

DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ BALIKÇILIK SÜBVANSİYONLARI ANLAŞMASINA İLİŞKİN GENEL BİR DEĞERLENDİRME

A GENERAL ASSESSMENT OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION FISHERIES SUBSIDIES AGREEMENT

Özlem CANBELDEK AKIN *  

Makale Bilgi

Gönderi: 27/06/2025
Kabul : 17/08/2025

Anahtar Kelimeler

*Dünya Ticaret Örgütü,
Balıkçılık,
Sübvansiyon.*

Article Info

Received: 27/06/2025
Accepted: 17/08/2025

Keywords

*World Trade
Organisation,
Fisheries,
Subsidies.*

Özet

10.21492/inuhfd.1707058 

Bu çalışma, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) tarafından 2022 yılında kabul edilen Balıkçılık Sübvansiyonları Anlaşması'nı (FSA) ele almaktadır. FSA, yasa dışı, bildirilmeyen ve düzensiz (IUU) balıkçılığa sağlanan sübvansiyonları yasaklamakta; aşırı avlanmış stoklara ve açık denizlerde yürütülen düzenlenmemiş balıkçılığa yönelik sübvansiyonları sınırlamaktadır. Anlaşma, DTÖ tarihinde çevre odaklı ilk çok taraflı ticaret anlaşması olma niteliğini taşımakta ve Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin 14.6. maddesinin uygulanmasını amaçlamaktadır. FSA, gelişmekte olan ve en az gelişmiş ülkelere özel ve farklılaştırılmış muamele tanımakta, uygulama ve bildirim yükümlülüklerinde esneklik sağlamaktadır. Ancak anlaşma bu yönüyle, gelişmiş ülkeler tarafından eleştirilmekte; bazı ekonomik olarak güçlü gelişmekte olan ülkelerin bu statüyü rekabet avantajına dönüştürdüğü öne sürülmektedir. Ayrıca, anlaşmanın yalnızca belirli sübvansiyon türlerini kapsaması, aşırı kapasite ve avlanmayı teşvik eden diğer destek türlerinin dışarıda bırakılması, çevresel sürdürülebilirlik açısından yetersiz görülmektedir. Sonuç olarak, FSA her ne kadar bazı eksiklikler barındırsa da çevre-ticaret ilişkisine dair küresel iş birliği açısından önemli bir dönüm noktası oluşturmakta ve deniz ekosistemlerinin korunmasına yönelik hukuki çerçeveyi güçlendirmektedir.

Abstract

This study examines the Fisheries Subsidies Agreement (FSA), adopted by the World Trade Organization (WTO) in 2022. The FSA prohibits subsidies that contribute to illegal, unreported, and unregulated (IUU) fishing and limits subsidies for overfished stocks and unregulated fishing activities conducted on the high seas. The agreement represents the first multilateral trade agreement in WTO history with an explicit environmental focus and aims to implement Target 14.6 of the United Nations Sustainable Development Goals. The FSA grants special and differential treatment to developing and least-developed countries, providing flexibilities in implementation and notification obligations. However, this aspect has drawn criticism from developed countries, who argue that some economically strong developing countries exploit this status as a competitive advantage. Furthermore, the agreement's narrow scope—limited to certain types of subsidies—has been criticized for excluding support measures that contribute to overcapacity and overfishing, thereby falling short of ensuring environmental sustainability. In conclusion, despite its shortcomings, the FSA marks a significant turning point for global cooperation on trade and the environment and strengthens the legal framework for the protection of marine ecosystems.

 Bu eser [Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/) ile lisanslanmıştır.

* Dr. Öğr. Üyesi, İzmir Bakırçay Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Karşılaştırmalı Hukuk Anabilim Dalı.

Atıf Şekli | **Cite As:** CANBELDEK AKIN, Özlem, "Dünya Ticaret Örgütü Balıkçılık Sübvansiyonları Anlaşmasına İlişkin Genel Bir Değerlendirme", İnÜHFD, 16(2), 2025, s.337-349. **İntihal** | **Plagiarism:** Bu çalışma intihal programında kontrol edilmiş ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. | This article has been controlled via plagiarism software and reviewed by at least two blind referees.

EXTENDED SUMMARY

The Fisheries Subsidies Agreement (FSA), adopted at the 12th Ministerial Conference of the World Trade Organization (WTO) in June 2022, represents the culmination of more than two decades of negotiations. It is the first multilateral trade agreement within the WTO framework that directly pursues an environmental objective, aligning with Sustainable Development Goal 14.6 of the United Nations. The agreement addresses harmful subsidies that contribute to illegal, unreported, and unregulated (IUU) fishing, overfished stocks, and unregulated fishing activities in high seas, aiming to promote sustainable fisheries and marine ecosystem conservation through trade disciplines. The FSA supplements the existing WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement), which has been in effect since 1995 and regulates subsidies in general terms. However, the SCM's scope and objective—focused on trade distortion and unfair competition—proved inadequate in responding to the growing environmental concerns, especially in the fisheries sector. Unlike the SCM, the FSA places environmental sustainability at its core, introducing targeted prohibitions on subsidies that encourage IUU fishing and unsustainable fishing practices.

From a legal perspective, the FSA draws legitimacy from the Marrakesh Agreement establishing the WTO, particularly its preamble, which acknowledges the goal of optimal resource use and environmental protection. Moreover, exceptions under GATT Article XX(b) and (g) have long allowed members to adopt trade-restrictive measures for environmental purposes, provided they are non-discriminatory and proportional. This understanding has been affirmed in cases such as *US – Shrimp* (1998) and *EC – Asbestos* (2001). However, the FSA moves beyond exceptions by directly embedding environmental protection as a primary normative objective, rather than a justified derogation.

The agreement targets three categories of harmful subsidies:

Subsidies to IUU fishing (Article 3):

IUU fishing is defined with reference to the 2001 FAO International Plan of Action (IPOA-IUU). It includes fishing activities that violate national or international laws, go unreported to relevant authorities, or occur in areas lacking regulatory frameworks. While comprehensive, the definition's broad and abstract character has been criticized for leading to legal uncertainty and inconsistent national interpretations. The FSA assigns authority to determine IUU activities to coastal states, flag states, and Regional Fisheries Management Organizations or Arrangements (RFMO/As). Subsidies must be terminated immediately upon such determination. However, the absence of binding international criteria and reliance on national discretion may give rise to future disputes under the WTO's Dispute Settlement Body (DSB).

Subsidies to overfished stocks (Article 4):

These are prohibited where it is determined, based on the best scientific evidence available, that a stock is overfished. Coastal states and RFMO/As are authorized to make such determinations, but the FSA does not prescribe mandatory scientific benchmarks. This flexibility, while facilitating national discretion, diverges from WTO norms such as TBT Article 2.4, which promotes the use of international standards where available. Critics suggest that incorporating a rule similar to TBT 2.4—requiring states to adopt international scientific benchmarks where suitable—would enhance legal certainty and alignment with broader WTO jurisprudence. The FSA nonetheless allows exceptions for subsidies aimed at rebuilding depleted stocks, echoing the “green box” approach of the Agriculture Agreement.

SCM Article 8. Subsidies for unregulated high seas fishing (Article 5):

Subsidies that support fishing operations in areas beyond national jurisdictions—where there is no applicable RFMO/A—are generally prohibited. Earlier drafts of the FSA explicitly banned subsidies for vessel construction, fuel costs, and price supports contributing to overcapacity and overfishing. However, the final text limited this prohibition to unregulated high seas operations, leaving broader capacity-enhancing subsidies unregulated and subject to future negotiation under Article 12.

The FSA introduces a nuanced treatment of developing and least-developed countries (LDCs). In line with the WTO's principle of Special and Differential Treatment (S&DT), Article 6 delays the implementation of key prohibitions for two years for these members. Nevertheless, the classification of major economies such as China, Mexico, and Turkey as “developing” countries under WTO practice has drawn criticism, especially from developed members who argue this self-declaration system distorts the agreement's equity and effectiveness.

Three key critiques emerge regarding the FSA's development provisions:

The undifferentiated treatment of developing countries with vastly different economic and fishing capacities undermines the fairness of the agreement. The two-year transition period is viewed as insufficient compared to the longer grace periods in other WTO agreements, such as the Agriculture Agreement. The social and human rights implications of subsidy removal—particularly for small-scale fishers in low-income economies—require greater recognition and support measures.

The FSA adopts the WTO's standard dispute settlement framework under the DSB. However, it diverges from the SCM by not permitting unilateral countermeasures such as countervailing duties. Instead, violations affect all WTO members, not just the complainant, complicating enforcement and possibly deterring members from initiating disputes. This structure reflects the collective nature of marine resource protection but also raises concerns about practical accountability.

Article 5.1 of the FSA prohibits subsidies for fishing beyond EEZs and RFMO jurisdictions, aiming to limit support for high seas overfishing. However, earlier drafts also included bans on subsidies contributing to overcapacity and overfishing—such as those for vessel construction, fuel, and gear—which were later removed. This omission is significant, as in 2018 alone, five economies spent around USD 1.5 billion on harmful distant-water fishing subsidies, revealing a major gap in the agreement.

Despite implementation and design limitations—such as reliance on self-notification, incomplete prohibition lists, and uneven differentiation among members—the agreement sets an important precedent for using trade disciplines to manage global public goods. It also demonstrates the potential of the WTO system to support integrated governance of the ocean, fisheries, and biodiversity.

I. GİRİŞ

Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Balıkçılık Sübvansiyonları Anlaşması (FSA) 2022 yılının Haziran ayında düzenlenen 12. Bakanlar Konferansı'nda, 20 yılı aşkın süredir devam eden müzakerelerin ardından nihayet kabul edilmiş ve DTÖ üyelerinin imzasına açılmıştır¹. FSA, DTÖ üyelerinin üçte ikisinin anlaşmayı imzalamaları ve usulüne uygun olarak kabul etmeleri üzerine yürürlüğe girecektir².

Türkiye, Dünya Ticaret Örgütünü Kuran Marrakesh Anlaşmasını Tadil Eden Protokol ve Protokolün Eki Balıkçılık Sübvansiyonları Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun³ ile FSA'yı 16 Ekim 2023 tarihinde kabul etmiştir.

Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma hedeflerinin 14.6. maddesinde⁴ sürdürülebilir balıkçılık hedefine yer verilmiş olup, FSA bu hedefin gerçekleştirilmesi amacıyla hazırlanmıştır. FSA, sürdürülebilir kalkınma hedeflerinden birinin hayata geçirilmesine yönelik hazırlanmış olan ve ayrıca DTÖ nezdinde çevrenin korunmasına ilişkin ilk anlaşma niteliğini taşımaktadır⁵.

DTÖ şemsiyesi altında sübvansiyonların düzenlenmesine ilişkin temel anlaşma DTÖ Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması (Agreement On Subsidies And Countervailing Measures – SCM)⁶ olup, söz konusu Anlaşma 1995 yılından beri yürürlüktedir. Halihazırda sübvansiyonların düzenlenmesine ilişkin genel nitelikte bir anlaşma (SCM Anlaşması) bulunmakla birlikte, yalnızca balıkçılık sübvansiyonlarına özgü ayrı bir anlaşma ihtiyacı, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) nezdinde çevresel koruma kaygılarının giderek artması ve SCM Anlaşması kapsamında sübvansiyon yasaklarının uluslararası ticarete haksız rekabetin önlenmesi amacına dayanması nedeniyle çevrenin korunması hedefini karşılamada yetersiz kalmasıyla ilişkilidir⁷.

¹IRSCHLINGER, Tristan/TIPPING, Alice: “The WTO Agreement on Fisheries Subsidies: A Reader's Guide”, IISD, <https://www.iisd.org/system/files/2023-03/wto-agreement-fisheries-subsidies-readers-guide.pdf>, (Erişim: 15.05.2025), s. 2; LENNAN, Mitchell / SWITZER, Stephanie, “Agreement on Fisheries Subsidies”, The International Journal of Marine and Coastal Law, 38 (2023), s. 164

² World Trade Organisation: “The WTO Agreement On Fisheries Subsidies What It Does And What Comes Next”, https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_factsheet_e.pdf, (Erişim: 20.03.2025). 21.03.2025 tarihi itibarıyla Anlaşmanın yürürlüğe girebilmesi için 17 DTÖ üyesinin daha taraf olması gerekmektedir (WTO: “Pakistan formally accepts Agreement on Fisheries Subsidies”, https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/fish_20mar25_e.htm (Erişim: 21.03.2025)). Uluslararası ticarete balıkçılık teşviklerine ilişkin düzenlemeler FSA ile sınırlı değildir. Bölgesel ve iki taraflı serbest ticaret anlaşmaları ve Avrupa Konseyi Yasadışı, Bildirilmeyen ve Düzenlenmemiş (IUU) Balıkçılığın Önlenmesi, Caydırılması ve Ortadan Kaldırılmasına Yönelik Topluluk Sistemi Kurulmasına İlişkin Tüzük (Council Regulation (EC) No 1005/2008 of 29 September 2008 Establishing A Community System To Prevent, Deter And Eliminate Illegal, Unreported And Unregulated Fishing, OJ L 286, 29.10.2008) IUU balıkçılığın uluslararası ticarete ilişkin yönü düzenlenmeleri ele almaktadır. DTÖ kapsamında ise denizlerde sürdürülebilirlik GATT Anlaşması XX. maddesindeki istisnalar, benzer ürün (like product), ayrımcılık yasağı gibi maddeler altında ele alınmakta olup, *US – Shrimp* (Appellate Body Report, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products* (US – Shrimp), WT/DS58/AB/R, adopted 6 November 1998) davasında olduğu gibi Panel ve Daimi Temyiz Organı kararlarına da konu edilmiştir. Çalışmamızın kapsamı itibarıyla söz konusu düzenleme ve kararlar incelenmemektedir. Konuya ilişkin ayrıntılı bir çalışma için bkz. YOUNG, Margaret A.: “Fisheries”, in Bethlehem, Daniel vd. (ed.), *The Oxford Handbook of International Trade Law* (2. Baskı), Oxford University Press, 2022, s. 817 vd.

³ Resmi Gazete: 17.10.2023, 32342.

⁴ “2020 yılına kadar, aşırı kapasiteye ve aşırı avlanmaya katkıda bulunan belirli balıkçılık sübvansiyonlarının yasaklanması, yasa dışı, bildirilmeyen ve düzensiz (IUU) balıkçılığı teşvik eden sübvansiyonların ortadan kaldırılması ve bu tür yeni sübvansiyonların yürürlüğe konmasından kaçınılması hedeflenmektedir. Bu süreçte, gelişmekte olan ülkeler ile en az gelişmiş ülkeler için uygun ve etkili özel ve farklılaştırılmış muamelenin, Dünya Ticaret Örgütü balıkçılık sübvansiyonları müzakerelerinin ayrılmaz bir parçası olması gerektiği kabul edilmektedir” (Söz konusu düzenlemenin İngilizcesi için bkz. United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. A/RES/70/1. <https://sdgs.un.org/goals/goal14>, (Erişim: 28.03.2025)).

⁵ World Trade Organisation: “The WTO Agreement On Fisheries Subsidies What It Does And What Comes Next”, https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_factsheet_e.pdf, (Erişim: 20.03.2025); YU Minna/LIU Xinyu, s. 2; CISNEROS-MONTEMAYOR, Andres M. vd., “A Constructive Critique of the World Trade Organization Draft Agreement on Harmful Fisheries Subsidies”, *Marine Policy*, 135 (2022), s. 1; SCHMIDT, Carl-Christian: “Issues and Options for Disciplines on Subsidies to Illegal, Unreported and Unregulated Fishing”, in *Fisheries Subsidies Rules at the WTO: A Compilation of Evidence and Analysis*, ICTSD (Ed.), Nisan 2018, s. 68, <https://www.greenpolicyplatform.org/sites/default/files/downloads/resource/Fisheries%20Subsidies%20Rules%20a%20the%20WTO.pdf>, (Erişim: 28.03.2025); CHANDRAN, S. Anuradha, “An Analysis of the WTO Agreement on ‘Fisheries Subsidies’ Adopted in the 12th Ministerial Conference”, *Indian Journal of Law and Legal Research*, 5 (2023), s. 2.

⁶ Anlaşmanın İngilizce metni için bkz. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf, (Erişim: 25.03.2025).

⁷ SWITZER, Stephanie / MORGERA, Elisa / WEBSTER, Elaine: “Casting the Net Wider? The Transformative Potential of Integrating Human Rights into the Implementation of the WTO Agreement on Fisheries Subsidies”, *RECIEL*, 31(3), 2022, s. 366; REINERT, S. 199; HOEKMAN/ MAVROIDIS, s. 267.

SCM'den farklı olarak FSA'da temel amaç aşırı balıkçılığın önlenmesi ve çevresel sürdürülebilirliktir⁸. Bu doğrultuda FSA, hukuka aykırı, raporlanmayan ve düzenleme dışı (illegal, unreported and unregulated (IUU) ve aşırı avlanmaya sebep olan balıkçılık sübvansiyonlarını yasaklayarak fazla avlanma sebebiyle tükenme tehlikesi altına giren balık stoklarının korunmasını hedeflemektedir.⁹

DTÖ'nün kuruluş amacı çok taraflı ticaret sistemini düzenlemek ve üye ülkeler arasında serbest, öngörülebilir, ayrımcılıktan uzak ve kurallara dayalı ticareti teşvik etmektir. Bununla birlikte, çevrenin korunması amacı, sürdürülebilir kalkınma ilkesiyle bağlantılı olarak Dünya Ticaret Örgütü'nün gündeminde kuruluşundan itibaren yer almaktadır¹⁰. Nitekim 1994 tarihli Marrakesh Anlaşması'nın dibacesinde, DTÖ üyeleri arasındaki ekonomik ve ticari ilişkilerde doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı ve çevrenin korunması amacına yer verilmiştir. GATT XX. maddesinde de çevre koruma amacıyla alınan önlemler istisnalar arasında sayılmış ve XX(b) uyarınca insan, hayvan veya bitki sağlığının korunması ve XX(g) uyarınca yenilenebilir doğal kaynakların korunması hukuka uygunluk sebepleri olarak düzenlenmiştir¹¹. *US – Shrimp* (1998)¹², *EC – Asbestos* (2001)¹³ ve güncel olarak *EU – Palm Oil (Indonesia)*¹⁴ ve *EU and Certain Member States – Palm Oil (Malaysia)*¹⁵ kararlarında DTÖ üyelerinin şeffaflık, ayrımcılık yasağı, orantılılık ilkelerine uygun olmak ve bilimsel temelli olmak kaydıyla ticareti sınırlayıcı etkileri olsa dahi çevrenin korunması amacıyla gerekli tedbirleri alabilecekleri vurgulanmıştır. FSA'nın söz konusu düzenlemeler ve kararlardan farklı ise, çevrenin korunması amacının DTÖ üyelerinin yükümlülüklerine getirilen meşru bir istisna olarak değil; doğrudan temel amaç olarak kabul edilmesi olmuştur¹⁶.

FSA'nın amacı DTÖ 11. Bakanlar Toplantısında:

"...aşırı kapasiteye ve aşırı avlanmaya katkıda bulunan belirli balıkçılık sübvansiyonlarını yasaklamak ve yasa dışı, kayıt dışı ve düzenlenmemiş (IUU) balıkçılığa katkıda bulunan sübvansiyonları ortadan kaldırmak, ayrıca gelişmekte olan ülke üyeleri ve en az gelişmiş ülke üyeleri için uygun ve etkili özel ve farklılaştırılmış muamelenin (DTÖ) müzakerelerinin ayrılmaz bir parçası olması gerektiğini kabul etmek"

şeklinde ifade edilmiştir.

IUU balıkçılık, balık stokları, deniz ekosistemleri ve okyanusların sürdürülebilirliği açısından en büyük tehditlerden biri olarak kabul edilmektedir¹⁷. Birleşmiş Milletler Uluslararası Gıda ve Tarım Örgütü'nün (United Nations, Food and Agriculture Organisation – FOA) 2024 yılında yayınladığı son verilere göre balık stoklarının yüzde otuzundan fazlası sürdürülebilir miktarın üzerinde avlanmaya maruz kalmaktadır¹⁸.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD) tarafından hazırlanan 2025 Balıkçılık İzleme Raporu verilerine göre ise balıkçılık sektörüne sağlanan sübvansiyonların % 65'i aşırı avlanma ve yasadışı balıkçılığı teşvik etmektedir¹⁹.

FSA'nın hukuka aykırı, raporlanmayan ve düzenleme dışı balıkçılık teşviklerini engellemede önemli bir adım olduğu kabul edilmektedir²⁰. Bununla birlikte, IUU balıkçılığın önlenmesine yönelik farklı konuları

⁸ REINERT, s. 213; YOUNG (Sustainable Oceans) s. 361; SCHMIDT, s. 70; SWITZER/MORGERA/WEBSTER, s. 366.

⁹ SCHMIDT, s. 70; SWITZER/MORGERA/WEBSTER, s. 361.

¹⁰ SÖNMEZ, Fatma Beyza: "The Delicate Balance Between Trade and Environment: The WTO Fisheries Subsidies Agreement", *UTTDER*, 13(2), 2024, s. 230.

¹¹ Genel istisna kurallarına ilişkin ayrıntılı bir inceleme için bkz. KAYA, Talat: "DTÖ Anlaşmalarındaki Yükümlülüklerden Kaçınmaya Olanak Sağlayan İstisna Hükümleri", *Hacettepe HFD*, 7(2), 2017, s. 169-192.

¹² Appellate Body Report, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, adopted 6 November 1998.

¹³ Appellate Body Report, *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*, WT/DS135/AB/R, adopted 5 April 2001.

¹⁴ Panel Report, *European Union – Certain Measures Concerning Palm Oil and Oil Palm Crop-Based Biofuels*, WT/DS593/R, adopted 10 January 2025.

¹⁵ Panel Report, *European Union and Certain Member States – Certain Measures Concerning Palm Oil and Oil Palm Crop-Based Biofuels*, WT/DS600/R, adopted 5 March 2024.

¹⁶ BECERRA SANCHEZ, Julian Eduardo: "The Present and Future of the 2022 WTO Agreement on Fisheries Subsidies", *New York University Journal of International Law and Politics*, 55(1), 2022, s.173; SÖNMEZ, s. 233.

¹⁷ YU/ LIU, s. 2; FASIA, Eirini-Erasmia/KYPRAIOS, Christos, "Conserve and Sustainably Use the Oceans, Seas, and Marine Resources for Sustainable Development", in BANTEKAS, Ilias / SEATZU, Francesco (ed.), *The UN Sustainable Development Goals: A Commentary*, Oxford Commentaries on International Law, 2023, s. 1016; YOUNG, Margaret A., "Sustainable Oceans, Trade and Fisheries Subsidies", in DELIMATISIS, Panagiotis / REINS, Leonie (ed.), *Trade and Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2021, s. 361.

¹⁸ FOA: "The State of World Fisheries and Aquaculture – Blue Transformation in Action", <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/f985caed-cc7a-457e-8107-7ce16c6ef209/content>, (Erişim: 22.03.2025), s. 42-54.

¹⁹ OECD: "Review of Fisheries 2025", https://www.oecd.org/en/publications/2025/02/oecd-review-of-fisheries-2025_d308ff48.html, (Erişim: 22.03.2025). FOA tarafından 2018 yılında yayınlanan araştırmanın sonuçlarına göre en yüksek miktarda teşvik veren ülkeler Çin Halk Cumhuriyeti, Avrupa Birliği, Amerika Birleşik Devletleri, Güney Kore, Japonya ve Tayland olarak sıralanmaktadır (Food and Agricultural Organization (FAO): *The State of World Fisheries and Aquaculture*, <https://www.fao.org/3/ca9229en/CA9229EN.pdf>, (Erişim: 16.05.2025).

²⁰ HOEKMAN, Bernard M./ MAVROIDIS, Petros C./SASMAL, Sunayana, "Managing Externalities in the WTO: The Agreement on Fisheries Subsidies", *Journal of International Economic Law*, 26(2), 2023, s. 266-267; REINERT, Kenneth A., "Fisheries Subsidies and the World Trade Organization: A Concise History", *International Negotiation*, 2024, s. 193 vd. FSA Anlaşmasının sosyal adaletsizlik yaratacağı ve sübvansiyonlar tamamen ortadan kaldırılmak yerine, stokların yeniden inşası sürecinde (genellikle 5–20 yıl arası sürer) geçici gelir desteği, beceri geliştirme veya yönetim reformları gibi zarar vermeyen amaçlarla yeniden yapılandırılabilir görüşüne ilişkin ayrıntılı açıklamalar

kapsayan başkaca uluslararası anlaşmalar da bulunmaktadır. Birleşmiş Milletler 1982 tarihli Deniz Hukuku Sözleşmesi (United Convention on the Law of the Sea (United Convention on the Law of the Sea “UNCLOS”)²¹ ve Konvansiyonun uygulanmasına yönelik sözleşmelerden biri olan 1995 Birleşmiş Milletler Balık Stokları Anlaşması²² söz konusu anlaşmaların öncülerindendir.

FAO tarafından da sürdürülebilir balıkçılık hedefine yönelik bağlayıcı nitelikte uluslararası anlaşmalar ve *soft law* niteliğinde tavsiye metinleri hazırlanmıştır. Örneğin 1993 tarihli Açık Denizlerde Avlanan Balıkçı Gemilerinin Uluslararası Koruma ve Yönetim Tedbirlerine Uymasını Teşvik Etmeye Yönelik Anlaşma²³ açık denizlerde balıkçılık yapan gemilerin, sürdürülebilir balıkçılık ilkelerine ve uluslararası balıkçılık yönetimi düzenlemelerine uymasını ve bu şekilde IUU balıkçılığın önüne geçilmesini amaçlamaktadır. 1995 FAO Sorumlu Balıkçılık Davranış Kuralları, IUU Balıkçılıkla Mücadeleye Yönelik Uluslararası Eylem Planı (IPOA-IUU), 2009 Liman Devleti Tedbirleri Anlaşması (PSMA), 2014 Bayrak Devleti Performansına İlişkin Gönüllü Kılavuzlar ve 2017 Av Belgeleri Planlarına İlişkin Gönüllü Kılavuzlar ise *soft law* niteliğindeki düzenlemelere örnek teşkil etmektedir.²⁴

IUU ile mücadelede Birleşmiş Milletler 1982 tarihli Deniz Hukuku Konvansiyonu ve 1995 Birleşmiş Milletler Balık Stokları Anlaşması genel prensipler içermesi; FAO düzenlemeleri ise çoğunlukla *soft law* olmaları itibarıyla yetersiz kalmışlardır²⁵. Buna karşılık son yıllarda denizlerde sürdürülebilirliğin sağlanması için 2021 tarihli Orta Arktik Okyanusu Açık Denizlerinde Düzensiz Balıkçılığın Önlenmesine Yönelik Uluslararası Anlaşma²⁶, Birleşmiş Milletler 79. Genel Kurulu kapsamında kabul edilen Ulusal Yetki Alanı Dışındaki Alanlarda Deniz Biyolojik Çeşitliliğinin Korunması ve Sürdürülebilir Kullanımına İlişkin Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi²⁷ gibi sözleşmeler hazırlanmıştır. FSA da bu güncel gelişmelere uyumlu olarak sübvansiyonların düzenlenmesi suretiyle sürdürülebilir balıkçılığın sağlanmasına katkıda bulunma amacı gütmektedir²⁸.

FSA yukarıda belirtilen amaca uygun olarak sübvansiyon yasaklarına ilişkin düzenlemeler içermekte, gelişmekte olan ülkeler ile az gelişmiş ülkelerin ihtiyaçlarını gözetenek farklılaştırılmış muamele hükümleri öngörmekte ve ayrıca uyumsuzlukların çözümüne ilişkin esasları düzenlemektedir.

Çalışmada FSA’da yer alan sübvansiyon düzenlemeleri, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler için öngörülen ayrıcalıklı hükümler ve uyumsuzluk çözüm yolları anlaşmaya yönelik eleştiriler de dikkate alınarak ele alınacaktır.

II. SÜBVANSİYONLARA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Balıkçılık Sübvansiyonları Anlaşması’nın temel amacı, yukarıda da belirtildiği üzere, sürdürülebilir balıkçılığı teşvik etmektir. Bu doğrultuda Anlaşma’nın ikinci bölümü, balıkçılık faaliyetlerine yönelik çevresel açıdan zararlı sübvansiyonların tespiti ve yasaklanmasına özgülenmiştir²⁹. Sübvansiyon yasakları, yasa dışı, bildirimsiz ve düzensiz (IUU) balıkçılık faaliyetlerine, aşırı avlanmış balık stoklarına ve kapasite fazlası filolara yönelik sübvansiyonlar olmak üzere üç başlık altında düzenlenmektedir.

Çalışmanın bu bölümünde yasaklanan sübvansiyon türleri ile bunlara ilişkin yasakların kapsamı ve uygulanma şartları ele alınacaktır.

A. FSA Kapsamında Sübvansiyon Tanımı ve Unsurları

Balıkçılık Sübvansiyonları Anlaşması’nın 1. maddesinde, anlaşma kapsamındaki “sübvansiyon” kavramına ilişkin olarak Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması’na atıfta bulunulmuştur. Bu çerçevede, FSA’nın kapsamı, SCM Anlaşması anlamında “özüml nitelikteki sübvansiyonlar” ile sınırlandırılmıştır. Dolayısıyla, taraf devletlerce sağlanan herhangi bir mali katkının FSA hükümlerine bağlı olabilmesi için, söz konusu katkının hem **SCM Anlaşması’nda tanımlanan sübvansiyon unsurlarını taşıması** ve hem de **özüml nitelikte** olması gerekmektedir.

için bkz. COSTELLO, Christopher / MILLAGE, Katherine et al., “Ambitious Subsidy Reform by the WTO Presents Opportunities for Ocean Health Restoration”, Sustainability Science, 16 (2021), s. 1391–1396.

²¹ Montego Bay’de 10.12.1982 tarihinde imzalanmış, 16.11.1994 tarihinde yürürlüğe girmiş olan United Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), İngilizce metni için bkz. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf (Erişim: 22.03.2025).

²² 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of UNCLOS relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, Sözleşmenin İngilizce metni için bkz. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_20years/1995FishStockAgreement_ATahindro.pdf, (Erişim: 22.03.2025).

²³ Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas, Anlaşmanın İngilizce metni için bkz. <https://www.fao.org/4/x3130m/x3130e00.htm>, (Erişim: 22.03.2025).

²⁴ YU/ LIU, s. 3; FASIA/ KYPRAIOS, s. 1070.

²⁵ YU/ LIU, s. 4; YOUNG (Sustainable Oceans), s. 357 vd.

²⁶ Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean, İngilizce metni için bkz. <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC199323/>, (Erişim: 24.03.2025).

²⁷ Türkiye, söz konusu Sözleşmeyi 27.09.2024 tarihinde imzalamış, ancak henüz onay sürecini tamamlamamıştır. Sözleşmenin İngilizce metni için bkz. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-10&chapter=21&clang=en, (Erişim: 24.03.2025).

²⁸ YU/ LIU, s. 4.

²⁹ Su ürünleri yetiştiriciliği (akuakültür) veya kara tabanlı faaliyetlere yönelik sübvansiyonlar FSA’nın kapsamına dahil değildir. Öte yandan denizde gerçekleşen işleme gibi faaliyetlere sağlanan sübvansiyonlar Anlaşma’nın kapsamı içinde yer almaktadır (Irschlinger/Tipping, s. 4; SCHMIDT, s. 70; SWITZER/ MORGERA / WEBSTER, s. 366).

Bu nedenle çalışmanın bu bölümünde öncelikle **SCM Anlaşması kapsamında “sübvansiyon” kavramı** ele alınacak, ardından **“özümlü nitelikte sübvansiyon”** kavramının kapsamı ve unsurları açıklığa kavuşturulacaktır.

1. Genel Olarak Sübvansiyon Kavramı

SCM Anlaşması uyarınca sübvansiyon “hükümet veya kamu organları tarafından mali katkıda bulunulması” olarak tanımlanmaktadır. Bu doğrultuda (i) fon veya borçların doğrudan transferi, (ii) tahsil edilmesi gereken hükümet gelirlerinden vazgeçilmesi, (iii) genel altyapı dışında mal veya hizmet sağlanması veya (iv) Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşmasının (GATT) VII nci Maddesinin Uygulanmasına Dair Anlaşma (Anti-Dumping Anlaşması) kapsamında³⁰ herhangi bir şekilde gelir veya fiyat desteklemesi mali katkı olarak kabul edilmektedir. Bu tür mali katkılar doğrudan devlet eliyle yapılanlarla sınırlı değildir; kamuya ait ticari işletmeler veya hükümet kontrolündeki finansal kuruluşlar aracılığıyla da sağlananların da SCM kapsamında olduğu kabul edilmektedir. Nitekim SCM Anlaşması’nın 1.1(a)(1) maddesi, katkının bir “hükümet veya herhangi bir kamu organı” tarafından gerçekleştirilmesini sübvansiyon tespiti için yeterli görmektedir³¹. Öte yandan kamu otoritesi kavramı, WTO içtihadında özellikle SCM Anlaşması m. 1.1(a)(1) çerçevesinde tartışmalı bir alan olmuştur. Nitekim, Türkiye’nin taraf olduğu DS523 (United States – Countervailing Measures on Certain Pipe and Tube Products from Turkey) davasında da panel, ABD Ticaret Bakanlığı’nın OYAK, Erdemir ve İsdemir gibi kuruluşları salt “devletin anlamlı kontrolü” altında oldukları gerekçesiyle kamu otoritesi (public body) olarak nitelendirmesinin yetersiz olduğunu tespit etmiştir. Panel, Appellate Body içtihadına atıfla, bir kuruluşun kamu otoritesi olarak değerlendirilebilmesi için yalnızca devletin mülkiyet veya kontrolünün değil, aynı zamanda devlet yetkilerini kullanma veya kamu işlevi icra etme kapasitesinin de gösterilmesi gerektiğini vurgulamıştır³². Bununla birlikte, SCM Anlaşması’nın 1.1(a)(1) maddesi uyarınca, devlet tarafından doğrudan sağlanan fon, kredi, sermaye katkısı gibi mali katkılar sübvansiyon sayılabildiği gibi; devletin yönlendirmesi veya talimatı ile özel kuruluşlarca sağlanan mali katkılar da sübvansiyon kapsamına girebilmektedir. Dolayısıyla, devletin resmi kurumları veya özel kuruluşlar aracılığıyla piyasaya müdahale ederek belirli işletmelere menfaat sağlaması, SCM sisteminde “mali katkı” unsurunun gerçekleşmesine yol açabilmektedir.

Benzer şekilde, vergi indirimi ya da erteleme gibi “pasif” devlet eylemleri de sübvansiyon olarak nitelendirilmekte olup, sadece doğrudan ödeme veya kaynak aktarımı değil, tahsil edilmesi gereken gelirlerden vazgeçilmesi de mali katkı kapsamında kabul edilmektedir³³.

2. Özümlü Nitelikteki Sübvansiyonlar

SCM Anlaşması’nda özümlü nitelikli sübvansiyonlar iki gruba ayrılmıştır. Bunlardan ilki SCM m. 2 / f. 1’de “sübvansiyonu veren mercinin yetki alanı içindeki bir işletmeye, bir sanayiye ya da bir işletme veya sanayi grubuna” yöneltilmiş olan sübvansiyonlardır. Buna göre eğer bir sübvansiyon, tüm sektörlerle açıkça ve objektif kriterler esas alınarak belirlenmişse genel nitelikli kabul edilir ve SCM kapsamına girmez. Buna karşılık yalnızca belirli firmalara, sektörlerle veya bölgelere yönelikse özümlü nitelikte sayılır diğer şartların da (diğer DTÖ üyelerindeki üreticilerin zararı ve zarar ve sübvansiyon arasında nedensellik bağı) mevcudiyetine bağlı olarak telafi edici önleme konu edilebilir³⁴. Örneğin, sadece otomotiv sektörüne veya belirli bir coğrafi bölgede faaliyet gösteren işletmelere sağlanan düşük faizli krediler, enerji sübvansiyonları ya da vergi muafiyetleri 2.1(a) kapsamında değerlendirilen özümlü sübvansiyonlara örnek teşkil eder.

SCM Anlaşması kapsamında özümlü (spesifik) olarak değerlendirilen ikinci grup SCM Anlaşması’nın 2.3. maddesi uyarınca, **3. madde hükümleri kapsamına giren her türlü sübvansiyondur**. Söz konusu madde **“yasak sübvansiyonlar”** başlığını taşımakta olup aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

3.1 Tarım Anlaşması’nda belirtilen durumlar dışında, Madde 1’deki anlamıyla aşağıdaki sübvansiyonlar yasaklanacaktır:

- (a) Hukukten veya fiilen, Ek I’de belirtilenler de dâhil olmak üzere, tek başına veya diğer bazı koşullarla birlikte, **ihracat performansına bağlı** olarak verilen sübvansiyonlar;
- (b) Tek başına veya diğer bazı koşullarla birlikte, **ithal mallar yerine yerli malların kullanımına bağlı** olarak sağlanan sübvansiyonlar.

Bu hüküm uyarınca sübvansiyon destek programı ihracat performansı veya yerli ürün şartına bağlı ise özümlü **nitelikte olduğu kabul edilmektedir**. Söz konusu sübvansiyonlar SCM kapsamında da uluslararası ticarete olumsuz etki doğurma şartı aranmaksızın yasak olmasına karşın FSA kapsamına da alınması tamamlayıcı bir etki göstermektedir.

B. FSA Kapsamında Yasaklanan Sübvansiyonlar

FSA kapsamında bir mali katkının yasaklanabilir olabilmesi için, öncelikle SCM Anlaşması’nın 1. maddesinde tanımlanan sübvansiyon unsurlarını taşıması ve ardından 2. maddede belirtilen şekilde özümlü

³⁰ Resmi Gazete: 26.5.1988, 198.

³¹ DTÖ Canada – Aircraft (WT/DS70/R) Panel kararında, Kanada’nın ihracat kredileri sağlayan kamu kurumu olan EDC’nin (Export Development Corporation) faaliyetlerini sübvansiyon olarak değerlendirmiştir.

³² United States – Countervailing Measures on Certain Pipe and Tube Products from Turkey (WT/DS523/R) (para. 7.6. vd.).

³³ US – Large Civil Aircraft (Second Complaint) (WT/DS353/AB/R) davasında Daimi Temyiz Organı tarafından, Boeing’e sağlanan çeşitli vergi muafiyetlerinin ve devlet destekli Ar-Ge programlarının mali katkı teşkil ettiği karara bağlanmıştır (parag. 635-645).

³⁴ SCM 2.1(a) kapsamında sadece *de jure* değil *de facto* özümlü nitelik gösteren sübvansiyonlar da telif edici önlemlere konu edilebilir. *De facto* özümlülük değerlendirmesinde (*de facto specificity*) genel nitelikli bir sübvansiyon programının fiili durumda sadece belirli bir sanayi kolu tarafından kullanılması yeterli değildir, programa erişim koşulları belirleyici olmaktadır (United States – Measures Treating Export Restraints as Subsidies, WT/DS194/R).

nitelikte olması gerekir. Bu çerçevede, örneğin yalnızca belirli bir balıkçılık filosuna, belli bir coğrafi bölgede faaliyet gösteren işletmelere ya da ihracata yönelik avcılık yapan gruplara sağlanan destekler özgül sübvansiyon niteliği taşıdıkları için FSA'nın 3, 4 ve 5. maddeleri kapsamındaki yasaklamalara tabi tutulabilir. Aynı şekilde, ihracat performansına veya yerli ekipman kullanımına koşullu olarak verilen destekler de SCM Anlaşması'nın 3. maddesi uyarınca hem yasak sübvansiyon olarak nitelendirilmekte hem de kendiliğinden (*per se*) özgül kabul edilerek FSA kapsamına dahil edilmektedir³⁵. Bu nedenle, FSA'nın uygulama alanının belirlenmesinde yalnızca teşvik edilen faaliyetin niteliği değil, aynı zamanda bu teşvikin kime ve nasıl sağlandığı, bir diğer ifadeyle, destek mekanizmasının özgül niteliği belirleyici bir rol oynamaktadır.

FSA sürdürülebilir olmayan avcılık uygulamalarını teşvik eden devlet desteklerini sınırlamayı amaçlamakta ve sübvansiyon yasaklarını sürdürülebilirlik ilkesini esas alarak düzenlenmektedir. Bu doğrultuda FSA'da yasaklanan sübvansiyonlar üç ana kategori altında toplanmaktadır:

- i) Yasa dışı, bildirimsiz ve düzensiz (IUU) balıkçılığa sağlanan sübvansiyonlar (madde 3),
- ii) Aşırı avlanmış balık stoklarına yönelik sübvansiyonlar (madde 4),
- iii) Balıkçılık kapasitesini artırıcı ve stokların sürdürülebilir kullanımını tehdit eden sübvansiyonlar (madde 5).

1. IUU Balıkçılığa Katkıda Bulunan Sübvansiyonlar

Yukarıda açıklandığı üzere, FSA kapsamında bir sübvansiyonun varlığından söz edilebilmesi için, söz konusu desteğin devlet tarafından sağlanması ve ayrıca spesifik (özgül) nitelik taşıması gerekmektedir. Anlaşmanın 3.1. maddesi, bu kriterleri taşıyan ve yasa dışı, bildirilmeyen ve düzenlenmeyen balıkçılık faaliyetlerine sağlanan sübvansiyonları yasaklamaktadır. Anılan maddeye göre:

“Hiçbir Üye yasadışı, kayıt dışı ve düzenlenmemiş (IUU) balıkçılığı destekleyecek şekilde yasadışı, kayıt dışı ve düzenlenmemiş balıkçılık veya balıkçılık faaliyetinde bulunan bir gemi veya operatöre herhangi bir sübvansiyon vermeyecek veya sübvansiyonu sürdürmeyecektir”.

a. IUU Balıkçılığın Tanımı

IUU balıkçılığın tanımı FAO Yasadışı, Rapor Edilmeyen ve Düzenlenmemiş Avcılığı 21 Önleyici, Sınırlayıcı ve Ortadan Kaldırıcı Uluslararası Eylem Planı (2001) (IPOA-IUU)³⁶ 3. paragrafına atıfta bulunulmak suretiyle yapılmaktadır. Söz konusu düzenleme uyarınca;

- (i) yasa dışı (illegal) balıkçılık, bir devletin yetki alanındaki sularda izinsiz ya da yasalara aykırı şekilde yapılan; bölgesel balıkçılık yönetim organizasyonlarının kurallarını ihlal eden; ya da ulusal ve uluslararası yükümlülükler aykırı balıkçılık faaliyetlerini,
- (ii) bildirilmeyen (unreported) balıkçılık, ulusal mercilere veya bölgesel balıkçılık yönetim organizasyonlarına hiç bildirilmemiş ya da yanlış bildirilmiş balıkçılık faaliyetlerini,
- (iii) düzenlenmemiş (unregulated) balıkçılık, geçerli bir yönetim veya koruma tedbirinin bulunmadığı ya da geçerli tedbirlere aykırı şekilde yürütülen, genellikle kayıt dışı gemilerce gerçekleştirilen balıkçılık faaliyetlerini ifade etmektedir.

IPOA-IUU tarafından geliştirilen yasa dışı, bildirilmeyen ve düzenlenmemiş (IUU) balıkçılık tanımı soyut ve geniş kapsamlı olması nedeniyle sübvansiyon yasağının hangi faaliyetlere uygulanacağı konusunda belirsizlik yarattığı gerekçesiyle eleştirilmektedir³⁷. Gerçekten de IPOA-IUU'nun tespitinde kullanılmak üzere bağlayıcı somut kriterler geliştirilmeyerek ulusal düzenleme ve uygulamalara geniş bir takdir alanı bırakılmış olması IUU tespitinde standart farklılıklarına neden olmaktadır³⁸. FSA'da da IPOA IUU tanımının doğrudan alınmış olması nedeniyle DTÖ üyeleri arasında da uygulama farklılıkları ve bu sebeple uyumsuzluk çıkmasına sebebiyet verebilecektir.

b. IUU Balıkçılığın Tespitinde Yetkili Merciler ve Tespite Bağlanan Sonuç

IUU balıkçılığın tespitinde (i) kıyı devleti, (ii) bayrak devleti ve (iii) yetkili bölgesel balıkçılık yönetim organizasyonları (RFMO/A) olmak üzere üç farklı mercii yetkilendirilmiştir (m. 3 / f. 2).

Kıyı devleti tarafından yapılacak IUU tespitleri m. 3.3/b'de düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme uyarınca tespit, eldeki verilere dayanarak ve kıyı devleti ve eğer biliyorsa sübvansiyon veren DTÖ üyesine soruşturma açılmasından itibaren bilgi verilerek ve bu üyelerle iletişim halinde yapılmalıdır.

Bayrak devletinin IUU (yasa dışı, bildirimsiz ve düzensiz) balıkçılık faaliyetlerini tespit etmesine ilişkin yetkisi kendi bayrağını taşıyan gemilerle sınırlıdır.

IUU balıkçılığın tespitinde yetkilendirilmiş üçüncü mercii yetkili bölgesel balıkçılık yönetim organizasyonları (Regional Fisheries Management Organization or Arrangement - RFMO/A)³⁹lardır. FOA

³⁵ FSA müzakerelerinde bazı DTÖ üyeleri tarafından, balıkçılık sektörü dâhil olmak üzere diğer sektörler de genel olarak sağlanan yakıt sübvansiyonlarının FSA hükümlerine dâhil edilmesi önerilmişse de bu öneri kabul edilmemiştir. Belirtilen nedenle, balıkçılık sektörüne özgü olmayıp genel nitelikli olan yakıt sübvansiyonları FSA'nın kapsamında değerlendirilmeyecektir. BANGURA, Kadijatu Zainab / KROMAH, Abraham Zaqi: “The WTO's Fisheries Subsidies Agreement: What's New and What's Next?”, Global Trade and Customs Journal, 17(10), 2022, s.435.

³⁶ International Plan Of Action To Prevent, Deter And Eliminate Illegal, Unreported And Unregulated Fishing, İngilizce metin için bkz. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/a80c3bfb-1d5b-4ee6-9c85-54b7e83986a2/content>, (Erişim: 25.03.2025).

³⁷ SCHMIDT, s. 56.

³⁸ SCHMIDT, s. 56.

³⁹ RFMO/A'lar belirli deniz bölgelerinde ve belirli balık türleri üzerinde yetkiye sahip olan uluslararası kuruluşlardır. Üye devletler arasında yapılan anlaşmalarla kurulan RFMO/A'lar, deniz canlı kaynaklarının korunması ve sürdürülebilir yönetimi amacıyla bilimsel verilere dayalı avlanma kuralları ve koruma önlemleri belirler. RFMO/A'ların temel amaç ve görevleri arasında balık

müzakerelerinin temel tartışma konularından biri, bir DTÖ üyesi veya RFMO/A tarafından yapılan IUU tespitine hangi koşullara bağlı olarak itibar edileceği ve dolayısıyla IUU sübvansiyon yasağının uygulanacağı olmuştur⁴⁰. Müzakerelerde IUU yasağının etkin bir şekilde uygulanması amacı ve bir yandan adil ve şeffaf tespit süreçlerinin sağlanması gerektiğini konusunda mutabık kalınmış ve bu çerçevede 3.2 ve 3.3. maddelerinde düzenlenen hükümlerle, bir IUU tespitinin sübvansiyon yasağını devreye sokabilmesi için asgari düzeyde delile dayalı ve usule uygun bir süreç yürütülmesi zorunlu hale getirilmiştir.

Yaptırımların niteliğine ilişkin yalnızca sınırlı ölçüde yol gösterici düzenleme bulunmaktadır⁴¹. Yetkili merciler tarafından IUU tespiti yapıldığında IUU faaliyeti ile ilişkilendirilen herhangi bir gemiye ya da operatöre sağlanan sübvansiyonun derhal durdurulması gerekmektedir⁴². Madde kapsamında sübvansiyon yasağının süresi konusunda açık bir düzenleme getirilmeyerek bu hususta taraf devletlere takdir hakkı tanınmıştır⁴³. Sübvansiyon sağlayan devlet, yaptırım seviyesini belirlerken IUU balıkçılığın niteliği, ağırlığı ve tekrar etme ihtimalini göz önüne almalıdır. Ancak her hâlikârda sübvansiyon yasağının IUU faaliyeti nedeniyle uygulanan yaptırımların geçerliliği süresince ve ilgili balıkçı gemisi veya operatör resmi IUU listelerinde yer aldığı sürece yürürlükte kalması gerekmektedir⁴⁴.

2. Aşırı Avlanmış Stoklara Yönelik Sübvansiyonlar

FSA 4. maddesinde yasaklanmış bir diğer sübvansiyon türü aşırı avlanmış stoklara yönelik sübvansiyonlardır. Söz konusu düzenleme uyarınca aşırı avlanmış bir stoğa yönelik balıkçılık veya balıkçılıkla ilgili faaliyetlere sübvansiyon verilmeyecek ve halihazırda verilmekte olan sübvansiyonlar devam ettirilmeyecektir⁴⁵.

Aşırı avlanmanın tespiti için kıyı devleti ve RFMO/A'lara yetki verilmiştir. Buna göre, kıyı devletleri yetkileri altındaki kıyılardaki faaliyetlere; RFMO/A'lar ise yetki bölgeleri veya yetkileri altındaki türlere yönelik aşırı avlanmış stok tespiti yapabilecektir. Aşırı avlanmış stok tespiti için ayrıntılı bir düzenleme öngörülmemiştir. Düzenlemede yer verilen tek kriter tespitin “eldeki en iyi bilimsel kanıta dayalı olarak” yapılmış olmasıdır. FSA’da kullanılan “eldeki” (available to it) ifadesiyle taraf devlete tanınan takdir hakkı, UNCLOS) 61(2). maddesiyle benzerlik göstermektedir⁴⁶. Uluslararası standartların kullanılmaması ve bunun yerine taraf devlete, eldeki en iyi bilimsel bilgiye dayanarak tespit yapma yetkisi tanınması, uygulamada uyumsuzluk yaratma potansiyeli taşımaktadır⁴⁷. Oysa DTÖ şemsiyesi altında uluslararası standartların kabulüne dayalı yükümlülükler halihazırda geliştirmiştir. Örneğin, Teknik Engeller Anlaşması (TBT) ve Sağlık ve Bitki Sağlığı Önlemleri Anlaşması (SPS) uyarınca, taraflar mevcutsa uluslararası standartların kullanılmasını kabul etmiş ve bu standartlara uygun ürünlerin ulusal muameleye tabi olacağı kararlaştırılmıştır⁴⁸. Bu doğrultuda TBT Anlaşması 2.4. maddesi üyelerin, teknik düzenlemelerini hazırlarken, mevcutsa ve uygun olduğu ölçüde, ilgili uluslararası standartlara, kılavuzlara ve önerilere dayanması gerektiğini öngörmektedir. Örneğin *US – Tuna II (Mexico)* davasında, Amerika Birleşik Devletleri tarafından FOA tarafından geliştirilen standartların dikkate alınmamış olması sebebiyle ihlal kararı verilmiştir⁴⁹. Kanaatimizce bu yaklaşım, FSA’nın kapsamının genişletilmesine yönelik yürütülecek müzakerelerde dikkate alınabilecek niteliktedir⁵⁰. Özellikle, TBT Anlaşması’nın 2.4. maddesine benzer biçimde, uluslararası standartlara başvurulmasına ilişkin açık bir hükmün eklenmesi; buna ek olarak, RFMO

stoklarının durumu hakkında bilimsel değerlendirme yapmak, av kotaları ve teknik koruma önlemleri belirlemek, IUU balıkçılıkla mücadele etmek ve üye devletlerin yükümlülüklerini denetlemek bulunmaktadır. Dünyadaki belli başlı RFMO/A'lara örnek olarak ICCAT – Atlantik Orkinosları Koruma Uluslararası Komisyonu, IOTC – Hint Okyanusu Ton Balığı Komisyonu, CCAMLR – Antarktika Deniz Canlı Kaynaklarını Koruma Komisyonu, NAFO – Kuzeybatı Atlantik Balıkçılık Organizasyonu verilebilir. (European Commission, Regional fisheries management organisations (RFMOs), https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/regional-fisheries-management-organisations-rfmos_en, (Erişim: 28.03.2025). Ülkemiz bu kuruluşlardan Akdeniz Genel Balıkçılık Komisyonu (GFCM)’na üyedir. GFCM, FOA nezdinde 1949 yılında kabul edilmiş ve Türkiye 06 Nisan 1954 tarihinde GFCM Anlaşmasına taraf olmuştur. GFCM’nin üye devletleri Türkiye, Arnavutluk, Bulgaristan, Cezayir, Fas, Fransa, Hırvatistan, İspanya, İsrail, İtalya, Japonya, Karadağ, Kıbrıs, Libya, Lübnan, Malta, Mısır, Monaco, Romanya, Slovenya, Suriye, Tunus, Yunanistan ve Avrupa Birliği’dir. Temel amaç ve görevi ise Akdeniz, Karadeniz ve bağlantılı sulardaki canlı deniz kaynaklarının sürdürülebilir bir şekilde değerlendirilmesi, korunması ve yönetilmesi ile su ürünleri yetiştiriciliğinin sürdürülebilir kalkınma hedefleri doğrultusunda teşvik edilmesi amaçlanmaktadır (Tarım ve Orman Bakanlığı, Akdeniz Genel Balıkçılık Komisyonu (GFCM), <https://www.tarimorman.gov.tr/BSGM/Belgeler/Uluslararası%C4%B1%20Kurulu%C5%9Flar/GFCM.pdf>, (Erişim: 28.03.2025).

⁴⁰ YU/ LIU, s. 6; Irschlinger / Tipping, s. 8; YOUNG, Fisheries, s. 827.

⁴¹ HOEKMAN/ MAVROIDIS, s. 270.

⁴² HOEKMAN/ MAVROIDIS, s. 269.

⁴³ HOEKMAN/ MAVROIDIS, s. 271. IUU balıkçılık teşvikinin etki ve miktarının sınırlı olması koşuluna bağlı olarak üye devlete sübvansiyon yasağını uygulamama konusunda takdir hakkı tanınması müzakere edilmiş ancak netice olarak kabul edilmemiştir (LENNAN, Mitchell / SWITZER, Stephanie, “Agreement on Fisheries Subsidies”, The International Journal of Marine and Coastal Law, 38 (2023), s. 170).

⁴⁴ IRSCHLINGER / TIPPING, s.10.

⁴⁵ Balıkçılık Sübvansiyonları Anlaşması (AFS) kapsamında aşırı kapasite ve aşırı avlanmaya yol açan sübvansiyonlara ilişkin düzenlemeler, erken taslak metinlerde yer almış olmasına rağmen, MC12’de uzlaşı sağlanamaması nedeniyle nihai metinde yer bulamamıştır. Özellikle Kasım 2021 tarihli taslak metinde, bu tür sübvansiyonlara genel bir yasak getirilmiş ve yasak kapsamına girebilecek ödeme türlerine ilişkin örnek bir liste sunulmuştur. Bu liste; yakıt, buz, yem sübvansiyonları, personel giderleri, sigorta ve sosyal güvenlik primleri ile gemi ekipmanı alımı için sağlanan destekleri içermektedir (LENNAN/ SWITZER, s. 175)

⁴⁶ Irschlinger / Tipping, s. 12.

⁴⁷ HOEKMAN/ MAVROIDIS, s. 271.

⁴⁸ SÖNMEZ, s. 235.

⁴⁹ Appellate Body Report, *United States – Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products*, WT/DS381/AB/R, adopted 13 June 2012.

⁵⁰ HOEKMAN/ MAVROIDIS, s. 271.

kararları ile FAO'nun teknik belgelerinin uluslararası standart niteliğinde kabul edilmesi, Anlaşmanın hukuki öngörülebilirliğine katkıda sağlayabilecek niteliktedir.

Anlaşma aşırı avlanmış bir stoğun yeniden sürdürülebilir seviyelere getirilmesini amaçlayan faaliyetlere yönelik sübvansiyonları yasak kapsamı dışında bırakmaktadır. Örneğin, Atlantik mavi yüzgeçli orkinos stoku uzun yıllar boyunca aşırı avlanma tehdidi altındayken, ICCAT (Uluslararası Atlantik Orkinoslarını Koruma Komisyonu) bu türü aşırı avlanmış olarak tanımlamış ve sıkı kota uygulamaları getirmiştir⁵¹. FSA'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte, ICCAT tarafından bu şekilde tanımlanan türlere yönelik filo kapasitesi artırıcı sübvansiyonların verilmesi yasak kapsamına girmektedir. Ancak stoğun sürdürülebilirliğini yeniden tesis etmeye yönelik denetim, izleme veya iyileştirici yönetim projeleri sübvansiyonla desteklenebilir. Bu hüküm, belli koşulları karşılayan sübvansiyonların hukuka uygun sayılabileceğini öngörmekte ve bu yönüyle, artık yürürlükte olmayan SCM Anlaşması'nın 8. maddesindeki "yeşil ışık" sübvansiyonları ya da Tarım Anlaşması'ndaki "Yeşil Kutu" destekleri (örneğin üretimden bağımsız doğrudan gelir desteği) ile benzer bir yaklaşımı yansıtmaktadır. Anlaşma, bir üyenin bu istisnadan yararlanabilmesi için verilen sübvansiyonların ya da uygulanan yönetim tedbirlerinin balık stoklarını yeniden sürdürülebilir seviyelere ulaştırma bakımından etkili olduğuna dair açık bir kanıt sunma zorunluluğu getirmemektedir.⁵² Biyolojik olarak sürdürülebilir seviye kavramı ise, Anlaşma'nın 10 numaralı dipnotunda açıklanmıştır⁵³. Buna göre, biyolojik olarak sürdürülebilir seviye seviyenin belirlenmesi, kıyı devletleri tarafından maksimum sürdürülebilir verim (MSY) veya eldeki verilere uygun alternatif referans noktaları kullanılarak yapılabilecektir. Aynı yetki RFMO/A'lara da tanınmıştır.

3. Diğer Sübvansiyonlar

Balıkçılık Sübvansiyonları Anlaşması 5.1 maddesi, münhasır ekonomik bölgeler (*Exclusive Economic Zone "EEZ"*) ve ilgili bölgesel balıkçılık yönetim örgütlerinin (RFMO) yetki alanı⁵⁴ dışındaki yüksek denizlerde balıkçılık sübvansiyonlarını yasaklamaktadır. Söz konusu hüküm, özellikle **açık denizlerde yürütülen balıkçılık faaliyetlerine yönelik sübvansiyonların kontrol altına alınması** ve bu tür faaliyetlerin **aşırı avlanmaya katkıda bulunmasının engellenmesi** amacıyla yönelmiştir⁵⁵. Öte yandan FSA'nın önceki taslaklarında aşırı kapasite (*overcapacity*) ve aşırı avlanma (*overfishing*) engellenmesi amacıyla bu tür balıkçılığa katkıda bulunan:

- (i) gemilerin inşası, yenilenmesi veya modernizasyonuna yönelik sübvansiyonlar;
- (ii) balıkçı teknelerine yönelik makine ve ekipman alımlarına sağlanan sübvansiyonlar;
- (iii) yakıt, buz veya yem gibi girdilerin satın alınması ya da maliyetlerinin karşılanmasına ilişkin sübvansiyonlar,
- (iv) yakalanan balıklar için uygulanan fiyat destekleri

gibi sübvansiyonlar da açıkça düzenlenmiş ve yasaklanmıştır⁵⁶. Anlaşmanın son halinde ise *overcapacity* (aşırı kapasite) ve *overfishing* (aşırı avlanma) desteklerine ilişkin düzenleme kaldırılmış ve yukarıda yer verilen 5.1. maddedeki sınırlama kalmıştır⁵⁷. Oysa söz konusu sorun sürdürülebilir balıkçılığın önündeki en büyük engellerden biridir. Nitekim yalnızca 2018 yılında, Çin, Avrupa Birliği, Japonya, Güney Kore ve Çin Taipei'si gibi beş ekonomi, uzak sulara yönelik balıkçılık faaliyetleri için toplamda yaklaşık 1,5 milyar ABD doları tutarında zararlı sübvansiyon sağlamıştır⁵⁸. Netice olarak söz konusu durum FSA'nın eksik ve yetersiz kaldığı alanlardan biri olarak kabul edilmektedir.

III. DİĞER HÜKÜMLER

A. Gelişmekte olan ve Az Gelişmiş Ülkelere Yönelik Finansal ve Teknik Destek Düzenlemeleri

Dünya Ticaret Örgütü sisteminde üyeler, gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülke olmak üzere üç farklı statüde sınıflandırılmaktadır. Az gelişmiş ülke statüsü, Birleşmiş Milletler'in Az Gelişmiş Ülkeler Listesi'ne gönderme yapılarak belirlenmekte olup; bu kapsamda kişi başına düşen gayrisafi millî gelir, İnsani Varlık Endeksi (HAI) ve Ekonomik ve Çevresel Kırılganlık Endeksi (EVI) olmak üzere üç temel ölçüt esas alınmaktadır. Buna karşılık, gelişmiş ve gelişmekte olan ülke statüsü, öz beyan esasına (self-declaration) dayanmaktadır. DTÖ anlaşmalarının uygulanmasında, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere, Özel ve Farklı Muamele (Special and Differential Treatment – S&DT) çerçevesinde esneklik ve destek

⁵¹ ICCAT, *Report of the Standing Committee on Research and Statistics (SCRS)*, Online Meeting, 27 September–2 October 2021, https://www.iccat.int/Documents/Meetings/Docs/2021/REPORTS/2021_SCRS_ENG.pdf (Erişim: 08.04.2025).

⁵² IRSCHLINGER / TIPPING, s. 12.

⁵³ IRSCHLINGER / TIPPING, s. 12.

⁵⁴ Doktrinde de ifade edildiği üzere, RFMO'ların yetki alanı sadece coğrafi olarak değil, aynı zamanda türlerle ilgili olarak belirlenmelidir. Zira aksi bir yorum FSA 5.1. maddesinin uygulama alanını söz konusu hükmün etkisiz hale geleceği ölçüde daraltır. Konuya ilişkin ayrıntılı bir inceleme için bkz. ALGER, Justin / LE BILLON, Philippe / LEINBERGER, Eric / SUMAILA, U. Rashid: "What would Article 5.1 of the 2022 WTO Ministerial Agreement on Fisheries Subsidies Accomplish?", *Marine Policy*, 153, 2023.

⁵⁵ IRSCHLINGER / TIPPING, s. 15; SÖNMEZ, s. 235.

⁵⁶ World Trade Organization: "Fisheries Subsidies – Draft Consolidated Chair Text", <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?fiename=q:/TN/RL/W276.pdf>, (Erişim: 22.05.2025).

⁵⁷ BECERRA SANCHEZ, s. 175; VIDAL-LEÓN, Christian: "The Second Wave of the Fisheries Subsidies Negotiations: Overcapacity, Overfishing, and Other Disciplines", *Global Trade and Customs Journal*, 19(2), 2024, s.67.

⁵⁸ International Institute for Sustainable Development (IISD): "WTO Fisheries Subsidies Negotiations: Why 'Fish 2' Is Critical to Curb Harmful Subsidies", <https://www.iisd.org/articles/policy-analysis/wto-fisheries-subsidies-negotiations>, (Erişim: 26.05.2025).

sağlanmaktadır. Bu kapsamda az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere yeni anlaşmalara uyum için daha uzun geçiş süreleri, Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi (GSP) kapsamında gümrük tarifelerinde imtiyazlar ve teknik yardım ile kapasite geliştirme desteği gibi avantajlar tanınmaktadır. Öte yandan, Çin Halk Cumhuriyeti, Türkiye ve Meksika gibi G20 üyesi ve ayrıca OECD'ye üye bazı ülkelerin gelişmekte olan ülke statüsünde yer almaları ve bu doğrultuda Özel ve Farklı Muamele (S&DT) hükümlerinden yararlanmaları, başta Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere bazı DTÖ üyeleri tarafından eleştirilmektedir.⁵⁹

FSA'da da az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere yönelik düzenlemelere yer verilmiş ve hem IUU hem de aşırı avlanmış stoklara yönelik sübvansiyon yasaklarının uygulaması Anlaşmanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren iki yıl süreyle ertelenmiştir. FSA'nın 6. maddesinde en az gelişmiş ülkeleri ilgilendiren konularda söz konusu ülkenin durumunun dikkate alınacağı düzenlenmiştir. Madde 7'de ise en az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere teknik destek ve kapasite geliştirme desteği verileceği, bu amaçla FAO ve Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu gibi ilgili uluslararası örgütlerle iş birliği içinde, gönüllü bir DTÖ finansman mekanizması kurulacağı, DTÖ Üyelerinin mekanizmaya katkısı tamamen gönüllülük esasına dayalı olacağı ve düzenli bütçe kaynakları kullanılmayacağı kuralına yer verilmiştir.

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere yönelik ayrıcalıklı düzenlemeler dört temel açıdan eleştirilmektedir. Söz konusu eleştirilerden ilki, gelişmekte olan ülkelere yönelik düzenlemelerde bu ülkeler arasındaki farklılıkların dikkate alınmamış olmasıdır. Bu doğrultuda, büyük av hacmine ve yüksek sübvansiyon oranlarına sahip ülkelerin (örneğin Güney Kore, Rusya, Endonezya) gelişmekte olan ülke olarak kabul edilmesinin Anlaşmanın etkisini azaltacağı ifade edilmektedir.⁶⁰

İkinci olarak, FSA'nın uygulanmasında sübvansiyonların yalnızca çevresel etkileriyle değil, insan hakları üzerindeki sonuçlarıyla da değerlendirilmesi ve az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki küçük ölçekli balıkçılara geçiş sürecinde finansal ve teknik destek sağlanması gerektiği de ileri sürülmüştür.⁶¹

Üçüncü eleştiri ise, DTÖ Tarım Anlaşması, SCM gibi diğer DTÖ Anlaşmalarında az gelişmiş ve gelişmekte olan tanınan geçiş süresi 8 -10 yıl arasında değişen sürelerde olmak üzere çok daha uzun düzenlenmişken, balıkçılık teşviklerinde 2 yıl gibi kısa bir süre öngörülmüş olmasıdır.⁶² Öte yandan kanaatimizce balıkçılık teşviklerinin ortaya çıkarttığı zararlar ve ivedi çözüm ihtiyacı göz önüne alındığında 2 yıllık geçiş süreci yeterli bir süre olarak kabul edilmelidir.⁶³

Dördüncü eleştiri balıkçılık teşviklerinde “bayrak devleti” veya “şirketleşme” uygulamaları yoluyla sağlanan muhtemel haksız avantajlara yöneliktir. Bu eleştiride, gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere ait balıkçı filolarının, az gelişmiş ülkelerde şirket kurarak ya da yeniden yapılanarak o ülkenin statüsünden yararlanması ve dolayısıyla ayrıcalıklı düzenlemelerden faydalanmasının, Anlaşma'nın hem ruhuna hem de sürdürülebilirlik hedeflerine aykırı olduğu ileri sürülmektedir.⁶⁴

B. Bildirim ve Şeffaflık

Balıkçılık Sübvansiyonları Anlaşması'nın 8. maddesinde sübvansiyonlara ilişkin bildirim yükümlülüğünü ayrıntılı biçimde düzenlenmiş ve üyeler bu sübvansiyonların kapsamı, uygulama koşulları, yararlanıcıları, ilgili balık stoklarının durumu ve filo kapasitesi gibi çevresel ve yapısal bilgilerle desteklenmiş ayrıntılı raporlar sunmakla yükümlü kılınmıştır.

Bu yaklaşım, DTÖ hukukunda sübvansiyon bildirimine ilişkin temel metin olan SCM Anlaşması'nın 25. maddesinden önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Zira SCM m.25, üyelerin yılda en az iki kez "verilen sübvansiyonların genel nitelikleri" hakkında bilgi sunmasını öngörürken, çevresel etkiler ya da faaliyetlerin biyolojik boyutu gibi unsurları kapsam dışı bırakmaktadır. Buna karşılık, FSA m.8, bilimsel temellere dayalı ve daha detaylı bir bildirim rejimi kurarak, sübvansiyonların çevresel sürdürülebilirlik açısından da değerlendirilebilmesine imkân tanımaktadır. Bu şekilde bildirim yükümlülüğü şekli bir prosedür olmasının ötesinde bağlayıcı bir mekanizmaya dönüştürülmüştür.

FSA'nın 8.6. maddesi ise, üyelerin tarafı oldukları Bölgesel Balıkçılık Yönetim Kuruluşları ve Anlaşmaları (RFMO/A) ile ilgili bilgileri DTÖ Komitesi'ne bildirmelerini zorunlu kılmaktadır. Bu kapsamda, üyelik belgeleri, alınan yönetim kararları ve paylaşılan stoklara ilişkin düzenlemeler de raporlama yükümlülüğüne dâhildir. Kanaatimizce söz konusu düzenleme FSA genelinde RFMO/A'lara verilen yetki ve görevler dikkate alındığında yerinde olmuştur.

⁵⁹ US Mission to International Organisations in Geneva, “Statements Delivered to the General Council by Ambassador Dennis Shea, U.S. Permanent Representative to the World Trade Organization”, 15 Ekim 2019, <https://geneva.usmission.gov/2019/10/15/statements-by-the-united-states-at-the-wto-general-council-meeting/> (Erişim:07.05.2025). Nitekim ÇHC'nin gelişmekte olan ülke statüsü FSA müzakerelerinde de tartışılmalı alanlardan birini teşkil etmiştir (LENNAN /SWITZER, s. 173; CHANDRAN, s. 9). Nitekim, Amerika Birleşik Devletleri 2019 yılında Türkiye'yi Genelleştirilmiş Preferanslar Sistemi (Generalized System of Preferences – GSP) kapsamından çıkarmış; gerekçe olarak Türkiye'nin “artık yeterince gelişmiş” bir ekonomiye sahip olması gösterilmiştir. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/march/united-states-will-terminate-gsp> (Erişim: 17.08.2025).

⁶⁰ YU/ LIU, s. 10. Öte yandan Hindistan gibi coğrafi ve ekonomik olarak büyük olmakla beraber balıkçılık sübvansiyon programları sınırlı olan DTÖ üyeleri gelişmekte olan ülkelere ayrıcalıklı koşullar sağlanmasını talep etmektedirler (CHANDRAN, s. 10).

⁶¹ SWITZER/ MORGERA / WEBSTER, s. 361 vd. Nitekim FSA müzakerelerinde küçük ölçekli balıkçılık faaliyetlerine yönelik istisnalar ele alınmış ve anlaşmanın taslak metinlerinde bu istisnalara yer verilmiştir (WTO, ‘Draft Consolidated Texts of the AD and SCM Agreements’, TN/RL/ W/213 (30 November 2007) Annex VIII, art III.2(a) ancak FSA'nın nihai metninde çıkarılmıştır).

⁶² YU/ LIU, s. 10; HE, Juan, “Chinese Public Policy on Fisheries Subsidies: Reconciling Trade, Environmental and Food Security Stakes”, Marine Policy, 56 (2015), s. 106–115.

⁶³ IRSCHLINGER / TIPPING, s.9.

⁶⁴ South Centre (SC): *The WTO's Fisheries Subsidies Negotiations*, Analytical Note, SC/AN/TDP/2017/5, July 2017, <https://www.southcentre.int/analytical-note-july-2017/> (Erişim: 17.08.2025).

C. Uyuşmazlık Çözüm Yöntemi

Anlaşmanın 10. maddesi uyarınca, Balıkçılık Sübvansiyonları Anlaşması kapsamındaki uyuşmazlıkların çözümünde genel olarak DTÖ'nün mevcut uyuşmazlık çözüm mekanizması uygulanacağı öngörülmüştür.

SCM Anlaşması kapsamında, haksız rekabet yaratan bir sübvansiyon programından zarar gören DTÖ üyesi tarafından soruşturma başlatılarak telafi edici önlem uygulanmasına müsaade edilmektedir. FSA kapsamında ise tek taraflı ticaret önlemleri uygulanması mümkün değildir.

FSA'nın ihlal edildiği iddiasında bulunan bir DTÖ üyesi DTÖ Anlaşmazlıkların Halli Mekanizmasına başvurabilecektir. Ancak FSA'nın ihlali halinde, SCM Anlaşmasından farklı olarak ihlal ve yaptırım sadece şikayetçi DTÖ üyesini değil, tüm DTÖ üyelerini de etkileyecektir. Belirtilen nedenle uygulamada DTÖ üyelerinin dava açmaktan imtina edebilecekleri ifade edilmektedir⁶⁵. Ayrıca DTÖ uyuşmazlık çözümünde mevcut misilleme ve çapraz misilleme yaptırımlarının FSA'nın amacına aykırı olduğu da belirtilmektedir⁶⁶.

D. Afet Yardımı İçin Öngörülen İstisna

FSA 11.1. maddesinde IUU balıkçılık ve aşırı avlanmış stoklara ilişkin olmamak kaydıyla ve (i) belirli bir afetin giderilmesi ile sınırlı olmak, (ii) etkilenen coğrafya ile sınırlı olmak, (iii) zamanla sınırlı olmak ve (iv) yeniden yapılandırmaya yönelik sübvansiyonlar için etkilenen balıkçılık ve/veya etkilenen filonun afet öncesi seviyesine yeniden getirilmesi ile sınırlı olmak kaydıyla afet yardımı için sübvansiyon verilebileceği düzenlenmiştir.

E. Sunset Maddesi

FSA çalışmanın önceki bölümlerinde de ele alındığı üzere, aşırı kapasite ve aşırı avlanmaya sebep olan sübvansiyonların düzenlenmesi konusunda eksik kalmıştır. Söz konusu sübvansiyonların haricinde, balıkçılık sektöründeki zorla çalıştırmaların önlenmesi, gelişmekte olan ülkelerdeki küçük çaplı balıkçıların geçiş sürecinde desteklenmesi ve uluslararası sulardaki balıkçılık faaliyetlerine sağlanan ve sürdürülebilir balıkçığa zarar veren sübvansiyonlar da FSA'nın eksik kaldığı alanlar olarak kabul edilmektedir⁶⁷. FSA'nın söz konusu alanları da kapsar şekilde revize edilmesi için müzakerelerin devam etmesi kararlaştırılmıştır. Bu doğrultuda, FSA'nın 12. maddesinde yer alan kural uyarınca, FSA'nın yürürlüğe girmesinden itibaren dört yıl içerisinde daha kapsamlı bir anlaşmaya varılamaması halinde, Genel Kurul tarafından aksi kararlaştırılmaz ise, FSA'nın kendiliğinden yürürlükten kalkacağı düzenlenmiştir.

Belirtilen nedenle FSA henüz yürürlüğe girmemiş olmasına karşın aşırı avlanmaya yönelik sübvansiyonlara ilişkin müzakereler devam etmektedir⁶⁸.

IV. SONUÇ

FSA Anlaşması Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin 14.6. maddesi doğrultusunda sürdürülebilir balıkçılığı hedefleyen uluslararası bir anlaşmadır. FSA, DTÖ nezdinde uluslararası ticarete tarife ve tarife dışı engellere yönelik bir istisna olmanın ötesinde doğrudan çevrenin korunmasına amacına yönelik bir anlaşma olması itibarıyla tarihi bir öneme sahiptir.

Anlaşma öngörülen sübvansiyon yasakları, yasa dışı, bildirimsiz ve düzensiz (IUU) balıkçılık faaliyetlerine, aşırı avlanmış balık stoklarına ve kapasite fazlası filolara yönelik sübvansiyonlar olmak üzere üç başlık altında düzenlenmektedir. Buna ek olarak Anlaşma; az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere yönelik geçiş hükümleri, taraf devletlerin tümü için raporlama ve bildirim yükümlülükleri ve uyuşmazlık çözümüne ilişkin düzenlemeler içermektedir.

Bununla birlikte, FSA çeşitli açılardan eleştirilmiştir. Başlıca eleştirilerden biri, açık denizlerdeki balıkçılık faaliyetlerine ve aşırı avlanmaya yönelik sübvansiyonlara ilişkin düzenlemelerin yetersizliğine yöneliktir. Nitekim FSA'nın önceki taslaklarında yer alan ve hâlen devam eden müzakerelerde ele alınan temel kural, aşırı kapasite ve aşırı avlanmaya katkı sağlayan sübvansiyonların daha geniş kapsamda yasaklanmasıdır. Her ne kadar yürürlükteki metin, açık denizlerdeki balıkçılığı kapsasa da, gemi filoları, yakıt sübvansiyonları gibi konuları ayrıntılı şekilde ele alan kurallar içermemektedir. Bu durum, sürdürülebilirlik açısından önemli bir boşluk olarak değerlendirilmektedir.

İkinci eleştiri ise, anlaşmanın uyuşmazlık çözüm mekanizmasına yöneliktir. Her ne kadar FSA, DTÖ'nün mevcut uyuşmazlık çözüm mekanizmasına atıf yapmakta ise de, uygulamada bazı belirsizlikler söz konusudur. Özellikle, ihlalin tespitine ilişkin sürecin teknik karmaşıklığı, bilimsel veri eksikliği ve stokların sağlıklı olup olmadığının nesnel olarak belirlenmesindeki zorluklar, DTÖ üyelerinin ticari

⁶⁵ AULD, Kathleen / DEL SAVIO, Linda / FERIS, Loretta, "An Environmental Agreement in a Trade Court – Is the WTO's Agreement on Fisheries Subsidies Enforceable?", World Trade Review, 24(1), 2025, s. 30.

⁶⁶ AULD/DEL SAVIO/FERIS, s. 31 vd..

⁶⁷ International Institute for Sustainable Development (IISD): "Fisheries Subsidies and the WTO: How Far Have We Come?", www.iisd.org/articles/policy-analysis/wto-fisheries-subsidies, (Erişim: 26.05.2025).

⁶⁸ International Institute for Sustainable Development (IISD): "Fisheries Subsidies and the WTO: How Far Have We Come?", www.iisd.org/articles/policy-analysis/wto-fisheries-subsidies, (Erişim: 22.05.2025).

çıkarlarının doğrudan ihlal edilmediği durumlarda uyumsuzluk çözümüne başvurmama ve FSA'nın ihlalinin yaptırımsız kalma ihtimali temel eleştirilerdendir.

Kanaatimizce FSA, yukarıda belirtilen eksikliklerine rağmen, Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'nin uygulanmasına yönelik kabul edilen ilk uluslararası anlaşma ve DTÖ çatısı altında çevrenin korunması amacını temel alan ilk çok taraflı ticaret anlaşması olması bakımından büyük bir öneme sahiptir. Bu çerçevede, anlaşmanın yeterli sayıda DTÖ üyesi tarafından onaylanarak yürürlüğe girmesi ve kapsamının genişletilmesine yönelik müzakerelerin sürdürülmesi, sürdürülebilirliğe ilişkin diğer alanlarda da uluslararası iş birliğine örnek teşkil edecek niteliktedir.

KAYNAKÇA

- ALGER, Justin / LE BILLON, Philippe / LEINBERGER, Eric / SUMAILA, U. Rashid: "What would Article 5.1 of the 2022 WTO Ministerial Agreement on Fisheries Subsidies accomplish?", *Marine Policy*, 153, 2023, s. 1-5.
- AULD, Kathleen / DEL SAVIO, Linda / FERIS, Loretta, "An Environmental Agreement in a Trade Court – Is the WTO's Agreement on Fisheries Subsidies Enforceable?", *World Trade Review*, 24(1), 2025, s. 25-49.
- AULD, Kathleen / Linda Del Savio / Loretta Feris: "An Environmental Agreement in a Trade Court – Is the WTO's Agreement on Fisheries Subsidies Enforceable?", *World Trade Review*, 24(1), 2025, s. 25-49.
- BANGURA, Kadijatu Zainab / KROMAH, Abraham Zaqi: "The WTO's Fisheries Subsidies Agreement: What's New and What's Next?", *Global Trade and Customs Journal*, 17(10), 2022, s.431-435.
- BECERRA SANCHEZ, Julian Eduardo: "The Present and Future of the 2022 WTO Agreement on Fisheries Subsidies", *New York University Journal of International Law and Politics*, 55(1), 2022, s.165-178.
- CHANDRAN, S. Anuradha, "An Analysis of the WTO Agreement on 'Fisheries Subsidies' Adopted in the 12th Ministerial Conference", *Indian Journal of Law and Legal Research*, 5 (2023), s. 1-13.
- CHANDRAN, S. Anuradha, "An Analysis of the WTO Agreement on 'Fisheries Subsidies' Adopted in the 12th Ministerial Conference", *Indian Journal of Law and Legal Research*, 5 (2023), s. 1-13.
- CISNEROS-MONTEMAYOR, Andres M. vd., "A Constructive Critique of the World Trade Organization Draft Agreement on Harmful Fisheries Subsidies", *Marine Policy*, 135 (2022).
- COSTELLO, Christopher / MILLAGE, Katherine et al., "Ambitious Subsidy Reform by the WTO Presents Opportunities for Ocean Health Restoration", *Sustainability Science*, 16 (2021), s. 1391-1396
- European Commission: "Regional Fisheries Management Organisations (RFMOs)", https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/regional-fisheries-management-organisations-rfmos_en, (Erişim: 28.03.2025).
- FASIA, Eirini-Erasmia / KYPRAIOS, Christos, "Conserve and Sustainably Use the Oceans, Seas, and Marine Resources for Sustainable Development", in BANTEKAS, Ilias / SEATZU, Francesco (ed.), *The UN Sustainable Development Goals: A Commentary*, Oxford Commentaries on International Law, 2023, s. 1016-1076.
- Food and Agricultural Organization (FAO): *The State of World Fisheries and Aquaculture*, <https://www.fao.org/3/ca9229en/CA9229EN.pdf>, (Erişim: 16.05.2025).
- Food and Agriculture Organization (FAO): "The State of World Fisheries and Aquaculture – Blue Transformation in Action", <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/f985caed-cc7a-457e-8107-7ce16c6ef209/content>, (Erişim: 22.03.2025).
- HE, Juan, "Chinese Public Policy on Fisheries Subsidies: Reconciling Trade, Environmental and Food Security Stakes", *Marine Policy*, 56 (2015), s. 106-116.
- HOEKMAN, Bernard M. / MAVROIDIS, Petros C. / SASMAL, Sunayana, "Managing Externalities in the WTO: The Agreement on Fisheries Subsidies", *Journal of International Economic Law*, 26(2), 2023, s. 266-284.
- International Institute for Sustainable Development (IISD): "WTO Fisheries Subsidies Negotiations: Why 'Fish 2' Is Critical to Curb Harmful Subsidies", <https://www.iisd.org/articles/policy-analysis/wto-fisheries-subsidies-negotiations>, (Erişim: 26.05.2025).
- IRSCHLINGER, TRISTAN / TIPPING, Alice: "The WTO Agreement on Fisheries Subsidies: A Reader's Guide", IISD, <https://www.iisd.org/system/files/2023-03/wto-agreement-fisheries-subsidies-readers-guide.pdf>, (Erişim: 15.05.2025).
- KAYA, Talat: "DTÖ Anlaşmalarındaki Yükümlülüklerden Kaçınmaya Olanak Sağlayan İstisna Hükümleri", *Hacettepe HFD*, 7(2), 2017, 169-192.
- LENNAN, Mitchell / SWITZER, Stephanie, "Agreement on Fisheries Subsidies", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 38 (2023), s. 161-177.
- OECD: "Review of Fisheries 2025", https://www.oecd.org/en/publications/2025/02/oecd-review-of-fisheries-2025_d308ff48.html, (Erişim: 22.03.2025).
- REINERT, Kenneth A., "Fisheries Subsidies and the World Trade Organization: A Concise History", *International Negotiation*, 2024, s. 193-217.
- SCHMIDT, Carl-Christian: "Issues and Options for Disciplines on Subsidies to Illegal, Unreported and Unregulated Fishing", in *Fisheries Subsidies Rules at the WTO: A Compilation of Evidence and Analysis*, ICTSD (Ed.), Nisan 2018, s. 53-83, <https://www.greenpolicyplatform.org/sites/default/files/downloads/resource/Fisheries%20Subsidies%20Rules%20at%20the%20WTO.pdf>, (Erişim: 28.03.2025).
- South Centre (SC): *The WTO's Fisheries Subsidies Negotiations*, Analytical Note, SC/AN/TDP/2017/5, July 2017, <https://www.southcentre.int/analytical-note-july-2017/> (Erişim: 17.08.2025).
- SÖNMEZ, Fatma Beyza, "The Delicate Balance Between Trade And Environment: The WTO Fisheries Subsidies", *Uluslararası Ticaret ve Tahkim Hukuku Dergisi*, 13(2), 2024, s. 227-244.
- SWITZER, Stephanie / MORGERA, Elisa / WEBSTER, Elaine: "Casting the Net Wider? The Transformative Potential of Integrating Human Rights into the Implementation of the WTO Agreement on Fisheries Subsidies", *RECIEL*, 31(3), 2022, s. 360-373.
- Tarım ve Orman Bakanlığı: "Akdeniz Genel Balıkçılık Komisyonu (GFCM)",

- <https://www.tarimorman.gov.tr/BSGM/Belgeler/Uluslararası%C4%B1%20Kurulu%C5%9Flar/GFCM.pdf>, (Erişim: 28.03.2025).
- Trade Beta Blog: “Why is the WTO Fisheries Subsidies Agreement taking so long to be ratified?”, <https://tradebetablog.wordpress.com/2023/06/07/wto-slow-ratify-fisheries-agreement/>, (Erişim: 26.05.2025).
- VIDAL-LEÓN, Christian: “The Second Wave of the Fisheries Subsidies Negotiations: Overcapacity, Overfishing, and Other Disciplines”, *Global Trade and Customs Journal*, 19(2), 2024, s.66-73.
- World Trade Organization (WTO): “Pakistan Formally Accepts Agreement on Fisheries Subsidies”, https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/fish_20mar25_e.htm, (Erişim: 21.03.2025).
- World Trade Organization (WTO): “The WTO Agreement on Fisheries Subsidies: What It Does and What Comes Next”, https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_factsheet_e.pdf, (Erişim: 20.03.2025).
- YOUNG, Margaret A., “Sustainable Oceans, Trade and Fisheries Subsidies”, in DELIMATIS, Panagiotis / REINS, Leonie (ed.), *Trade and Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2021, s. 357–367.(Sustainable Oceans)
- YOUNG, Margaret A.: “Fisheries”, in Bethlehem, Daniel vd. (ed.), *The Oxford Handbook of International Trade Law* (2. Baskı), Oxford University Press, 2022, s. 817–840.(Fisheries)
- YU, Minna / LIU, Xinyu, “A New Approach To Combating Illegal, Unreported, And Unregulated Fishing: Analysis of the WTO Agreement on Fisheries Subsidies”, *Marine Development*, 2(10), 2024, s. 1-13.

Yazar Beyanı | Author's Declaration

Mali Destek | Financial Support: Yazar Özlem CANBELDEK AKIN, bu çalışmanın araştırılması, yazarlığı veya yayınlanması için herhangi bir finansal destek almamıştır. | Özlem CANBELDEK AKIN, who is the author has not received any financial support for the research, authorship, or publication of this study.

Yazarların Katkıları | Authors's Contributions: Bu makale yazar tarafından tek başına hazırlanmıştır. | This article was prepared by the author alone.

Çıkar Çatışması/Ortak Çıkar Beyanı | The Declaration of Conflict of Interest/Common Interest: Yazar tarafından herhangi bir çıkar çatışması veya ortak çıkar beyan edilmemiştir. | No conflict of interest or common interest has been declared by the author.

Etik Kurul Onayı Beyanı | The Declaration of Ethics Committee Approval: Çalışmanın herhangi bir etik kurul onayı veya özel bir izne ihtiyacı yoktur. | The study doesn't need any ethics committee approval or any special permission.

Araştırma ve Yayın Etiği Bildirgesi | The Declaration of Research and Publication Ethics: Yazar, makalenin tüm süreçlerinde İnÜHFD'nin bilimsel, etik ve alıntı kurallarına uyduğunu ve verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığını, karşılaşılabilecek tüm etik ihallerde İnÜHFD'nin ve editör kurulunun hiçbir sorumluluğunun olmadığını ve bu çalışmanın İnÜHFD'den başka hiçbir akademik yayın ortamında değerlendirilmediğini beyan etmektedir. | The author declares that he/she complies with the scientific, ethical, and quotation rules of İnULR in all processes of the paper and that he/she does not make any falsification of the data collected. In addition, he/she declares that İnönü University Law Review and its editorial board have no responsibility for any ethical violations that may be encountered, and that this study has not been evaluated or published in any academic publication environment other than İnönü University Law Review.