

Çatışmalı bir Süreç Olarak Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması Uygulaması

Hikmet Gülçin Beken¹, Ayşe Cebeci²

Özet

Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması (SKDM) hem Avrupa Birliği hem de diğer ülkelere etkileri açısından karbon emisyonunu azalmaya yönelik uygulamaları destekleme hedefini içermektedir. Ancak bu uygulama gerek maliyetlerin kimlere yansıtılacağı gerekse tarihsel süreçte karbon salınımına ülkelerin katkıları ve yeni dönemde karbon salınım kısıtlamaları açısından adil olup olmadığı tartışılan bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu açıdan gerek sınıf içi (sermaye-sermaye) gerekse (Küresel Kuzey-Küresel Güney) olarak çatışmalı bir süreci içermektedir. Böyle çatışmalı bir süreçte SKDM uygulamasının sürdürülebilirliği ve bu uygulamadan etkilenen kesimler için olası etkileri çalışmada tartışılarak ortaya koyulmuştur. Bu bağlamda, AB SKDM uygulaması ile üçüncü ülkelere gelen mallar için pazara erişim engeli oluşturulabilecektir. Aynı zamanda AB pazarı için üretim yapan sermayelerin "karbon sızıntısı" olarak düşük çevre standartları ve daha uygun yatırım ortamının bulunduğu ülkelere gitmeleri de önenebilecektir. İlgili mevzuat ve uygulamalar analiz edilerek SKDM uygulamasının "yeni nesil koruma aracı" olarak sınıflandırılabilirliği ve sermayeler arası rekabeti etkileyecek etkin bir politika aracı şeklinde kullanılabilirliği tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sınırdaki karbon düzenleme mekanizması, Çatışma, Sermaye, İklim değişikliği, Uluslararası ticaret

Jel Kodları: F02, F18, Q54, Q56.

The Carbon Border Adjustment Mechanism: A Process of Conflict

Abstract

The goal of the Carbon Border Adjustment Mechanism is to encourage policies that have been successful in lowering carbon emissions from the EU as well as other negative environmental impacts. Regarding who will bear the costs, how much each nation contributes to the procedures of carbon emissions, and whether or not it is reasonable to impose carbon emission limits in the new era, this practice is contentious. Within the class (capital-capital) and with (Global North-Global South), it entails a conflictual process. The viability of CBAM in such a contradictory process has been investigated, as have the potential consequences for the groups impacted by this approach. In this case, the EU CBAM legislation will make it more difficult for the goods from third countries to join the market. At the same time, it will also prevent capitals producing for the EU market from relocating to countries with lower environmental standards and a better investment environment, known as 'carbon leakage'. CBAM can be categorized as a "new generation protection tool" as well as an efficient policy tool model that promotes competition between capitals based on the analysis of relevant laws and practices.

Keywords: Carbon border adjustment mechanism, Conflict, Capital, Climate change, International trade

Jel Codes: F02, F18, Q54, Q56.

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Çalışma Etik kurul kararı gerektirmemektedir.

Yazarların Makaleye Olan Katkıları

H.G.B. ve A.C. araştırmanın tasarımına ve uygulanmasına, sonuçların analizine ve metnin yazılmasına katkıda bulunmuştur. H.G.B.'nin makaleye katkısı %50, A.C.'nin makaleye katkısı %50'dir.

Çıkar Beyanı

Çalışmada yazar ve üçüncü taraflar açısından çıkar ilişkisi/çatışması yoktur.

¹ Doç.Dr., Gümüşhane Üniversitesi, İktisat, Gümüşhane/Türkiye, hgulcin.beken@gumushane.edu.tr, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1664-456X>

² Doç.Dr., Harran Üniversitesi, İktisat, Şanlıurfa/Türkiye, 183171@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2973-2021>

1. Giriş

Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması (SKDM) Avrupa Birliği'nin iklim değişikliği ile mücadele politikaları bağlamında karbon emisyonlarını azaltmaya yönelik geliştirdiği bir mekanizma olarak tanımlanmaktadır. Bu uygulama her ne kadar çevreye yönelik negatif dışsallıkların azaltılmasını hedefliyor olsa da aslında dış ticaret ve üretken sermaye açısından önemli etkiler doğurmaktadır. SKDM'nin uygulamaya geçmesi bir yandan tüm taraflara (SKDM'ye tabi ürünlerin üreticileri ve tüketicilerine) belirli bir maliyet getirmekle birlikte bu maliyetleri kimlerin nasıl finanse edeceği ve rekabet süreçlerinin bundan nasıl etkileyeceği de önemli konulardan birini oluşturmaktadır. SKDM ile aynı zamanda Avrupa Birliği Emisyon Ticaret Sistemine (ETS) tabi olan sermayelerin birikim süreçleri açısından ortaya çıkan olumsuz etkilerden ve maliyetlerden de kurtulmak hedeflemektedir.³

OECD 2020 yılında yayınladığı "Climate Policy Leadership in an Interconnected World What Role for Border Carbon Adjustments" başlıklı raporunda SKDM'nin olumsuz etkilerini ifade ederken "jeopolitik tansiyonu arttırabilir ve küresel ticaret ve yatırımları etkiler" şeklinde uyarıda bulunmuştur. Zira SKDM gibi uygulamaların "Green Protectionism" (Yeşil Korumacılık) olarak algılanabileceğini ve bunun da uluslararası ticareti etkileyeceğini işaret etmektedir (OECD, 2024). Bu durumda SKDM'nin etkilerinin ayrıntılı olarak incelenmesi önem arz etmektedir. Uluslararası İlişkiler literatüründen değerlendirildiğinde jeopolitik etkilerden ve karşılıklı politik önlemlerden bahsedilebilirken kapitalist sermaye birikim süreci /işleyiş açısından değerlendirildiğinde sınıflı bir yapıda sermaye sınıfının kendi içinde çatışması olarak da adlandırılabilir.⁴ Zira bu süreç her ne kadar olumlu çevresel etkileri açısından "yüceltelse" ve herkesin faydasına olarak vurgulansa da farklı sermaye gruplarının rekabet gücünü ve pazar paylarını etkileyeceğinden tam bir çatışma⁵ alanı olarak ortaya çıkmaktadır. Sermaye açısından değerlendirildiğinde olası riskler üç başlıkta sınıflandırılabilir.

- a) Piyasadan dışlanma – Piyasaya erişim engeli
- b) Rekabet avantajını kaybetme
- c) Yeni yatırım yapma maliyetleri

Genel olarak sermaye (capital in general) açısından değerlendirildiğinde, SKDM ile AB pazarı için üretim yapan ve AB ETS'ye dahil olmayan ülkelerde faaliyet gösteren sermayeler için ekstra maliyetler doğurmaktadır. Bu maliyetler AB pazarında satılacak olan malların sınırdan geçerken denetlenmesi sonucu malın değerine eklenecek olan vergileri içermektedir. Uygulanan vergilendirme bazı durumlarda malların AB sınırlarını geçmesini engelleyebileceği gibi bu firmaların maliyet avantajlarının da ortadan kaldırılmasına neden olabilecektir. Bazı durumlarda ise SKDM vergileri piyasaya erişim engeli olacak seviyelerde olmayabilir. Bu durum, AB içinde AB ETS'ye dahil olan şirketlerin ürettikleri mallar karşısında rekabet gücünün kaybedilmesine neden olabilecektir. Son olarak; AB pazarına mallarını satan ve SKDM vergilerinden etkilenmek istemeyen üretken sermayeler, mallarının "karbon ayak izini" azaltacak yeni üretim teknolojilerine yatırım yapmak zorunda kalabileceklerdir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki üretken sermayenin uluslararasılaşmasının geldiği aşama itibarıyla, AB sermayesi veya Çin sermayesi gibi bir ayrıma gitmek doğru olmayacaktır. Zira birçok Avrupa merkezli şirket gerek doğrudan yabancı sermaye yatırımı (FDI) şeklinde üretim tesislerini taşıyarak gerekse lisans ve patent anlaşmaları ile farklı coğrafyalardaki tasheronlara nihai ürünün kendisini veya parçalarını üretmektedir. Bu açıdan içerdekiler ve dışarıdakiler (ya da sisteme dahil olanlar ve olmayanlar) ayrımı yapıldığında ETS ve SKDM'nin varlığı rekabet gücünü piyasanın işleyişi açısından önemli ölçüde etkilemektedir. Bu bağlamda, ETS ticaret fiyatlarındaki herhangi bir artış, SKDM ithalatlarını etkilediği

³ "Kurtulması hedeflenen maliyetler" ile sistem içindeki sermayelerin ETS nedeniyle katlanmak zorunda kaldıkları ekstra maliyetler kastedilmektedir. Bu maliyetler SKDM olmadığı sürece aynı alanda faaliyet gösteren birlik dışındaki sermayelere karşı birlik içindekilerin rekabet gücünü azaltmaktadır.

⁴ Bu noktada belirtmek gerekir ki gerek AB ETS'nin gerekse SKDM'nin sermaye dışındaki geniş halk kitlelerine (işçi sınıfına) çeşitli etkileri olacaktır. Ancak ETS 2 süreci henüz başlamadığından çalışmada tüketicilere olan yansımalar tartışılmamıştır.

⁵ "Bir toplumsal ilişki, yanlardan birinin kendi istencini öbür yanın ya da yanların direncine karşın yengin kılmak niyetine göre yönlendiriyorsa, ona 'çatışma' (kamp) denir." (Weber, 1995,s.68'den aktaran Cebeçi, 2012, s.36)

gibi aynı zamanda AB yapımı ürünlerin fiyatını da artıracak ve diğer ülkeler benzer karbon tarife sistemlerini benimsemediği sürece Avrupa'nın maliyet rekabeti üzerinde baskı oluşturacaktır (EIU, 2023). SKDM'nin içerdeki ve dışarıdaki sermayeye etkilerini daha doğru analiz edebilmek için AB Emisyon Ticaret Sisteminin (ETS) karbon üzerinden nasıl bir piyasa oluşturduğunun ortaya koyulması önem arz etmektedir.

2. Avrupa Birliği Emisyon Ticaret Sistemi

AB ETS 2005 yılında kurulmuş ve dünyanın ilk emisyon ticaret sistemi olma özelliğini taşımaktadır. Bu sistem aslında karbon emisyonunun alınıp satılabilir bir hale getirilmesi ile karbon piyasasının kurulması anlamına gelmektedir. Sistem henüz tüm sektörleri içermese de AB'deki toplam emisyonun %40'ını oluşturan sektörleri içermektedir (European Commission, 2024a). Bu sektörler; elektrik ve ısı üretimi, endüstriyel üretim ve hava yolu taşımacılığı sektörleridir. 2024 yılı itibariyle deniz yolu taşımacılığı da kapsam dahiline alınmıştır.⁶ ETS tüm AB ülkelerinde ve Birlik dışındaki İzlanda, Lihtenştayn ve Norveç'te faaliyet göstermektedir. Ayrıca 2020 yılından bu yana İsviçre'nin ETS'ne bağlı olarak faaliyet göstermektedir (European Commission, 2024a). “Cap and Trade”⁷ prensibine dayanarak işleyen ETS'de “Cap” salınmasına izin verilen toplam emisyon miktarını belirtmektedir. Bu emisyon miktarı dahilindeki tesisler için geçerlidir ve karbon salınma izinleri açık arttırma ile alınıp satılabilir yani ticareti yapılabilir. Sistemin işleyebilmesi için tüm üreticilerin (cap kullanıcılarının) emisyonlarını izlemeleri ve raporlamaları gerekmektedir. Sisteme dahil olan şirketler kendilerine tahsis edilen salınım izinlerini kullanabilir, üretim sürecinde daha az salınım gerçekleştirmeleri halinde bu tahsis edilen izinleri satabilir veya daha ileride kullanmak üzere saklayabilir. Tahsisatlar açık arttırma ile satılabildiği gibi bazı sektörlerde bedelsiz de verilebilmektedir. Piyasadaki izinlerin satışından elde edilecek geliri karbon fiyatı belirlemektedir. Gelirler AB ETS'den ulus devletlere ödenmektedir (europa.eu). AB ETS, karbon fiyatları mekanizmasının kullanılması ile endüstrinin tam olarak karbonsuzlaştırılmasının sağlanamadığını göstermektedir. Özellikle piyasanın görünmez elinin karbondioksit konusunda yeterince güçlü bir fiyat sinyali göndermemesi öngörülebilir bir pazar ortamına ihtiyaç duyan endüstrinin ve sermayenin kâr ve çevre kararları açısından tercihlerinin düzenleme ile amaçlanandan ters yönde gerçekleşmesine yol açabilmektedir (Nigro, 2022).

2.1. Piyasanın işleyişine müdahale aracı olarak serbest tahsis

Genel olarak ETS'nin işleyişini kısaca tanımladıktan sonra bu sistemden kârlı ve zararlı çıkan aktörler değerlendirildiğinde sistemde yüksek tahsisatı elinde bulunduranlar görece avantajlı olmaktadır. Zira bu şirketler emisyon haklarını satarak daha düşük emisyon salınımı gerçekleştirdikleri için hiçbir ekstra değer üretmedikleri halde gelir elde etmektedir. Ancak bu avantajın sağlanabilmesi için düşük emisyon salınımı yapan üretim teknolojilerine yatırım yapılması gerekmektedir. ETS'ye dahil olmayan AB dışındaki ülkelere gelen rakip malların üreticileri düşük karbon salınımı yapacak teknolojilere yatırım yapma zorunluluğunda olmadıklarından maliyet avantajı elde etmektedir.⁸ Bu durumda AB pazarında ETS'ye dahil olan şirketlerin üretim maliyetleri ile sisteme dahil olmayanların maliyetleri farklılaşmaktadır. Bu noktada AB, birlik içerisindeki üretken sermayenin çıkarları ile çatışan bir düzenleme yaptığı düşünülmektedir. Zira tahsisler için ödeme yapma zorunluluğu vardır ve tahsis edilen izinlerin tüketilmemesi için de düşük emisyon salınımı yapan teknolojilere yatırım yapılması gerekmektedir. Bu da şirketlerin ürettikleri birim başına maliyeti arttırıcı etki yaratmaktadır.

Rekabet sürecinde ortaya çıkan negatif etkiden birlik içinde faaliyet gösteren şirketleri kurtarabilmek için AB bedelsiz tahsisatlar vermektedir. “Free Allocation” Serbest Tahsis, Emisyon Ticaret Sistemlerinde

⁶ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: 2019 Annual Report on CO2 Emissions from Maritime Transport

https://climate.ec.europa.eu/document/download/676175fd-f8db-40fb-b37a-cc7323c680a2_en?filename=c_2020_3184_en.pdf

⁷ “Cap and Trade” prensibi Türkçe metinlerde “emisyon ticaret sistemi” ya da “emisyon üst sınırı ve ticareti” şeklinde kullanılmaktadır. Her iki kullanım da ilkenin temel içeriğini tam olarak yansıtmadığı düşünüldüğünden bu çalışmada orijinal hali ile kullanılmıştır. Zira bu ilke “sınırlandır/ölçeklendir ve ticaretini yap” gibi bir anlam içermektedir.

⁸ Burada AB dışında üretim yapan ve düşük çevre politikaları olan, herhangi bir başka ETS'ye dahil olmayan ülkelerdeki üreticiler kastedilmektedir.

belirli bir emisyon izninin (emission allowances) belirli sektörlerdeki şirketlere bedelsiz olarak verilmesi anlamına gelmektedir. Bu uygulama ETS'nin mantığına aykırı gibi gözükse de burada amaç ETS'ye dahil olan üreticiler için rekabet koşullarını iyileştirmektir. 2021 itibariyle dördüncü fazı içerisinde bulunan ETS'nin 1.faz (2005-2007) döneminde tahsislerin neredeyse tamamı serbest tahsis olarak bedelsiz dağıtılmıştır. Ancak sistem daha iyi işlemeye başladığında ücretsiz tahsisin azaltılması ve bir süre sonra tamamen kaldırılması hedeflenmiş olmasına rağmen Ekim 2014'de "*Avrupa Konseyi ücretsiz tahsisin sona ermemesi gerektiğini ve diğer büyük ekonomilerde karşılaştırılabilir çabalar gösterilmediği sürece iklim politikası nedeniyle karbon sızıntısı riskini önlemek için mevcut önlemlerin 2020'den sonra da devam etmesi gerektiğini değerlendirmiştir.*" (European Commission, 2019). 2021-2030 dördüncü faz döneminde ise birinci faza göre daraltılmış olsa dahi bedelsiz tahsisler "karbon sızıntı" riski yüksek belirlenen sektörler için devamlılık arz etmektedir.

Avrupa Parlamentosu ve Konseyinin 2021-2030 dönemi için karbon sızıntısı riski altında olduğu düşünülen sektörlerin ve alt sektörlerin belirlenmesine ilişkin 2003/87/EC sayılı Direktifinin tamamlayıcısı olarak yayınlanan listede ekl'deki sektörler karbon sızıntı riski altında olan sektörler olarak belirlenmiştir ve bu sektörlerle bedelsiz tahsis yapılması uygun bulunmuştur⁹.

Tablo1. 2003/87/EC Direktifinin 10b Maddesi Uyarınca Karbon Sızıntısı Riski Altında Olduğu Düşünülen Sektörler ve Alt Sektörler

NACE Kodu	Sektörlerin NACE Kodlarına Göre Tanımları
0510	Taş kömürü madenciliği
0610	Ham petrolün çıkarılması
0710	Demir cevheri madenciliği
0729	Diğer demir dışı metal cevherlerinin madenciliği
0891	Kimyasal ve gübre minerallerinin madenciliği
0899	Diğer madencilik ve taş ocakçılığı (başka yerde sınıflandırılmamış)
1041	Yağ ve katı yağların imalatı
1062	Nişasta ve nişasta ürünlerinin imalatı
1081	Şeker imalatı
1106	Malt imalatı
1310	Tekstil elyaflarının hazırlanması ve eğrilmesi
1395	Giyim hariç, dokunmamış kumaşların ve dokunmamış kumaşlardan yapılan ürünlerin imalatı
1411	Deri giyim imalatı
1621	Kaplama levhaları ve ahşap esaslı panellerin imalatı
1711	Hamur imalatı
1712	Kağıt ve mukavva imalatı
1910	Kok fırını ürünleri imalatı
1920	Rafine petrol ürünlerinin imalatı
2011	Endüstriyel gazların imalatı
2012	Boya ve pigmentlerin imalatı
2013	Diğer inorganik temel kimyasalların imalatı
2014	Diğer organik temel kimyasalların imalatı

⁹ 15 Şubat 2019 Tarihli Komisyon Delege Kararı 2019/708, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2019:120:FULL#nr7-L_2019120EN.01002001-E0007

2015	Gübre ve azot bileşiklerinin imalatı
2016	Birincil formlarda plastik imalatı
2017	Birincil formlarda sentetik kauçuk imalatı
2060	Yapay elyaf üretimi
2311	Düz cam imalatı
2313	İçi boş cam imalatı
2314	Cam elyaf imalatı
2319	Teknik cam eşyalar dahil olmak üzere diğer camların imalatı ve işlenmesi
2320	Refrakter ürünlerin imalatı
2331	Seramik karo ve bayrak imalatı
2351	Çimento imalatı
2352	Kireç ve alçı imalatı
2399	Başka yerde sınıflandırılmamış diğer metalik olmayan mineral ürünlerin imalatı
2410	Temel demir ve çelik ile ferro alaşımların imalatı
2420	Çelikten boru, profil, içi boş profil ve ilgili bağlantı parçalarının imalatı
2431	Demir ve Çelik Çubukların Sıcak Haddeleme Yöntemi ile Üretimi
2442	Alüminyum üretimi
2443	Kurşun, çinko ve kalay üretimi
2444	Bakır üretimi
2445	Diğer demir dışı metal üretimi
2446	Nükleer yakıtın işlenmesi
2451	Demir dökümü

Kaynak: 2003/87/EC Direktifinin 10b maddesi uyarınca karbon sızıntısı riski altında olduğu düşünülen sektörler. (European Commission, 2019).

Tablo 1’den de görüleceği üzere imalat sektörünün çok geniş bir kısmı karbon sızıntı riski altında tanımlanmış ve dördüncü fazda da bedelsiz tahsis ile desteklenmesi öngörülmüştür. SKDM uygulaması başladığında sınırdan geçen mallara (ithal mallarına) ekstra bir maliyet yükleyeceğinden AB içindeki ETS’ye dahil olan ve bedelsiz tahsis alan üretken sermayeler ithal mallara karşı rekabet avantajı sağlayacaktır. Bu nedenle bedelsiz tahsisler devam ederken SKDM uygulamasının devreye sokulması ilgili sektörde -dışarıdaki sermayelerin aleyhine- rekabeti bozucu taraflı bir etki oluşturmaktadır.

3. “Karbon Sızıntısı” ve Üretken Sermayenin Uluslararasılaşması

ETS’nin en önemli yan etkilerinden biri Karbon Sızıntısı olarak tanımlanmaktadır. Karbon sızıntısı sıkı iklim politikaları uygulayan sistem içindeki ülkelerde yüksek maliyetle faaliyet gösteren şirketlerin maliyetlerini azaltabilecekleri daha esnek çevre politikalarının uygulandığı ülkelere üretim tesislerini kaydırmalarıdır. Gerek AB Komisyonu gerekse Avrupa devletleri FDI olarak AB içindeki üretken sermayenin farklı ülkelere yönelmesinin önüne geçmek istemektedir. Bu noktada 1990’ların son dönemlerinde ortaya çıkan “yatırım ortamı¹⁰” kavramı önem kazanmaktadır. 2000’lerle birlikte devletler sermayeye sundukları yatırım iklimi açısından rekabet etmekte ve bu süreç devletin kendini finanse edebilmesi için gerekli kaynağı elde etmesi adına da elzemdir. ETS ile uygulamaya koyulan düzenlemeler AB sınırları içinde üretim yapma koşullarını daha maliyetli hale getirdiğinden sermaye kendisi ve artı-değer üretimi için daha uygun koşulların olduğu (düşük vergilendirme, düşük çevre

¹⁰ Tarihsel süreçte ‘yatırım ortamının iyileştirilmesine’ yönelik reformlarla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Cebeci, A. (2024), Bilmediğimiz Kapitalizm Gizli Elin Kurumsallaşması: YOİKK, Sosyal Araştırmalar Vakfı Yayınları, İstanbul.

standartları, düşük ücretler, bedelsiz arazi tahsisleri, bedelsiz enerji kullanım teşvikleri vb.) yatırım ortamlarını tercih eder hale gelmiştir. Neoliberal politikalar ve iyi yönetim söylemleri çerçevesinde birçok ülke daha fazla FDI çekebilmek için yatırım ortamlarını sermayenin kârlılığını arttıracak şekilde dizayn etmiştir. Tam da bu noktada ETS sermaye birikimi açısından ekstra bir maliyet yüklediğinden sermayeler açısından yatırım ortamı değerlendirmesinde ETS'ye dahil olan ülkelerin yatırım puanını düşürmektedir. Böyle bir durum özellikle dünya pazarı için üretim yapan sermayelerin üretim tesislerini kendileri için daha uygun yatırım iklimi sunan ülkelere taşımalarına neden olmaktadır. Bu süreç 2000'li yılların başından itibaren- özellikle para sermaye eksikliği çeken- geç kapitalistleşmiş ülkelerin FDI çekmek için sermayenin birikimini arttıracak düzenlemelerin yapılması ile en iyi yatırım ortamı üzerinden rekabet etmeleri sonucu üretken sermayenin uluslararasılaşmasını hızlandırmıştır. Sermayenin uluslararasılaşmasının geldiği aşama itibarıyla AB ETS'deki ekstra maliyetler üretken sermayenin sırtına kalması durumunda bu sermayeler GKÜ'lere kolaylıkla kayabilecektir. Birlik bu olguyu "Karbon Sızıntısı" olarak adlandırmaktadır. Bu noktada AB, Karbon Sızıntısına engel olmak için iki araç kullanmaktadır; Bedelsiz Tahsis ve SKDM. Ancak SKDM sadece ürettiği ürünlerin büyük kısmını AB pazarına satan sermayelerin GKÜ'lere gitmesine engel olma potansiyeline sahiptir.

4. Geç Kapitalistleşmiş Ülkeler Açısından SKDM'nin Olası Etkileri

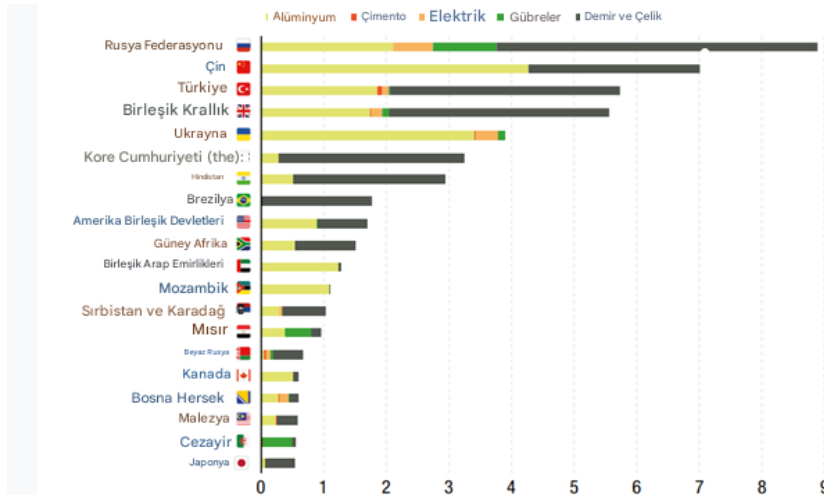
SKDM her ne kadar AB ETS'ne dahil olan ve olmayan ülkelerdeki sermayeler açısından maliyetlere önemli etkilerde bulunacak olsa da kendi topraklarında faaliyet gösteren sermayelerin talepleri bağlamında ulus devletlerin de pozisyon almasını gerektirmektedir.

Bazı çalışmalara göre SKDM'nin temelinde hem AB içindeki hem de AB dışındaki üreticiler için eşit bir rekabet alanı sağlamak adına karbon sızıntılarının önlenmesi ve AB sera gazı salımını azaltma hedefleri ile tutarlı olacak şekilde ithalata konu bazı ürünlerin üretiminde ortaya çıkan sera gazı salımlarının etkin bir şekilde fiyatlandırılmasına yönelik bir çaba yer almaktadır (Damstè vd, 2024). SKDM'nin amacı bu şekilde vurgulansa bile "eşit rekabet alanı" ifadesi uygulamanın olası etkilerini göstermekten uzak kalmaktadır. Görünürde yer alan iklim politikalarının etkinliğinin artırılması amacı kadar endüstriyel rekabet edebilirliğin korunması da öne çıkmaktadır (Kardish vd, 2022).

SKDM ile aslında AB emisyonlarının azaltılması, karbon yoğun mallarda AB'nin rekabet gücünü yeniden tesis etmek (karbon sızıntılarını kapatmak) ve hedeflenen ülkelerin ihracatındaki karbon yoğunluğunun azaltılması amaçlanmaktadır (Sen, 2024). Hem AB'yi hem de AB dışında kalan özellikle ticaret ortağı olan geç kapitalistleşmiş ülkeleri önemli ölçüde etkilemesi beklenmektedir. Zira SKDM henüz herhangi bir emisyon ticaret sistemine dahil olmayan ülkelerde faaliyet gösteren üretken sermayeler için Avrupa pazarına satış yapma imkanlarını ortadan kaldıracaktır. Sadece ilgili ülkelerdeki bireysel sermayeler değil aynı zamanda ülkenin çekeceği FDI miktarında da azalma söz konusu olabilecektir. Bunun en önemli nedenlerinden biri ETS'de tesise uygulanan karbon salım izinlerinin SKDM uygulamasında sınırdan geçecek olan ürünlere uygulanmasıdır. Birinde sadece endüstriyel süreçlerden kaynaklanan doğrudan proses emisyonları dikkate alınırken diğesinde dolaylı emisyonlar da dikkate alınabilecektir (İklim Değişikliği Başkanlığı, 2024). Ayrıca karbon fiyatlarındaki düşüş ve artışlara bağlı olarak SKDM'nin Birlik tarafından ithal edilecek mallara uygulayacağı ek maliyet değişken olacağından diğer ülkelerdeki üretken sermayelerin fiyatlama stratejilerini ve öngörü yeteneğini azaltarak rekabet süreçlerini olumsuz etkilemesi beklenmektedir. AB ETS, karbon yoğun yatırımlar konusunda caydırıcı bir etki ortaya çıkararak özellikle birlik içerisindeki sermayenin düşük karbonlu yatırımlara yönlendirilmesinde yardımcı olmuştur (Laing vd, 2013). ETS'nin firmaların rekabet edebilirliği üzerindeki etkisi değerlendirilirken kapsanan endüstrilerdeki şirketlerden bazılarının yüksek emisyonlu girdileri AB içerisinden satın alınma tercihiyle bulunması, AB içerisinde yer alan şirketlerin rekabet açısından dezavantajlı konumda olduğunun ifadesidir. Bununla birlikte, AB içindeki düzenlemeye tabi endüstrilerdeki azalan emisyonların başka yerlerdeki yoğunlaşmalarla dengelenmesi nedeniyle karbon sızıntılarına yol açması düzenlemeye tabi sektörler açısından ilave yüklerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Böning vd, 2023). AB ETS ile ilgili uygulamalar, karbon sızıntısının

şirketlerin iklim politikasına cevaben üretimlerini yurt dışına taşımasından daha fazla etkiye ve sonuca sahip olduğunu göstermektedir. Şirketler yerel fiyatları düşüren yabancı rekabet tarafından zayıflatılma korkusu (operasyonel sızıntı) taşımakta, yereldeki kâr marjları aşınmakta ve bunun sonucunda sektörlerinin faaliyetleri için yeni sermaye yatırımı yapılmasında diğer ülkelerin daha güvenli bir yer olarak (yatırım sızıntısı) algılanmasına yol açmaktadır (Sato ve Burke, 2021).

1 Ekim 2023'de hayata geçen SKDM için 2023-2025 dönemi bir geçiş aşaması olarak planlanırken, geçiş aşamasında sadece bildirim ve raporlama yükümlülüğü getirilmektedir ve bu bağlamda ilk rapor hazırlanma tarihi 31 Ocak 2024 olmuştur. 2026'dan itibaren ise nihai rejim aşaması başlayacaktır. SKDM'nin kademeli olarak uygulamaya konulması, AB ETS kapsamında, Avrupa Birliği endüstrisinin karbondan arındırılmasını destekleyen bedelsiz emisyon tahsisatlarının aşamalı olarak kaldırılmasıyla da uyum göstermektedir. SKDM, başlangıçta, üretimi karbon yoğun olan ve en önemli karbon kaçağı riskini içerisinde barındıran çimento, demir ve çelik, alüminyum, gübre, elektrik ve hidrojen gibi ürünlerin ithalatına uygulanacaktır (European Commission, 2024). Grafik 1, AB'ye SKDM kapsamındaki sektörlerin ihracatından en çok etkilenecek ülkelerin başında Rusya Federasyonu, Çin ve Türkiye'nin geldiğini göstermektedir. Bu ülkelerde ilgili sektörlerde faaliyet gösteren şirketlerin rekabet güçlerinin SKDM nedeniyle birlik içindeki üreticilere karşı azalması beklenmektedir. Bir diğer sorun kaynağı da bedelsiz emisyon tahsisleriyle birlikte gerçekleştirilen ticaret sonucunda beklenmedik kârların ilgili sektörlerde -belli bir süre için olsa bile- ortaya çıkmasıdır. Sızıntı riski altında sınıflandırılan sektörlerin aldığı bedelsiz emisyon tahsisleri beklenmedik kâr artışı ile sermayenin yatırım ve üretim yapma kararları ve biçimleri üzerinde belirleyici olacaktır (Laing vd, 2013).

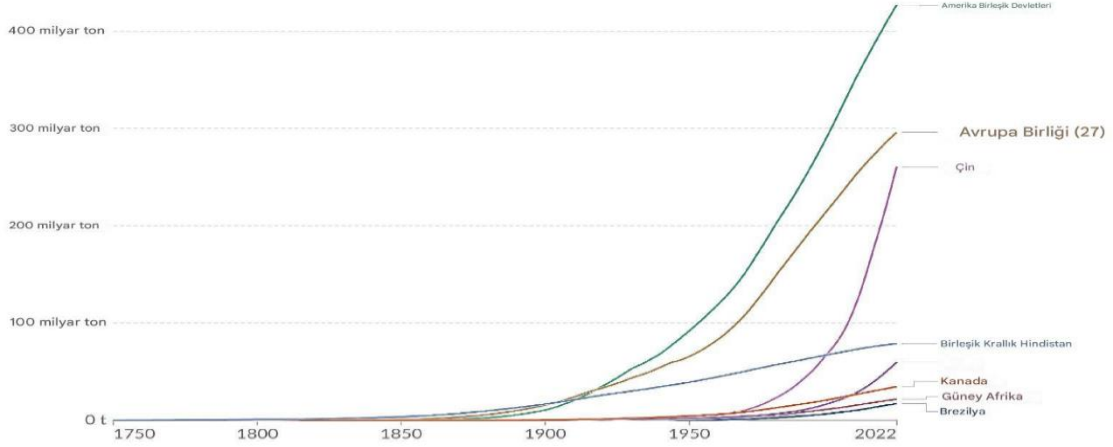


Grafik 1. AB SKDM'nin Kapsadığı Alüminyum, Çimento, Elektrik, Gübre, Demir ve Çelik İhracatını Gerçekleştiren Seçili Ülkelerden En Çok Etkilenecek 20 ülke (toplam ihracat Değeri (milyar \$))

Kaynak: UNCTAD, 2021.

Atmosferde sera gazı birikiminin kaynağında (Grafik-2 ile görülebilen) gelişmiş ülkelerin "kirli" sanayileşme süreçleri/stratejileri yer almaktadır. Ancak bu sorun hem sınır ötesi hem de zamanlar arası bir özellik sergilemektedir (Sen, 2024). UNCTAD (2021) karbon fiyatlandırmasının SKDM ile birlikte uygulanmasının AB içinde ve dışında CO₂ emisyonlarının azaltılmasına yardımcı olduğunu doğrulamaktadır. Uluslararası ticaret, üretimin nispeten karbon verimli olduğu ülkeler lehine bir değişim eğilimi göstermektedir. Ancak bu azalma küresel CO₂ emisyonlarının yalnızca küçük bir yüzdesine denk düşmektedir. SKDM'nin uygulamaya konulması, daha az karbon yoğun üretim süreçlerine sahip erken kapitalistleşmiş ülkeler (EKÜ) lehine GKÜ'lerin ihracatındaki düşüşü ortaya çıkarmıştır. Geç kapitalistleşmişler içerisinde Afrika ve Orta-doğu ülkeleri SKDM düzenlemesi ile AB pazarında ürün ihracatı bağlamında daha az rekabetçi kalmaktadır. Bu rekabet gücü kaybının arka planında SKDM'den

etkilenen sektörlerde karbonsuzlaştırmaya yönelik yatırımların ister firma ister devlet düzeyinde gerçekleştirilmemesinden kaynaklı AB içerisindeki ithalatçıların kendilerine yeni tedarikçiler arayarak kâr ve pazar paylarını koruma çabası yer almaktadır. Bu süreç aslında küresel ticaretin yön değiştirmesine, ticari gerilimlere, komşuyu zarara uğrat şeklinde misilleme politikalarının hayata geçirilmesi riskine yol açmaktadır (EIU, 2023).



Grafik 2. Küresel Birikimli CO₂ Miktarları (Fosil yakıt ve endüstri kaynaklı CO₂ emisyonlarının ilk kayıtlı yılından bugüne ton cinsinden ölçülen toplam miktarı)

Kaynak: Ritchie, 2019.

5. Uluslararası Ticaret İlkeleri Açısından SKDM

SKDM gibi düzenlemelerin Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) dünya ticaretini çerçevlendiren genel ilkeler ile olan uyumu da incelenmek zorundadır. Bu noktada çok taraflılık ilkesi ile ters düşmekte ve daha çok tek taraflı bir hareketi ifade etmektedir. Özellikle ölçüm sorunları SKDM'nin korumacılık¹¹ için kullanılabilmesi riskini taşımaktadır. Bununla birlikte bazı durumlarda tarife-dışı bir engel gibi çalışması da mümkündür (Sen, 2024). AB, SKDM'nin DTÖ'nün düzenlemeleri ile uyumlu olduğu iddiasında olsa da (Peterson ve Walkenhorst, 2023) SKDM'nin DTÖ kurallarına uyup uymadığı a) tercihli olmaması ve (b) karşılıklı olduğu noktaları üzerinden tartışmaya açıktır (Benson vd., 2023). Bu bağlamda, DTÖ kuralları ile uyumlu bir sınırdaki karbon düzenlemesi gereklidir; bu sağlandığında AB SKDM'nin ihtiyaç duyduğu geniş uluslararası kabul de sağlanmış olacaktır.

İlk olarak düzenlemenin GATT'ın DTÖ üyelerinin yurt içi vergi ve harçlara eşdeğer bir vergi(tarife) almasına olanak veren II. Maddesine dayanması gerekmektedir. Bu maddeden yararlanabilmesi için AB ETS'nin karbon benzeri vergiye dönüştürülmesi gereklidir. İkinci olarak yapılması gereken de dar bir Avrupa Emisyon Tahsis fiyat koridorunun getirilmesidir. Ancak ithalatçı ülkeler veya ithalatçı ülke ile AB arasında ayırım yapan bir SKDM'ye ilişkin uygulama başarısızlıkla sonuçlanma riski taşımaktadır. Önerilen SKDM tasarımının GATT'ın ilgili genel kurallarıyla (Madde I¹², II., III¹³, XI. ve XVI.) uyumlu olduğu kabul edilmelidir. SKDM'nin uygulanması durumunda bir üye devletin bu genel kurallardan sapmasına izin verebilecek olan madde ise XX¹⁴'dir (Krenek, 2020).

¹¹ Gelişmekte olan ülkelerin SKDM'nin korumacılığa yol açtığına ilişkin eleştirileri için (MEPS International, 2023) incelenebilir. Korumacılık daha yüksek fiyat düzeyiyle enerji dönüşümünü sağlamada hayati önem taşıyan yeşil teknolojilerin geliştirilmesini ve kullanılmasını yavaşlatıcı bir etki ortaya çıkarır (Benson vd., 2023).

¹² AB, sınır düzenleme vergisini, belirli bir ürüne ilişkin CO₂ içeriği, çevre düzenlemeleri ve ihracatçıların teknolojisini dikkate alarak farklı şekillerde değerlendireceğinden bu durum "En Çok Kayrılan Ülke" ilkesiyle açıkça bağdaşmamaktadır (Lim vd, 2021).

¹³ GATT'ın temel ilkelerinden Ulusal İşlem İlkesi (III) göz önüne alındığında SKDM, üretilen yabancı mallara farklı davranması ve yabancı ürünlerin gümrük vergisi üzerinden bir düzenlemeye tabi tutularak yerli sanayiye yönelik koruma sağlaması nedeniyle uygulamada zorluklarla karşılaşabilir (Benson vd., 2023).

¹⁴ Genel bir istisna olarak SKDM'ye izin veriliyorsa, diğer ülkelerin karbon vergisi uygulamasına da izin verilmelidir ki bu da korumacılığın hâkim olma ihtimalinin ifadesidir (Lim vd, 2021).

SKDM'nin diğer Kuzey ve Güney ülkeleri tarafından benimsenmesinde bu ülkelerin uluslararası ticareti etkileyen ticaret anlaşmalarına ya da çift taraflı müzakerelere taraf olup-olmadığı özellikle AB ile uzun dönemli ticari ilişkiler içerisinde bulunup bulunmadığı ya da herhangi bir şekilde AB'den kalkınma desteği alıp almadıkları da belirleyici olacaktır. Dolayısıyla burada özellikle bu ülkeler içerisinde SKDM'nin kapsamındaki ürün ihracatını gerçekleştirenler değil SKDM ile önerilen karbon fiyatlandırma mekanizması ile uyumlu yurt içi politikalar oluşturabilen ülkeler avantajlı çıkacaktır (Sabyrbekov ve Overland, 2024). 2008 sonrasında uluslararası ticaretin düzenlenmesinde ticaret ortakları arasında Serbest Ticaret Anlaşmalarının daha çok tercih edildiği görülmektedir. Bu serbest ticaret anlaşmaları içerisinde de çevrenin korunmasını teşvik edici hükümler bulunmaktadır. Birçok ülkede iklim değişikliğiyle ilgili teknoloji teşvik edilmekte, ticaret politikalarında iklim yanlısı düzenlemeler yapmak, ekonomik ve sosyal açıdan sürdürülebilirliği sağlamak öne çıkarılmaktadır. Ancak iklim değişikliğinin hafifletilmesine ilişkin önlemler aynı zamanda ticaret kısıtlamalarını da ortaya çıkarabilir. Bu noktada jeopolitik çatışmalar kadar ülkelerin enerji güvenliği, uluslararası ticaret, iklim değişikliği gibi konulardaki politikaları da belirleyici olmaktadır. Giderek artan sayıda ülke 2050'ye kadar karbon nötr olmayı hedeflediğinden ticaret politikasının diğer iç politikalarla (çevresel, sosyal, ekonomik sürdürülebilirlik, ekonomik kalkınma) daha fazla entegre edilmesi gerekmektedir (Leal-Arcas, 2022).

Yüksek gelirli ülkeler küresel olarak orta ve düşük gelirli ülkelere göre daha iddialı azaltım hedefleri belirlerken, AB'nin en zengin ticaret ortaklarının ekonomilerini düşük ve orta gelirli ülkelere daha hızlı karbonsuzlaştırması muhtemeldir. Bu da düşük ve orta gelirli ülkelerin SKDM'ye daha güçlü bir şekilde maruz kalacağına bir ifadesidir (Beaufils vd., 2023). Bu bağlamda, AB Sınırda Karbon Düzenleme Mekanizması GKÜ'lerin sermaye birikim sürecini (gelişmiş ülkelerle aralarındaki gelişmişlik farkının daha da açılmasına neden olarak) olumsuz yönde etkileyebilir ve ihracata dayalı kalkınma politikalarının etkisini azaltabilir. GKÜ'nin çoğu, AB'nin tek taraflı tercihler sistemi veya ekonomik ortaklık anlaşmalarının bir sonucu olarak, halihazırda AB pazarına tarifersiz ve kotasız erişime sahip olmakla birlikte AB Karbon Sınırı Düzenleme Mekanizması, gelişmekte olan ülkelerin ihracatına uygulandığında, bu göreceli avantajı azaltabilecek bir etki ortaya çıkarabilir (Lowe, 2021).

SKDM sertifikalarının aşamalı olarak devreye alınması, AB ETS bedelsiz tahsisatlarının aşamalı olarak kaldırılmasıyla birleştiğinde, AB pazarındaki SKDM mallarının fiyatlarını artırabilir ve bu da tedarik zincirinin aşağı yönündeki ürünlerini ve nihai ürünleri etkileyebilir. SKDM maliyetlerinden kaçınmak isteyen firmalar daha düşük emisyonlu AB ithalat ürünleri lehine uluslararası ticarete kısa dönemli bir sapmaya neden olabilir. Yüksek emisyonlu ürünlerin AB dışındaki üreticileri, daha az katı karbon politikalarına sahip AB dışı pazarlarda kendilerine fırsatlar bulabilir. Başka bölgelerde, özellikle de ihracat yoğun yerlerde, yeni ya da daha agresif karbon fiyatlandırma politikalarında artış görülebilir. Yurt içi piyasaları ve sanayileri için piyasa erişimini ve rekabet edebilirliği koruyacak şekilde ülkeler karbon sızıntı risklerini azaltıcı yönde iklim politikalarını güncelleyebilir (Damstè vd, 2024). SKDM, bedelsiz emisyon tahsislerinin yerini almadığında temel amacı -karbon yoğun ekonomik faaliyetlerden çıkış-ile çelişen bir sonucun da ortaya çıkmasına neden olabilir. Bu kısaca küresel düzeyde büyük emisyon salan firmalara ek koruma sağlanması anlamını taşıyacak ve hem SKDM özelinde hem de AB çevre mevzuatı bağlamında "kirleten öder" ilkesinin çiğnenmesine yol açacaktır (Nigro, 2022).

SKDM, AB iç pazarında satılan yerli ve ithal ürünlerin aynı ekonomik maliyetlere sahip olması yani ekonomik oyun alanının eşitlenmesine yol açabilir ancak AB'nin ihraç ettiği ürünler ve yabancı piyasalarda satılan yabancı ürünler arasındaki rekabet farklılıklarını/bozukluklarını giderememektedir. İhracatta karbon ücretlerinin iadesi tartışmalarının temelinde de bu durum yer almaktadır (Claudia Leonelli, 2022). İhracatta karbon ücretlerinin iadesi olmayan bir SKDM yalnızca AB iç pazarındaki oyun alanını eşitlerken, karbon ücretlerinin iadelerinin varlığında AB üretiminin dünya pazarındaki rekabet gücü sürdürülebilecektir (Beaufils vd., 2023).

SKDM kaynaklı yerel tedarik (Birlik içerisindeki üreticiler) talebi artarken ticaret ortaklarından gelen ürünlere olan talep azalış gösterecektir. Bu durum özellikle gömülü karbon içeriklerine sahip ürünlerin

tüketiminin azalmasına yani AB pazarının ticaret ortaklarından biri olan Çin¹⁵ gibi ülkelerin iklim hedeflerine ulaşmasını destekleyici bir etkinin ortaya çıkmasına neden olabilir. İthalat fiyatlarındaki artışların etkisi AB özel sektörünün satın alma gücünde ve reel tüketimde azalışa neden olur. Bu azalmanın etkisi farklı gelir grupları arasında eşitsiz bir dağılım (hem küresel Kuzey hem de küresel Güney açısından bakılması gereken bir sosyal eşitsizlik kaynağı) ortaya çıkararak refah üzerinde etkili olacaktır. Ayrıca, SKDM'nin karbon sızıntılarını azaltması yüksek emisyon sahibi ülkeler/bölgelere ait ürünlerin tüketimini azaltırken düşük emisyonlu ülke/bölge ürünlerinin AB içerisinde daha çok tüketimine yol açmasıyla SKDM'nin karbon sızıntısını azalttığı mekanizmalardan biri olarak yorumlanmalıdır (Zhong ve Pei, 2021).

SKDM, DTÖ ticaret kuralları ile uyumlu olmadığından bazı noktalarda uluslararası uzlaşmazlıklar olasıdır. Ticari misilleme küresel tedarik zincirlerinin yeniden yapılanmasına neden olarak ticaret akışlarını azaltabilir. Bunun sonucunda ticari anlaşmazlıklarla baş etmedeki sınırlı rolü nedeniyle DTÖ'nün statüsü (Grafik 2) kaçınılmaz olarak zayıflayacaktır (Lim vd, 2021).



Grafik 3. SKDM Etki Mekanizmaları

Kaynak: Lim vd., 2021

İklim değişikliği gibi küresel bir soruna tek taraflı eylem yoluyla veya Birleşmiş Milletler aracılığıyla çözüm bulmanın zorluğu anlaşıldığından iklim politikasının temel yönleri üzerinde aynı doğrultuda hareket eden ve ortak amaçlara sahip "iklim kulüpleri" (karbon kulüpleri) olarak adlandırılan daha küçük ülke gruplarının örgütlenmesi eğilimi gözlemlenmektedir (C2ES, 2023).

İklim değişikliğinin bir tür küresel kamusal mal olması (emisyonların nerede gerçekleştiğinden bağımsız olarak, iklim değişikliğini azaltmanın maliyeti ulusal iken faydasının küresel olması anlamında) onun uluslararası anlaşmalar yoluyla kontrol edilmesini zorlaştırdığından, iklim kulüpleri aslında uluslararası iklim politikasının bir aracı olarak tercih edilmeye başlanmıştır. Katılımcı ülkeler uyumlaştırılmış emisyon azaltımını kabul ederken katılımcı olmayanların cezalandırıldığı stratejik bir durum ortaya çıkmaktadır (Nordhaus, 2015).

2023 yılında AB ve 35 ülke birlikteliğinde oluşturulan "İklim Kulübü" ile sermaye yoğun, CO₂ salımı yüksek ve azaltılması zor olan demir, çimento, kimyasallar gibi ağır sanayilerin karbonsuzlaştırılmasını sağlayıcı ve yeşil sanayi dönüşümüne destek verecek uluslararası bir iş birliğinde bulunulması amaçlanmıştır (Climate Club, 2023). Benzer şekilde G-7 ülkeleri tarafından da Uluslararası İklim Kulübü oluşturularak Paris Anlaşmasının uygulanmasını destekleyici ve uluslararası düzenlemelerle tutarlı bir şekilde iklim değişikliğine yönelik azaltım politikalarının benimsenmesine ilişkin faaliyetler önceliklendirilmektedir. İklim değişikliği ile mücadele ve net sıfıra geçişin başarılmasının hem gelişmiş

¹⁵ AB ile ticareti düşünüldüğünde SKDM'nin Çin üzerindeki etkisi hem pozitif hem negatif yönde olabilir. AB tarafından ithal edilen ürünlere uygulanan karbon fiyatı nedeniyle Çin'in Avrupa'ya yaptığı emisyon yoğun ürün ihracatının azalması görülebileceği gibi daha yüksek AB karbon fiyatları kaynaklı uluslararası rekabet gücü azalan Avrupalı şirketlerin yerine Çin ihracatını arttırabilir (Peterson & Walkenhorst, 2023).

ülkelerin makro ekonomik performansı ve mali sürdürülebilirliğine olan etkisi hem de düşük ve orta gelirli ülkeler ve savunmasız toplumsal kesimler için ortaya çıkarabileceği eşitsiz sonuçların yönetilmesinin gerekliliği de ayrıca vurgulanmaktadır (G-7 Germany, 2022). G-7'nin uluslararası bir iklim kulübü oluşturması SKDM gibi politikaların uygulanmasında sorunsuz bir geçişin gerçekleştirilmesi ve özellikle benzer karbon fiyatlama sistemlerine sahip ülkeler arasında eşdeğer düzenlemeler üzerinden SKDM'nin avantajlarının taraf ülkelerin üretken sermayesine elde edilmesini amaçlamaktadır (EIU, 2023).

İklim kulübü, iklim değişikliğinin azaltımına ilişkin politika ve önlemler bağlamında “hevesli” ülkeleri içeren küçük gruplardan oluşmaktadır. İklim kulüplerinde üyelerin kim olduğuna bağlı olarak, küçük bir grubun azaltım çabalarının küresel emisyonlar üzerinde yalnızca sınırlı bir etkisi olması gerçeği ile karşılaşılmaktadır. İklim kulübünü etkili kılmamanın temel faktörleri arasında istekli ülkeler arasında iş birliği için geçerli bir zemin sağlama, yeni üyeler çekme ve hem yeni hem de mevcut üyelerin önemli ölçüde emisyon azaltımlarına katkıda bulunmalarını sağlama becerisi yer almaktadır. Ayrıca ticari yaptırımların varlığı, emisyonların büyüklüğü, devletlerin ve uluslararası örgütlerin aldıkları düzenleyici kararların da varlığı hedeflenen başarı üzerinde etkili olacaktır. Küresel emisyonları önemli ölçüde azaltmada etkili olabilmek için iklim kulüplerinin bedavacılık sorununa yol açan teşvikleri dengelemenin bir yolunu bulması gereklidir (Hovi vd., 2016).

ABD'li politika yapımcılar arasında da (Demokratlar ve Cumhuriyetçiler) sınırda karbon düzenlemesinin hayata geçirilmesine yönelik bir talebin olduğu görülmekte ve bunun arka planında da ekonomik rekabet edebilirliği sağlamak ve yurt içi imalat sanayini desteklemek argümanları yer almaktadır (C2ES, 2023). 2021 yılında ABD-AB arasında çelik ve alüminyum ticaretinde tarifelerin kaldırılmasına ilişkin anlaşmaya varılmıştır. Çin çeliği ve alüminyumunun ABD pazarına sızmasını önleyici uygulama mekanizmaları güçlendirilirken Avrupa Birliği de ABD'nin ihracatta rekabet gücünü koruyacak şekilde geniş bir ürün yelpazesine sahip tarifelerini (ABD işgücü piyasasının ve tüketicilerinin korunmasını sağlayan) kaldıracaktır (Kardish vd., 2022).

“Sürdürülebilir Çelik ve Alüminyuma İlişkin Küresel Düzenleme” ile aslında ABD'nin, çelik ve alüminyum sektörlerinin yeşillenmesi ve sürdürülebilirlik temelinde küresel tedarik zincirlerinin yeniden oluşturulması amaçlanmaktadır. Özellikle transatlantik düzlemde her iki taraf için de çelik ve alüminyumun gömülü emisyonlarını belirlemeye yönelik metodolojileri tanımlamayı amaçladığı için kısmen önemli bir ticaret aracı olarak kabul edilebilir. Bu aslında transatlantik iklim blokunun yaratılmasına, ABD-AB arasında sadece iklim değişikliğinin yönetilebilmesine değil ama aynı zamanda uluslararası ticaret sistemi içerisindeki otoriter devletlerin etkisinin azaltılmasını destekleyici bir sonucun ortaya çıkmasına da neden olacaktır. Amerika ve Avrupa piyasalarının dışında gerçekleştirilen üretim standartlarını şekillendirmenin bir aracı olarak da kullanılmaktadır (The White House, 2021; Sutton ve Williams, 2023; Benson vd., 2023).

Japonya ve ABD arasında da küresel çelik ve alüminyum düzenlemesi 2022 yılında gerçekleştirilmiştir. Hem bu sektörlerin karbon yoğunluğu hem de küresel piyasa dışı aşırı kapasitenin yönetilmesine ve Japonya'dan sürdürülebilir çelik ithalatına odaklanılmıştır. Düzenleme ile Japonya uygun yurt içi araçları benimseyerek, ABD ile arasındaki iş birliğini ticaret ve gümrük alanında geliştirecektir (US-Japan Joint Statement).

6. Sonuç

İklim değişikliği konusunda gerek politika yapımcılar gerekse akademik camiada birçok çalışma yapılmaktadır. Bu çalışmada da tespit edildiği üzere AB iklim değişikliğine yönelik geliştirilen politikalarda ve eylemlerde öncü rol oynamaktadır. Ancak geliştirilen mekanizmalar ve uygulamalar uluslararası ticaretin tarafları arasında çeşitli maliyetlere ve rekabet ortamını bozucu etkilere neden olmaktadır. Çalışmanın temel bulgularından biri AB ETS'ye dahil olan sermayeler ile dahil olmayan sermayeler arasında önemli bir çıkar çatışmasının ortaya çıktığına ilişkindir. Bu çatışmalı süreç, ilgili düzenlemelerden etkilenen sermayelerin birikim ilişkileri ve hedef pazarları açısından farklı etkiler

doğurmaktadır. SKDM düzenlemesi bir kesim sermayenin lehine etkiler doğururken başka bir kesimin de olumsuz etkilenmesine yol açmaktadır. Bu nedenle sistemin ortaya çıkarttığı maliyetlerin sistemin kurucusu tarafından finanse edilmesi çeşitli kesimler tarafından beklenmektedir. ETS'de sisteme dahil olan ülkelere verilen bedelsiz tahsis uygulaması kaldırılmadan SKDM uygulamasının başlatılması içerdeki sermayelere bir çeşit kaynak transferi işlevi görmektedir. SKDM uygulamasının karbon fiyatlaması ve vergilendirmedeki belirsizlikler nedeniyle yeni nesil korumacılık uygulaması şeklinde işlev görmesi mümkündür. Bedelsiz tahsisler için meşru bir neden olarak gösterilen karbon sızıntılarının engellenmesi için başka bir sistem geliştirilmesi gerekmektedir. Zira yatırım ortamlarının rekabet halinde olduğu ve üretken sermayenin uluslararasılaşma sürecinin geldiği aşamada AB'de faaliyet gösteren üretken sermayeleri birlik içinde tutmak mümkün gözükmemektedir. Bunun nedeni AB içindeki sermayelerin sadece AB pazarına değil aynı zamanda dünya pazarına yönelik üretim yapıyor olmalarıdır.

SKDM özellikle uluslararası ticaret üzerinde de önemli etkilere sahiptir. SKDM'nin başarılı olabilmesi için DTÖ kuralları ile uyumlu bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Günümüzde, küresel değer zincirleri içerisinde çok fazla ülkeye yayılan bir üretim süreci gerçekleştirilmektedir. SKDM ile aslında karbon yoğun mallarda AB'nin rekabet gücünü yeniden tesis etmek, karbon sızıntılarını kapatmak ve hedeflenen ülkelerin ihracatındaki karbon yoğunluğunun azaltılması amaçlanmaktadır. Ancak kısa ve uzun vadede ticaret akımları ve emisyon azaltımı hedeflerine ilişkin ortaya çıkaracağı etkilerin başlangıçta amaçlanandan farklı bir noktaya ulaştırabileceği de unutulmamalıdır.

Kaynakça

- Beaufils, T., Ward, H., Jakob, M. & Wenz, L. (2023). Assessing different european carbon border adjustment mechanism implementations and their impact on trade partners. *Communications Earth & Environment*, 4, 1-9. <https://doi.org/10.1038/s43247-023-00788-4>
- Benson, E., Majkut, J., Reinsch, W.A. & Steinberg, F. (2023). *Analyzing the European Union's carbon border adjustment mechanism*. CSIS Briefs. https://csis-websiteprod.s3.amazonaws.com/s3fspublic/202302/230217_Analyzing_EU_CBAM.pdf?VersionId=IFMwWnLo1VQ8xbBUx7lwn6RVNj8.Ck_t
- Böning, J., Di Nino, V. & Folger, T. (2023). Benefits and costs of the ETS in the EU, a lesson learned for the CBAM design (Working Paper No: 2764). European Central Bank Working Paper Series. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2764~3ff8cb597b.en.pdf>
- Cebeci, A. (2012). *Bilmediğimiz Kapitalizm Gizli Elin Kurumsallaşması: YOİKK*, Sosyal Araştırma Vakfı Yayınları, İstanbul.
- C2ES (2023, 21 Aralık). 2023: A game-changer for carbon and trade. *Center for Climate and Energy Solutions Blog*. <https://www.c2es.org/2023/12/2023-a-game-changer-for-carbon-and-trade/>
- Climate Club (2023,1 Aralık). 36 members launch climate club as a high-ambition forum to turbocharge decarbonisation of key industry sectors. <https://climate-club.org/wp-content/uploads/2023/12/Climate-Club-COP-28-Full-Launch-Press-Release-01.12.2023-1.pdf>
- Damsté, C.B., Banks, J. & Prepscius, J. (2024, 27 Şubat). The EU carbon border adjustment mechanism (CBAM): Implications for supply chains. *PwC Blog*, <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/esg-tax/cbam-supply-chain-imperatives.html#notes>
- EIU (2023, 27 Aralık). CBAM will force change in carbon-intensive sectors. *Economist Intelligence Unit*. <https://www.eiu.com/n/cbam-will-force-change-in-carbon-intensive-sectors/>
- European Commission (2019). 15 Şubat 2019 Tarihli Komisyon Delege Kararı 2019/708. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2019:120:FULL#ntr7-L_2019120EN.01002001-E0007
- European Commission (2020). *2019 Annual report on CO2 emissions from maritime transport*. https://climate.ec.europa.eu/document/download/676175fd-f8db-40fb-b37acc7323c680a2_en?filename=c_2020_3184_en.pdf
- European Commission (2024, 4 Ekim). *Carbon border adjustment mechanism*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en
- European Commission (2024a). *What is the EU ETS?*. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/what-eu-ets_en

- G-7 Germany (2022, 20 Mayıs). G7 Finance ministers and central bank governors' petersberg communiqué. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998440/2042892/0e49b3d6176a9c79de0a27ab1d6d2b15/2022-05-20-g7-finanzminister-en-data.pdf>
- Hovi, J., Sprinz, D., Sælen, H. & Underdal, A. (2016). Climate change mitigation: a role for climate clubs?. *Palgrave Commun* 2, 16020. <https://doi.org/10.1057/palcomms.2016.20>
- İklim Değişikliği Başkanlığı (2024). Karbon ayak izi ve SKDM. 11 Kasım 2024 tarihinde <https://www.izoder.org.tr/dosyalar/Karbon%20Ayak%20C4%B0zi%20Mustafa%20Kemal%20ARSUNAR.pdf> adresinden edinilmiştir.
- Kardish C., Ye, J. & Keohane, N. (2022). Carbon border adjustments: considerations for policymakers. Center for Climate and Energy Solutions, June 2022. <https://www.c2es.org/wp-content/uploads/2022/06/carbon-border-adjustments-considerations-for-policymakers.pdf>
- Krenek, A. (2020). *How to implement a WTO-compatible full border carbon adjustment as an important part of the European Green Deal*. Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) Policy Brief. <https://www.oegfe.at/policy-briefs/wto-compatible-bca-green-deal/?lang=en>
- Leal-Arcas, R. (2022). *Creating an effective, legally binding, and enforceable climate club*. T7 Task Force Climate and Environment Policy Brief. https://think7.org/wp-content/uploads/2023/12/Climate_Creating-an-Effective-Legally-Binding-and-Enforcement-Climate-Club_Arcas.pdf
- Lim, B., Hong, K., Yoon, J., Chang, J.I. & Cheong, I. (2021). Pitfalls of the EU's carbon border adjustment mechanism. *Energies*, 14(21):7303.
- Lowe, S. (2021). *The EU's Carbon border adjustment mechanism: How to make it work for developing countries*. Centre for European Reform Policy Brief. <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2021/eus-carbon-border-adjustment-mechanism-how-make-it-work>
- MEPS International (2023, 18 Temmuz). *Developing nations critical of 'protectionist' EU CBAM*. <https://mepsinternational.com/gb/en/news/developing-nations-critical-of-protectionist-eu-cbam>
- Nigro, R. (2022, 27 Nisan). *The too-invisible hand of the EU emissions market*. Social Europe. <https://www.socialeurope.eu/the-too-invisible-hand-of-the-eu-emissions-market>
- Nordhaus, W. (2015). Climate clubs: overcoming free-riding in international climate policy. *American Economic Review*, 105(4): 1339–1370. <http://dx.doi.org/10.1257/aer.15000001>
- Peterson, T. & Walkenhorst, P. (2023, 16 Mayıs). *The EU carbon border adjustment mechanism: what does it mean for the rest of the world?*. New Perspectives on Global & European Dynamics. <https://globaleurope.eu/europes-future/the-eu-carbon-border-adjustment-mechanism-what-does-it-mean-for-the-rest-of-the-world/>
- Ritchie, H. (2019). "Who has contributed most to global CO2 emissions?. ' <https://ourworldindata.org/contributed-most-global-co2>
- Sabyrbekov, R. & Overland, I. (2024). Small and large friends of the EU's carbon border adjustment mechanism: Which non-EU countries are likely to support it? *Energy Strategy Reviews*, Volume 51, <https://doi.org/10.1016/j.esr.2024.101303>.
- Sen, P. (2024). EU's carbon border adjustment mechanism and the global south: how to make it work. Institute for European Policymaking at Bocconi University. <https://iep.unibocconi.eu/publications/eus-carbon-border-adjustment-mechanism-and-global-south-how-make-it-work#:~:text=The%20CBAM%20will%20cover%20six,mechanism%20for%20E2%80%9Cpricing%20carbon%20E2%80%9D>
- OECD (2020). Climate policy leadership in an interconnected world: What role for border carbon adjustments? https://www.oecd-ilibrary.org/environment/climate-policy-leadership-in-an-interconnected-world_8008e7f4-en
- Sato, M. & Burke, J. (2021, 8 Aralık). *What is carbon leakage? Clarifying misconceptions for a better mitigation effort*. LSE Commentary, <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/news/what-is-carbon-leakage-clarifying-misconceptions-for-a-better-mitigation-effort/>
- Sutton, Williams (2023, 4 Aralık). *Trade beyond neoliberalism: Concluding a global arrangement on sustainable steel and aluminum*. Report on American Progress, <https://www.americanprogress.org/article/trade-beyond-neoliberalism-concluding-a-global-arrangement-on-sustainable-steel-and-aluminum/>
- The White House (2021, 31 Ekim). *Fact sheet: The United States and European Union to negotiate world's first carbon-based sectoral arrangement on steel and aluminum trade*. The White House Briefing, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/31/fact-sheet-the-united-states-and-european-union-to-negotiate-worlds-first-carbon-based-sectoral-arrangement-on-steel-and-aluminum-trade/>

- UNCTAD (2021). A European Union carbon border adjustment mechanism: implications for developing countries. UN Trade and Development. <https://unctad.org/publication/european-union-carbon-border-adjustment-mechanism-implications-developing-countries>
- U.S-Japan Joint Statement (2022, 7 Şubat). *US department of commerce*, 22 Ağustos 2024 tarihinde <https://www.commerce.gov/sites/default/files/2022-02/US-Japan-Joint-Statement.pdf> adresinden edinilmiştir.
- Zhong, J.& Pei, J. (2021). Beggar thy neighbor? On the competitiveness and welfare impacts of the EU's proposed carbon border adjustment mechanism. <https://ssrn.com/abstract=3891356> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3891356>