

## Avrupa Topluluğu Adalet Divanı Kararları Işığında Kıbrıs Sorunu

Kıbrıs-Avrupa Topluluğu/Birliği ilişkileri Kıbrıs Cumhuriyeti'nin kuruluşunun hemen sonrasında rastlamaktadır. 1961 yılında Kıbrıs Cumhuriyeti ile İngiltere arasında 'Tercihli Ticaret Anlaşması' imzalanmıştır. Belirli mallar üzerindeki gümrük vergilerinin indirilmesini amaçlayan Anlaşma ile İngiltere, Kıbrıs'tan ihraç edilen ürünler için önemli bir pazar durumuna gelmiştir.

İngiltere'nin Topluluğa tam üye olmak için 1 Ağustos 1961 tarihinde başvuruda bulunması üzerine Kıbrıs Cumhuriyeti, toplam ihraç ürünlerinin %72'sini oluşturan en önemli ihraç pazarını kaybetme tehlikesi ile karşı karşıya kalmıştır. Bu gerçekler ışığında, Kıbrıs Cumhuriyeti'nin de Topluluğa tam üyelik başvurusunda bulunması gündeme gelmiştir. Başvuruya Kıbrıs Türkleri de sıcak bakmıştır. 1962 yılında Kıbrıs Cumhuriyeti Topluluğa üyelik için başvuruda bulunmuştur. 1963 yılında iki toplum arasında yaşanan sorun nedeniyle, bu tarihten itibaren Topluluk ile Kıbrıs Cumhuriyeti arasında yapılan müzakerelere Türk toplumunun katılması mümkün olmamıştır.

Rumların tek başına Topluluk ile yaptığı müzakereler sonucunda, 'Topluluk ile Kıbrıs Arasında Bir Ortaklık Kuran Anlaşma', 19 Aralık 1972 tarihinde Brüksel'de imzalanmış ve Anlaşma 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Anlaşma ile gümrük birliğine ulaşmak için gümrük tarifelerinin ve diğer sınırlamaların kademeli olarak kaldırılması öngörülmektedir. Yapılan çeşitli yardımlar ve geçilen dönemlerin ardından 19 Ekim 1987 tarihinde Kıbrıs ile Topluluk arasında 'Gümrük Birliği Anlaşması' imzalanarak, 1 Ocak 1988 tarihinden itibaren uygulamaya konmuştur.

4 Temmuz 1990 tarihinde Kıbrıs Rum Yönetimi, bütün Kıbrıs adına Topluluğa tam üyelik için başvuruda bulunmuştur. Kıbrıs Türk tarafı, yapılan başvurunun hukuka uygun olmadığı yönünde yoğun itiraz ve eleştiriler getirmiş ve başvurunun reddedilmesi gerektiğini savunmuştur. Bu itiraz ve eleştirilere karşın, Avrupa Birliği Komisyonu, Haziran-1993 tarihinde Konsey'e vermiş olduğu görüşte başvuruyu uygun bulmuştur. 24-25 Haziran 1994

tarikhlerinde Yunanistan'da yapılan Korfu Zirvesi'nde Kıbrıs'ın başvurusu ile ilgili gelişmelerin değerlendirilmesi ve AB'ye kabul edilmesi için müzakerelerin hızlandırılması yönünde karar alınmıştır. 9 Aralık 1994 tarihinde Almanya'da gerçekleştirilen Essen Zirvesi'nde ise yapılacak ilk genişlemenin Kıbrıs'ı da içereceği vurgulanmıştır. 12-13 Aralık 1997 tarihli Lüksemburg Zirvesi'nde ise Kıbrıs ile tam üyelik müzakerelerinin başlatılması yönünde karar alınmıştır. Alınan karar üzerine, 30 Mart 1998'de AB-Kıbrıs arasında tam üyelik müzakereleri başlamıştır. Yapılan müzakereler sonucunda 1 Mayıs 2004 tarihi itibarıyla Kıbrıs, Avrupa Birliği'ne tam üye olmuştur.

### **Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve KKTC'den Topluluğa Yapılan İhracat**

Kıbrıs'ta 1963 yılı sonrasında yaşanan fiili ayrılık, 1974 yılında her iki toplumun ayrı ayrı bölgelerde yoğunlaşması ile pekişmiştir. Güneyde var olan Rum toplumunun 'Kıbrıs Cumhuriyeti' sıfatını yasal olarak taşımaya devam ettiği uluslararası topluluk tarafından kabul edilmiştir.

1974 sonrasında, Topluluğa üye bazı devletler ve özellikle İngiltere ile Almanya, Kıbrıs Türk Ticaret Odası'nın verdiği ancak 'Kıbrıs Türk Federe Devleti' veya 'Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti' adına düzenlenmemiş Bitki Sağlığı Belgesi (Phytosanitary Certificate) tahtında tarım ürünlerinin ihracatına izin vermeye devam ettiler. İngiltere gümrük yetkilileri ise Kıbrıs Türk yetkilileri tarafından vurulan ve eski 'Kıbrıs Gümrük Otoritesi' adına düzenlenen dolaşım belgelerini de kabul etmekteydiler. Buna dayanak olarak ise, Ortaklık Anlaşması'nın 5. Maddesi gösterilmekteydi. Anılan maddeye göre, 'Akit taraflar arasındaki ticarete ilişkin kurallar Kıbrıs vatandaşları ve şirketleri arasında ayrımcılık yapılmasına yol açmayacak'tı.

1983 yılında KKTC'nin ilanının ardından, Kıbrıs Cumhuriyeti hükümeti gümrük mühürlerini değiştirdiğini ve bundan böyle, Ortaklık Anlaşması hükümleri çerçevesinde gerçekleşecek olan ticarete bu mühürlerin uygulanacağını Topluluk Üyesi devletlere bildirmiştir. Bunun üzerine Konsey ve Komisyon, yeni mühürlerin üye ülkeler tarafından kabul edilebileceğini belirtmesin karşın, Kıbrıs Türk yetkilileri tarafından kullanılan

mühürlerin iptal edileceğine karar vermemiştir. Ancak, Komisyon'un tarım ile ilgili Genel-Müdürlük direktörü Guy Legras, 5 Aralık 1989 tarihinde üye ülkelerin daimi temsilcilerine bir yazı göndererek Kıbrıs ile ilgili olarak kabul edilecek belgeleri düzenlemeye münhasıran Kıbrıs Cumhuriyeti yetkililerinin hakkı olduğunu belirtmiştir.

Anılan yazı üzerine, KKTC'den narenciye ürünleri ithal eden iki Hollanda kökenli şirket, ilgili yazıya karşı AET Antlaşması'nın 173(2) maddesi tahtında (yeni AT-A 230(4)) iptal davası açmıştır.

ATAD, 13 Haziran 1991 tarihinde verdiği kararda, ortada dava konusu olabilecek bir 'karar'ın yokluğundan bahisle, davayı reddetmiştir. Mahkeme'nin kararı sonrasında, üye ülkeleri bağlayıcı bir Komisyon kararından sözedilemeyeceği cihetle, İngiltere ve Almanya, Kıbrıs Türk Yetkililerinin düzenlediği dolaşım belgelerini (EUR.1) kabul etmeye devam etmiştir.

21 Mayıs 1992 tarihinde, SP Anastasiou (Pissouri) Limited ve 12 diğer Kıbrıslı Rum narenciye üretici ve ihracatçısı; Topluluk hukukunun öngördüğü resmi otoritelerin belgeleri olmaksızın, Kuzey Kıbrıs'tan tarım ürünleri ithalatına izin vermelerini içeren işlemleri için İngiltere Tarım, Balıkçılık ve Gıda Bakanlığı'na (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food) İngiltere Yüksek Mahkemesi önünde dava açmıştır.

Mahkeme, Ortaklık Anlaşması ile ilgili maddelerin yorumu için Davayı önkarar prosedürü çerçevesinde ATAD'a göndermiştir. Anılan davada ATAD, Ortaklık Anlaşmasına ekli Menşé Protokolu'nda (Origin Protocol) yer alan "ihracatçı devletin gümrük yetkilileri" hükmünü yorumlamaya davet edilmiştir. Önkarar prosedürü sırasında İngiltere ve komisyon, Ortaklık Anlaşması hükümlerinin Kıbrıs'ın fiili bölünmüşlüğü ile birlikte değerlendirilmesi gerektiğini ve Adanın bütün topluluğunun çıkarlarına adil bir biçimde hizmet edecek şekilde yorumlanması gerektiğini ileri sürmüştür. İngiltere ve Komisyon'a göre bu durum, KKTC'ni bir devlet olarak tanınması anlamına da gelmez. Ancak ATAD bu iddiaları kabul etmemiş ve uluslararası topluluk tarafından kabul edilmemiş bir oluşum tarafından (KKTC) ısdar edilmiş dolaşım belgelerinin Menşé Protokolu ile oluşturulan sistemin özüne aykırı

olacağı kararına varmıştır.

ATAD, kararında devamla Bitki Sağlık Belgesi (Phytosanitary Certificate) konusuna da değinmiştir. Buna göre, Bitki Sağlık Direktifi (Plant Health Directive) çerçevesinde, anılan belgenin aranmasının nedeninin bitkilere zarar veren organizmalardan korunması olduğunu ve bu sistemin, devletler tarafından yasal olarak yetkilendirilmiş uzmanlar tarafından yapılmasını ve yine ilgili ihracatçı devlet tarafından Bitki Sağlığı Belgesi ile güvence altına alınmasını öngördüğünü, böylelikle de üye ülkeler ve Topluluk tarafından tanınmayan otoritelerin verdiği bu tür belgelerin Direktifin amaçladığı işbirliğini gerçekleştirmeye olanak vermediğini ifade etmiştir. Mahkeme, bu belgelerin KKTC gibi tanınmamış bir oluşum (entity) tarafından verilmesi durumunda bulaşıcı hastalık taşıyan bitkiler veya doğru olmayan veya sahtelenmiş belgeler konusunda ithalatçı devletin araştırma başvurusunda bulunmasının olanaksız olduğunu belirtmiştir. Bu görüşler ışığında, Mahkeme, Direktifte geçen “yetkili otoriteler” teriminin münhasıran Kıbrıs Cumhuriyeti tarafından bu tür belgeleri ısdar etmeye yetkili kılınmış otoriteleri anlattığını ortaya koymuştur.

ATAD’ın yorumu sonucunda İngiltere Yüksek Mahkemesi de Kıbrıs’dan ithal edilecek patates ve narenciye ürünlerinin Kıbrıs Cumhuriyeti tarafından yetkilendirilmiş otoritelerin düzenlediği belgeleri taşıması gerektiğine karar vermiştir. Kararın hemen ertesinde, Komisyon üye ülkelerin yer aldığı çeşitli komiteleri kararın etkileri konusunda bilgilendirmiştir. Almanya da, anılan karar ışığında, 5 Temmuz 1994 tarihinden itibaren artık KKTC yetkililerinin düzenlediği belgelerle ithalatın yapılamayacağına karar vermiştir.

ATAD, resmi olarak KKTC’den ithal edilecek ürünlere ambargo koymamıştır. Ancak verdiği kararın sonuçları, pratik olarak Kuzey Kıbrıs’tan Avrupa Topluluğu’na mal ihracatını ekonomik olarak olanaksız hale getirmiştir. KKTC’den Avrupa Topluluğu’na ihraç edilecek olan ürünlere geçerli bir EUR.1 dolaşım belgesi olmaksızın ihracat yapmak yine de ihracat yapmak mümkündür. Bu durumda ürünler üçüncü ülkelerden yapılmış ithalat kabul edileceği için, Topluluğun bu tür mallara uyguladığı % 3 ile %32 arasında değişen vergiye oranına tabi olacaktır.

ATAD'ın verdiği kararın sonucu olarak, EUR.1 dolaşım belgesi alamayan tekstil sektörü çökmüş ve yüzlerce küçük işletme kapılarına kilit vurmak zorunda kalmıştır. Diğer yandan, geçerli bir Bitki Sağlığı Belgesi (Phytosanitary Certificate) alamayan tarımsal ürün sahipleri de ihracat yapamamış ve ekonomik olarak büyük sıkıntıya girmiştir.

ATAD kararının yarattığı sonuçlardan kaçınmak amacıyla, Avrupa Birliği'ne yapılacak ihracatlar için bir çıkış yolu olarak, ihracatın Türkiye üzerinden yapılması yöntemi gündeme gelmiştir. Bu itibarla, Kuzey Kıbrıs'tan narenciye ve patates yüklenen gemiler önce Türkiye limanlarına (Mersin) uğruyor ve burada 24 saatten kısa bir süre kaldıktan sonra, Türkiye'deki yetkililer tarafından denetlenip Bitki Sağlığı Belgesi veriliyordu. Bitki Sağlığı Belgesi'nde malların menşe ülkesi "Kıbrıs" olarak gösteriliyordu. Bu uygulama ile İngiltere'ye yalnızca iki kargo mal gönderilebildi. Uygulamadan kısa bir süre sonra, yukarıda sözüedilen ilk davayı açan Anastasiou ve diğerleri, İngiliz yüksek mahkemesine başvurarak uygulamanın engellenmesi için Emir talebinde bulunmuştur. Patates dışında kalan ürünler için talep edilen Emir reddedilmiştir. Bunun üzerine Davacılar, konuyu İngiltere'nin en yüksek mahkemesine, House of Lords'a taşımıştır. Mahkeme, dava hakkındaki işlemleri durdurarak, Bitki Sağlığı Direktifi (Plant Health Directive) ile ilgili bazı konuları yorumlamak üzere, AT-A'nın 117. maddesi (yeni 234. madde) tahtında ön karar amacıyla ATAD'a havale etmiştir.

ATAD'a sorulan sorular temel olarak iki başlık altında toplanabilir: a) Bitki Sağlığı Direktifi altında, Topluluk üyesi olmayan menşe ülke tarafından değil ama yine Topluluk üyesi olmayan ve menşe ülke de olmayan başka bir ülke yetkilileri tarafından verilen Bitki Sağlığı belgeleriyle bitkisel ürünlerin Topluluğa girmesine izin verilebilir mi? b) İthalatçı Topluluk üyesi, bitkilerle verilen belgelerin Direktifte öngörülen koşullara uygun olup olmadığını araştırırken, bitkisel ürünlerin menşe ülkesi tarafından niye verilmediğine ilişkin sebepleri dikkate almak zorunda mıdır?

ATAD, 4 Temmuz 2000 tarihinde vermiş olduğu kararda, Topluluğa üye ülkelerin, menşe ülke yerine, Topluluğa üye olmayan nakliyeciler tarafından verilmiş Bitki Sağlığı Belgesi taşıyan bitkisel ürünlerin topluluğa aşağıdaki koşullarda kabul edileceğine hükmetmiştir:

1. Topluluğa ihraç edilmeden önce, ürünlerin denetimlerin yapıldığı ülke sınırları içerisine ithal edilmesi,
2. Ürünlerin bu ülkede uygun denetimlerin yapılmasına olanak tanıyacak yeterli koşullarda ve zamanda kalması,
3. Bu ürünlerin, ancak menşe ülkede yerine getirilebilecek özel koşullara tabi olmaması.

Mahkeme devamlı, İthalatçı Topluluk üyesinin, bitkilerle verilen belgelerin Direktifte öngörülen koşullara uygun olup olmadığını araştırırken, bitkisel ürünlerin menşe ülkesi tarafından niye verilmediğine ilişkin sebepleri dikkate almak zorunda olmadığı yönünde görüş belirtmiştir.

Bu görüş ışığında KKTC’de üretilen bitkisel ürünlerin Topluluk üyesi ülkelere ihracatı teorik olarak mümkün olmasına karşın, Türkiye üzerinden yapılacak ihracatın yükleyeceği maliyetler ve Ortaklık Anlaşması’nda yer alan özel gümrük indirimlerinden yararlanmama, bu ürünlerin Topluluk pazarındaki rekabet şansını olumsuz etkilemiştir.

ATAD kararları ile yaratılan durum, 1 Mayıs 2004 tarihine kadar devam etmiştir. 16 Nisan 2003 tarihinde Atina’da imzalanan ve 1 Mayıs 2004 tarihinde yürürlüğe giren Katılım Antlaşma’sına ekli 10. Protokol ile KKTC AB nezdine yeni bir statü kazanmıştır. Protokol’de KKTC topraklarından, “Kıbrıs Cumhuriyeti hükümetinin etkin kontrol uygulamadığı Kıbrıs Cumhuriyeti bölgeleri” olarak sözedilmektedir. Bu bölgelerde acquis’nin uygulaması askıya alınmıştır. Komisyon’un önerisi ve Konsey’in işbirliğiyle bu topraklarda acquis’nin uygulanması söz konusu olabilecektir.

İlgili 10 Numaralı Protokol, “Kıbrıs Cumhuriyeti hükümetinin etkin kontrol uygulamadığı Kıbrıs Cumhuriyeti bölgeleri”nde ekonomik gelişmenin sağlanması için önlemler alınabileceğini ortaya koymuştur. Bu bağlamda AB Konseyi, verilen yetkiyi kullanarak “Yeşil Hat Tüzüğü” olarak da anılan KKTC toprakları ile Kıbrıs Cumhuriyeti

arasında mal, hizmet ve kişilerin dolaşımı konusunu düzenleyen tüzüğü 29 Nisan 2004 tarihinde kabul etmiştir. Söz konusu Tüzük 17 Şubat 2005 tarihinde tadil edilmiştir. Tüzük uyarınca Kıbrıs Cumhuriyeti'ne ihraç edilecek ürünler için gerekli belgeler Kıbrıs Türk Ticaret Odası tarafından verilecektir. Bu ürünler, herhangi bir gümrük vergisine veya eş etkili mükellefiyete tabi olmayacaktır.

**Kaynakça:**

Talmon, Stefan: "The Cyprus Question before the European Court of Justice", European Journal of International Law, Vol. 12, No. 4., 2001, s. 727-750.

Aydın, Çiğdem: Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin AB'ne Tam Üyeliğininin Yaratacağı Sorunlar, Yayınlanmamış Master Tezi, Bursa: Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uludağ Üniversitesi, 2002.

Tanlak, Pınar: Kıbrıs-AB İlişkilerinin Gelişimi ve KKTC Ekonomisi Açısından Değerlendirilmesi, Yayınlanmamış Master Tezi, Ankara: Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara Üniversitesi, 2002.

Demirel, Havva: Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyeliği ve Kıbrıs Problemi, Yayınlanmamış Master Tezi, Isparta: Sosyal Bilimler Enstitüsü, TC Süleyman Demirel Üniversitesi, 2003.

Çakar, Filiz Yıldız: Avrupa Birliği- Kıbrıs İlişkileri ve Kıbrıs Sorunu, Yayınlanmamış Master Tezi, Ankara: Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara Üniversitesi, 2002.

Kıbrıs ve Geleceđi, Ekonomi-Politik Bir Tartışma, ed. İrfan Kalaycı, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2004.

Cyprus and European Union Membership, Important Legal Documents, ed. Alecos Markides, Nicosia: Press and Information Office, Republic of Cyprus, 2002.

Özersay, Kudret: “Avrupa Birliği Normları ve AİHM Kararları Çerçevesinde Kuzey Kıbrıs”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt: 3, No: 2, Bahar-2004, s. 49-64.