

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

AB VE TÜRKİYE ARASINDAKİ TAŞIMACILIK
KOTALARININ KALDIRILMASI ÜZERİNE
SENARYOLAR

Deniz SERVANTIE
İKV Uzman Yardımcısı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



AB VE TÜRKİYE ARASINDAKİ TAŞIMACILIK KOTALARININ KALDIRILMASI ÜZERİNE SENARYOLAR

Deniz SERVANTIE, İKV Uzman Yardımcısı



Genel Tespitler

- ✓ AB içinde uluslararası taşımacılık operasyonları tamamen serbestleştirilmiştir.
- ✓ Lizbon Antlaşması AB'ye üçüncü ülkelerle anlaşmalar yapma rolünü vermişse de, bugüne kadar uluslararası karayolu taşımacılık anlaşmalarını yapma yetkisi genelde Üye Devletlerin kendi yetki alanındadır.
- ✓ 2013 yılında Türkiye'nin ikili karayolu taşımacılık anlaşmasının olduğu 25 AB Üye Devleti tarafından Türk karayolu taşımacılığı şirketlerine her türde toplam 961 bin 87 geçiş izni düzenlenmiştir. Bunların çoğu ikili ya da transit geçiş iznidir.
- ✓ Türk taşımacıları için süregelen başlıca sorun, bazı Üye Devletler tarafından ücretsiz verilen transit geçiş izni arzının talebi karşılamamasıdır. Bazı Üye Devletler için ikili geçiş izinleri yetersiz kalmaya devam etmektedir.
- ✓ 'Tam serbestleşme' sağlanması durumunda Türkiye ile AB arasındaki ticarete 3,5 milyar avroluk artış sağlanacaktır. Türkiye'nin AB'ye yapacağı ihracat 1,9 milyar Avro artarken, AB'nin Türkiye'ye ihracatında 1,6 milyar Avro yükseliş artış öngörülmektedir.



Giriş

Hâlihazırda, AB ile Türkiye arasında karayolu yük taşımacılığı hizmetleri, Üye Devletler ile Türkiye arasında ikili hükümetler arası anlaşmalar ile düzenlenmektedir. Söz konusu anlaşmalar her iki tarafın taşımacılarına kota ve geçiş izni düzenlemeleri getirmektedir. Ancak, bu ikili hükümetler arası anlaşmalar, AB Üye Devletleri ile Türkiye arasındaki karayolu taşımacılık hizmetlerine sınırlamalar ve maliyet yükü de getirmektedir. Bu anlaşmalar taşımacılık hizmetlerinin hangi koşullar altında yapılabileceğini ortaya koyarken ve özellikle de, taraf olan Üye Devlet ile Türkiye arasındaki taşımacılık operasyonu için gerekli geçiş izinlerinin sayısını ve doğasını belirlemektedir. Geçiş izinleri çoğunlukla ilgili ulaştırma bakanlığı tarafından yönetilmekte ve özel gerekliliklere bağlı olarak düzenli bir temelde verilmektedir. Geçiş izni sistemi, taşımacılar için işlemlerde kısıtlamalar ve idari yükler getirmektedir. Bu düzenlemelere bağlı ilave maliyetler pazara sunulan nihai tüketim mallarının fiyatlarına yansıtılmaktadır. Bu çalışmada, hâlihazırda AB ile Türkiye arasında Gümrük Birliğinin revizyonu hedefleyen görüşmeler çerçevesinde taşımacılık kotalarının kaldırılmasını öngören çeşitli senaryolar ve olası etkileri ele alınmaktadır.

İkili anlaşmalar ve ITF çok taraflı kota sistemi

AB içinde uluslararası taşımacılık operasyonları tamamen serbestleştirilmiştir. AB Üye Devletleri arasındaki uluslararası karayolu taşımacılığında açık pazara erişimi ve ülke vatandaşı olmayanlar tarafından ulusal operasyonların gerçekleştirilmesini kısıtlayan pazara sınırlı erişimi (kabotaj) sağlayan uyumlaştırılmış ortak kurallar bulunmaktadır. Bunun tersi olarak, AB Üye Devletleri ile üçüncü ülkeler arasındaki karayolu taşımacılık hizmetleri işlemleri çoğunlukla Üye Devletler ile bu üçüncü ülkeler arasında imzalanan ikili hükümetler arası anlaşmalar ile düzenlenmektedir.

Lizbon Antlaşması AB'ye üçüncü ülkelerle anlaşmalar yapma rolünü vermişse de, bugüne kadar uluslararası karayolu taşımacılık anlaşmalarını yapma yetkisi genelde Üye Devletlerin münhasır yetki alanındadır. Bugüne kadar, AB'ye sadece İsviçre ile uluslararası bir anlaşma yapma yetkisi verilmiş, böylece 2002'den beri ticari karayolu taşımacılık pazarı serbestleştirilmiştir.

AB'nin üçüncü ülkeler ile imzaladığı bu ikili anlaşmalar çeşitlilik göstermektedir. Ortaya koydukları düzenleyici rejim çoğunlukla akit taraflar arasındaki açılma derecesinin ve ekonomik bağların bir göstergesi niteliğindedir. Bu ikili anlaşmalar akit taraflardan birinin ülkesinde kayıtlı araçların her iki tarafın topraklarından da transit geçmesine imkân tanır.

İkili kotalar akit tarafların taşımacılarına, ikili anlaşmanın imzalandığı ülke ile ilgili bir geçiş iznine sahip oldukları sürece ikili, transit geçme ya da üçüncü ülke taşımacılık



operasyonu yapma yetkisini tanır. Geçiş izinlerinin sayısı genellikle yıllık bazda oluşturulur.

Beş tür genel geçiş izni türü bulunmaktadır:

- İkili taşımacılık izinleri: Bu izinler, bir akit taraftan diğerine ve ters yöne mal taşıma hakkını verir.
- Transit geçiş izinleri: Bu izinler, izinde belirtilen ülke toprakları üstünden transit geçiş yaparak mal taşıma hakkını verir.
- İkili ve transit geçiş izinleri: Yukarıda söz edilen iki geçiş izninin bir araya getirilmiş halidir.
- Üçüncü ülke geçiş izinleri: Geçiş izni üstünde belirtilen ülkeden herhangi bir üçüncü ülkeye ya da ters yöne mal taşıma hakkını verir.
- Genel geçiş izinleri: Yukarıda belirtilen bütün geçiş izinlerinin bir araya getirilmiş halidir.

2013 yılında Türkiye'nin ikili karayolu taşımacılık anlaşmasının olduğu 25 AB Üye Devleti tarafından Türk karayolu taşımacılığı şirketlerine her türde toplam 961,087 geçiş izni düzenlenmiştir. Bunların çoğu ikili ya da transit geçiş iznidir.

İkili anlaşmaların temin ettiği geçiş izinlerinin yanında Uluslararası Taşımacılık Forumu (ITF) ve Ulaştırma Bakanları Avrupa Konferansı (UBAK), üye ülkelerinden birinde mukim taşımacılık şirketleri için uluslararası mal taşımacılığı çok taraflı geçiş belgeleri temin eden çok taraflı bir kota sistemini de işletmektedir.

AB ile Türkiye kara taşımacılığı ilişkilerindeki son durum

Üye Devletler ile Türkiye arasında imzalanan anlaşmalarda geçiş izinlerinin karma yapısı itibariyle önemli farklılıklar bulunuyor. Bazı anlaşmalardan bazıları, transit ticaret ve ikili ticaret için farklı geçiş izin sınıfları düzenlerken, bazıları düzenlememekte.

İkili anlaşmaların temin ettiği geçiş izinlerinin yanı sıra, Uluslararası Taşımacılık Forumu (*International Transport Forum*, ITF), Ulaştırma Bakanları Avrupa Konferansı (*European Conference of Ministers of Transport*, UBAK) üye ülkelerinden birinde mukim taşımacılık şirketleri için uluslararası mal taşımacılığı çok taraflı geçiş izinleri temin eden bir kota sistemi tarafından işletiliyor. Söz konusu lisanslar, UBAK üye ülkeleri arasındaki mal taşımacılığına ya da bir veya birden fazla UBAK üye ülke toprakları üzerinden transit geçişlere uygulanmakta.

Son yapılan analizlerin ışığında, AB taşımacılarının geçiş izinlerine yeterli biçimde eriştiklerini, ancak buna karşın Türk yetkililerinin yerel seviyede kurallar getirmesiyle sürekli olarak uygulama sorunlarıyla karşılaştıklarını ortaya koymaktadır. Türk



taşımacıları ise transit geçiş ve ikili geçiş izni yetersizliği sorunlarını sürekli beyan etmekte.

Veriler, AB araç operatörlerinin Türkiye'ye ve Türkiye'den mal taşımak için yeterli taşıma iznine eriştiğini ve bu izinlerin piyasaya erişime bir engel teşkil etmediğini göstermektedir. AB-15 için ise bu durum, kısmen Türk taşımacılarının maliyette rekabet gücünden kaynaklanmakta.

Romanya, Polonya ve Bulgaristan'da yerleşik bulunan taşımacıları temsil eden örgütler, mevcut taşıma izni düzenlemelerinin Türkiye'de AB taşımacıları için operasyonel sorunlar yarattığını ileri sürmekteyseler de, bütün arzda herhangi bir azalma saptanmamakta.

Aynı örgütler, UBAK belgelerinin kullanımı ile ilgili olarak, özellikle Türk yetkililerinin yarattığı sorunlara da dikkat çekmekte:

- Minimum gün sayısı gerektiren seferler için UBAK geçiş izinleri kullanımının sınırlanması;
- CMR ve TIR'ın aksine, UBAK izinlerinin kullanımının yükleme yeri yerine, faturanın verildiği yere bağlı şekilde ulaştırma operasyonu menşei olarak tanımlanarak sınırlandırılması;
- Karma (intermodal) taşımacılık operasyonlarının dikkate alınmaması¹.

Türk taşımacıları için süregelen başlıca sorun, bazı Üye Devletler tarafından ücretsiz verilen transit geçiş izni arzının talebi karşılamamasıdır. Bu çerçevede, bazı Üye Devletler için ikili geçiş izinleri yetersiz kalmaya devam etmekte. Türk operatörleri tarafından kullanılan ücretsiz serbest transit geçiş izni stoku tükendiğinde, bazı Üye Devletler transit geçiş izinlerini bir ücretin ödenmesi karşılığında vermektedir.

Türkiye'yi AB'deki en önemli ticaret ortaklarına bağlayan yollar, karayolu yük taşımacılarının üçüncü ülke topraklarından geçmesini gerektirmektedir. Bu kısıtlamalara rağmen AB-Türkiye ticareti son on yıl içinde hızlı biçimde büyümüştür.

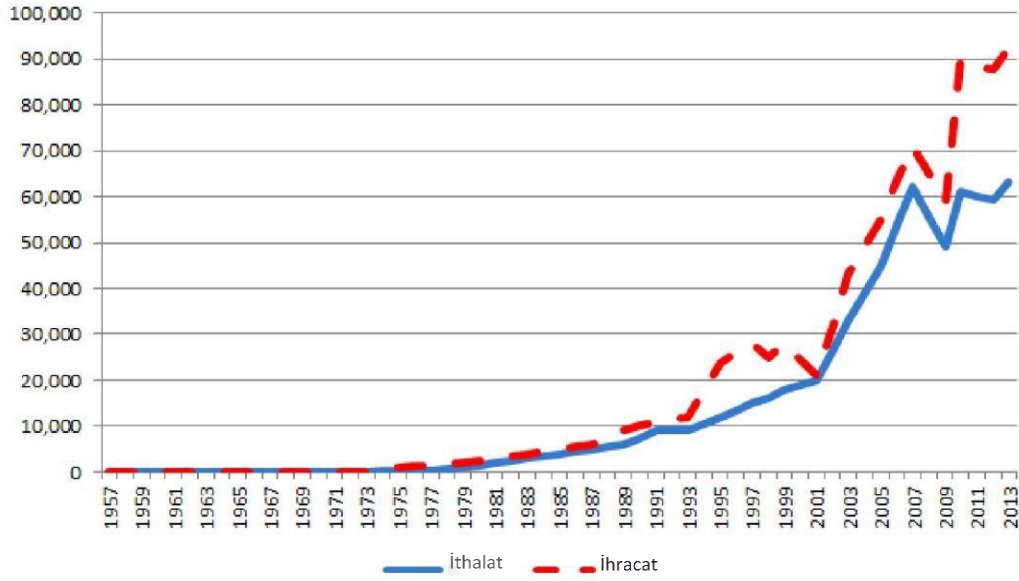
Bilindiği üzere Türkiye, AB'nin en önemli ticaret ortakları arasındadır. AB'nin ülkeye ihracatı ve ithalatı 1995'den bu yana hızla artış göstermiştir. DG TRADE (2012) Türkiye'yi AB'nin 7'nci büyük ithalat kaynağı ülkesi ve 5'inci büyük ihracat pazarı olarak tanımlamıştır. Türkiye'nin diğer bölgelerle ticareti özellikle son 5 yıl içinde, AB'ye oranla çok daha hızlı bir artış göstermiştir.

Çoğunlukla doğulu Üye Devletlerdeki AB taşımacılık şirketleri, AB-Türkiye karayolu taşımacılık pazarının üçte birini ele geçirmiş durumdadır.

¹ ICF International, *AB ile Türkiye arasında bir anlaşmanın ekonomik etkisi üzerine çalışma*, 14 Ekim 2014.



Tablo 1: AB - Türkiye ticareti, milyon ABD Doları



Kaynak: Dünya Bankası, *AB-TÜRKİYE Gümrük Birliği Değerlendirmesi* (IMF Ticaret Akımı İstatistikleri); 2012-2013 yılları: UND verileri, EU28 ile Türkiye'nin ticareti, 2014.

Serbestleştirme senaryoları

Tablo 2: Serbestleştirme senaryolarının tanımı

Tablo EX.1 Serbestleştirme senaryolarının tanımı

No	Senaryo Adı	İkili geçiş izinleri	Transit geçiş izinleri	AB geçiş izinleri / geçiş belgeleri	AB anlaşmaları
1	Bilinen iş durumu (şartların değişmemesi)	ana unsurlarda değişiklik yoktur	ana unsurlarda değişiklik yoktur	yok	yok
2a	Transit serbestleştirme	Anlaşma kabulü	kaldırılması	yok	Gerekli değil, ancak transit geçiş serbestleştirme tek tek Üye Devletlerin kararını gerektirmektedir
2b	Transit serbestleştirme + ilave AB geçiş izinleri	Anlaşma kabulü	kaldırılması	gerçek ihtiyaçlara göre ilave belge	evet
3	AB kota yönetimi	kaldırılması	kaldırılması	ikili AB geçiş izinleri	evet
4	Tam serbestleştirme	kaldırılması	kaldırılması	gerekli değil	gerekli değil

Kaynak: ICF International, *AB ile Türkiye arasında bir anlaşmanın ekonomik etkisi üzerine çalışma*, 14 Ekim 2014.



Tam serbestleştirme

Tam serbestleştirme senaryosu, ikili ve transit geçiş izinlerinin tamamen kaldırılmasını kapsamaktadır. Ücrete tabi geçiş izinleri ve ilave geçici kuralların transit geçişlerde uygulandığı AB ülkelerinde, Türk taşıyıcılara uygulanmakta olan kurullarla AB taşımacılarına uygulanan kurulların aynı olacağı varsayılmaktadır.

Bu durumda Avusturya üstünden güney Almanya'ya tek yönlü bir seferin 600 Avro daha ucuz olacağı tahmin edilmektedir. Sırbistan, Macaristan ve Slovakya üstünden Polonya'ya yapılacak sefer 300 Avro, Romanya'ya yapılacak sefer de 100 Avro ucuzlayacaktır. En büyük tasarruf, hem Macaristan, hem de Avusturya güzergâhını kullanan seferlerde sağlanacaktır.

Transit serbestleştirme

Bu senaryoda ikili kotaların sürdürülmekte olması Türk araçlarının AB pazarına ve tersi doğrultuda AB araçlarının Türk pazarına erişimlerinde kısıtlamaların devam etmesi anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, mevcut veriler (2012-2014) azami oranda kullanılabilir kota olduğunu, Türk araçları için mevcut tek ikili kısıtlamanın İspanya'nın tahsis ettiği ikili belge yetersizliğinden kaynaklandığını göstermektedir. Bu kısıtlamanın da UBAK belgeleri ile aşıldığı öne sürülebilir.

Transit serbestleştirme senaryosundaki, ikili kota eksikliğinin İtalya, Finlandiya, Litvanya ve İspanya için olacağı tahmin edilmekle birlikte, diğer ülkelerinse şu anki ikili geçiş izinleri yeterli olacaktır.

Transit serbestleştirme ve AB geçiş izinleri

Gerçek ihtiyaçlara göre transit serbestleştirme ve ikili geçiş izinlerinin düzenlenmesi senaryosu tam serbestleştirme senaryosu ile temel etkiler anlamında hemen hemen eşdeğerdir. Bu durumda hali hazırda ihtiyaç duyulan geçiş izni miktarı, önem metodu kullanılarak tahmin edilen sefer sayısına eşit olacaktır. Dolayısıyla, ticaret değeri etkisi ile makroekonomik etkiler aynı olacaktır. Bununla birlikte, hala geçiş izinlerinin verilmesi ihtiyacı ve bunların kamyonlarda bulundurulması gerekecektir. Dolayısıyla, tam serbestleştirme senaryosunun genel yararlarına dâhil edilen zamandan tasarruf, tam olmayan bir serbestleştirme durumunda tamamen gerçekleşmiş olmayacaktır. Tam serbestleştirme senaryosunun trafik akışına etkisindeki fark Yüzde 1-2 seviyesinde eksilecektir.



Tablo 3: Serbestleşme senaryolarının AB ile Türkiye ekonomilerine olacak olan olası etkileri

AB ile Türkiye arasında karayolu taşımacılığın serbestleştirilmesi	Transit geçişlerin serbestleştirilmesi	İlave kotalar	AB yönetimi	Tam serbestleştirme
AB üstüne etkiler, her zamanki gibi BAU'ye göre değişim:				
Türkiye'ye AB karayolu ihracatı, milyon €	1466	1566	1566	1566
Yüzde Cinsinden değişim	Yüzde 4,6	Yüzde 4,6	Yüzde 4,6	Yüzde 4,9
Türkiye'den AB'ye karayolu ithalatı, milyon €	1781	1841	1841	1894
Yüzde Cinsinden Değişim	Yüzde 7,4	Yüzde 7,7	Yüzde 7,7	Yüzde 7,9
İstihdam, 1000 yeni iş	13,2	14,1	14,1	14,1
Tüketici doğrudan maliyet tasarrufu, milyon €	136	143	143	143
Türkiye üstüne seçilmiş etkiler:				
Verim artışı, milyon €	2122	2193	2193	2257
Yüzde Cinsinden Değişim	Yüzde 0,20	Yüzde 0,20	Yüzde 0,20	Yüzde 0,21
Çoğunluk hissesi AB firmasında olan işletmelerin ekstra verimi, milyon €	148	153	153	158
İstihdam etkisi, bin yeni iş	23,4	24,2	24,2	24,9
GSYİH etkisi, Yüzde	Yüzde 0,14	Yüzde 0,15	Yüzde 0,15	Yüzde 0,15
İlave Sera gazı emisyonları, Gg CO ₂ /Yıl	61	64	64	67

Kaynak: ICF International, *AB ile Türkiye arasında bir anlaşmanın ekonomik etkisi üzerine çalışma*, 14 Ekim 2014.

Sonuç

Sonuç olarak düzenlemelerde yapılacak reformlar ticaret, ekonomik verim ve iş artışında büyüme anlamında büyük yararlar getirecektir. En büyük etki ticareti en fazla



kısıtlayan kota uygulamaların kaldırılmasından gelecektir. Serbestleştirme hem AB, hem de Türkiye için yarar sağlayacaktır. Modelleme kota sisteminin tamamen ya da kısmen kaldırılması halinde, AB'nin Türkiye'ye olan ihracatı daha hızlı artacaktır. Bu durum AB içindeki istihdama ve refaha katkıda bulunacaktır.

Türkiye'den AB'ye yapılan ithalatın AB ihracatından daha hızlı artması beklenmektedir. Bu ithalat artışından Türk ekonomisinin yanı sıra arz zincirindeki düzenleyici maliyetlerin azalması sebebiyle daha ucuz olacak Türk mallarından AB tüketicileri ve Türkiye'deki üretim kolaylıklarından yararlanarak, tekrar AB pazarına satış yapan AB firmaları da yararlanacaktır.

Ticari karayolu taşımacılığındaki Türk hukukunun AB müktesebatına daha fazla uyumunu sağlamak da gereklidir. Türkiye, aday ülke olmak sıfatı ile ilgili AB kuralları ile kendi mevzuatını hızlı bir biçimde yakınlaştırmak için hızla yol almıştır.

Türkiye-AB yük taşımacılığında Ro-Ro'nun ileri seviyede kullanımı, ticari karayolları ile alternatif taşıma modlarının ne denli rekabet edebileceğini göstermektedir.

Ayrıca 'tam serbestleşme' sağlanması durumunda Türkiye ile AB arasındaki ticarete 3,5 milyar avroluk bir artış yaşanacaktır. Türkiye'nin AB'ye yapacağı ihracat 1,9 milyar Avro artarken, AB'nin Türkiye'ye ihracatında ise 1,6 milyar Avro yükseliş kaydedilecektir.

