

Nilgün Arısan Eralp¹

AB Çalışmaları Merkezi Direktörü

GÜMRÜK BİRLİĞİ YERİNE SERBEST TİCARET ANLAŞMASI MI? SAKIN HA!

DEĞERLENDİRME NOTU

Avrupa Birliği'nin (AB) yaklaşık 20 yıl süren müzakerelerden sonra, önce Mercosur ardından da Hindistan'la serbest ticaret anlaşması (STA) imzalaması, Türkiye'de, özellikle de iş dünyasında haklı bir endişeye yol açtı.

Söz konusu endişenin nedeni, Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği'ni tamamlayan 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın 16. maddesinde yer alan hükümdü. Bu madde gereğince Türkiye, AB'nin ortak ticaret politikasına ve dolayısıyla AB ile üçüncü ülkeler arasında yapılan STA'lara uyum sağlama yükümlülüğünü üstleniyor. Ancak bu kararların şekillendiği platformlara gözlemci olarak bile katılamıyor. 1990'lı yılların ilk yarısında, Gümrük Birliği'ni tamamlama müzakerelerinde bazı üst düzey bürokratlar bu maddeye itiraz etmiş olsalar bile hükümetin Gümrük Birliği'nin tamamlanmasının hemen arkasından üyelik geleceğine yönelik inancı yüzünden bu itirazlar göz ardı edilmiştir.

Uygulamada 16. madde şu anlama gelmektedir:

AB bir ülkeyle STA imzaladığında, o ülkenin malları AB üzerinden Türkiye pazarına gümrüksüz girebilir, ancak Türkiye aynı ülkeyle anlaşma yapmazsa Türk malları o ülkenin pazarına aynı avantajla giremez. Bu nedenle Türkiye'nin, AB'nin ticaret anlaşmalarına paralel şekilde hareket etmesi öngörülmüştür.

AB'nin serbest ticaret anlaşması imzaladığı ülkelerle Türkiye'nin benzer anlaşmaları imzalaması zaman aldığı için, STA imzalanana kadar söz konusu üçüncü ülkelerin anlaşma kapsamındaki ürünleri AB pazarına düşük gümrük tarifeleriyle girebilmekte; bu durum Türkiye'nin AB pazarındaki rekabet gücünü zayıflatmaktadır. Ayrıca bu

¹<https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1155>

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazarına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

ürünlerin AB üzerinden Türkiye'ye de düşük gümrük tarifeleriyle girmesi, iç pazara yönelik üretim yapan yerli üreticileri zor durumda bırakmaktadır.

Bu asimetrinin üstesinden gelinmesi için AB ile yapılan görüşmelerde AB'nin imzaladığı STA'lara şöyle bir madde konulması üzerinde anlaşılmıştır:

".... ülkesi Türkiye ile tercihli ticaret anlaşması müzakerelerine girmeyi değerlendirecektir/ kolaylaştıracaktır."

2010 yılında itibaren AB, bu maddeyi daha da gevşek yazmaya ve hatta bazı anlaşmalara da Türkiye'ye ilişkin bu hükmü (Turkey clause) koymamaya başlamıştır.

AB'nin zaman içinde Güney Kore, Singapur ve şimdi de Hindistan gibi Türkiye'yi rekabet açısından zorlayan ülkelerle STA yapması nedeniyle bu sorunun çözülmesi artık aciliyet arz etmektedir.

Gümrük Birliği'nin Güncellenmesi

Avrupa Komisyonu, 2014 yılında bağımsız bir kurum olan Dünya Bankası'na mevcut gümrük birliğini değerlendiren bir rapor hazırlatmıştır. Rapor, gümrük birliğinin çağın gereklerine uydurulması ve yukarıda izah edilen asimetri de dahil olmak üzere işleyişindeki aksaklıkların giderilmesi için güncelleştirilmesini önermiştir.

Bununla birlikte, Avrupa Komisyonu, söz konusu güncelleştirmenin iki tarafın ekonomisine de katkı sağlayacağına ilişkin bir değerlendirme yayınlamasına rağmen, AB üye ülke liderleri komisyona Türkiye ile Gümrük Birliği'nin güncelleştirilmesine yönelik müzakereleri başlatması için yetkiyi bir türlü vermemiş, 2018'den itibaren de bunun için koşullar koymaya başlamıştır. 2018 yılında Gümrük Birliği'nin güncelleşmesine yönelik müzakerelerin başlaması için demokrasi, hukukun üstünlüğü ve temel haklar alanında ilerleme kaydedilmesi olan bu koşullar, 2020'li yılların başında Gümrük Birliği'nin Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'ni (GKRY) kapsayacak şekilde genişletilmiştir (*GKRY'nin Gümrük Birliği kapsamındaki ürünleri, AB üstünden Türkiye'de serbest dolaşıma girmektedir ancak limanlar ve havaalanları GKRY'e kapalıdır. AB'nin ön koşulu da bunların açılmasıdır. Türkiye, müzakerelerin açılması kararının verildiği Aralık 2004 zirvesinde Gümrük Birliği'ni GKRY'ye de teşmil edeceği hükmünü içeren Ek Protokolü imzalamış ama daha sonra bu hükmü uygulamaktan vazgeçmiştir*). En son 2024 yılından itibaren de *-Kıbrıs sorununun kapsamlı çözümüne yönelik iki girişimin de Kıbrıslı Rumlar tarafından engellendiği bilinmesine rağmen-* Kıbrıs sorununun çözümü için uygun koşulların yaratılması, Gümrük Birliği'nin güncellenmesi müzakerelerinin başlaması için önkoşul olarak dile getirilmeye başlanmıştır.

Gümrük Birliği'nin STA'ya dönüştürülmesinin sakıncaları

AB'nin özellikle de Hindistan ile STA imzalamasının ardından basında ve sosyal medyada bunun Türkiye'yi olumsuz etkilememesi için AB ile Gümrük Birliği'nden çıkılarak bir STA imzalanması gerektiğini savunanlar oldu. Bunu savunanların böyle bir adımın Türkiye için ne kadar sakıncalı olduğunu değerlendirmedikleri kanısı çok yaygın.

Gümrük Birliği'nin Türkiye ekonomisine önemli katkıları olmuştur. Başta otomotiv sektörü olmak üzere Türk sanayiinde katma değeri yüksek üretime ve ihracata imkan tanımış, ayrıca

Türkiye ekonomisinin hukuki altyapısına rekabet kanunu, fikri ve sınai mülkiyet kanunları gibi önemli mevzuatı kazandırmıştır.

AB ile ticaretimiz Gümrük Birliği'nin de önemli katkısıyla dengeli bir seyir izlemektedir. AB ülkelerine toplam ihracat geçen yıl 116 milyar 987 milyon dolar düzeyinde gerçekleşirken ithalat 115 milyar 735 milyon dolar olmuştur. Ayrıca Gümrük Birliği, Türkiye'ye doğrudan yatırım için gelen yabancı sermayeyi de artırmıştır. 2003-2025 dönemindeki yaklaşık 295 milyar dolar yabancı sermaye girişinin yaklaşık yüzde 60'ı AB ülkeleri kaynaklıdır.²

Gümrük Birliği STA'ya çevrilirse iki taraf arasındaki ticarete menşe kuralları geçerli olacaktır. Menşe kuralları, üretilen malların ekonomik milliyetini tanımlamaktadır, yani hangi ülkenin ürünü olduğunu belirlemektedir. Eğer Türkiye'den ihraç edilen sanayi ürünleri yabancı girdileri kullanıyorsa bu girdiler ayrıca gümrük vergisine tabii olacaktır. Sonuçta Türkiye'nin AB pazarıyla entegrasyonu azalır, Türk sanayiisi için AB'ye erişim koşulları zorlaşır ve yatırımcılar ekonomik açıdan "Türkiye, AB'nin bir parçası sayılabilir" algısını kaybedebilirler.

Bütün bunların yanı sıra Türkiye, Gümrük Birliği'nden çıkarak henüz AB mevzuatı haline gelmemiş olsa bile şu anda AB'nin ve dolayısıyla Türkiye'nin gündeminde olan "Made In Europe" kapsamında AB'ye ihraç ettiği ürünlerin AB kamu alımlarından dışlanmasına yol açabilir.³

Alınabilecek Önlemler

Gümrük Birliği'ni STA'ya çevirelim gibi Türkiye'ye kazanımlarını kaybettirecek bir yaklaşım yerine farklı önlemler üzerinde kafa yormak gerekir.

(a) Kısa vadeli önlemler ⁴

- AB'nin imzaladığı STA'larda yukarıda bahsedilen Türkiye hükmü (Turkey clause) güçlendirilebilir;
- Salt Gümrük Birliği ve STA'lar için AB ile etkin işleyebilecek danışma mekanizmalarının kurulma olasılığı araştırılabilir;
- Türkiye'nin, Mercosur ve Hindistan'la gecikmiş STA süreçlerini hızlandırması kısa vadede olası gözükme de en azından kritik sektörlerde aşamalı pazar açılımları ve "karşılıklılık" paketleri oluşturmaya yönelik görüşmeler yapılabilir.

(b) Orta ve Uzun Vadeli Önlemler

Orta ve uzun vadede yapılması gereken gümrük birliğinin güncellenmesidir. Bu noktada iki tarafın da atması gereken adımlar vardır.

AB stratejik miyopluğunu bir tarafa bırakarak Türkiye ile güncelliğini çoktan yitirmiş bir gümrük birliğini sürdürmeyi bir yana bırakmalı ve gümrük birliğinin güncelleştirilme müzakerelerini başlatmak için siyasi önkoşullardan vazgeçmelidir. Ticari ve ekonomik alternatiflerini artırmaya

² <https://gazeteoksijen.com/yazarlar/sedat-ergin/gumruk-birligi-guncellemesi-turkiye-ab-iliskilerindeki-kilitlenmeye-rehin-dustu-263282>, Oksijen, 23.1.2026

³ <https://www.businessweek.com.tr/haberler/turkiye-icin-hayati-guncelleme-3768488>

⁴ <https://www.businessweek.com.tr/haberler/turkiye-ab-gumruk-birliginin-modernizasyonu-ab-serbest-ticaret-anlasmalarindan-kaynaklanan-asimetri-3768487>, Çiğdem Nas, Businessweek 6.2.2026

çalıştığı bir dönemde coğrafi açıdan kendisine çok yakın ve sanayi altyapısı gelişmiş bir ülkeyi, hele de bağlantısallıkla ilgili yeni girişimlerin arifesinde olduğu bir dönemde, mevcut gümrük birliğinin dar çerçevesi içinde tutmak hiç kimseye yarar sağlamayacaktır.

Bu arada Türkiye'nin de atması gereken ciddi adımlar vardır. Bu adımlar belirlenirken “bugünkü küresel ortamda ekonomik ve düzenleyici öngörülebilirlik ve güvenin, yatırım kararlarından tedarik zincirlerine kadar her alanda daha da belirleyici hale geldiğinin⁵” dikkate alınması faydalı olacaktır. Atılması gereken adımların başında yapısal reformların hızlandırılması, hukuki ve düzenleyici öngörülebilirliğin artırılması ve yatırım ortamının hukukun üstünlüğü ve bağlayıcı taahhütlerle güvenilir hale getirilmesi gerekmektedir.

Son olarak Gümrük Birliği'nin (tanıma olmadan) GKRY'ye de uygulanmasının (limanların ve havaalanlarının GKRY'ye açılması) Türkiye tarafından değerlendirilmesi üzerinde durulabilir. 2006 yılında dönemin Dışişleri Bakanı Abdullah Gül'ün Birleşmiş Milletler Genel Sekreterine hitaben yazdığı mektubun ekindeki eylem planında⁶ Türkiye'nin limanlarını ve havaalanlarını GKRY'ye koşullu olarak açabileceği belirtilmiştir. Söz konusu koşullar AB'nin ve GKRY'nin Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ne (KKTC) uygulanan izolasyonları hafifletmesi / kaldırması, KKTC limanlarının uluslararası ticarete açılması ve KKTC'nin dış dünyayla ekonomik temasının artırılmasıdır.

GKRY de Nicos Anastasiades'in Cumhurbaşkanlığı döneminde, Şubat 2022 'de güven verici adımlara ağırlık vereceklerini belirterek mevcut sorunların çözümüne ilişkin benzer bir öneride bulunmuştur : Türkiye'nin (*“Kıbrıs” bandralı gemi ve uçaklara Türk hava sahası ve limanlarının açılmasını öngören*) Ankara Anlaşması Ek Protokolü'nü yürürlüğe koyması ve Maraş bölgesinin Birleşmiş Milletler (BM) gözetimine bırakılması karşılığında, Ercan havaalanının direkt uçuşlara açılması ve Gazi Magosa limanının AB gözetiminde dış ticarete açılması . Aynı öneri 2023 yılı başında Cumhurbaşkanı Nikos Christodoulides tarafından da tekrarlanmış, ancak KKTC'den de Türkiye'den de bir tepki gelmemiştir. Oysa Maraş'ın BM gözetimine bırakılması konusu dışında “bu zaten bizim yıllarca önce yaptığımız bir öneriydi” diyerek, yukarıda atıfta bulunan eylem planındaki koşullara bağlı olarak bunu kabul edebilirdi.

⁵ TÜSİAD Başkanı Diren: Gümrük Birliği güncelleme süreci siyasi ve teknik ön koşullara bağlanmadan ve daha fazla gecikmeden başlatılmalı, T24, 7.2.2026

⁶ <https://www.mfa.gov.tr/data/DISPOLITIKA/KIBRIS/S-2006-48-İngilizce.pdf>