

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ İLE MÜCADELEDE HAVACILIK VERGİLERİ

Tuğçe AKDEMİR*
Araştırma Makalesi

Öz

İklim değişikliği, içinde bulunduğumuz yüzyılın en önemli küresel zorluğunu bize göstermektedir. Paris Anlaşması ile küresel ısınmanın 2 derecenin olabildiğince altına düşürülmesi hedeflenmiş olsa da havacılık sektörü, küresel sera gazı emisyonlarının yaklaşık %2,5'ine denk gelmektedir. Şu an için örneğin demiryolu taşımacılığı havacılık sektörüne oranla daha fazla vergilendirilmektedir. Ancak iklim değişikliği ile mücadele hedeflerine ulaşmak için havacılık dâhil olmak üzere her sektör, "kirlenen öder ilkesi" temel alınarak emisyonların azaltılmasına katkıda bulunmalıdır. Karbon fiyatlandırması, karbon (CO2) emisyonlarını azaltmanın uygun bir maliyetli yolu olabilirken; havacılık sektöründe uygulanacak bir iklim vergisi ile iklim değişikliği ile mücadelede önemli adımlar atılabilecektir.

Anahtar Kelimeler: Havacılık, Karbon (CO2) Emisyonu, Bilet Vergisi, Katma Değer Vergisi, Uçak Akaryakıt Vergisi.

Aviation Taxes in European Union to Fight Against Climate Change

Abstract

Climate change shows us that is one of the most important global challenges of this century. Although the Paris Agreement aims to limit global warming to well below 2 degrees, the aviation industry accounts for approximately 2.5% of global greenhouse gas emissions. Currently for example, rail transport is taxed more than the aviation sector. However, in order to reach the goals fighting against climate change, it must be ensured that all sectors, including aviation, contribute to

* Arş. Gör. Dr., Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi/Mali Hukuk Anabilim Dalı, takdemir@ankara.edu.tr, ORCID: 0000-0003-4520-6929.

Makalenin Gönderilme Tarihi: 22/01/2020 Kabul Edilme Tarihi: 13/03/2020

reducing emissions based on the “polluter pays principle”. Carbon pricing can be a cost-effective way to reduce carbon (CO2) emissions; a climate tax to be applied in the aviation sector will be also able to have important steps taken in the fight against climate change.

Keywords: Aviation, Carbon (CO2) Emissions, Ticket (Air Passenger) Tax, Value Added Tax, Kerosene Tax.

Giriş

Günümüz dünyasında, havacılık sektörü birçok temel işlevi yerine getirmektedir. Bir taraftan ekonomik büyümeyi ve kültürel değişimi kolaylaştırırken; diğer taraftan, etkili bir uluslararası ulaşım aracı olup birçok istihdam yaratmaktadır. Bu sebeple, havacılığın sürdürülebilir gelişimi için faydaları ve etkileri dikkatlice değerlendirilmelidir.

İklim değişikliği ise geçmişten günümüze zamanımızın en belirleyici sorunu olmuştur. Bu kapsamda kamu ve özel ekonominin, zarara uğramaması için uluslararası havacılık da dâhil olmak üzere sera gazı emisyonlarını üreten tüm sektörler tarafından yeterli önlemler alınmalıdır. İşte bu sebeple havacılık sektörünün de sürdürülebilir kalkınma hedeflerine¹ ulaşabilmesi adına iklim değişikliği ile mücadeleye önemli ölçüde katkıda bulunması gerekmektedir.

İçinde bulunulan zamanın gereklerine göre hükümetler bu konu hakkında yıllar içinde çeşitli vergi türleri geliştirmiş ve uygulamaya koymuştur. Gelirin elde edilmesi öncelikli amaç iken; çevre dostu davranışların teşvik edilmesi ya da kalkınma hedefleri doğrultusunda fonlar yaratılması diğer amaçlar arasında yer almıştır. Havacılık sektöründe ise adeta kendine özgü bir vergi rejimi oluşturulmuştur. Örneğin, uçak biletleri, genellikle ya katma değer vergisinden (KDV) muaf ya da sıfır oranlı olup (iç hat (*domestic*) uçak biletleri çoğunlukla KDV'ye tabi tutulmuştur.); uçak akaryakıtlarından özel tüketim vergisi veya KDV alınmamıştır.²

¹“Sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşabilmek adına kirleten öder ilkesinin haricinde kirliliğin hiç olmaması, enerji üretiminde ve tüketiminde kirlenmenin veya iklim değişikliğine yol açacak unsurların öncelikle engellenmesi temel alınmalıdır.” Çağıl Süt Göker, *Sürdürülebilir Çevre Hedefinde Enerjinin Vergilendirilmesi*, (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2019), 99-101.

² Government of Netherlands, “*Dutch Government Tables National Flight Tax Bill*,” Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, <https://www.government.nl/latest/news/2019/05/14/dutch-government-tables-national-flight-tax-bill>.

Buna göre çalışmanın başlıca amacı, Avrupa havacılık vergisi ile karbon fiyatlandırma sistemini havacılık sektöründe tartışmak olmuştur. Öncelikle, Avrupa Birliği'nin (AB) havacılık sektörüne yaklaşımı ve havacılığın çevresel faktörlerini etkileyen iklim değişikliği ile mücadele yolları açıklanacak; daha sonra havacılık vergileri kapsamında bilet vergileri (ticket taxes), KDV, uçak akaryakıt vergisi, gürültü ve emisyon harçları ile uçak kargosu vergileri ayrıntılandırılacaktır. Son olarak havacılık sektöründe iklim değişikliği ile mücadelede yeşil vergiler olarak da bilinen yeni bir iklim vergisinin getirilmesi tartışılarak AB hukukuna ve ekonomisine olası etkiler değerlendirilecektir.

I. Avrupa Birliği'nde Havacılık Sektörü ve Çevresel Etkileri

1. Genel Olarak

AB ekonomisi ve istihdamına büyük oranda katkı sağlayan ve stratejik açıdan önem taşıyan Avrupa havacılık sektörü, Avrupa ekonomisinin en iyi performans gösteren araçlarından biri olup dünya lideri bir endüstri haline gelmiştir. Her yıl 900 milyon kadar hava yolcusu, dünya pazarının üçte birini oluşturan AB üzerinden ve içinden seyahat etmekte; sektör, 5 milyona yakın iş kollarını desteklemekte ve Avrupa gayri safi yurt içi hasılasına yaklaşık 300 milyar avro ya da %2,1 oranında katkıda bulunmaktadır.³

Başta 2008 ve 2009 yılları olmak üzere ekonomik krizlere rağmen⁴, AB'de uzun vadede küresel hava taşımacılığının 2030 yılına kadar yılda ortalama %5 oranında artış göstermesi beklenmektedir. Bu sebeple ortak AB havacılık politikası, Avrupa'yı dünya genelinde en güvenli havaalanı yapmayı amaçlamakta; Avrupa Komisyonu ise, sektörün ekonomik potansiyelinden tam anlamıyla yararlanabilmek için, önemli birçok konu üzerinde çalışmaya devam etmektedir.⁵

Bu kapsamda 7 Aralık 2015 tarihinde Avrupa Komisyonu, Avrupa'nın ekonomisini, sanayi tabanını ve küresel liderlik pozisyonunu güçlendirmek

³ European Commission, "Air", Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, https://ec.europa.eu/transport/modes/air_en.

⁴ "AB hava yolu işletmelerinin 2008 krizi dolayısıyla uğradıkları toplam zarar 16,8 milyar dolar iken; 2009 yılında ise bu zarar, 11 milyar dolar olmuştur." Deniz Servantie, AB'den Yeni Havacılık Stratejisi: Daha Rekabetçi Bir Avrupa'ya Doğru, *İKV Değerlendirme Notu*, 173 (2016): 3.

⁵ European Commission, "Air", Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, https://ec.europa.eu/transport/modes/air_en.

için Avrupa Havacılık Stratejisini kabul etmiştir.⁶ Stratejiye göre politika önerileri aşağıdaki unsurları içermektedir. Bunlar:⁷

- Güçlü bir dış havacılık politikası oluşturmak,
- Hava ve yer hizmetlerinde büyüme sınırlarına karşı mücadele etmek,
- Yüksek AB standardını muhafaza etmek: Bu kapsamda Enerji Birliği ve İklim Değişikliği politikasına katkıda bulunmak.
- Yenilikçi, yatırıma ve dijital teknolojilere yönelik politikalar oluşturmaktır.

Avrupa Havacılık Stratejisi, havacılığın çevresel etkisini iyileştirmeyi amaçlamaktadır. Havacılığın temel çevresel etkileri uçak gürültüsü ve uçak emisyonlarıdır. Uçak gürültüsü, büyük ölçüde hava alanları ile çevresindeki alanları olumsuz yönde etkilerken; uçak emisyonları, hem hava kalitesi hem de iklim üzerindeki küresel sonuçları sebebiyle çeşitli yan etkilere sahip olabilmektedir.⁸

İşte bu sebeple havacılığın çevresel ayak izini azaltmak ve iklim değişikliğine karşı mücadeleye katkıda bulunmak için sürdürülebilir bir şekilde geliştirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, bir dizi eylem planı açıklanmış olup aşağıdaki başlıklar halinde sıralanmıştır. Bunlar:⁹

- AB hava taşımacılığı sektörünün çevresel performansını izleyen “Avrupa Havacılık Çevre Raporu” nun yayınlanması.

⁶ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, An Aviation Strategy for Europe, COM(2015) 598 final, Brüksel, 07.12.2015, Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-598-EN-F1-1.PDF>.

⁷ European Commission, An Aviation Strategy for Europe, Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, https://ec.europa.eu/transport/modes/air/aviation-strategy_en#package_detail; European Commission Press Release, Commission Presents a New Aviation Strategy for Europe, Brüksel, 07.12.2015, Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_15_6144/IP_15_6144_EN.pdf.

⁸ EUR-Lex. Directive 2002/49/EC of the European Parliament and of the Council of 25 June 2002 relating to the Assessment and Management of Environmental Noise, OJ L189/12, 18.07.2002; Regulation (EU) No 598/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on the Establishment of Rules and Procedures with regard to the Introduction of Noise-Related Operating Restrictions at Union Airports within a Balanced Approach and Repealing Directive 2002/30/EC, OJ L173/65, 12.06.2014

⁹ European Commission, Air- Environment, Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, https://ec.europa.eu/transport/modes/air/environment_en.

- Karbon (CO2) emisyonlarını incelemek için küresel piyasa tabanlı mekanizma geliştirilmesi adına Uluslararası Sivil Havacılık Teşkilatı (*International Civil Aviation Organization- ICAO*) ile çalışılması.
- Yenilikçi “yeşil” teknolojiler için araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin desteklenmesi.
- Tek Avrupa Hava Sahasının (*the Single European Sky*) tamamlanması.¹⁰
- AB'nin önemli yabancı ortaklarıyla birlikte dünya çapında havacılık ile ilgili yeşil politikaların teşvik edilmesine yardımcı olması gereken ikili ve kapsamlı havacılık anlaşmaları için şartların oluşturulması.
- AB emisyonlarını azaltmak için mekanizmaların hazırlanmasıdır.

¹⁰ “AB Komisyon’u, hava trafiği yönetiminin İç Pazarın sorunsuz çalışması ilkesine uygun hale getirilmesini ve tek bir Avrupa Hava Sahasının oluşturulmasını sağlamak için acil önlemlerin alınması gerektiğini düşünmektedir. Hava sahası yoğunluğu, böyle bir eylemin gerekli olduğuna dair en belirgin işaretlerden biridir. Avrupa uçuşlarındaki çoğu gecikmeler çoğunlukla sıkışık hava sahası ve altyapıdan sorunlarından kaynaklanmaktadır. İşte bu sebeple Avrupa genelinde tıkanıklığın giderilmesi ve kriz durumlarının önlenmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda, Komisyon hava sahasının kolektif yönetimi gerektirdiğini düşündüğü için yeniden yapılanma için aşağıdaki önlemleri alacaktır:

- Ulusal sınırlara bakılmaksızın sektörler alt bölümlere ayrılacak (*intra-EU flights*) ve güzergâhlar oluşturulacaktır. Bu durum, hava sahasının daha verimli kullanılmasına izin verecektir.
- Yeni jeopolitik gerçekler dikkate alınarak tutarlı ve verimli bir çerçevenin parçasını oluşturan sivil ve askeri kullanıcılar arasındaki hava sahası bölünecektir.

2004 yılından bu yana AB, Birlik içindeki hava trafik idare sisteminde etkinlik kazanarak karar alma sürecini hükümetler arası uygulamadan AB çerçevesine taşımıştır. AB'nin bu konu hakkındaki temel hedefi, sürdürülebilir hava trafiğinin büyümesi ve operasyonları ile en güvenli, en düşük maliyetli ve uçuş açısından en verimli ve havacılık çevresel ayak izini azaltmak için çevre dostu koşullar altında Avrupa'daki hava trafik idare sisteminde reform yapmaktır.

Hava seyrüsefer hizmetlerinin sağlanmasına ilişkin hükümler, hava sahasının organizasyonu ve kullanımı ile Avrupa hava trafik idare sisteminin işlerliğine ilişkin olmak üzere Tek Avrupa Hava Sahasının yasal çerçevesi 549/2004, 550/2004, 551/2004 ve 552/2004 sayılı dört temel Tüzükten oluşmaktadır. 2004 yılında kabul edilen dört Tüzük (Tek Avrupa Hava Sahası-I Paketi), Avrupa'da hava trafik idare sisteminin (Tek Avrupa Hava Sahası-II Paketi) genel performansını (ekonomik, finansal, çevresel) artırmayı amaçlayan 1070/2009 sayılı Tüzüğü ile 2009 yılında revize edilmiş ve genişletilmiştir. Tek Avrupa Hava Sahasının genel hedefleri, birbiriyle ilişkili beş unsurdan oluşan bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştirilecektir. Bunlar: performansa dayalı düzenleyici çerçeve, güvenlik sütunu, teknolojik katkılar, insan faktörü ve havaalanı altyapısının en iyi seviyeye getirilmesidir.” European Commission, “*Air- Single European Sky*”, Erişim Tarihi: Şubat 28, 2020, https://ec.europa.eu/transport/modes/air/ses_en.

Havacılık sektöründen kaynaklanan emisyonlar doğrudan, AB'nin toplam sera gazı emisyonlarının yaklaşık %3'ünü ve küresel emisyonların %2,5'ini oluşturmaktadır. Uluslararası havacılık sera gazı emisyonları yıllar içinde hızla artış gösterdiği için kabul görmüş hedeflere ulaşabilmek adına AB bu alanda çok yönlü çalışmaya başlamış; çeşitli düzenlemeler getirmiştir.¹¹ Bu kapsamda üç alanda harekete geçilmiştir. Bunlar:¹²

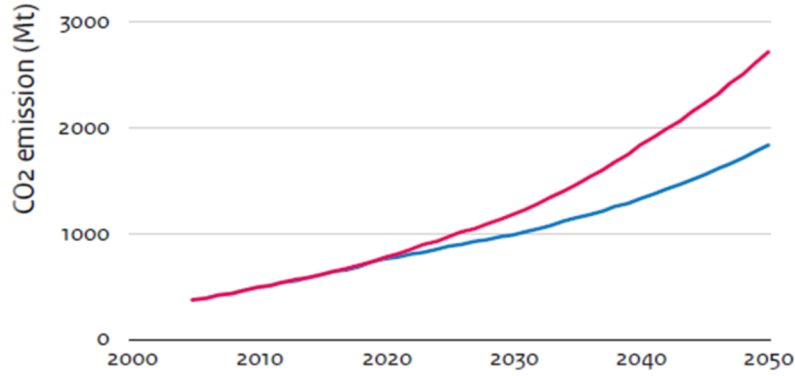
- Daha yeşil bir teknoloji geliştirmek,
- Avrupa Hava Trafik İdare Sisteminin modernize etmek ve
- Havacılık sektöründe piyasa tabanlı ölçüleri (AB Emisyon Ticaret Sistemi ve Uluslararası Havacılık için Karbon Dengeleme ve Azaltma Programını (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme-CORSIA*) belirlemektir.

2020 yılına gelindiğinde, küresel uluslararası havacılık emisyonlarının 2005 yılına göre yaklaşık %70 daha yüksek olduğu görülürken; ICAO'ya göre, 2050 yılına kadar bu oranın %300-700 oranında artacağı tahmin edilmektedir.¹³ Aşağıdaki grafik, yıllar içinde uluslararası havacılıktan kaynaklanan artan sera gazı emisyonlarını bize göstermektedir.

¹¹ EUR-Lex. Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community and Amending Council Directive 96/61/EC, OJ L275/32, 25.10.2003; Regulation (EU) No 421/2014 Amending Directive 2003/87/EC Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community, in view of the Implementation by 2020 of an International Agreement Applying a Single Global Market-Based Measure to International Aviation Emissions, OJ L129, 30.04.2014; EUR-Lex. Directive 2008/101/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 Amending Directive 2003/87/EC so as to Include Aviation Activities in the Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community, OJ L8/3, 13.01.2009; Regulation (EU) 2017/2392 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2017 Amending Directive 2003/87/EC to Continue Current Limitations of Scope for Aviation Activities and to Prepare to Implement a Global Market-Based Measure from 2021, OJ L350/7, 29.12.2017

¹² European Commission, "*Air- Environment*", Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, https://ec.europa.eu/transport/modes/air/environment_en.

¹³ Aviation Emissions Growing Fast, Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation_en#tab-0-0.



Grafik 1. Uluslararası Havacılıktan Kaynaklanan Karbon Emisyonu

Kaynak: “Aviation Taxes in Europe”, (Conference Paper for the Netherlands’ Conference Carbon Pricing and Aviation Tax, The Hague, the Netherlands, Haziran 20-21, 2019) Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, <https://www.aviatax2019.nl/#home>.

Şu anda havacılığın dış iklim etkilerini araştıran ve kurallar koyan, aşağıda açıklanacak olan “AB Emisyon Ticareti Sistemi” ve ICAO’nun kurduğu “CORSIA” olarak piyasa tabanlı iki mevcut politika aracı bulunmaktadır.

2. Avrupa Birliği Emisyon Ticareti Sistemi

“AB Emisyon Ticareti Sistemi”, AB’de enerji ve ısı, sanayi ile havacılık sektörlerinden kaynaklanan sera gazı emisyonlarını, “maliyet etkin (*cost effective*)” bir şekilde azaltmak için kullanılan bir iklim politikası aracıdır. Kyoto Protokolü çerçevesinde ve Mart 2000 tarihinde yayınlanan Yeşil Rapor (*Green Paper*) ile şekillenerek AB tarafından uluslararası azaltıcı taahhütler bağlamında AB Emisyon Ticareti Direktifi¹⁴ ile kurulmuş ve 1 Ocak 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu sistem düzenlenen kuruluşlar için bir miktar emisyon karşılığı şeklinde, örtülü sera gazı

¹⁴ EUR-Lex. Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community and Amending Council Directive 96/61/EC (Text with EEA relevance), OJ L 275/32, 25.10.2003

emisyona ilişkin toplam sınırın belirlendiği “Emisyon Üst Sınırı ve Ticareti Sistemleri (*Cap and Trade System*)” yaklaşımına dayanmaktadır. 2009 yılında kabul edilen iklim ve enerji paketinin bir parçası olarak, AB’nin 2020 yılı sera gazı azaltma taahhüdünü yerine getirmesine yardımcı olmak ve emisyon oranına katkıda bulunmak amacıyla 2003 Emisyon Ticareti Direktifi revize edilerek yeniden düzenlenmiştir.¹⁵ Son olarak “maliyet etkin (*cost effective*)” emisyon azaltımı ve düşük karbonlu yatırımların geliştirilmesi adına 14 Mart 2018 tarihinde bir değişiklik daha yapılmış ve 2018/410 sayılı Direktif yayınlanmıştır.¹⁶

AB Emisyon Ticareti sistemi birinci (2005-2007) ve ikinci (2008-2012) ticaret dönemlerine kıyasla daha geniş bir kapsama sahip olmuştur. Bu değişiklikler, AB Emisyon Ticareti Sisteminin üçüncü ticaret dönemine (2013-2020) girdiği 2013 yılına yansımıştır. Dördüncü ticaret döneminde (2021-2030) ise 2030 yılında, 2005 emisyon seviyelerine göre %43 oranında bir azalma sağlanması ve 2021 yılından itibaren AB Emisyon Ticareti Sistemi sınırına uygulanan yıllık doğrusal azaltma faktörünün %2,2’ye yükselmesi beklenmektedir.¹⁷

Havacılık sektörü, 2012 yılından beri AB Emisyon Ticareti Sisteminin bir parçası olmuştur. Bu açıdan AB Emisyon Ticareti Sistemi, tüm AB üye devletlerinin ve Avrupa Ekonomik Alanında (İzlanda, Lihtenştayn ve Norveç) olan ülkelerin hava sahasını kapsamaktadır. Bununla birlikte AB, ICAO havacılık emisyonlarını azaltmaya yönelik küresel bir önlem geliştirilmesini desteklemek amacıyla, Avrupa Ekonomik Alanı içindeki uçuşlarla ilgili yükümlülüklerini 2012-2016 yılları için sınırlandırmıştır. Ancak Ekim 2016 tarihinde, ICAO’nun kurduğu CORSIA kapsamında alınan kararlar doğrultusunda, AB Emisyon Ticareti Sistemi Direktifi 2017 yılında değiştirilerek, emisyon sınırlamasına ilişkin Avrupa Ekonomik Alanı içindeki uçuşlarla ilgili sürelerin sınırlandırılması 31 Aralık 2023 tarihine kadar uzatılmıştır.¹⁸

¹⁵ EUR-Lex. Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council Amending Directive 2003/87/EC so as to Improve and Extend the Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Scheme of the Community, OJ L 140/63, 05.06.2009.

¹⁶ EUR-Lex. Directive (EU) 2018/410 of the European Parliament and of the Council of 14 March 2018 Amending Directive 2003/87/EC to Enhance Cost-Effective Emission Reductions and Low-Carbon Investments, and Decision (EU) 2015/1814 (Text with EEA relevance), OJ L 76/3, 19.03.2018

¹⁷ EU Emissions Trading System (EU ETS) Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en#tab-0-0.

¹⁸ European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council Report on the Functioning of the European Carbon Market, COM(2019) 557 final, Brüksel, 31.10.2019

Sistem şu ana kadar havacılık sektörünün karbon ayak izinin yılda 17 milyon tondan fazla azaltılmasına ve emisyon oranlarının %99,5'inin indirilmesine katkıda bulunmuştur.

AB Emisyon Ticareti Sistemi gibi piyasaya dayalı önlemlere ek olarak, Hava Trafik İdare Sistemi teknolojilerinin, prosedürlerinin ve sistemlerinin modernizasyonu ve geliştirilmesi gibi operasyonel önlemler de havacılık emisyonlarının azaltılmasına katkıda bulunmaktadır.¹⁹

3. Uluslararası Havacılık için Karbon Dengeleme ve Azaltma Programı (CORSIA)

CORSIA, AB Emisyon Ticareti Sisteminde olduğu gibi karbon emisyonlarının etkilerini ele almakta ve izlemektedir. Ancak bu program, sistem içindeki uçuşların dış maliyetlerini AB Emisyon Ticareti Sisteminden daha az miktarda içselleştirmektedir.²⁰

Eylül-Ekim 2016 tarihinde 39. ICAO, uluslararası havacılık için Global Piyasaya Dayalı Tedbirler (*Global Market Based Measures - GMBM*) kabul ederek bu durumu Uluslararası Havacılıkta Karbon Dengeleme ve Azaltma Programı olarak adlandırmıştır.²¹ Uluslararası Sivil Havacılık Teşkilatı Konseyi, Uluslararası Havacılık için Karbon Dengeleme ve Azaltma Programı'nın uygulanması için uluslararası standartları ve önerilen uygulamaları 27 Haziran 2018 tarihinde kabul etmiştir. Yeni standartlar, tüm Uluslararası Sivil Havacılık Teşkilatı'na üye ülkelerde 1 Ocak 2019 tarihinden itibaren geçerli olacaktır. CORSIA, katılımcı devletler arasındaki hatlarda bütün uluslararası uçuşlarda uygulanmakta olup katılımcı bir Devlet ile katılımcı olmayan Devlet arasındaki uçuşlar bu durumdan muaf tutulmaktadır. Katılan Devletler arasındaki uçuşlar için hava aracı işletmecileri, temel emisyon seviyesinin üstündeki emisyonları dengelemesi gerekmektedir. Temel emisyon seviyesi, 2019 ve 2023 yılları arasında toplam emisyonların ortalamasına dayanmaktadır. Buna göre, 2020 yılından itibaren, katılmaya gönüllü olan ülkeler arasında uluslararası havacılıktan kaynaklanan emisyonları kapsayacak şekilde karbon nötr büyümeye katkı sağlanması amaçlanmıştır.²²

¹⁹ Aviation Emissions Growing Fast, Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation_en#tab-0-0.

²⁰ Jasper Faber ve Thomas Huigen, A Study on Aviation Ticket Taxes, *CE Delft*, Kasım (2018):26.

²¹ ICAO, "39th Triennial Assembly", Erişim Tarihi: Şubat 26, 2020, <https://www.icao.int/meetings/a39/Pages/default.aspx>.

²² Ellen Schep, André van Velzen ve Jasper Faber, A Comparison Between CORSIA and the EU ETS for Aviation, *CE Delft*, Aralık (2016):6.

CORSIA, 2021-2035 dönemi arasında geçerli olup üç aşamaya ayrılmıştır. Bunlar:²³

- Gönüllülük esasına dayanan pilot aşama (2021-2023);
- Gönüllülük esasına dayanan birinci aşama (2024-2027) ve
- Zorunluluk esasına dayanan ikinci aşama (2027-2035)'dir.

4. Avrupa Birliği Havacılık Sektöründe İklim Değişikliği ile Mücadelede Temel Sözleşmeler ve Anlaşmalar

AB havacılık sektöründe iklim değişikliği ile mücadele programları, temel sözleşmeler ve anlaşmalar çerçevesinde yürütülmektedir. Bunlardan ilki 1992 yılında kabul edilen ve bugüne kadar 197 ülke tarafından onaylanan Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'dir (*United Nations Framework Convention On Climate Change – UNFCCC*). Sözleşme ile sanayileşmiş ve gelişmiş ülkelere, sera gazı emisyon seviyelerini stabilize etmeleri yönünde bağlayıcı olmayan yükümlülükler tanımlanmıştır.

Daha sonra tarafların sera gazı salınımlarını azaltmak, küresel sıcaklık artışlarını ve iklim değişikliğini sınırlandırmak ve etkileriyle başa çıkmak için sadece gelişmiş ülkeleri yasal olarak bağlayan ve emisyon azaltma hedefleri getiren, 1997 yılında Kyoto'da gerçekleştirilen ve 2005 yılında yürürlüğe giren Kyoto Protokolü kabul edilmiştir. Kyoto Protokolü Birinci (2008-2012) ve İkinci (2013-2020) Yükümlülük Dönemi olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Birinci dönemde toplam sera gazı emisyonlarının 1990 düzeyinin %5 altına indirilmesi öngörülmüş; ikinci dönem, katılımcı ülkelerin sera gazı emisyonlarını 1990 yılına göre en az %18 oranında azaltmasını taahhüt ettiği Doha değişikliği kapsamında yer almıştır. AB ise, bu dönemde emisyonlarını 1990 seviyelerinin %20 altına düşürmeyi taahhüt etmiştir.

Diğer taraftan gelişmiş-gelişmekte olan ülke ayrımı yapılmadan tüm ülkeleri kapsayan ve yeni küresel iklim değişikliği Anlaşması olan onaylanması, uygulanması ve 2020'de yürürlüğe girmesi planlanan 2015 yılında Paris'te gerçekleştirilen Paris Anlaşması kabul edilmiştir. Anlaşma, küresel sera gazı emisyonlarının %55'ini oluşturan ve tüm AB üye

²³ICAO, "*Environment*", Erişim Tarihi: Şubat 26, 2020, https://www.icao.int/Meetings/CORSIAHQ18/Documents/1_1_Introduction_to_CORSIA_and_A39-3.pdf.

devletlerini içeren en az 55 taraf ülkenin anlaşmayı onaylaması sonucunda, 4 Kasım 2016 itibarıyla yürürlüğe girmiştir. Buna göre Anlaşma, küresel ısınmayı endüstriyelleşme öncesi döneme kıyasen 2 derecenin olabildiğince altında tutulmasını öngören bir eylem planı ile dengeli bir sonuç sunmaktadır.²⁴

Ancak bu durum, politikaların düzenli olarak gözden geçirilmesini gerektirmekte; Paris Anlaşması dahil “havacılık emisyon hedeflerine” nasıl katkıda bulunduğu devamlı olarak incelenmelidir.

II. Havacılık Vergileri

Havacılığın ülkeden ülkeye değişen kendine özgü bir mali rejimi vardır. Bir yandan, yurt dışına çıkış vergisi, alan vergisi gibi çeşitli adlarda belirli vergiler ve harçlar toplanırken²⁵; öte yandan, genellikle uçak akaryakıtı üzerinden tüketim vergisi alınmamakta; birçok ülke uluslararası uçuşlarda uçak biletlerini ya KDV’den muaf tutmakta ya da sıfır oranlı KDV uygulamaktadır.²⁶

Genel olarak vergiler, vergilendirilen mal veya hizmetin maliyetini arttırır ve talebi azaltır. Havacılık sektöründe uygulanan vergi istisnaları ve teşvikleri daha yüksek yolcu talebine, hem iş hem de katma değer bakımından kapasitesi genişleyen havacılık sektörüne ve daha fazla uçuşa neden olmaktadır. Bu sebeple vergi rejimlerinde yapılacak herhangi bir değişiklik, özellikle havacılığın öncelikli bir sektör olarak rolünü üye devletler arasında önemli ölçüde değiştireceğinden dikkatli bir şekilde analiz edilmelidir.

Örneğin, AB’de şu an için havacılık üzerinden alınan vergilerin ortalaması bilet başına 11 avro olup AB’deki tüm havacılık vergilerinin

²⁴ European Commission, “*Climate Negotiations*”, Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations_en.

²⁵ “Örneğin havacılık vergisinin olmadığı Türkiye’de, hava yolu biletlerinde; alan vergisi (yolcu servis hizmet bedeli), yakıt harcı (ilave yakıt bedeli) gibi isimler altında gelir kalemleri yer almaktadır. Ancak vergi mevzuatımızda bu isimlerin yer aldığı bir vergi bulunmamakta olup bu gelirler uçak bilet ücretine dâhil edilerek yolculardan tahsilat yapılmakta ve Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü’nün işlettiği havaalanlarında iç hat ve dış hatlara giden her bir yolcu başına sağlanan kolaylıkların ve sunulan hizmetlerin karşılığı olarak alınmaktadır.” Aydoğmuş, Mahmut, “Alan Vergisinin Katma Değer Vergisi Karşısındaki Durumu”, *Vergi Sorunları Dergisi*, 270, (2011): 105.

²⁶ European Commission, *Taxes in the Field of Aviation and Their Impact*, Final Report, *CE Delft*, Haziran (2019): 8.

kaldırıldığı varsayıldığında, yolcu sayısının %4 oranında artacağı öngörülmektedir. Bu durum, uçuş sayıları, bağlantılı uçuşlar, havacılık sektöründeki işler ve havacılık sektöründeki katma değerde de yaklaşık olarak eşdeğer bir artışla sonuçlanacaktır. Ancak havacılığın karbon emisyonlarında da %4 yükseliş görülecek ve havaalanı-uçak gürültüsünden etkilenen insan sayısı %2 fazla olacaktır.

Diğer taraftan 7 Aralık 2015 tarihli Avrupa Havacılık Stratejisine bağlılık ile ortaya konulan Avrupa Komisyonu'nun 2019 yılında tamamladığı Rapor, Avrupa havacılık sektörünün diğer havacılık pazarlarına göre daha az vergilendirildiğini ve uluslararası hukukta, Avrupa'da havacılık vergisinin uygulanmasını engelleyen herhangi bir hüküm bulunmadığını belirtmiştir. Örneğin uçak akaryakıtının vergilendirilmesinin, emisyonları en az %11 azaltacağını ve gayri safi yurt içi hasılası ve istihdam üzerinde hiçbir etkisi olmamakla birlikte, gelirin artacağını vurgulamıştır.²⁷ Ancak havacılık vergilerinin uygulanması, seyahat talebinin hem diğer ulaşım aracı türlerine yönelmesine hem de vergilerin uygulanmadığı yabancı havaalanlarına önemli ikame edici etkileriyle sonuçlanmasına da yol açacaktır.

Üye devletler tarafından normal gelir vergisinin üstünde uygulanan ve toplanan mevcut havacılık vergileri uluslararası alanda bağlantıyı ve rekabeti olumsuz etkileyebilmektedir. İşte bu sebeple Avrupa Komisyonu bu vergi ve harçların bir envanterini yayımlayacak, etkilerini inceleyecektir.²⁸

Çoğu üye devlet, uluslararası havacılıkta (hem AB içi uçuşlarda (*intra-EU flights*) hem de diğer AB dışı uçuşlarda) sıfır vergi oranı uygularken, sekiz üye devlet,²⁹ bunun için herhangi bir yasal engel bulunmamasına rağmen kendi hava sahasında (*domestic flights*) bile vergilendirme yapmamaktadır. Bu durum, Avrupa dışında uygulanan yolcu uçak bileti vergilerinin ve iç hatlarda bile uçak akaryakıtının vergilendirilmesinin yaygın olduğu dünyanın diğer bölgelerinin aksine bir uygulama göstermektedir.

²⁷ European Commission, Taxes in the Field of Aviation and Their Impact, Final Report, *CE Delft*, Haziran (2019):11.

²⁸ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, An Aviation Strategy for Europe, COM(2015) 598 final, Brüksel, 07.12.2015 Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-598-EN-F1-1.PDF>.

²⁹ “Belçika, Bulgaristan, Güney Kıbrıs, Danimarka, İrlanda, Lüksemburg, Hollanda, Slovenya”: European Commission, Taxes in the Field of Aviation and Their Impact, Final Report, *CE Delft*, Haziran (2019):124-126.

Uluslararası uçuşlardan alınan vergileri, en yüksek düzeyde Birleşik Krallık³⁰ (Air Passenger Duty) toplamaktadır.³¹ KDV oranı yüksek olan ülkeler (Örneğin; Hırvatistan (%25), Estonya (%20), Slovakya (%20)³², Romanya (%20) ve Almanya (%19)), iç hat uçuşlarında yüksek vergi yüküne sebep olmaktadır. Uluslararası uçuşlar için ise, bilet vergisi uygulayan ülkeler havacılık sektöründe en yüksek vergi yüküne sahip olan ülkelerdir.

Havacılık sektöründe birden fazla vergi türü olmakla birlikte temel olarak beş tür vergilendirme söz konusudur. Bunlar:

- Bilet vergileri (ticket taxes),
- KDV,
- Uçak akaryakıt vergisi,
- Gürültü ve emisyon harçları ile
- Uçak kargosu vergileridir.

1. Bilet Vergileri

Avrupa Komisyonu'na göre bilet vergileri, “tüm hava yolcularına uygulanan, ulusal veya bölgesel olmak üzere devlet hazinesinin yararına etki eden vergiler” şeklinde tanımlanmaktadır.³³ Bilet vergilerinin çoğu, transfer ve transit yolcularına, Devlet yararına veya askeri nedenlerle yapılan uçuşlara uygulanmamaktadır. Ayrıca yolcusu olmayan hava yük taşımacılığı da bu vergiden istisna tutulmaktadır. Verginin yolculara yansıtılıp yansıtılmaması, havayolunun fiyatlandırma politikasına bağlıdır. Bu sebeple havayolları, vergiyi tahsil etmekle ve idareye ödemekle yükümlü olduğundan müşteriye bu verginin ne kadarını yansıtacaklarını seçme hakkı kendilerine bırakılmıştır.³⁴

Ekonomik karar alma ve denge sağlayıcılarından olan “talebin”, vergilendirme ile ilişkisi oldukça önemlidir. Bu nedenle hükümetlerin bilet

³⁰ Birleşik Krallık, AB üyeliğinden resmi olarak 31 Aralık 2020 tarihinde ayrılmıştır.

³¹ “ 2019 yılı için 1. Bantta Yer Alan Ülkeler için Azaltılmış Oran: £13, Standart Oran: £26, Artırılmış Oran: £78

2. Bantta Yer Alan Ülkeler için Azaltılmış Oran: £78, Standart Oran: £172, Artırılmış Oran: £515” Rates for Air Passenger Duty, Erişim Tarihi: Ekim 15, 2019, <https://www.gov.uk/guidance/rates-and-allowances-for-air-passenger-duty>.

³² “Slovakya’daki yurtiçi hava seyahatlerinin düşük olması nedeniyle, ülkenin ortalama vergi yükü sifıra yakın olup bu durum havacılık sektöründen elde edilen vergi gelirlerini ihmal edilebilir düzeyde tutmaktadır.” European Commission, Taxes in the Field of Aviation and Their Impact, Final Report, *CE Delft*, Haziran (2019):34.

³³ European Commission, Taxes in the Field of Aviation and Their Impact, Final Report, *CE Delft*, Haziran (2019):19.

³⁴ Faber ve Huigen, A Study on Aviation Ticket Taxes,8.

üzerindeki havacılık ile ilgili vergi politikalarının değişimi, uzun dönemde fiyat esnekliğine bağlı olarak havacılık talebini düşürecek karbon emisyon salınımı gibi olumsuz çevresel etkileri de azaltmış olacaktır.³⁵ Bununla birlikte, bir yolcunun uçuşunun sebep olduğu olumlu-olumsuz çevresel etkileri hesaba katmadığı varsayılırsa, bilet vergisinin uygulanması iklim değişikliği ile mücadelenin kolay bir yolu olarak görülebilecektir.

Ancak sadece AB veya Avrupa Ekonomik Alanında yedi ülke (Avusturya, Fransa, Almanya, İtalya, eski AB üyesi Birleşik Krallık, İsveç, Norveç) bu tür vergilere sahip olup eski AB üyesi Birleşik Krallık, Yolcu Tüketim Vergisi (Air Passenger Duty) olarak yüksek bilet vergisi oranını uygulamaktadır. Avrupa'da mevcut bilet vergilerinin oranları, varış yerine veya seyahat sınıfına (ekonomi/birinci sınıf) bağlı olarak değişim göstermektedir. AB genelinde, yolcu başına ortalama bilet vergisi 11 avro civarında olup çoğu üye devlet, transfer yolcularını kendi bilet vergilerinden muaf tutmaktadır.³⁶

2. Katma Değer Vergisi

Harcama vergisinin içinde sınıflandırılan KDV, üretimden tüketime kadar geçirilen her aşamada mallara ya da hizmetlere eklenen matrahın kazandığı her bir değer üzerinden alınan dolaylı bir vergi türüdür.³⁷ Buna göre vergiye esas değer, yaratılan katma değer olmaktadır.

Avrupa ülkeleri arasındaki uçuşlar için yolcu biletlerinde KDV, Birlik kurulmadan önce sıfır oranlı vergilendirilirken bu uygulama aynı şekilde 2006/112/EC sayılı ve 28 Kasım 2006 tarihli Ortak Katma Değer Vergisi Sistemi Konsey Direktifinde³⁸ de yinelenmiştir. Bununla birlikte bu düzenleme 23 üye devleti durdurmamış ve uygulamaya, sadece yurtiçi uçak biletlerine (iç hatlara) en az %3 (Lüksemburg) ile en fazla % 27 (Macaristan) olmak üzere değişen oranlarda KDV olarak yansımıştır. Buna göre, bilet başına düşen ağırlıklı 27 üyeli AB KDV ortalaması ise 4 avro civarında seyretmiştir.

³⁵ Mark Smyth ve Brian Pearce, "Air Travel Demand", (IATA Economics Briefing No 9, Nisan 2008).

³⁶ European Commission, Taxes in the Field of Aviation and Their Impact, Final Report, *CE Delft*, Haziran (2019): 19-25.

³⁷ Selim Kaneti, *Vergi Hukuku*, (İstanbul: Filiz Kitabevi, 1989), 385-386; Mualla Öncel et al., *Vergi Hukuku*, 28. Baskı (Ankara: Turhan Kitabevi, 2019), 429.

³⁸ EUR-Lex. Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the Common System of Value Added Tax, OJ L347/1, 11.12.2006

İç hat uçuşlarında tek verginin KDV olduğu ülkeler nispeten düşük ortalama vergi seviyelerine sahiptir. Tek verginin KDV olduğu ülkeler için, iç hatlar hava trafik payının daha yüksek olduğu büyük ülkeler (örneğin, Yunanistan, Finlandiya ve İspanya), daha az iç piyasaya sahip ülkelere (örneğin, Slovakya, Çek Cumhuriyeti ve Letonya) göre daha yüksek değerler göstermektedir.

AB üye devletleri haricinde de satış veya tüketim vergisi olarak da bilinen KDV, yurtiçi uçak bilet bedeli üzerinden alınmakta; örneğin, Türkiye (%18), Avustralya (%10), Vietnam ve Endonezya (%10), Japonya (%8), Tayland (%7) Malezya (%6) olmak üzere birçok havacılık pazarında uygulanmaktadır.³⁹

3. Uçak Akaryakıt Vergisi

Uçak akaryakıtı (Kerosen) vergisi, kullanılan bu yakıtın metreküp (m³) cinsinden belirlenmesine bağlı olarak alınmaktadır.⁴⁰

Avrupa'da ticari amaçlı kullanılan uçak akaryakıtı, 2003/96/EC sayılı Direktif uyarınca vergiden muaf tutulmaktadır.⁴¹ Ancak 2003 yılından itibaren üye devletlere iç hatlarda yapılan uçuşlar ile Birlik içi uçuşlar için kullanılan başka bir üye devletle ikili anlaşmaya tabi olarak uçak akaryakıtının vergilendirilmesine izin verilmiştir. Ancak uygulamada⁴², üye devletlerin hiçbiri iç hat uçuşları için veya AB içindeki iki taraflı uçuşlarda uçak akaryakıtını vergilendirme yoluna gitmemiştir.

Buna karşılık, Avrupa dışında çok sayıda devlet uçak akaryakıtı üzerinden vergilendirme yapmaktadır. Bu duruma örnek olarak; Kanada, Amerika Birleşik Devletleri, Hong Kong, Avustralya, Japonya, Ermenistan, Suudi Arabistan, Laos, Myanmar, Filipinler, Tayland ve Vietnam gösterilebilir.

Diğer taraftan uluslararası havacılık alanında bir Anayasal hükme sahip olan 1944 tarihli Uluslararası Sivil Havacılık Sözleşmesi (Chicago

³⁹ European Commission, Taxes in the Field of Aviation and Their Impact, Final Report, *CE Delft*, Haziran (2019):26-27.

⁴⁰ Marisa Korteland ve Jasper Faber, Estimated Revenues of VAT and Fuel Tax on Aviation, *CE Delft*, Temmuz (2013):5.

⁴¹ EUR-Lex. Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 Restructuring the Community Framework for the Taxation of Energy Products and Electricity (Text with EEA relevance), OJ L 283/51, 31.10.2003

⁴² Avrupa Ekonomik Alanında olan Norveç iç hatlarda, uçak akaryakıt vergisi uygulamaktadır.

Sözleşmesi), “jet yakıtının⁴³ vergilendirilmesini açıkça yasaklamamakta”; sadece, transit hava yakıtlarını çifte vergilendirmeden istisna etmektedir. Diğer bir ifadeyle uçağın kalkıştan önce alacağı yakıtın vergilendirilmesi hakkında bir hüküm bulunmamaktadır.⁴⁴ Vergilendirme konusunda jet yakıtındaki muafiyetlerin büyük ölçüde iki taraflı hava hizmetleri anlaşmalarından kaynaklandığı ise açıkça ortaya koyulmaktadır. Bu konuda havacılık yakıtlarının vergilendirilmesinde yapılacak bir seçenek, AB’nin uluslararası anlaşmalarda uçak akaryakıt vergilendirmesini istisna etmekten vazgeçmesi olacaktır. Burada izlenecek yol, vergi matrahının litre başına yakıt üzerinden hesaplanıp vergi yükümlüsünün hava yolu şirketleri olacak şekilde vergi yükünün yolcular üzerinde (uçuş sınıfına bağlı olarak) kalmasını sağlamaktır. Böylece çok kısa veya çok uzak mesafeler ile uçuş sayıları azalabilecek, daha az uçak akaryakıtının kullanılması ile iklim değişikliği ile mücadeleye uyum daha hızlı bir şekilde gerçekleştirilebilir.

4. Gürültü ve Emisyon Harçları

Gürültü ve emisyon harçları, havaalanları tarafından tahsil edilmekte ve elde edilen gelirler, havacılık sektörüne gitmektedir. Örneğin; gürültü azaltma programlarına fon sağlamak için yeniden değerlendirilen bu gelirler, genel kamu yararı amacı için kullanılmamaktadır.

Gürültü harçları, uçak bazında, her hareket için, maksimum kalkış ağırlığı veya gürültü değeri birimi (örneğin; Viyana) olarak hesaplanmaktadır. Çoğu durumda harç, havaalanlarının genellikle kendi kategorilerini tanımladıkları uçak kategorileri arasında farklılık göstermekte; gece ücretlerinin genellikle daha yüksek olduğu gürültü harçları için gece ve gündüz operasyonları birbirinden ayrılmaktadır.⁴⁵

⁴³ Jet yakıtı, havacılık sektöründe kullanılmakta olup “*turboprop motorlarla*” (pervane döndürmek üzere tasarlanmış jet motoru) donanmış uçaklarda ve jetlerde kullanılır.

⁴⁴ Chicago’da 7 Aralık 1944 Tarihinde Akit ve İmza Edilmiş Olan Milletlerarası Sivil Havacılık Anlaşması ile Sivil Havacılık Geçici Sözleşmesi ve Bunların Eklerinin Onanması Hakkında Kanun’un 24/1. maddesi uyarınca: “O Devletin gümrük nizamı mahfuz kalmak şartıyla bu Akit Devletlerden birinin ülkesi dâhiline, ülkesinden harice veya ülkesi üzerinden uçan hava nakil vasıtaları muvakkat olarak gümrük resimlerine tabi tutulmayacaktır. Akit Devletlerden birine ait bir hava nakil vasıtasının diğer bir Akit Devlete ait bir ülkeye muvasalatında nakil vasıtasında bulunup o Devletin ülkesini terk ederken de nakil vasıtasında kalan akaryakıt, yağ, yedek parçalar, mutad ekipman ve kumanya gümrük resimlerinden, muayene harçlarından ve bunlara benzer milli ve mahalli resim ve masraflardan muaftır. Bu istisna boşaltılan miktar ve maddelere kabili tatbik değildir, meğerki o Devletin gümrük nizamı bunların gümrük muhafazası altında bulundurulmasını amir olsun.” 12.06.1945 tarih ve 6029 sayılı Resmi Gazete.

⁴⁵ European Commission, Taxes in the Field of Aviation and Their Impact, Final Report, *CE Delft*, Haziran (2019):146.

Büyük havaalanları için gürültü harcı uygulayan AB ülkeleri; Avusturya, Belçika, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Fransa, Almanya, Macaristan, Hollanda, Polonya, İspanya, eski AB üyesi Birleşik Krallık iken; emisyon harçlarını uygulayan ülkeler, Danimarka, eski AB üyesi Birleşik Krallık, Almanya'dır.

5. Uçak Kargosu Vergileri

AB üye devletleri içinde sadece Fransa, sivil hava taşımacılığını üzerinden söz konusu vergiyi almakta ve bu oran ton başına 1,33 avro olarak ücretlendirilmektedir. Hava yolu kargoları çeşitli ücret ve harçlara tabi olabilmektedir. Bunlara gümrük vergileri ile ithalat gümrük tarifeleri, güvenlik ve muayene maliyetleri ile muamele masrafları dâhil tutulmaktadır. Bununla birlikte bu ücretler, sunulan hizmetlerin maliyetlerini karşılamak için alındığından, vergi olarak görülmemektedir.

Bazı ülkelerde (bir kısmının) muayene maliyetleri kamu kaynakları tarafından karşılanmakta, bu da havaalanları veya ülkeler arasında denetim maliyeti farklılıklarına yol açmaktadır. 882/2004 sayılı AB Tüzüğü⁴⁶, Birlik'te tanıtılan malların ve canlı hayvanların resmi kontrolleri için AB genelinde tahsil edilecek belirli asgari oranları uygulamaktadır.⁴⁷

III. Yeni Bir Havacılık İklim Vergisi

Başta Hollanda olmak üzere, birçok AB üye devleti (Almanya, Fransa, İsveç, İtalya, Belçika, Lüksemburg, Danimarka ve Bulgaristan) şu an için havacılık sektöründe iklim değişikliği ile mücadelede yeşil vergiler olarak da bilinen yeni bir iklim vergisinin AB genelinde getirilmesini tartışmaya açmıştır.

Genel düşünce, bu tarz vergilerin tüketici davranışlarını değiştireceği yönünde olup daha az uçuş gerçekleştiren hava yolcusu ve hava alanları ile daha az yoğunluklu karbon emisyonunun salındığı bir hava sahası olması yönündedir.

Diğer taşımacılık sektörlerinde (karayolu, demiryolu gibi) uygulanan yüksek vergilerin havacılık sektörüne de taşınması ayrıca herkes için fırsat

⁴⁶ Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on Official Controls Performed to Ensure the Verification of Compliance with Feed and Food Law, Animal Health and Animal Welfare Rules, OJ L 165, 30.04.2004

⁴⁷ European Commission, Taxes in the Field of Aviation and Their Impact, Final Report, *CE Delft*, Haziran (2019):31-32.

eşitliği de sağlayacaktır. Şu an için adeta uygulamada uçak akaryakıtının vergilendirilmemesinde vergi cenneti sağlayan sektör, böylece iklim değişikliği ile mücadelede göz ardı edilmemiş olacaktır.⁴⁸

Hollanda hükümetinin Avrupa genelinde uygulanması gereken havacılık sektörünün vergilendirilmesi konusunda yaptığı güçlü çağrı ile AB koordineli bir yaklaşımın, havacılık üzerindeki vergilendirmenin etkinliğini artıracığını ve sınır ötesi etkiler gibi olumsuz yan etkileri en aza indireceğini belirtilmiştir. Başta karbon salımının azalması ile vergi gelirlerinin artması ise, AB ekonomisine ve iklimine olumlu etki olarak yansıtacağı ayrıca ifade edilmiştir.

Şu an için iklim değişikliği ile mücadele amacıyla getirilen havacılık vergisini bahsedildiği üzere kendi ülkelerinden kalkan uçaklar ile sınırlı olmak üzere Almanya⁴⁹, Fransa⁵⁰, İsveç⁵¹ gibi ülkeler uygularken; Hollanda

⁴⁸ İsveç Maliye Bakanı Magdalena Andersson'un bu konu hakkında verdiği önemli demeç ise şu şekilde olmuştur: "Bu durum gerçekten tuhaftır: Yüksek irtifadaki emisyonlar, yeryüzündeki emisyonlardan daha tehlikeli olmasına rağmen, yeryüzündeki sektörlerden vergi alırken gökyüzündeki sektörden vergi almıyoruz." Geert De Clercq ve Daphne Psaledakis, "EU Nations Aim High with Plan to Tax Air Travel", *Reuters*, (2019), Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-eu-airlines/eu-nations-aim-high-with-plan-to-tax-air-travel-idUSKCN1TL117>.

⁴⁹ "Almanya havalimanlarından kalkan yolcu uçuşları için geçerli olan havacılık vergisi 2011 yılında yürürlüğe girmiştir. AB üyesi devletler, AB aday ülkeleri, Avrupa Serbest Ticaret Birliği üyeleri ve aynı mesafedeki üçüncü ülkelere yapılan varış yerleri için vergi miktarı 8 avrodur. 6.000 km'nin altındaki varış yeri için tarife 25 avroya yükselirken; 6.000 km'nin üzerindeki varış yerleri için 42 avro alınmaktadır." Euronews, "Aviation tax: Which EU Countries Charge Passengers?", Erişim Tarihi: Şubat 26, 2020, <https://www.euronews.com/2019/07/10/aviation-tax-which-eu-countries-charge-passengers>.

⁵⁰ "1 Ocak 2020 tarihinden itibaren Fransa, Fransız havacılık vergilerinden yola çıkarak transit yolcular hariç olmak üzere "Eko-Vergi (*éco-tax* veya *éco-contribution*)" adı altında havayolu yolcularından yeni bir vergi tahsil edeceğini duyurmuştur. Buna göre Eko Vergi ilk yılda seyahat sınıfına ve nihai varış yerine bağlı olarak uçak operatörlerine yolcu başına 1.50 avro ile 18.00 avro arasında mal olacaktır. Diğer AB üye devletlerine seyahat eden yolcular 1.50 avro (ekonomi sınıfı) ve 9.00 avro (*business class*) üzerinden vergilendirilecektir. AB dışındaki yerlere seyahat eden yolcular için vergi oranı iki kat daha yüksek olacaktır." FCC Aviation, "French Eco Tax", Erişim Tarihi: Şubat 26, 2020, <https://www.fccaviation.com/regulation/france/eco-tax>.

⁵¹ "İsveç havalimanlarından kalkan ondan fazla yolcunun ticari uçuşları için geçerli olan havacılık vergisi 2018 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu oran aynı zamanda uçuşun nihai varış yerine bağlı olarak değişmektedir. AB içi uçuşlarda her yolcu 6 avro vergilendirilirken, Birlik dışına uçuşlarda alınacak vergi yaklaşık 25 avro olacaktır." Erişim Tarihi: 26.02.2020, <https://www.euronews.com/2019/07/10/aviation-tax-which-eu-countries-charge-passengers>.

hükümeti, daha yeşil ve daha sürdürülebilir bir çevre adına 1 Ocak 2021 tarihinden itibaren hava yolu yolculuğu ve taşımacılığı üzerine yeni bir iklim vergisi getirmek istemektedir. Ancak Hollanda'nın asıl tercihi AB genelinde yapılacak anlaşmalarla uygulanacak tek bir havacılık iklim vergisi iken; yetersiz ilerleme olması durumunda, hazırlanan kanun taslağı ile giden yolcu başına yurt içi uçuşlardan tahmini 7 avro vergi alınacak olup bu vergi transit yolculara uygulanmayacaktır.⁵²

Bu kapsamda çözümü aranan ortaya birkaç soru atılmıştır. Bunlar:⁵³

- Havacılıkta vergi uygulamasında ideal ve/veya en uygun yöntem ne olabilir? Avrupa çapında bilet vergisi mi yoksa Birlik içi uçuşları kapsayan akaryakıt vergisi mi?
- AB'nin koordinasyon veya uyumlaştırma konusunda rolü ne olabilir? İş birliği konusunda hangi farklı seçenekler düşünülebilir? Havacılıkta uyumlaştırılmış bir vergi için herhangi bir fırsat var mıdır?
- Havacılık sektöründe ne uyumlulaştırılabilir/koordine edilebilir veya edilmelidir? Ve bu asgari bir standart mı yoksa sabit bir standart mı olmalıdır?
- Bilet vergisi uygulayan ülkeler için nasıl daha koordineli bir yaklaşım oluşturulabilir?
- Bilet vergilerinin ekonomik ve çevresel etkileri konusunda nasıl bir kapasite geliştirilebilir?

Bu soruların cevaplanması ile AB Emisyon Ticareti Sistemi ve CORSIA da dikkate alınarak uyumlaştırılmış bir bilet vergisi ile Avrupa genelinde;

- Vergi gelirleri artacak;
- Daha etkili bir emisyon azaltımı-sınırlandırılması sağlanabilecek;
- Havacılık sektöründe basitlik, şeffaflık ve uygulanabilirlik artacaktır.

⁵² Government of the Netherlands, “*Dutch Government Tables National Flight Tax Bill*”, Erişim Tarihi: Şubat 26, 2020, <https://www.government.nl/latest/news/2019/05/14/dutch-government-tables-national-flight-tax-bill>.

⁵³ “Aviation Taxes in Europe”, (Conference Paper for the Netherlands’ Conference Carbon Pricing and Aviation Tax, The Hague, the Netherlands, Haziran 20-21, 2019) Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, <https://www.aviatax2019.nl/#home>.

Diğer taraftan uçak akaryakıtının vergilendirilmesi ise diğer havacılık üzerinden alınan vergilere göre daha fazla avantajlar sağlayacaktır. Buna göre:

- Uçak akaryakıtının vergilendirilmesi ile uçaklar daha az yakıt harcamak için daha yavaş uçacaklar,
- Hava trafik yönetimi gelişecek,
- Daha az uçuş olmasa da emisyon oranı azaltılmış havacılık sektörü, iklim değişikliği ile mücadelede yerini almış olacaktır.

Sonuç

Hava taşımacılığının diğer ulaşım araçlarına göre, hız, esneklik, güvenlik gibi temel bazı avantajları vardır. Ancak her geçen gün büyüyen sivil havacılık sektörünün olumlu etkilerinin yanında atmosferde yanan yakıtın artması ile kirlilik seviyesinin yükselmesi ve sera gazının yayılması çeşitli çevresel sorunlara yol açmaktadır.

Çevre üzerinde artan sorunlar, çeşitli kaygılar yaratmakta ve bu sorunlarla mücadele edebilmek için farklı stratejiler öngörülmektedir. Bu stratejilerden en önemli görüleni, enerji veya uçak akaryakıtlarının vergilendirilmesi konusunda olmuştur. Tüm AB üye devletleri, hava yolu yolculuğu için KDV veya havacılık sektöründe uçak akaryakıtının vergilendirilmesine karar verirse, yılda milyarlarca avro vergi geliri elde edebilecektir. Böylece bu tür vergiler, enerji tüketiminin azaltılmasını da teşvik edecektir. Bununla birlikte havacılık sektörüne karşı oluşabilecek azalan talebin dengelenmesi için iklim değişikliği ile mücadelede kara, deniz dâhil tüm taşıma sektörlerine eşit yaklaşarak vergilendirme yapılması gerektiği de unutulmamalıdır.

Ancak uluslararası havacılık sektöründe vergilendirme konusunda iki türlü soru işareti bulunmaktadır. Bunlardan biri havaalanları arasındaki rekabet eşitliği sorunu iken; ikincisi, toplanan vergiler ile sivil havacılık ile ilgisi olmayan kamu harcamalarının finanse edilmesindeki isteksizliktir. Eğer bu tür vergiler daha fazla yakıt tasarruflu teknolojiyi teşvik etmek için alınıp elde edilen gelirin kullanımı, uluslararası sivil havacılığın amacına hizmet eden maliyetlerin ödenmesiyle sınırlı olursa bu çözüm şu an için kabul edilebilir görülecektir.

Ayrıca hava kirliliği sınır ötesi mücadeleyi gerektirdiği için Avrupa genelinde koordinasyonun sağlanması her zaman daha etkili olacaktır. Bu kapsamda öncelikle, “Uluslararası Hava Taşımacılığı Alanında

Vergilendirmede ICAO'nun İlkeleri" başlıklı 8632-C/968 sayılı Doküman değiştirilmeli ve uluslararası sivil havacılıkta çevreye daha duyarlı olabilmek adına havacılık vergilerine uyum sağlanabilmesi için yeni kurallar veya kriterler getirilmelidir.

İklim değişikliğinin yarattığı maliyetlerin finanse edilebilmesi adına başta tüm üye devletlerin maliye bakanları burada önemli bir rol oynamaktadır. Havacılık sektörü için vergi istisnası çevreye artık zararlı bir sübvansiyon niteliği göstermektedir. Tercih edilen seçenek, havacılık akaryakıtı için konulan vergi olduğunda ve yakıtın yalnızca fosil kısmı vergilendirildiğinde biyoyakıtların kullanılması da olumlu yönde teşvik edilmiş olacaktır.

Ulusal, iki taraflı ve uluslararası olarak iş birliği içerisinde gerçekleştirilen anlaşmalarla birlikte ileriye dönük olarak daha sağlam adımlar atılabilecektir. Bu kapsamda ekonomik ve iklim hedefleri arasındaki denge korunarak temel alınacak anlaşma Paris Anlaşması olmalıdır.

Ekonominin diğer kısımları gibi havacılık sektörü de AB'nin iklim değişikliği hedeflerine ulaşmasında önemli rol oynamalıdır. Vergilendirmenin bir rolünün de yeni teknolojilerin teşvik edilmesi ile toplum davranışının değiştirilmesi olduğu göz önünde bulundurulmalı; dekarbonizasyon için uzun vadeli harekete geçilmeli, İç Pazarda fiyat istikrarının oluşturulmasına odaklanılmalıdır.

Emisyon sorununa kesin çözüm olduğu tartışmasız olan elektrikli hava taşımacılığı ise yakın zamanda ulaşılması güç gibi görünse de uzun vadede sivil havacılık sektöründe iklim değişikliği ile mücadelede bahsedilen genel geçer önlemler alınmalı; hava taşımacılığının, tutarlı ve sürdürülebilir gelişimi için modern, yenilikçi ve uyarlanabilir bir sisteme açık olması gerekmektedir.

Kaynakça

"*Aviation Emissions Growing Fast*", Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019.

https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation_en#tab-0-0

"*Aviation Taxes in Europe*", *Conference Paper for the Netherlands' Conference Carbon Pricing and Aviation Tax*, The Hague, the Netherlands, Haziran 20-21, 2019, Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, <https://www.aviatax2019.nl/#home>

Aydoğmuş, Mahmut, "Alan Vergisinin Katma Değer Vergisi Karşısındaki Durumu", *Vergi Sorunları Dergisi*, 270, (2011): 104-111.

- “*Rates for Air Passenger Duty*”, Erişim Tarihi: Ekim 15, 2019.
<https://www.gov.uk/guidance/rates-and-allowances-for-air-passenger-duty>
- Clercq, Geert De ve Psaledakis, Daphne, “EU Nations Aim High with Plan to Tax Air Travel”, *Reuters*, 2019. Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019.
<https://www.reuters.com/article/us-climate-change-eu-airlines/eu-nations-aim-high-with-plan-to-tax-air-travel-idUSKCN1TL1I7>
- EU Emissions Trading System (EU ETS) Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019.
https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en#tab-0-0
- EUR-Lex. Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council Amending Directive 2003/87/EC so as to Improve and Extend the Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Scheme of the Community, OJ L 140/63, 05.06.2009
- EUR-Lex. Directive (EU) 2018/410 of the European Parliament and of the Council of 14 March 2018 Amending Directive 2003/87/EC to Enhance Cost-Effective Emission Reductions and Low-Carbon Investments, and Decision (EU) 2015/1814 (Text with EEA relevance), OJ L 76/3, 19.03.2018
- EUR-Lex. Directive 2002/49/EC of the European Parliament and of the Council of 25 June 2002 relating to the Assessment and Management of Environmental Noise, OJ L189/12, 18.07.2002
- EUR-Lex. Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community and Amending Council Directive 96/61/EC, OJ L275/32, 25.10.2003
- EUR-Lex. Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community and Amending Council Directive 96/61/EC (Text with EEA relevance), OJ L 275/32, 25.10.2003
- EUR-Lex. Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 Restructuring the Community Framework for the Taxation of Energy Products and Electricity (Text with EEA relevance), OJ L 283/51, 31.10.2003
- EUR-Lex. Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the Common System of Value Added Tax, OJ L347/1, 11.12.2006
- EUR-Lex. Directive 2008/101/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 Amending Directive 2003/87/EC so as to Include Aviation Activities in the Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community, OJ L8/3, 13.01.2009

- Euronews, “*Aviation Tax: Which EU Countries Charge Passengers?*”, Erişim Tarihi: Şubat 26, 2020, <https://www.euronews.com/2019/07/10/aviation-tax-which-eu-countries-charge-passengers>
- European Commission Press Release. “*Commission Presents a New Aviation Strategy for Europe*”, Brüksel, 07.12.2015, Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_15_6144/IP_15_6144_EN.pdf
- European Commission, “*An Aviation Strategy for Europe*”, Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019.
https://ec.europa.eu/transport/modes/air/aviation-strategy_en#package_detail
- European Commission, “*Air- Environment*”, Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, https://ec.europa.eu/transport/modes/air/environment_en
- European Commission, “*Air*”, Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, https://ec.europa.eu/transport/modes/air_en
- European Commission, “*Air- Single European Sky*”, Erişim Tarihi: Şubat 28, 2020, https://ec.europa.eu/transport/modes/air/ses_en
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, An Aviation Strategy for Europe, COM(2015) 598 final, Brüksel, Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019, 07.12.2015, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-598-EN-F1-1.PDF>.
- European Commission. “*Climate Negotiations*”, Erişim Tarihi: Eylül 15, 2019. https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations_en
- European Commission. “*Taxes in the Field of Aviation and Their Impact, Final Report*”, *CE Delft*, (2019):1-150.
- European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council Report on the Functioning of the European Carbon Market, COM(2019) 557 final, Brüksel, 31.10.2019
- Faber, Jasper ve Huigen, Thomas. “*A Study on Aviation Ticket Taxes*”, *CE Delft*, (2018): 1-36.
- FCC Aviation, “*French Eco Tax*”, Erişim Tarihi: Şubat 26, 2020, <https://www.fccaviation.com/regulation/france/eco-tax>
- Government of the Netherlands, “*Dutch Government Tables National Flight Tax Bill*”, Erişim Tarihi: Şubat 26, 2020,

<https://www.government.nl/latest/news/2019/05/14/dutch-government-tables-national-flight-tax-bill>

Göker, Çağıl Süt. *Sürdürülebilir Çevre Hedefinde Enerjinin Vergilendirilmesi*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2019.

ICAO, “39th Triennial Assembly”, Erişim Tarihi: Şubat 26, 2020, <https://www.icao.int/meetings/a39/Pages/default.aspx>

ICAO, “Environment”, Erişim Tarihi: Şubat 26, 2020,

https://www.icao.int/Meetings/CORSIAHQ18/Documents/1_1_Introduction_to_CORZIA_and_A39-3.pdf

Kaneti, Selim. *Vergi Hukuku*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1989.

Korteland, Marisa ve Faber, Jasper. “Estimated Revenues of VAT and Fuel Tax on Aviation”, *CE Delft*, (2013): 1-8.

Öncel, Mualla- Kumrulu, Ahmet- Çağan, Nami ve Göker, Cenker. *Vergi Hukuku*, 28. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2019.

Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on Official Controls Performed to Ensure the Verification of Compliance with Feed and Food Law, Animal Health and Animal Welfare Rules, OJ L 165, 30.04.2004

Regulation (EU) 2017/2392 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2017 Amending Directive 2003/87/EC to Continue Current Limitations of Scope for Aviation Activities and to Prepare to Implement a Global Market-Based Measure from 2021, OJ L350/7, 29.12.2017

Regulation (EU) No 421/2014 Amending Directive 2003/87/EC Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community, in view of the Implementation by 2020 of an International Agreement Applying a Single Global Market-Based Measure to International Aviation Emissions, OJ L129, 30.04.2014

Regulation (EU) No 598/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on the Establishment of Rules and Procedures with regard to the Introduction of Noise-Related Operating Restrictions at Union Airports within a Balanced Approach and Repealing Directive 2002/30/EC, OJ L173/65, 12.06.2014

Schep, Ellen, Velzen, André van ve Faber, Jasper. “A Comparison Between CORSIA and the EU ETS for Aviation”, *CE Delft*, (2016): 1-24.

Servantie, Deniz. “AB’den Yeni Havacılık Stratejisi: Daha Rekabetçi Bir Avrupa’ya Doğru”, *İKV Değerlendirme Notu*, İstanbul: Ocak 2016.

Smyth, Mark ve Pearce, Brian. “Air Travel Demand”, *IATA Economics Briefing* No 9, (Nisan 2008).