başvuru ve onay prosedüründen muaf tutulabileceği belirlenen devlet yardımı kategorilerine ilişkin tüzükleri kabul etme yetkisi Komisyon’a tanınmıştır. TFEU’nun 108. maddesinin dördüncü fıkrası aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

“Komisyon, Konsey’in bu maddenin 3. paragrafında öngörülen usulden muaf tutulabileceğini 109. madde uyarınca belirlediği devlet desteği kategorilerine ilişkin tüzükler kabul edebilir.”

⁶⁴ Devlet yardımları konusunda uygulanabilir kurallar listesi için bkz. ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html

Söz konusu düzenlemelerden anlaşılacağı üzere; başvuru ve onay prosedürü hakkında devlet yardımlarına ilişkin kategorileri belirleme yetkisi Konsey'e ait olup Konsey tarafından belirlenen yardım kategorileri kapsamında tüzükleri kabul etme yetkisi ise Komisyon'a tanınmıştır. Bu çerçevede Kurucu Antlaşma'nın anılan hükümleri doğrultusunda ilgili devlet yardımı kategorileri Konsey'in 994/98 sayılı Tüzüğü⁶⁵ ile belirlenmiştir. Yine anılan Konsey tüzüğünde, belirlenen kategorilerdeki devlet yardımlarının başvurudan muaf tutulabileceğine ilişkin Tüzük çıkarma yetkisi Komisyon'a tanınmıştır.

1.2.4.1 İhmal Edilebilirlik Tüzüğü (*De Minimis Regulation*)

Komisyon tarafından; TFEU'nun 108 nci maddesinin dördüncü fıkrası ile yukarıda anılan Konsey tüzüğüne dayanılarak *De Minimis Regulation* olarak adlandırılan 1407/2013 sayılı Tüzük⁶⁶ çıkartılmıştır. Buna göre belirli eşik değerleri aşmayan ve belirli nitelikteki devlet yardımları başvuru ve onay prosedürünün dışında bırakılmıştır.

Söz konusu tüzükte, bir teşebbüse yapılan ve 3 mali yılda nakit hibe karşılığı toplam 200.000 Euro miktarını aşmayan devlet yardımlarının, ihmal edilebilir (*de minimis*) yardım olduğu düzenlenmiştir. Genel olarak üst sınır 200.000 Euro olarak belirlenmesine karşın, kara yolu taşımacılığı ve kredi garantileri için farklı tavan uygulamaları belirlenmiştir. Ayrıca Tüzük'te yer alan düzenlemelerin, tarım ve balıkçılık sektörü dışında tüm sektörlerle uygulanabileceği düzenlenmiştir.

Bununla birlikte, ihracata dayalı faaliyetler için yapılacak yardımlar ve ithal ürünler yerine yerli ürünlerin kullanılması koşulunu içerecek şekilde yapılan yardımlar, Tüzük'ün kapsamı dışında kalmaktadır. Tüzük kapsamında *de minimis* yardım yapacak üye devletin Komisyon'a başvuru yapma ya da Komisyon'dan ön onay alma zorunluluğu olmamakla birlikte, yardıma ilişkin kayıtları tutmak ve istendiği zaman bilgi paylaşımında bulunmak yükümlülüğü bulunmaktadır. Aynı zamanda üye devletin, *de minimis* yardımdan

⁶⁵ Güncel Konsey Tüzüğü 2015/1588 (OJ L 248 24.9.2015)

⁶⁶ Commission Regulation N.1407/2013, OJ L 352, 24.12.2013

faydalanacak teşebbüse yapılan yardımın Tüzük kapsamında kaldığı ve toplam miktarı konusunda bilgi verme yükümlülüğü bulunmaktadır.

De Minimis Tüzüğü'nün temel amacı; düşük miktardaki devlet yardımlarını bildirim ve onay prosedüründen muaf tutarak hem üye devletin hem de Komisyon'un iş yükünü hafifletmektir. Bu sayede Komisyon daha detaylı inceleme gerektiren konulara yoğunlaşabilecektir⁶⁷.

İhmal edilebilir nitelikteki yardımlar için eşik değerler belirlenmesinin arkasında; düşük miktardaki yardımların TFEU'nun 107. maddesinde düzenlenen rekabeti bozma ve üye devletler arasındaki ticareti etkileme unsurlarını sağlamayacağı düşüncesi yer almaktadır. Ancak AB Mahkemeleri tarafından çeşitli kararlarda; 107. madde kapsamında rekabeti bozucu etkinin önemli ölçüde olması gerektiğinin düzenlenmediği, yardımın rekabeti bozması için miktarının önemli olmadığı, bu bakımdan düşük miktardaki yardımların düşük seviyede de olsa rekabeti bozucu etkisi olabileceği yönünde görüşlere yer verilmiştir⁶⁸.

Ayrıca, Tüzük'te düşük eşik değerler belirlenmesiyle yerel projelere yapılacak düşük miktardaki yardımların bu eşik değerlerin altında kalması amaçlanmıştır. Ancak kimi zaman sınır ötesi ticareti etkilemeyen yerel projelere sağlanan devlet yardımları, iç pazarla bağdaşır olmasına rağmen eşik değer üzerinde kalması nedeniyle onay prosedürüne tabi olmaktadır. Bu nedenle yardım miktarı üzerinden eşik değerler belirlenmesi uygulamasına ek olarak yerellik testi yapılması önerileri de bulunmaktadır⁶⁹.

1.2.4.2 Genel Blok Muafiyet Tüzüğü (*General Block Exemption Regulation*) (GBER)

Devlet yardımlarının modernizasyonu ile ilgili reform paketinde⁷⁰ ortaya konulan; güçlendirilmiş, dinamik ve rekabetçi bir iç pazarda büyümeyi teşvik etmek ve iç pazara

⁶⁷ Hofmann, Micheau, s:158; Ayrıca bkz. Tüzük hakkındaki Komisyonun Basın Bülteni ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_1293 (Erişim:25.11.2020)

⁶⁸ Hofmann, Micheau s:159

⁶⁹ İbid, s:160

⁷⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU State Aid Modernisation (SAM), eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52012DC0209 (Erişim:28.11.2020)

etkisi büyük yardımların incelenmesine odaklanmak gibi amaçların bir sonucu olarak, önceki muafiyet düzenlemelerinde köklü değişiklikler ve eklemeler yapılmış ve böylece Komisyon tarafından Genel Blok Muafiyet Tüzüğü (*General Block Exemption Regulation*) (GBER) olarak adlandırılan 651/2014 sayılı Tüzük⁷¹ çıkartılmıştır. 2020 yılı sonunda yürürlük tarihinin sona ereceği düzenlenen GBER'in yürürlük tarihi, Komisyon kararıyla 3 yıl uzatılmış ve GBER hükümlerinin 2023 yıl sonuna kadar uygulanması öngörülmüştür⁷². GBER sayesinde; üye devletlerin, Komisyon'un ön onayına tabi olmadan daha yüksek miktarlarda ve daha fazla sayıda yardım yapabilmesi ve bu sayede üzerlerindeki idari yükün azaltılması, aynı zamanda yardımdan faydalananlar açısından da hukuki belirlilik sağlanması amaçlanmıştır⁷³. GBER kapsamının zaman içerisinde genişletilmesiyle, Komisyon'un devlet yardımlarının izlenmesinde ön denetim yerine sonradan denetim yöntemini tercih ettiği değerlendirilmektedir⁷⁴. GBER'in yasal dayanağı yine TFEU'nun 108 nci maddesinin dördüncü fıkrası ile 994/98 sayılı Konsey Tüzüğüdür.

De Minimis Tüzüğü'nden farklı olarak, GBER'in kapsamı birinci maddede sayılan; bölgesel yardımlar, KOBİ'lere yapılacak yardımlar, araştırma ve geliştirme, eğitim gibi 14 farklı kategori ile sınırlandırılmıştır. De Minimis Tüzüğü ile benzer şekilde, tarım ve balıkçılık sektörü, ihracata dayalı faaliyetler için yapılacak yardımlar ve ithal ürünler yerine yerli ürünlerin kullanılması koşulunu içerecek şekilde yapılan yardımlar, GBER'in kapsamı dışında bırakılmıştır. Bununla birlikte, zor durumdaki teşebbüslere yapılan yardımlar ile daha önce iç pazarla bağdaşmayan bir devlet yardımı yapılması nedeniyle geri ödeme sürecinde olan teşebbüslere yapılan yardımlar da belirli istisnalar dışında GBER'in kapsamı dışında bırakılmıştır⁷⁵.

Yine De Minimis Tüzüğü'nden farklı olarak, bildirim ve onay prosedüründen muafiyet için genel bir eşik değer belirlenmemiş olup tüzük kapsamında kalan her kategori için ayrı eşik değerleri belirlenmiştir. GBER'in dördüncü maddesinde düzenlenen bu eşik değerler 2.000.000-100.000.000 Euro arasında değişmektedir. GBER kapsamında muaf tutulan yardım uygulanmaya başlamadan 20 iş günü öncesine kadar,

⁷¹ Commission Regulation (EU) No 651/2014, OJ L 187, 26.6.2014

⁷² ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1247

⁷³ Tüzük hakkında Komisyon Basın Bildirimi ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_587 (Erişim:29.11.2020)

⁷⁴ Hofmann, Micheau s:329

⁷⁵ Department for Business, Innovation & Skills (UK) , *State Aid Manual*, 2015, s:25

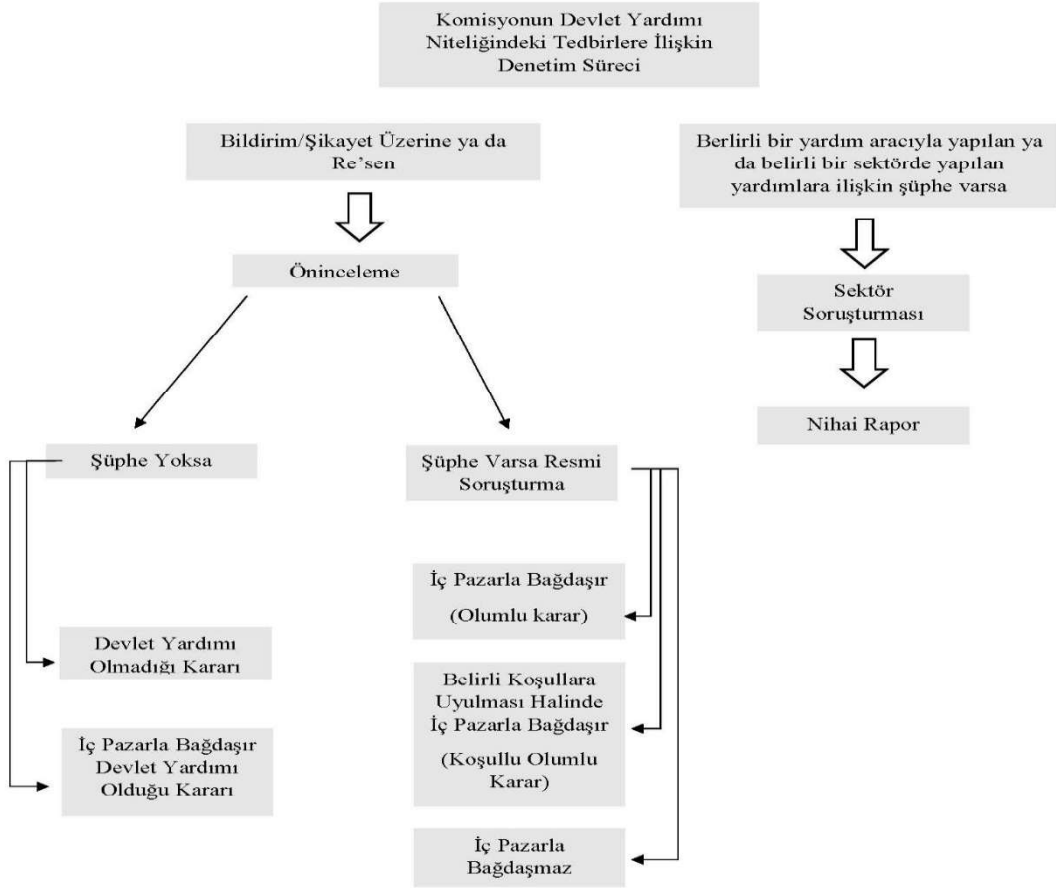
yardım tedbirine ilişkin özet bilgiler standart formatta elektronik ortamda bildirilmektedir. Bu bildirim, TFEU md. 108/3'te öngörülen Komisyon'un ön incelemesi ve onayına tabi bir bildirim değildir.

1.2.5 Yardım Niteliğindeki Tedbirlerin Denetlenmesi

Önceki başlıklarda detayları belirtildiği üzere TFEU; AB'nin rekabet politikası kapsamında iç pazardaki rekabetin bozulmaması ve üye ülkeler arası ticaretin olumsuz etkilenmemesi adına, teşebbüslere seçici nitelikte avantaj sağlanarak devlet yardımıyla bulunmasına ilişkin devlet yardımı yasağını içermektedir. Ancak, bazı durumlarda, iyi işleyen bir ekonominin sağlanması ve piyasa aksaklıklarının telafi edilmesi için devlet müdahalesi gerekli görülmektedir. Bu nedenle devlet yardımı yasağının yanı sıra TFEU'da, devlet yardımı yoluyla desteklenebilecek ve iç pazar ile uyumlu olduğu kabul edilen bazı istisnai düzenlemeler bulunmaktadır⁷⁶. AB devlet yardımlarına ilişkin kuralların uygulanmasından, bu konu hakkında gerekli inceleme ve değerlendirmenin yapılmasından Komisyon sorumludur. Komisyonun birimlerinden Rekabet Genel Müdürlüğü (*Directorate-General for Competition*) genel olarak devlet yardımları kurallarının uygulanmasından sorumludur⁷⁷. Komisyon'un bu konudaki tüm kararları, AB Genel Mahkemesi ve nihayetinde ABAD incelemesine tabidir. Devlet yardımı niteliğindeki yardımlara ilişkin Komisyon'un denetim süreci aşağıdaki gibidir.

⁷⁶ Bkz. 1.2.2 numaralı başlık

⁷⁷ 1 Haziran 2020 tarihi öncesi, Tarım ve Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü ve Denizcilik ve Balıkçılık Genel Müdürlükleri tarım ve balıkçılık sektörlerinde devlet yardımı kurallarının uygulanmasından sorumlu iken 1 Haziran 2020 itibarıyla bu alanlarda devlet yardımı kontrolünden Rekabet Genel Müdürlüğü sorumludur. Bkz. ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html (Erişim: 04.12.2020)



Şekil 4: Komisyon'un devlet yardımı niteliğindeki tedbirlere ilişkin denetim süreci

1.2.5.1 Ön İnceleme Süreci

AB Kurumları tarafından devlet yardımına ilişkin inceleme ve değerlendirme, devlet yardımı niteliğindeki tedbirlerin uygulanmadan önce Komisyon'a bildirim ile başlamaktadır. Daha önce bahsedildiği üzere, TFEU'nun 108 nci maddesinin üçüncü fıkrası ile 2015/1589 sayılı Konsey Tüzüğü gereğince üye devletlerin yardım niteliğindeki tedbirleri uygulamadan önce Komisyon'a bildirmesi ve Komisyon'un onayını alması gerekmektedir. Bildirim ve onay usulünün istisnaları ise de minimis yardımlar, blok muafiyeti kapsamındaki yardımlar ve Komisyon tarafından daha önce onaylanmış yardım programı kapsamında yapılan yardımlardır. Bununla birlikte, TFEU 107/1'de düzenlenen devlet yardımı unsurlarını taşımayan nitelikteki tedbirlerin bildirilmesine de gerek yoktur.

Bildirim yükümlülüğü kapsamında kalmasına rağmen bildirim yapılmadan ve onay alınmadan uygulanan devlet yardımları, 2015/1589 sayılı Konsey Tüzüğünde yasadışı yardım “*unlawful aid*” olarak tanımlanmıştır. Ancak, yardım niteliğindeki bir tedbirin bildirim ve onay prosedürü işletilmeden yapılması, o yardımın doğrudan iç pazarla bağdaşmayan bir yardım olduğu sonucunu doğurmamaktadır. Bu bakımdan, üye devlet tarafından bildirimi yapılmayan yasadışı tedbirin TFEU 107/2 ve 107/3 kapsamında iç pazarla bağdaşır bir yardım olup olmadığı konusunda Komisyon’un inceleme ve değerlendirme yapması gerekmektedir⁷⁸.

Üye devlet tarafından devlet yardımı niteliğindeki tedbire ilişkin bildirim yapılması neticesinde Komisyon tarafından konuya ilişkin ön inceleme başlatılır. Kural olarak ön inceleme süreci başvurunun tamamlanmasından itibaren iki ay içerisinde tamamlanır. Başvurunun tamamlanmasından sonra iki ay içerisinde konu hakkında karar verilmemiş ise, yardımın Komisyon tarafından onaylandığı kabul edilir⁷⁹. Bildirime tabi olmasına rağmen üye devlet tarafından bildirim yapılmayan yasadışı yardıma ilişkin ön inceleme süreci, Komisyon’a bir şikayetin ulaşması ya da Komisyon’un resen bir soruşturma açmasıyla başlar⁸⁰.

Ön inceleme sonrası Komisyon tarafından; incelemeye konu tedbirin bir devlet yardımı olmadığı ya da söz konusu tedbirin devlet yardımı olmakla birlikte TFEU 107 nci maddesinin ikinci veya üçüncü fıkraları kapsamında iç pazarla bağdaşır olduğuna ilişkin bir şüphe olmadığı tespit edilirse, yardımın uygulanmasına onay verilir.

1.2.5.2 Resmi Soruşturma Süreci

Ön inceleme aşamasında, incelemeye konu yardımın iç pazarla bağdaşır olup olmadığı konusunda şüphe bulunması halinde Komisyon resmi soruşturma sürecinin başlatılmasına karar verir⁸¹. Ayrıca, Komisyon tarafından daha önce onaylanmış bir yardımın kötüye kullanıldığına tespiti halinde yine resmi soruşturma süreci başlatılır. AB’ye katılım öncesi dönemde başlayan ve hali hazırda uygulanan devlet yardımları ile daha önce onaylanmasına rağmen yürürlükteki kurallara göre iç pazarla bağdaşmayan

⁷⁸ Schutze, s:42

⁷⁹ 2015/1589 sayılı Konsey Tüzüğü’nün 4 üncü maddesinin beşinci ve altıncı fıkraları

⁸⁰ Hofmann, Micheau s:357

⁸¹ Schutze, s:43

devlet yardımlarının, mevcut kurallara uygun hale getirilmesi için Komisyon tarafından üye ülkelere birtakım tedbirlerin alınması hususu bildirilir. Üye ülkelerin bu tedbirlere uymaması halinde Komisyon tarafından yine resmi soruşturma süreci başlatılır. Resmi soruşturma prosedürünün sonuçlandırılması için zorunlu bir süre öngörülmemiştir, bu sürecin sonuçlandırılması üye ülkenin işbirliği seviyesine ve dosyanın karışıklığına bağlı olarak değişmektedir. Komisyon tarafından yürütülen bu sürecin sonucunda; yardımın iç pazarla bağdaşır olduğu yönünde (*olumlu karar*), uygulama aşamasındaki kararda belirtilen koşullara uyulması halinde yardımın iç pazarla bağdaşır olduğu yönünde (*koşullu karar*) veya yardımın iç pazarla bağdaşmadığı ve uygulanamaz olduğu (*olumsuz karar*) yönünde karar verilebilir. Resmi soruşturma süreci sonucunda olumsuz karar verilmiş ise soruşturmaya konu yardım kapsamında yapılan ödemeler geri alınır⁸².

1.2.5.3 Sektör Soruşturmaları

2015/1589 sayılı Konsey Tüzüğü'nün 25 inci maddesinde; belirli bir yardım aracıyla yapılan yardımların ya da belirli bir sektörde yapılan yardımların, iç pazardaki rekabeti kısıtladığı ya da bozduğu yönünde makul bir şüphesi olması halinde, Komisyon'un ilgili yardım aracı ya da sektör hakkında soruşturma yapabileceği düzenlenmiştir. Söz konusu soruşturmaların yürütülmesi adına Komisyon tarafından ilgili üye devletlerden, teşebbüs ya da teşebbüs birliklerinden soruşturmanın gerekçeleri de belirtilerek bilgi ve belge istenebilir. Sektör soruşturmasının sonuçları, ilgili üye devlet ve teşebbüslerin yorumlarına açık olacak bir raporla yayımlanmaktadır. Soruşturmadan elde edilen bilgiler Tüzük kapsamındaki diğer süreçlerde kullanılabilir. Ayrıca süresi içerisinde istenilen bilgiyi sunmaması nedeniyle teşebbüslere (üye devletlere değil) para cezası yaptırımını da uygulanabilmektedir⁸³.

Komisyon tarafından devlet yardımı bakımından ilk sektör soruşturması 29 Nisan 2015 tarihinde elektrik piyasasında kapasite mekanizmaları üzerinde başlatılmıştır⁸⁴.

⁸² ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/state_aid_procedures_en.html (Erişim: 04.12.2020)

⁸³ Hofmann, Micheau s:367

⁸⁴ Bkz. ec.europa.eu/competition/sectors/energy/state_aid_to_secure_electricity_supply_en.html#2 (Erişim 05.12.2020); Ayrıca detaylı bilgi için bkz. 4.1.2 numaralı başlık

1.2.6 Yaptırımlar

Komisyon'un inceleme için teşebbüslerden bilgi talep etmesi halinde, kasten veya ağır kusurları nedeniyle yanlış veya yanıltıcı bilgi sunan teşebbüslere bir önceki yıl cirolarının %1'ini aşmayacak şekilde para cezası verme yetkisi bulunmaktadır⁸⁵. Yine, Komisyon doğru ve tam bilgi sunmayan teşebbüsler hakkında, doğru ve tam bilgi sunulana kadar bir önceki yılın ortalama günlük cirosunun %5'ini aşmayacak şekilde, dönemsel para cezası kararı vermeye yetkilidir. Para cezası kararı alınması için ihlalin gerçekleştiği tarihten itibaren 3 yıllık zamanaşımı süresi öngörülmüştür. Devam eden ve tekrar eden ihlaller için zamanaşımı süresi, ihlalin kesintiye uğradığı tarihte başlamaktadır⁸⁶.

Bildirim ve onaya tabi bir devlet yardımı niteliğindeki tedbirin onay alınmadan uygulanması, yani yasadışı bir yardımın varlığı halinde bu yardım niteliğindeki tedbirin uygun olup olmadığı Komisyon tarafından değerlendirilecektir. Yasadışı yardımın uygunluğunun değerlendirilmesi aşamasında Komisyon'un, yardımın uygunluğu konusunda bir karar verinceye kadar yardımın askıya alınması ya da yapılan yardımın geçici olarak geri alınması yönünde tedbir kararı verme yetkisi bulunmaktadır. Bu aşamada Komisyon'un erteleme kararı vermesi için herhangi bir koşul öngörülmemiş iken geçici olarak geri alma kararı verebilmesi için; incelemeye konu tedbirin devlet yardımı niteliği taşıdığına bir şüphe olmaması, rakip bir teşebbüse esaslı ve telafisi mümkün olmayan zarar vereceği yönünde ciddi şüphe olması ve durumun aciliyet gerektirmesi koşullarının birlikte gerçekleşmesi aranmaktadır⁸⁷.

Yasadışı yardım hakkında Komisyon'un incelemesi sonucu vereceği nihai kararında; yardımın uygun olmadığının tespiti halinde Komisyon, üye devlet tarafından yapılan yardımın geri ödenmesine karar verir. İnceleme aşamasında yapılan yardımın geçici geri alınması yönünde karar verilmesi Komisyon'un takdirinde iken inceleme sonucu yasadışı yardımın uygun olmayan bir yardım olduğuna karar verilmesi halinde Komisyon yapılan ödemelerin geri alınmasına karar vermek zorundadır. Ancak genel bir Birlik hukuku ilkesine aykırılık teşkil edecekse, Komisyon yardımın geri alınmasını talep

⁸⁵ 2015/1589 sayılı Konsey Tüzüğü'nün 8. maddesi

⁸⁶ 2015/1589 sayılı Konsey Tüzüğü'nün 18. maddesi

⁸⁷ 2015/1589 sayılı Konsey Tüzüğü'nün 13. maddesi

etmeyecektir. Ayrıca yardımın geri alınması kararında, faydalanıcıya yardımın verildiği tarihten geri ödeme tarihine kadar işleyecek uygun bir faiz de kararlaştırılır⁸⁸. Komisyon'un geri almaya yönelik kararları, yardımın faydalanıcıya verildiği günden itibaren on yıllık zamanaşımı süresine tabidir. Komisyon ya da üye devletin yardımı geri almaya yönelik her türlü işlemi ile zamanaşımı süresi kesilecektir. Komisyonun kararının ABAD'a taşınması halinde ise zamanaşımı süresi duracaktır⁸⁹.

Ayrıca, uygun bir yardımın faydalanıcı tarafından kötüye kullanıldığıının tespiti halinde de Komisyon'un resmi soruşturma prosedürü başlatma, yardımın ertelenmesi yönünde tedbir kararı verme ve yardımın geri alınmasına yönelik karar verme yetkisi bulunmaktadır⁹⁰.

⁸⁸ 2015/1589 sayılı Konsey Tüzüğü'nün 16. maddesi

⁸⁹ 2015/1589 sayılı Konsey Tüzüğü'nün 17. maddesi

⁹⁰ 2015/1589 sayılı Konsey Tüzüğü'nün 20. maddesi

İKİNCİ BÖLÜM

2. ÜLKEMİZ MEVZUATINDA DEVLET YARDIMLARININ İZLENMESİ VE DENETLENMESİ

Tezimizin birinci bölümünde AB müktesebatı kapsamında Kurucu Antlaşma ve genel düzenlemeler çerçevesinde, devlet yardımı niteliğindeki tedbirlerin unsurları, devlet yardımlarının hangi hallerde iç pazarla bağdaşır kabul edilebileceği, devlet yardımı niteliğindeki tedbirlerin izlenmesi ve denetlenmesi konuları incelenmiştir. Bu bölümde; devlet yardımlarının izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin ülkemiz mevzuatı incelenecektir. Devlet yardımı kurallarının, hukukumuza üyelik süreci nedeniyle aktarıldığı göz önüne alınarak bu bölümde, üyelik sürecinde Türkiye ve AB arasında imzalanan sözleşmelere ve taraflarca oluşturulan diğer belgelere, mevzuat uyumlaştırma sürecine, AB raporlarında yer alan konuya ilişkin değerlendirmelere de genel bir çerçevede yer verilecektir.

2.1 Avrupa Birliğine Üyelik ve Mevzuat Uyum Süreci

1951 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu (AKÇT) kuran Belçika, Federal Almanya, Lüksemburg, Fransa, İtalya ve Hollanda'dan oluşan 6 üye ülke tarafından, 1957 yılında Roma Anlaşması imzalanarak Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) kurulmuştur. AET'nin kurulmasından kısa bir süre sonra, 1959 yılında, Türkiye tarafından Topluluğa ortaklık talebinde bulunulmuştur. AET Bakanlar Konseyi tarafından Türkiye'nin yapmış olduğu başvuru kabul edilerek üyelik koşulları gerçekleşinceye kadar geçerli olacak bir ortaklık anlaşması imzalanması önerilmiştir. Bunun üzerine, Topluluk ile Türkiye arasında 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara Antlaşması imzalanmış ve Antlaşma 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir⁹¹.

Türkiye'nin AET'ye tam üyeliğinin amaçlandığı Ankara Antlaşması'nda, AET'ye entegrasyon için hazırlık, geçiş ve nihai dönem olmak üzere üç aşama öngörülmüştür. "Hazırlık Dönemi" olarak belirlenen ilk dönem Anlaşma'nın yürürlüğe girdiği 1 Aralık 1964 tarihi itibarıyla başlamıştır. Taraflar arasındaki ekonomik farklılıkları azaltmaya

⁹¹ ab.gov.tr/files/5%20Ekim/turkiye_avrupa_birligi_iliskileri_kronolojisi.pdf (Erişim:08.12.2020)

yönelik bu dönemde, Türkiye herhangi bir yükümlülük üstlenmemiştir. Ortaklık ilişkisinin sürdüğü bu dönem 1970 yılında imzalanan ve 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol⁹² ile birlikte sona ermiş ve Ankara Antlaşması'nda ikinci dönem olarak öngörülen Geçiş Dönemine ilişkin koşullar belirlenmiştir. Bu dönemde taraflar arasında sanayi ürünleri, tarım ürünleri ve kişilerin serbest dolaşımının sağlanması ve Gümrük Birliği'nin tamamlanması öngörülmüştür. 1971 yılı itibarıyla, Topluluk tarafından bazı petrol ve tekstil ürünleri dışında Türkiye'den ithal edilen tüm sanayi mallarına uygulanan gümrük vergileri ve miktar kısıtlamaları tek taraflı olarak sıfırlanmıştır. Türkiye'nin de Topluluk kaynaklı sanayi ürünlerinde gümrük vergilerini tedricen sıfırlaması öngörülmüş ve böylece Gümrük Birliği'nin fiilen yürürlüğe girmesi için 22 yıllık bir süre tanınmıştır⁹³.

Ankara Antlaşması'nda öngörülen ikinci döneme geçişi sağlayan 1973 sayılı Katma Protokol'ü hükümleriyle, AB hukukunda yer alan devlet yardımları kavramının Türkiye açısından önem arz etmeye başladığını söylemek mümkündür. 1973 tarihli Katma Protokol'de; Gümrük Birliği aracılığıyla Türkiye'nin ekonomi politikasının Topluluk politikaları ile uyumlaştırılmasına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Katma Protokol'ün devlet yardımlarına ilişkin 43 üncü maddesinin ikinci fıkrasında “*Geçiş döneminde Türkiye, Topluluğu kuran Anlaşma'nın 92. maddesinin 3 (a)*⁹⁴ 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.” hükmüne yer verilmiştir⁹⁵. Katma Protokol'ün anılan hükmü gereğince; geçiş döneminde Türkiye tarafından sağlanan tüm devlet yardımlarının, Topluluk'un ortak çıkarına aykırı düşmemek kaydıyla ortak pazarla bağdaşır olarak değerlendirildiğini söylemek mümkündür⁹⁶.

14 Nisan 1987 tarihinde, Türkiye tarafından Ankara Antlaşması'nda öngörülen süreçlerin tamamlanması beklenmeden üyelik başvurusunda bulunulmuştur. Başvuru

⁹² Protokol metni için bkz. ab.gov.tr/files/ardb/katma_protokol.pdf (Erişim 08.12.2020)

⁹³ ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html (Erişim:08.12.2020)

⁹⁴ Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma'nın md. 92/3 (a) , TFEU'da yapılan numaralandırmada md. 107/3 (a) denk gelmektedir. “TFEU md. 107/ 3. Aşağıdakilerin iç pazarla bağdaştığı kabul edilebilir: a) yaşam standardının anormal ölçüde düşük olduğu veya ciddi boyutta eksik istihdamın var olduğu bölgeler ile yapısal, ekonomik ve sosyal durumları göz önüne alınarak, 349. maddede belirtilen bölgelerin ekonomik gelişmesini teşvik etmeye yönelik destekler...”

⁹⁵ Aksan Ayduran, s:136

⁹⁶ Arif Esin, “Türkiye İçin DTÖ VE AB İle Uyumlu Devlet Yardımları (Teşvik) Sistemi Önerisi”, 2000, s:20 (Aktaran Aksan Ayduran, s.137)

neticesinde; Topluluk'un iç bütünleşmesi tamamlanmadan yeni bir üye kabul edilemeyeceği, Türkiye'nin Topluluk'a katılmaya ehil olmakla birlikte, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda gelişmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu nedenle, Topluluk tarafından üyelik müzakerelerinin tarihi belirlenmeden Ankara Anlaşması çerçevesinde ilişkilerin geliştirilmesi önerilmiştir. Bu öneri Türkiye tarafından da olumlu değerlendirilmiş ve Gümrük Birliği'nin Katma Protokol'de öngörüldüğü şekilde 1995 yılında tamamlanması için gerekli hazırlıklara başlanmıştır⁹⁷.

2.1.1 1/95 Ortaklık Konseyi Kararı (Gümrük Birliği Kararı)

Ankara Anlaşması ile belirlenen amaçlara ulaşılmasını sağlamak, ortaklık ilişkisinin uygulanmasına ve geliştirilmesine yönelik her türlü düzenlemeyi yapmak üzere temel karar organı olarak bir Ortaklık Konseyi oluşturulmuştur. Ortaklık Konseyi üyeleri; Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'ni temsil eden üyeler, AB üyesi devletlerin hükümetlerini temsil eden üyeler ve Konsey ile Avrupa Komisyonu'ndan katılan üyelerden oluşmaktadır. Ortaklık Konseyi'nin dönem başkanlığının altı aylık sürelerle bir AB temsilcisi ve bir Türk temsilci tarafından sırayla yapılması ve en az altı ayda bir Bakanlar düzeyinde toplanması öngörülmüştür. Ortaklık Konseyi'nde Türkiye ve AB'nin bir oyu bulunmakta ve kararlar oybirliği ile alınmaktadır. Dolayısıyla bir tarafın olumsuz oyu bulunması halinde karar alınmasına imkân bulunmamaktadır⁹⁸.

Ankara Antlaşması'nda, Türkiye'nin AET'ye entegrasyonu için belirlenen üç dönemin sonuncusunda, Türkiye ile AET arasında bir gümrük birliğinin tesis edilmesi öngörülmüştür. Ortaklık Konseyi'nin 6 Mart 1995 tarihinde yapılan toplantısında Gümrük Birliği Kararı olarak da anılan 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı (OKK)⁹⁹ alınmıştır. Böylece, Katma Protokol'de öngörülen 22 yıllık Geçiş Dönemi, 1 Ocak 1996 tarihi itibarıyla son bulmuş ve Türkiye'nin AB'ye katılımı yolunda son döneme girilmiştir¹⁰⁰.

1/95 sayılı OKK'da Ankara Antlaşması'nda belirtilen klasik gümrük birliğinin ötesinde yükümlülükler getirilmiştir. Bu bağlamda, OKK'da, gümrük vergilerinin

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ortaklık Konseyi ab.gov.tr/ortaklik-konseyi_272.html; Ortaklık Konseyi Kararları için bkz. ab.gov.tr/ortaklik-konseyi-kararlari_116.html (Erişim:08.12.2020)

⁹⁹ mfa.gov.tr/1-95-sayili-ortaklik-konseyi-karari-gumruk-birligi-karari.tr.mfa (Erişim:08.12.2020)

¹⁰⁰ ab.gov.tr/gumruk-birligi_46234.html (Erişim:09.12.2020)

kaldırılmasının ve üçüncü ülkelere uygulanan ortak gümrük tarifesine uyum sağlanmasının yanı sıra taraflar arasında haksız rekabet avantajı sağlamasına neden olabilecek tüm bozucu mekanizmaların kaldırılması anlayışı da mevcuttur¹⁰¹.

1/95 sayılı OKK'nın amacı Kararın 1. maddesinde “*Gümrük Birliği'nin son döneminin uygulamaya konmasına ilişkin kuralları belirlemek*” olarak ifade edilmiştir. OKK'nın “*Yasaların Yakınlaştırılması*” başlıklı 4. Kısımının 2. bölümünün, “*Gümrük Birliğinin Rekabet Kuralları*” başlığı altında yer alan 34. maddesinde devlet yardımlarına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. OKK'nın 34. maddesinin birinci fıkrası; “*Topluluk Üyesi Devletler'in 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 Birliğinin iyi işleyişiyle bağdaşmaz.*” şeklinde düzenlenmiştir. Anılan maddede, TFEU md. 107/1'de düzenlenen devlet yardımına ilişkin unsurlara benzer şekilde yer verildiği görülmektedir. Ancak OKK'da, TFEU md. 107/1'de yer alan “iç pazarla bağdaşmama” kavramı yerine “*Gümrük Birliğinin iyi işleyişiyle bağdaşmama*” kavramına yer verildiği görülmektedir.

Birinci bölümde belirtildiği üzere, TFEU çerçevesinde devlet yardımı unsurlarını taşıyan tedbirlere ilişkin yasak mevcuttur. Bununla birlikte, hangi devlet yardımlarının kendiliğinden iç pazara uygun kabul edildiği ve hangi devlet yardımlarının inceleme sonrası iç pazara uygun kabul edilebileceği de yine TFEU'da düzenlenmiştir. OKK 34/1'de de genel bir devlet yardımı yasağı düzenlenmiş olmasına karşın ikinci ve üçüncü fıkralarda bu yasağın istisnalarının, yine TFEU ile paralel bir şekilde (iç pazar yerine gümrük birliğinin işleyişi kavramı kullanılarak) düzenlendiği görülmektedir.

OKK'nın 34. maddesinin ikinci fıkrasında, kendiliğinden gümrük birliğinin iyi işleyişiyle bağdaşan düzenlemelere yer verilmiştir. Anılan fıkrada TFEU md. 107/2'de düzenlenen (a), (b) ve (c) bentlerine yer verilmekle birlikte, bunlara ek olarak (d) bendinde “*Topluluk ile Türkiye arasındaki ticaret koşullarını ortak çıkara ters düşecek ölçüde olumsuz etkilememek kaydıyla, bu Karar'ın yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıl*

¹⁰¹ İbid

süreyle Türkiye'nin görece az gelişmiş bölgelerinin ekonomik gelişmesini desteklemek üzere verilen yardımlar” da gümrük birliğiyle bağdaşır yardım olarak düzenlenmiştir.

OKK'nın 34. maddesinin üçüncü fıkrasında, yine TFEU md. 107/3 ile benzerlik gösterecek şekilde, inceleme sonucu gümrük birliğiyle bağdaşır kabul edilebilecek devlet yardımları konusu düzenlenmiştir. Bununla birlikte, TFEU'da yer alan düzenlemeden farklı olarak OKK'ya özgü bir hüküm de anılan fıkranın (c) bendinde yer almaktadır. Söz konusu bentte *“bu kararın yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıl süreyle, Katma Protokol'ün 43. Maddesinin 2. fıkrasına uygun olarak Gümrük Birliği'nin kurulmasının gerekli kıldığı yapısal uyumu sağlamaya yönelik yardımlar”* da gümrük birliğiyle bağdaşabilecek yardımlar arasında sayılmıştır.

Ayrıca, TFEU md. 107/3 kapsamındaki yardımları değerlendirme yetkisi TFEU'da açıkça Komisyon'a tanınmış iken OKK'da açıkça belirtilmemesine rağmen OKK kapsamında yardımları değerlendirme yetkisinin zımnen Ortaklar Konseyi'ne tanındığı değerlendirilmektedir¹⁰².

OKK'nın 39. maddesinin birinci fıkrası ile ikinci fıkrasının (a) ve (b) bentleri, devlet yardımına ilişkin mevzuatın uyumlaştırılması ve mevzuatı uygulayacak merciin oluşturulmasına ilişkindir. 39. maddenin ikinci fıkrasının (c), (d), (e) ve (f) bentlerinde ise devlet yardımına ilişkin Türkiye'nin yükümlülükleri belirlenmiştir. Anılan düzenlemeye göre, yardımların yasallığı bildirim şartına bağlanmıştır¹⁰³. OKK'nın 39/2 maddesinin (c) bendinde OKK'nın yürürlüğe girmesinden önce tekstil ve giyim sektörüne verilen tüm yardımların Topluluk'un devlet yardımı kurallarına uygun hale getirilmesi ve uyarlanan yardımların Topluluk'a bildirilmesi, (d) bendinde tekstil ve giyim sektörü dışında kalan yardım programlarının OKK'nın yürürlüğe girmesinden itibaren iki yıl içerisinde Topluluk'un devlet yardımı kurallarına uygun hale getirilmesi, (e) bendinde ise hali hazırda yürürlükte bulunan ve uyarlamaya tabi tutulan tüm yardım programlarının OKK'nın yürürlüğe girmesinden itibaren iki yıl içerisinde Topluluk'a bildirilmesi, ayrıca yeni bir devlet yardımı niteliğindeki programın kabul edilmesi halinde bu programın

¹⁰² Tunay Köksal, “Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Devlet Yardımlarının Hukuki Çerçevesi”, Temmuz-Ağustos-Eylül 2001, Rekabet Dergisi, Sayı:7,s: 14

¹⁰³ Aksan Ayduran, s:149

içeriğinin de Topluluk'a en kısa süre içerisinde bildirilmesi yükümlülükleri düzenlenmiştir.

OKK'nın 39. maddesi kapsamında yasadışı bir yardımın varlığı durumunda, bu yardıma uygulanacak kurallar maddenin üçüncü ve dördüncü fıkralarında düzenlenmiştir. Üçüncü fıkra da Topluluk'a, Türkiye'nin yardımlarına ilişkin itiraz hakkı; dördüncü fıkra da AB'ye üye bir devlet tarafından verilen yasadışı bir yardımın varlığı halinde, Türkiye'ye itiraz hakkı tanınmıştır. Üçüncü fıkraya göre, Topluluk'un Türkiye'ye yaptığı itirazın sonucu sorunun çözüme kavuşturulmaması halinde tarafların konuyu hakeme götürme hakkı bulunmaktadır. Dördüncü fıkra da ise Türkiye tarafından Ortaklık Konseyi'ne yapılan itirazın çözüme kavuşturulmaması halinde konunun ABAD'a götürülebileceği düzenlenmiştir.

Yukarıda detaylarına yer verildiği üzere OKK'da; devlet yardımı kavramına unsurlarıyla birlikte yer verilmiş, kendiliğinden veya değerlendirme sonucu Gümrük Birliği ile bağdaşan yardım kategorileri ile AT ve Türkiye arasındaki yardımların bildirimine ilişkin esaslar ve ihtilafların çözümüne ilişkin usuller belirlenmiştir¹⁰⁴. Bununla birlikte, OKK'da devlet yardımlarına ilişkin mevzuat uyumlaştırma hususları da düzenlenmiş olup OKK'nın bu hükümlerine aşağıda yer verilmektedir.

2.1.2 Devlet Yardımlarına İlişkin Mevzuat Uyum Süreci

Devlet yardımları konusunda mevzuat uyum (yakınlaştırma) sürecine ilişkin yükümlülüklerin 1/95 sayılı OKK ile başladığını söylemek mümkündür. OKK'nın “*Yasaların Yakınlaştırılması*” başlıklı IV. Kısımında, Türkiye'nin mevzuatını Topluluk Hukuku ile uyumlaştırmasına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Türkiye, yasaların yakınlaştırılması başlığı altında devlet yardımlarını da kapsayan geniş bir alanda Topluluk kurallarını kendi mevzuatına aktarmayı kabul etmiştir¹⁰⁵. OKK'nın 39. maddesinin birinci fıkrası: “*Türkiye, Gümrük Birliği ile amaçlanan ekonomik bütünleşmeyi gerçekleştirmek amacıyla, rekabet kurallarıyla ilgili mevzuatının Avrupa Topluluğu mevzuatıyla bağdaştırılmasını ve etkili biçimde uygulanmasını sağlar.*” hükmünü haizdir. Anılan maddenin devamında ise yukarıda değinilen gümrük birliği ile

¹⁰⁴ İbid, s:150

¹⁰⁵ İbid, s:148

bağdaşmayan ve bağdaşan yardımlar ile bu konudaki ihtilafın çözümünde izlenecek yol belirtilmiştir.

1/95 sayılı OKK sonrası Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde yaşanan en önemli gelişmenin, 10-11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki'de gerçekleştirilen zirvede Türkiye'ye resmi adaylık statüsünün kazandırılması olduğu kabul edilmektedir. Türkiye'nin üyeliğe hazırlanmasında kısa ve orta vadede izlenecek yol haritası olarak kabul edilen ilk Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB)¹⁰⁶ 8 Mart 2001 tarihinde kabul edilmiştir. KOB'da rekabet başlığı altında kısa vadede: *“şeffaflık ve devlet yardımının düzenli gözetilmesine temel oluşturmak üzere devlet yardımı kontrolü sorumluluğunun belirlenmesini sağlayacak mevzuatın uyumlaştırılması”* ve orta vadede ise *“devlet yardımları ve bölgesel yardım şemaları ile ilgili AB müktesebatına uyumun tamamlanması ve tekeller ve özel haklardan faydalanan şirketler ile ilgili mevzuatın uyumlaştırılması”* hususlarına yer verilmiştir. Böylece kısa ve orta vadede Türkiye'nin devlet yardımları mevzuatını uyumlaştırması gereği vurgulanmıştır¹⁰⁷.

KOB'da belirlenen hedefler doğrultusunda AB müktesebatının belirlenmesine yönelik Türkiye'nin ilk Ulusal Programı 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir. 2001 yılı Ulusal Programında devlet yardımları konusunda; görevi, devlet yardımı uygulamalarının AB müktesebatında yer alan kriterlere uygunluğunu değerlendirmek olan milli düzeyde oluşturulacak bir Devlet Yardımları İzleme ve Denetleme Kurumuna ihtiyaç olduğu belirtilmektedir. Bununla birlikte, Türkiye ve AB arasındaki sosyal ve ekonomik farklardan ötürü devlet yardımlarına ilişkin AB müktesebatının Türkçe'ye tercümesi ile iç hukuka aktarılmasının uygun olmayacağı, mevzuat uyumunda AB ile teknik işbirliği sağlamak suretiyle Türkiye'ye yönelik devlet yardımları mevzuatının altyapısının oluşturulması gerektiği belirtilmiştir¹⁰⁸.

¹⁰⁶Katılım Ortaklığı Belgesi, adaylığı resmen kabul edilen ülkeler için Komisyon tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylandıktan sonra AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanan ve AB müktesebatının bir parçası olarak kabul edilen belgedir. Belgede üyelik için alınması gereken önlemler, kısa ve orta vadeli öncelikler şeklinde, siyasi kriterler, ekonomik kriterler ve AB müktesebatına uyum başlıkları altında sıralanır. Bkz. ab.gov.tr/46226.html (Erişim:14.12.2020)

¹⁰⁷ Ömrüye Aygün, “Avrupa Birliğinde Devlet Yardımları Sistemi ve Türkiye'ye Yansımaları”, Avrupa Birliği İlişkileri Genel Müdürlüğü Yayın No DPT: 2706, Nisan 2007, s:109

¹⁰⁸ 2001 yılı Ulusal Programı, 2001/2129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 24 Mart 2001 tarih ve 24352 Mükerrer sayılı Resmi Gazete s:155,156,435

2003 yılında AB tarafından KOB, Türkiye tarafından da Ulusal Program revize edilmiştir. 2003 tarihli KOB devlet yardımlarına ilişkin mevzuat uyumunun sağlanması ve devlet yardımları kontrolünün etkin bir şekilde uygulanması amacıyla bir kamu otoritesi kurulması kısa vadeli öncelikler arasında sayılmıştır. 2003 tarihli Ulusal Programda da AB müktesebatı ile uyumlaştırma konusunda yapılacak düzenlemeler somut takvimlere bağlanmıştır¹⁰⁹. 2003 tarihli Ulusal Programda; devlet yardımları denetiminden sorumlu olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının altında kurumsal bir yapılanma oluşturulacağı ve devlet yardımlarının izlenmesi ve denetimine ilişkin kanunun aynı yıl yürürlüğe gireceği, ikincil düzenlemelerin ise devlet yardımlarının denetiminden sorumlu otoritenin oluşturulmasını izleyen altı ay içerisinde yayımlanacağı öngörülmüştür¹¹⁰.

Devlet yardımlarına ilişkin mevzuat uyumlaştırılması ve devlet yardımlarının ulusal düzeyde izleme ve denetlenmesi için bir kurum oluşturulması hususuna, 2006 ve 2008 yılı Katılım Ortaklığı Belgelerinde de yer verilmiştir. 2008 yılı Ulusal Programında da mevzuat uyum tarihi olarak 2009 yılı belirlenmiştir. Avrupa Komisyon'u tarafından hazırlanan yıllık Türkiye Raporları¹¹¹ incelendiğinde; 2010 yılına kadar yayımlanan raporlarda, Türkiye'nin devlet yardımları alanında mevzuat uyumlaştırması konusunda somut ilerlemeler kaydetmediği, konu hakkında bir kanunun hazırlanarak yürürlüğe konulmadığı ve devlet yardımlarının izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin bir kurumun oluşturulamadığı hususlarının belirtildiği görülmektedir.

2.2 6015 sayılı Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun

Devlet yardımlarına ilişkin mevzuat uyum süreci, Türkiye'nin AB'ye üyelik süreciyle başlamış ve bu süreç içerisinde yaşanan gelişmelere yukarıda değinilmiştir. Öte yandan, 23 Ekim 2010 tarihli ve 27738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6015 sayılı Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun'un (Kanun) yürürlüğe

¹⁰⁹ Aygün, s:110

¹¹⁰ 2003 yılı Ulusal Programı, 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 Mükerrer sayılı Resmi Gazete s: 188

¹¹¹ 1998 yılından itibaren aday ülkelerin Kopenhag kriterlerine uyum konusunda kaydettiği gelişmeleri yıllık olarak değerlendiren bahse konu raporlar 2016 yılına kadar "İlerleme Raporu", sonrasında ise "Ülke Raporu" olarak adlandırılmıştır. Bkz. ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html (15.12.2020)

girmesiyle birlikte, AB kurucu antlaşmalarında yer alan devlet yardımlarına ilişkin düzenlemeler kanun düzeyinde ilk kez ülkemiz mevzuatına aktarılmıştır.

2.2.1 Kanun'un Amacı ve Kapsamı

Kanun'un genel gerekçesi incelendiğinde;

- Uyum sürecinde Türkiye'nin sağladığı gelişmelerin değerlendirildiği ilerleme raporlarında, devlet yardımları alanında tam uyumun ve şeffaflığın sağlanabilmesi için devlet yardımlarının kontrolünü etkin bir şekilde sağlayacak ulusal bir devlet yardımları izleme biriminin kurulması gerektiği hususunun vurgulandığı,
- Ülkemizde devlet yardımlarının farklı kurumlarca çeşitli mevzuat kapsamında ayrı ayrı hazırlanıp yürütüldüğü, AB devlet yardımı sistemi oluşturulması ve bu konuda tam uyumun sağlanabilmesi için devlet yardımı uygulamalarını ülke genelinde bütünsellik içinde takip edecek etkin bir izleme ve denetleme sisteminin kurulması gerektiği,
- Kanunla birlikte ülkemizde AB devlet yardımı kuralları ile uyumlu bir devlet yardımları sisteminin getirileceği, mevzuat uyumlaştırmasının yanı sıra uygulama sonuçlarının izlenmesi ve raporlanmasının da kanunda öngörüldüğü, böylece devlet yardımı niteliğindeki tedbirlerin ölçülebilirliğinin sağlanacağı, ayrıca kamuya maliyetinin tespit edilmesi suretiyle kamu kaynaklarının tahsisindeki etkinliğin artırılabilmesi, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanacağı ve mükerrer uygulamaların önlenilebileceği,

hususlarına yer verildiği görülmektedir.

Kanun'un gerekçesinde yer verilen hususlar incelendiğinde; devlet yardımı konusunda mevzuatın AB kurallarıyla uyumlu hale getirilmesinin, devlet yardımı uygulamalarının ülke genelinde etkin bir şekilde izlenmesi ve denetlenmesini sağlayacak bir otoritenin oluşturulmasının, devlet yardımlarının sonuçlarının izlenmesi ve raporlanmasıyla şeffaflık, hesap verilebilirlik ve kamu kaynaklarının etkin kullanımının artırılmasının hedeflendiği görülmektedir. Bu yönde Kanun'un amacı 1 nci maddesinde;

“devlet desteklerinin Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki anlaşmalara uygun olarak düzenlenmesini ve ilgili mercilere bildirimini sağlamak üzere ilke ve esasların belirlenerek desteklerin izlenmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasları tespit etmek” olarak düzenlenmiştir. Kanun’un amacı ve öngördüğü izleme ve denetim mekanizmaları AB mevzuatı ile uyumlu olsa da kapsamı bakımından AB mevzuatından ayrılmaktadır. Zira Kanun’un 1. maddesinin ikinci fıkrasında, tarım ve balıkçılık ile hizmet sektörlerinin Kanun hükümlerinin kapsamı dışında olduğu düzenlenmiştir.

2.2.2 Mevzuat Hükümleri ve Mevzuat Hükümlerinin AB Müktesebatı ile Karşılaştırılması

Kanun’un ikinci maddesinde devlet yardımı; *“Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ticareti etkilediği ölçüde doğrudan kamu tarafından veya kamu kaynakları aracılığıyla herhangi bir şekilde sağlanan, belirli teşebbüslere veya belirli ürünlerin üretimine ayrıcalık tanıyarak rekabeti bozan veya bozma tehdidi oluşturan ve yararlanana mali fayda sağlayan her türlü tedbir”* olarak tanımlanmıştır. Kanun’da yer verilen tanımın, TFEU’nun 107/1 maddesinde yer alan devlet yardımı unsurları üzerinden yapıldığı görülmektedir. Ayrıca Kanun’da seçicilik unsuru taşımayan tedbirlerin devlet yardımı niteliği taşımayacağı hususu, üçüncü maddenin dördüncü fıkrasında yer alan *“Ayrım yapılmaksızın tüm teşebbüslere uygulanan genel nitelikli ekonomik ve mali tedbirler devlet desteği sayılmaz.”* ifadesi ile vurgulanmıştır.

TFEU’da “iç pazarla bağdaşmayan” ve 1/95 sayılı OKK’da “gümrük birliğiyle bağdaşmayan” devlet yardımı kavramı kullanılırken; Kanun’da, “uygun olmayan” devlet yardımı kavramına yer verildiği görülmektedir. Bununla birlikte, TFEU’da yer alan devlet yardımının ilke olarak iç pazarla bağdaşmadığına, bağdaşan hallerin istisna olarak kabul edildiğine ilişkin anlayışa Kanun’da da yer verildiği değerlendirilmektedir. Nitekim Kanun’un üçüncü maddesinin beşinci fıkrasında *“Bu Kanunun izin verdiği haller dışında devlet desteği verilemez.”* hükmü yer almaktadır.

TFEU’nun 107/1 maddesinin yanı sıra, kendiliğinden uygun kabul edilen devlet yardımlarını düzenleyen 107/2 maddesi ve belli kuralları taşıması halinde inceleme ve değerlendirme sonrası uygun kabul edilecek devlet desteklerini düzenleyen 107/3 maddesi de Kanun’a aktarılmıştır. Kanunun üçüncü maddesinin birinci fıkrasında

kendiliğinden uygun sayılan devlet yardımları; ürün veya menşei ayrımı yapılmadan bireysel tüketicilere yapılan destekler ve doğal afet veya olağanüstü olayların neden olduğu zararı gidermeye yönelik destekler olarak sayılmıştır.

Kanunun üçüncü maddesinin ikinci fıkrasında sayılan uygun görülebilir devlet yardımlarını ise; *“AB seviyesine göre yaşam standardı aşırı ölçüde düşük yerlere yapılacak bölgesel yardımlar, Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki yapısal uyum gereklerinin yerine getirilmesini sağlamayı amaçlayan destekler, AB ile ticaret koşullarını ortak çıkarlara ters düşecek ölçüde olumsuz etkilememek kaydıyla belirli ekonomik faaliyetlerin gelişimini sağlamaya yönelik destekler ve kültür mirası ile doğal varlıkların korunmasına yönelik destekler, AB ile ortak çıkarlara hizmet eden önemli bir projenin gerçekleşmesine yönelik destekler, Türkiye ekonomisinde ortaya çıkan ciddi sorunları gidermeye yönelik destekler ve Türkiye-AB Ortaklık Konseyinin belirleyeceği diğer destekler”* olarak kategorize etmek mümkündür. TFEU md. 107/3’ün (e) bendinde, AB Konseyi’ne tanınan uygun devlet yardımı kategorisi belirleme yetkisinin Kanun’un üçüncü maddesinin ikinci fıkrasının (f) bendinde Türkiye – AB Ortaklık Konseyi’ne verildiği görülmektedir.

Devlet yardımı konusunda TFEU’da düzenlenmeyen ancak ikincil düzenlemelerde yer alan grup muafiyeti ve ihmal edilebilirlik gibi hususlar, 6015 sayılı Kanun’da doğrudan düzenlenmemiştir. Bununla birlikte, Kanunu’nun 3 ncü maddesinin üçüncü fıkrasında, belirli türdeki devlet desteklerine grup muafiyeti tanınmasına ve bildirimle gerek duyulmayan ihmal edilebilir nitelikteki devlet yardımlarına ilişkin usul ve esasların yönetmelikle belirleneceği düzenlenmiştir. Kanun’da, ihmal edilebilirlik konusu ve grup muafiyetlerinin yönetmelikle belirleneceğinin öngörülmesiyle, AB devlet yardımları konusunda ikincil düzenlemelerle kurulan mevcut sistemle benzer bir yapının kurulmasının amaçlandığı görülmektedir.

TFEU’da devlet yardımları konusunda Komisyon’a verilen yetki ve görevlerin benzeri, Kanun ile kurulması öngörülen “Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu’na” (Kurul) verilmiştir. Kurul’un başlıca görev ve yetkileri Kanun’un 5 nci maddesinde;

- Türkiye ile AB arasındaki anlaşmalara uygun olarak devlet desteklerinin ilke ve esaslarını belirlemek ve bunlarla ilgili mevzuatı hazırlamak,
- Devlet desteklerinin uygunluğunu incelemek, izlemek ve denetlemek,
- Uygulama sonuçları hakkında Avrupa Komisyonu'na ve ilgili mercilere gerekli bildirimleri yapmak

olarak belirlenmiştir.

Kanun'da öngörülen görevlerini yerine getirmek için Kurul'un; uygun kabul edilebilir devlet yardımlarına ilişkin kapsam ve kuralları belirleme, desteği verenler ve diğer ilgili taraflardan bilgi ve belge isteme, grup muafiyeti ve ihmal edilebilirlik koşullarının belirleneceği yönetmelikleri hazırlama yetkileri bulunmaktadır.

TFEU'da Komisyon'a tanınan inceleme ve denetleme yetkisi Kanun'da Kurul'a tanınmıştır. Kanun'un 7 nci maddesine göre; kamu kaynağı kullanarak yardım niteliğinde bir tedbiri uygulamak isteyen kamu kurum ve kuruluşları öncelikle devlet desteği öngörülen bir mevzuat taslağını Kurul'a bildirerek uygun görüş almakla yükümlüdür. Kurul bildirim üzerine ön değerlendirme sürecini başlatarak, mevzuat taslağında öngörülen tedbirin; devlet desteği olmadığına, uygun devlet desteği olduğuna ya da inceleme başlatılmasına (uygun devlet desteği olmadığı yönünde bulgular tespit etmesi halinde) karar verir. İnceleme süreci sonunda tedbirin; uygun devlet desteği olduğuna, uygun devlet desteği olmadığına, bazı düzenlemeler yapılması halinde uygun devlet desteği haline geleceğine ya da şarta bağlı olarak uygulanmasına karar verebilir. Kanun'un 10. maddesinde, değerlendirme aşaması haricinde uygunluğu konusunda şüphe duyulan bir devlet desteğiyle ilgili olarak Kurul'un inceleme başlatma yetkisi olduğu da düzenlenmiştir.

Kanun'da "destek veren" terimiyle tanımlanan, kamu kaynaklarından devlet desteği niteliğinde tedbirleri uygulayacak tüm kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin birtakım yükümlülükler de öngörülmüştür. Bu yükümlülükler; yeni yardımlara ilişkin mevzuat taslaklarını ve mevcut yardımlara ilişkin bilgileri, yıl içinde verdikleri her türlü devlet desteğine ilişkin uygulama bilgilerini ve uygulama sonuçlarını Kurul'a bildirmek,

Kurul'un inceleme sonucu vereceği kararlara uygun işlemler tesis etmek ve uygun olmayan desteklerin geri alınmasına ilişkin işlemleri yerine getirmektir.

6015 sayılı Kanun'da düzenlenen yaptırımların, bazı farklar bulunmakla birlikte, AB müktesebatında öngörülenlerle benzer olduğu görülmektedir. Kanun'un 10. maddesinde Kurul'a, uygunluğundan şüphe edilen bir devlet desteğiyle ilgili olarak inceleme başlatma ve nihai karar alınıncaya kadar yardımın durdurulmasına karar verme yetkisi tanınmıştır. AB devlet yardımı kurallarından farklı olarak geçici geri alma kararı 6015 sayılı Kanun'da düzenlenmemiş; inceleme aşamasında Kurul'a sadece yardımın durdurma kararı verme yetkisi tanınmıştır. Ancak AB müktesebatında öngörülen yaptırımla uyumlu olarak; Kurul tarafından yapılacak inceleme sonucu verilecek nihai kararda, yardımın geri alınmasına karar verileceği düzenlenmiştir. Komisyon'un geri alma kararı, ilgili üye devlet tarafından uygulanacak iken Kurul'un geri almaya yönelik kararının uygulanması, desteği veren idare tarafından gerçekleştirilecektir. Kanun'da desteğin geri alınmasına yönelik -AB müktesebatında olduğu gibi- 10 yıllık zamanaşımı süresi düzenlenmiştir. Desteğin kötüye kullanılması halinde Kanun'un 12. maddesinde Kurul'un, *“desteği verenden durumun tespiti, ilgili mevzuatında belirtilen gerekli tüm tedbirlerin alınmasını ve Kurula bilgi verilmesini”* isteyeceği düzenlenmiştir. 2015/1589 sayılı Konsey Tüzüğünde kötüye kullanımın tespiti halinde; Komisyon'a resmi soruşturma prosedürü başlatma, yardımın ertelenmesi yönünde tedbir kararı verme ve yardımın geri alınmasına yönelik karar verme yetkisi tanınmış iken Kanun'da yalnızca desteği veren idareden ilgili mevzuat kapsamında tedbirleri almasının isteneceği hususuna yer verilmiştir. Ayrıca anılan Tüzük'te Komisyon'a eksik ya da yanlış bilgi veren teşebbüslere para cezası uygulaması öngörülmüş iken Kanun'da teşebbüslere değil, Devlet Destekleri Bilgi Sistemine veri aktarma yükümlülüğünü yerine getirmeyen sorumlu birim amirleri hakkında idari para cezası uygulanacağı düzenlenmiştir.

6015 sayılı Kanun kapsamında; *“Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulunun Görev ve Yetkileri ile Çalışma Usul Ve Esaslarına Dair Yönetmelik”*¹¹² ile *“Devlet Destekleri Bilgi Sistemine Veri Aktarılması Hakkında Yönetmelik”*¹¹³ konu hakkında ikincil düzenlemeler olarak yürürlüğe girmiştir. Anılan ilk yönetmelikle, Kurul'un görev ve yetkileri ile çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir. Anılan ikinci

¹¹² 10/06/2011 tarihli ve 27960 sayılı Resmi Gazete

¹¹³ 30/05/2014 tarihli ve 29015 sayılı Resmi Gazete

yönetmelikte ise; 6015 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri doğrultusunda, kamu tarafından doğrudan veya dolaylı olarak teşebbüslere mali fayda sağlayan destek uygulamalarının izlenmesi amacıyla oluşturulan Devlet Destekleri Bilgi Sistemine¹¹⁴ veri aktarılması ve bu verilerin paylaşılması ile kayıt ve veri verme yükümlülüğünün yerine getirilmemesi durumunda uygulanacak yaptırımlara ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Bununla birlikte, Kanun'un 3 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında grup muafiyetleri ve ihmal edilebilirlik düzenlemelerini de içereceği belirtilen Kanun'un uygulanmasına ilişkin bir yönetmelik henüz yürürlüğe girmemiştir.

2.2.3 Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu

Kanun'un ilk halinde Kurul'un yapısı; Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Rekabet Kurumu'nu temsilen birer üye ve bir başkan (Devlet Destekleri Genel Müdürü) olmak üzere toplam 6 üye ve 1 başkandan oluşacak şekilde öngörülmüştür. Ayrıca Kanun'da, Hazine Müsteşarlığı bünyesinde bir Devlet Destekleri Genel Müdürlüğü kurulacağı ve Kurul'un sekreteryaya hizmetlerinin anılan genel müdürlük tarafından yürütüleceği düzenlenmiştir. Ancak 703 sayılı KHK¹¹⁵ ile Kurul'un yapısının düzenlendiğin 4. madde ilga edilmiş ve Kanun'a eklenen Ek Madde 2 ile Kurul'a yapılan atıfların Cumhurbaşkanınca belirlenen kurul veya mercie yapılmış sayılacağı düzenlenmiştir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin¹¹⁶ 25. maddesinde “*Devlet desteklerinin ilke ve esaslarının belirlenmesi amacıyla politika önerileri geliştirmek*” Cumhurbaşkanlığı Ekonomi Politikaları Kurulu'nun görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Yine anılan kararnamenin 226/A maddesinde; devlet desteklerinin ilke ve esaslarının belirlenmesi amacıyla politika önerileri geliştirmek, “*devlet desteği uygulamalarının izlenmesi ve raporlanması için gerekli altyapıyı kurmak, etkinlik ve verimliliğini ölçmek amacıyla etki değerlendirmesinin yapılmasına ilişkin ilke ve esasları belirlemek, kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan etki değerlendirmesine ilişkin raporları izlemek, değerlendirmek ve bunları gerekli mercilere sunmak*” görev ve

¹¹⁴ Hazine Müsteşarlığı, 2017 yılı Faaliyet Raporu, s:79

¹¹⁵ 09/07/2018 tarihli ve 30473 3. mükerrer sayılı Resmi Gazete

¹¹⁶ 10/07/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete

yetkileri Hazine ve Maliye Bakanlığı birimlerinden Ekonomik Programlar ve Araştırmalar Genel M¼d¼rl¼đ¼'ne tanınmıştır. Anılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle; devlet yardımları konusunda politika önerilerinin geliştirilmesi, yardımların izlenmesi ve raporlanmasına ilişkin görev ve yetkilerin hangi mercilerce yerine getirileceğinin belirlendiği, ancak 6015 sayılı Kanun'da öngör¼len Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurul'unun görev ve yetkilerini yerine getirecek bir kurul ya da merciin henüz belirlenmediği değerlendirilmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. AB ENERJİ PİYASALARI ÖZELİNDE DEVLET YARDIMI DÜZENLEMELERİ

3.1 AB Enerji Piyasalarında Devlet Yardımı Uygulamaları

Avrupa Birliği, iklim değişikliğiyle mücadele konusunda sera gazı salınımını azaltmaya yönelik dünyada öncü olan birçok çalışma yürütmüş ve bu yönde uluslararası antlaşmalara katılmıştır. Bu çerçevede AB, 1992 tarihli BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve 1997 tarihli Kyoto Protokolü gibi iklim değişikliği önlemlerine ilişkin uluslararası çok taraflı anlaşmaların hazırlanmasında ve desteklenmesinde önemli rol oynamıştır¹¹⁷. İklim değişikliğiyle mücadele ve çevrenin korunması amaçlarına ulaşmak için AB birtakım hedefler benimsemiştir. Bu doğrultuda, 2020 İklim ve Enerji paketiyle “20-20-20 hedefleri” olarak adlandırılan;

-Sera gazı salınımını en az %20 oranında azaltma (1990 yılına göre),

-Yenilenebilir enerjinin AB’nin enerji tüketimi içerisindeki payını en az %20’ye çıkarma,

-Enerji verimliliğini en az %20 oranında artırma

hedefleri benimsenmiştir¹¹⁸.

2030 yılı için anılan hedefler;

- Sera gazlarının en az %40 oranında azaltılması (1990 yılına göre),

- Yenilenebilir enerjinin AB’nin enerji tüketimi içerisindeki payını en az %32’ye çıkarılması,

- Enerji verimliliğini en az %32,5 oranında artırılması,

¹¹⁷ Hancher, Hauteclocque, Jones, Kjølby, Landes, Salerno, Sandberg “*EU Energy Law Volume II EU Competition Law and Energy Markets*”, 2016, s:789

¹¹⁸ ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_en (Erişim:23.01.2020)

şeklinde güncellenmiştir¹¹⁹.

Üye devletlerin 2020 hedeflerine ulaşabilmek için düşük karbon salınımı çerçevesinde yenilenebilir kaynaklardan enerji üretiminin artırılmasına ve arz güvenliği endişelerinin giderilmesi için iletim hatlarının geliştirilmesine yönelik teşvikler uygulaması neticesinde, enerji sektörü AB devlet yardımı politikasının odak noktası haline gelmiştir¹²⁰.

Komisyon'un 2015 Şubat ayında yayımladığı bir tebliğde; ileriye dönük iklim politikaları çerçevesinde tüketicilere güvenli, sürdürülebilir, rekabetçi ve uygun fiyatlı enerji sağlamak hedefine vurgu yapılmış ve bu hedefe ulaşmanın, Avrupa'nın enerji sisteminde köklü bir dönüşüm gerektireceği belirtilmiştir¹²¹.

Bu çerçevede, AB'nin çevre ve iklim politikaları doğrultusunda benimsediği hedeflere ulaşması amacıyla yapılan düzenlemeler, teşebbüsler için ek mali yükler doğurmuştur. Teşebbüsler üzerinde oluşan bu yükün azaltılması ve teşebbüslerin iklim hedefleriyle uyumlu şekilde faaliyet göstermesi için teşebbüslere mali teşvikler uygulanması gerekliliği doğmuştur¹²².

Bu doğrultuda, çevrenin korunması amacına yönelik sağlanan yardımlar, AB devlet yardımları düzenlemelerinin özel bir alanını oluşturmaktadır. Tezimizin ilerleyen bölümünde detaylıca değinileceği üzere, çevrenin korunması ve enerji alanında yapılan belirli koşulları taşıyan devlet yardımları, Genel Blok Muafiyet Tüzüğü'nde ve kılavuz ilkelerde uygun devlet yardımı olarak nitelendirilmektedir.

Çevrenin korunması ve iklim değişikliğiyle mücadele amaçlarıyla birlikte, enerji piyasalarını ilgilendiren hedefler ve piyasalarda yaşanan diğer gelişmeler de devlet yardımlarını gerektirecek durumlar ortaya çıkarmıştır. Bilindiği üzere, AB üyesi ülkelerin enerji piyasalarında yaşanan özelleştirme ve serbestleşme süreçleri öncesinde, enerji

¹¹⁹ ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en (Erişim:23.01.2021)

¹²⁰ Nicole Robins, Tridevi Chakma; "State Aid in Energy under the Spotlight: The Implications of the Hinkley Point Decision" European State Aid Law Quarterly 15 no. 2, 2016, s:247

¹²¹ eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52015DC0080 (Erişim:23.01.2021)

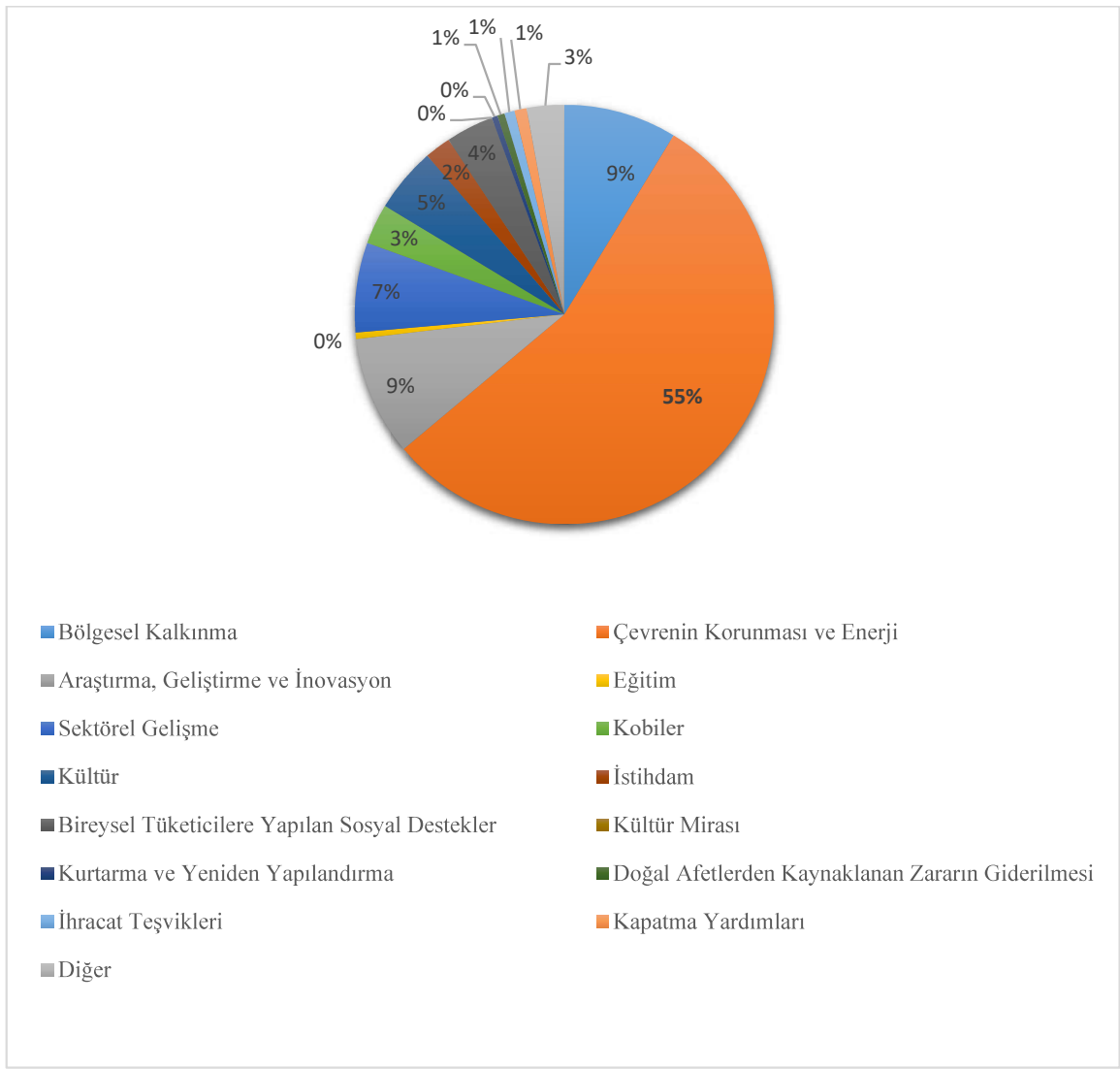
¹²² Hancher, Hauteclocque, Jones, Kjølby, Landes, Salerno, Sandberg "EU Energy Law Volume II EU Competition Law and Energy Markets", 2016, s:792

üretimi ve dağıtımının önemli kısmı bizzat devletler tarafından ya da devletlerin sahip olduğu şirketler tarafından yerine getirilmekteydi. Piyasalarda yaşanan serbestleşme ve özelleştirmelerden sonra dahi devletler, rekabete kapalı pazarlardan açık pazarlara düzenli bir geçişin sağlanması açısından önemli bir rol oynamaya devam etmiştir. Bu bakımdan devlet yardımına ilişkin kurucu antlaşmalarda yer alan düzenlemeler enerji piyasaları açısından büyük önem taşımaktadır. Bu süreçte kamu iştiraklerinin özelleştirme nedeniyle yeniden yapılandırılması, arz güvenliğinin sağlanması bakımından uzun vadeli sözleşmelerin ve büyük ölçekli yatırım projelerinin yerine getirilmesi konularında devlet yardımlarına sıklıkla başvurulmuştur. Bunların yanı sıra; çevreye zarar vermeyen üretim teknolojilerinin geliştirilmesi, yenilenebilir enerji üretimi ve kullanımının yaygınlaştırılması gibi konular da devlet yardımlarının önemli konularından olmuştur¹²³.

Komisyon tarafından yayımlanan bir çalışmaya göre (su ürünleri, balıkçılık ve demiryolu alanları hariç olmak üzere) 2018 yılında, üye ülkelerin yaptığı devlet yardımı harcamaları, hem miktar hem de GSYH oranı bakımından artmıştır. 2018 yılında üye ülkeler devlet yardımlarına toplam 120.9 milyar Euro harcamıştır. Bu miktar 2017 yılında gerçekleşen toplam yardım miktarına göre 5 milyar Euro daha fazla olup oransal olarak % 4,3'lük bir artış yaşanmıştır. Yine Komisyon'un çalışmasına göre 2018 yılında devlet yardımlarına harcanan miktarın yaklaşık %55'ine tekabül eden 66.5 milyar Euro, enerji piyasalarını da kapsayan çevrenin korunması ve enerji alanında gerçekleştirilmiştir. 2014-2018 yılları arası AB üye ülkeleri tarafından yapılan toplam devlet yardımı harcamalarının %48'i çevre ve enerji alanında yapılmıştır¹²⁴. 2018 yılı içerisinde tüm AB üyesi ülkeler tarafından yapılan devlet yardımlarının politika alanlarına göre dağılımına aşağıdaki tabloda yer verilmektedir.

¹²³İbid, s:625

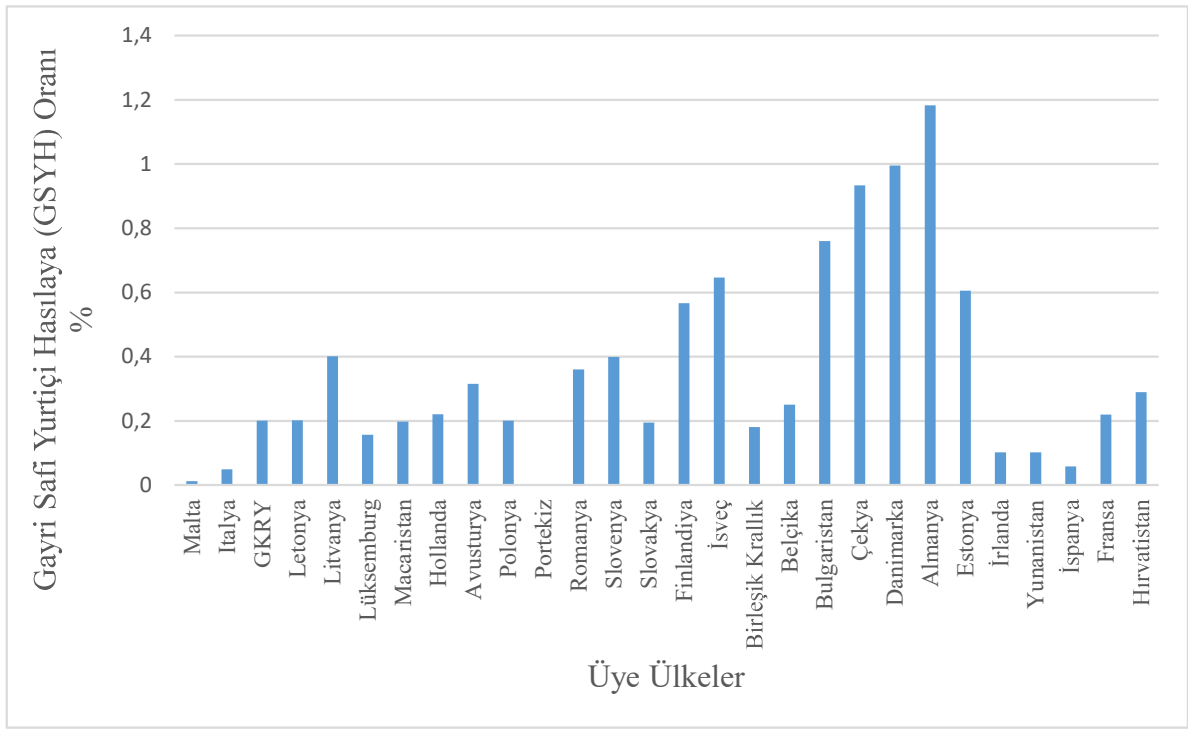
¹²⁴ European Commission DG Competition, "State aid Scoreboard 2019", s:4-5



Şekil 5: 2018 yılında tüm AB üye ülkeleri tarafından yapılan devlet yardımı harcamalarının politika alanlarına göre dağılımı¹²⁵

Çevrenin korunması ve enerji alanı, AB toplamında en çok devlet yardımı harcaması yapılan alan olmakla birlikte ülke bazında yapılan yardımların miktarı ve GSYH'ye oranı değişiklik göstermektedir. Bu alanda Almanya, Danimarka ve Çekya GSYH miktarlarının sırasıyla %1,18'i, %0,99'u ve %0,93'ü oranında yardım harcaması yaparak GSYH oranına göre 2018 yılının en çok yardım yapan ülkeleri olmuştur. Çevrenin korunması ve enerji alanında gerçekleştirilen yatırım miktarının, yardımı gerçekleştiren ülkelerin GSYH'sine oranına ilişkin tabloya aşağıda yer verilmektedir.

¹²⁵ Komisyonun internet sitesinde yayımladığı veriler kullanılmıştır.
(ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html Erişim:17.01.2020)



Şekil 6: 2018 yılında çevrenin korunması ve enerji tasarrufları alanında yapılan toplam devlet yardımı harcamalarının ülke bazında GSYH'ye oranı ¹²⁶

Üye ülkelerin gerçekleştirmiş olduğu devlet yardımlarının politika alanlarına göre dağılımına ilişkin veriler göz önüne alındığında; enerji arz güvenliğinin sağlanması, çevrenin korunması gibi amaçlarla enerji piyasalarını doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendiren konularda devletlerin diğer alanlara göre oldukça fazla yardım harcaması gerçekleştirdiği görülmektedir. AB'de gerçekleştirilen devlet yardımlarının önemli bir konusunu teşkil eden çevre ve enerji alanında yapılacak yardımlara ilişkin özel nitelikte düzenlemeler yapılmıştır. Tezimizin devamında enerji piyasalarında yapılacak yardımlara ilişkin özel hükümler içeren bu düzenlemelere değinilmektedir.

¹²⁶ Komisyonun internet sitesinde yayımladığı veriler kullanılmıştır. (ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html Erişim:17.01.2020)

3.2 Enerji Piyasalarına Uygulanabilir Hükümler İçeren Devlet Yardımı Düzenlemeleri

3.2.1 İhmal Edilebilirlik (*De Minimis*) Tüzüğü

Tezimizin birinci bölümünde değinildiği üzere; İhmal Edilebilirlik Tüzüğünde bir teşebbüse yapılan ve 3 mali yılda nakit hibe karşılığı toplam 200.000 Euro miktarını aşmayan devlet yardımları, ihmal edilebilir (*de minimis*) olarak kabul edilmekte ve bu kapsamda yer alan yardımlar hakkında, Komisyon'un ön onay ve izin prosedürünün gerekmediği düzenlenmektedir.

Yardımanın şekline ilişkin olarak ihracata dayalı faaliyetler için yapılacak yardımlar ve ithal ürünler yerine yerli ürünlerin kullanılması koşulunu içerecek şekilde yapılan yardımlar, tüzüğün kapsamı dışında bırakılmıştır. Ayrıca belirtmek gerekir ki; yardım miktarının önceden tam olarak hesaplanamadığı -şeffaf olmayan- durumlar ve zor durumdaki şirketlere destek sağlamak adına yapılan yardımlar tüzükteki muafiyetten yararlanamayacaktır¹²⁷. Tarım ve balıkçılık sektörü tüzük kapsamı dışında bırakılmış, bunun dışındaki tüm sektörlerde ihmal edilebilirlik kuralının uygulanabileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla İhmal Edilebilirlik Tüzüğü; bir teşebbüse 3 mali yılda nakit hibe karşılığı önceden tam olarak hesaplanabilen ve 200.000 Euro miktarını aşmayan devlet yardımları açısından, enerji piyasalarını doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyecek alanlarda uygulama alanı bulmaktadır.

3.2.2 Genel Blok Muafiyet Tüzüğü (*GBER*)

Komisyon'un ön onayına tabi olmadan belirli alanlarda, İhmal Edilebilirlik Tüzüğü'nde belirlenenden daha yüksek miktarlarda ve daha fazla sayıda yardım yapabilmesi, aynı zamanda üye ülkelerin ve Komisyon'un üzerindeki idari yükün azaltılması ile hukuki belirlilik sağlanması amacıyla Genel Blok Muafiyet Tüzüğü¹²⁸ çıkarılmıştır.

¹²⁷ Hancher, Hauteclouque, Jones, Kjølby, Landes, Salerno, Sandberg; s:697

¹²⁸ Detaylar için bkz. 1.2.4.2 Genel Blok Muafiyet Tüzüğü (*General Block Exemption Regulation*) (*GBER*)

GBER'in kapsamı, GBER'in birinci maddesinde anılan 14 adet kategori olarak belirlenmiştir. GBER'in kapsadığı alanlar arasında, enerji piyasalarında yapılacak yardımları da kapsayan çevrenin korunması kategorisi bulunmaktadır. GBER'de bulunmayan ya da GBER'de belirlenen miktarı aşan yardım tedbirleri, doğrudan iç pazarla bağdaşmayan yardım olarak kabul edilmemektedir. GBER'in kapsamı dışında kalan yardım niteliğindeki tedbirler Komisyon'a bildirim ve inceleme gerekliliğine tabidirler. Komisyon, bu tür bildirimleri mevcut kılavuzlar ve diğer çerçeve düzenlemeler temelinde incelenmektedir. Yine belirtmek gerekir ki GBER, yardım miktarının önceden tam olarak hesaplanabildiği yalnızca 'şeffaf' yardım türleri için ve teşvik etkisini içeren yardımlar için geçerlidir¹²⁹.

GBER, üye devletlerin 2020 iklim hedeflerine ulaşmalarına yardımcı olmayı amaçlayan ilkeleri içermektedir. “Çevrenin korunması”, Tüzüğün birinci maddesinde *“Faydalanıcının kendi faaliyeti nedeniyle çevreye veya doğal kaynaklara verdiği zararı azaltmak, önlemek veya riski azaltmak ya da yenilenebilir kaynaklardan enerji üretimi ve enerji verimliliğinin sağlanmasını kapsayacak şekilde doğal kaynakların daha verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla yapılan eylem”* olarak tanımlanmıştır. GBER'de yer alan tanımdan anlaşılacağı üzere, yenilenebilir kaynaklardan enerji üretimi “çevrenin korunması” kavramına dahil edilerek bu alanda yapılacak yardımlar GBER kapsamında değerlendirilmiştir.

GBER, özellikle “çevrenin korunması” kategorisi altında; kirlenmiş araziye iyileştirme maliyetleri, yenilenebilir elektrik üretimi için işletme yardımı, küçük ölçekli yenilenebilir enerji tesisleri, binaları iyileştirme önlemleri ve atık geri dönüşüm yardımı gibi eski muafiyet tüzüklerine göre yeni yardım kategorilerini de içermektedir¹³⁰. Bununla birlikte, enerji piyasalarında yaygın kullanım alanı olan kapasite yeterliliğinin sağlanması ile çevrenin korunması alanına yönelik bazı yardım türleri GBER kapsamında düzenlenmemiştir. Bu alanların bir kısmı, tezimizin bir sonraki başlığında incelenecek olan Komisyon tarafından yayımlanan kılavuz ilkelere konu olmuştur.

¹²⁹ Hancher, Hauteclouque, Jones, Kjølby, Landes, Salerno, Sandberg; s:732

¹³⁰ İbid

Çevrenin korunması ve enerji alanıyla ilgili yardımlar için üst sınırlar, Tüzüğün 4. maddesinin birinci fıkrasının (s) ve (x) bentleri arasında aşağıdaki gibi düzenlenmiştir.

- Çevrenin korunmasına yönelik yatırım yardımları: 15 milyon Euro (Yatırım projesi ve teşebbüs başına)
- Enerji verimliliği projeleri yatırım yardımları: 10 milyon Euro
- Kirlenmiş alanların iyileştirilmesine yönelik yatırım yardımları: 20 milyon Euro (Yatırım projesi ve teşebbüs başına)
- Yenilenebilir kaynaklardan elektrik üretimi için işletme yardımı ve küçük ölçekli yenilenebilir enerji tesislerinin teşviki amacıyla işletme yardımı için: 15 milyon Euro (Yatırım projesi ve teşebbüs başına) Ancak yardım rekabetçi bir ihale süreci sonucu veriliyorsa tüm programların birleşik bütçesi dikkate alınarak yılda 150 milyon Euro.
- Bölgesel ısıtma veya soğutma dağıtım şebekesine yatırım yardımı için: 20 milyon Euro (Yatırım projesi ve teşebbüs başına)
- Enerji altyapısı yatırımları için: 50 milyon Euro (Yatırım projesi ve teşebbüs başına)

Ayrıca Tüzüğün kapsamına giren alanlarda yapılacak yardımlar hakkında miktar sınırı dışında bazı koşullar da düzenlenmiştir. Örneğin, enerji piyasalarında yapılacak yatırım yardımlarına ilişkin özel koşulların düzenlendiği 41 nci maddede; biyoyakıt üretimi için yapılacak yatırım yardımlarından yalnızca sürdürülebilir biyoyakıt üretimi için yapılanların bildirim koşulundan muaf olduğu, bununla birlikte gıda bazlı biyoyakıtların bildirim yükümlülüğüne tabi olduğu düzenlenmiştir.

Komisyon'un yayımladığı bir çalışmada; 2009-2018 yılları arasında çevrenin korunması ve enerji alanında bildirime tabi devlet yardımı harcama miktarının 231 milyar Euro, blok muafiyeti kapsamında bildirimden muaf tutulan toplam yardım miktarının ise 81,5 milyar Euro olduğu belirtilmiştir. Çevre ve enerji projelerine yönelik devlet yardımı tedbirleri hala ağırlıklı olarak blok muafiyet kapsamı dışında kalmaktadır. Bununla birlikte, bu alanda blok muafiyetli devlet yardımlarının oranı, 2008 yılından (ilk blok muafiyet tüzüğünün yürürlüğe konulduğu yıl) bu yana önemli ölçüde artmıştır. 2018 yılında çevre ve enerji alanında blok muafiyeti kapsamına giren devlet yardımı miktarı 15 milyar Euro olup bu alandaki toplam harcamaların % 22,6'sına ulaşmıştır. Bu alanda

bildirilen en büyük devlet yardımı programı hariç tutulduğunda, bu oran % 40'a tekabül etmektedir¹³¹.

3.2.3 Çevrenin Korunması ve Enerji Alanında Devlet Yardımları için Kılavuz İlkeler

Çevrenin Korunması ve Enerji Alanında Devlet Yardımları için Kılavuz İlkeler (*Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014-2020; EEAG*) 1 Temmuz 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir¹³². 2020 yılı sonunda yürürlük tarihinin sona ereceği düzenlenen EEAG'nin yürürlük tarihi, Komisyon kararıyla 1 yıl uzatılmış ve EEAG hükümlerinin 2021 yılı sonuna kadar uygulanması öngörülmüştür¹³³.

Tezimizin birinci bölümünde belirtildiği üzere; TFEU'nun 107/1 maddesinde düzenlenen devlet yardımı yasağının istisnaları, aynı maddenin devamında ikinci ve üçüncü fıkralarda düzenlenmiştir. İnceleme yapılması sonucu iç pazara uygun sayılabilecek devlet yardımlarının düzenlendiği TFEU'nun 107/3 (c) maddesi EEAG'nin dayanağını teşkil etmektedir¹³⁴. TFEU'nun 107/3 (c) maddesinde; “*ticaret koşulları ortak çıkarlara zarar verecek ölçüde olumsuz şekilde etkilemedikçe, belirli ekonomik faaliyetlerin veya belirli ekonomik bölgelerin gelişmesini kolaylaştırmaya yönelik destekler*” iç pazarla bağdaşabilir devlet yardımları arasında sayılmıştır.

Çevrenin korunması ve enerji alanında yapılacak yardımların hangi koşullarda uygun devlet yardımı olarak değerlendirilebileceğine ilişkin ilke ve koşulların belirlendiği EEAG, bir esnek hukuk düzenlemesi olarak değerlendirilmektedir. Yine tezimizin birinci bölümünde belirtildiği üzere Komisyon tarafından kabul edilen çerçeve kararlar ve kılavuz ilkeler gibi esnek hukuk düzenlemeleri, Komisyon açısından bağlayıcıdır. Bu nedenle, Komisyon tarafından devlet yardımı niteliğindeki bir tedbirin

¹³¹ European Commission DG Competition, “State aid Scoreboard 2019”, s:37-38

¹³² OJEU C 200, 28.6.2014

¹³³ ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1247

¹³⁴ EEAG; paragraf:2

iç pazara uygunluğunun değerlendirilmesinde EEAG’de belirlenen koşul ve ilkeler dikkate alınmak zorundadır¹³⁵.

EEAG’nin, yardım niteliğindeki tedbirin uygunluğunu ve gerekliliğini değerlendirmek için katı kurallar koymasıyla, EEAG’de piyasa temelli yaklaşımların teşvik edilmesinin amaçlandığı görülmektedir¹³⁶. EEAG’ye ilişkin basın bildiriminde, Komisyon’un rekabet politikasından sorumlu Başkan Yardımcısı Joaquín Almunia tarafından: *“Yenilenebilir enerjinin piyasaya katılımının vakti geldiği, yeni kılavuz ilkelerin (EEAG) piyasa koşullarını kademeli ve faydacı bir şekilde yansıtan daha verimli devlet desteklerinin sağlanmasına yönelik bir çerçeve sağladığı, AB’nin iddialı enerji ve iklim hedeflerinin vergi mükellefleri için mümkün olan en az maliyetle ve tek pazarda rekabeti gereksiz yere bozan durumlar olmaksızın karşılanması gerektiği, bu sayede AB vatandaşları ve firmalar için daha uygun maliyetle enerjiye erişimin mümkün olacağı”* hususları belirtilmiştir¹³⁷. Komisyonun bu yaklaşımından; iklim ve enerji hedefleri doğrultusunda enerji piyasalarında yapılan yardımların değerlendirilmesinde yardımın; piyasa koşullarına uygun, tüketicilere en az maliyetli olacak ve rekabeti en az bozacak şekilde yapılmasının dikkate alındığı anlaşılmaktadır.

3.2.3.1 EEAG’nin Kapsamı

AB kurallarına tabi tüm sektörlerde çevrenin korunması ve enerji hedefleri doğrultusunda yapılacak yardımlara, aksi düzenlenmedikçe, EEAG uygulanabilecektir. Bu bakımdan yardımın uygulanabileceği sektör açısından genel bir sınırlama yapılmadığı görülmektedir. Bununla birlikte aşağıda sayılanlar EEAG’nin kapsamı dışında bırakılmıştır¹³⁸:

- Çevre dostu ürünlerin imalat süreci (Ürünler çevre dostu olsa dahi üretim süreçleri çevreye zararlı olabilir.)
- Ulaştırma altyapısı için çevresel korumanın finansmanı (Ulaştırma sektörüne ilişkin özel hükümler içeren başka kılavuz ilkeler mevcuttur.)

¹³⁵ Maria Segura, Marianne Clayton, Lara Manuel; *“State aid rules for environmental purposes: an effective instrument for implementing EU policy priorities?”* ERA Forum 21, s:647

¹³⁶ Nicole Robins, Tridevi Chakma; s:248

¹³⁷ ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_400 (Erişim:25.01.2021)

¹³⁸ Phedon Nicolaides, Maria Kleis; *“A Critical Analysis of Environmental Tax Reductions and Generation Adequacy Provisions in the EEAG 2014-2020”*, European State Aid Law Quarterly 13, no:4, 2014, s:637

- Elektrik üretiminde özelleştirme sürecinden kaynaklanan maliyetler için yapılacak yardımlar (Ayrı bir kılavuzda özel düzenlemeler mevcuttur.)
- Araştırma, geliştirme ve inovasyon (Ayrı bir kılavuzda özel düzenlemeler mevcuttur.)
- Finansal açıdan zorluk yaşayan firmalar (Tüm kılavuz ilkelerde kapsam dışı bırakılmıştır.)
- Geri ödeme sürecinde olan teşebbüsler (Daha önce uygun olmayan devlet yardımından faydalanıp bu yardımı geri ödeme sürecinde olanlar kapsam dışı bırakılmıştır.)
- AB müktesebatı emredici kurallarına aykırı olanlar (Örneğin: TFEU 110'a aykırı olarak ithal ürünler için aşırı vergilendirme vb.)

Çevrenin korunması ve enerji alanında uygun kabul edilebilecek devlet yardımı niteliğindeki tedbirler, EEAG'nin 18 numaralı paragrafında Komisyon tarafından aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

- a) AB standartlarının ötesine geçmek ya da AB standardı olmayan alanlarda çevrenin korunması için yapılacak yardım,
- b) Gelecekteki AB standartlarına erken uyum için yapılacak yardım,
- c) Çevre araştırmaları için yardım,
- d) Kirlenmiş alanların iyileştirilmesi için yardım,
- e) Yenilenebilir kaynaklardan elde edilen enerji için yardım,
- f) Bölgesel ısıtma, soğutma ve kojenerasyon tesisleri dahil enerji verimliliği için yardım,
- g) Kaynak verimliliği ve atık yönetimi için yardım,
- h) Karbon yakalama ve depolama yatırım yardımı,
- i) Çevresel vergilerde indirim ya da muafiyet şeklinde işletme yardımları,
- j) Yenilenebilir kaynaklardan elektrik üretimi için fon desteğinde azaltma şeklinde devlet yardımı,
- k) Enerji altyapılarına yatırım yardımı,
- l) Üretim yeterliliğinin sağlanması için yardım,
- m) Emisyon ticareti işletme yardımı,
- n) Teşebbüslerin yeniden yapılandırılması yardımı.

3.2.3.2 EEAG’de Bildirim Yükümlüğüne İlişkin Düzenlemeler

Daha önce de belirtildiği üzere, EEAG ile çevrenin korunması ve enerji alanında yapılacak devlet yardımlarının uygunluk değerlendirmesine ilişkin ilkeler ve koşullar düzenlenmiştir. EEAG’de, İhmal Edilebilirlik Tüzüğü ya da GBER gibi devlet yardımlarının bildirim ve onay prosedürüne ilişkin genel muafiyet hükümleri bulunmamaktadır. Dolayısıyla, İhmal Edilebilirlik Tüzüğü ya da GBER kapsamına girmeyen ancak EEAG kapsamında olan devlet yardımları da bildirim prosedürüne tabidir. Bununla birlikte, EEAG’nin 20 numaralı paragrafında; daha önce onaylanmış bir devlet yardımı programı kapsamında yapılacak bireysel yardımların ancak belirli eşik değerlerin üzerinde kalması ve rekabetçi ihale süreci sonucunda sağlanmamış olması halinde bildirim tabi olacağı düzenlenmiştir. Bir başka deyişle; daha önce onaylanmış bir yardım programı kapsamında yapılan bireysel yararlanmalar, rekabetçi ihale yöntemiyle yapılmış ise veya eşik değerler altında kalıyorsa bildirim prosedürüne tabi olmayacaktır¹³⁹. EEAG’de konu hakkında düzenlenen eşik değerler aşağıdaki gibidir.

- Yatırım yardımı: Teşebbüs başına 15 milyon Euro miktarı
- Yenilenebilir kaynaklardan elektrik üretimi ve/veya birleşik yenilenebilir ısı üretimi için işletme yardımları: Üretim kapasitesinin tesis başına 250 MW’ı aşması
- Biyoyakıt üretimi için işletim yardımı: Yıllık üretim 150.000 ton miktarını aşması
- Enerji altyapısı için yatırım projesi: Teşebbüs başına 50 milyon Euro miktarını aşması
- Karbon yakalama ve depolama yardımı: Yatırım projesi başına 50 milyon Euro miktarını aşması
- Arz güvenliğinin sağlanması için: Proje ve teşebbüs başına 15 milyon Euro miktarını aşması

3.2.3.2 EEAG’de Düzenlenen Genel Uygunluk İlkeleri

EEAG’de devlet yardımı niteliğindeki tedbirin sürdürülebilir ve güvenli bir enerji sistemine yönelik olumlu etkilerinin, rekabet ve ticaret üzerindeki olası olumsuz

¹³⁹ İbid; s:638

etkilerinden daha fazla olup olmadığının değerlendirilmesi için belirli kriterler öngörülmüştür¹⁴⁰. “Genel uygunluk ilkeleri” olarak adlandırılan bu kriterler, EEAG’ye özgü olmayıp farklı alanlarda yapılacak yardımlara ilişkin düzenlenen diğer kılavuz ilke düzenlemelerinde de mevcuttur¹⁴¹. Genel uygunluk ilkeleri olarak adlandırılan bu kriterler EEAG’nin 27 numaralı paragrafında aşağıdaki gibi düzenlenmiştir:

- İyi tanımlanmış bir ortak çıkar hedefine katkı,
- Devlet müdahalesine ihtiyaç olması,
- Yardım tedbirinin uygunluğu,
- Teşvik etkisi,
- Yardımın ölçülülüğü,
- Üye Devletler arasındaki rekabet ve ticaret üzerindeki gereksiz olumsuz etkilerden kaçınma,
- Yardımın şeffaflığı.

Ortak çıkar hedefinin iyi tanımlanması kriteri, yardım niteliğindeki tedbirin katkı sağlayacağı düşünülen ortak çıkar hedefinin üye devlet tarafından tam olarak tanımlanması ve bu amaca yönelik beklenen katkısının ne olduğunu açıklanması ile yerine getirilmiş olacaktır¹⁴².

Genel uygunluk kriterleri arasında sayılan bir diğer unsur devlet müdahalesine ihtiyacın varlığıdır. Devlet yardımı önlemleri belirli koşullar altında piyasa aksaklıklarını giderebilir. Bu sayede piyasanın tek başına verimli bir sonuç üretmekte başarısız olduğu durumlarda ortak çıkar hedefine (çevrenin korunması ve/veya sürdürülebilir, güvenli, uygun fiyatlı enerjinin sağlanması gibi) ulaşılmasına katkıda bulunabilir. Bu bakımdan, öncelikle ortak çıkar hedefine ulaşmada var olan piyasa aksaklığının teşhis edilmesi ve bu konuda piyasanın kendi başına sağlayamadığı maddi bir iyileşmeyi sağlayabilecek şekilde devlet yardımının yapılması gerekmektedir¹⁴³.

Yardım tedbirinin uygunluğu kriterinin yerine getirilmesi için hedeflenen olumlu katkının, rekabeti daha az bozucu türdeki başka bir yöntemle sağlanamaması

¹⁴⁰ Hancher, Hauteclouque, Jones, Kjølby, Landes, Salerno, Sandberg;s:795

¹⁴¹ Nicolaides, Kleis; s:639

¹⁴² EEAG, paragraf:31

¹⁴³ EEAG, paragraf:34; Nicolaides, Kleis; s:639

gerekmektedir. Örneğin devlet yardımı niteliğindeki tedbirle elde edilecek sonuç, yardım olarak kabul edilmeyen düzenleyici başka bir yöntemle sağlanabiliyorsa ya da rekabeti daha az bozucu başka bir devlet yardımı sayesinde elde edilebiliyorsa, bu yardım tedbirinin uygunluk kriterini sağlamadığı kabul edilecektir.¹⁴⁴

Yardım niteliğindeki tedbirin, çevrenin korunmasına ya da sürdürülebilir, düşük maliyetli, güvenli bir enerji piyasasına katkı sağlayacak yönde yardımdan faydalananın davranışını değiştirecek etkisi olması halinde teşvik etkisinin varlığından söz edilebilir¹⁴⁵. Teşvik etkisi ileriye yönelik bir davranış değişikliği gerektirmesi sebebiyle geriye dönük –örneğin uygulamaya başlamış bir projeye- yapılan yardımlarda teşvik etkisinin var olmadığı değerlendirilmektedir.

Ölçülülük kriteri yardım miktarının minimum düzeyde tutulmasını ifade etmektedir. Yararlanıcı başına düşen yardım miktarı, çevrenin korunması veya ilgili enerji hedefine ulaşmak için gereken minimum miktarla sınırlıysa, devlet yardımının ölçülülük kriterini sağladığı kabul edilir¹⁴⁶.

Komisyon'a göre; “çevrenin korunmasına yönelik yardımların doğası gereği, çevre dostu ürün ve teknolojilerin çevreye daha zararlı olan ürün ve teknolojilere göre desteklenmesi eğilimi olduğundan; ilke olarak çevrenin korunmasına yönelik yardımların rekabeti gereksiz yere bozduğundan bahsedilemeyecektir.” Yardımın, çevrenin korunmasına etkisi ne kadar düşükse, olası olumsuz etkilerinin araştırılması da aynı oranda önem arz etmektedir. Bu nedenle, yardımın olası olumsuz etkileri değerlendirilirken yardım almamasına rağmen çevre dostu bir şekilde faaliyet gösteren firmaların üzerindeki olumsuz etkiler, Komisyon tarafından özellikle dikkate alınmaktadır¹⁴⁷.

EEAG’de, şeffaflık kriterinin yardıma ilişkin birtakım bilgilerin yayımlanmasıyla sağlanacağı düzenlenmiştir. Üye devletin; onaylı yardım programı, bireysel yardım verme ve uygulama kuralları ile yardımı yapan kamu kurumuna ilişkin bilgileri, bireysel faydalanıcıların kimliğini, faydalanıcılara verilen yardımın şekli, miktarı, tarihi gibi

¹⁴⁴ EEAG, paragraf:40; Hancher, Hauteclocque, Jones, Kjølby, Landes, Salerno, Sandberg; s:801

¹⁴⁵ EEAG, paragraf:49

¹⁴⁶ EEAG, paragraf:69; Hancher, Hauteclocque, Jones, Kjølby, Landes, Salerno, Sandberg; s:804

¹⁴⁷ EEAG, paragraf:90

bilgileri internet sitesi aracılığıyla yayımlaması gerekmektedir. Ancak 500.000 Euro miktarının altındaki bireysel yardımlara ilişkin bilgilerin yayımlanması zorunlu değildir¹⁴⁸.

¹⁴⁸ EEAG, paragraf:104

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. ENERJİ PİYASALARINDA DEVLET YARDIMI UYGULAMALARI

Tezimizin bu bölümünde enerji piyasalarında AB üyesi devletler ve ülkemizde uygulanan bazı devlet yardımı niteliğindeki tedbirler, Komisyon ve AB yargı makamlarının vermiş olduğu kararlar ışığında incelenmektedir. İnceleme yapılacak devlet yardımı niteliğindeki tedbirler belirlenirken, bunların enerji piyasalarına özgü uygulamalar olması hususu dikkate alınmıştır. Bu bakımdan arazi tahsisi, vergi, sigorta primi, harç ve benzeri mali yükümlülüklerde muafiyet tanınması gibi enerji piyasalarında faaliyet gösteren şirketlere de uygulanabilen ancak enerji piyasalarına özgü olmayan uygulamalar incelenmemektedir.

Ülkemizde devlet yardımı niteliğindeki tedbirlerin izlenmesi ve denetlenmesi 6015 sayılı Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir. Tezimizin ikinci bölümünde değinildiği üzere 6015 sayılı Kanun'da, TFEU'da yer alan devlet yardımlarının inceleme ve değerlendirilmesine ilişkin hükümlerle paralel düzenlemelere yer verilmiştir. Yine, 6015 sayılı Kanun'da, TFEU'da öngörülen izleme ve denetleme sistemine benzer bir yapının kurulması ve uygulanması öngörülmüştür. Bununla birlikte, 6015 sayılı Kanun'da öngörülen Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurul'unun yapısına ilişkin hükümler ilga edildikten sonra, anılan Kurul'un görev ve yetkilerini tam olarak yerine getirecek bir kurul ya da mercii, tezimizin yazım sürecinde henüz belirlenmemiştir. Ayrıca, devlet yardımı konusunda genel muafiyetler, ihmal edilebilirlik hususu ile uygun kabul edilebilir devlet yardımlarına ilişkin ilke ve koşullar henüz ikincil düzenlemeler ile belirlenmemiştir. Devlet yardımlarının uygunluğunun değerlendirilmesine ilişkin Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu tarafından henüz ikincil düzenlemeler çıkarılmamış olması nedeniyle, ülkemiz enerji piyasalarında uygulanan devlet yardımı niteliğindeki yardımlar da AB Komisyonu ve yargı makamlarının örnek kararları ve ikincil düzenlemelerinde belirlenen ilke ve koşullar ışığında değerlendirilmeye çalışılmaktadır.

4.1 Arz Güvenliğinin Sağlanması Amacıyla Yapılan Devlet Yardımı Uygulamaları (Kapasite Mekanizmaları)

Kapasite mekanizması kavramını, arz güvenliğinin sağlanması için var olan kapasitenin korunması ya da artırılması amacıyla kapasite sağlayıcılara ilave ödemeler yapılmasına yönelik uygulamalar olarak tanımlamak mümkündür¹⁴⁹. Elektrik Piyasası Kapasite Mekanizması Yönetmeliği'nin¹⁵⁰ 4 üncü maddesinde ise kapasite mekanizması, *“Elektrik sistemi arz güvenliği ve sistem güvenilirliğinin temini için güvenilir kurulu güç kapasitesinin oluşturulması veya korunması amacıyla Sistem İşletmecisi tarafından yıllık olarak işletilen destek mekanizması”* olarak tanımlanmıştır.

Komisyon'un sektör soruşturma raporunda belirtildiği üzere, Avrupa'nın elektrik sektörü önemli bir geçiş süreci yaşamaktadır. Piyasanın serbestleştirilmesi ve sera gazı emisyonlarını azaltmaya yönelik çabalar, elektriğin üretilme, satılma ve tüketilme şeklini büyük ölçüde değiştirmiştir. Yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik üretiminin hızla artması toptan elektrik fiyatlarında düşüşe neden olmuştur. Aynı zamanda yenilenebilir enerji üretiminin genellikle daha düşük işletme maliyetlerine sahip olması, kömür ve gaz gibi geleneksel üretim teknolojilerinin kullanımını da düşürmüştür. Azalan talep, daha düşük fiyatlar ve daha düşük kullanım oranları, geleneksel yöntemlerle elektrik üretiminin karlılığını azaltmıştır. Üretim miktarı, hava koşullarına ve diğer coğrafi değişkenlere göre farklılık gösteren rüzgar ve güneş enerjisi gibi yenilenebilir enerji kaynaklarının payının artması nedeniyle; arz güvenliğinin her zaman sağlanabilmesi için yedek enerji kapasitesi, talep tarafı yönetimi ve depolamanın dahil olduğu esnek enerji sistemlerine olan ihtiyaç da artırmıştır¹⁵¹.

Öncelikle, yenilenebilir enerji üretiminin artmasıyla birlikte, yenilenebilir üretimin doğasından kaynaklanan kesintili arzın artması, “yalnızca enerji piyasalarında (*energy-only markets*)” arz-talep dengesinin sağlanması konusunda endişelere neden olmuştur. “Yalnızca enerji” piyasası; üreticiler ve ithalatçılar tarafından elektriğin, bir teklif süreci aracılığıyla tedarikçilere, tüccarlara ve büyük endüstriyel müşterilere sattıkları piyasadır.

¹⁴⁹ ec.europa.eu/energy/topics/markets-and-consumers/capacity-mechanisms_en (Erişim: 31.01.2021)
Ayrıca bkz. Aysun Korucan, “Kapasite Mekanizmaları Ve Türkiye Uygulamasının İncelenmesi”, EPDK Enerji Uzmanlık Tezi, Ekim 2019, s:9

¹⁵⁰ 20 Ocak 2018 tarih ve 30307 sayılı Resmi Gazete

¹⁵¹ European Commission, Final Report of the Sector Inquiry on Capacity Mechanisms, 30.11.2016, s:3

Bununla birlikte, bu model aşırı kıtlık zamanlarında talep ve arzın mutlak karşılanması konusunda sorun yaratabilmektedir¹⁵². Ayrıca, yenilenebilir enerji üretiminin payının artması, elektrik fiyatlarının dalgalanmasında bir artışa neden olmuştur. Fiyatlardaki dalgalanma aşırı kıtlık dönemleri daha az yaygın, ancak gerçekleştiğinde daha şiddetli hale gelmiştir¹⁵³.

Yenilenebilir kaynaklardan kesintili üretim yaşandığı durumlarda; termal kapasiteyi ulusal elektrik sisteminde kalmaya teşvik etmek ve yedek tedarik sağlamak için kapasite mekanizmalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Kapasite mekanizmaları, yalnızca enerji piyasasından elde edilen gelirlere ek olarak, uygun bir üretim yeterliliği düzeyini desteklemek için gerekli görülen ödemeleri sağlayarak, arz güvenliği konusunda yaşanması muhtemel piyasa aksaklığının giderilmesini sağlar. Büyük yenilenebilir enerji üretiminin sisteme entegrasyonu, daha az maliyetli üretim sağlaması nedeniyle, termik üretimin piyasada elektrik satma kabiliyetini sabit maliyetlerini karşılayamayacak kadar etkiler. Bu nedenlerle yenilenebilir üretimin kesintili yapısı nedeniyle, yenilenebilir kapasitenin artması, uygun bir yedek kapasite stoku ile birlikte ilerlemelidir. Yedek kapasite genellikle termik üretim santralleriyle sağlanmaktadır. Yani, yenilenebilir kaynaklardan üretimin piyasada artan payı nedeniyle piyasanın dışına çıkarılan kapasite, aslında yenilenebilir kaynaklardan üretimin elektrik sistemine güvenli bir şekilde entegrasyonunu garanti edebilen kapasitedir¹⁵⁴.

4.1.1 Devlet Yardımı Kuralları Bakımından Kapasite Mekanizması

Kapasite mekanizması uygulamalarının devlet yardımı teşkil edip etmediğinin değerlendirilmesinde TFEU 107/1 maddesinde düzenlenen devlet yardımı unsurlarından en sorunlu olanları, seçici bir ekonomik avantaj sağlanıp sağlanmadığı ve bu avantajın devlet kaynakları tarafından ya da devlet kaynakları aracılığıyla finanse edilip edilmediğidir. Genel kabul gördüğü üzere, serbest bir piyasada belirli teşebbüslere avantaj sağlanmasıyla rekabetin bozulması ve devletler arası ticaret üzerinde olumsuz etki

¹⁵² Hancher, Hauteclocque, Jones, Kjølby, Landes, Salerno, Sandberg;797

¹⁵³ George Anstey; Soren Christian, "*When Sisyphus Gave up: Capacity Markets and State Aid in the EU*", European State Aid Law Quarterly (ESTAL) 2017, no. 1, s:49

¹⁵⁴ Hancher, Hauteclocque, Jones, Kjølby, Landes, Salerno, Sandberg;798

yaratma koşulunun sağlandığı varsayımı nedeniyle, kapasite mekanizmalarının devlet yardımının bu unsurunu sağladığı kabul edilmektedir¹⁵⁵.

Kapasite mekanizması kapsamında teşebbüslere yapılan ödemelerin seçici bir ekonomik avantaj sağlayıp sağlamadığı hususu, tedbirin bir devlet yardımı teşkil edip etmediğinin tespiti açısından önem arz eden bir konudur. Elektrik piyasasında üretim yeterliliğini ve sistem güvenilirliğini sağlamak için yedek kapasite sağlama yükümlülüğü verilen teşebbüslere yapılan ödemelerin normal piyasa koşulları altında teşebbüslerin üstlenmeyecekleri görevlerin yerine getirilmesi için sağlanan mali bir karşılık (*tazminat, compensation*) olduğunun kabulü halinde, ekonomik avantaj sağlama unsurunun gerçekleşip gerçekleşmediği sorunu ortaya çıkmaktadır. Ancak, devletin getirdiği düzenleyici yükümlülüklerden kaynaklanan maliyetlerin, ekonomik faaliyet gerçekleştirilebilmesi için teşebbüslerce katlanılması gereken doğal maliyetlerden olduğu kabul edildiğinden, kural olarak düzenleyici yükümlülüklerden kaynaklanan maliyetlerin karşılığı olarak sağlanan faydalar, ekonomik avantaj olarak kabul edilmektedir¹⁵⁶.

Tezimizin birinci bölümünde belirtildiği üzere, TFEU’nun 106/2 maddesine göre genel ekonomik fayda hizmetlerini yürütmekle görevli teşebbüsler, kendilerine verilmiş belirli görevlerin ifası kapsamında devlet yardımı kurallarının uygulamasından muaftır. Bu madde kapsamına giren teşebbüslere sağlanan mali faydaların ekonomik avantaj sağlama unsurunu yerine getirmediği kabul edilmektedir. Genel ekonomik faydaya yönelik hizmetin hangi koşullar sağlandığında devlet yardımı sayılmayacağına ilişkin koşullar Altmark kararında belirlenmiştir¹⁵⁷.

Kapasite mekanizmaları genellikle ihale prosedürlerinin uygulandığı, teşebbüslere yüklenen yükümlülüklerin maliyetlerini bile karşılamayan bir mali faydanın sağlandığı uygulamalardır. Bu nedenle kapasite mekanizmalarının, devlet yardımı kurallarının uygulanmasına istisna teşkil eden “genel ekonomik fayda sağlamaya yönelik hizmetler” için belirlenen koşulları taşıma potansiyeli vardır. Dolayısıyla, genel ekonomik fayda sağlamaya yönelik hizmetler için belirlenen koşulları sağlayan kapasite ödemeleri devlet

¹⁵⁵ Leigh Hancher, Adrien De Hauteclocque, Małgorzata Sadowska; “Capacity Mechanisms in the EU Energy Market Law, Policy, and Economics”, 2015; s:164

¹⁵⁶ İbid

¹⁵⁷ Koşullar için bkz 1.2.1.3 numaralı başlık.

yardımları kuralları uygulamasından muaf kabul edilebilecektir¹⁵⁸. Sonuç olarak Altmark koşullarının dördünün de karşılanabileceği varsayımına göre, Üye Devletlerin belirli bir kapasite mekanizmasının ilgili teşebbüslere ekonomik bir avantaj sağlamadığını ileri sürmeleri mümkündür¹⁵⁹.

Kapasite mekanizmaları genellikle, doğrudan devlet tarafından üreticilere sağlanan hibe veya sübvansiyonlar yoluyla değil, tedarik şirketlerine ve/veya müşterilere uygulanan bir maliyet yoluyla finanse edilmektedir. Bu nedenle, kapasite mekanizmaları için tedarik şirketlerine ve/veya müşterilere yansıtılan bir maliyet sayesinde sağlanan faydanın dolaylı olarak devlet kaynakları aracılığıyla sağlanan bir fayda olup olmadığı sorunu ortaya çıkmaktadır¹⁶⁰.

Tezimizin ilerleyen bölümlerinde değinilen PreussenElektra davasında¹⁶¹ olduğu gibi, devlet tarafından yapılan bir düzenlemeye dayanarak belirli teşebbüslere fayda sağlanması amacıyla finansman sağlanması aşamalarında, devletin kontrol dahil olmak üzere hiçbir şekilde sürece dahlinin olmadığı, yani bu sürecin tamamen özel sektör teşebbüsleri arasında gerçekleştiği bir durumda, devlet kaynaklarının doğrudan ya da dolaylı olarak kullanılmadığı, bu nedenle tedbirin bir devlet yardımı teşkil etmediği kabul edilmektedir.

Diğer taraftan, devlet tarafından belirlenen bir hedefi finanse etmek için düzenlenmiş bir tarife bileşeni kapsamında tüketicilerin fazladan ücret ödemesi gerekiyorsa ve devlet bu yöntemle elde edilen gelirlerin tahsilatı ve ardından faydalanıcaya ödenmesi konusunda kontrolü üstlendiyse dolaylı kontrol unsurunun karşılandığı kabul edilmektedir. Bu bakımdan bir tedbirin devlet yardımı teşkil etmesi için mali faydanın doğrudan kamu kaynaklarından sağlanmasına ihtiyaç yoktur. Dahası yardım nedeniyle doğan ek maliyetin tüketicilerden tahsili özel bir teşebbüs aracılığıyla yapılıyor olsa dahi, bu bedelin toplanması ve faydalanıcaya aktarılması aşamasında

¹⁵⁸ Hancher, Hauteclouque, Jones, Kjølby, Landes, Salerno, Sandberg, s:798

¹⁵⁹ Hancher, Hauteclouque, Sadowska, s:166

¹⁶⁰ İbid, s:167

¹⁶¹ Bkz. 4.2.1 numaralı başlık

devletin kontrol yetkisi varsa bu durumda, Komisyon söz konusu tedbirin kamu kaynağı unsurunu sağladığını değerlendirmektedir¹⁶².

Kapasite mekanizması, daha önce yayımlanan kılavuz ilkelerde düzenlenmemiş olup ilk kez 2014 yılında EEAG’de düzenlenmiştir¹⁶³. Üretim yeterliliğini desteklemeye yönelik devlet yardımı niteliğindeki tedbirin, uygun devlet yardımı kabul edilebilmesi için, EEAG’de öngörülen genel koşulların yanı sıra özel koşullara da uygun olması gerekmektedir. Buna göre, yardım niteliğindeki tedbir, proje ve teşebbüs başına 15 milyon Euro miktarının altında ve GBER hükümlerine uygun ise, uygun yardım kabul edilir ve bildirim muafiyetinden yararlanır¹⁶⁴.

EEAG’de kapasite mekanizmalarına yapılacak yardımın uygun yardım olarak değerlendirilmesine ilişkin birtakım özel koşullar belirlenmiştir. Bunlardan ilki, üye devletlerin kapasite mekanizmalarına ihtiyacının olduğunu gösterebilmesidir. Kapasite mekanizmasına ihtiyaç duyulup duyulmadığının tespitinde talep tarafı ve ithalat kabiliyeti gibi hususlar da değerlendirmeye dahil edilmelidir. EEAG’de bu konuda aranan ikinci koşul ise, farklı teknolojileri kullanan üreticilerin katılımına izin verilmesidir. Bir diğer koşul ise, diğer tüm üye devletlerdeki üreticilerin katılımına izin verilmesidir. Son olarak, mekanizma daha düşük karbon salınımıyla üretim yapan üreticileri diğerlerine göre daha avantajlı duruma getirecek şekilde tasarlanmış olmalıdır¹⁶⁵.

Ayrıca genel uygunluk kriterlerinin kapasite mekanizması kapsamında nasıl sağlanacağına ilişkin EEAG’de özel düzenlemeler mevcuttur. Bunlardan bazılarını aşağıda yer verilmiştir.

EEAG'nin 3.9.2 numaralı bölümünde, yardım niteliğindeki tedbirin gerekliliği için; üretim yeterliliği sorununun nicel verilerle açık bir şekilde analiz edilmesi gerektiği düzenlenmiştir. Ayrıca ulusal makamlar tarafından, dengeleme ve yan hizmet piyasaları ile depolamanın geliştirilmesi de dahil olmak üzere piyasanın durumu ve teknolojik gelişmeler dikkate alınarak, yardım niteliğindeki tedbirin yokluğunda piyasanın neden yeterli kapasiteyi sağlayamadığı açıkça gösterilmelidir. Diğer bir deyişle; üye devlet,

¹⁶² Hancher, Hauteclocque, Sadowska; s:167

¹⁶³ EEAG Bölüm 3.9; Hancher, Hauteclocque, Jones, Kjølby, Landes, Salerno, Sandberg; s:798

¹⁶⁴ Hancher, Hauteclocque, Sadowska; s:172

¹⁶⁵ EEAG Bölüm 3.9; Hancher, Hauteclocque, Jones, Kjølby, Landes, Salerno, Sandberg; s:798

üretim yeterliliğini sağlamak için alternatif araçların gerekli hedefleri karşılayamayacağını göstermelidir¹⁶⁶. Komisyon'a göre, kapasite yeterliliğinin belirlenmesinde yalnızca kapasitenin sayısal büyüklüğü dikkate alınmamalıdır. Talebe esnek tepki verme yeteneğinin analizinin de gerekli olduğu değerlendirilmektedir¹⁶⁷.

EEAG'nin 3.9.3 numaralı bölümünde, yardım niteliğindeki tedbirin amacının elektrik satışı değil, yalnızca kapasite sağlanması hizmetinin karşılanması olduğunun açıkça ortaya konulması gerektiği düzenlenmiştir. Ayrıca tedbir tek bir teknolojiyi destekler nitelikte olmamalıdır. Hem mevcut hem de gelecekteki üreticiler için aynı zamanda talep tarafı yönetimi ve depolama çözümleri gibi ikame edilebilir teknolojiler için yeterli teşvikler sağlamalıdır¹⁶⁸.

Orantılılık unsurunun sağlanması için, toplam yardım miktarının yararlanıcılara yalnızca makul bir getiri oranı sağlıyor olması gerekmektedir. Açık, şeffaf ve ayrımcı olmayan kriterlere dayalı rekabetçi bir ihale prosedürünün makul getiri oranları sağladığı kabul edilmektedir¹⁶⁹.

EEAG'de, kapasite mekanizmasının, AB üye devletleri arasındaki rekabet ve ticaret üzerinde herhangi bir gereksiz olumsuz etkiden kaçınması gerektiği belirtilir. Sektör soruşturması nihai raporunda, "kapasite mekanizmalarının her tür potansiyel kapasite sağlayıcıya açık olması gerektiği" belirtilmektedir¹⁷⁰. Rekabet ve ticaret üzerindeki olumsuz etkilerden kaçınma koşulları için EEAG'nin 3.9.6 numaralı bölümünde; yardımın fiyat belirlemede rekabetçi olması, teknolojik tarafsızlık ilkesi, talep tarafı yönetiminin katılımı, eşit durumlar halinde düşük karbon salınlı üretimin tercih edilmesi ve tüm üye devletlerdeki üreticilere açık olması gibi unsurları içermesi; öte yandan bağlantı yatırımlarını, dengeleme piyasalarını olumsuz yönde etkileyecek unsurları içermemesi gerektiği düzenlenmiştir.

¹⁶⁶ Hancher, Hauteclouque, Sadowska; s:173

¹⁶⁷ Nicolaides, Kleis; s:648

¹⁶⁸ Hancher, Hauteclouque, Sadowska; s:173

¹⁶⁹ İbid

¹⁶⁹ İbid, s:174

¹⁷⁰ Anstey, Christian; s:57

Komisyon, teoride de olsa yalnızca enerji piyasalarının, arz güvenliğinin sağlanması açısından verimli sonuçlar sağlayabileceğini kabul etmektedir. Ancak Komisyon, arz güvenliğinin sağlanması için kapasite mekanizması uygulamalarının gerekli olabileceği durumların da olduğunu kabul etmektedir. Komisyon, bu alanda devlet yardımını değerlendirirken, üye devletlerden bir kapasite mekanizmasını uygulamayı düşünmeden önce “yalnızca enerji piyasalarında (*energy-only markets*)” reform yapmaya çalışmasını beklemektedir¹⁷¹.

4.1.2 AB Komisyonu Tarafından Kapasite Mekanizması Hakkında Yapılan Sektör Soruşturması

Tezimizin birinci bölümünde belirtildiği üzere, Komisyon tarafından devlet yardımı kuralları bakımından yapılan ilk sektör soruşturması 29 Nisan 2015 tarihinde elektrik piyasasında kapasite mekanizmaları hakkındaki soruşturmadır.

Komisyon tarafından, pratikte nasıl uygulandıklarına bağlı olarak kapasite mekanizmalarının AB tek pazarını olumsuz etkileme, belirli üreticileri veya teknoloji türlerini tercih ederek rekabeti bozma ve ulusal sınırların ötesinde ticarete engel oluşturma potansiyeline sahip olduğu değerlendirilmiş, bu çerçevede kapasite mekanizması uygulamalarının daha iyi anlaşılması ve AB devlet yardımı kurallarına uygunluğunun sağlanması için bir sektör soruşturması yapılmasına karar verilmiştir¹⁷².

Kapasite mekanizmalarına ilişkin Komisyon’un endişeleri ve hedefleri; AB Komiseri Margrethe Vestager sözleriyle şöyle ifade edilmiştir: *"Kapasite mekanizmalarının tüm teknolojilere ve diğer AB ülkelerindeki üreticilere açık olması gerekir. Kapasite mekanizmaları, fosil yakıtlar gibi belirli teknolojiler için arka kapı desteklerine açık olmamalı ve aynı zamanda tüketicileri için yüksek maliyete neden olmamalıdır. Sektör araştırma raporu, Komisyonun ve Üye Devletlerin gerçek bir ihtiyaç halinde daha iyi hedeflenmiş kapasite mekanizmaları geliştirmelerine yardımcı olacaktır."*¹⁷³

¹⁷¹ Anstey, Soren, s:60

¹⁷² ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_4892 (Erişim:31.01.2021)

¹⁷³ ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_4021 (Erişim: 31.01.2021)

29 Nisan 2015 tarihinde başlatılan, 11 üye ülkeyi (Belçika, Hırvatistan, Danimarka, Fransa, Almanya, İrlanda, İtalya, Polonya, Portekiz, İspanya ve İsveç) ve toplam 35 adet (tamamlanmış, yürütülmekte olan ve planlanan) kapasite mekanizması uygulamasını kapsayan araştırma sonucu nihai sektör soruşturma raporu 30 Kasım 2016 tarihinde yayımlanmıştır¹⁷⁴.

Sektör soruşturma raporunda kaydedilen kapasite uygulamalarının devlet yardımı kuralları bakımından olası olumsuz etkilerine aşağıda yer verilmektedir:

- “Kapasite sağlayıcılara yönelik kamu desteği sağlanması, elektrik piyasasında rekabette bozulmalar yaratma riski taşımakta ve prensip olarak devlet yardımı teşkil etmektedir.
- Kapasite mekanizmaları genellikle yalnızca ulusal kapasite sağlayıcıları için fayda sağlar, ithalatı göz ardı eder ve yatırım olasılığını olumsuz etkiler. Bu durum, açık ve entegre bir iç enerji piyasasının birçok faydasını olumsuz yönde etkiler ve tüketiciler için maliyet artışına neden olur.
- Bu mekanizmalar bazen nesnel bir gerekçe olmaksızın belirli teknolojileri veya piyasa oyuncularını destekleyebilir. Bu durum rekabetin bozulmasının yanı sıra karbondan arındırma hedeflerini tehlikeye atma riski taşır ve maliyeti yükseltir.”

Sektör soruşturma raporunda kaydedilen bulgulara aşağıda yer verilmektedir:

- “Bir bütün olarak değerlendirildiğinde AB’nin kapasite sorunu olmamakla birlikte üye devletler bazında bu durum değişiklik göstermektedir. Bazı üye devletlerin, değişen sürelerde gerçek arz güvenliği sorunlarıyla karşı karşıya kalabileceği görünmektedir.
- İlerleyen yıllarda, bazı santrallerin işletim ömürlerinin sonuna yaklaşması, bazılarının yeni çevre ve emisyon standartlarını karşılamaması, bazılarının ulusal enerji politikası tercihleri kapsamında aşamalı olarak kaldırılması (örneğin, Almanya’da nükleer enerjinin aşamalı olarak kaldırılması) nedeniyle önemli sayıda santralin faaliyetine son verilecektir.

¹⁷⁴ European Commission, Final Report of the Sector Inquiry on Capacity Mechanisms; 30.11.2016 ec.europa.eu/competition/sectors/energy/capacity_mechanisms_final_report_en.pdf (Erişim: 31.01.2021)

- Elektrik piyasası reformları arz güvenliği için vazgeçilmezdir ancak reformların tamamlandığı piyasalarda bile, artan fiyat dalgalanmaları nedeniyle uzun vadeli yatırımların gerçekleşmesi konusunda belirsizlikler mevcut olabilir.
- Kapasite mekanizmaları uygulamaları devlet yardımı teşkil etmektedir ancak EEAG’de belirlenen koşullara uygun tasarlanmış tedbirler, iç pazara uyumlu yardım olarak kabul edilecektir.”

Sektör soruşturma raporunda kaydedilen önerilere aşağıda yer verilmektedir:

- “Üye devletler kapasite mekanizmaları oluşturmayı planladıklarında, kendilerinden öncelikle gerekli piyasa reformlarını uygulamaları istenecektir. (Talep tarafının katılımının sağlanması, piyasa katılımcılarının vadeli piyasada işlem yaparak ileriye dönük sistem dengesini desteklemesi için teşvik ve fırsatlara sahip olmalarının sağlanması gibi)
- Kapasite mekanizmalarına olan ihtiyacın somut bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir.
- Kapasite yeterliliği için seçilecek mekanizmanın amaca uygun seçilmesi gerekmektedir. (Örneğin, uzun dönemli kapasite yeterliliği sorunda piyasa çapında bir tedbirin, geçici kapasite sorunlarında stratejik rezerv yönteminin tercih edilebileceği, belirli coğrafi bölgelerde yaşanması durumunda iletim ağının iyileştirilmesi ve bölgesel teklif mekanizması uygulaması gibi)
- Ödenecek bedel rekabetçi bir süreçle belirlenmelidir. (Tüketicilere maliyetinin düşmesini sağlar.)
- Kapasite mekanizması uygulamaları tüm üye ülkelerdeki teşebbüslere açık olmalıdır.”

4.1.3 Ülkemizde Kapasite Mekanizması Uygulaması

Ülkemizde kapasite mekanizması uygulamalarının yasal dayanağını 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nun¹⁷⁵ (Kanun) 20 nci maddesinin ikinci fıkrası oluşturmaktadır. Kanun’un “Arz Güvenliği” başlıklı 20 nci maddesinin ikinci fıkrası; *“Arz güvenliğinin temini için gerekli yedek kapasite de dâhil olmak üzere yeterli kurulu*

¹⁷⁵ 30.03.2013 tarihli 28603 sayılı Resmi Gazete

güç kapasitesinin oluşturulması ve/veya sistem güvenliğinin temini için güvenilir kurulu güç kapasitesinin korunması amacıyla yerli kaynaklara öncelik veren kapasite mekanizmaları oluşturulur. Bu mekanizmalar kapsamında TEİAŞ tarafından yapılması gereken ödemeler iletim tarifesi hesaplamalarında dikkate alınır. Kapasite mekanizmalarının oluşturulmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlık görüşü alınarak Kurum tarafından düzenlenir.” hükmünü haizdir.

Kanunun anılan hükmüne dayanılarak hazırlanan Elektrik Piyasası Kapasite Mekanizması Yönetmeliği (Yönetmelik) 20.01.2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yönetmelikle, elektrik piyasasında arz güvenliğin sağlanması amacıyla yeterli kurulu güç ve yedek kapasitenin oluşturulması ve korunması amacıyla TEİAŞ tarafından işletilecek olan kapasite mekanizmasına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir¹⁷⁶.

Yönetmeliğin 5 inci maddesinde kapasite mekanizmasından yararlanacak üreticilere yapılacak ödemenin, yıllık olarak belirlenen bütçe dahilinde TEİAŞ tarafından gerçekleştirileceği düzenlenmiştir. Yine anılan maddede, belirlenecek bütçenin ilgili yılın iletim tarifesi hesaplamalarında dikkate alınacağı düzenlenmiştir.

Yönetmeliğin 6 ıncı maddesinde ise, kapasite ödemelerinden yararlanmak için yapılacak başvurunun usulleri ve hangi santrallerin mekanizmada yer alamayacağı konusu düzenlenmiştir. Anılan maddeye göre aşağıda sayılanlar mekanizmada yer alamayacaktır:

- Kamu payının yüzde elliği aştığı santraller,
- Yap işlet ve yap işlet devret sözleşmesi kapsamında faaliyette bulunan/bulunmuş olan santraller,
- Kanunun 18 inci maddesinin beşinci fıkrası kapsamında yapılan özelleştirme ihalesini kazanmak suretiyle kurulan santraller,
- Uluslararası sözleşmeler kapsamında kurulan nükleer enerji üretim santralleri,
- Teşvik sürelerini tamamlamış olsalar dahi, herhangi bir zamanda YEKDEM'den yararlanan veya yararlanma hakkı bulunan santraller,
- Bu Yönetmeliğin yürürlük tarihinden sonra özelleştirme ihalesi yapılan santraller,

¹⁷⁶ Korucan; s:73

- Elektrik kurulu gücü yerli kaynaklara dayalı santraller için 50 MWe'in altında, diğer santraller için 100 MWe'in altında olan santraller,
- Geçici kabul tarihinden başlayarak hesaplanan santral yaşı 13 yıldan büyük olan yerli kaynaklara dayalı olmayan santraller,
- Geçici kabul kapsamında veya Bakanlığa başvurularak tekrarlanan verimlilik performans testi sonuçlarında verimlilik oranı % 50'nin altında olduğu belirlenen, yerli kaynaklara dayalı olmayan santraller.

Yönetmeliğin devamında da kaynak türü bazında kapasite ödeme oranlarının ve santrallere yapılacak kapasite ödemelerinin hesaplanmasının nasıl yapılacağı düzenlenmiştir.

Kapasiteden yararlanma kriterlerine bakıldığında; kapasite mekanizmasının, (doğal gaz ve kömür santrallerine kıyasla) güneş ve rüzgâr santralleri ile yenilenebilir kabul edilen HES'leri kapsam dışı bırakan, belli bir kurulu güce sahip genç ve verimli santralleri destekler şekilde tasarlandığı yorumu yapılabilmektedir. Ayrıca yerli kaynaklarla üretim yapan santrallerin diğerlerine oranla daha avantajlı olduğu görülmektedir. 2019 yılında mekanizmaya kabul edilen santrallerin kaynak bazında kurulu güç oranına bakıldığında; kurulu gücün %40'ının doğal gaz, %27 ve %26'sının sırasıyla yerli kömür ve yerli/ithal kömür santralleri ile %7'sinin hidroelektrik santrali olduğu görülmektedir¹⁷⁷. TEİAŞ 2019 Yılı Faaliyet Raporu'na göre kapasite mekanizması kapsamında 2019 yılında toplam 43 santrale ödeme gerçekleştirilmiş ve toplam 2.000.000.000,00 TL bütçe değeri oluşturmuştur¹⁷⁸. Kapasite ödemelerine esas bütçe 2020 ve 2021 yılları için sırasıyla 2.200.000.000,00 TL ve 2.600.000.000,00 TL olarak belirlenmiştir¹⁷⁹.

TFEU ve 6015 sayılı Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanunda öngörülen devlet yardımı unsurları açısından değerlendirildiğinde, ülkemizde uygulanan kapasite mekanizmasının, devlet yardımı niteliği taşıdığı değerlendirilmektedir. Kapasite mekanizması uygulamasının dayanağını 6446 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelik oluşturmaktadır. Uygulamanın usul ve esaslarını düzenleyen Yönetmelik bir kamu kurumu olan EPDK tarafından çıkarılmış olup sistem işletmecisi

¹⁷⁷ Korucan; s:91

¹⁷⁸ TEİAŞ, 2019 Yılı Faaliyet Raporu; s:46

¹⁷⁹ Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun 16.01.2020 tarihli ve 9124/1 sayılı Kararı ile 14.01.2021 tarihli ve 9970/1 sayılı Kararı

görevi de bir kamu iktisadi teşebbüsü olan TEİAŞ'a verilmiştir. Dolayısıyla, kapasite mekanizması tedbirinin devlete atfedilebilir olduğu konusunda bir şüphe bulunmamaktadır. Ayrıca Yönetmelik'te kapasite ödemelerinin TEİAŞ tarafından gerçekleştirilmesi düzenlenmiştir. Komisyon ve AB mahkemelerinin genel kabulüne göre doğrudan devlet kaynaklarından bir ödeme yapılmasa dahi yapılacak ödemeler üzerinde devletin bir kontrolü olması halinde, kamu kaynaklarından harcama unsurunun sağlandığı kabul edilmektedir. Öte yandan, mekanizmadan tüm üreticilerin faydalanamaması sadece belirli kapasite sağlayıcıların kabul görüp ödemelerden faydalanmasıyla da seçicilik unsurunun sağlandığı söylenebilir. Kapasite mekanizmasından faydalananların piyasada ticari faaliyet gösteren kişiler olması nedeniyle teşebbüs unsurunun sağlandığına da şüphe bulunmamaktadır. Ayrıca, serbest piyasada yapılacak herhangi bir yardımla rekabeti bozma ya da bozma tehdidi oluşturmasının kabul edilmesi nedeniyle bu unsurun da sağlandığı değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, ülkemizde uygulanan kapasite mekanizmasının TFEU ve 6015 sayılı Kanunda devlet yardımı için öngörülen unsurları sağladığı ve anılan düzenlemelere göre devlet yardımı olarak değerlendirilebileceği düşünülmektedir.

Gerek TFEU'da gerek 6015 sayılı Kanun'da, devlet yardımı niteliğindeki tedbirlerin bazı koşulları taşıması halinde kendiliğinden uygun kabul edileceği, yine bazı koşulları taşıyan tedbirlerin ise bir değerlendirme sonucu uygun kabul edilebileceği düzenlenmiştir. Kapasite mekanizmasının tüketicilere yapılan sosyal nitelikli bir yardım olmaması ve ayrıca olağanüstü bir olayın neden olduğu zararı gidermeye yönelik bir yardım da olmaması nedeniyle kendiliğinden uygun kabul edilen bir yardım olmadığı görülmektedir.

Öte yandan, TFEU 107/3 (c) ve 6015 sayılı Kanunun 3/2 (c) maddesinde; *“ticaret koşulları ortak çıkarlara zarar verecek ölçüde olumsuz şekilde etkilemedikçe, belirli ekonomik faaliyetlerin veya belirli ekonomik bölgelerin gelişmesini kolaylaştırmaya yönelik destekler”* iç pazarla bağdaşabilir devlet yardımları arasında sayılmıştır. Komisyon tarafından, anılan maddenin çevre ve enerji alanında yapılacak yardımlarda uygulanmasına ilişkin ilke ve koşulların belirlendiği Kılavuz İlkeler (EEAG) düzenlemesi kabul edilmiştir. Ancak ülkemizde 6015 sayılı Kanunun uygulamasına ilişkin henüz bir ikincil düzenleme çıkarılmamıştır. Bu nedenle ülkemizde uygulanan devlet yardımı niteliğindeki tedbirlerin uygunluğu için değerlendirme yapmaya elverişli bir düzenleme

bulunmamaktadır. Ancak Komisyon tarafından EEAG’de ve konuya ilişkin sektör soruşturması raporunda öngörülen ilke ve koşullar kapsamında değerlendirildiğinde, ülkemizde uygulanan kapasite mekanizmasının anılan ilkelerden ve koşullardan bazılarını sağlamadığı görülmektedir. 09/05/2021 tarihli ve 31479 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Elektrik Piyasasında Depolama Faaliyetleri Yönetmeliği ile elektrik depolama üniteleri veya tesislerinin kurulmaları, bunların iletim veya dağıtım sistemine bağlanmaları ile piyasa faaliyetlerinde kullanılmalarına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Yine aynı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik hükümleri ile Elektrik Piyasası Lisans Yönetmeliğinde depolama faaliyetine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Depolama faaliyetine ilişkin yukarıda anılan ikincil mevzuat düzenlemeleri yapılmıştır. Ancak, 6446 sayılı Kanunda düzenlenmiş olmasına rağmen ikincil mevzuatların tamamlanmaması nedeniyle talep tarafı katılımı henüz ülkemiz elektrik piyasasında uygulamaya geçmemiştir. Bununla birlikte, ikincil mevzuatı yakın tarihte düzenlenen depolama faaliyetinin işlerlik kazanması ve talep tarafı katılımının uygulanması halinde dahi baz yükü karşılayacak kapasitenin sistemde kalması için kapasite mekanizmasına ihtiyaç olabileceği değerlendirilmektedir. Ayrıca 2019 yılı için mekanizmaya kabul edilen santrallerin kaynak bazında kurulu güç oranına bakıldığında neredeyse tamamının kömür ve doğal gaz santralleri olduğu görülmektedir. Bu durumun da karbon salınımı daha az olan santrallerin daha avantajlı olacak şekilde mekanizmanın tasarlanması yönündeki Komisyon görüşüne uygun olmadığı değerlendirilebilir. Öte yandan, kapasite mekanizması kapsamında yapılacak ödemelerin rekabetçi bir ihale yöntemiyle değil idare tarafından düzenlenen yönetmelikte belirlenmesi de söz konusu ilkelerle bağdaşmamaktadır.

4.2 Yenilenebilir Enerji Kaynaklarından Elektrik Üretimine Yönelik Devlet Yardımları

Yenilenebilir enerji kaynaklarının tanımı ve kapsamına yenilenebilir kaynaklardan enerji kullanımının teşvikine ilişkin 2018/2001 sayılı AB Direktifinin¹⁸⁰ “Tanımlar” başlıklı ikinci maddesinde yer verilmiştir. Anılan maddeye göre yenilenebilir enerji kaynakları, *“fosil olmayan: rüzgar, güneş, aerotermal, jeotermal, hidrotermal ve*

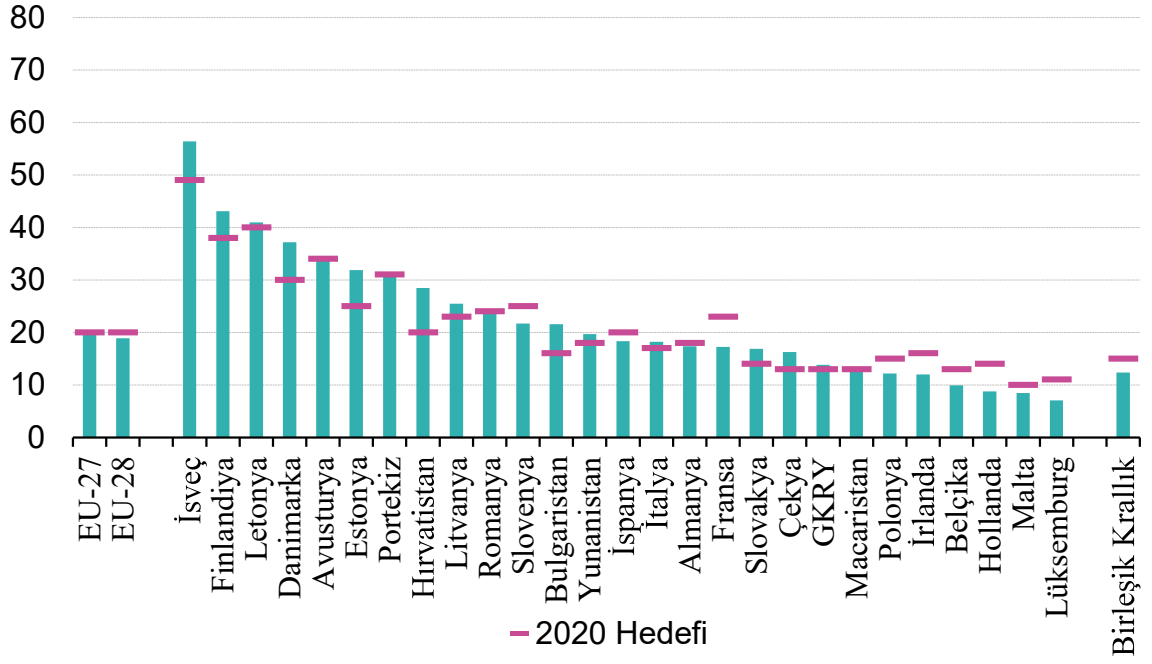
¹⁸⁰ OJEU L 328, 21.12.2018 (Konsolide versiyonu)

okyanus enerjisi, hidroelektrik, biyokütle, çöp gazı, kanalizasyon arıtma tesisi gazı ve biyogazlar” olarak tanımlanmıştır. EEAG’nin 19 numaralı paragrafında da yenilenebilir kaynaklara ilişkin aynı tanıma yer verilmiştir.

Tezimizin üçüncü bölümünde bahsedildiği üzere AB’nin iklim ve çevre hedefleri arasında, AB’nin enerji tüketimi içerisindeki yenilenebilir enerjinin payını 2020 yılı için en az %20 ve 2030 yılı için en az %32’ye çıkarma hedefi bulunmaktadır. AB’nin yenilenebilir kaynaklardan enerji kullanımının teşvikine ilişkin 2009/28 sayılı Direktifi¹⁸¹ ile yenilenebilir kaynaklardan enerji payının artırılmasına yönelik hedefler üye ülkeler için yasal olarak bağlayıcı hale gelmiştir. AB geneli için öngörülen bu oranlar, üye devletlerin yenilenebilir enerji kullanımının gelişimi için bir yol haritası niteliğinde olan ulusal eylem planları¹⁸² ile üye devlet bazında ayrıca belirlenmiştir. 2019 yılı verilerine göre AB genelinde (EU-27) brüt enerji tüketimi içerisindeki yenilenebilir enerjinin payı %19,7’ye ulaşarak 2020 yılı hedefine yaklaşmıştır. AB geneli ve üye ülkeler bazında; 2020 yılı için hedeflenen ve gerçekleşen brüt enerji tüketimi içerisindeki yenilenebilir pay oranı ile 2019 yılı brüt elektrik tüketiminde yenilenebilir kaynaklardan elde edilen enerjinin payı ilişkin tabloya aşağıda yer verilmektedir.

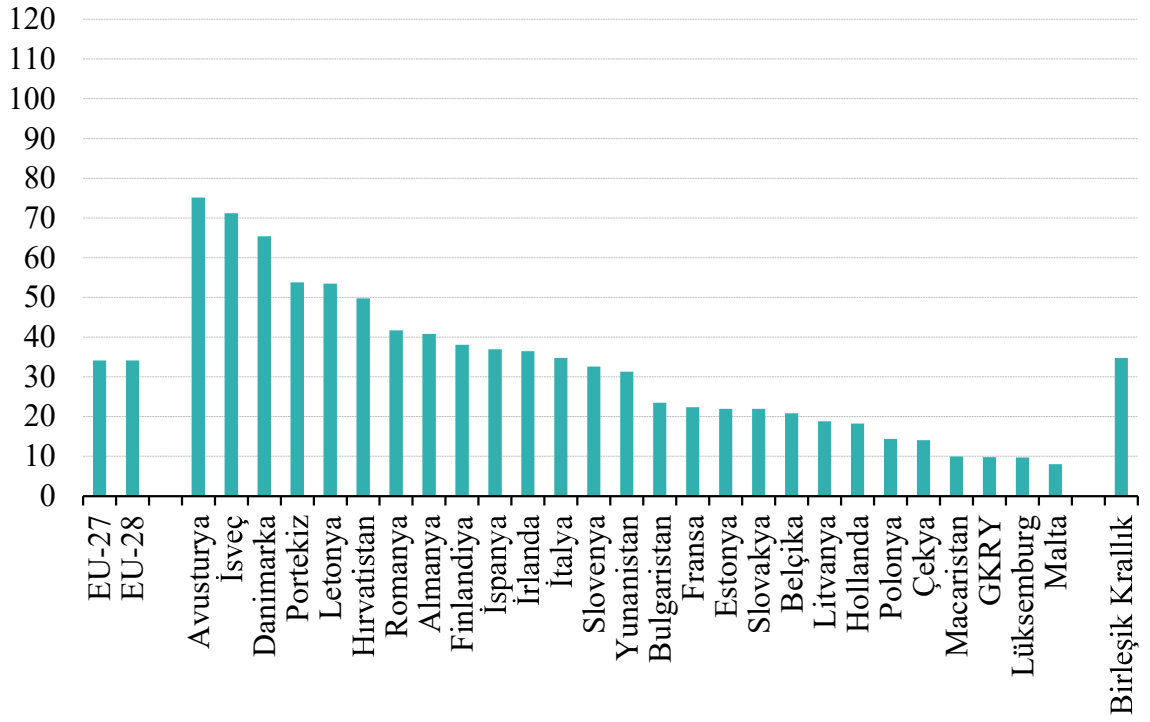
¹⁸¹ OJEU L 140, 05.06.2009

¹⁸² ec.europa.eu/energy/topics/renewable-energy/national-renewable-energy-action-plans-2020_en (Erişim:03.02.2021)



Şekil 7: 2019 yılı itibarıyla yenilenebilir enerji kaynaklarının brüt nihai tüketim yüzdesi¹⁸³

¹⁸³ ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Renewable_energy_statistics (Erişim: 03.02.2021)



Şekil 8: 2019 yılı brüt elektrik tüketiminde yenilenebilir kaynaklardan elde edilen enerjinin payı¹⁸⁴

AB'nin iklim ve enerji hedeflerine ulaşmada yenilenebilir kaynaklardan elektrik üretiminin büyük önem arz ettiği görülmektedir. Özellikle ilk kurulum maliyetinin, fosil kaynaklardan üretim yapan tesislere göre daha yüksek olması nedeniyle, yenilenebilir kaynaklardan elektrik üretimi yapılan tesislerin devlet tarafından desteklenmesi gerektiği genel kabul gören bir görüştür¹⁸⁵. Nitekim, üye devletler tarafından yenilenebilir kaynaklardan elektrik üretiminin desteklenmesi için çok sayıda devlet yardımı niteliği taşıyan tedbirler uygulanmaktadır.

¹⁸⁴ İbid

¹⁸⁵ Vedat Akdağ, "Yenilenebilir Enerji Kaynaklarından Elektrik Üretimine Yönelik Teşvik Ve Finansman Yöntemleri: Türkiye Ve Dünya Uygulamaları", EPDK Enerji Uzmanlık Tezi, Ekim 2019, s:39

4.2.1 Devlet Yardımı Kuralları Bakımından Yenilenebilir Kaynaklardan Elektrik Üretimini Teşvik Eden Uygulamalar

Tezimizin üçüncü bölümünde bahsedildiği üzere yenilenebilir kaynaklardan elektrik üretimi için işletme yardımı GBER kapsamında düzenlenmiş olup GBER’de öngörülen koşulları sağlayan ve eşik değeri aşmayan yardımlar bildirim muafiyetinden yararlanmakta ve uygun devlet yardımı kabul edilmektedir. GBER’in 42 nci maddesinde yenilenebilir kaynaklardan elektrik üretimini teşvik amacıyla yapılacak yardımlar için özel koşullar düzenlenmiştir.

GBER’in anılan maddesine göre ilk koşul; yardımın yenilenebilir kaynaklardan elektrik üreten tüm üreticilere açık rekabetçi bir ihale sonucu yapılmasıdır. Ancak; “yeni ve yenilikçi bir teknolojinin uzun vadeli potansiyeli, kaynak çeşitlendirme ihtiyacı, şebekeden kaynaklanan kısıtlamalar, sistem entegrasyon maliyeti, hammadde piyasalarında biyokütle desteğinden kaynaklanan bozulmalardan kaçınma ihtiyacı” durumlarından birinin varlığı halinde, ihale katılımcıları belirli teknolojilerle sınırlandırılabilir. Rekabetçi ihale zorunluluğunun istisnası ise rüzgar enerjisi hariç olmak üzere diğer tüm yenilenebilir kaynaklar için 1 MW kurulu güç sınırının altında olması şartına bağlanmıştır. Rüzgar enerjisine dayalı tesisler için rekabetçi ihale süreci koşulunun istisnası, santralin 6 MW kurulu güç sınırının altında olması ya da 6’dan daha az üretim ünitesine sahip olması olarak belirlenmiştir. Ayrıca anılan maddede yenilenebilir kaynaklardan elektrik üretimi için işletme yardımının elektriğin piyasa fiyatının üzerine eklenecek prim ile yapılabileceği ve fiyatlar negatif iken yardım yapılamayacağı düzenlenmiştir. Ancak bu durumun istisnası da rüzgar enerjisine dayalı tesisler için kurulu gücün 3 MW sınırı altında ya da 3’ten daha az üretim ünitesine sahip olunmasına, diğer kaynaklardan üretimde ise kurulu güc sınırının 500 kW’dan az olmasına bağlanmıştır.

Yenilenebilir kaynaklardan elektrik üretimi için işletme yardımına ilişkin EEAG’de de bazı koşul ve ilkeler düzenlenmiştir. Yine tezimizin üçüncü bölümünde bahsedildiği üzere EEAG ile birlikte, Komisyon tarafından yenilenebilir enerjiye yapılan teşviklerin piyasa koşullarına uygun, tüketicilere en az maliyetli olacak ve rekabeti bozucu etkisinin daha az olacağı bir yapı hedeflenmiştir. Bu kapsamda EEAG’nin 124 numaralı paragrafında, 1 Ocak 2016 tarihinden sonra uygulanacak tüm yardımların üreticiler

tarafından elektriğin piyasada satıldığı fiyatın üzerine eklenecek bir bedelle (prim) yapılması, likit bir gün içi piyasasının bulunmaması durumu hariç olmak üzere faydalanıcının dengeleme yükümlülüğü bulunması, fiyatlar negatifken üretimi teşvik eder nitelikte olmaması koşullarını kümülatif olarak taşıması aranmaktadır. Bahsi geçen koşulların istisnası ise 125 numaralı paragrafta rüzgar enerjisine dayalı tesisler için kurulu gücün 3 MW sınırı altında ya da 3'ten daha az üretim ünitesine sahip olunmasına diğer tüm kaynaklardan üretim yapan santraller için ise kurulu güç sınırının 500 kW'den az olmasına bağlanmıştır.

Yine EEAG'nin 126 numaralı paragrafında 1 Ocak 2017 tarihi sonrası yardımlar için tüm üreticilere açık rekabetçi bir ihale sonucu yardımın yapılması koşulu getirilmiştir. Ancak bu koşulun istisnası da, üye devletin yalnızca sınırlı projenin ya da sahanın uygun olabileceğini, rekabetçi ihalenin yardım miktarını yükselteceğini ya da proje gerçekleşme oranını düşüreceğini göstermesi olarak belirlenmiştir. Ayrıca anılan paragrafta EEAG'nin genel uygunluk ilkelerinden orantılılık ilkesinin, tüm üreticilere açık rekabetçi bir ihale sürecinin varlığı halinde gerçekleşmiş olacağı düzenlenmiştir. Rekabetçi ihale sürecinin tüm üreticilere açık olması gerekliliğinin istisnası da yine GBER'de düzenlenen ve yukarıda belirtilen koşullara bağlanmıştır. Rekabetçi ihale sürecinin istisnası da rüzgar enerjisine dayalı tesisler için kurulu gücün 6 MW sınırı altında ya da 6'dan daha az üretim ünitesine sahip olunmasına diğer tüm kaynaklardan üretim yapan santraller için ise kurulu güç sınırının 1 MW'den az olmasına bağlanmıştır.

Devlet yardımı niteliği olan yenilenebilir kaynaklardan elektrik üretiminin teşviki amacıyla uygulanan tedbirlerin uygunluk değerlendirilmesinde Komisyon tarafından gözetilen ilke ve koşullara yukarıda değinilmiştir. Yenilenebilir kaynaklardan elektrik üretiminin teşviki amacıyla uygulanan tedbirler genellikle TFEU 107/1'de sayılan unsurları taşıdığından devlet yardımı olarak kabul edilmektedir. Ancak kapasite mekanizması uygulamalarında olduğu gibi, yenilenebilir kaynaklardan elektrik üretiminin teşviki amacıyla uygulanan tedbirlerin de devlet yardımı unsurları açısından en çok tartışma konusu olanı devlet kaynaklarının kullanımı unsurudur. Sadece enerji alanında değil, diğer alanlarda yapılan yardım niteliğindeki tedbirlerin devlet kaynaklarının aktarılması unsuru konusunda değerlendirilmesi açısından önemli rol oynayan, yenilenebilir kaynaklardan elektrik üretiminin teşviki amacıyla gerçekleştirilen bazı tedbirlere ilişkin AB makamlarının değerlendirilmelerine aşağıda yer verilmektedir.

Almanya'nın özel elektrik tedarik şirketlerine, yenilenebilir enerji kaynaklarından üretilen elektriği sabit asgari fiyatlarla satın alma yükümlülüğü öngördüğü bir uygulamayla ilgili olarak, *PreussenElektra* davasında¹⁸⁶, söz konusu uygulamanın doğrudan veya dolaylı olarak devlet kaynaklarının aktarılması unsurunu taşımadığı yönünde karar verilmiştir. Bunun nedeni, Almanya tarafından özel elektrik tedarik şirketlerinin, yenilenebilir kaynaklardan üretilen elektriğin satın alınması amacıyla bir kamu kaynağını yönetmek üzere yetkilendirilmemesidir. Bu şirketler kendi mali kaynakları vasıtasıyla yenilenebilir elektriği satın almakla yükümlü kılınmıştır. Mahkeme, yenilenebilir kaynaklardan üretilen elektriğin satın alınmasında ortaya çıkacak ek maliyetleri karşılamak için üye devlet tarafından ya da kamu kontrolü altında oluşturulmuş veya düzenlenmiş bir fon olmaması nedeniyle söz konusu uygulamanın, devlet kaynağı unsurunu sağlamadığı sonucuna varmıştır¹⁸⁷.

Anılan davada, söz konusu düzenlemenin belli işletmelere (yenilenebilir kaynaklardan elektrik üretimi yapan) avantaj sağladığı, yani seçicilik ve fayda unsurlarının sağlandığı kabul edilmekle birlikte, devlet kaynaklarından doğrudan ya da dolaylı olarak bir kaynak aktarılmasının söz konusu olmadığı değerlendirilmiştir. Davada, yenilenebilir enerji kaynaklarından üretilen elektriği piyasa değeri üzerinden alınması zorunluluğu nedeniyle tedarik şirketlerinin mali durumlarının kötüleşeceği, bu nedenle devletin vergi gelirlerinin azalacağı olgusu da değerlendirilmiştir. Ancak, bu sonucun düzenlemenin doğal karakteri olduğuna ve bu durumun devletin kendi menfaatine aykırı olacak şekilde teşebbüslere avantaj sağlama yöntemi olduğu şeklinde değerlendirilemeyeceğine karar verilmiştir¹⁸⁸.

Devlet kaynağı kullanımı unsurunun tartışma konusu olduğu bir diğer dava, Fransa'nın rüzgar enerjisinden üretilen elektrik için sabit fiyat garantisi uygulamayı öngördüğü bir tedbire ilişkin *Vent de Colore* davasıdır¹⁸⁹. Fransa tarafından söz konusu uygulamanın, *PreussenElektra*'da olduğu gibi devlet kaynağı unsurunu sağlamadığı öne sürülmüş ise de ABAD tarafından bu iddia kabul görmemiş ve söz konusu uygulamanın devlet kaynaklarının transferi unsurunu sağladığı ve bir devlet yardımı teşkil ettiği

¹⁸⁶ Case C-379/98 *PreussenElektra AG v Schleswag AG*

¹⁸⁷ Segura, Clayton, Manuel; s:670

¹⁸⁸ Ulaş Gündüzler, "Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımlarının Denetimi", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt:14, No:1; s:106

¹⁸⁹ Case C-262/12, *Association Vent de Colere and others*

sonucuna varılmıştır. Fransa tarafından uygulanması öngörülen mekanizmada, rüzgâr enerjisi ile üretilen elektriğin zorunlu alımı nedeniyle ortaya çıkacak ekstra maliyetin tahsili imkânı sunulmaktadır. Bu mekanizmada rüzgar enerjisinden üretilen elektriği piyasa fiyatının üzerinde bir miktarla satın alan şirketlerin, ek maliyetlerini kamu finansmanı sağlayan bir kuruluş olan CDC'den (*Caisse des Dépôts*) tahsil edebileceği, CDC'nin ise bu maliyeti enerji piyasası düzenleyici kurumunun belirlediği tarifeler üzerinden tüketicilerden tahsil edeceği öngörülmüştür. Dolayısıyla Fransa tarafından uygulanması öngörülen bu destek mekanizmasında, rüzgar enerjisinden üretilen elektrik için ödenen ilave bedel, bir kamu kurumunun belirlediği tarifeler üzerinden nihai olarak tüketicilerden tahsil edilerek yine bir kamu kurumu olan¹⁹⁰ finansman kuruluşu (CDC) aracılığıyla karşılanmaktadır. Sonuç olarak *PreussenElektra* davasından farklı olarak, Fransa'nın uygulamayı öngördüğü mekanizmada kamunun finansman sürecinde dahli ve kontrolü olması nedeniyle kamu kaynakları aracılığıyla destek sağlanması unsurunun yerine getirildiği ve destek mekanizmasının devlet yardımı niteliği taşıdığı değerlendirilmiştir¹⁹¹.

Almanya tarafından uygulanan ve tartışma konusu olan bir başka destek mekanizması da 2012 EEG¹⁹² olarak adlandırılan düzenlemedir. Anılan düzenlemede, yenilenebilir kaynaklardan üretilen elektriğin dağıtım şebekesi işletmecileri tarafından sabit bir fiyattan veya piyasa fiyatına ilave bir bedel ödenmek üzere alımının zorunlu tutulduğu bir mekanizma öngörülmüştür. Bu mekanizma kapsamında oluşan ekstra maliyet, dağıtım ağı işletmecisinden iletim ağı işletmecisine yansır. İletim şebekesi işletmecisi satın aldığı elektriği spot piyasada satar, ancak maliyetinin tamamını karşılayamazsa, maliyeti tedarik şirketlerine yansıtır. Nihai olarak tedarik şirketlerine yansıtılacak bedel (EEG ek maliyeti) her yıl iletim şebekesi işletmecisi tarafından Almanya'nın Elektrik, Gaz, Telekomunikasyon, Posta ve Demiryolu Federal Ağ Ajansı (*Bundesnetzagentur*) gözetimi ve denetiminde belirlenmektedir. Ayrıca EEG'de enerji kullanımı yoğun bazı tüketiciler için EEG ek maliyetinde üst sınır öngörülmüştür. Komisyon tarafından; EEG ek maliyetinin yansıtılmasıyla ilgili bir mekanizmanın

¹⁹⁰ CDC'nin en üst yöneticisinin devlet başkanı tarafından atanması ve denetim organının, meclis ve diğer kamu kurumlarının yetkililerinden oluşması nedeniyle, CDC devlet yardımı kuralları bakımından ABAD tarafından kamu kuruluşu olarak değerlendirilmiştir.

¹⁹¹ Salome Cissal de Ugarte, Dorin Rat, "Beyond Preussen-Elektra - EU State Aid and the Promotion of Renewable Energy," European Networks Law and Regulation Quarterly (ENLR) 2014, no. 3; s:254

¹⁹² Yenilenebilir enerjiden elektrik üretiminin teşvikine yönelik yasal çerçeveyi revize eden yasa (*Erneuerbare-Energien-Gesetz*) (Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien)

kurulması, yönetim ve hesaplanmasının devlet tarafından gerçekleştirilmesi nedeniyle devlete atfedilebilirlik ve devlet kaynakları aracılığıyla aktarım unsurunun sağlandığı ve EEG'nin devlet yardımı teşkil ettiği değerlendirilmiştir. Ayrıca, EEG'de öngörülen mekanizmada, devletin kontrol ve etkisinin yine bir Almanya uygulaması olan *PreussenElektra*'da olduğundan çok daha fazla olduğu Komisyon tarafından değerlendirilmiştir. Ancak Almanya tarafından Komisyon'un bu değerlendirmesi karşısında, kamu otoritelerinin yalnızca mekanizmayı denetleme aşamasında bulunduğu, hiçbir aşamada bir kamu kaynağının dolaylı ya da doğrudan aktarımının olmadığı, fazla yansıtılan EEG ek maliyetinin kamuya aktarılmadığı ilgililere geri ödendiği, dolayısıyla EEG'nin devlet kaynaklarından aktarım unsurunu taşımadığı ve devlet yardımı teşkil etmediği yönünde görüşler öne sürülmüştür¹⁹³.

EEG hakkında Komisyon'un vermiş olduğu karara Almanya tarafından itiraz edilmiş ve konu Genel Mahkemeye taşınmıştır. Genel Mahkeme kararında¹⁹⁴, destek mekanizmasının yasayla oluşturulması nedeniyle devlete atfedilebilirliğin sağlandığı belirtilmiştir. Yine mahkeme tarafından EEG ilave maliyetinin hazinede tutulmadığı ancak bu maliyet üzerinde devletin sürekli bir kontrolü olduğu kaydedilmiştir. EEG ek maliyetleri aktarımının özel şirketlerin kendi özerk kararlarıyla gerçekleşmediği, eksik ya da fazla maliyet aktarımı durumunda kamunun müdahalesinin mümkün olduğu, sonuç olarak devlet tarafından yasal düzenlemeyle organize edilen ve üzerinde kontrol, denetim mekanizması kurulmuş bir para akışı olduğu gerekçesiyle Genel Mahkeme tarafından devlet kaynakları aracılığıyla sağlanma unsurunun yerine getirildiğine karar verilmiştir¹⁹⁵.

Genel Mahkeme'nin EEG kararına karşı yapılan itiraz üzerine EEG'de öngörülen mekanizma ABAD¹⁹⁶ tarafından da değerlendirilmiştir. Bu çerçevede, EEG düzenlemesinde ilave maliyetin nihai olarak tüketicilere yansıtılması zorunluluğu bulunmadığı (uygulamada tüketicilerden tahsil edilmesine rağmen), ayrıca EEG ek maliyeti üzerinde devletin tasarruf yetkisi bulunmadığı gerekçeleriyle, Genel

¹⁹³ Thomas Lubbig; Marie-Christine Fuchs, "The German Renewable Energy Act (EEG) - Unlawful State Aid," European Networks Law and Regulation Quarterly (ENLR) 2014, no. 2 (2014): 123-126

¹⁹⁴ Case T-47/15 Germany v. Commission

¹⁹⁵ Alvaro A. J. Pliego Selie; Onno W. Brouwer, "The Commission's State Aid Control over Renewable Energy Stimulation Measures Reinforced," Maastricht Journal of European and Comparative Law 23, no. 5 (2016); s:893-895

¹⁹⁶ Case C-405/16 P Germany v. Commission

Mahkeme'nin aksine ABAD, EEG'nin devlet kaynakları aracılığıyla sağlanma unsurunu yerine getirmediğine karar vermiştir¹⁹⁷.

ABAD tarafından görülen *Achema* davasında¹⁹⁸ ise; Litvanya'da tüketicilere zorunlu ek maliyet yüklenerek yenilenebilir kaynaklardan elektrik üretimi yapan üreticileri desteklemek için uygulanması öngörülen bir mekanizmanın devlet kaynağı unsurunu sağladığı değerlendirilmiştir. Anılan mekanizmada tüketici üzerindeki ek maliyetler yasal düzenleme ile oluşturulmuş olup ayrıca mekanizmayı uygulayacak sistem operatörlerinin kamusal kontrol altında olduğundan bahisle devlet kaynağı unsurunun sağlandığı değerlendirilmiştir¹⁹⁹.

Yenilenebilir kaynaklardan elektrik üretimini teşvik eden uygulamalara yönelik Komisyon ve yargı makamlarının yaklaşımından; üreticileri desteklemek için uygulanan mekanizmanın bir yasayla öngörülmüş olması halinde devlete atfedilebilirlik unsurunun sağlandığı anlaşılmaktadır. Öte yandan, öngörülen mekanizmada aktarımı yapılan ek maliyetlerin nasıl ve kime yansıtılacağı konusunda detaylı bir düzenleme mevcut ise aktarımı yapılacak ödemeler kamunun harcama yetkisi olduğu bir fonda tutuluyor ya da doğrudan kamu iştiraki olan veya kamunun yönetimi ve kontrolünde etkin olduğu şirketler tarafından aktarım gerçekleştiriliyorsa, anılan mekanizmada devlet kaynaklarıyla sağlanma unsurunun yerine getirildiği değerlendirilebilir. Bununla birlikte, yenilenebilir kaynaklardan elektrik üretimini teşvik eden uygulamalar devlet yardımı olarak kabul edilse dahi, bu durum destek mekanizmasının muafiyet tüzüklerinden yararlanması ya da Komisyon tarafından uygun yardım kabul edilmesine engel değildir.

4.2.2 YEK Destekleme Mekanizması (YEKDEM) ve Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları (YEKA) Uygulamalarının Devlet Yardımı Kuralları Bakımından Değerlendirilmesi

Ülkemizde yenilenebilir kaynaklardan elektrik üretimini teşvik etmek için uygulanan destek mekanizmasının yasal dayanağını 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun (YEK

¹⁹⁷ Segura, Clayton, Manuel; s:671

¹⁹⁸ Case C-706/17 *Achema and Others*,

¹⁹⁹ Segura, Clayton, Manuel; s:671

Kanunu) oluşturmaktadır. Anılan kanuna dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuatla da destek mekanizmasının detayları belirlenmiştir. YEK Kanununda yenilenebilir enerji kaynakları için “*Hidrolik, rüzgâr, güneş, jeotermal, biyokütle, biyokütleden elde edilen gaz (çöp gazı dâhil), dalga, akıntı enerjisi ve gel-git gibi fosil olmayan enerji kaynakları*” tanımına yer verildiği görülmektedir.

YEK Kanunu’nun 3 üncü maddesinde, YEKDEM; “*yenilenebilir enerji kaynaklarına dayalı üretim faaliyeti gösterenlerin faydalanabileceği fiyat, süreler, miktarlar ve bunlara yapılacak ödemelere ilişkin usul ve esasları içeren destekleme mekanizması*” olarak tanımlanmıştır. YEKDEM’e ilişkin 6 ncı maddede; mekanizmadan yararlanacaklar ve ödenecek bedel, mekanizmanın süresi ve uzatımı halinde yararlanılacak miktar, EPIAŞ’ın mekanizmadaki görevleri gibi hususlar düzenlenmiştir. Anılan maddede mekanizmadan yararlanma süresi on yıl olarak belirlenmiş olup ödenecek bedelin Kanun’a ekli I sayılı Cetvelde belirlendiği düzenlenmiştir. Kanun’a ekli I sayılı Cetvelde kaynak bazında farklı sabit miktarlar öngörülmüştür. Ayrıca Kanunun 6/B maddesinde üretimde kullanılan aksamın yurt içinde imal edilmiş olması halinde ekli II sayılı Cetvelde belirtilen ilave ödemeden yararlanılacağı düzenlenmiştir. Yine Kanunun 6 ncı maddesinde “*EPIAŞ, her fatura dönemi için YEK toplam bedelini ilan eder ve her bir tedarikçinin ödeme yükümlülüğü oranını belirler... Tüketicilere elektrik enerjisi sağlayan her bir tedarikçinin ödemekle yükümlü olduğu tutar belirlenerek ilgili tedarikçiye fatura edilir ve yapılan tahsilat YEK Destekleme Mekanizmasına tabi tüzel kişilere payları oranında ödenir. Bu fıkra kapsamındaki EPIAŞ dâhil uygulamalara ilişkin usul ve esaslar, EPDK tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.*” hükmünü haizdir. Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Belgelendirilmesi ve Desteklenmesine İlişkin Yönetmeliğin²⁰⁰ 4 üncü maddesinde YEKDEM’in piyasa işletmecisi (EPIAŞ) tarafından işletileceği, ayrıca 22 nci maddesinde piyasa işletmecisinin, tedarikçilerin ve YEKDEM katılımcılarının Yönetmelik kapsamındaki hak ve yükümlülüklerini ayrı hesaplarda tutacağı ve izleyeceği düzenlenmiştir.

YEK Kanunu’nun 4 üncü maddesinde; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca “*enerji kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, bu alanların ve bağlantı kapasitelerinin yatırımcılara tahsisıyla yatırımların hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesi*

²⁰⁰ 1 Ekim 2013 tarihli ve 28782 sayılı Resmi Gazete

amacıyla” yenilenebilir enerji kaynak alanları oluşturulacağı düzenlenmiştir. Anılan maddenin ikinci fıkrasında elektrik enerjisi üretimine yönelik yenilenebilir enerji kaynak alanlarının belirlenmesi, kapasite tahsisi yapılması, yapılacak yarışma, yenilenebilir enerji kaynak alanı tahsisi gibi konuların yönetmelikle belirleneceği düzenlenmiştir. Yine anılan fıkarda, kurulacak üretim tesisleri için Türk lirası olarak belirlenecek tavan fiyat üzerinden teklif edilecek en düşük fiyatın söz konusu yenilenebilir enerji kaynak alanı için yarışma şartlarında belirlenecek süre boyunca YEK Destekleme Mekanizması kapsamında uygulanacağı düzenlenmiştir.

Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları Yönetmeliği²⁰¹ hükümlerinde özetle; her bir kaynak türü ve bağlantı alanı için ihale ilan edileceği, teklifler arasında belirlenen en düşük azami beş mali teklif sahibi arasında açık eksiltme esasına dayalı yarışma yapılacağı, devlet tarafından belirlenen tavan fiyatı üzerinden kWh başına en düşük elektrik alım fiyatı sunan başvuru sahibinin YEKA kullanım hakkını ve bağlantı kapasitesini kullanım hakkını kazanmış olacağı ve Kullanım Hakkı Anlaşması yapmaya hak kazanacağı, ayrıca belirlenecek oranda yerli malı olan ekipmanın kullanılması zorunluluğu düzenlenmiştir²⁰². Anılan Yönetmeliğin 14 üncü maddesinde de YEKA’larda üretilen elektrik enerjisinin şartnamede belirtilen süre boyunca ve YEKA Kullanım Hakkı Sözleşmesinde yer alan fiyat üzerinden, YEKDEM kapsamında değerlendirileceği düzenlenmiştir.

TFEU ve 6015 sayılı Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun’da öngörülen devlet yardımı unsurları açısından değerlendirildiğinde YEKA ve YEKDEM teşvik uygulamalarının, devlet yardımı niteliği taşıdığı değerlendirilmektedir. Anılan uygulamaların dayanağının YEK Kanunu ve ilgili Yönetmelikler olması nedeniyle, uygulamaların devlete atfedilebilir olduğuna şüphe bulunmamaktadır. Öte yandan, YEKDEM uygulamasında ödenecek bedelin miktarı ve ilave maliyetin hangi hesaplamalarla nasıl karşılanacağına ilişkin hususlar da yine mevzuatla düzenlenmiştir. Bununla birlikte YEKDEM’in EPIAŞ tarafından işletileceği, ilave bedelin toplanacağı hesabın yine EPIAŞ tarafından tutulacağı ve izleneceği hususları düzenlenmiştir. EPIAŞ’ın; 6446 sayılı Kanun ile kurulduğu, esas sözleşmesinde²⁰³ 7 kişilik yönetim

²⁰¹ 9 Ekim 2016 tarihli ve 29852 sayılı Resmi Gazete

²⁰² Akdağ, s:106

²⁰³ epias.com.tr/images/dokuman/Ek-1_1_EPIAS_Esas_Sozlesme.pdf

kurulu üyelerinin 2'sini (A) grubu ve diğer 2'sini seçmeye (B) grubu pay sahiplerinin yetkili kılındığı, toplam pay oranı % 30 olan (A) grubu paylarının tamamına bir kamu iştiraki teşebbüsü olan TEİAŞ'ın sahip olduğu, yine toplam pay oranı %30 olan (B) grubu paylarının Borsa İstanbul A.Ş.'ye ait olduğu, Borsa İstanbul A.Ş.'nin de % 80,6'lık oranına tekabül eden paylarının Türkiye Varlık Fonu A.Ş.'ye ait olduğu hususları göz önüne alındığında, devlet yardımı kuralları bakımından EPIAŞ'ın bir kamu otoritesi olarak kabul edilebileceği değerlendirilmektedir. Bu bakımdan YEKDEM mekanizmasının yukarıda yer verilen örneklerden *Vent de Colore* davasına konu yardım mekanizması ile benzerlik gösterdiğinden söz edilebilir. Komisyon ve AB mahkemelerinin genel kabulüne göre, doğrudan devlet kaynaklarından bir ödeme yapılmasa dahi yapılacak ödemeler devletin kontrolü altındaki bir kuruluşa ait hesapta tutulması ve üzerinde devletin kontrolü olması halinde, kamu kaynaklarından harcama unsurunun sağlandığı kabul edilmektedir. Dolayısıyla, ülkemizde YEKA ve YEKDEM olarak adlandırılan destek tedbirlerinin, TFEU ve 6015 sayılı Kanunda devlet yardımı için öngörülen unsurları sağladığı ve anılan düzenlemelere göre devlet yardımı olarak değerlendirilebileceği düşünülmektedir.

YEKA ve YEKDEM'in, tüketicilere yapılan sosyal nitelikli bir yardım olmaması ayrıca olağanüstü bir olayın neden olduğu zararı gidermeye yönelik bir yardım olmaması nedeniyle hem 6015 sayılı Kanun hem TFEU hükümlerince kendiliğinden uygun kabul edilen bir yardım olmadığı görülmektedir.

Bu destek tedbirlerinin, inceleme sonucu uygun kabul edilebilecek yardımlardan olup olmadığının değerlendirilmesi hakkında yine belirtmek gerekir ki; 6015 sayılı Kanun kapsamında uygun kabul edilebilir yardımlara ilişkin koşul ve ilkelerin belirlendiği bir ikincil düzenleme mevzuatımızda bulunmamaktadır. Konuya ilişkin AB düzenlemelerinde yer alan koşul ve ilkeler çerçevesinde bu uygulamalar değerlendirilecek olursa; YEKDEM yardım mekanizmasından, açık ve rekabetçi bir ihale sonucu faydalanılmadığı dolayısıyla bu koşulun sağlanmadığı görülmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki, EEAG'de rekabetçi ve katılımcılara açık ihale koşulu 2017 yılı sonrası yapılacak yardımlar için öngörülmüş olup YEK Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 2005 yılında AB müktesebatında da bu konuda ihale zorunluluğu bulunmamaktadır. YEKA destek uygulamasında ise açık eksiltme usulü ihalenin uygulandığı dolayısıyla bu koşulun sağlandığından bahsedilebilir.

YEKDEM ve YEKA uygulamalarında, ilkinde düzenlemeyle ikincisinde ise ihale sonucu anlaşma ile belirlenen sabit fiyat garantisi sağlanmaktadır. Katılımcılar üretmiş oldukları elektriği öncelikle piyasaya arz etmekte ve destek mekanizmasında belirlenen sabit fiyat piyasa fiyatından yüksek ise aradaki fark katılımcılara ödenmektedir²⁰⁴. Bu bakımdan her ne kadar mevzuatımızda “prim” ödemesi terimi kullanılsa da anılan uygulamanın; elektriğin piyasada satılması sonucu elde edilecek gelire ek prim ödemesi şeklinde yardımın yapılması koşuluyla bağdaştığı değerlendirilmektedir. Yine, AB düzenlemelerinde fiyatların negatif olduğu dönemlerde üretimin teşvik edilmeyeceği şekilde bir mekanizmanın uygun olacağı öngörülmüştür. Ülkemizdeki yardım uygulamalarında bu yönde bir uygulama olmamakla birlikte, mevzuatımızda 0 TL/MWh asgari fiyat limiti belirlendiğinden fiyatların negatife inmesi engellenmiştir²⁰⁵.

Öte yandan, YEKA’da yerli teçhizat kullanma zorunluluğu bulunduğu ve YEKDEM’de ise yerli teçhizat kullanan üreticilerin ek ödemeden faydalandığı görülmektedir. Bu durumun da EEAG’de yer alan genel uygunluk kriterlerinden, yardımın minimum düzeyde ve yalnızca hedeflenen amaçla sınırlı kalmasını ifade eden ölçülülük ilkesine uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

4.3 Nükleer Enerji Santrallerine İlişkin Yardımlar

Euratom Antlaşması’nın²⁰⁶ 2 ve 4 üncü maddeleri, Komisyon'a nükleer enerjinin geliştirilmesini ve kullanılmasını teşvik etme görevi verir. Euratom Antlaşması, TFEU’nun aksine devlet yardımı kurallarına ilişkin herhangi bir hüküm içermemektedir. Bu nedenle TFEU’da yer alan devlet yardımı kurallarının nükleer sektöre uygulanıp uygulanamayacağı sorunu doğmaktadır. Bu sorun Birleşik Krallık tarafından bir nükleer santral için öngörülen yardım mekanizmasına ilişkin *Hinkley Point C* davasına²⁰⁷ kadar, yargı makamlarınca değerlendirilmemiştir²⁰⁸.

²⁰⁴ Detaylı bilgi için bkz. Alaaddin Emre Evgalloğlu, “Elektrik Piyasalarında Uygulanan Teşvik Bazlı Üretim Modellerinin Serbest Piyasaya Etkileri, EPDK Enerji Uzmanlık Tezi, Kasım 2018, s:110 vd.

²⁰⁵ Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği, Geçici Madde 30, 14 Nisan 2009 tarihli ve 27200 sayılı Resmi Gazete

²⁰⁶ OJEU C 327, 26.10.2012 (Konsolide versiyonu)

²⁰⁷ Case C-594/18 Austria v Commission (Konuya ilişkin nihai ABAD kararı)

²⁰⁸ Hancher, Hauteclouque, Jones, Kjølby, Landes, Salerno, Sandberg; s:639

Nükleer enerji santralleri için devlet yardımı gerekliliğine ilişkin en önemli nedenlerden biri, bu santrallerin yüksek miktarlı yatırım sermayesi gerektirmesidir. Nükleer enerji santrallerinin inşaatları oldukça uzun sürelerde tamamlanmasının yanı sıra, yatırım sermayelerinin karşılanması için uzun süreler faaliyet göstermesi gerekmektedir. Örneğin, Hinkley Point C santralının kuruluşu 10 yıl süreceken projenin yatırım maliyetini ancak 60 yılda karşılayabileceği hesaplanmıştır. Bunun bir sonucu olarak, toptan satış piyasasındaki küçük fiyat dalgalanmaları dahi yatırım maliyetlerinin karşılanmasında büyük belirsizlikler yaratmaktadır. Dahası, finans piyasalarında 10-15 yılı aşan risklere karşı korunma sağlayabilecek araçlar bulunmamaktadır. Tüm bu nedenlerle, elektrik üreten teşebbüsler için fiyat dalgalanmaları sorun teşkil ederken nükleer santraller için bu risk daha da büyüktür²⁰⁹.

Nükleer enerji alanında yapılacak yardımlar GBER ya da EEAG'de düzenlenmediğinden, bu alanda yapılacak yardımların uygunluğunun değerlendirilmesinde Komisyon'un hangi koşul ve ilkeler çerçevesinde değerlendirme yapacağına ilişkin ilke ve koşulları içeren bir yasal metin bulunmamaktadır. Bu nedenle nükleer enerji alanında yapılan yardımlar somut olay bazında değerlendirilmektedir²¹⁰.

Birleşik Krallık, Hinkley Point nükleer santralının elektrik piyasası toptan satış fiyatlarında yaşanan dalgalanmadan etkilenmemesi için santral işletmecisinin 35 yıl boyunca istikrarlı bir gelir elde etmesini sağlamak amacıyla bir fiyat destek mekanizması (fark sözleşmesi; *contract for difference*) kurmayı öngörmüştür. Fark sözleşmesi uygulaması kapsamında 35 yıl boyunca belirli bir "işlem fiyatından" (*strike price*) üretilen elektriğin alımı garanti edilmiştir. Buna göre, üretici elektriği piyasaya satacak ve sattığı fiyat, belirlenen işlem fiyatının altında ise devlet aradaki farkı üreticiye ödeyecektir; ancak satış fiyatı, belirlenen işlem fiyatından daha fazla ise aradaki farkı üretici devlete ödeyecektir. Aynı zamanda söz konusu tedbirle birlikte, işletmeciyeye reaktör inşaatı için kredi garantisi sağlanması da öngörülmüştür. Ancak kredi garantisi Birleşik Krallık tarafından devlet yardımı olarak değerlendirilmediğinden Komisyon'a bildiri yapılmamıştır²¹¹.

²⁰⁹ Robins, Chakma; s:249

²¹⁰ Erika Szyszczak, "State Aid for Energy Infrastructure and Nuclear Power Projects", ERA Forum (2015) v:16, s:28

²¹¹ Hancher, Hauteclouque, Jones, Kjølby, Landes, Salerno, Sandberg; s:649

Komisyon, bildirim üzerine resmi soruşturma süreci başlatmaya karar vermiş olup yaptığı inceleme neticesinde soruşturma süreci sonrası nihai kararında, Birleşik Krallık makamlarınca planlanan desteğin uygun bir devlet yardımı olduğuna karar vermiştir²¹².

Resmi soruşturma sürecinde Birleşik krallık makamları, sağlanan devlet yardımının orantılı olmasını ve rekabet bozulmalarının en aza indirilmesini sağlamak için kendilerine yapılan öneriler doğrultusunda finansman koşullarını değiştirmeyi kabul etmişlerdir. Komisyon, işletmecinin Birleşik Krallık hazinesine ödeyeceği ilk garanti ücretinin düşük olduğunu tespit etmesi nedeniyle bu ücret artırılmıştır. Fark sözleşmesiyle sağlanan destek mekanizmasında, belirli eşik değeri geçen kârın işletmeciye ödenen miktardan düşürülmesi sayesinde tüketicilere yansıtılması yönünde bir değişiklik öngörülmüştür²¹³.

Yardımanın gerekli olup olmadığının değerlendirilmesinde; Komisyon tarafından yardım yapılmaması halinde ortaya çıkacak sonuç dikkate alınmaktadır. Bu dosya kapsamında Komisyon tarafından yapılan incelemede, yardım yapılmadan nükleer santral yatırımının 2030'a ertelenebileceği değerlendirilmiştir. Ayrıca, Komisyon yaptığı incelemede kredi garantisi şeklinde yapılacak yardımlara ilişkin uyulması gereken koşulların sağlanıp sağlanmadığını kontrol etmiştir. Bu koşullar şunlardır: borç alanın finansal zorluk yaşamıyor olması, miktar ve zaman bakımından garantinin sınırlı olması, mali yükün %80'ini aşacak oranda garantinin verilmemesi, garanti için piyasa odaklı bir fiyat ödenmesi²¹⁴.

Nükleer santrale ilişkin yapılan devlet yardımının, Komisyon tarafından uygun devlet yardımı olarak değerlendirilmesi, bazı üye devletler ve yenilenebilir kaynaklardan üretim yapan şirketler tarafından tepkiyle karşılanmıştır²¹⁵. Avusturya tarafından yapılan itiraz sonucu, Komisyon'un anılan kararı Genel Mahkeme ve ABAD incelemesinden geçerek onaylanmıştır. ABAD kararında²¹⁶; nükleer enerjiye yapılacak yardımlar ve bu yardımların uygunluk değerlendirilmesine ilişkin önemli noktalara temas edilmiştir. Öncelikle ABAD kararında, Euratom Antlaşması'nda bu konuda bir hüküm olmaması nedeniyle TFEU'da yer alan devlet yardımı kurallarının nükleer enerji sektörüne

²¹² Commission decision SA.34947

ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_34947 (Erişim:09.02.2021)

²¹³ Hancher, Hauteclouque, Jones, Kjølby, Landes, Salerno, Sandberg; s:649

²¹⁴ Robins, Chakma; s:253

²¹⁵ Szyszczak; s:37

²¹⁶ C-594/18 P Austria v Commission

uygulanabileceği belirtilmiştir. Avusturya'nın itirazında nükleer enerjinin AB ortak çıkarlarına yönelik bir hedef olamayacağı hususu vurgulanmıştır. ABAD kararında; TFEU'nun 107/3 maddesinin (c) bendinde *“ortak çıkarlara zarar verecek ölçüde olumsuz şekilde etkilemedikçe, belirli ekonomik faaliyetlerin veya belirli ekonomik bölgelerin gelişmesini kolaylaştırmaya yönelik destekler”* uygun kabul edilebilir olarak değerlendirildiğinden, uygun kabul etme koşulu olarak yardımın ortak çıkara hizmet etmesi değil *“ortak çıkara ters düşmemesi”* hususunun arandığı belirtilmiştir. Bununla birlikte, üye devletlerin konu nükleer enerji olsa bile enerji kaynaklarını kullanma koşullarını, farklı enerji kaynakları arasındaki seçimini ve enerji arzının genel yapısını belirlemekte özgür olduğu hususu vurgulanmıştır²¹⁷.

4.3.1 Ülkemizde Nükleer Enerji Santrallerine İlişkin Devlet Yardımları

Ülkemizde faaliyete geçmiş bir nükleer enerji santrali henüz bulunmamakla birlikte, konuya ilişkin yasal düzenlemelerde devlet yardımı niteliği taşıyan bazı tedbirler öngörülmüştür. 5710 sayılı Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanun'un²¹⁸ “Teşvikler” başlıklı 7 nci maddesinin birinci ve ikinci fıkraları sırasıyla; *“Cumhurbaşkanı, kurulacak santrale ilişkin teknoloji edinmeye yönelik yatırımlar ile işletme personelinin eğitimini teşviklerden yararlandırabilir.”* ve *“Bu Kanun kapsamında üzerinde santral kurulacak taşınmazların Hazinesinin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunması halinde, bu taşınmazlar üzerinde şirket lehine Maliye Bakanlığı tarafından, diğer kamu kurum veya kuruluşlarının mülkiyetinde bulunması halinde ise Cumhurbaşkanı kararı ile bedelsiz olarak kullanma izni, irtifak hakkı tesis edilir.”* hükümlerini haizdir. Anılan maddede, nükleer güç santralleri için teknoloji edinmeye yönelik yatırım yardımları, personel eğitim yardımları ile arazi tahsisi konusunda yapılabilecek yardımların yasal altyapısının sağlandığı görülmektedir. Yine Kanun'un 4 üncü maddesinde; Kanun kapsamında yapılacak yarışma sonucu seçilecek şirketin üreteceği enerjinin, şirketle TETAŞ arasında imzalanacak sözleşme çerçevesinde TETAŞ tarafından satın alınacağı düzenlenmiştir. Ancak Kanun'da satın almaya ilişkin detaylı bir düzenleme bulunmaması nedeniyle,

²¹⁷ ABAD Basın Açıklaması No:112/20; Lüksemburg, 22 Eylül 2020
(curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7052/en/?annee=2020 Erişim:10.02.2021)

²¹⁸ 21.11.2007 tarih ve 26707 sayılı Resmi Gazete

üretilecek elektriğin satışı konusunda kesin bir yardım mekanizmasının varlığından bahsedilemeyecektir.

15/06/2012 tarihli ve 2012/3305 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar²¹⁹ ile birlikte bölgesel ve stratejik yatırımların teşviki için belirli teşvik mekanizmaları öngörülmüştür. Karar'ın 15 inci maddesinde; nükleer enerji santrali yatırımları, öncelikli yatırım konuları arasında sayılarak bu yatırımların Karar kapsamında 5 inci bölgede yer alan desteklerden faydalanabileceği öngörülmüştür. Anılan Karar kapsamında nükleer enerji santralleri; 5 inci bölgede yer alan yatırımlar ve öncelikli yatırım konuları için öngörülen vergi istisnası, muafiyeti veya iadesi, faiz desteği, sigorta primi desteği gibi enerji piyasalarına özgü uygulamalar olmayan mali teşviklerden faydalanabilecektir.

Nükleer enerji santralleri için öngörülen teşviklerden en somut ve uygulamaya yakın olanı, EÜ/7133/03690 sayılı üretim lisansı sahibi Akkuyu Nükleer A.Ş. için uluslararası bir sözleşme ile öngörülmüş yardım tedbirleridir. 12 Mayıs 2010 tarihinde imzalanan "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Rusya Federasyonu Hükümeti Arasında Türkiye Cumhuriyeti'nde Akkuyu Sahası'nda Bir Nükleer Güç Santralinin Tesisine ve İşletimine Dair İşbirliğine İlişkin Anlaşma"²²⁰ (Anlaşma) hükümleri ile Mersin ili Akkuyu sahasında bir nükleer enerji santrali kurulması öngörülmüştür. Anılan sözleşme hükümlerinde kurulacak santrale yönelik devlet yardımı niteliği taşıyan bazı tedbirler mevcuttur. Anlaşma'nın 7 nci maddesinde; santralin kurulacağı sahanın mevcut lisansı ve altyapısı ile birlikte bedelsiz olarak proje şirketine tahsis edileceği düzenlenmiştir. Yine aynı maddede, proje ile ilgili olarak ihtiyaç duyulan, özel mülkiyete konu diğer tüm arazilerin kamulaştırılması hususunda proje şirketine kolaylık sağlanacağı düzenlenmiştir. Arazi tahsisi ve kamulaştırmada kolaylıklar dışında üretilecek elektriğin satın alınmasına yönelik bir yardım mekanizması da öngörülmüştür. Anlaşmanın 10 uncu maddesine göre; santralde üretilmesi planlanan elektriğin, 1 ve 2 numaralı üniteleri için % 70'ine ve 3 ile 4 numaralı üniteleri için % 30'una tekabül eden sabit miktarlarının, her bir güç ünitesinin ticari işletmeye alınma tarihinden itibaren 15 yıl boyunca 12.35 ABD senti/kWh ağırlıklı ortalama fiyattan (KDV hariç) satın alınması garanti edilmiştir.

²¹⁹ 19.06.2012 tarihli ve 28328 sayılı Resmi Gazete

²²⁰ 6 Ekim 2010 tarihli ve 27721 sayılı Resmi Gazete

Yukarıda belirtildiği üzere; nükleer enerji alanında yapılacak yardımların uygunluk değerlendirilmesine ilişkin GBER ya da EEAG’de düzenlenme bulunmadığı gibi ülkemizde bu yönde bir ikincil mevzuat bulunmamaktadır. Nükleer enerji alanında yapılacak yardımların uygunluğu hakkında önceden belirlenmiş koşul ve ilkeler bulunmaması nedeniyle bu alanda yapılan devlet yardımlarının uygunluğu hakkında, TFEU’nun 107. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan genel düzenleme doğrultusunda somut olay bazında değerlendirme yapılmaktadır. Akkuyu Nükleer A.Ş. hakkında yukarıda yer verilen Antlaşma hükümlerinde öngörülen arazi tahsisi, alım garantileri gibi uygulamaların devlet yardımı teşkil ettiği değerlendirilmektedir. Öte yandan, bu yardımların uygunluğunun değerlendirilmesi açısından, Antlaşma hükümleri haricinde konu hakkında erişime açık kaynaklarda yeterli bilgi bulunmadığı değerlendirilmektedir.

4.4 Biyoyakıtlar için Uygulanan Devlet Yardımları

Bitkisel ürünlerden elde edilen biyoyakıtlardan günümüzde en çok kullanılanları; benzinle çalışan araçlar için biyoetanol ve motorin ile çalışan araçlar için biyodizel ürünleridir²²¹. Yenilenebilir kaynaklardan enerji kullanımının teşvikine ilişkin 2018/2001 sayılı AB Direktifinin “Tanımlar” başlıklı ikinci maddesinde biyokütle yenilenebilir enerji kaynakları arasında sayılmıştır. Biyoyakıtlar ise yine anılan maddede, biyokütleden elde edilen ve ulaşım araçlarında kullanılan sıvı yakıtlar olarak tanımlanmıştır.

Tezimizin üçüncü bölümünde bahsedildiği üzere; sürdürülebilir biyoyakıt üretimi için yapılan yatırım yardımları diğer koşulları da sağlamak kaydıyla GBER kapsamında bildirim koşulundan muaf tutulmuştur. Ayrıca yıllık üretimi 150.000 tonu aşmayan biyoyakıt üreticileri için yapılacak işletme yardımı da EEAG kapsamında yer almaktadır.

Enerji Vergilendirme Direktifinde²²² biyoyakıtlar dahil motor yakıtlarının enerji içeriğine ve karbon emisyonuna göre değil hacme göre vergilendirileceği düzenlenmiştir.

²²¹ A. Kemal Çelebi, Alparslan Uğur, “Biyoyakıtlara Yönelik Mali Teşvikler: Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Cilt 33, Sayı 2, 2015, s:28

²²² Council Directive 2003/96/EC, OJEU L 283, 31.10.2003

Ancak, anılan maddenin istisnası olarak Direktifin 16 ncı maddesinde biyoyakıtlar hakkında vergi muafiyeti uygulanabileceği düzenlenmektedir²²³.

Biyoyakıtların üretimi fosil yakıtların üretiminden daha pahalı olması nedeniyle, biyoyakıtların fosil yakıtlarla rekabet edebilmesi amacıyla bazı desteklere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu amaçla vergi indirimleri ve biyoyakıt kullanma zorunluluğu gibi devlet yardımı niteliğindeki tedbirlerle biyoyakıt üretimi ve kullanımı teşvik edilmektedir. Devlet yardımı unsurları açısından bu uygulamalar incelenecek olursa; vergi indirimi uygulamalarında, vergilendirmenin biyoyakıtlar ve fosil yakıtlar arasında farklı uygulanmasıyla seçicilik unsuru gerçekleşmektedir. Ancak bu durum çevreci hedeflere ulaşmak, karbon salınımını azaltmak gibi hedefler doğrultusunda makul bir uygulama olarak kabul görmektedir²²⁴.

Bazı teşebbüslere biyoyakıt kullanım ya da harmanlama zorunluluğu düzenlemesi gibi uygulamalarda, doğrudan ya da dolaylı olarak devlet kaynakları vasıtasıyla yardımın sağlanması unsuru tartışma konusu haline gelmektedir. Ancak, *PreussenElektra* davasında olduğu gibi yalnızca biyoyakıt alım zorunluluğu öngörülen, buna karşın yapılacak ödemelerde devletin dahlinin olmadığı uygulamalarda, devlet kaynağı unsurunun sağlanmadığı dolayısıyla söz konusu tedbirin bir yardım teşkil etmeyeceği değerlendirilmektedir.

4.4.1 Ülkemizde Biyoyakıtlar için Uygulanan Devlet Yardımları

Ülkemizde biyoyakıtlar için hem vergi indirimi hem de zorunlu karışım şeklinde teşvik edici uygulamalar mevcuttur. Üretimi ülke sınırları içerisinde gerçekleştirilen tarım ürünlerinden üretilen bioetanolün benzinle, biyodizelin ise motorinle karıştırılması sonucu; benzin ve motorinden alınan Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) tutarının bioetanol-biodizel miktarının toplam karışım miktarına oranı kadarki kısmı vergilendirmeden istisna tutulmuştur. Ancak ÖTV istisnası miktarı %2 ile sınırlı tutulmuştur²²⁵. Diğer

²²³ Torbjorn Schiebe, "Designing Environmental Taxes to Promote Biofuels from a State Aid Perspective: The Impact of the Energy Taxation Directive on Assessing Selectivity of the Swedish and Finnish Energy," Eastern and Central European Journal on Environmental Law 26, no. 2 (2019); s:105

²²⁴ İbid, s:108

²²⁵ Çelebi, Uğur s:38

tarafından, Benzin Türlerine Etanol Harmanlanması Hakkında Tebliğinin²²⁶ 5 inci maddesinde; rafineri lisansı sahipleri tarafından kara tankeri dolumu üniteleri vasıtasıyla teslim edilen benzin türlerinin %3 oranında; dağıtıcı lisansı sahipleri tarafından kara tankeri dolum üniteleri hariç rafinericiden temin edilen ve ithal edilen benzin türlerinin toplamına en az %3 oranında yerli tarım ürünlerinden üretilmiş etanol harmanlanması zorunluluğu düzenlenmiştir. Motorin Türlerine Biodizel Harmanlanması Hakkında Tebliğ'in²²⁷ 5 inci maddesinde ise; dağıtıcı lisansı sahipleri için bir takvim yılı içerisinde, ithal edilen ve kara tankeri dolum üniteleri hariç rafinericiden temin edilen motorininin toplamına, en az %0,5 (V/V) oranında yerli tarım ürünlerinden ve/veya bitkisel atık yağlardan üretilmiş biodizelin harmanlanması yükümlülüğü düzenlenmiştir.

Ülkemizde biyoyakıtlar için uygulanan destek tedbirleri incelendiğinde; vergi istisnası şeklinde gerçekleşen tedbirin, vergi gelirlerinde bir azalmaya yol açması nedeniyle devlet kaynakları aracılığıyla doğrudan ya da dolaylı sağlanma unsurunun yerine geldiği değerlendirilmektedir. Yine vergi indiriminin fosil yakıtlar yerine biyoyakıtlara tanınmasıyla seçicilik unsurunun da sağlandığı görülmektedir. Ancak yukarıda yer verildiği üzere karbon salınımı ve çevrenin korunmasına yönelik hedefler doğrultusunda, anılan yardımın gerek TFEU gerek 6015 sayılı Kanun kapsamında uygun kabul edilebilir yardımlardan biri olarak değerlendirilebileceği düşünülmektedir.

Ülkemizde biyoyakıt teşviklerinden bir diğeri ise harmanlama zorunluluğu uygulamasıdır. Bu uygulama neticesinde dağıtıcı ve rafineri lisansı sahipleri için belirli miktarda biyoyakıtı benzin ve motorine harmanlama yükümlülüğü getirilmiştir. 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanununun²²⁸ 19 uncu maddesinde, harmanlama yükümlülüğünün yerine getirilmemesi halinde eksik harmanlanan ürün miktarı başına ilgisine idari para cezası uygulanacağı öngörülmüştür. Biyoyakıt harmanlama yükümlülüğü dışında biyoyakıt üreticilerine kaynak aktarımını içeren ve devletin dahli olduğu herhangi bir mekanizma öngörülmemiştir. Bu bakımdan harmanlama yükümlülüğünün biyoyakıt üreticileri lehine seçici bir fayda sağladığı, ancak devlet kaynaklarından dolayı ya da

²²⁶ 7 Temmuz 2012 tarihli ve 28346 sayılı Resmi Gazete

²²⁷ 16 Haziran 2017 tarihli ve 30098 sayılı Resmi Gazete

²²⁸ 20.12.2003 tarihli ve 25322 sayılı Resmi Gazete

doğrudan bir aktarım olmaması nedeniyle bu uygulamanın TFEU ve 6015 sayılı Kanun kapsamında devlet yardımı olarak kabul edilemeyeceği değerlendirilmektedir.

4.5 Enerji Piyasalarında Devlet Yardımı Kurallarına Konu Diğer Uygulamalar

4.5.1 Macaristan'ın Uzun Vadeli “Elektrik Enerjisi Satın Alma Anlaşması” Davası

2008 yılında Komisyon tarafından alınan bir kararla²²⁹; Macaristan'ın yapmış olduğu uzun vadeli elektrik enerjisi satın alma anlaşmalarının (*Power Purchase Agreement-PPA*) TFEU'nun ilgili maddelerine göre devlet yardımı teşkil ettiği ve yapılan incelemede anılan anlaşmaların uygun kabul edilebilir devlet yardımı olarak değerlendirilemeyeceği kararlaştırılmıştır.

Macaristan'da 1994 yılında ülkeye yabancı yatırımcı çekilmesi amacıyla, nükleer enerji santralleri ve (yüksek gerilim) iletim hattı hariç olmak üzere elektrik üretim ve dağıtımında faaliyet gösteren önemli şirketlerin birçoğu özelleştirilmiştir. Bu süreçte yabancı yatırımcılar, uzun süreli alım anlaşmaları olmaksızın yatırım yapma ve özelleştirme anlaşmalarında yer alma konusunda isteksiz davranmıştır. Bununla birlikte, 2002 yılına kadar Macaristan elektrik piyasasında özelleştirmeler yaşanmasına rağmen tam anlamıyla piyasa serbestleştirilmemiştir. Elektrik piyasasında *Magyar Villamos Muvek Zrt. (MVM)* unvanlı dikey bütünleşik yapıdaki şirket tek alıcı konumunda bulunmaktadır. Üreticiler piyasada satacağı elektriği yalnızca anılan MVM unvanlı şirkete satabilmekte idi. Komisyon kararında; MVM'nin PPA anlaşmalarıyla, üreticilerin sabit ve değişken maliyetlerini kapsayan bir fiyattan garantili asgari miktarda elektrik satın almayı taahhüt ettiği, böylece MVM'nin üreticilere yatırımlarının geri dönüşünü garanti ettiğini tespit etmiştir. Komisyon kararında, hiçbir makul piyasa yatırımcısının böyle bir anlaşma yapmayacağına kanaat getirmiştir. Ayrıca yardım niteliğindeki tedbire son verilmesine ve yardımın geri alım sürecinin başlatılmasına karar verilmiştir. Macaristan bahse konu karara itiraz etmemiş ancak PPA anlaşmalarını feshetmiştir. Bununla birlikte, faydalanıcılara sağlanan yardımın geri alım sürecini başlatmamış, yardım niteliğindeki bu maliyetin Komisyon tarafından da uygun yardım olarak

²²⁹ Commission Decision 2009/609/EC, OJEU L 225, 27.8.2009

değerlendirilen piyasanın serbestleştirilmesinden kaynaklanan maliyetler (*stranded cost*) olduğunu ileri sürmüştür ²³⁰.

Macaristan'ın AB'ye üyelik tarihi olan 1 Mayıs 2004 tarihi, Komisyon tarafından PPA anlaşmalarının devlet yardımı teşkil ettiği ve geri alım sürecinin başlatılması gerektiği tarih olarak belirlenmiştir. Her ne kadar devlet yardımı teşkil eden tedbirler öncesinde başlasa da Komisyon, devlet yardımı kurallarının üyelik tarihinden itibaren uygulanabilir olduğunu kabul etmiştir²³¹.

Macaristan'ın PPA anlaşmalarına ilişkin Komisyon ve mahkeme kararları ülkemiz açısından iki konuda önem arz etmektedir. İlki, TFEU'da öngörülen devlet yardımı kurallarının ülkemiz açısından Komisyon ve AB mahkemelerince uygulama tarihi bakımından örnek teşkil etmesidir. Komisyon'un anılan kararı emsal kabul edildiğinde, ülkemizin AB'ye üye olduğu tarih itibarıyla, ülkemizde uygulanan devlet yardımı niteliğindeki tedbirlere ilişkin TFEU kuralları uygulanabilecektir. Tezimizin ikinci bölümünde bahsedildiği üzere OKK'da ve 6015 sayılı Kanun'da devlet yardımına ilişkin kurallar, TFEU ile oldukça benzer şekilde düzenlenmiştir. Bununla birlikte, uzun yıllardır süregelen adaylık sürecimizin olumlu sonuçlanması sonucunda imzalanacak katılım anlaşmasında aksi öngörülmedikçe veya Türkiye ile AB arasında bu konuda başka bir antlaşma yapılmadığı sürece; TFEU'da öngörülen devlet yardımı kurallarının ve Komisyon'un denetim mekanizmalarının, üyelik tarihi öncesi ülkemiz için doğrudan uygulanma imkanı bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Macaristan'ın PPA anlaşmalarına ilişkin Komisyon ve Mahkeme kararlarının ülkemiz açısından önem arz ettiği ikinci konu, enerji piyasalarında faaliyet gösteren ve devlet yardımı kuralları bakımından kamu otoritesi olarak değerlendirilecek BOTAŞ ve EÜAŞ gibi şirketlerin piyasada yapmış olduğu işlemlerdir.

Komisyon'un kararları doğrultusunda kamu otoritesi olarak kabul edilen şirketlerin yapmış olduğu piyasa işlemleri de bazı durumlarda devlet yardımı olarak kabul edilebilmektedir. Komisyon bu durumlarda yapılan piyasa işlemi için piyasa ekonomisi

²³⁰ Tihamer Toth, "Evaluation of Pre-Accession State Aid in the Energy Sector," Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies 14 (2016), s:302

²³¹ Ibid

işletmecisi, yatırımcısı, kredítörü gibi testler uygulayarak, yapılan işlemin normal piyasa koşullarında makul bir teşebbüs tarafından gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini incelemektedir. Eğer yapılan işlem piyasada faaliyet gösteren makul bir özel teşebbüs tarafından gerçekleştirilebilecek bir işlem olarak değerlendirilirse, işlemin karşı tarafı için seçici nitelikte bir fayda sağlamadığı dolayısıyla devlet yardımı teşkil etmediği değerlendirilmektedir.

Ancak normal piyasa koşullarında makul bir özel teşebbüs tarafından gerçekleştirilmeyecek kadar karşı tarafa fayda sağlayan ya da işlemi yapan teşebbüs için fazla maliyete neden olan işlemler devlet yardımı olarak değerlendirilmektedir. Bu bakımdan, BOTAş ve EAş gibi enerji piyasalarında faaliyet gösteren ve devlet yardımı kuralları bakımından kamu otoritesi olarak kabul edilebilecek teşebbüslerin piyasa işlemleri de devlet yardımı kuralları bakımından inceleme konusu olabilecektir. Bu duruma, TETAş ve EAş tarafından yerli kömür yakıtlı elektrik üretim santralleriyle yapılan enerji satın anlaşmaları örnek verilebilir. Bakanlar Kurulu’nun 2016/9096 sayılı “TETAş Tarafından Yerli Kömür Yakıtlı Elektrik retim Santrallerini Işleten zel şirketlerden Elektrik Enerjisi Teminine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Kararı”²³² gereğince TETAş’ın yerli kömür santrallerinden elektrik enerjisi satın alması hususu düzenlenmiştir. Anılan kararın ilk halinde TETAş’ın yerli kömür santrallerinden Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek miktarda alım yapacağı hususu düzenlenmiş ve 2016 yılı için 185 TL/MWh fiyat belirlenmiştir. Bu miktarın 2016 yılında ağırlıklı ortalama piyasa takas fiyatı (PTF) olan 148,32 TL/MWh²³³ miktarının üzerinde olduğu görülmektedir. 2011/11070 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yerli kömür yakıtlı santrallerin üretiminin yarısının TETAş tarafından 2018 yılından itibaren 7 yıl süreyle satın alınacağı hususu düzenlenmiştir. Anılan Bakanlar Kurulu kararında 2018 yılının ilk üç ayı için 201,35 TL/MWh fiyat belirlenmiş, 2018 yılının ilk üç ayından sonra 2024 yılına kadar tüketici ve üretici fiyat endekslerini baz alan bir fiyat belirleme formülü düzenlenmiştir. TETAş ve EAş ile yerli kömür kullanan elektrik santralleri arasında yapılan uzun süreli elektrik enerjisi satın alma anlaşmalarının fiyatının genel olarak ortalama PTF’nin üzerinde olduğu görülmektedir. TETAş ve EAş’ın bu anlaşmalarının

²³² 9 Ağustos 2016 tarihli ve 29796 Sayılı Resmi Gazete

²³³ Elektrik Piyasası 2016 Yılı Piyasa Gelişim Raporu, EPDK, Ankara, 2017; s:V

da yukarıda yer verilen gerekçelerle devlet yardımı niteliği teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

4.5.2 Tüketicilere Yönelik Uygulamalar

Hollanda’da faaliyet gösteren ve özel hukuk kurallarına tabi bir sözleşmeye dayanarak doğal gaz tedariki gerçekleştiren Gasuine adlı teşebbüsün, Bakanlığa bağlı bir komite tarafından yayımlanan bir düzenleme sonucu bazı müşterilerine ayrıcalıklı fiyat tarifesi uygulamasının devlet yardımı teşkil ettiği yönündeki Komisyon kararı, ABAD tarafından²³⁴ da uygun bulunmuştur. Anılan şirket tarafından sera üreticilerine satılan doğal gaz fiyatları sabitlenmiş ve bu durum Hollandalı sera üreticilerinin maliyetlerini hafifleterek sera üreticileri lehine sonuçlar doğurmuştur. Doğal gazın sera üreticileri için fiyatının sabitlenmesi sayesinde Hollandalı üreticiler, diğer üye devletlerdeki üreticilere göre avantajlı konuma gelmiştir. Bu nedenle, sera üreticilerine avantajlı sabit fiyattan doğal gaz satılmasına ilişkin uygulama Komisyon tarafından devlet yardımı olarak değerlendirilmiştir²³⁵.

Anılan karardan da anlaşılabacağı üzere, enerji piyasalarında tüketici konumunda olan bazı teşebbüslere seçici nitelikte fayda sağlayacak şekilde tarifeler belirlenmesi de esasen bir devlet yardımı teşkil edebilmektedir. Öte yandan, tezimizin birinci bölümünde belirtildiği üzere tüketicilere yapılan sosyal nitelikteki yardımlar gerek TFEU gerekse 6015 sayılı Kanun’da kendiliğinden uygun kabul edilen devlet yardımı olarak nitelendirilmiştir. Ülkemiz elektrik piyasasında tüketicilere yönelik sağlanan desteklere; ihtiyaç sahibi hanelere elektrik tüketim desteği verilmesi ile şehit aileleri ve muharip/malul gaziler için elektrik mesken aboneliği alt tarife grubuna avantajlı fiyat uygulamaları örnek verilebilir.

6446 sayılı Kanun’un 17 nci maddesinin yedinci fıkrası “*belirli bölgelere veya belirli amaçlara yönelik olarak tüketicilerin desteklenmesi amacıyla sübvansiyon yapılması gerektiğinde, sübvansiyon fiyatlara müdahale edilmeksizin yapılır. Sübvansiyonun tutarı ile usul ve esasları Cumhurbaşkanı kararı ile belirlenir ve ilgili kurumun bütçesinden ödenir.*” hükmünü haizdir. Anılan Kanun hükmüne dayanılarak

²³⁴ Joined Cases 67, 68 and 70/85, Van der Kooy BV v Commission

²³⁵ Gündüzler, s:112

alınan 795 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı²³⁶ ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma vakıflarınca düzenli yapılan sosyal yardımlar ve aylıklardan faydalanan hanelere elektrik tüketim desteği verileceği, hanedeki kişi sayısı kriteri dikkate alınarak aylık 150 kWh karşılığı tutara kadar destek verilebileceği düzenlenmiştir. Anılan Cumhurbaşkanlığı Kararı'nda tüketim desteğinin finansmanının Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu kaynaklarından sağlanacağı ancak bunun yetersiz olması halinde Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (Bakanlık) bütçesine konulacak ilave ödenekten sağlanacağı düzenlenmiştir. Bakanlık tarafından; 1-2 kişilik muhtaç hanelere aylık 75 kWh, 3 kişilik muhtaç hanelere aylık 100 kWh, 4 kişilik muhtaç hanelere aylık 125 kWh, 5 ve daha fazla kişilik muhtaç hanelere aylık 150 kWh karşılığı tutar kadar aylık destek verileceği kararlaştırılmıştır²³⁷.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun²³⁸ 1 inci maddesine 2013 yılında eklenen fıkra; şehit aileleri ve muharip/malul gazilerin elektrik enerjisi ücretinin %40'tan az indirim içermemek üzere belirlenecek tarife üzerinden alınacağı düzenlenmiştir. Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esasların belirlendiği 5999-3 sayılı Kurul Kararı'nın²³⁹ 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasında “Şehit Aileleri ve Muharip/Malul Gaziler” mesken abone alt grubu tanımlanmıştır. Anılan fıkra; Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü veya Sosyal Güvenlik Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından kendilerine şehit veya muharip/malul gazi maaşı bağlandığının belgelenmesi koşuluyla şehit aileleri, muharip/malul gaziler ve dul eşlerinin ikamet ettiği meskende tüketilen elektrik enerjisinin bu alt abone grubu kapsamında yer aldığı düzenlenmiştir. Kurul tarafından düzenlenen elektrik faturalarına esas tarife tabloları²⁴⁰ incelendiğinde, “Şehit Aileleri ve Muharip/Malul Gaziler” mesken abone alt grubu için belirlenen tarifelerin diğer mesken aboneleri için belirlenen tarifeden avantajlı olduğu görülmektedir.

Bu uygulamaların, teşebbüslere seçici bir fayda sağlamaması nedeniyle devlet yardımı olarak nitelendirilemeyeceği, öte yandan uygulamaların devlet yardımı teşkil

²³⁶ 28 Şubat 2019 tarihli ve 30700 sayılı Resmi Gazete

²³⁷ ailevecalisma.gov.tr/tr-tr/sss/sosyal-yardimlar-genel-mudurlugu/elektrik-tuketim-destegi/, (Erişim:15.03.2021)

²³⁸ 19.01.2002 tarihli ve 24645 sayılı Resmi Gazete

²³⁹ 31.12.2015 tarihli ve 29579 sayılı Resmi Gazete

²⁴⁰ epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-1327/elektrik-faturalarina-esas-tarife-tablolari (Erişim: 15.02.2021)

ettiğinin kabulü halinde de tüketicilere yapılan sosyal nitelikli yardım niteliğinde olmaları nedeniyle, TFEU 107/2 (a) ve 6015 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi gereği uygun yardım olarak kabul edilebileceği değerlendirilmektedir.

SONUÇ

Belirli üretim faaliyetlerinin ve sektörlerin desteklenmesi, istihdamın artırılması, bölgeler arası gelişmişlik düzeyi farkının ve gelir adaletsizliğin azaltılması gibi ekonomik ve sosyal amaçlara ulaşmak için devletler, piyasada faaliyet gösteren teşebbüslere çeşitli yöntemlerle mali faydalar sağlayabilmektedir. Devlet yardımı olarak nitelendirilen bu uygulamalar, hedeflenen olumlu sonuçlarının yanı sıra piyasada rekabet koşulları ve ülkeler arası ticaret konularında olumsuz sonuçlara yol açabilmektedir. Eşit şartlarda ekonomik faaliyetlerini sürdürmesi beklenen teşebbüslerden bazılarında devlet tarafından sağlanan mali fayda, o teşebbüs lehine rekabetin bozulmasına ve ticaretin olumsuz etkilenmesine yol açabilmektedir.

AB kurucu antlaşmalarının temel amaçlarından birisi ekonomik bütünleşmenin sağlandığı, ticarete engellerin kaldırıldığı; malların, hizmetlerin, sermayenin ve işgücünün serbest dolaşımının sağlandığı bir pazar oluşturmak ve bunu sürdürmektir. Malların, hizmetlerin ve sermayenin sınırsız bir şekilde dolaşımını sağlayabilmek, ancak dolaşımın önündeki engellerin kaldırılmasıyla mümkün hale gelecektir. AB'nin rekabet politikasının ve bu politika altında ele alınan devlet yardımlarının denetlenmesinin amacı da bu engellerin kaldırılmasını sağlamaktır. Üye devletlerin kendi ulusal pazarları için öngördüğü yardımlar yoluyla ortak pazara zarar verme, ticareti engelleme ve rekabeti bozma ihtimalleri bulunmaktadır. Bu nedenle devlet yardımlarının izlenmesi ve denetlenmesi konusu, AB kurucu antlaşmalarında rekabet hukuku ve politikasının bir parçası kabul edilerek rekabetin korunmasına ilişkin hükümlerle birlikte incelenmiştir.

AB müktesebatında devlet yardımı yasağı kuralına; kurucu antlaşmalardan ilki kabul edilen 1951 yılında Paris'te imzalanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma hükümlerinde rastlanmaktadır. Antlaşmanın ilk halinde “devlet yardımı” kavramına yer verilmemiş ancak devlet tarafından uygulanan her türlü sübvansiyon, yardım ve özel vergiler istisna tanınmaksızın antlaşmaya aykırı sayılmıştır. Daha sonra devlet yardımı, 1957 tarihli Roma Antlaşması hükümlerinde ve antlaşmanın konsolide hali olan TFEU'da düzenlenmiştir. TFEU'da devlet yardımı tanımına yer verilmemekle birlikte 107/1 maddesinde; devlet tarafından veya devlet kaynakları vasıtasıyla herhangi bir şekilde verilen ve belirli teşebbüsleri veya belirli ürünlerin üretimini kayıtarak rekabeti bozan veya bozma tehlikesi yaratan her türlü desteğin, üye devletler arasındaki

ticareti etkilediği ölçüde iç pazarla bağdaşmadığı düzenlenmiştir. Anılan maddeye göre; devlet tarafından devlet kaynakları vasıtasıyla belirli teşebbüslere seçici nitelikte sağlanan mali faydaların devlet yardımı olarak değerlendirildiği görülmektedir.

Kurucu antlaşmalarda yer alan devlet yardımı kuralları bakımından yardımın şekli konusunda bir sınırlama getirilmemiştir. Kamu kaynaklarından doğrudan para transferi, hibe, alım garantisi, kefalet, arazi tahsisi, kamu alacağın tahsilinden vazgeçilmesi ya da alacak miktarının azaltması gibi her ne şekilde olursa olsun bir teşebbüse normal piyasa koşullarında elde edebileceğinden daha fazlasın sağlayan faydalar devlet yardımının konusunu oluşturmaktadır. Komisyon ve yargı kararlarında, devlet yardımı unsurları geniş yorumlanmaktadır. Örneğin; bütün kamu kurum ve kuruluşları, hatta yönetim ve kontrolde kamunun etkisinin olduğu özel teşebbüsler dahi devlet kavramına dahil edilmektedir. Devlet kaynaklarının kullanımı unsuru da yine geniş yorumlanarak tüketicilerden ya da özel sektörden tahsil edilen paranın tutulduğu fonda kamunun kontrol yetkisi olması durumunda bile devlet kaynaklarından sağlanma unsurunun yerine getirildiğine karar verilmiştir.

Kurucu antlaşmalarda devlet yardımı yasağı düzenlenmekle birlikte, belirli amaçlarla yapılan yardımların kendiliğinden uygun yardım kabul edildiği ve belirli kategorilerde yapılacak yardımların inceleme sonucu uygun yardım olarak kabul edilebileceği düzenlenmiştir. İnceleme sonucu uygun kabul edileceği belirtilen yardımlara ilişkin değerlendirme yetkisi yine Komisyon'a verilmiştir. Kurucu antlaşmalarda çerçevesi çizilen devlet yardımı kurallarının uygulanması konusunda muafiyet tüzükleri ve esnek hukuk düzenlemeleri yapılarak Komisyon'un devlet yardımı konusunda iş yükünün hafifletilmesi ve değerlendirmede esas alınacak ilkelerin önceden belirlenmesi amaçlanmıştır. Bu düzenlemelerde uygun yardım olarak kabul edilebilecek devlet yardımlarının hangi özellikleri taşıması gerektiği hususları düzenlenmiştir. Ayrıca konu hakkında yapılan yargılamalar sonucu AB mahkemelerinin vermiş olduğu emsal kararlar da devlet yardımı kurallarının uygulanması konusunda yol gösterici olmuştur.

AB müktesebatında yer alan devlet yardımı kuralları, Türkiye açısından ilk olarak AB ile imzalanan 1964 tarihli Ankara Antlaşması'na konu olmuş ve 1/95 sayılı OKK'da da düzenlenmiştir. Adaylık sürecinde AB ile imzalanan sözleşmelerde, devlet yardımı konusunda AB müktesebatına uyumlu mevzuat yapma yükümlülüğü üstlenilmiştir.

Mevzuat uyumlaştırma çalışmaları neticesinde, 6015 sayılı Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun (Kanun) ile devlet yardımı kuralları mevzuatımıza girmiştir. Anılan Kanun’da, AB kurucu antlaşmalarında yer alan devlet yardımı kurallarıyla büyük ölçüde örtüşen hükümlere yer verilmiştir. AB müktesebatında yer alan grup muafiyeti ve ihmal edilebilirlik gibi hususlar, Kanun’da doğrudan düzenlenmemiş ancak belirli türdeki devlet desteklerine grup muafiyeti tanınmasına ve bildirimle gerek duyulmayan ihmal edilebilir nitelikteki devlet yardımlarına ilişkin usul ve esasların yönetmelikle belirleneceği düzenlenmiştir. Ayrıca, AB’de devlet yardımlarının izlenmesi ve denetlenmesi için kurulan denetim mekanizmasına benzer bir yapının ülkemizde de kurulması öngörülmüştür. Komisyon’un devlet yardımı konusundaki yetkileri, Kanun’la kurulması öngörülen Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu’na verilmiştir. Ancak Kanun’da daha sonra yapılan değişiklikle, Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurul’unun yapısının düzenlendiği madde ilga edilmiş ve anılan Kurul’un görev ve yetkilerini kullanacak mercii henüz belirlenmemiştir. Kanun’da AB müktesebatında yer alan düzenlemeler doğrultusunda devlet yardımı konusunda benzer bir denetim mekanizmasının kurulmasının amaçlandığı görülmektedir. Ancak Kanun’un uygulamasına yönelik ikincil düzenlemelerin tamamlanmaması, denetim ve izlemeden sorumlu mercinin henüz belirlenmemiş olması nedenleriyle, Kanun’da öngörülen denetim mekanizması henüz hayata geçirilememiştir.

Devlet yardımı niteliğindeki destekler, gerek AB üyesi ülkelerde gerekse ülkemiz enerji piyasalarında önemli bir uygulama alanı bulmuştur. AB ve Türkiye’nin çevrenin korunması politikalarının yanı sıra enerji konusunda tüketicilere güvenli, sürdürülebilir, rekabetçi ve uygun fiyatlı enerji sağlama hedefleri bulunmaktadır. Çevrenin korunması ve iklim değişikliğiyle mücadele amaçlarıyla birlikte, enerji piyasalarını ilgilendiren hedefler ve piyasalarda yaşanan diğer gelişmeler de devlet yardımlarını gerektirecek durumlar ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle teşebbüsler üzerinde oluşan yükün azaltılması ve teşebbüslerin iklim hedefleriyle uygun şekilde faaliyet göstermesi için çeşitli mali teşvikler uygulanmıştır. AB’nin resmi verilerine göre 2014-2018 yılları arasında yapılan yardımların yaklaşık yarısı çevre ve enerji alanında yapılmıştır. 2018 yılında ise yapılan yardımların %55’i bu alanda gerçekleştirilmiştir. Çevrenin korunması ve enerji alanında sağlanacak yardımlar, AB devlet yardımları düzenlemelerinin özel bir alanını oluşturmaktadır.

AB müktesebatında, Komisyon ve mahkeme kararlarında enerji piyasaları alanında yapılacak yardımlara ilişkin değerlendirmelerde, hem ortak hem de yardım türü bazında farklı ilke ve koşullara yer verilmiştir. Tez çalışmamızın 3. bölümünde enerji alanındaki özel düzenlemelerde yer alan bu ilke ve koşullar incelenmiştir. AB kurumları tarafından enerji piyasalarında yapılan yardım niteliğindeki tedbirin uygunluğunun değerlendirilmesinde; yardımın piyasa koşullarına uygun, tüketicilere en az maliyetli olacak ve rekabeti en az bozacak şekilde yapılmasının dikkate alındığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda; yardım yapılmaksızın hedefe ulaşmada piyasanın başarısız olacağının ortaya konması, yardım ile ulaşmak istenen hedefin uyumlu olması, teşebbüslerin elde edeceği faydanın makul ve orantılı olması, yardım uygulamasının tüm katılımcılara açık olması ve mali faydanın miktarının belirlenmesinde piyasa koşulları dikkate alınarak rekabetçi bir yöntemin izlenmesi gibi koşullar aranmaktadır.

Tez çalışmamızın 4. bölümünde, Türkiye’de ve AB üyesi devletlerin enerji piyasalarında gerçekleştirilen bazı devlet yardımı niteliğindeki uygulamalar devlet yardımı kuralları çerçevesinde karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Bu kapsamda; kapasite mekanizması, YEKA ve YEKDEM uygulamaları, biyoyakıtlar için öngörülen zorunlu karışım ve vergi teşviki uygulamaları, devlet yardımı kuralları bakımından kamu otoritesi olarak kabul edilen bazı şirketlerin yapmış olduğu piyasa işlemleri, tüketicilere yönelik avantajlı tarife belirlenmesi gibi enerji piyasalarında gerçekleştirilen birçok tedbirin devlet yardımı niteliği taşıyabildiği görülmüştür. Enerji piyasalarına özgü bu uygulamalar AB müktesebatında tüzük ve kılavuz ilkeler gibi düzenlemelere konu olmuştur. Anılan düzenlemeler ile birlikte devlet yardımı kurallarının uygulamasına ilişkin Komisyon ve mahkeme kararlarıyla da bu uygulamaların hangi koşullar altında uygun yardım olarak değerlendirileceği belirlenmiştir.

6015 sayılı Kanun’un gerekçesinde de belirtildiği üzere devlet yardımı kurallarının uygulanmasıyla AB müktesebatıyla uyumun sağlanmasının yanı sıra; devlet yardımlarının sonuçlarının izlenmesi ve raporlanması sayesinde kamu kaynaklarının tahsisindeki etkinliğin artırılabilceği, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin artırılabilceği ve mükerrer uygulamaların önlenebileceği değerlendirilmektedir. Ülkemizde de AB üyesi ülkelerde olduğu gibi enerji piyasalarında devlet yardımı uygulamaları önemli bir yer tutmaktadır. Ancak, ülkemizde enerji piyasaları özelinde devlet yardımlarının değerlendirilmesinde dikkate alınabilecek herhangi bir ikincil düzenleme

bulunmamaktadır. Dolayısıyla, devlet yardımı kurallarının uygulamaya geçmesinin, ayrıca ülkemizin sosyal ve ekonomik koşulları ile enerji piyasalarındaki durumlar dikkate alınarak enerji alanında uygulanacak yardımlara ilişkin koşulların ikincil mevzuatla belirlenmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Enerji piyasalarına özgü tedbirler hakkında ikincil mevzuat ile yapılacak düzenlemeler neticesinde, ülkemizin ekonomi ve enerji hedeflerine daha uygun daha rekabetçi ve piyasa odaklı, tüketicilere maliyeti daha az yardım politikaları belirlenmesi açısından fayda sağlanacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

a) Kitap, Makale, Dergi, Rapor, Mevzuat, Karar vb. Kaynaklar:

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 10/07/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete

795 sayılı Cumhurbaşkan Kararı, 28/02/2019 tarihli ve 30700 sayılı Resmi Gazete

15/06/2012 tarihli ve 2012/3305 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar,
19.06.2012 tarihli ve 28328 sayılı Resmi Gazete

2001 yılı Ulusal Programı, 2001/2129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 24 Mart 2001 tarih
ve 24352 Mükerrer sayılı Resmi Gazete

2003 yılı Ulusal Programı, 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 24 Temmuz 2003
tarih ve 25178 Mükerrer sayılı Resmi Gazete

2009/28 sayılı Direktif, OJEU L 140, 05.06.2009

2018/2001 sayılı Direktif, OJEU L 328, 21.12.2018

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı
Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 19.01.2002 tarihli ve 24645
sayılı Resmi Gazete

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu, 20.12.2003 tarihli ve 25322 sayılı Resmi Gazete

5710 sayılı Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin
Kanun, 21.11.2007 tarih ve 26707 sayılı Resmi Gazete

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 30.03.2013 tarihli 28603 sayılı Resmi Gazete

703 sayılı KHK, 09/07/2018 tarihli ve 30473 3. mükerrer sayılı Resmi Gazete

A. Kemal Çelebi , Alparslan Uğur, “Biyoyakıtlara Yönelik Mali Teşvikler: Türkiye
Açısından Bir Değerlendirme”, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi Dergisi Cilt 33, Sayı 2, 2015

Abdulgani Güngördü, “AB’de Devlet Yardımlarının Kontrolü:De minimis Kuralının Uygulanması ve KOBİ Grup Muafiyet Tüzüğü’nün Değerlendirilmesi”, Rekabet Dergisi, Temmuz-Ağustos-Eylül 2006, Sayı:27

Adnan Oduncu, “Devlet Yardımlarının Ab Rekabet Politikası Açısından Değerlendirilmesi: Ekonometrik Bir Analiz”, Doktora Tezi, 2019

Alaaddin Emre Evgalıoğlu, “Elektrik Piyasalarında Uygulanan Teşvik Bazlı Üretim Modellerinin Serbest Piyasaya Etkileri, EPDK Enerji Uzmanlık Tezi, Kasım 2018

Alvaro A. J. Pliego Selie; Onno W. Brouwer, "The Commission's State Aid Control over Renewable Energy Stimulation Measures Reinforced," Maastricht Journal of European and Comparative Law 23, no. 5,2016

Arif Esin, “Türkiye İçin DTÖ VE AB İle Uyumlu Devlet Yardımları (Teşvik) Sistemi Önerisi”, 2000, s:20

Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2011

Aysun Korucan, “Kapasite Mekanizmaları Ve Türkiye Uygulamasının İncelenmesi”, EPDK Enerji Uzmanlık Tezi, Ekim 2019

2016/9096 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 9 Ağustos 2016 tarihli ve 29796 Sayılı Resmi Gazete

Benzin Türlerine Etanol Harmanlanması Hakkında Tebliğ, 7 Temmuz 2012 tarihli ve 28346 sayılı Resmi Gazete

Burak Oder, “Devlet Yardımlarının Denetimi Alanında AT Komisyonu’nun Çerçeve İşlemleri”, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, 1999, Cilt 19, Sayı 1-2,

Burak Oder/Ünal Tekinalp, “Avrupa Birliği Hukuku”, İstanbul, 2000

C- 280/00, Altmark Trans v others

Case 730/79, Philip Morris Holland BV v Commission

Case C- 301/ 87, France v Commission

Case C-225/91, Matra SA v Commission

Case C-262/1 2, Association Vent de Colere v others

Case C-303/88 Italy v Commission

Case C-379/98 PreussenElektra AG v Schleswag AG

Case C-405/16 P Germany v. Commission

Case C-594/18 Austria v Commission

Case C-706/17 Achema and Others

Case T-47/15 Germany v. Commission

Commission Decision 2009/609/EC, OJEU L 225, 27.8.2009

Commission decision SA.34947

Commission Notice on the application of the State aid rules to measures relating to direct business taxation, OJEU C 384, 10.12.1998, s.3,

Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJEU C 262, 19.07.2016

Consolidated Version Of The Treaty Establishing The European Atomic Energy Community, OJEU C 327, 26.10.2012

Council Directive 2003/96/EC, OJEU L 283, 31.10.2003

Council Regulation (EU) 2015/1589, OJ L 248, 24.9.2015

Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar, 5999-3 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Kararı, 31.12.2015 tarihli ve 29579 sayılı Resmi Gazete

De Minimis Tüzüğü, Commission Regulation (EU) No 1407/2013, OJEU L 352/1, 24.12.2013

Department for Business, Innovation & Skills (UK) , *State Aid Manual*, 2015

Devlet Destekleri Bilgi Sistemine Veri Aktarılması Hakkında Yönetmelik, 30/05/2014 tarihli ve 29015 sayılı Resmi Gazete

Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulunun Görev ve Yetkileri ile Çalışma Usul Ve Esaslarına Dair Yönetmelik, 10/06/2011 tarihli ve 27960 sayılı Resmi Gazete

Elektrik Piyasası Kapasite Mekanizması Yönetmeliği, 20 Ocak 2018 tarih ve 30307 sayılı Resmi Gazete

Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği, 14 Nisan 2009 tarihli ve 27200 sayılı Resmi Gazete

Elektrik Piyasası 2016 Yılı Piyasa Gelişim Raporu, EPDK, Ankara, 2017

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun 16.01.2020 tarihli ve 9124/1 sayılı Kararı

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun 14.01.2021 tarihli ve 9970/1 sayılı Kararı

Erika Szyszczak, "State Aid for Energy Infrastructure and Nuclear Power Projects", ERA Forum (2015) v:16

European Commission, Final Report of the Sector Inquiry on Capacity Mechanisms, 30.11.2016

Fatih Leblebici, "Devlet Yardımları Uygulamasının Maliyeti ve Ekonomik Göstergelerle Mukayesesi", İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Sanayi Dairesi Başkanlığı, Yayın No DPT: 2663, Ankara, 2002

Genel Blok Muafiyet Tüzüğü, Commission Regulation (EU) No 651/2014, OJEU L 187, 26.6.2014

George Anstey; Soren Christian, "When Sisyphus Gave up: Capacity Markets and State Aid in the EU", European State Aid Law Quarterly (ESTAL) 2017, no. 1

Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy, OJEU C 200, 28.6.2014

Hazine Müsteşarlığı, 2017 yılı Faaliyet Raporu

Herwig. C. H. Hofmann, Claire Micheau, "State Aid Law of the European Union", Oxford University Press, 2016

- Jakub Kociubinski, “Selectivity Criterion in State Aid Control”, Wroclaw Review of Law, Administration & Economics, 2012
- Joined Cases 67, 68 and 70/85, Van der Kooy BV v Commission
- Leigh Hancher, Adrien de Hauteclouque, Christopher Jones, Lars Kjølby, Valérie Landes, Francesco Salerno, Lena Sandberg “EU Energy Law Volume II EU Competition Law and Energy Markets”, 2016,
- Leigh Hancher, Adrien De Hauteclouque, Małgorzata Sadowska; “Capacity Mechanisms in the EU Energy Market Law, Policy, and Economics”, 2015
- Maria Segura, Marianne Clayton, Lara Manuel; “State aid rules for environmental purposes: an effective instrument for implementing EU policy priorities?” ERA Forum 21
- Michael Albers, Emmanuel Cabau, Leigh Hancher, Christopher W. Jones, Valerie Landes, Marc Van Der Woude, E”U Energy Law Volume II EU Competition Law and Energy Markets”, 2005
- Monopolkommission, “The More Economic Approach In European State Aid Control”, Translated Version of Chapter VI of the Biennial Report 2006/2007, 2008
- Motorin Türlerine Biodizel Harmanlanması Hakkında Tebliğ, 16 Haziran 2017 tarihli ve 30098 sayılı Resmi Gazete
- Mustafa Ateş, “Rekabet Hukukuna Giriş”, Ankara, Kasım 2019, Adalet Yayınevi
- Nazlı Melis Aksan Ayduran, “Avrupa Birliği (Topluluk) Hukukunda Devlet Yardımları” Yüksek Lisans Tezi, 2006
- Nicole Robins, Tridevi Chakma; “State Aid in Energy under the Spotlight: The Implications of the Hinkley Point Decision” European State Aid Law Quarterly 15 no. 2, 2016
- Ömrüye Aygün, “Avrupa Birliğinde Devlet Yardımları Sistemi ve Türkiye’ye Yansımaları”, Avrupa Birliği İlişkileri Genel Müdürlüğü Yayın No DPT: 2706, Nisan 2007

- Phedon Nicolaides, “Application of Article 107(2)(b) TFEU to Covid-19 Measures: State Aid to Make Good the Damage Caused by an Exceptional Occurrence”, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2020, Vol. 11, No. 5–6
- Phedon Nicolaides, “Essays on Law and Economics of State Aid”, 2008,
- Phedon Nicolaides, Maria Kleis; “A Critical Analysis of Environmental Tax Reductions and Generation Adequacy Provisions in the EEAG 2014-2020”, *European State Aid Law Quarterly* 13, no:4, 2014,
- Robert Schutze, “*European Union Law Part III Substantive Law 17.b Competition Law II: State Interferences*”,
- Salome Cisnal de Ugarte, Dorin Rat, “*Beyond Preussen-Elektra - EU State Aid and the Promotion of Renewable Energy*,” *European Networks Law and Regulation Quarterly (ENLR)* 2014
- TEİAŞ, 2019 Yılı Faaliyet Raporu
- Thomas Lubbig, Marie-Christine Fuchs, “The German Renewable Energy Act (EEG) - Unlawful State Aid,” *European Networks Law and Regulation Quarterly (ENLR)*, 2014
- Tihamer Toth, “Evaluation of Pre-Accession State Aid in the Energy Sector,” *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies* 14 (2016)
- Torbjorn Schiebe, “Designing Environmental Taxes to Promote Biofuels from a State Aid Perspective: The Impact of the Energy Taxation Directive on Assessing Selectivity of the Swedish and Finnish Energy,” *Eastern and Central European Journal on Environmental Law* 26, no. 2 (2019)
- Tunay Köksal, “Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Devlet Yardımlarının Hukuki Çerçevesi ”, Temmuz-Ağustos-Eylül 2001, *Rekabet Dergisi*, Sayı:7
- Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Rusya Federasyonu Hükümeti Arasında Türkiye Cumhuriyeti’nde Akkuyu Sahası’nda Bir Nükleer Güç Santralinin Tesisine ve İşletimine Dair İşbirliğine İlişkin Anlaşma, 6 Ekim 2010 tarihli ve 27721 sayılı Resmi Gazete

Ulaş Gündüzler, “Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımlarının Denetimi”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt:14, No:1

Vedat Akdağ, “Yenilenebilir Enerji Kaynaklarından Elektrik Üretimine Yönelik Teşvik Ve Finansman Yöntemleri: Türkiye Ve Dünya Uygulamaları”, EPDK Enerji Uzmanlık Tezi, Ekim 2019

Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanları Yönetmeliği, 9 Ekim 2016 tarihli ve 29852 sayılı Resmi Gazete

Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Belgelendirilmesi ve Desteklenmesine İlişkin Yönetmelik, 1 Ekim 2013 tarihli ve 28782 sayılı Resmi Gazete

b) İnternet Kaynakları:

“AB İklim ve Enerji Stratejileri” ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en

“AB Komisyonu Devlet Yardımları Sayfası”:
ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html

“AB Komisyonu Tarafından Hazırlanan Türkiye Raporları Resmi Çevirileri”
www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html

“AB Terimleri Sözlüğü” ab.gov.tr/files/Sozluk/glossary_for_the_european_union.pdf

“AB Türkiye Delegasyonu Resmi Web Sitesi Kurucu Anlaşmalar”:
avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-yasal-cerceve-109

“AB Yenilenebilir Enerji İstatistikleri” ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Renewable_energy_statistics

“ABAD Basın Açıklaması No:112/20; Lüksemburg, 22 Eylül 2020”
curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7052/en/?annee=2020

“Birleşik Krallık Ekonomi Departmanı De Minimis Yardımlar Hakkında”
www.economy-ni.gov.uk/articles/de-minimis-aid

“De Minimis Tüzüğü hakkındaki Komisyonun Basın Bülteni”
ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_1293

- “Devlet Yardımı Denetimi”
ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/state_aid_procedures_en.html
- “Devlet Yardımı Kurallarında Yapılan Değişikliğe İlişkin Basın Bildirimi”
ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1247
- “Devlet yardımları konusunda uygulanabilir kurallar listesi”
ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html
- “Devlet Yardımlarının Modernizasyonu İlgili Reform Paketi” eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52012DC0209
- “Doğal afet ve olağanüstü olayın neden olduğu zararları karşılamaya yönelik yardımlara örnek” ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html
- “EEAG Basın Bülteni” ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_400
- “Elektrik Faturalarına Esas Tarife Tabloları” epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-1327/elektrik-faturalarina-esas-tarife-tablolari
- “Elektrik Tüketim Desteği” ailevecalisma.gov.tr/tr-tr/sss/sosyal-yardimlar-genel-mudurlugu/elektirik-tuketim-destegi/
- “EPIAŞ Esas Sözleşmesi” epias.com.tr/images/dokuman/Ek-1_1_EPIAS_Esas_Sozlesme.pdf
- “GBER Hakkında Komisyon Basın Bildirimi”
ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_587
- “Genel Ekonomik Fayda (Yarar) Sağlamaya Yönelik Hizmetler”
ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/public_services_en.html
- “Genel Ekonomik Fayda (Yarar) Sağlamaya Yönelik Hizmetlerle İlgili Düzenlemeler”
ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.html
- “Gümrük Birliği” ab.gov.tr/gumruk-birligi_46234.html
- “Gümrük Birliği” mfa.gov.tr/1-95-sayili-ortaklik-konseyi-karari-gumruk-birligi-karari.tr.mfa

“İleriye Dönük İklim Değişikliği Politikasına Sahip Dirençli Bir Enerji Birliği için Çerçeve Strateji Tebliği“ eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52015DC0080

Phedon Nicolaides, “*Imputability to the State*”, 2017 lexxion.eu/en/stateaidpost/imputability-to-the-state/ Erişim: 14.11.2020

“Kapasite Mekanizmaları Sektör Soruşturma Raporu Basın Açıklaması” ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_4021

“Kapasite Mekanizmaları Sektör Soruşturma Raporu Sıkça Sorulan Sorular” ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_4892

“Kapasite Mekanizmaları” ec.europa.eu/energy/topics/markets-and-consumers/capacity-mechanisms_en

“Kapasite Mekanizması Sektör Soruşturması” ec.europa.eu/competition/sectors/energy/state_aid_to_secure_electricity_supply_en.html#2

“Ortaklık Konseyi Kararları” ab.gov.tr/ortaklik-konseyi-kararlari_116.html

“Ortaklık Konseyi” ab.gov.tr/ortaklik-konseyi_272.html

“State Aid Scoreboard 2019” ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html

“Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri Kronolojisi” ab.gov.tr/files/5%20Ekim/turkiye_avrupa_birligi_iliskileri_kronolojisi.pdf;

“Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri Tarihçesi” ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html

“Yenilenebilir Enerji Ulusal Eylem Planları” ec.europa.eu/energy/topics/renewable-energy/national-renewable-energy-action-plans-2020_en