



İKV BİLGİ NOTU

AVRUPA KOMİSYONU RAPORU:

“AB GÜMRÜK BİRLİĞİ'Nİ JEOPOLİTİK BİR AVRUPA'YA UYGUN HÂLE GETİRMEK İÇİN ON ÖNERİ”

Ahmet Emre Usta, İKV Uzman Yardımcısı

Avrupa Komisyonu, 2022'nin sonuna kadar sunulması beklenen gümrük reform paketine katkı olması amacı ile siyaset, endüstri, ticaret ve akademiden gelen kişilerden oluşan ve bağımsız bir üst düzey grup olan Akil Adamlar Grubu'nu (*Wise Persons Group- WPG*), gümrüklerde günümüzde karşı karşıya kalınan zorlukları ve sorunları incelemeye, gümrüklerin mevcut kurallarını, prosedürlerini ve yönetim biçimini araştırmaya ve bunların nasıl iyileştirilebileceğini düşünmeye davet etmiştir.

Bağımsız bir şekilde hazırlanan WPG Raporu¹ e-ticaret, risk yönetimi, gümrüklerin giderek artan mali olmayan görev yelpazesinin etkin yönetimi ve gümrüklerin gelecekteki yönetim yapısı gibi dört öncelikli konuya odaklanmıştır. Rapora göre AB Gümrük Birliği'nin acil bir yapısal değişikliğe ihtiyacı vardır. Bunun başlıca nedenleri; gümrüklerin rolü geçmişte basit bir gelir toplama işlemi olarak görülürken artık sürdürülebilirlik, güvenlik, insan hakları ve sağlık gibi AB vatandaşlarının önemsendiği değerlere dikkat edilmesinin gerekmesi, ticaret ve teknolojiye büyük gelişmeler ve gümrükle ilgili kural ve prosedürlerin uygulanmasındaki eksikliklerdir.

Sonuç olarak gümrük birliğinden kaynaklanan maddi kazanımların güvence altına alınması, ticaretin kolay, adil, sürdürülebilir ve güvenli bir şekilde gerçekleştirilmesi, vatandaşların güvenlik risklerine karşı korunması ve gümrük birliğinin daha jeopolitik bir dünyaya uygun olarak dönüşmesi için hangi adımların atılmasının gerektiği gibi konuları içeren WPG Raporu, 31 Mart 2022 tarihinde yayımlanmıştır. Raporda AB Gümrük Birliği'ni jeopolitik bir Avrupa'ya uygun hâle getirmek için sıralanan on öneri şunlardır:

Öneri 1: Avrupa Komisyonu tarafından Gümrük Birliği Kanunu dâhil Avrupa Gümrük Birliği'nin sorumlulukları, yükümlülükleri ve yönetimi ile ilgili bu raporda yer alan tavsiyelerin uygulanmasını içeren bir reform paketinin 2022'nin sonuna kadar hazırlanması.

AB Gümrük Birliği'nin yenilenmesi amacı ile açıklanan ve uygulamaya başlanan reformlar, sorunların çözümü için yeterli değildir. AB gümrükleri için temel bir yeniden tasarım gereklidir ve bu yeni tasarım katmanlı yetki ilkesi (*principle of subsidiarity*) dikkate alınarak tüm AB çapında uygulanmalıdır. AB, reformlarını hayata geçirirken ticaret ortaklarıyla ve özellikle gümrük birliği içinde yer alan aktörlerle diyalog içerisinde olmayı ihmal etmemelidir.

¹ Raporun aslına bu adresten ulaşılabilir: https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2022-03/TAX-20-002-Future%20customs-REPORT_BIS_v5%20%28WEB%29.pdf



Öneri 2: Ticari kaynaklara dayanan, daha kaliteli veriler elde etmeye, bunların tedarik zinciri boyunca çapraz doğrulanmasını, idareler arasında daha iyi paylaşılmasını ve AB risk yönetimi için daha iyi kullanılmasını sağlamaya odaklanacak yeni bir veri yaklaşımının getirilmesi.

Hangi özel aktörlerin uygunsuzluk maliyetleriyle birlikte veri sağlaması gerektiğinin netleştirilmesi (E-ticaret dâhil olmak üzere)

İşletmelere gümrük formaliteleri için tek bir veri giriş noktası ve tek bir pencere/portal (*single window/portal*) sağlanması.

Verilerin merkezi bir veri deposunda saklanması.

İlgili veriler gümrük idarelerinin erişebileceği bir veri merkezine iletilmelidir ve verileri merkezi düzeye aktarmak ulusal gümrük makamlarının bir yükümlülüğü hâline getirilmelidir. İşletmelerin tek noktadan veri girişi ve tek pencere/portal erişimi olmalıdır. Ayrıca sistem, üçüncü ülkelerin veri paylaşım anlaşmalarından yararlanabilmelidir.

AB her zaman güvenli veriye ulaşamamaktadır. Mevcut Yetkilendirilmiş Yükümlü Statüsü (*Authorised Economic Operator- AEO*)² firmalara daha güvenilir bir statüde olma imkânı vermektedir ancak az sayıda firma bu sisteme dâhil olmakta veya birçok firma maliyetlerin faydalardan daha yüksek olduğunu düşündüğünden sisteme girmeyi tercih etmemektedir. Ayrıca düzensiz bir şekilde izlenen AEO, modern e-ticaretin merkezi olan platformların birçoğunu da içermemektedir. Verinin yeni sistemin merkezinde olacağı düşünüldüğünde, bunun güvenilir ve tasdik edilmiş firmalar tarafından üretilmesi ve bunun ihlaline karşı çok ciddi yaptırımların olması elzemdir.

Özellikle veri konusunda atılması gereken adımlar şunlardır:

- Daha Kaliteli Birincil Veri: Veri, onu kontrol edenlerden toplanmalı ve bu kişiler verdikleri bilgilerden sorumlu tutulmalıdırlar,
- Verilerin Daha İyi Doğrulanması: Verilen beyanları doğrulamak için gerekli bilgilere sahip olabilecek nitelikteki kişilerden veri toplanmalıdır. Böylelikle bu veriler çapraz kontrolde kullanılabilir ve ihracatçıların yanlış beyanda bulunması ihtimaline karşı bir araç olabilir,
- Daha Düzgün Veri Paylaşımı: AB çapında daha iyi risk yönetimi için Avrupa gümrük idaresi sistemi içindeki veri paylaşım düzenlemelerinin geliştirilmesi gerekmektedir,
- Yeni Sistemlerin Geliştirilmesi: Tedarik zinciri boyunca ürünleri izleyerek tüccarlara ve gümrüklere büyük ölçüde yardımcı olacak ürün pasaportları ve blok zincir tabanlı çözümler gibi gelişmiş izleme sistemlerinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Öneri 3: AB düzeyinde risklerin yönetimi için piyasa gözetim makamları, diğer kolluk güçleri ve vergi makamları ile Avrupa gümrükleri arasında veri paylaşımı da dâhil olmak üzere kapsamlı bir iş birliği çerçevesinin oluşturulması.

² Yetkilendirilmiş yükümlü, yeterli güvenilirliğe sahip firmalara gümrük işlemlerinde bazı imtiyazlar ve kolaylıklar sağlayan uluslararası bir statüdür.



Gümrük birliğinin düzgün işleyişini sağlamak için iş birliği şarttır. Gümrük ve piyasa gözetim makamları, diğer kolluk güçleri ve vergi idareleri arasında veri paylaşımı da dâhil olmak üzere iş birliğinin olması ve bunların birbirini tamamlayıcı özelliklere sahip olmaları çok önemlidir. Gümrüklerin görevleri, özel uzmanlık ve artan sayıda piyasa gözetim otoritesi ile koordinasyon ihtiyacını gerektiren yasaklar ve sınırlamalar üzerindeki mevzuatın genişlemesi ile daha karmaşık hâle gelmiştir. Buna karşılık olarak AB düzeyinde risklerin bütüncül bir şekilde yönetilmesini, riskli sevkiyatların sınır giriş noktalarında benzer bir şekilde yeterince kontrol edildiğinden emin olunmasını ve piyasa gözetim makamları ve kolluk güçleri ile iş birliğinin düzenlenmesini sağlayan bir sisteme ihtiyaç vardır.

Öneri 4: Komisyon ve Üye Devletlere AB katma değerli hizmet sağlayacak ve mevcut yetki dağılımına riayet edecek Avrupa Gümrük Ajansı'nın kurulması.

Gümrükler konusunda Üye Devletlerin faaliyetlerine hizmet edecek ve bunları koordine edecek yeni bir kuruluşa ihtiyaç duyulduğu açıktır. AB, Schengen gibi yeni sayılabilecek politikalarında sorunlarla karşı karşıya kaldığında daha entegre bir iş birliği sağlamak için belirli kuruluşlar, ajanslar veya otoriteler oluşturulmuştur. Gümrük alanında ise CELBET girişimi kapsamında 11 Üye Devlet kendi inisiyatifleriyle bu yönde hareket etmektedir.

Yeni Kurumun Görevleri:

- Mali ve mali olmayan öncelikli risklerin belirlenmesine katkıda bulunma ve AB çapında risk yönetimi çerçevesini uygulama,
- Yetkilendirilmiş yükümlülerin denetimini sağlama,
- Verilerin güvenilirliğini sağlamak için sıkı bir doğrulama ve kontrol sistemini içeren merkezi bir veri deposu sistemi geliştirme, yönetme ve veri paylaşımını koordine etme,
- Üye Devletlerin gümrük idarelerinin insani kapasitelerini geliştirme ve eğitim konusundaki yetkinliklerini destekleme,
- Krizlere yanıt vermek için hızlı tepki mekanizmasını işletme,
- Uluslararası forumlarda operasyonel gümrük konularına ilişkin küresel tartışmalara katkıda bulunma,
- İhtiyaç hâlinde Üye Devlet'in talebi üzerine gümrükleri destekleme.

Raporda böyle bir kurumun Komisyonun rolünü tamamlaması ve Üye Devletlerin çalışmalarını desteklemesi gerektiğinin altı çizilmiş, katmanlı yetki ilkesi nedeniyle yeni kurumun Üye Devletlerin gümrüklerinin sınır koruma çalışmalarını devralmaması tavsiye edilmiştir.

Öneri 5: Ticaretin güvenle yapılabilmesi ve kolaylaştırılması için kapsamı genişletilmiş, çok katmanlı ve daha etkili biçimde yenilenmiş Yetkilendirilmiş Yükümlüler planına odaklanan sistem tabanlı bir yaklaşımın getirilmesi.

Yeni sistemden yararlananlar bir yandan gümrük işlemlerini hızla gerçekleştirirken öte yandan devam eden dış denetime ve riske dayalı gümrük kontrolüne tabi olmalıdır. Kural ihlali veya yanlış beyanda bulunma durumunda mali maliyetler, Yetkilendirilmiş Yükümlü Statüsü kaybı veya askıya alınması gibi yaptırımlarla karşı karşıya kalmalıdır. Güvenin temeli,



sistemlerinin sürekli olarak doğrulanmasına ve gümrük sistemleri tarafından arada sırada yapılan kontrollere dayanmalıdır. Üye Devletlerin gümrük makamları tarafından not edilen kural ihlalleri, merkezi veri deposu sistemlerine bildirilmeli ve ilgili muhattap buna göre puanlanabilmelidir.

Öneri 6: Ticari aktörlerin AB pazarına erişimi için Yetkilendirilmiş Yükümlüler Statüsü (AOE) alınmasını gerektirecek yeni bir ABC (*Authorised, Bonded or subject to greater Control*) modelinin oluşturulması. Bu olmazsa, aktörün bir AEO'ya sağlanan tahvil ile piyasa erişimini sağlayabilmesi. Küçük ticari olmayan gönderilerin olağan şekilde gönderilmeye devam etmesi ancak "güvenilmeyen" durumları yansıtmaya yarayacak bir kontrole tabii olması.

Öneri 7: E-ticarete 150 avronun altı ürünler için gümrük vergisi muafiyetinin kaldırılması ve bunun gibi düşük ücretli gönderilerde gümrük vergi oranlarının uygulanması için bazı basitleştirmelerin sağlanması.

AB'ye ithal edilen mallarda 150 avronun altındaki mal tedariki gümrük vergilerine tabi değildir. Bunu kendi lehlerine kullanmak isteyen AB'ye ürün satan ihracatçılar gümrük vergilerinden muaf olarak ticaret yapabilmek amacıyla sevkiyatlarını daha küçük paketlere bölmekte, bu durum da haksız rekabet yaratmaktadır.

Öneri 8: Yeşil AB gümrüklerine yönelik bir paketin hayata geçirilmesi.

Gümrüklerin, AB'nin Yeşil Mutabakatı hayata geçirmesine yardımcı olma konusundaki yeri büyüktür. Nitekim gümrükler, ithal edilen ürünlerde sürdürülebilirlik ile ilgili yasak ve kısıtlamaların uygulanmasında büyük rol oynayacaktır. Ayrıca malların çevresel amaçlarla izlenmesinde blok zinciri gibi yeni teknolojilerden de yararlanabilir.

AB, ürünleri sınıflandırmak için uluslararası olarak standartlaştırılmış isimler ve numaralar sistemini kullanan Dünya Gümrük Örgütü (WCO) Uyumlaştırılmış Sistemi'ndeki reforma öncülük edebilir. AB, bu reformlara öncülük etmesi sayesinde uluslararası ticarete teşvik etmek istediği çevre dostu ürünlerin uygun şekilde sınıflandırılmasını sağlayabilecektir.

Öneri 9: Gümrüklerin görevlerini yerine getirmeleri için uygun kaynak, beceri ve ekipmanların sağlanması

Üye Devletler ve AB, gümrüklerin görevlerini yerine getirme kapasitesine sahip olacak şekilde kaynak yaratılması, eğitilmesi ve donatılmasını sağlama sorumluluğuna sahiptir. Ayrıca gümrük memurlarının yeni beceriler elde etmesinin sağlanması ve yeni yetenekleri de işe çekebilecek bir insan kaynakları politikasının geliştirilmesi çok önemlidir.



Öneri 10: Gümrük gelir tahsilatını daha iyi yönetmek için üzerinde anlaşmaya varılmış bir metodolojiye ve veri çerçevesine dayanan bir yıllık Gümrük Gelir Farkı Raporu'nun hazırlanması.

Akil Kişiler Grubu'nun gümrük açığı hesaplama çabaları, veri kalitesinin düşük olması ve metodoloji eksikliği nedeniyle başarısız olmuştur. Ölçülmeyen bir şeyin yönetilemeyeceğini düşünen WPG, Komisyonun ilgili konuda bir adım atmasını beklemektedir.