Balcıoğlu Selçuk Ardıyok Keki

Baseak CORE Papers No: 5

Citation: CANBEYLİ A., OKKAOĞLU Ç. G. (2021), Uluslararası Ticaret Hukukunda Alınabilecek Tedbirlere Genel Bir Bakış, Baseak CORE Papers No:5.

Uluslararası Ticaret Hukuku Temelinde Ticaret Politikası Savunma Araçlarına Genel Bir Bakış

Armanç CANBEYLİ, Çiğdem Gizem OKKAOĞLU

***ÖZET**

Dünyayı şekillendiren bir olgu olan uluslararası ticaret, Dünya Ticaret Örgütü'nün kural bazlı sistemi çerçevesinde malların ve hizmetlerin serbest dolaşımı idealini ifade etmektedir. Son yıllarda pandeminin tüm dünya ekonomilerini etkileyerek ürün ve hizmetlerin tedarik zincirlerini bozması, Birleşik Krallık'ın Avrupa Birliği'nden ayrılması süresince ticaret anlaşmasının sıfır tarife ve kota öngörmesine karşın önemli ticaret bariyerleri yaratacak olması, Amerika Birleşik Devletleri Başkanlık seçimi sonucunda bu alandaki beklentilerin uluslararası örgütlerin ağırlığının artacağı yönünde şekillenmesi ve özellikle ABD ve Çin arasındaki ticaret savaşları gibi çeşitli gelişmeler neticesinde uluslararası ticaretin dinamiklerinin yeniden şekillenmesi beklenmektedir. Bu alanın artan önemine binaen, işbu çalışma kapsamında öncelikle Dünya Ticaret Örgütü'nün kurulma sürecine ilişkin bilgilere yer verilecek; ardından anti-damping, devlet teşvikleri ve anti-sübvansiyon ile telafi edici vergiler, korunma önlemleri gibi uluslararası ticaret uygulamaları ile uluslararası nitelik taşımayan fakat ülkemizde uygulanan gözetim mekanizmasının hukuki zeminlerine, unsurlarına ve iç hukukumuzda nasıl ele alındıklarına ilişkin değerlendirmeler yapılacaktır. Sonuç bölümünde ise değerlendirmeler derlenerek çeşitli öneriler getirilecektir.

Anahtar kelimeler: uluslararası ticaret, dünya ticaret örgütü, anti-damping, devlet teşvikleri, önleyici tedbirler, korunma önlemleri, gözetim mekanizması

JEL Kodları: B27 Uluslararası Ticaret ve Finans , F13 Ticaret Politikası; Uluslararası Ticaret Örgütleri, K33 Uluslararası Hukuk

ABSTRACT

International trade, as an element of force that shape our world, is administered by the rules-based system of the World Trade Organization for the ideal of free movement of goods and services. Recently, the dynamics of the international trade has been reshaped by a series of important changes including the broken supply chains for products and services due to the Covid-19 pandemic, the trade barriers created by the Brexit, despite zero tariff and quote envisaged in the free trade agreement between EU and UK and the expected radical shift in the trade policy of the USA after the Presidency elections as well as the trade wars between the USA and China. Considering the importance of this topic, our study will provide a brief information concerning the history of World Trade Organization and commence with assessing the legal grounds of international trade mechanisms such as anti-dumping, subsidies and countervailing measures and safeguards. Additionally, the so-called surveillance mechanism, which is a fourth kind of domestic remedy that has not been administered by the World Trade Organization's regulations, will be evaluated. Finally, a summary of the evaluations will be provided along with our recommendations.

Keywords: international trade, world trade organization, anti-dumping, subsidies, countervailing measures, safeguards, surveillance mechanism

JEL Codes: B27 International Trade and Finance, F13 Trade Policy; International Trade Organizations, K33 International Law

* Balcıoğlu Selçuk Akman Keki Avukat Ortaklığı, acanbeyli@baseak.com, cokkaoglu@baseak.com

I. Giriş

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kazanan tarafta yer alan Amerika Birleşik Devletleri **("ABD")** ve müttefikleri ekonomik ve siyasi güçleriyle dünyanın yeni uluslararası ekonomik sistemini inşa etmeye başlamıştır. 1944 yılında Breton Woods Konferansı'nda filizlenen uluslararası ticareti geliştirme fikri, başlangıçta Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası'nın kuruluşunu kapsasa da, 1945'te Birleşmiş Milletler'in **("BM")** kurulması akabinde uluslararası ticaret anlaşması görüşmeleri Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi nezdine taşınmıştır. Bu Konsey nezdinde Uluslararası Ticaret Örgütü'nün *(International Trade Organization – "**ITO**")* kurulması için çalışmalar başlatılmış olmasına karşın, 1948 yılında ABD'de Kongre onayını alamayan bu örgütün kurulması mümkün olmamıştır. Ancak ITO'nun kurulmasına ilişkin görüşmeler sürdürülürken, 1947 yılında Cenevre'de uluslararası ticaretin önündeki engelleri kaldırmak amacıyla Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması *(General Agreement on Tariffs and Trade - "***GATT 1947***")* akdedilmiştir. Bu anlaşma, ITO'yu kuracak anlaşma hükmünün yürürlüğe girmesine kadar geçici olarak uygulamaya konulmuştur.

GATT 1947, bunu imzalayan devletlerin belirli aralıklarla bir araya gelmeleri ve yeni devletlerin GATT 1947'ı imza altına almalarıyla zaman içerisinde uluslararası bir organizasyona dönüşmüştür. Ancak bu organizasyonun 'doğuştan gelen' (*birth defects*) kusurlarından ötürü, bir organizasyon olarak varlığını sürdürmesi ve faaliyetlerini yaygınlaştırmasına ilişkin süreçlerde belirli zorluklarla karşılaşılmıştır[1]. Bir organizasyon olarak organizasyon şeması tasarlanamayan ve hukuki bir zemine oturtulamayan GATT'ın karar verme süreçlerine ve otoritesine ilişkin önemli soru işaretleri doğmuştıur. Bu noksanlıklara ve geçici olarak yürürlüğe konulmasına rağmen GATT 1947, 47 yıl boyunca uygulanmış ve dünye genelinge genel kabul görümüş bir anlaşma halini almıştır.

1994 yılında imzalanan Dünya Ticaret Örgütü (*World Trade Organization* - "*DTÖ*"), Anlaşması ve ekinde yer alan Anlaşmalar **("DTÖ Anlaşmaları")** ise, GATT 1947'nin noksanlıklarını gidererek ve bunun üzerine inşa edilerek uluslararası ticaret düzenlemelerini daha sağlam bir hukuki zemine oturtmuş, yaptırım gücüyle desteklemiş ve böylece faaliyetleri süreklilik arz edecek bir organizasyon doğmuştur. 1 Ocak 1995 tarihinde kurulan Dünya Ticaret Örgütü, uluslararası ticareti düzenleyen tek kuruluş olarak dünya ticaretinin düzenlenmesinde oldukça önemli bir rol oynamaktadır.

DTÖ'nün kurulması ve DTÖ Anlaşmaları'nın akdedilmesiyle, GATT 1947'nin hukuki geçerliliği kaldırılmamış, bilhassa GATT 1947 sonrasındaki dönemde bu anlaşmayı imza altına alan devletlerin gerçekleştirdikleri sekiz müzakere turu ile şekilenen sözleşmeleri GATT 1994 olarak yürürlüğe girmiştir.

Son 70 yıl içerisinde uluslararası ticaret yüksek büyüme oranlarına ulaşmıştır. Öyle ki uluslararası ticaretteki büyüme oranı, küresel ekonomilerin büyüme oranlarının ortalama 1,5 katı olarak gerçekleşmiştir. 2016 yılına gelindiğinde Dünya toplam ihracatı, 1948 yılındaki toplam ihracatın 250 katına ulaşmıştır.[2] Özellikle son dönemde bu gelişme daha da ivmelenmiş ve pandeminin baş göstermesiyle devletler arasında sıkı bir iş birliği yapılması gerekliliğinin doğmuştur. Joe Biden'ın Amerika Birleşik Devletleri ("**ABD**") Başkanlık seçimlerin kazanması ve yeni dönemde Donald Trump dönemine nazaran uluslararası ticaret organizasyonlarının ağırlığını artıracağına ilişkin söylemlerde bulunması neticesinde uluslararası örgütlerin ağırlığının artırması ve ABD'nin ticaret politikasında radikal bir değişiklik olması beklenmektedir. Özellikle dünyanın en büyük ithalatçısı ve ihracatçısı konumunda olan Çin[3] ile ABD arasında yaşanan ticaret savaşları, birçok devleti etkilemekte ve hızlı aksiyon almayı gerektirmektedir. Öte yandan, Brexit'te öngörülen geçiş sürecinin sonuna gelinmesiyle Birleşik Krallık ("**BK**") ve Avrupa Birliği ("**AB**") arasında başarısız sonuçlanan ticaret anlaşması görüşmelerinin de yalnızca bu iki tarafı değil, Türkiye'nin de aralarında bulunduğu birçok ülkeyi etkilemesi beklenmektedir. İşte bu faktörlerin etkisiyle dünya ticaretinin dinamiklerinin önümüzdeki yıllarda önemli ölçüde değişime uğrayacağı düşünülmektedir.

Türkiye, DTÖ'nün kurucu üyelerinden biri olarak uluslararası ticaret arenasında aktif bir oyuncu olarak yerini almıştır. Bu kapsamda gerek ticaret politikası savunma araçları olsun gerekse de uluslararası ticaret anlaşmaları olsun

[1] Jackson, J. (2007), The Jurisprudence of GATT and the WTO: Insights on Treaty Law and Economic Relations, Cambridge University Press, s. 84.

[2] https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/inbrief_e/inbr_e.htm , Erişim Tarihi: 23.12.2020.

[3] https://www.intracen.org/country/china/ , Erişim Tarihi: 23.12.2020.

ülkemizdeki yerel üreticileri korumak ve ticaret hacimlerini arttırabilmek adına çeşitli girişimlerde bulunmaktadır. Türkiye'nin DTÖ nezdinde taraf olduğu dosyaların sayısı hızla artmakta, bu durum ülkemizin de son yıllardaki gelişmelerden etkilendiğini göstermektedir. Hâlihazırda ülkemizin DTÖ nezdinde tarafı olduğu 18 uyuşmazlık bulunmaktadır. Ayrıca Türkiye, 102 uyuşmazlığa üçüncü taraf olarak katılmaktadır[4]. İç hukuk düzenlemeleri bakımından ise, Türk mevzuatında ticaret politikası savunma araçlarının 3577 sayılı İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Kanunu kapsamında yürütüldüğü görülmektedir.

Dünyadaki tüm bu gelişmeler ışığında uluslararası ticaretin gerek hukuki gerekse iktisadi boyutlarının önümüzdeki yıllarda yoğunlukla tartışılacağı ve ülkemizde bu gelişmelerden etkilenen aktör sayısının önemli ölçüde artacağı düşünülmektedir. Bu çerçevede, piyasa oyuncularının uluslararası ticaret hakkındaki bilinçlilik düzeylerinin artırılması, bu alandaki gelişmeler hakkında bilgilendirilmeleri ve gelişmelerden nasıl etkilenebileceklerini öngörerek önleyici tedbirler almalarını sağlamak bakımından işbu makalenin yazılması gereği ortaya çıkmıştır.

Aşağıda, devlet teşvikleri, telafi edici vergiler ve korunma önlemleri gibi uluslararası ticaret uygulamaları ile uluslararası nitelik taşımayan fakat ülkemizde uygulanan gözetim mekanizmasının hukuki zeminlerine, unsurlarına ve iç hukukumuzda nasıl ele alındıklarına ilişkin değerlendirmelere yer verilmektedir.

II. Anti-Damping Tedbirleri

1947 yılında GATT'ın VI. maddesi ile getirilen düzenlemeler 1994 yılında bir adım öteye taşınmış ve GATT 1994 VI. Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Anlaşma (*Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994* - "**ADA**") ile bir devletin kendisine başka bir devlet tarafından yapılan damping uygulamalarına nasıl karşılık verebileceği düzenlenmektedir. Bu bakımdan anılan hüküm ve sözleşmelerin, damping davranışının yasaklanmasını değil, anti-damping uygulamalarının çerçevesini belirlediği söylenebilecektir.

ADA'nın 2.1. maddesi uyarınca damping, bir malın bir ülkeye ihraç fiyatının, benzer bir malın normal ticari koşullar altında ihraç edilen ülkede satışa sunulduğu normal fiyatından düşük olmasını ifade etmektedir. Daha öz bir deyişle, bir malın üretildiği ülkeden daha düşük bir fiyatla başka bir ülkede satılması damping olarak nitelendirilmektedir. Bu noktada belirtmek gerekir ki damping başlı başına yaptırıma tabi tutulacak bir uygulama olmamakla beraber aşağıda ele alınacağı üzere bu davranışın yerel üreticilere zarar vermesi durumunda bu davranışı gerçekleştiren ülkenin ilgili ürünleri, ek gümrük vergilerine tabi tutulabilmektedir.

Öncelikle belirmek gerekir ki dampinge karşı bir yaptırım uygulanması için ADA'nın 1. maddesi uyarınca anılan vergisi yükümlülüğünü getirecek DTÖ üyesinin bir soruşturma yürütmesi gerekmektedir. Hukukun her alanına tesir eden 'usul esastan gelir' anlayışı ile hazırlanmış olan ADA'nın 5. maddesi soruşturmaların açılması, yürütülmesi, önlemlerin uygulanması, süresi ve gözden geçirilmesi hakkında birçok ilke ortaya koymaktadır. Örneğin, açılan soruşturmaların özel durumlar haricinde bir yıl içerisinde sonlandırılması gerekmektedir ve soruşturma süresi en fazla altı ay uzatılabilmektedir.

II.1. Anti-Damping Tedbirleri Alınmasının Unsurları

ADA ve GATT madde VI:2 altındaki yaptırımların uygulanması için aşağıdaki üç unsurun varlığı aranmaktadır:

- *Damping uygulamasının varlığı,*
- *Benzer bir malı üreten yerel üreticilerin zarar görmesi, zarar tehdidi altında bulunması veya bir üretim dalının kurulmasının fiziki olarak gecikmesi*
- *Damping uygulaması ile zarar arasında nedensellik bağı.*

II.1.1. Damping Uygulamasının Varlığı Unsuru

Yukarıda belirtilen unsurlar arasında en çok tartışılan ve uluslararası uyuşmazlıklara konu olan hususun ilk unsur olan damping uygulamasının varlığının ispatlanması olduğu söylenebilecektir. A ülkesinde üretilen bir ürünün B ülkesinde satışa sunulduğunda uygulanan fiyatlandırılma stratejisinin 'damping' teşkil edip etmediğinin belirlenmesi için bir referans fiyat belirlenerek iktisadi kıyaslamalar yapılması gerekmektedir. Ancak hangi fiyatın referans alınacağı ve damping marjının hesaplanmasında hangi yöntemin kullanılacağı sorusuna verilecek yanıt, üründen

[4] https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/turkey_e.htm , Erişim Tarihi: 23.12.2020.

ürüne, ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir. Nitekim, damping miktarının hesaplanması sırasında kullanılacak yöntemler ve hangi malların hesaplama kapsamında değerlendirileceği uzun yıllardır başta ABD'nin taraf olduğu birçok uyuşmazlığın konusunu teşkil etmiştir.

ADA kapsamında bir damping uygulamasının var olup olmadığının değerlendirilmesinde ihraç fiyatı ve normal değer olarak tanımlanan iki temel kavram kritik rol oynamaktadır. İhraç fiyatı bir malın herhangi bir DTÖ üyesine gönderildiği fiyatı temsil etmektedir. Normal değer ise o ürünün üretildiği ya da ithal edildiği pazardaki fiyatını temsil etmektedir. Damping marjı ise bu iki değer üzerinden yapılacak karşılaştırma aracılığı ile ortaya çıkmaktadır.

Normal Değer

Normal değer, ADA'nın 2.1. maddesi uyarınca, ihracatçı ülkede tüketime konu olan benzer mal için normal ticari şartlar altındaki karşılaştırılabilir fiyattır. Bir diğer deyişle, normal değer malın üretildiği ya da ihracat yapıldığı pazardaki fiyatıdır. Nitekim bir fiyatlandırmanın damping teşkil edip etmediğini anlayabilmek için öncelikle belirli bir fiyatın referans olarak alınması gerekmektedir.

DTÖ Temyiz Organı'nı *US- Hot Rolled Steel* (2001)[5] ADA'nın 2.1. maddesi altında yapılacak normal değer saptamalarında dört hususun aranacağını belirtmiştir. Bu hususlar sırasıyla

a) normal ticari şartların söz konusu olması,

b) satılan ürünün benzer ürün olması,

c) satılan ürünün ihraç edilen ülkede satışa sunulmuş olması

d) fiyatların karşılaştırılabilir nitelikte olması.

Yukarıda yer verilen dört şartın birlikte sağlanması durumunda oluşacak fiyatlar normal değer olarak esas alınabilecektir.

Bu bağlamda, öncelikle, normal ticari koşullar altında olmayan satışların hesaplamaya dâhil edilmemesi gerekmektedir. Örneğin, aynı holding çatısı altında yer alan grup şirketlerinin birbirine yaptığı satışlar normal ticari koşullar altında yapılmış sayılamayacaktır. İkinci unsur olarak normal değer hesaplaması için esas alınan satışların soruşturma konusu olan ürünler ile benzer olması gerekmektedir. Benzer ürün, ADA'nın 2.6. maddesi uyarınca, soruşturma konusu ürün ile aynı özellikleri taşıyan veya böyle bir ürün bulunmaması durumunda benzer özellikleri taşıyan başka bir malı ifade etmektedir.

Son iki şart olan satışa sunulmuş olma ve karşılaştırılabilir olma kriterleri ise esasında adil bir karşılaştırmanın yapılması gerektiğinin belirtildiği ADA'nın 2.4. maddesi ile doğrudan ilişkilidir. Normal değerin hesaplamasında esas alınan değerlerin karşılaştırılabilir olması için satış yapılan şirketlerin tedarik zincirinin aynı seviyesinde olması gerekir. Örneğin, normal değerde perakende satışların esas alınıp ihraç fiyatında toptan satışların esas alınması 2.1. madde altında doğru bir normal değer hesaplaması olmayacaktır. Dolayısıyla 2.4. madde kapsamında belirtilen adil karşılaştırma şartı karşılanmamış olacaktır.

Yukarıda belirtildiği üzere, iç pazardaki fiyatlar bazı durumlarda karşılaştırılabilir olmamaktadır. ADA'nın 2.2. maddesi uyarınca ihracatçı ülke iç pazarında benzer malın normal ticari koşullar altında satışının bulunmadığı, benzer mal satışlarının hacminin düşük olması veya ihracatçı ülke piyasasının özel durumu nedeniyle bu satışların uygun bir normal değeri olmadığı söylenebilecektir. Bu durum özellikle ihracat yapılan ülkede devletin bir fiyat regülasyonunun olması, pazarda tekel olan bir oyuncunun olması ya da ürünün piyasa ekonomisinin tam anlamıyla işlemediği bir ülkeden ihraç ediliyor olmasıdır.

Ürünlerin ihraç edildiği ülkedeki fiyatların normal değer olarak ele alınamaması durumunda anti-damping soruşturmasını yürüten DTÖ üyesinin önünde iki seçenek bulunmaktadır. Böyle bir durumda ADA'nın 2. maddesi uyarınca soruşturmacı taraf, normal değeri kendisi belirleyebilecektir ya da benzer dinamiklere sahip bir pazarın fiyatlarını esas alabilecektir. Bu noktada belirtmek gerekir ki bu iki alternatif metot arasında bir öncelik sıralaması bulunmamaktadır. Dolayısıyla uygulamada birçok devlet benzer yapıya sahip bir pazardaki fiyatları araştırmak yerine daha kolay yöntem olan fiyat belirleme metodunu seçmektedir.

İlk seçenek olan normal değerin soruşturmayı gerçekleştiren tarafça belirlenmesi durumunda ADA'nın 2.2.2. maddesi uyarınca hesaba katılması gereken belli başlı unsurlar bulunmaktadır. Bu kapsamda normal değer hesaplanırken genel, idari ve satış giderleri ile makul bir kârın da hesaplamaya dâhil edilmesi gerekmektedir.

[5] Temyiz Organı Raporu, US – Hot Rolled Steel (2001), para 33.

Normal değerin belirlenmesinde esas alınabilecek diğer bir yöntem ise yukarıda belirtildiği üzere, uygun olan başka bir ülkede iç pazar fiyatlarının araştırılması ve bu fiyatların normal değere esas gösterilmesidir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, ADA kapsamında bir ülkedeki iç pazar fiyatlarının hangi durumlarda uygun olacağına açıklık getirilmemiştir. Uygulamada pratik sebeplerden dolayı zaten çok tercih edilmeyen bir seçenek olan uygun bir pazardaki rakamları esas alma yöntemi, sonuçları çarpıtacak şekilde kullanılacak olursa bu durumun tespit edilmesi ile istenmeyen sonuçlar ortaya çıkabilecektir.

İhracat Değeri

Damping miktarının belirlenmesi için normal değerle karşılaştırılacak ihraç fiyatı basit bir tanım ile satılan mal için fiilen ödenmiş ya da ödenmesi gereken fiyattır. İhraç fiyatını normal değere göre hesaplamak çoğu zaman anti-damping soruşturmasını yürüten otoriteler için daha kolay olmaktadır. Nitekim soruşturmaya konu ürünlerin satış fiyatları hâlihazırda hem gümrük otoritelerine sunulan beyanlarda, hem de soru formlarında ihracatçılar tarafından şeffaf bir şekilde ortaya konmaktadır. Dolayısıyla üreticilerden soru formları ile talep edilen bilgiler gümrük otoritelerinde bulunan bilgiler ile teyit edilebilmektedir. Fakat ihracatçılar tarafından satış yapılan fiyatlar her zaman gerçek ihraç fiyatlarını yansıtmayabilmektedir.

Bu kapsamda, ADA'nın 2.3. maddesi ihraç fiyatının bulunmadığı, ihracatçı ile ithalatçı arasında ortaklık olduğu veya taraflar arasında bir anlaşma bulunması nedeniyle ihraç fiyatının güvenilir olmadığı durumlarda ihraç fiyatının farklı yöntemlerle hesaplanmasını öngörmektedir.

İhraç fiyatı, böyle bir durumun varlığı halinde, bağımsız ilk alıcıya yeniden satış fiyatı esas alınarak belirlenebilmektedir. Malın bağımsız bir satıcıya yeniden satılmadığı veya ithal edildiği vasıf ve şartlarda yeniden satılmamışsa ihraç fiyatı makul herhangi bir temele dayanarak oluşturulabilmektedir. Elbette ihraç fiyatının soruşturmayı gerçekleştiren otorite tarafından oluşturulduğu durumlarda, normal değerin belirlenmesinde olduğu gibi, tüm giderler ve makul bir kar hesaba katılmaktadır.

Normal Değer ile İhracat Değerinin Karşılaştırılması

Normal değer ve ihraç fiyatının belirlenmesinin ardından dampingin varlığının tespit edilmesi için bu iki değerin karşılaştırılması gerekmektedir. Uygulamada ise en çok DTÖ uyuşmazlığı ADA'nın adil karşılaştırmaya ilişkin sınırları çizen 2.4.2 maddesi kapsamında ortaya çıkmaktadır. ADA'nın söz konusu maddesi adil karşılaştırma yapılabilmesi için normal değerin ve ihraç fiyatının aynı ticari aşamada, tercihen fabrika çıkış aşamasında ve mümkün olduğu kadar yakın tarihler alınarak hesaplanması gerektiğini belirtmektedir.

Bu kapsamda yapılacak fiyat karşılaştırmalarında satış şartları, vergilendirme, ticari aşamalar, satış miktarları ve fiziksel özelliklerdeki farklılıklar ile karşılaştırmayı etkileyen diğer unsurların göz önünde tutulması gerekmektedir. Bir örnekle açıklamak gerekir ise, ABD ile Kore arasındaki *US-Stainless Steel* uyuşmazlığında DTÖ Paneli, karşılaştırmayı etkileyen unsurların çıkarılmasının temel sebebinin satıcının fiyatlarını etkileyebilecek özel durumların gözetilmesi için getirildiğini belirtmiş[6] ve karşılaştırmada beklenmeyen bir iflas durumunun gözetilmesi gerektiğine hükmetmiştir.

Öte yandan, ADA'nın 2.4.2. maddesi bugüne kadar otuzun üzerinde uyuşmazlığa konu olmuş ve ABD'nin mütemadiyen uyguladığı bir yöntem olarak birçok kez DTÖ Paneli ve Temyiz Organı önüne gelmiştir. Söz konusu madde esasında normal fiyat ile ihraç fiyatının nasıl karşılaştırılması gerektiğini ortaya koymaktadır. Nitekim, söz konusu miktarları belirlemenin ötesinde bunların nasıl karşılaştırıldıkları büyük önem arz etmekte, hatta bazı durumlarda kullanılan karşılaştırma yöntemi damping olmayan bir durumda damping varmışçasına sonuçlar ortaya koyabilmektedir.

Bu kapsamda normal şartlar altında soruşturmayı yürüten otoritenin damping marjını hesaplamak için iki seçeneği bulunmaktadır. İlki yukarıdaki hükümler uyarınca belirlenecek normal değer ve ihraç fiyatlarının soruşturmaya konu inceleme dönemindeki ağırlıklı ortalamasını kıyaslamasıdır (*weighted average to weighted avarage* "W-W"). İkincisi ise soruşturma dönemindeki işlemler bazında normal değer ve ihraç fiyatı kıyaslaması yapmaktır (*transaction to transaction* "T-T"). ADA uyarınca bir soruşturma yürüten otorite W-W ya da T-T yöntemlerinden dilediğini kullanabilmektedir.

Öte yandan, istisnai durumlarda uygulanabilecek bir yöntem daha bulunmaktadır. Bu kapsamda, soruşturma otoritelerinin ağırlıklı ortamalar ile soruşturma dönemindeki satışları kıyaslaması (*weighted average to transaction* "W-

[6] Panel Raporu, US – Stainless Steel (2001), para 6.77.

T") mümkün hale gelmektedir. Söz konusu yöntemin kullanılması içinse; alıcılar, bölgeler veya çeşitli dönemler arasında normal ticari koşullar ile açıklanamayacak farklılıklar olması gerekmektedir. Örneğin, dampingli ürünlerin ülkenin sadece bir bölümünde bulunan alıcılara satılmış olması gerekmektedir.

Bu kapsamda, uygulamada W-W ve T-T yöntemleri genellikle aynı sonuçları ortaya çıkarmakla birlikte W-T yöntemi ile hesaplanan damping marjları çok yüksek çıkabilmektedir. Ek olarak uygulamada sıfırlama (*zeroing*) olarak adlandırılan yöntemin kullanılması ile dampingin olmaması durumunda bile damping varmışçasına hesaplamalar yapılabilmektedir. DTÖ Temyiz Organı'nın konuya ilişkin değerlendirmelerine geçmeden önce, söz konusu teknik açıklamaları somut bir örnek üzerinden anlatmanın faydalı olacağı düşünülmektedir.

Bu doğrultuda, Türkiye'ye demir-çelik ürünü ithal eden bir şirketin aşağıdaki tabloda yer alan şekilde satışlar yaptığını ve söz konusu satışların fabrika çıkış fiyatları olduğunu kabul edelim:

Tablo-1: Fiyatların karşılaştırılmasında W-W, T-T ve W-T Yöntemleri

Satış Tarihi (Soruşturma Periyodu:Ocak 2020-Aralık 2020)	İhraç Fiyatı	Normal Değer	W-W	T-T	W-T
19.01.2020	5	20	0	15	25
20.03.2020	5	25	0	20	25
27.03.2020	25	25	0	0	5
30.04.2020	30	25	0	-5	0
17.05.2020	35	25	0	-10	-5
27.05.2020	35	25	0	0	-5
03.07.2020	40	35	0	-5	-10
22.08.2020	45	40	0	-5	-15
21.11.2020	50	40	0	-10	-20
Ortalama	30	30			
Damping Miktarı			0	0	0
Damping Marjı			%0	%0	%0

Görüleceği üzere, yukarıda yer alan tabloda normal şartlar altında hesaplama yöntemlerinin hangisinin kullanıldığından bağımsız olarak damping miktarı ve marjı 0 olarak ortaya çıkmaktadır.

ADA'nın yürürlüğe girmesinde önce ise en sağ kolonda yer alan W-T yönteminin kullanılması hakkında uygulamada bazı farklılıklar bulunmaktaydı. Bu kapsamda, soruşturma otoriteleri negatif damping olarak adlandırılan, ihraç fiyatı normal değerden yüksek olan satışları dampingli saymamakta ve bu satışların yerine 0 rakamı koymaktaydı. Bu kapsamda, düşük fiyattan satılan ürünlerin etkilerini yok eden yüksek fiyatlı satışların etkisi damping marjının hesaplanmasında dikkate alınmamaktaydı. Bir başka deyişle, düşük fiyatlı satışlardan dolayı ortaya çıkan zararın etkisini ortadan kaldıracak yüksek fiyatlı satışlar dikkate alınmamaktaydı. Bu durum, damping olmayan bir durumda sadece bazı satışlarda uygulanan fiyatların düşük olması sebebiyle damping varmışçasına hesaplamalar yapılmaktaydı.

Tablo-2'de görüldüğü üzere, Tablo-1'deki veriler esas alınsa dahi, damping miktarının hesaplanmasında sıfırlama yönteminin uygulanması neticesinde aşağıdaki tabloda yer alan damping miktarları ve marjları oluşmaktadır:

Tablo-2: Basit Sıfırlama Yöntemi

Satış Tarihi (Soruşturma Periyodu: Ocak 2020- Aralık 2020)	İhraç Fiyatı	Normal Değer	T-T	W-T
19.01.2020	5	20	15	25
20.03.2020	5	25	20	25
27.03.2020	25	25	0	5
30.04.2020	30	25	0	0
17.05.2020	35	25	0	0
27.05.2020	35	25	0	0
03.07.2020	40	35	0	0
22.08.2020	45	40	0	0
21.11.2020	50	40	0	0
Ortalama	30	30		
Damping Miktarı			35	55

Damping Marjı			%13	%20,4

Görüleceği üzere, sıfırlama kullanılması sonucunda normal şartlar altında damping yapmayan bir üreticinin %20,4 oranına kadar damping yaptığını göstermek mümkün olmaktadır. Söz konusu sıfırlama yöntemi uygulamada basit *(simple)* sıfırlama olarak adlandırılmaktadır. Çoğunlukla trafik cezası analojisi ile anlatılan basit sıfırlama, trafikte hız yapan sürücülerin aslında hız limitini aştıkları zamanlar için trafik cezası alacakları ve hız limitinin altında gittikleri durumlar sebebiyle bu cezadan kurtulamayacaklarına benzetilmektedir.

Söz konusu yöntemin yukarıda belirtilen iki yöntem (W-W, T-T) kapsamında kullanılması zaten mümkün değildir. Fakat, W-T yöntemi sıfırlama uygulamasını zımni olarak kabul etmektedir. Yukarıda da değinildiği üzere, W-T yöntemi gizli ya da özel olarak bir bölgeyi hedef alan dampingin etkilerini ortadan kaldırmak üzere kullanılabilecek istisnai bir uygulamadır. Bu kapsamda, zaten diğer bölgelere yapılan dampingli olmayan (negatif dampingli) satışların söz konusu hesaplamaya katılması W-T yönteminin amacıyla bağdaşmayacaktır. Kaldı ki, Avrupa Topluluğu tarafından ABD'ye karşı sıfırlama hakkında açılan davada, DTÖ Paneli tarafından W-T yönteminde sıfırlama kullanılmamasının bu yöntemi işlevsiz kılacağı açıkça belirtilmiştir [7]. Öte yandan, DTÖ Temyiz Organı ve DTÖ Panelleri tarafından birçok kez W-W ve T-T yöntemlerinin benimsenmesi durumunda sıfırlama yönteminin kullanılmasının ADA'ya aykırı olduğunun altı çizilmiştir.

Sıfırlama kapsamında son olarak belirtilmesi gereken yöntem ise model sıfırlama metodudur. Bu kapsamda, basit sıfırlamanın da ötesine geçen bir yöntem olan model sıfırlama yönteminde bir üreticinin yaptığı satışlar modellere ayrılmakta ve bir ürün modeli için damping yapılmış olması durumunda tüm satışlar dampingliymiş gibi hesaplama yapılmaktadır. Bu yöntemi de bir tabloyla açıklamak gerekirse model sıfırlama ile hesaplanan damping marjları aşağıdaki gibi ortaya çıkacaktır:

Tablo-3: Model Sıfırlama Metodu

Model	İhraç Fiyatı	Normal Değer	Birim Başına Damping	Model Sıfırlama
A	100	50	-50	0
B	100	100	0	0
C	100	100	0	0
D	100	100	0	0
E	100	150	50	50
Total	500			
Damping Miktarı			0	50
Damping Marjı			%0	%10

Söz konusu yöntemi trafik cezası analojisi ile ele alınacak olursa, bir kimse, aşırı hızdan trafik cezası alması durumunda, yavaş gittiği ve kurallara uyduğu durumlar sebebiyle mazur görülmeyi talep edemeyecektir, fakat benzer şekilde aşırı hız yaptığı ve radara yakalanmadığı zamanlar için de trafik cezası ödemeyecektir. Bu analojiye paralel olarak, model sıfırlama kapsamında, sadece bir kere bile damping yapılmış olması tüm ürünlerin dampingli olarak kabul edilmesi için yeterli görülmektedir.

Her ne kadar tüm sıfırlama çeşitleri Temyiz Organı tarafından *US – Zeroing* (Japan) uyuşmazlığında tamamen yasaklanmış olsa da W-T yöntemi için ADA'nın 2.4.2. maddesindeki sistematik sebebiyle bir istisna bulunmaktadır. Fakat model sıfırlama yönteminin 2.4.2. kapsamında dahi kullanılmasının hukuka aykırı olduğu *US- Continued Zeroing* uyuşmazlığında DTÖ Paneli tarafından hukuka aykırı bulunmuştur[8] .

II.1.2. Zarar Unsuru

Yukarıda da bahsedildiği üzere, bir damping uygulaması karşısında, bu uygulamaya maruz kalan ülkenin anti-damping uygulayabilmesi için gerekli unsurlardan biri de zarar unsurudur. Bu kapsamda ADA'nın 3. maddesi uyarınca söz konusu zarar:

- *Yerel endüstriye ciddi zarar,*

[7] Panel Raporu, United States – Zeroing (EC), para.2.5.

[8] Panel Raporu, US-Continued Zeroing, para 9.10.

- *Yerel endüstriye ciddi zarar tehdidi ve*
- *Yerel endüstri kurulmasının engellenmesi*

şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Bu kapsamda, ciddi zararın değerlendirmesinde ADA'nın 3.1. maddesi uyarınca hem dampingli ürünlerin ticaret hacminin, hem de yerel üreticilere etkilerinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu değerlendirme sırasında yerel endüstriyi etkileyecek diğer ekonomik etkenlerin dikkate alınmaması gerekmektedir.

ADA'nın 3.7. maddesi uyarınca ciddi zarar tehdidinin varlığının oluşması içinse iddiaların ötesinde, öngörülebilen ve kaçınılamaz bir zararın olması gerekmektedir. ABD ile Kanada arasında birçok uyuşmazlığa sebebiyet vermiş olan çam ağaçlarına ilişkin bir DTÖ Paneli raporunda soruşturma otoritesinin, alınacak önlemin alınmaması durumunda kaçınılamayacak bir zararın açıkça ortaya koyması gerektiği belirtilmektedir[9] .

Yerel endüstri kurulması uygulamada çok gündeme gelmemekle birlikte prensipte üretime geçmeye hazır tesislerin bulunması ve ekipmanların tamamen sağlanmış olması bir yerel endüstri kurulacak olmasına işaret etmektedir. Zarar unsuru, DTÖ üyeleri arasındaki uyuşmazlıklara sıklıkla konu olmamaktadır.

II.1.3. İlliyet Bağı Unsuru

Son olarak ise esasında haksız fiil sorumluluğunun bir görünümü olarak, doğan zarar ile damping uygulaması arasında bir illiyet bağı aranmaktadır. ADA'nın 3.5. maddesi uyarınca illiyet bağının değerlendirilmesinde gözetilmesi gereken hususlar şu şekildedir:

- *Dampingli fiyatlarla satılmayan ithal ürünlerin hacmi ve fiyatları,*
- *Pazardaki arz-talep dengesi,*
- *Yerli ve yabancı şirketlerin ticareti ya da rekabeti kısıtlayıcı faaliyetleri,*
- *Teknolojideki gelişmeler,*
- *Yerel üreticilerin ihracat miktarları.*

US-Hot Rolled Stell (2001) uyuşmazlığında Temyiz Organı tarafından belirtildiği üzere, soruşturmayı yürüten otorite yukarıdaki hususların yanında diğer ilgili unsurları da gözeterek illiyet bağını ortaya koyabilecektir.[10] Dolayısıyla illiyet bağının kurulmasında esas alınacak hususlar, yukarıdaki listede belirtilen hususlarla sınırlı değildir. Soruşturmayı yürüten otorite gerekli gördüğü hususları esas alarak damping ile zarar arasındaki illiyet bağını ortaya koyabilecektir.

II.2. Anti-Damping'in İç Düzenlemelerde Ele Alınışı

Türk mevzuatında ticaret politikası savunma araçlarının 3577 sayılı İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Kanun kapsamında yürütüldüğü görülmektedir. Ek olarak, Resmi Gazete'de 30.10.1999 tarihinde yayınlanan İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Yönetmelik **("Yönetmelik")** uygulamaya ilişkin esasları koymaktadır. Ticaret Bakanlığı İthalat Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen soruşturmalar da söz konusu mevzuat kapsamında çıkarılan tebliğler aracılığı ile yürütülmektedir.

Yönetmelik her ne kadar damping ve teşviklere ilişkin süreçleri ortak bir dille kaleme alsa da hükümleri incelendiğinde birçok hükmün ADA ile paralellik arz ettiği gözlemlenmektedir. Bu durumun temel sebebi Türkiye'nin zaten ADA altında yer alan uluslararası yükümlülüklerini yerine getirmek zorunda olmasıdır. Bu sebeple söz konusu kurallar DTÖ üyelerinin birçoğunun iç hukukuna aynı şekilde geçirilmiştir. Ülkemizde ise esasen AB'ye uyum süreci kapsamında etkili bir şekilde uygulamaya konulan ticaret politikası savunma araçlarının en sık kullanılanı ise damping soruşturmalarıdır.

Bu sebeple, şirketlerin faaliyet gösterdikleri alanlarda özellikle ihraç ettikleri ürünlere karşı diğer ülkelerde açılan soruşturmaları dikkatle takip etmeleri ve bu soruşturmalar karşısında aktif bir tutum içerisinde olmaları gerekmektedir. Ayrıca şirketlerin kendilerini zarar uğratan ithal ürünleri de yakından takip etmeleri gerekmektedir. Bu kapsamda şirketler tarafından öncelikle dış ticarete ilişkin hakların kapsamının ve bu hakların nasıl savunulabileceğinin etraflıca kavranması gerekmektedir.

III. Devlet Teşvikleri ve Telafi Edici Vergiler

Kamu sektörü tarafından çeşitli kriterler belirlenerek farklı ekonomik paydaşlara verilen maddi ya da gayri maddi destek, yardım ve özendirmeler yoluyla paydaşların faaliyetlerinin teşvik edilmesi, devletin serbest piyasa ekonomisine yaptığı önemli müdahaleler arasında yer almaktadır. Benzer şekilde, bir devlet, kendisinden ithalat yaptığı

[9] Panel Raporu, US-Softwood Lumber VI (2004), para 7.67.

[10] Temyiz Organı Raporu, US-Hot Rolled Steel (2001), para, 224.

bir diğer ülke tarafından ithalata konu ürünlerin fiyatlarını etkileyecek teşvikler sunulması halinde kendi iç pazarının zarar görmesini engellemek amacıyla, telafi edici vergi yükümlülükleri getirebilecektir.

Ülkemiz de dâhil olmak üzere dünya üzerinde tüm devletler kamu politikaları ışığında çeşitli sektörlerin gelişmesi için fonlar yaratmakta, vergi kesintileri sağlamakla ve şirketlere doğrudan ya da dolaylı olarak kaynak aktarmaktadır. Her egemen devlet kendi kamu politikasını kendisi belirleyecektir.

DTÖ üyesi devletler bu egemenliklerini imza altına aldıkları Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması *(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* - **"ASCM")** ile bir miktar kısıtlamaktadır. ASCM temel olarak DTÖ üyelerinin kendi kaynaklarını şirketlere aktararak ticaret dinamiklerine zarar vermelerini önlemek amacıyla oluşturulmuştur. ASCM esasında kaynağını GATT 1994'ün XVI. maddesinin ve Tokyo Teşvikler Yasası ile getirilen kuralları geliştirmekte ve güçlendirmektedir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, birçok DTÖ anlaşmasında tanımlar çok geniş yapılmakta ve böylece müdahale alanı daha geniş tutulmaktadır. Fakat uluslararası ticaret hukukunda müzakerelerin konusunu teşkil eden ASCM kapsamında, bir uygulamanın hangi durumlarda teşvik sayılacağı çok net bir şekilde ortaya konmuştur.

III.1. Devlet Teşviklerinin Unsurları

ASCM kapsamında bir DTÖ üyesi tarafından teşvik sağlandığı belirlense bile söz konusu teşvik ihlal olarak değerlendirilmeyebilecektir. Teşviklerin ihlal teşkil etmesi için çeşitli koşulların varlığı aranmaktadır. Bir başka deyişle, metodolojik olarak analiz öncelikle teşvikin var olup olmadığı üzerine odaklanmakta, daha sonra ise teşvikin ihlal oluşturup oluşturmadığının değerlendirmesi yapılmaktadır.

ASCM'nin 1. maddesi kapsamında aşağıda sıralanan üç unsurun birlikte bulunması halinde bir devlet teşvikinin söz konusu olduğu kabul edilmektedir:

- *Kamu sektörü tarafından yapılan bir uygulama olması*
- *Bir finansal katkı verilmesi,*
- *Finansal katkıdan fayda sağlanıyor olması.*

III.1.1. Kamu Sektörü Tarafından Yapılan Bir Uygulama Olması Unsuru

Bu kapsamda ilk olarak değerlendirilmesi gereken husus devletin ya da kamu erkinin varlığıdır. Şayet finansal katkı özel şahıslar tarafından veriliyorsa, ASCM kapsamında bu finansal destek bir teşvik olarak kabul edilmeyecektir. Bilindiği üzere, teşvikler her zaman doğrudan devletler tarafından verilmemekte ve devlet tarafından kontrol edilen yapılar tarafından da verilebilmektedir. DTÖ Temyiz Organı kararlarında ise bu husus kamu gücünün bahse konu kamu kuruluşuna devredilip devredilmediğine bakılarak analiz edilmektedir. [11] Fakat söz konusu kamu gücünün doğrudan kullanılıyor olması koşulu da aranmaktadır. Örneğin Türkiye'nin son dönemde taraf olduğu OYAK, Erdemir ve İsdemir'i konu alan Panel Kararı'nda, OYAK'ın Yönetim Kurulu Üyeleri'nin devlet tarafından atanıyor olmasının Erdemir ve İsdemir'e OYAK tarafından sağlanan imkânların kamu otoritesi tarafından verildiği anlamına gelmediği değerlendirilmiştir. [12]

III.1.2. Bir Finansal Katkı Verilmesi Unsuru

İkincil olarak değerlendirilmesi gereken husus ise finansal bir katkının var olup olmadığıdır. Bu noktada belirtmek gerekir ki ASCM altında finansal katkı çeşitleri sınırlı sayıda sayılmaktadır. Bu doğrultuda finansal katkı,

- *Kamu uygulamaları aracılığı ile doğrudan fon aktarımı (hibeler, krediler sermaye aktarımı), doğrudan fon aktarma potansiyeli veya borç üstlenmeler (kredi kefaleti),*
- *Devlet tarafından alınması gereken bir gelirden vazgeçilmesi veya toplanmaması (vergi indirimleri),*
- *Devlet tarafından genel altyapı haricinde mal veya hizmet sağlanması veya mal satın alınması,*
- *Devlet tarafından fon mekanizmasına ödeme yapılması ya da yukarıda yer alan katkıların yapılması adına hayatın olağan koşulları içerisinde söz konusu faaliyetleri gerçekleştirmeyecek özel bir kuruluşun görevlendirilmesi,*
- *GATT 1994'ün XVI. maddesi kapsamında herhangi bir gelir ya da fiyat desteği sağlanmasıdır.*

[11] Temyiz Organı Raporu, US – Anti-Dumping and Countervailing Duties (China), para. 317-318.

[12] Panel Raporu, US – Pipes and Tubes (Turkey), para. 7.39.

Bu kapsamda, her bir hususa ilişkin unsurların ayrı ayrı değerlendirilmesinde fayda görülmektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki fon aktarımı sadece "para" anlamına gelmemekte, ayrıca genel anlamda diğer finansal kaynakların aktarılması anlamına gelmektedir.[13] Örneğin, Temyiz Organı tarafından Avrupa Topluluğu'nun KfW Bankası'nın elinde bulunan Deutsche Airbus'un paylarını Alman hava araçları üreticisi olan MBB'ye aktarmasını fon aktarımı olarak değerlendirmiştir. [14]

Potansiyel fon aktarımı ise *EC- Large Civil Aircraft* Panel'i tarafından kredi alan kişinin borcunu ödeyememesi durumunda devletin borcu üstlenmek adına hukuken bağlayıcı bir ilişki içerisine girmesi olarak tanımlanmıştır.[15]

Devlet tarafından alınması gereken bir gelirden vazgeçilmesi veya bir gelirin toplanmaması ise daha çok vergi mevzuatından kaynaklanan istisnalardan kaynaklanmaktadır. *US – FSC* uyuşmazlığında Temyiz Organı tarafından; her ne kadar pratikte devletler tarafından tüm gelirlerin vergilendirilebileceği kabul edilse de, bir vergi düzenlemesinin teşvik olarak kabul edilebilmesi için o düzenleme olmasaydı ödenecek verginin daha farklı olmasının gerektiği vurgulanmıştır.[16] Bahse konu uyuşmazlıkta ABD'den yurt dışına satış yapan Amerikan menşeili şirketler ile yabancı menşeili şirketlerin yurt dışındaki satışlardan elde ettikleri satışların farklı vergilere tabi tutulması Temyiz Organı tarafında bir teşvik olarak değerlendirilmiştir.

Devlet tarafından genel altyapı haricinde mal veya hizmet sağlanması veya mal satın alınması da finansal katkılar içerisinde sayılmaktadır. Her ne kadar metnin lafzı devlet tarafından hizmet satın alınmasını içermese de, *US – Large Civil Aircraft* (ikinci şikâyet) uyuşmazlığında Temyiz Organı tam anlamıyla hizmet satın alma olarak tanımlanan faaliyetlerin ASCM'nin kapsamında olduğunu belirtmiştir. [17]

Ayrıca, özel kuruluşlara söz konusu teşvikleri sağlamanın dikte edilmesinin önüne geçilmek üzere getirilmiş düzenleme ile ASCM'nin hükümlerinin etkisiz kılınmasının önüne geçilmek istenmiştir. [18]

III.1.3. Finansal Katkıdan Fayda Sağlanıyor Olması Unsuru

Yukarıda da belirtildiği üzere devlet ya da kamu kuruluşları tarafından sağlanan bir finansal katkının yanında bu katkının alıcıya fayda sağlaması gerekmektedir. Bu noktada finansal katkı zaten fayda sağlamaz mı diye bir soru gündeme gelebilecektir. Örneğin bir şirket devlet bankasından bir kredi çektiğinde, kredinin şirket adına finansal bir katkı olduğu ortadadır; ancak şirketin bundan fayda sağlayıp sağlamadığının analizi olağan piyasa koşullarında o şirketin söz konusu faiz oranından kredi alıp almayacağına bağlıdır. Bu kapsamda, *Canada – Aircraft* Paneli de faydayı finansal katkının alıcıya piyasada bulunan koşullardan daha avantajlı olarak sağlanması olarak tanımlamaktadır.[19] Elbette bu katkının fayda sağlayıp sağlamadığı rekabet hukukunda olduğu gibi ilgili pazar içerisindeki dinamiklerin incelenmesiyle değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak yukarıda yer alan tüm şartların var olması halinde ise bir devlet teşvikinin varlığından söz edilebilecektir. Öte yandan, teşvikler ASCM altında ağırlıklarına ve sonuçlarına göre üç ana ayrıma tabi tutulmaktadır. Anlaşmanın II. bölümü altında yasak teşvikler (kırmızı), III. bölümü altında dava edilebilir teşvikler (sarı) ve IV. bölümü altında ise dava edilemez teşvikler (yeşil) yer almaktadır. Genellikle trafik ışığı analojisi ile anılan bu sistematik içerisinde belirli türdeki teşviklerin uluslararası ticaret bakımından daha kısıtlayıcı oldukları değerlendirilmiş ve her bir kategori farklı kurallara tabi tutulmuştur.

III.2. Teşvik Türleri

III.2.1. Yasak Teşvikler

ASCM'nin 3. maddesinde tanımlandığı üzere temel olarak iki çeşit teşvikin her ne surette olursa olsun verilmesi yasaklanmaktadır. Bir başka deyişle, yasak teşvikler per se kısıtlamalardır ve dava edilebilir teşviklerde belirtileceği üzere spesifik ya da olumsuz etki yaratmaları koşulu aranmamaktadır.[20]

Bu kapsamda yasak teşvikler;

- *Açıkça ya da fiili olarak alıcının ihracat yap-*

[13] Temyiz Organı Raporu, Japan – DRAMs (Korea), para. 250.

[14] Panel Raporu, EC and certain member States – Large Civil Aircraft, para. 7.1291.

[15] Panel Raporu, EC and certain member States – Large Civil Aircraft, para. 7.302, 7.304 ve 7.1495.

[16] Temyiz Organı Raporu, US – FSC, paras. 90-91.

[17] Temyiz Organı Raporu, US – Large Civil Aircraft (2nd complaint), para. 619.

[18] Temyiz Organı Raporu, US – Countervailing Duty Investigation on DRAMs, para.113.

[19] Panel Raporu, Canada – Aircraft, para. 9.112.

[20] Temyiz Organı Raporu, US – Tax Incentives, para. 5.6.

ması şartıyla verilen teşvikler ("ihracat teşvikleri"),

- *İthal ürün yerine yerli ürün kullanma zorunluluğu ile verilen teşviklerdir.*

İlk olarak ihracat teşviklerine değinmek gerekirse, üye devletlere rehberlik sağlanması adına ASCM'nin birinci ekinde ihracat teşviklerini örnekleyen bir liste sunmaktadır. Bu kapsamda; ihracat performansına dayalı olarak şirketlere devlet tarafından teşvik verilmesi, ihracat yapılması durumunda şirketleri ödemesi gereken doğrudan vergilerde indirim yapılması, ihraç edilmek üzere üretilen malın üretiminde kullanılan ithal ürünlere vergi indirimi sağlanması, ihracat yapılması şartı ile düşük faizli krediler verilmesi gibi birçok örnek sayılmaktadır.[21] Uygulamada çoğu zaman açıkça ihracat performansına bağlı olarak verilen teşviklerin tespit edilmesi kolay olacaktır. Nitekim, teşvikin sağlandığı belgeler ile dayanak mevzuat bu şartları içeren hükümler içerecektir. Öte yandan teşvikin fiili olarak ihracat performansına bağlı verilmiş olmasını belirlemek her zaman kolay olmayacaktır. Bu kapsamda, *Canada – Aircraft*'ta Temyiz Organı tarafından, bunun, teşviki alan tarafın ihracat yapmıyor olmasaydı da bu teşviki alıp almayacağının değerlendirilmesi ile ortaya çıkabileceği belirtilmektedir.[22]

İthal ürün yerine yerli ürün kullanma zorunluluğu ise herhangi bir ürünün yapımında kullanılacak ürünü, malzemeyi ya da ham maddeyi kapsamaktadır. Bu kapsamda esas olan yerel ürün kullanımının teşvik dolayısıyla artması değil, bilhassa teşvikin alınması için yerli ürünlerin kullanılması gerekliliğidir.[23]

Herhangi bir DTÖ üyesi tarafından ihracat ya da yerli ürün kullanma zorunluluğu içeren bir teşvik verilmesi durumunda, söz konusu teşvik başka hiçbir değerlendirme yapılmaksızın ASCM'ye aykırı olarak değerlendirebilecektir. Fakat aşağıda belirtilecek olan dava edilebilir sübvansiyonlar için aynı durumdan söz etmek mümkün değildir. Bu durum esasen DTÖ üyesi devletlerin uluslararası ticaret dengelerini değiştirmemek şartı ile kamu kaynaklarını belirli şartlarda halkları için kullanabilmelerine imkân yaratmak içindir.

III.2.2. Dava Edilebilir Teşvikler

Bir teşvikin dava edilebilir olabilmesi için öncelikle ASCM'nin 2. maddesi altında düzenlendiği üzere bir şirkete veya endüstriye ya da bunların gruplarına özel (spesifik) olarak tanınması gerekmektedir. Herhangi bir teşvikin temel olarak spesifik kabul edilmesi için; belirli şirketlerin teşvike erişiminin kısıtlanması, sadece belirli şirketlerin teşvike erişim sağlayabilmeleri ve teşvikin belirli bir coğrafi bölgedeki şirketlere tanınmış olması gibi durumların gözetilmesi gerekmektedir. Dolayısı ile temel olarak teşvikin spesifik olması sadece belirli kişilerin erişimine açılmış olup olmadığı ile alakalıdır.[24]

Spesifik olan bir teşvik, ASCM'nin 5. maddesi kapsamında diğer DTÖ üyelerinin hakları üzerinde olumsuz etki yaratıyorsa ya da 6. madde kapsamında hakları ciddi etki altına alıyorsa dava edilebilecektir.

Bu kapsamda bir teşvikin üç suretle olumsuz etki yaratması mümkündür:

- *Yerli endüstriye zarar vermesi,*
- *GATT 1994 altında doğan hakları ortadan kaldırması ya da zarara uğratması,*
- *Hakları ciddi etki altına almasıdır.*

Bu kapsamda, ilk olarak belirtmek gerekir ki herhangi bir teşvikin bir DTÖ üyesinin yerli endüstrisine zarar vermesi ancak teşvik ile zarar arasındaki illiyet bağının kurulması durumunda mümkün olacaktır. Kaldı ki Avrupa Komisyonu ve *Belirli Üye Devletler - Large Civil Aircraft* uyuşmazlığında Panel'in de belirttiği üzere, zarar ile teşvik arasında kurulacak illiyet bağı teşviki telafi edici vergilerin oranının belirlenmesinde önemli rol oynayacaktır.[25] Bir diğer husus olan GATT 1994 kapsamında doğan hakların ortadan kalkması ya da zarara uğraması ise temel olarak GATT'in XXIII. maddesi ve Uyuşmazlıkların Çözümünün Anlayışına ilişkin Anlaşma'nın (*Agreement on Dispute Settlement Understanding* - **"DSU"**) 3.8. maddesi kapsamında ortaya çıkmaktadır. Teşvikin herhangi bir şekilde yerli endüstriye zarar vermeden bir DTÖ üyesinin haklarını ortadan kaldırması veya zarara uğratması durumunda zarar gören tarafın bu durumu ortaya koyması gerekecektir.[26] Örneğin, GATT'in II. maddesi altında DTÖ üyeleri

[21] Daha fazla örnek için bkz. ASCM Ek-1.

[22] Temyiz Organı Raporu, Canada – Aircraft, para. 171.

[23] Temyiz Organı Raporu, US – Tax Incentives, para. 5.18.

[24] Temyiz Organı Raporu, US – Countervailing Measures (China), para. 4.169.

[25] Panel Raporu, EC and certain member States – Large Civil Aircraft, para. 7.2068, 7.2080.

[26] Panel Raporu, US – Offset Act (Byrd Amendment), para. 7.118-119.

tarafından geçilmeyeceği taahhüt edilen gümrük tarifesi sınırlarının geçilmesi bu kapsamda değerlendirilebilecektir. Ciddi etki altına almak ise Korea-Commercial Vessels Paneli tarafından herhangi bir DTÖ üyesinin yerli endüstrisine zarar vermese de ticari çıkarlarını olumsuz etkilemesi olarak değerlendirilmiştir. [27]

III.2.3. Dava Edilemez Teşvikler

Yukarıda belirtildiği üzere son teşvik çeşidi dava edilemez teşviklerdir ve ASCM'in 8. maddesinde düzenlenmektedir. Öte yandan, ASCM'nin 31. maddesi uyarınca 31 Aralık 1999 tarihinde söz konusu hükmün yürürlük süresi dolmuştur. ASCM müzakereleri sırasında bu hükmün daha sonradan tartışılması öngörülmüştür fakat 2000 yılından bu yana herhangi bir değişiklik konusunda karar birliğine varılamamıştır. Söz konusu hükmün, temel olarak, ekonomik olarak geri kalmış bölgelere yatırım yapılmasını ve çevreci üretim sistemine geçmek isteyen şirketlere teşvikler sağlanmasını ASCM kapsamında hukuka uygun hale getirmesi dikkat çekmektedir.

III.3. Telafi Edici Vergiler

Telafi edici vergiler, yukarıda belirtilen ve ASCM altında hukuka aykırı kabul edilecek şekilde devlet tarafından sağlanan tüm teşviklere uygulanabilmektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki ASCM, telafi edici vergilerin olabildiğince şeffaf şekilde getirilebilmesi için bir dizi prosedür ve süre sınırlamaları getirmektedir. Aşağıda değinildiği üzere, ülkemiz mevzuatı da küçük değişiklikler olmakla beraber aynı usul kurallarını öngörmektedir. ASCM kapsamında ise telafi edici vergiler Bölüm V kapsamında yürürlüğe konmaktadır.

Temel olarak telafi edici vergilerin miktarı alıcıya soruşturma dönemi olarak belirlenen dönemde bir başka DTÖ üyesi tarafından sağlandığı tespit edilen fayda üzerinden hesaplanmaktadır. Söz konusu faydanın miktarı ASCM'in 14. maddesi kapsamında belirlenmektedir. Temel olarak faydanın hesaplanmasında sübvansiyon miktarı soruşturma yürüten DTÖ üyesine ihraç edilen teşvikli malın birim fiyatı başına hesaplanmakta, ancak bu hesaplama her zaman uygulanabilir olamamaktadır. Örneğin teşvikin devlet tarafından herhangi bir şirkete varlık transferi olarak gerçekleştirilmesi durumunda söz konusu varlıkla ilgili üretim dalında geçerli normal amortisman süresinin teşvikin faydasını hesaplamada dikkate alınması gerekmektedir. Bu sebeple, her olay özelinde teşvikin sağladığı faydanın objektif bir şekilde hesaplanması yerinde olacaktır. Nitekim, telafi edici vergiler cezalandırıcı değil, adı üzerinde zararı telafi edicidir. Dolayısıyla herhangi bir şirketin kendisine sağlanan teşviklerden daha fazlaya tekabül edecek bir telafi edici vergiye tabi tutulması ASCM'yi temelde amaçladığı ticari liberalleştirme gayesinde uzaklaştıracaktır.

Zararın tespit edilmesinde ise ASCM'in 15. maddesi damping süreçlerindekine çok benzer kurallar ortaya koymaktadır. Teşvik nedeniyle oluşacak zarar tespitinin temel olarak (i) İlk olarak teşvikli ithal edilen ürünlerin miktarı ve söz konusu ürünlerin yerel piyasa tarafından üretilen benzer ürünlerin fiyatına etkisi, (ii) söz konusu ithal ürünlerin yerli üreticiler üzerindeki etkisinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu değerlendirmelerin sonucunda bir zarar tespit edilememesi durumunda, verilen teşvik yukarıda da belirtilen ASCM'in 5. maddesi kapsamındaki şartları da sağlamayacağından dava edilebilir nitelikte olmayacaktır.

III.4. Telafi Edici Vergilerin İç Düzenlemelerde Ele Alınışı

Yukarıda da belirtildiği üzere, ülkemiz mevzuatında ticaret politikası savunma araçları 3577 sayılı İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Kanunu kapsamında yürütülmektedir. 30.10.1999 tarihinde yayınlanan İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Yönetmelik ise uygulamaya ilişkin esasları koymaktadır. Anılan Yönetmelik her ne kadar damping ve teşviklere ilişkin süreçleri ortak bir dille kaleme alsa da hükümleri incelendiğinde birçok hükmün ASCM ile paralellik arz ettiği gözlemlenmektedir.

Bu durumun temel olarak Türkiye'nin hâlihazırda ASCM altında yer alan uluslararası yükümlülüklerini yerine getirmek zorunda olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Bu sebeple söz konusu kurallar DTÖ üyelerinin birçoğunun iç hukukuna aynı şekilde geçirilmiştir. Farklılaşan hükümler ise ASCM altında telafi edici vergileri yürürlüğe koymak adına getirilen kuralların güçlendirilmesi niteliğindedir. Örneğin, ASCM'de bulunmamakla birlikte Yönetmelik'in 20. maddesi uyarınca şirketlerin ithalatta haksız rekabet soruşturması açılmasını talep edebilmesi için Türkiye'de ilgili ürüne ilişkin üretimin en az %25'ini gerçekleştiriyor olması gerekmektedir. Bir başka örnek vermek gerekirse, ASCM'de öngörülmemesine rağmen AB

[27] Panel Raporu, Korea – Commercial Vessels, para. 7.578.

mevzuatı herhangi bir telafi edici verginin uygulamaya konulması için kamu yararı aramaktadır. Bu çerçevede küçük farklılaşmalar olmakla birlikte, soruşturma süreçleri ve ulusal mevzuatlar dünyanın birçok yerinde birbiriyle paralellik arz etmektedir.

Sonuç olarak, şirketler her ne kadar devletlerden aldığı teşvikler ile üretimlerini, ihracatlarını ve kazançlarını arttırmakta olsalar da, madalyonun bir de diğer yüzü bulunmaktadır. Şirketler tarafından alınan teşvikler üretilen malların ihraç edildiği ülkelerde ekstra gümrük vergisi uygulanmasına sebebiyet vermekte ve bu durumda normal şartlardan daha dezavantajlı sonuçlara yol açabilmektedir. Nitekim telafi edici vergiler her ne kadar zararı önlemeye yönelik ve elde edilen teşvikin etkilerini yok etmeye yönelik olsa da, ihraç edilen piyasalarda teşvik alan şirketlerin kısa süre de olsa ciddi rekabet kaybı yaşamalarına sebebiyet vermektedir. Bu kapsamda, şirketlerin, faaliyet gösterdikleri ülkede teşvik almış olsalar bile diğer ülkelerde haklarını korumak adına soruşturmalara iştirak etmeleri önem arz etmektedir. Nitekim soruşturmalara iştirak etmek ve soruşturma heyeti ile gerekli verileri paylaşmak çoğu zaman uygulanacak ekstra gümrük vergisinin oranını azaltmakta ya da tamamen uygulanmasının önüne geçmektedir.

Tüm bu sebeplerle, şirketlerin faaliyet gösterdikleri alanlarda daha da önemli yurt dışına ihraç ettikleri ürünlere karşı diğer ülkelerde açılan soruşturmaları dikkatle takip etmeleri ve aktif tutum içerisinde olmaları gerekmektedir. Elbette bu kapsamda öncelikle şirketlerin teşvik türleri ve telafi edici vergilere ilişkin haklarının neler olduğunu ve bu hakların nasıl savunulabileceğini etraflıca kavramaları faydalı olacaktır.

IV. Korunma Önlemleri

Korunma önlemleri en basit tanımıyla aşırı ithalattan etkilenen yerel üreticileri korumak için ithal mallara getirilen ekstra yükümlülükleri ifade etmektedir. GATT 1994 ve DTÖ Korunma Önlemleri Anlaşması (*Agreement on Safeguards* - "**KÖA**") uluslararası ticaret sistemini geliştirmek ve güçlendirmek için korunma önlemlerinin uygulanmasına ilişkin ana ilkeleri ortaya koymaktadır.

KÖA madde 2.1 ve GATT madde XIX uyarınca taraf devletler, öngörülemeyen bir şekilde mutlak ya da nispi olarak artış gösteren ithalat sonucunda, ithal edilen mala benzer veya doğrudan rakip ürünleri üreten yerli üreticilerin ciddi zarar görmesi ya da bu yönde bir tehdit oluşması durumunda, söz konusu ürünleri korumak için korunma önlemi uygulama hakkına sahiptir. Bu hak uyarınca taraf devletler, normal şartlar altında GATT madde II kapsamında aşılması ihlal teşkil eden gümrük vergisi hadlerini aşarak ek gümrük vergisi uygulama hakkı kazanmaktadır.

IV.1. Korunma Önlemi Alınması için Gerekli Unsurlar

Ancak korunma önlemi uygulanması için temel olarak üç şart aranmaktadır:

- *İthalatta öngörülemeyen bir artış,*
- *Ciddi zarar veya tehdidi,*
- *Artan ithalat ve zarar arasında illiyet bağı olması gerekmektedir.*

Bahsi geçen şartların her birinin varlığı halinde DTÖ hukukuna uygun bir şekilde korunma önlemi uygulanması mümkün olacaktır.

IV.1.1. İthalatta Öngörülemeyen Bir Artış Unsuru

Korunma önlemi uygulanabilmesi için ilk olarak ithalatta öngörülemeyen bir artışın yaşanması gerekmektedir. *ABD-Çelik Korunma Önlemi*[28] davasında Temyiz Organı ithalattaki artışın güncel, ani, keskin ve kayda değer olması gerektiğini belirtmiştir. Söz konusu değerlendirme yapılırken ithalat rakamlarının yerel üretimle kıyaslanması gerekmektedir. Çünkü artan yerel üretim, aynı zamanda korunma önlemi uygulanmasının gerekli olmadığını ifade ediyor olabilecektir. Bu sebeple soruşturmada güncel rakamların ekonomistler tarafından etraflıca analiz edilmesi gerekmektedir.

IV.1.2. Zarar Unsuru

İkinci koşul ise bir zarar analizini gerekli kılmaktadır. KÖA madde dört ciddi zararı yerli sanayinin durumunda belirgin genel bir bozulma olarak nitelendirmektedir. Ciddi zarar tehdidi ise mevcut bilgilere dayanarak açıkça öngörülebilen zarar tehdidi olarak değerlendirilmektedir. *ABD – Kuzu*[29] davasında Temyiz Organı ciddi zarar veya zarar tehdidini değerlendirilmesi yapılırken ilgili her türlü unsurun incelenmesi gerektiğini aksi bir durumun KÖA 4. maddesinin ihlali olarak değerlendirileceğini belirtmiştir.

[28] Temyiz Organı Raporu, United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel (2003), para. 390.

[29] Temyiz Organı Raporu, United States – Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zeland and Australia (2001), para. 103.

Dolayısıyla yerli üreticilerin zarar görmediği hatta pazar payı kazandığı bir senaryoda DTÖ hukukuna uygun olarak bir korunma önlemi getirmek pek mümkün görünmemektedir. Elbette her olay özelinde değerlendirme yapmanın önemini unutmamak gerekir.

IV.1.3. Artan İthalat ile Zarar Arasında İlliyet Bağı Unsuru

Son olarak ise illiyet bağı değerlendirmesinin yapılması gerekmektedir. Esasında hukukçuların aşina olduğu bir kavram olan illiyet bağı korunma önlemleri kapsamında ithalatta yaşanan artış ile yerli üreticilerin karşı karşıya kaldığı zarar veya zarar tehdidi arasında doğrudan bir ilişki olması gerektiği anlamına gelmektedir. Bugün karar alma nisabını kaybeden ve uluslararası ticaretin en yüksek uyuşmazlık çözüm mekanizması olan DTÖ Temyiz Organı kararlarından bir örnek vermek gerekir ise, *ABD – Buğday Gluteni*[30] davasında Temyiz Organı artan ithalatın tek başına yerel üreticileri ciddi tehdit edecek potansiyelde olması gerektiğini ve zarara yol açan diğer unsurların bu değerlendirmeden ari tutulması gerektiğini belirtmiştir.

IV.2. Korunma Önlemlerinin İç Hukukumuzdaki Yeri

KÖA altındaki uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesi kapsamında İthalatta Korunma Önlemleri Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı yayımlanmıştır. Ayrıca, İthalatta Korunma Önlemleri Yönetmeliği ilgili ulusal mevzuat olarak uygulamaya esas teşkil etmektedir. Aşağıda, koruma önlemlerine ilişkin olarak iç hukukumuzdaki işleyişi kapsamlı bir şekilde ortaya koyan bir uyuşmazlık örneğine yer verilmektedir.

2017 yılında İthalatta Korunma Önlemleri Yönetmeliği kapsamında Türkiye'de kara taşıtlarında kullanılan lastiklerin %58'sini üreten firmaların Ekonomi Bakanlığına[31] başvurusu ile söz konusu ürünlerin Türkiye'ye ithalatının öngörülemeyen bir şekilde artıp artmadığının ve artış varsa yerli üreticilerin bu sebeple zarara uğrayıp uğramadıklarının değerlendirilmesi için 2017/1 sayılı İthalatta Korunma Önlemlerine İlişkin Tebliğ ile korunma önlemi soruşturması açılmıştır.

Yerli üreticiler tarafından Ekonomi Bakanlığına sunulan gizli olmayan şikâyetçi özetinde Türkiye'ye ithal edilen lastiklerin kategori bazında ithalat miktarları ve değerleri sunulmuştur. Bu kapsamda, ülkemize ithal edilen tüm lastiklerin sırasıyla 2014, 2015 ve 2016 yıllarında; 12.659.468, 14.035.933 ve 14.742.353 adet olduğu ve bu sebeple 2014 yılında %45 pazar payına sahip olan ithalatçıların 2016 yılında artan ithalatın etkisiyle %48 pazar payına ulaştığı belirtilmiştir. Türkiye'ye en çok ürün ihraç eden ülkeler ise Romanya, Çin, Almanya ve İspanya olarak şekillenmiştir. Bu kapsamda iddiaların incelenmesi için Bakanlık tarafından soruşturma açılmış ve menşei fark etmeksizin ithalatçıların hazırlanan soru formlarını cevaplandırması talep edilmiştir. Bu kapsamda kimi firmalar tarafından artan ithalatın öngörülemeyen nedenlerle gerçekleşmediği, hatta aynı dönemlerde yerli üreticilerin de kapasite artışına gittiği, dolayısıyla yerli üreticiler zarara uğramış olsalar dahi, bu zararın öngörülemeyen bir artıştan kaynaklanmadığının bir savunma olarak öne sürülmesi belirli şartların varlığı halinde makul bir gerekçe olarak nitelendirilebilecektir.

Ek olarak, yerli üreticiler tarafından zarara uğranılmış olsa bile bu zararın döviz alış kurundaki artıştan ve ham madde fiyatlarındaki yükselişten gerçekleştiği belirtilebilecek, ayrıca yerli üreticilerin olsa kaybettiği iç pazar payının ihracattaki artış ile telafi edildiği, bu sebeple ortada bir zarar olmadığı belirtilmiştir. Söz konusu savunmalarımız sonucunda Ekonomi Bakanlığı tarafından iddialarımız isabetli bulunmuş ve soruşturma herhangi bir önlem alınmaksızın sonuçlandırılmıştır.

Yukarıda ana hatlarıyla ele alınan şartların varlığı halinde bir DTÖ üyesinin yerel üreticileri korumak amacıyla artan ithalatı önleme güdüsüyle ek gümrük vergisi uygulama imkânı bulunmaktadır. Elbette bu verginin getirilmesinden önce bir soruşturma açılması, gerekli usule ilişkin işlemlerin yerine getirilmesi (örneğin, DTÖ'ye soruşturma açıldığına dair bildirim) gerekmektedir. Aksi takdirde üyeler arasında uyuşmazlıklar çıkabilecektir. Tüm bu bilgiler ışığında, yerli üreticilerin artan ithalattan zarar gören durumunda Ticaret Bakanlığından bir önlem talep etme hakkına haiz olduklarını vurgulamakta fayda olduğu düşünülmektedir.

V. Gözetim Mekanizması

Gözetim uygulamalarının, Türkiye'nin ticaret politikası içerisinde büyük bir öneme sahip ve ticaret politikaları

[30] Temyiz Organı Raporu, United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities (2001), para. 70.

[31] Söz konusu soruşturma yetkisi hâlihazırda Ticaret Bakanlığı İthalat Genel Müdürlüğü'ndedir.

kapsamında mehaz uygulama kabul edilebilecek nitelik taşıyan ve Avrupa'da uygulanmayan bir savunma aracı olduğu söylenebilecektir. Bu nedenle bu başlık altında, yukarıdaki üç başlık kapsamında yapılan değerlendirmelere yer verilemeyecek, doğrudan gözetim mekanizmasının iç hukukumuzda ele alınışına ilişkin değerlendirmeler usule ilişkin detaylar ile birlikte sunulacaktır.

İthalatta Gözetim Uygulamasına İlişkin Tebliğler ("**Gözetim Tebliğleri**") ile düzenlenen ve Ticaret Bakanlığı İthalat Genel Müdürlüğü tarafından tarafından geçmiş dönemlerde genellikle ithalat miktarı çok yüksek olmayan ve katma değeri düşük olan ürünlere uygulanan gözetim mekanizması, son dönemlerde cep telefonu, güneş panelleri gibi "olağan" dışı ürünlere de uygulanmaya başlanmıştır.

Gözetim uygulamaları en basit tabir ile gümrüğe belirli bir kıymetin altında beyan edilen ürünlerin ithalatının Ticaret Bakanlığından alınacak olan gözetim belgesine bağlanmasıdır. Bu kapsamda gözetime tabi tutulan ürünler açısından ithalat sırasında gümrük mevzuatının gerektirdiği belgelerin yanında gözetim belgesi de aranmaktadır. Gözetim uygulamasının genel çerçevesi 29.05.2004 tarihli ve 25476 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İthalatta Gözetim Uygulanması Hakkında Karar ve 08.06.2004 tarihli ve 25486 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İthalatta Gözetim Uygulaması Yönetmeliği ("**Gözetim Yönetmeliği**") ile çizilirken önlemin uygulanacağı ürünler tebliğler aracılığı ile belirlenmektedir.

Gözetim Yönetmeliği uyarınca re'sen (kendiliğinden) ya da başvuru üzerine Genel Müdürlük tarafından yapılacak incelemeler sonucunda ithalatın gelişimi, ithalat şartları ve ithalatın yerli üreticiler üzerindeki etkisi dikkate alınarak belirli bir ürünün ithalatı gözetime tabi tutulabilmektedir. Gözetim uygulamaları büyük çoğunlukla ileriye yönelik ithalatı konu alsa da mevzuat uyarınca geriye dönük bir gözetim uygulaması getirilmesi de mümkündür.

Gözetim uygulamasına tabi olarak ürünlerin ithalatını gerçekleştirmek isteyen ithalatçılar ise, ithal edecekleri ürünlerin değerinin Gözetim Tebliğleri'nde belirtilen değerin altında olması durumunda Genel Müdürlük'ten 6 ay geçerli olan gözetim belgesini almak zorundadır. Örneğin, son dönemde uygulamaya konulan 2020/6 sayılı İthalatta Gözetim Uygulanmasına İlişkin Tebliğ uyarınca 200 Amerikan Doları'nın altında gümrük kıymetine haiz cep telefonlarını Türkiye'ye ithal etmek isteyen ithalatçıların Genel Müdürlük'ten gözetim belgesi almaları zorunlu hale gelmiştir.

Gözetim belgesi alabilmek için ise ilgili tebliğin ekinde bulunan kapsamlı bilgilerin onay süreçlerinden geçerek Genel Müdürlük'e sunulması gerekmektedir. Bu kapsamda ithalatçı ve üretici şirketlerin dağıtım ağından sahip olduğu lisanslara, stoklarından dönem karlarına, genel üretim giderlerinden birim ürün maliyetine kadar birçok hassas bilgi talep edilmektedir. Ayrıca söz konusu bilgilerin sağlanmasının yanı sıra, bu bilgilerin firmanın faaliyet gösterdiği ülkedeki bir resmi kurum tarafından onaylanması ve ilgili ülkedeki Türk Konsolosluğu tarafından apostil edilmesi gerekmektedir. Şirketler için onay süreci bile bilgilerin toplanması kadar sancılı olabilmektedir.

Uygulamada ise ithalatçı firmalar gözetim belgesi edinme sürecindeki zorlukları aşmak adına alternatif yolları tercih edebilmektedir. Bu kapsamda birçok ithalatçı belirlenen eşiği aşmayan ürünlerin kıymetini gümrüğe beyan ederken "yurt dışı giderler" altındaki miktarları yüksek göstererek fiktif olarak ithal edilen ürünün kıymetini arttırmaktadır. Elbette bu yöntem ithalatta ödenecek vergileri attırmakta fakat ticari sırların ifşa etmekten imtina eden şirketlere bir "kolaylık" sağlamaktadır. Elbette söz konusu yöntem ithalatçılar açısından farklı sorunları gündeme getirmektedir.

Gümrük Yönetmeliği'nin 44. maddesi uyarınca beyan edilen gümrük kıymetinin gerçekliği veya doğruluğu konusunda şüpheye düşülmesi halinde, gümrük idarelerince yükümlülerden ilave bilgi ve belge talep edilmesi ve konunun incelemeye alınma ihtimali doğmaktadır. Fakat bu durum uygulamada çoğu zaman fazla vergi ödemekten kaçınma gibi farklı nedenlerle gümrük kıymeti düşürülen ürünler için geçerli olmaktadır. Fakat gözetim uygulaması sonucunda ithalat vergilerin azalmasından ziyade vergi miktarlarında ciddi artışlar yaşanmaktadır.

Nitekim Ticaret Bakanlığı yayınlanan 2012/29 Gümrük Kıymetinin Belirlenmesi Hakkında Genelge uyarınca beyan edilen eşyanın ithalatta gözetim uygulanmasına ilişkin tebliğler uyarınca gözetim belgesine tabi olması veya beyan edilen kıymetin gözetime ilişkin tebliğlerde belirtilen kıymetlerden yüksek olması durumunda kıymet araştırmasına gidilmemesinin esas olduğu belirtilmektedir. Söz konusu düzenleme ile ek incelemeye tabi olma riskinden de kurtulan birçok ithalatçı gözetim uygulamasını aşabilmek adına eşyaların kıymetini fiktif olarak arttırmaktadır.

Fakat, söz konusu uygulamalar ithalatçıları her ne kadar gözetim belgesi alma külfetinden kurtarsa da gerek ödene-

cek gümrük vergisini gerekse de bir sonraki satışlarda alıcıya düşülen Katma Değer Vergisi ("**KDV**") gibi dolaylı vergileri arttırmaktadır.

Örneğin, %18 KDV'ye tabi 100 Amerikan Doları ("**Dolar**") değerinde bir ürünün ithalatı sırasında gümrük kıymetinin 150 Dolar gösterilmesi durumunda gümrükte ödenen KDV 9 Dolar artmaktadır. Fakat ithalatçı ürünü olağan piyasa koşullarında, bir başka deyişle 100 Dolar civarında satacağı için bir sonraki satışı gerçekleştirdiğinde tahsil ettiği KDV ithalat sırasında ödediği KDV'den daha az olacaktır. Bu durumda ithalatçı bu masrafa kendi katlanacak ya da rakiplerinden yüksek fiyatlama yapmak ve rekabet gücünü kaybetmek pahasına aradaki farkı ürünün fiyatına yansıtacaktır. Bu sebeple de gözetim uygulamasının bir kayıt yükümlülüğünden öte perde arkasında eşyanın gümrük kıymetini ve ithalat vergilerini fiktif olarak arttıran bir uygulama olduğunu söylemek hatalı olmayacaktır.

Tüm bu sebeplerle söz konusu fiili durumun Gümrük Kanunu ve DTÖ kurallarına uygun olup olmadığı sorusu ortaya çıkmaktadır. Nitekim hem 4458 sayılı Gümrük Kanunu hem de 1994 Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşmasının VII nci Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Anlaşması ithal eşyaların kıymetinin satış bedeli üzerinden hesaplanması gerektiğini belirtmektedir. Tüm bu hükümlere karşın, ithalatçılar gözetim uygulamasını aşabilmek adına birçok ithalatçı gümrüğe fiktif değerleri üzerinden kıymet beyan etmekte ve yukarıda ele alınan mevzuat ve fiili uygulama aracılığı ile söz konusu uygulamaya cevaz verilmektedir. Bu durum da akıllara bu uygulamanın gümrük mevzuatına uygun olup olmadığı ve Türkiye'nin DTÖ altındaki yükümlülüklerine tam anlamıyla uyumlu davranıp davranmadığı sorularını doğurmaktadır. Elbette bu soruların cevaplanması için ancak söz konusu uygulamanın idare mahkemeleri ya da bir DTÖ Paneli nezdinde gündeme gelmesi gerekmektedir.

Öte yandan söz konusu uygulamaların gerçekten yerli üreticileri koruyup korumadığı ise ayrı bir muamma olarak karşımıza çıkmaktadır. Günümüzde küresel değer zincirleri ile birbirine hiç olmadığı kadar bağlı olan uluslararası ticaret sisteminde bir yerli üreticiyi korumak adına getirilen önlemler çoğu zaman aynı ürünü girdi olarak kullanan birçok yerli üreticiyi zor durumda bırakmakta ve bozulan arz-talep dengesi sebebiyle söz konusu ürünün iç pazarda fiyatının yükselmesine sebebiyet vermektedir. Bu sebeple ithalat sırasında getirilen önlemlerin etki bazlı analizlerinin yapılması ve önlemlerin getirilmesi ile genel kamu yararı doğurup doğurmadığının dikkatlice incelenmesi gerekmektedir. Fakat mehaz uygulama olan Avrupa uygulamasının aksine, ülkemizdeki ticaret politikası mevzuatında kamu yararı önlemlerin getirilebilmesi için aranan kriterler arasında yer almamaktadır. Her ne kadar gözetim haricindeki önlemlere ilişkin başvuruların yapılabilmesi için belirli bir pazar payı eşiğin aşılması gerekiyor olsa da önlemlerin tedarik zincirindeki yaratacağı etkilerin etraflıca değerlendirilmesi gerekmektedir.

VI. Sonuç

Sınırların belirsizleştiği günümüz piyasa ekonomilerinde, uluslararası ticaretin önemi giderek artmakta ve ticaretin dinamikleri hızla çeşitlenmektedir. Bu bağlamda uluslararası ticaret faaliyetlerinin çok taraflı anlaşmalar ile güvence altına alınarak sürdürülmesi gerekliliği doğmuştur. Uluslararası ticaretteki bariyerlerin ortadan kaldırılması ve uluslararası ticaretten sağlanan faydaların en üst düzeye çıkarılabilmesi için üye devletlerin DTÖ nezdinde yapılan anlaşmalara uygun hareket etmeleri kritik önem taşımaktadır. Devletlerin uluslararası ticaret kurallarına uymalarını sağlamanın yollarından biri de etkin ve çözümcü bir yaptırım mekanizmasının uygulanmasıdır.

Bu çalışmada, devlet teşvikleri, telafi edici vergiler ve korunma önlemleri gibi uluslararası ticaret uygulamaları ile uluslararası nitelik taşımayan fakat ülkemizde uygulanan gözetim mekanizmasının hukuki zeminlerine, unsurlarına ve iç hukukumuzda nasıl ele alındıklarına ilişkin değerlendirmelere yer verilmiştir. Üye devletlere uygulanabilecek bu yaptırımlara kapsamlı biçimde yer verilmek suretiyle piyasa oyuncularının uluslararası ticaret hakkındaki bilinçlilik düzeylerinin artırılması, bu alandaki gelişmeler hakkında bilgilendirilmeleri ve gelişmelerden nasıl etkilenebileceklerini öngörerek önleyici tedbirler almalarının sağlanması hedeflenmiştir.

Uluslararası ticaret faaliyetleri ile iştigal eden şirketlerin, bu çalışmada sağlanan bilgiler ışığında, faaliyet gösterdikleri alanlarda özellikle ihraç ettikleri ürünlere karşı diğer ülkelerde açılan soruşturmaları yakından takip etmeleri ve bu soruşturmalar karşısında aktif bir tutum sergilemeleri gerekmektedir. Ayrıca şirketlerin kendilerini zarara uğratan ithal ürünleri ya da teşvik türleri ve telafi edici vergilere ilişkin haklarını ve bu hakların nasıl savunulabileceğini kavramaları ticari çıkarların üst düzeyde korunması bakımından yerinde olacaktır.

KAYNAKÇA

DTÖ Korunma Önlemleri Anlaşması, https://ticaret.gov.tr/data/5b89b30d13b87618846c230b/turkce.pdf , Erişim Tarihi: 20.01.2021.

DTÖ Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşması, https://ticaret.gov.tr/data/5b884a7613b87711604c9356/subvansiyonlar_turkce.pdf , Erişim Tarihi: 20.01.2021.

GATT 1994 VI. Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Anlaşma, https://ticaret.gov.tr/data/5b88499413b87711604c934e/Anti-damping-Anlasmasi-Turkce.pdf , Erişim Tarihi: 20.01.2021.

Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm , Erişim Tarihi: 20.01.2021.

Gümrük Yönetmeliği, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/yonetmelik/7.5.13472.htm , Erişim Tarihi: 20.01.2021.

John Jackson, The Jurisprudence of GATT and the WTO: Insights on Treaty Law and Economic Relations, Cambridge University Press, 2017, s. 84.

İthalatta Gözetim Uygulanması Hakkında Karar, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/05/20040529.htm#2 , Erişim Tarihi: 20.01.2021.

İthalatta Gözetim Uygulamasına ilişkin Tebliğ, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/05/20160512-7.htm , Erişim Tarihi: 20.01.2021.

İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Kanun, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3577.pdf , Erişim Tarihi: 20.01.2021.

İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Yönetmelik, https://ticaret.gov.tr/data/5b87cd2b13b8761160fa150d/ithalatta_Haksiz_Rekabetin_Onlenmesi_Hakkinda_Yonetmelik.pdf , Erişim Tarihi: 20.01.2021.

İthalatta Korunma Önlemleri Hakkında Karar, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/05/20040529.htm#3 , Erişim Tarihi: 20.01.2021.

İthalatta Korunma Önlemleri Yönetmeliği, https://www.mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihristDetayIframe?MevzuatTur=7&MevzuatNo=4129&MevzuatTertip=5 , Erişim Tarihi: 20.01.2021.

Panel Raporu, Canada - Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft, 1999, para. 9.112.

Panel Raporu, European Communities and Certain Member States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, 2010, para. 7.2068, 7.2080.

Panel Raporu, Korea - Measures Affecting Trade in Commercial Vessels, 2005, para. 7.578.

Panel Raporu, United States - Anti-dumping Measures on Stainless Steel Plate in Coils and Stainless Steel Sheet and Strip from Korea, 2001, para 6.77.

Panel Raporu, United States - Countervailing Measures on Certain Pipe and Tube Products (Turkey), 2018, para. 7.39.

Panel Raporu, United States - Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000, 2002, para. 7.118-119.

Panel Raporu, United States - Investigation of the International Trade Commission in Softwood Lumber from Canada, 2004, para 7.67.

Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf , Erişim Tarihi:20.01.2021.

Temyiz Organı, Canada - Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft - AB-1999-2, para. 171.

Temyiz Organı, Japan - Countervailing Duties on Dynamic Random Access Memories from Korea - AB-2007-3, para. 250.

Temyiz Organı, United States - Anti-Dumping Measures on Certain Hot-Rolled Steel Products from Japan - AB-2001-2, para. 33, 224.

Temyiz Organı, United States - Conditional Tax Incentives for Large Civil Aircraft - AB-2016-8, para. 5.6, 5.18.

Temyiz Organı, United States - Continued Existence and Application of Zeroing Methodology - AB-2008-11.

Temyiz Organı, United States - Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) from Korea - AB-2005-4, para.113.

Temyiz Organı, United States - Countervailing Duty Measures on Certain Products from China - AB-2014-8 -, para. 4.169.

Temyiz Organı, United States - Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China - AB-2010-3, para. 317-318.

Temyiz Organı, United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities, AB-2000-10, para. 70.

Temyiz Organı, United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products - AB-2003-3, para. 390.

Temyiz Organı, United States - Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft (Second Complaint) - Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European Union - AB-2017-4 -, para. 619.

Temyiz Organı, United States - Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat from New Zealand and Australia - AB-2001-1, para. 103.

Temyiz Organı, United States - Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations" - AB-1999-9, paras. 90-91.

Uyuşmazlıkların Çözümünün Anlayışına ilişkin Anlaşma, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsu_e.htm , Erişim Tarihi: 20.01.2021.