

Avrupa Birliği Sınırdaki Karbon Düzenlemesi ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme

Raşit GÜLTEKİN¹

¹Öğr.Gör.Dr., Trakya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü,
rasitgultekin@trakya.edu.tr,

ORCID: 0000-0001-8390-327X

Özet: Küresel ısınma ve neden olduğu iklim değişikliği dünyanın öncelikli gündem konuları arasındadır. Çevre sorunlarının ulaştığı boyut, karbon emisyonuna yol açan ülkelerin ve etkin çevre politikaları çerçevesinde bu sorunlarla mücadele eden bütün ülkelerin çabalarının boşa çıktığına işaret etmektedir. Bu durumda hareketle aslında emisyon ticaret sistemi uygulayan Avrupa Birliği, üretimin karbon salınımı politikası olmayan bir ülkeye kaymasını engellemek ve bundan kaynaklanacak karbon kaçakını önlemek amacıyla sınırda karbon düzenlemesini hayata geçirerek karbon salınımına yol açan ithal eşyası için karbon ayak izi hesaplanmasını ve beyanını zorunlu hale getirmeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda ithalatçıların belirli bir dönemde Avrupa Birliğine ithal ettikleri eşya miktarını ve bunların üretiminden kaynaklanan karbon emisyonunu beyan etmesi ve Birlik içinde Emisyon Ticaret Sisteminde ödenen karbon ücretine benzer eş değer bir mali yükü ödemesi gerekecektir. Çalışmada Avrupa Birliğinin sınırda karbon düzenlemesine ilişkin temel yaklaşımı, uygulamanın özellikleri, karbon vergileri ile gümrük vergileri kapsamındaki yeri incelenmiş ve Türkiye açısından değerlendirmelere yer verilmiştir. Literatür ve mevzuat taraması şeklinde yapılan çalışma neticesinde sınırda karbon düzenlemesi içeriği mali yükün gümrük vergileri kapsamında değerlendirilmesinin ve dolayısıyla gümrük vergilerine ilişkin usul kurallarına göre yerine getirilmesinin uygun olacağı sonucuna ulaşılmıştır. Türkiye açısından yapılan değerlendirmeler ise, Avrupa Yeşil Mutabakatının bir uygulama alanı olarak sınırda karbon düzenlemesinin Türkiye’de çevre duyarlı yatırım, üretim ve uluslararası ticaret boyutuyla olumlu sonuçlar doğuracağı ve Dünya Ticaret Örgütü kurallarıyla uyum sağlanması halinde Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki gümrük birliğinin güncellenmesi için iyi bir fırsat oluşturacağı yönündedir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Sınırdaki Karbon Düzenlemesi, Gümrük Vergileri, Karbon Vergisi, Türkiye

European Union Border Carbon Adjustment Mechanism and An Assessment For Türkiye

Abstract: Global warming and the climate change are among the priority agenda topics of the world. The extent that environmental problems have reached indicates that the efforts of countries that cause carbon emissions and also of all countries that struggle with these problems within the framework of effective environmental policies are in vain. Based on this situation, the European Union, which implements an emission trading system, aims to make carbon footprint calculation and declaration mandatory for imported goods that cause carbon emissions by implementing Border Carbon Adjustment Mechanism in order to prevent production from shifting to countries that does not have a carbon emission policy and to prevent carbon leakage that will result from this. In this context, importers will have to declare the amount of goods they import into the European Union in a given period and the carbon emissions resulting from their production and pay a financial burden equivalent to the carbon fee paid in the emissions trading system within the Union. In the study, the basic approach of the European Union on Border Carbon Adjustment Mechanism, the features of the application, its place in the scope of carbon taxes and customs duties, and evaluations from Türkiye's perspective are given. As a result of the study conducted in the form of literature and legislation scanning, it was concluded that it would be appropriate to evaluate the fiscal charge of Border Carbon Adjustment Mechanism within the scope of customs duties and therefore to fulfill them according to the procedural rules regarding customs duties. The evaluations made for Türkiye are that Border Carbon Adjustment Mechanism, as an application area of the European Green Deal, will have positive results in terms of environmentally sensitive investment, production and international trade in Turkey, and that it creates an good opportunity for updating the customs union between Türkiye and the European Union in case of compliance with the World Trade Organization rules.

Key Words: European Union, Border Carbon Adjustment Mechanism, Customs Duties, Carbon Tax, Turkey

1. GİRİŞ

Son yıllarda karbon emisyonuna bağlı küresel ısınmadan kaynaklanan iklim değişikliği ve sebep olduğu kuraklık, erozyon ve çölleşme gibi çevre sorunları ciddiyet kazanmış ve neredeyse “küresel ekolojik kriz” oluşturacak bir boyutuna ulaşmıştır. Uluslararası düzeyde çeşitli girişimler olmakla birlikte söz konusu sorunların çözümü noktasında

ülkelerin zayıf politikalar takip etmesi ise, Avrupa Birliğinin inisiyatif olarak kendi çabasını ortaya koyduğu bir sürecin yaşanmasını gündeme getirmiştir. Avrupa Birliğinin bu çabası Avrupa Yeşil Mutabakatı (*Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic And Social Committee And the Committee of the Regions-The European Green Deal, 11.12.2019, COM(2019) 640*

final) (EC, 2022a) ve sınırda karbon düzenlemesini (başka bir deyişle karbon sınırı ayarlama mekanizması) konu alan bir tüzük taslağıyla (*Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism*”, 14.7.2021, COM(2021) 564 final, 2021/0214 (COD)) (EC, 2021b) somutlaşmıştır. Ancak sınırda karbon düzenlemesi henüz yürürlüğe girmeden amacı, kapsamı, işleyişi ve üçüncü ülkelere etkisi gibi konular bakımından tartışmalara neden olmuştur. Zira düzenlemenin, kapsamına giren ürünlerin en büyük ihracatçısı ve dolayısıyla en büyük ticaret ortağı Avrupa Birliği olan ülkeler ile Türkiye için tartışılması gereken önemli sonuçları olacaktır.

Teoride negatif dışsallık kavramıyla bağlantılı olarak açıklanan ve çevre temalı sorunlarla mücadele etmek amacıyla başvurulmuş çeşitli çevre politikası araçları üzerinde durulmaktadır. Uygulamada da çevre kaynaklı sorunların ekolojik vergilendirme rejimiyle azaltılması bağlamında negatif dışsallık oluşturan mallar üzerine vergi konulması fikri “kirleten öder” ilkesi esasında karşılık bulmaktadır. Çevre sorunlarının çözümüne yönelik mali yükleri araç olarak öngören ulusal, bölgesel veya uluslararası girişimlerin kavramsal odağında ise, “sera gazları/karbon emisyonu (salınımı)”, “karbon ayak izi” ve “karbon kaçağı/sızıntısı” vardır. Bütün çabasını karbon salınımını azaltarak nihayetinde sıfırlayacak strateji, eylem planı ve uygulama etkinliklerine harcayan Avrupa Birliğinin sınırda karbon düzenlemesi de esasında içerdiği mali yük bağlamında karbon emisyonuyla ilgili belirlenen hedeflere ulaşmayı sağlayacak normatif araç niteliği taşımaktadır. Ancak söz konusu mali yükün niteliğinin ne olduğu konusu ise, belirgin değildir.

Bu bağlamda çalışmada Avrupa Birliğinin Sınırda Karbon Düzenlemesi Mekanizması ve içeriği mali yük (kısaca sınırda karbon düzenlemesi) ile Türkiye açısından sonuçları incelenecektir. Bu amaçla ilk olarak sınırda karbon düzenlemesinin genel çerçevesi içerisinde Avrupa Birliğinde böyle bir düzenlemeye niçin ihtiyaç duyulduğu, somut unsurlarının ve hedeflerinin neler olduğu, uygulamaya geçişin ve işleyişin nasıl olacağı ve düzenlemeyle getirilen kuralların ihlali halinde ne yapılacağı sorularına cevap aranacaktır. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında sınırda karbon düzenlemesi içeriği mali yükün niteliği, karbon vergileri ve emisyon ticareti sistemi karşısındaki yeri ile eleştirileri üzerinde durulacaktır. Çalışmanın son kısmında ise, karbon içerikli eşya ihracatıyla Avrupa Birliğinin önemli ticaret ortakları arasında yer alması ve çevre eksenli politikaların gümrük birliği uygulamaları açısından taşıdığı önem nedeniyle, Türkiye’ye yönelik değerlendirmeler incelenecektir.

2. SINIRDA KARBON DÜZENLEMESİNİN GENEL ÇERÇEVESİ

Sınırda karbon düzenlemesi Avrupa Birliğinin iklim değişikliğinin neden olduğu sorunlarla mücadele amacıyla gösterdiği çabanın ve farklı içerikteki girişimlerinin kurala bağlanmış somut yönünü oluşturmaktadır. Tüzük şeklinde yürürlüğe girmesi öngörüldüğünden Avrupa Birliği üyesi bütün ülkeler için bağlayıcı olacaktır.

2.1. Sınırda Karbon Düzenlemesinin Gerekçesi

Dünyanın karşılaştığı çevre sorunları ülkeleri tek başına ve küresel oluşumlar içerisinde birlikte hareket ederek önlem almaya zorlamaktadır. Avrupa Birliği ülkeleri de Avrupa Komisyonun önerisi üzerine, karbon emisyon düzeyini Avrupa Birliğinin iklim hedeflerine mevzuat güvencesi sağlayan Avrupa İklim Kanunu (*Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ‘European Climate Law’*) ile uyumlu hale getirmek amacıyla sektörel düzenlemeleri ve politika araçlarını gözden geçirmeyi içeren “Fitfor55” (EC, 2021h) teklifini değerlendirmeye almıştır. İklim, enerji, ulaştırma ve vergilendirme gibi alanlara yönelik bir eylem paketi olan Avrupa Yeşil Mutabakatında, 2030 yılına kadar karbon emisyonlarında 1990 seviyelerine göre %55’lik bir azalma ve 2050 yılına kadar iklim açısından nötr bir kıta olma hedefiyle ilgili olarak sınırda karbon düzenlemesi önerilmiştir. Avrupa Komisyonu uygulamanın fırsatlarını ve maliyetlerini ölçmek için kapsamlı etki değerlendirmesi yapmış ve hedeflerin ulaşılabilir ve faydalı olacağı sonucuna ulaşmıştır (EC, 2021c; EC, 2021e).

Avrupa Birliğinin kısa zamanda uygulamaya geçirmeyi planladığı sınırda karbon düzenlemesi genel olarak “rekabet koşullarını değiştirmeye, uluslararası ticarete rekabetin unsurlarını yeniden tanımlamaya ve sera gazı salımlarını fiyatlandırma yoluyla doğal kaynak kullanım maliyetlerini üretim maliyetlerine eklemeye yönelik” uygulamalar bütünüdür. Düzenlemeyle Avrupa Birliğine ihraç edilen ürünlere karbon ayak izine göre uygulanacak bir mali yük belirlemektedir (Yılmaz, 2022: 30).

Sınırda karbon düzenlemesi kapsamında Avrupa Birliği, maliyet dezavantajına katlanacak işletmeleri koruyarak, rekabet yapılarına verilecek zararı en aza indirmeyi hedeflemektedir (Ecer vd., 2021: 141). Zira düzenlemenin temeli olan Avrupa Yeşil Mutabakatında “yenilenebilir enerjiye dayalı yeni

sektörlerin ve teknolojilerin devreye sokulması”, “sanayinin yeşil fonlarca finansmanı”, “tarım politikalarında ‘tarladan sofraya’ gibi yeni dağıtım mekanizmalarına yer verilmesi”, “ulaşım ve turizm sektörlerinde karbon ayak izinin sıfırlanması”, “döngüsel ekonomi” gibi yeni kalkınma perspektifi ilan edilmiş ve Avrupa Birliğinin uluslararası ticaret ilişkilerini de bu yeşil düzen çerçevesinde yeniden düzenleyeceği sinyali verilerek, karbon kaçacağını engellemek amacıyla yeni bir korumacı sistemi kurguladığını ilan edilmiştir (Yeldan vd., 2020: 7).

Sınırdaki karbon düzenlemesinin “ister yurt içinde üretilmiş olsun ister ithal, Avrupa Birliğinde tüketilen tüm mallara aynı işlemler yapılarak karbon kaçığını önlemek” ve “üçüncü ülkeleri karbondan arındırmaya teşvik etmek” şeklinde iki amacı bulunmaktadır (Leonard et. al, 2021: 9). Dolayısıyla sınırdaki karbon düzenlemesinin esasları, Avrupa Birliğinin iddialı uygulamalarından kaynaklanabilecek karbon kaçığını/sızıntısını engellemek ve küresel iklim sorunlarıyla ilgili Avrupa Birliğinin çabalarının boşa çıkmasına engel olmaktır. Karbon vergisi veya ticaret sistemi taraftarları olanlar karbon kaçığını engellemenin aracı olarak ithalata uygulanan vergi ya da mali yük şeklinde “sınır düzenlemesi” yapılmasını gerekli görmektedirler. Bu yönüyle düzenleme, ihracatçı ülkelerin daha katı iklim politikaları benimsemeleri için de teşvik unsuru olacaktır (EC, 2019a; EC, 2021h; Chang, 2022; İMMİB, 2021).

2.2. Temel Düzenlemeler ve Eylem Planları

Sınırdaki karbon düzenlemelerinin hukuki dayanağı Avrupa Birliğinin işleyişine ilişkin Antlaşma (*Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2012/C 326/01*) kabul edilmiştir. Zira Avrupa Birliğinin işleyişine ilişkin Antlaşma (m.191-193), Avrupa Yeşil Mutabakatı ve sınırdaki karbon düzenlemesi bakımından Avrupa Birliğinin iklim değişikliğinden kaynaklanan “çevrenin kalitesini korumak, korumak ve iyileştirmek”, “bölgesel veya dünya çapındaki çevre sorunlarıyla başa çıkmak için uluslararası düzeyde önlemleri teşvik etmek” ve özellikle “iklim değişikliğiyle mücadele etmek” gibi hedefleri doğrultusunda alacağı önlemlere ilişkin yetkilerinin dayanağını oluşturmaktadır (EC, 2021c).

Sınırdaki karbon düzenlemesinin genel esasları Avrupa Yeşil Mutabakatında yer almaktadır. Mutabakat “Avrupa Birliğini yeniden güçlendirme”, “enerji”, “tarım”, “endüstri”, “çevre ve okyanuslar”, “iklim”, “taşımacılık”, “finans ve bölgesel kalkınma” ve “araştırma ve geliştirme” şekline sıralanabilecek pek çok alanla ilgili eylemler içermektedir (EC,

2022a). Birleşmiş Milletler 2030 Gündemi ve sürdürülebilir kalkınma hedeflerini uygulama stratejisinin parçası kabul edilen (EC, 2019a) Avrupa Yeşil Mutabakatı hem “Avrupa ekonomisini, üretim ve tüketim kalıplarını dönüştürmeye yönelik politikalar ve finansal kaynaklar paketi” hem de Avrupa Birliğinin enerji ithal ettiği ülkeler ile ilişkileri değiştirecek “jeopolitik gelişme” niteliği taşımaktadır (Keleş, 2021). Mutabakatın “karbon açısından zengin eşya ithalatının vergilendirilmesi yoluyla karbon kaçığının azaltılması/önlenmesi durumunda uluslararası ticareti bozmakla suçlanma riski yaratması” ve “yasa dışı ticaret engeli olarak kabul edilmesi halinde büyük ticaret ortaklarıyla sorunlara yol açma potansiyeli” şeklinde olumsuz etkileri olabilecektir (Leonard et. al, 2021: 2).

Avrupa Yeşil Mutabakatı iklim sorunlarıyla mücadele ve yeşil dönüşüme ilişkin hedefleri ve bu hedefleri gerçekleştirmeye yönelik somut adımlar ile ve stratejileri içeren bir “politika belgesi” olsa da hukuki açıdan bağlayıcılığı olmadığından (Türkoğlu, 2021: 334) 2050 ilk iklim nötr kıta olma hedefinin mevzuata aktarılacak bağlayıcı nitelik kazanması amacıyla Avrupa İklim Kanunu kabul edilmiştir. Ayrıca kişiler ve kurumlar nezdine iklim girişimleri hakkında farkındalık oluşturmak ve sürecin parçası olmalarını sağlamak amacıyla ayrıca Avrupa İklim Paketi ve 2030 yılına kadar sera gazı salınımı %55 oranında azaltma için İklim Hedef Planı hazırlanmıştır. Yine “55 için Uygun-Fitfor55” kapsamında, Avrupa Birliği düzenlemelerinin gözden geçirilerek çeşitli sektörlerde 2030 ve 2050 yılı emisyon hedeflerine yönelik yeni düzenlemeler yapılması öngörülmüştür. Bu bağlamda “Avrupa Birliği Emisyon Ticaret Sistemi”, “Çaba Paylaşımı Tüzüğü”, “Arazi Kullanımı, Ormancılık ve Tarım Tüzüğü”, “Yenilenebilir Enerji Direktifi”, “Enerji Verimliliği Direktifi”, “Alternatif Yakıtlar Altyapı Yönetmeliği”, “ReFuelEU Havaçılık ve FuelEU Denizcilik girişimleri”, “Enerji Vergilendirme Direktifi” ve “Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması” temel alanlar olarak belirlenmiştir (EC, 2020; EC, 2021h; EC, 2022a; EC, 2022c; EC, 2021h; Türkoğlu, 348-349).

2.3. Uygulamaya Geçişi, İşleyişi ve Yaptırım İçeriği

Sınırdaki karbon düzenlemesinin 1 Ocak 2023’te yürürlüğe girmesi, 2023-2025 yıllarında geçiş uygulamalarının gerçekleştirilmesi ve 2026 yılı başından itibaren tamamen uygulamaya geçmesi öngörülmektedir. Geçiş aşamasında Avrupa Birliğindeki ithalatçı firmaların karbon sertifikası satın alması zorunlu olmayacak; ancak, ithal eşyası içindeki gerçek gömülü emisyonların üç ayda bir

raporlanması, doğrudan ve dolaylı emisyonlar ile yurtdışında ödenen karbon fiyatının da detaylandırılması istenecektir (İMMİB, 2021). Ayrıca düzenlemenin işleyişini kolaylaştırmak için ilk yıllarda basitleştirilmiş sistem uygulanacaktır. Süreç içerisinde bazı sektörlerde yürürlükte olan ücretsiz tahsisatların aşamalı olarak kaldırılması ve sınırdaki karbon düzenlemesinin kademeli olarak devreye sokulması planlanmaktadır (EC, 2021h)

İthalatçılar, sınırdaki karbon düzenlemesine ilişkin yükümlülüklerini ithalat sırasında yerine getirmek zorundadırlar. İthalatçılar uygulamadan sorumlu yetkili makamlar tarafından izin verildikten sonra bu kapsama giren eşyayı ithal etme hakkına sahip olmaktadır. Düzenlemenin işleyişinde beyan sahibinin Avrupa Birliği gümrük bölgesine ithal edilecek eşyanın içerdiği emisyonu ilişkin yıllık beyanda bulunması, beyan edilen emisyonu karşılık sertifika alması ve beyanın bir ulusal akreditasyon kuruluşunca akredite edilmiş bir otorite tarafından doğrulandığı bir uygulama süreci öngörülmektedir. Ayrıca sınırdaki karbon düzenlemesi kapsamında üçüncü ülkelerdeki üreticilerin kaydolacağı ve beyan sahiplerinin üretimden kaynaklanan gömülü karbon emisyonu verilerine erişebileceği merkezi veri tabanı kurulması gerekmektedir (EC, 2021c).

Avrupa Birliği üyesi ülkeler, sınırdaki karbon düzenlemesine ilişkin Tüzükle belirlenen kuralların ihlali halinde ulusal mevzuatları çerçevesinde belirleyecekleri yaptırımları uygulayacaklardır. Yaptırımların türü ve miktarının 2003/87/EC Direktifi (m.4 ve m.16/3) uyarınca Avrupa Birliği Emisyon Ticaret Sistemi düzenlemelerinin ihlali halinde uygulanan yaptırımlarla aynı olması öngörülmektedir. Dolayısıyla yaptırımlar Kombine Nomanklatür temelinde tanımlanmış eşyanın içeriğinde yer alan emisyonla ilişkili olarak belirlenecektir (EC, 2021c). Avrupa Birliğinin genel yaklaşımı gereği ulusal düzenlemeler çerçevesinde idari veya adli türde olabilecek yaptırımların “etkili”, “orantılı” ve “caydırıcı” nitelikte olması gerekmektedir.

3. KARBON VERGİLERİ TEORİSİ AÇISINDAN SINIRDA KARBON DÜZENLEMESİ

Teoride negatif dışsallık kavramıyla bağlantılı olarak açıklanan çevre temalı sorunlarla mücadele etmek amacıyla kullanılabilir çeşitli çevre politikası araçları üzerinde durulmaktadır. Çevre kirliliğinin önlenmesi amacıyla vergilerden yararlanma fikrine ilk kez, Arthur C. Pigou'nun “*dışsallıklardan kaynaklanan piyasa başarısızlıklarının vergilerle telafi edilmesi*” yönüyle “*The Economics of Welfare-Refah Ekonomisi*” adlı eserinde yer verilmiştir. Konu daha sonra düzenleyici vergilerin etkileri

kapsamında C. Plott tarafından detaylı olarak incelenmiş ve uygulamaya yansımaları 1972'de OECD tarafından kabul edilen “*kirleten öder ilkesi*” şeklinde olmuştur. Yine kamu kesimi yanında Coase Teorisi, Hicks-Kaldor Yaklaşımı ve Scitovsky Yaklaşımı gibi piyasa odaklı çözümler çerçevesinde de ekolojik temelli dışsallıklara özel kesim yönüyle bakış açısı ortaya konulmuştur. Bu bağlamda teoride çevre vergilerinin çevre kirliliğini ortadan kaldırma maliyetine eşdeğer olması halinde kirliliğe neden olan işletmelerin kirliliği makul seviyelere düşürmek için gerekli önlemleri almak zorunda kalacağı ifade edilmektedir. Uygulamada da iklim değişikliğinden kaynaklanan sorunların önlenmesi veya zararlı etkilerinin bertaraf edilmesi noktasında çevre vergilerinden sıkça yararlanılmaktadır. Çevre vergileri arasında en çok bilineni ise, karbon vergisidir (Canbay, 2009: 208-213; Öz ve Kutbay, 2016: 252-254; Ubay ve Bilgici, 2021: 49).

3.1. Karbon Vergisinin Tanımı ve Özellikleri

Çevre sorunlarının çözüme kavuşturulması için “*karbondioksit salanlara yüksek oranda ceza verilmesi*”, “*ek vergi konulması*” veya “*temiz enerji kaynaklarına yapılacak yatırımların teşvik edilmesi*” şeklinde uygulamalar söz konusu olabilmektedir (Uyar ve Cengiz, 2011: 50). Ancak çevre temalı düzenlemelerde ve politikalarda ağırlıklı olarak ekolojik vergiler vurgulanmaktadır. Ekolojik vergiler “*atık ve emisyon azaltılmasına yönelik vergiler: karbon vergisi, enerji vergisi, su kirliliği vergisi, katı atık vergileri, ürün verileri (gübre, böcek ilacı)*”, “*geri kazanım sağlamaya yönelik vergiler: atık pil ve akümülatör vergileri, ambalaj vergileri*”, “*doğal kaynakların korunmasına yönelik vergiler: su çıkarma vergileri, avcılık ve balıkçılık vergileri*” ve “*diğer vergiler: turizm üzerindeki ekolojik vergiler, yeşil bina teşvikleri, gürültü vergileri, gayrimenkul vergileri*” gibi vergi türlerini içeren bir grup vergiyi ifade etmektedir (Canbay, 2009: 215). Bu bağlamda karbon vergisi de esas itibarıyla karbon (sera gazı) emisyonunu konu alan bir ekolojik vergidir.

Karbon vergisi, atmosfere karbon salarak çevrenin kirlenmesine neden olan işletmelerin, emisyon miktarı başına tabi tutulduğu vergi anlamına gelmektedir (Alıcı ve Yıldız, 2012: 60). Karbon emisyonuna neden olan işletmelerin enerji tüketen faaliyetleri neticesinde ortaya çıkardığı karbondioksit miktarı karbon ayak izi olarak ifade edilmektedir (Altınbay ve Golacan, 2016: 2110-2111). Karbon vergisi de karbon ayak izini çevreye zarar vermeyecek düzeyde tutmak için uygulanan, diğer bir ifadeyle negatif dışsallıkların fiyat mekanizması yoluyla içselleştirilmesini savunan ve “*kirleten öder*” ilkesinin temelini oluşturan

Pigouvian vergi yaklaşımına uygun düşen bir vergidir (Yerlikaya, 2003: 693-696; Hotunoğlu ve Tekeli, 2007: 111).

3.2. Sınırdaki Karbon Düzenlemesinin “Mali Yükümlülük” Boyutu

Avrupa Birliğinin üçüncü ülkelerle yaptığı ticarete uygulamayı planladığı “karbon düzenlemesi” ithal edilen eşyanın sebep olduğu karbon ayak izine göre mali yük alınması (vergilendirilmesi) esasına dayanmaktadır (Leonard et. all, 2021: 9). Amaç “emisyona kaçışını/sızıntısını sınırlamak/önlemek” ve “yerel üreticileri rekabet dezavantajı yaratan ticaretten korumak” şeklinde ifade edilmektedir. Dolayısıyla sınırdaki karbon düzenlemesi kapsamında mali yük getirmenin amacı dünyada aynı emisyon kurallarının geçerli olmaması sebebiyle rekabet avantajı elde etmek isteyen yerel işletmelerin üretimlerini üçüncü ülkelere kaydırmasından kaynaklanacak karbon kaçışını engellemektir (Eren, 2021: 185-187).

Sınırdaki karbon düzenlemesi içeriği mali yükün veya ücretin, açık bir vergi olarak veya ithalatçıların yerel emisyon ticaret sisteminden veya ayrı bir tahsisat havuzundan tahsisat satın alması için öngörülen bir mali yük olması öngörülmektedir. Bu mali yükün tahsili menşesi esaslı varış yeri ilkesine dayanmaktadır (Keen et all., 2021: 4). Bir verginin çıkış ülkesi temelinde uygulanması, ülke içerisinde geçerli olan “kirleten öder” ilkesinin çevre temalı evrensel bir soruna yansımaları olarak kabul edilmektedir (Akkaya, 2014: 5).

Sınırdaki karbon düzenlemesine konu eşyanın tarife pozisyonları ve eşya grupları “2523: Çimento”, “2716: Elektrik Enerjisi”, “2808, 2814, 2834, 3102 ve 3105: Gübreler”, “72 ve 7301-11: Demir-Çelik” ve “7601 ve 7603-09: Alüminyum” olarak belirlenmiştir (EC, 2021d). Mali yükün kapsamına süreç içerisinde yeni konular eklenebilmektedir. Ayrıca eşya türleri bakımından uygulamanın hayata geçirilmesi üzerine Avrupa Birliğinin bir karbon derecelendirmesi ölçüm mekanizması tasarlaması ve yabancı üreticilerin karbondioksit raporlarının doğrulanmasından ve kontrol belgesi/sertifikasının ya da izin belgesinin verilmesinden sorumlu özel bir ajans kurması gerekecektir (C4T, 2020).

Karbon vergilerinin özellikleriyle karşılaştırıldığında sınırdaki karbon düzenlemesi esnasında alınacak mali yük de karbon vergisi özelliği taşımaktadır. Ancak vergi ya da benzeri mali veya ücret niteliğinin anlaşılabilmesi için unsurların bütün yönleriyle açıklığa kavuşması gerekmektedir.

3.3. Sınırdaki Karbon Düzenlemesi ile Emisyon Ticaret Sistemi Karşılaştırması

Karbon emisyonu kaynaklı iklim sorunlarına çözüm olması için uygulamaya konulan tedbirlerin özünde “kirleten öder” ilkesi bulunmakla birlikte ödemenin nasıl olması gerektiği halen tartışılan bir konudur. Bununla birlikte uygulamada Kyoto Protokolüyle genel esasları belirlenen ve fiyat esasına dayanan “karbon vergisi” ile miktar esasına dayanan “emisyona ticareti/izin sistemi” olmak üzere iki tür ulusal karbon fiyatlandırma sistemi bulunmaktadır. Bunların sayısı 31’i emisyon ticaret sistemi ve 30’u karbon vergisi olmak üzere toplam 61’dir (TB, 2021b: 9, 12-13, 40).

Emisyon ticaret sistemi, başta karbondioksit olmak üzere küresel ısınmaya sebep olan sera gazlarının emisyonunu azaltılmayı amaçlayan mekanizmadır. Sistem, ticareti yapılabilen karbon tahsisatları (izinleri, sertifikaları) üretilerek bu tahsisatların ticaret platformunda alınıp satılması ve bu yolla kirleticilerin emisyonlarını azaltmalarını yönünde bir teşvik sağlanmasına dayanmaktadır. Emisyon ticaret sisteminin “Emisyon Üst Sınırı ve Ticareti (Cap and Trade System-CTS)” ve “Taban ve Kredi Sistemi (Baseline and Credit Scheme-BCS)” şeklinde iki alt uygulaması bulunmaktadır (Ubay ve Bilgici, 2021: 53-56). Avrupa Birliği Emisyon Ticaret Sistemi ise, yürürlüğe girdiği 2005’ten bugüne, Birliğinin 2030 ve 2050 yılları arasında sera gazı hedeflerine ulaşılması için geliştirdiği politikaların temel aracını oluşturmaktadır (Küçük ve Dural, 2022: 144).

Amaç aynı olsa da karbon vergisi ile emisyon ticaret sistemi arasında bazı farklılıklar vardır. Zira karbon vergisi emisyonun yarattığı marjinal maliyeti vergilendirerek; emisyon ticareti sistemi ise, karbon emisyonunun toplam miktarını azaltarak karbon dengesi kurmayı amaçlamaktadır. Karbon vergisi, işletmeler için maliyet anlamına geldiğinden karbona maliyet yüklemektedir. Bu nedenle üretimden elde edilen gelirin takibi ve verginin etkisiz kalmaması için oranının güncel tutulması gerekmektedir. Karbon vergisi emisyon ticareti sistemine nazaran daha etkindir. Emisyon ticareti sisteminin uygulanmasının güç olduğu taşımacılık ve hizmet sektörlerinde karbon vergisinin başarı şansı daha yüksektir. Bu bakımdan her iki mali yükün birbirini tamamladığı ve birlikte kullanılması daha etkili olacaktır (Çiçek ve Çiçek, 2012: 115-116; Ubay ve Bilgici, 2021: 63-65).

İthalatçılar, ithal ettikleri ürünlerin ödenmiş karbon fiyatı tutarlarını indirim konusu yapabileceklerdir. Ayrıca sınırdaki karbon düzenlemesine geçilen sektörlerde emisyon ticaret sisteminin kaldırılması seçeneği üzerinde durulmaktadır (EC, 2021f).

4. SINIRDA KARBON DÜZENLEMESİNİN ELEŞTİRİSİ

Sınırdaki karbon düzenlemesi, birçok konuda etki analizine konu edilmiş ve olumlu sonuçlara ulaşılacağı öngörülse de bünyesinde belirsizlikler ve zorluklar da barındırmaktadır.

4.1. Karşılaşılması Muhtemel Belirsizlikler ve Zorluklar

Sınırdaki karbon düzenlemesi içeriği mali yük açısından en büyük belirsizlik ve endişe kaynağı, Dünya Ticaret Örgütü himayesinde kabul edilen çok taraflı ticaret sistemi kurallarına uyumun nasıl sağlanacağı konusundadır. Soruna çözümü olması açısından “Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri” temelinde alınan önlemlerin çok taraflı düzenlemelere yönelik istisna kabul edilmesi, düzenlemenin ihlal oluşturmasını engelleyecek önlem alınması ve ülkelerinin mali durumlarının farklı olması nedeniyle uygulamada birliğin sağlanması için Avrupa Birliği tarafından mali yardım programlarının işletilmesi gerekeceği vurgulanmaktadır (Eren, 2021: 185-187).

Sınırdaki “karbon vergisi” alınması açısından düşünüldüğünde söz konusu mali yükün karbon emisyonu üzerinden alınan katma değer vergisi benzeri bir vergi alınacağı dikkate alındığında, esas sorun, piyasadaki ürün çeşitliliği nedeniyle, ürünlerin karbon içeriğinin nasıl belirleneceği konusu olmaktadır (Aşıcı, 2021: 9). Bu sorun, ürünlerin karbon ayak izinin belirlenebilmesi için karbon içeriğinin kaydedilmesi, raporlanması ve doğruluğunun denetimi konularının önemini artırırken, uygulamanın maliyetini artırmaktadır (Wolf, 2019). Uygulamanın maliyetinin boyutunun ne olacağı ise, şu aşamada belirsizdir.

Çevre duyarlı yaklaşımın bir sonucu gibi görünse de sınırdaki karbon düzenlemesine yönelik önerilerin tüm dünyada kabul edildiği söylemek de zordur. Zira Amerika Birleşik Devletleri, Çin, Hindistan, Brezilya, Güney Afrika ve en az gelişmiş ülkeler de dahil olmak üzere bazı ülkeler, Avrupa Birliğinin sınırdaki karbon düzenlemesi konusunda endişelerini dile getirmektedirler ve “Avrupa Birliğinden yapılacak ithalata misilleme yapılması”, “ülkelerin kendi sınırdaki karbon düzenlemesini hayata geçirmesi”, “düzenlemeyi uyuşmazlık olarak Dünya Ticaret Örgütüne taşımak” ya da en azından “muafiyet elde edebilmek için düzenlemeyi Avrupa Birliği ile müzakere etmek” gibi seçenekler üzerinde durmaktadırlar (WEF, 2021).

Doğru tasarlanmış, Dünya Ticaret Örgütüyle uyumlu, endüstriler ile faaliyetler arasında tutarlı bir denge kuran sınırdaki karbon düzenlemesi çok taraflı

ticaret sistemi için tehlike oluşturmayacak olsa da tek taraflı olarak kararlaştırılması sebebiyle ticaret engeli oluşturabilecek, korumacı yönüyle kötüye kullanılabilir ve neticede çok taraflı ticaret sistemine zarar verebilecektir (Sapir and Horn, 2019). Avrupa Birliği ise, yerli ve ithal ürünler için aynı karbon fiyatının öngörülmesi nedeniyle sınırdaki karbon düzenlemesinin ayrımcı nitelik taşımayacağını ve Dünya Ticaret Örgütü kuralları ile Birliğin diğer uluslararası yükümlülükleriyle uyumlu olacağını vurgulamaktadır (EC, 2021h).

Sınırdaki karbon düzenlemesinin kapsamına giren mali yük (*karbon tarifesi veya karbon vergisi*) ciddi anlamda “teknik ve jeopolitik risk ve zorluklarla” da karşı karşıyadır. Bu zorluklardan ilki Avrupa Birliği ülkelerinin üretimde ve ithalatta katı bir iklim politikası uygularken dünyanın diğer bölgeleri uygulamazsa, emisyon yoğun şirketlerin yüksek karbon fiyatlarıyla Avrupa Birliğini terk ederek daha düşük yoğunlukta iklim politikası takip eden yerlere yerleşmesidir ki bu durum düzenlemenin amacıyla çalışmaktadır. Ayrıca uygulamada tüm tedarik zincirinde yer alan ürünlerin emisyonlarının dikkate alınması gerektiğinden, ithalatın bütününe emisyon içeriğini hesaplamak oldukça zor olacaktır. Bir diğer zorluk ise, ticaret ortaklarının misilleme yapma riskinden kaynaklanmaktadır. Yukarıda da belirtildiği üzere, iklim sorunuyla mücadele eden ülkeler bu düzenlemeyi desteklese de Avrupa’ya emisyon yoğun mal ihraç eden ülkelerin buna karşı çıkma ihtimali yüksektir (Leonard et. all, 2021: 9-10). Dolayısıyla sınırdaki karbon düzenlemesinin içeriği mali yükün, muhataplarını maliyetine katlanma yerine ticaret savaşına yöneltme potansiyeli oldukça yüksektir.

Sınırdaki karbon düzenlemesinin karşılaşacağı hukuki riskler önceden öngörme ve ölçüm yapma zorluğuna işaret etmektedir. Dünya Ticaret Örgütü kurallarına göre karbon fiyatlandırmasının dolaylı bir vergi olarak sayılıp sayılmayacağı ve en çok gözetilen ulus kaydı ilkesinin ihlal edip etmeyeceği konusu açık değildir. Ancak düzenlemenin çevre sorunlarıyla ilişkili olması nedeniyle (GATT madde XX kapsamında) istisna olarak kabul edilmesi de mümkündür (Keen et all., 2021: 15-16).

Sınırdaki karbon düzenlemesine ilişkin diğer bir sorun, düzenlemenin Paris Anlaşması karşısındaki durumudur. Zira Paris Anlaşması uyarınca (m.2/2) iklim önlemleri bakımından ülkeler “ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklara” sahiptir; dolayısıyla ülkeler kendi özel koşullarına göre emisyon hedefi belirleyebilecek ve hedeflerini bireysel olarak yerine getirebileceklerdir (Karakaya, 2020).

4.2. İçeriği Mali Yükün Türüne İlişkin Tartışma

Sınırdaki karbon düzenlemesine ilişkin taslak Tüzükte karbon içeriği üzerinden alınacak mali yükün türü için bir belirleme yapılmamıştır. Bununla birlikte mali yükün “karbon kredisi”, “vergi”, “prelevman (tarım ürünleri ithalatında referans kıymet üzerinden alınan vergi-import levy)” ya da “gümrük vergisi” şeklinde olabileceği vurgulanmaktadır (Leonard et. all., 2021: 9; İklimhaber, 2021). Yine Avrupa Birliği içerisinde karbon salınımlarıyla ilgili yükümlülükler tabi olan üreticilerle aynı nitelikteki ithal ürünlerin üreticileri arasında eşitsizliğinin giderilmesi açısından mali yükün “belirli yerli eşyaya ve ithal eşyasına karbon vergisi uygulanması”, “ithalat vergileri içerisinde yeni bir karbon gümrük vergisi” ve “Avrupa Birliği Emisyon Ticaret Sistemini ithalatı da kapsayacak şekilde genişletmesi” şeklinde üç alternatif uygulaması üzerinde durulmaktadır (C4T, 2020).

Sınırdaki karbon düzenlemesi içeriği mali yükün büyük ihtimalle bir gümrük vergisi (tarife) şeklinde olmayacağı, bunun yerine katma değer vergisi veya özel tüketim vergisi benzeri bir tüketim vergisi olarak kullanılacağı ifade edilmektedir. Taslak Tüzükte “karbon sınır vergisi” yerine “karbon sınır düzenlemesi” kavramının tercih edilmesinin nedeni de buna bağlanmaktadır. Ayrıca Avrupa Birliğinin bu şekilde gümrük vergisi uygulaması, gümrük birliği ve serbest ticaret anlaşması olan ülkelere yaptırım uygulayamayacağından dolayı mümkün de görülmemektedir (Karakaya, 2020).

Avrupa Birliği Dünya Ticaret Örgütü kuralları bağlamında tarife engeli, misilleme veya benzeri bir nedenden dolayı uyumsuzluk kaynağı olmaması için söz konusu mali yükü gümrük vergileri kapsamında öngörmemekte; aksine, dahilde uygulaması olan emisyon ticaret sistemiyle bağlantılı bir mali yük olarak değerlendirmektedir. Bütün alternatif değerlendirme ve yaklaşımlara rağmen sınırdaki karbon düzenlemesinin kapsamında giren mali yükün esasında gümrük vergisi veya eş etkiye sahip bir mali yük olması tercih edilmesi yerinde olacaktır. Zira beyan ve belgelendirme niteliği, eşyanın gümrük tarife cetvelindeki yerinin tespiti amacıyla laboratuvar ortamında yapılacak kimyasal analizler, gümrük idaresince yapılacak aynıyet kontrolü ve eşyanın tabi olduğu mali yükün ödenmesi üzerine serbest dolaşıma girişinin mümkün olması gibi uygulamaya dönük konular ile ticaretin basitleştirilmesine yönelik genel yaklaşım, gümrük vergilerinin tabi olduğu usul hükümlerinin söz konusu mali yük için geçerli olması gerekliliğine işaret etmektedir.

5. SINIRDA KARBON DÜZENLEMESİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye, üyesi olduğu uluslararası ticaret ağları ve dış ticaretinin birleşenleri dikkate alındığında küresel ve bölgesel gelişmelerin daima bir parçası olmuştur. Bu eğilimin odağında yer alan Sınırdaki Karbon düzenlemesinin Türkiye değerlendirmesi ise, taraf olduğu “küresel ve bölgesel düzenlemeler” ile bu düzenlemelerin “ulusal yansımaları” şeklinde ortaya çıkmaktadır.

5.1. Sınırdaki Karbon Düzenlemesine Yönelik Türkiye'nin Eylem Planı

Avrupa Yeşil Mutabakatı kapsamında Türkiye'nin ilk adımı, Cumhurbaşkanı Genelgesiyle (15.7.2021 tarihli ve 2021/15 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi; RG, 16.7.2021, 31543) eylem planının hazırlanmasına yönelik açıklamalar olmuştur. Genelgede “Türkiye'nin sürdürülebilir, kaynak-etkin ve yeşil bir ekonomiye geçişine katkı ve Avrupa Yeşil Mutabakatı ile öngörülen değişikliklere Türkiye ile Avrupa Birliği arasında mevcut gümrük birliği kapsamında sağlanan bütünleşmeyi koruyacak ve ileriye taşıyacak şekilde uyum sağlanmasını teminen” Ticaret Bakanlığı tarafından kamu ve özel sektör kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde “Yeşil Mutabakat Eylem Planının” hazırlanacağı vurgulanmıştır (TB, 2021a).

Türkiye'nin yatırım, üretim ve ticaret yapısına etkisi bakımından önemli bir araç olan (Çayırbaş, 2022: 72) Yeşil Mutabakatı Eylem Planında “Türkiye'nin uluslararası ticarete rekabet gücünün artırılmasını”, “tedarik zincirlerindeki yerin güçlendirilmesini” ve “yeşil yatırımların Türkiye'ye çekilmesi için ilgili tüm politika alanlarında yeşil dönüşümün desteklenmesini” içeren bir “yol haritası” olup, 9 ana başlık altındaki 32 hedefi gerçekleştirmeye yönelik 81 eylem yer almaktadır (TB, 2021a). Ana başlıklar ise, “(1) sınırdaki karbon düzenlemeleri”, “(2) yeşil ve döngüsel bir ekonomi”, “(3) yeşil finansman”, “(4) temiz, ekonomik ve güvenli enerji arzı”, “(5) sürdürülebilir tarım”, “(6) sürdürülebilir akıllı ulaşım”, “(7) iklim değişikliği ile mücadele”, “(8) diplomasi” ve “(9) Avrupa Yeşil Mutabakatı bilgilendirme ve bilinçlendirme faaliyetleri” şeklindedir.

Eylem Planında “Avrupa Birliği Sınırdaki Karbon Düzenlemeleri” açısından vurgulanan temel hedef, düzenlemenin Türkiye'nin Avrupa Birliği ile olan ticareti üzerindeki etkilerinin sınırlandırılmasına ilişkindir. Bu bağlamda ilk olarak Türkiye'de uygulanacak karbon fiyatlandırmasına yönelik çalışmalar yapılacaktır. Yine düzenleme karşısında Türkiye'de yerleşik işletmelerin karşılaşacağı ilave

bürokratik ve mali engellerden kaynaklanan etkilerin giderilmesine yönelik Avrupa Birliği düzenlemelerine uygun belgelendirme/raporlama sistemlerinin kurulması ve söz konusu maliyetler ile ekonomik etkilerine yönelik çalışmalar yapılarak destek mekanizmaları belirlenecektir. Eylem Planında Türkiye ile Avrupa Birliği arasında karşılıklı olarak tanınan sertifikasyon/belgelendirme süreci kurmaya yönelik çalışma yapılması beklenmektedir. Ayrıca karbon emisyonu ile bağlantılı olarak Eylem Planının “Yeşil ve Döngüsel Ekonomi” başlığı altında ilgili sektörlerde sera gazı emisyonunun azaltılması hedeflenmektedir (TB, 2021b: 9, 12-13, 40).

5.2. Sınırdaki Karbon Düzenlemesine İlişkin Türkiye'nin Görüşü

Türkiye ile Avrupa Birliği arasında 1995'ten beri var olan gümrük birliği Sınırdaki Karbon Düzenlemesinin uygulamasını karmaşık hale getirdiği açıktır. Bu nedenle gümrük birliğini başlatan 1/95 Sayılı Karar uyarınca (m.59) Avrupa Birliği kaynaklı olanlar da dahil Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ve benzeri diğer düzenlemeler uyarınca Düzenlemenin taraflar arasında görüşülmesi gerektiğinden hareketle (TB, 2020b) “Türkiye'nin gümrük birliği nedeniyle üçüncü ülkelere göre farklı bir konumu olduğundan” bahisle Avrupa Komisyonuna Türkiye'nin görüşünün alınması gerektiği hususu iletilmiştir (TB, 2021a). Avrupa Komisyonu da Türkiye ile aşamalı olarak işbirliği içinde hareket etmek için hazır olduğunu açıklamıştır (Aydıntaşbaş and Dennison, 2021; Çayırbaş, 2022: 72). Türkiye'nin görüşü Ticaret Bakanlığı tarafından hazırlanan “Avrupa Birliği'nin Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması Etki Analizi Çerçevesinde Ülke Görüşü” (TB, 2020b) adlı metinde yer almaktadır.

Türkiye'nin Düzenlemeye ilişkin görüşünün hukuki dayanaklarından ilki 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararıdır. Bu bağlamda sınırdaki karbon düzenlemesi içeriği mali yük 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının “Topluluk ile Türkiye arasında ithalat ve ihracatta alınan gümrük vergileri ile eş etkili vergi ve resimler bu Karar'ın yürürlüğe girdiği tarihte tamamen uygulamadan kaldırılır. Topluluk ile Türkiye o tarihten itibaren yeni ithalat ve ihracat vergileri ile eş etkili vergi ve resimleri uygulamaya koymaktan kaçınırlar. Bu hükümler mali nitelikte gümrük vergilerini de kapsar.” (m.4), “Taraflar arasında ithalatta uygulanan miktar kısıtlamaları ile her türlü eş etkili önlem yasaklanmıştır.” (m.5), “Taraflar arasında ihracatta uygulanan miktar kısıtlamaları ile her türlü eş etkili önlem yasaklanmıştır.” (m.6) ve “5. ve 6. maddelerin hükümleri, genel ahlak, kamu düzeni veya kamu güvenliği; insanların, hayvanların

veya bitkilerin sağlığının ve yaşamının korunması; sanat değeri veya tarihi ya da arkeolojik değer taşıyan ulusal varlıkların veya sınai ya da ticari mülkiyetin korunması gerekçesiyle malların ithalinin, ihracının veya transit geçişinin yasaklanmasını veya kısıtlanmasını engellemez. Ancak bu yasaklar ve kısıtlar Taraflar arasındaki ticarete keyfi bir ayırım aracı veya örtülü bir kısıtlama oluşturamaz.” (m.7) hükümleri karşısındaki durumunun belirsiz olduğu üzerinde durulmuştur ve Avrupa Birliği'nden kaynaklı bu nitelikteki bir mali yükün taraflar arasında mevcut olan eşyanın serbest dolaşımı uygulamasına zarar vereceği vurgulanmıştır. Türkiye bu görüşünün Türkiye ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Serbest Ticaret Anlaşması hükümleri (m.3-5) uyarınca kömür ve çelik ürünlerinin ticareti ve 1/98 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı uyarınca tarım ürünleri ticareti için de geçerli olduğunu ve düzenleme kapsamında Türkiye'ye uygulanacak “gümrük vergisinin”, “ithalat vergisinin” veya “emisyon ticaret sisteminin genişleterek ithalatı da kapsayacak bir önlemin” gümrük birliği düzenlemelerine aykırı olacağını vurgulamıştır (TB, 2020b). Burada üzerinde önemle durulması gereken husus Türkiye'nin bu görüşü sınırdaki karbon düzenlemesi içeriği mali yükün gümrük vergileri kapsamında kabul etmesidir.

Türkiye'nin görüşünde tarafı olduğu Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi, Paris Sözleşmesi ve Dünya Ticaret Örgütü'nün çok taraflı düzenlemeleri de vurgulanmıştır. Zira sera gazı emisyonunu sınırlama ve emisyon yutaklarını iyileştirme politikası belirleme ve önlem alma yükümlüğü getiren Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi uyarınca (m.1) “... ortak ancak farklılaşmış sorumluluklar temelinde yeteneklerini mevcut ve gelecek nesiller yararına iklim sistemini korumak amacıyla kullanma...” ve “tek taraflı olanlar da dahil iklim değişikliğiyle mücadele için alınan önlemler, keyfi veya haksız ayrımcılık aracı veya uluslararası ticaret üzerinde örtülü bir kısıtlama oluşturmaması” gerekmektedir. Paris Sözleşmesinde de benzeri yaklaşım (m.2/2) vurgulanmıştır.

Türkiye, sınırdaki karbon düzenlemesinin Dünya Ticaret Örgütü düzenlemelerinde yer alan en çok gözetilen ulus kaydı, ulusal muamele ilkesi ve GATT(1994) (m.XX) ile ilişkili kabul edildiğinden hareketle düzenlemenin her ülke için aynı uygulanmasının uluslararası ticarete engel oluşturma ve ticari misilleme potansiyeli içermesi nedeniyle bu düzenlemelerle bağdaşmayacağını ve sosyo-ekonomik etkileri yeterince tartışılmadan uygulamaya geçilmesi halinde birçok ülkenin zarar göreceğini de savunmuştur (TB, 2020b).

5.3. Sınırdaki Karbon Düzenlemesinin Türkiye Açısından Olası Sonuçları

İhracat bakımından en önemli ticaret ortağı Avrupa Birliği olan Türkiye'nin, Birliğin sınırdaki karbon düzenlemesine geçişle birlikte, iktisadi ve ticari açıdan etkilenmesi kaçınılmaz olacaktır. Zira karbon zengin ithalata gümrük/karbon vergisi veya benzeri bir mali yük getiren Avrupa Birliği karbon kaçışını önlemeye ve yerel üreticiler ile dışarıda yerleşik üreticiler arasında rekabet dengesi sağlamaya çalışacaktır. Ayrıca sınırdaki karbon düzenlemesi karbon emisyonunun tespitini ve karbon ayak izinin izlenebilir olmasını gerektirdiğinden ek raporlama, doğrulama ve kendi karbon ayak izlerini hesaplayıp beyan etmeleri ihtiyaçlarını doğurmaktadır ki bu uygulamalar işletmeler için ilave maliyet anlamına gelmektedir. Yapılan çalışmalar Avrupa Birliği karbon fiyatının Türkiye'nin ticaretine yaklaşık yılda 1 Milyar dolar ek mali yük getireceğini göstermektedir ve maliyete katlanmak yerine, çevre dostu yatırımlara aktararak Avrupa Birliği ile olan ticari ilişkilerin daha da güçlendirilmesi yerinde olacaktır. Ayrıca düzenlemeye yönelik uygulamaların Türkiye Çevre Ajansı çalışmalarıyla etkin bir kurumsal yapıya kavuşturulmasına da ihtiyaç bulunmaktadır. Yine gümrük birliğinin gözden geçirilerek yeni alanları kapsayacak şekilde genişletilmesi ve ilave mekanizmalarla işlevliliğinin artırılması gerekmektedir. Aksi takdirde Avrupa Birliğinin iklim sorunlarıyla mücadelede ortaya koyduğu hususların, "engel mahiyetinde", Türkiye'nin önüne çıkması muhtemeldir (Keleş, 2021; Dirioz, 2021: 113-114).

Avrupa Yeşil Mutabakatı ve sınırdaki karbon düzenlemesi "dayatma" gibi görünse de ticari dönüşüm yönüyle Türkiye için "fırsat", "geç kalmış bir dönüşüm fırsatı" olarak değerlendirilmektedir (Aşıcı, 2021: 13; Mirici ve Berberoğlu, 2022: 162). Türkiye Avrupa Birliğine uygun bir karbon fiyatlama sistemi oluşturabilirse, ihracat ürünlerinin sınırdaki ölçümü veya mali yük ödenmesi söz konusu olmayacaktır (Aşıcı, 2021: 10).

Avrupa Birliğinin belirlediği kurallar doğrultusunda Türkiye'nin iklim değişikliğiyle ilgili alanlarda harekete geçmesi ticari ilişkilerinin ve rekabet avantajının korunmasını ve "yeni yeşil ekonomik düzen" geri kalmamasını sağlayacaktır. Esasında çevre temalı düzenlemelerin yürürlüğe girmesinde Avrupa Birliğine uyum süreci ve aday ülke statüsü temelinde açılan çevre faslı da etkili olmuştur (Türkoğlu, 2021: 350-351). Dolayısıyla Türkiye'nin sınırdaki karbon düzenlemesi ve mali yük içeriği bakımından atacağı her adım, çevreyle ilgili birçok alanda pozitif yönde değişime neden olacaktır.

6. SONUÇ

Dünyanın son dönemde karşılaştığı çevre sorunları, ulaştığı boyut itibarıyla ülkelerin bireysel ya da birlikte çözüme yönelik daha ciddi adımlar atmasını gerektirmektedir. Ne var ki ülkelerin farklı çevre duyarlılığı ve altyapısı söz konusu çözüm sürecinde üstleneceği sorumlulukların yerine getirilmesi noktasında sorunları beraberinde getirmekte ve daha da önemlisi çabaların boşa çıkmasına neden olmaktadır. Bu bakımdan Avrupa Birliğinin karbon emisyonu için belirlediği hedefler ve bu hedeflere ulaşma iradesi Avrupa Yeşil Mutabakatı, Avrupa Çevre Kanunu, Avrupa Çevre Paketi ve Sınırdaki Karbon Düzenlemesi gibi metinler üzerinden somutlaştırılmaktadır. Sınırdaki karbon düzenlemesi karbon salınımının sıfırlanması, karbon kaçışının önlenmesi ve üçüncü ülkeleri ilgilendirecek ölçüde kapsamlı hale getirilmesi açısından Avrupa Birliğinin ciddi iradesini yansıtmaktadır.

Sınırdaki karbon düzenlemesi, çevre temalı önlemler içermekle birlikte üçüncü ülkeler ve Türkiye açısından sonuçları bağlamında, tartışılması gereken birçok yöne sahiptir. Düzenleme geliştirmekte olan ülkeler açısından dezavantajlı olması, uluslararası ticarete ayrımcılığa ve korumacılığa yol açması, teknik nedenlerle uygulamasının güç olması ve içerdiği mali yükün niteliğinin belirsiz olması gibi pek çok konu bakımından geliştirilmesi gerekecektir.

Avrupa Birliğinde çevre temalı girişimlerin derinlik kazanmasına bağlı olarak, en büyük ticari ortağı olan Avrupa Birliğinin yapacağı her düzenleme karşısında Türkiye'nin de aynı yönde yapısal reform yapması gerekir. Ancak Türkiye'nin sınırdaki karbon düzenlemesine göstereceği uyum şu aşamada belirsizliğini korumaktadır. Türkiye ile Avrupa Birliği arasında *sui jeneris* nitelikte gümrük birliği vardır ve buna ilişkin kurallar gümrük vergisi ve benzeri mali yükleri yasaklamaktadır. Bununla birlikte sınırdaki karbon düzenlemesi içeriği mali yükün gümrük vergisi niteliği taşımayacağı yönünde görüşler olsa da sistemin gümrük ayağının olması söz konusu mali yükün gümrük vergilerine ilişkin hükümlere tabi olacağı sonucunu doğurmaktadır. Türkiye açısından düzenlemenin hayata geçmesi açısından gümrük birliğinin güncellenmesi önemli bir fırsattır.

Son olarak şu noktanın vurgulanmasında fayda bulunmaktadır ki çevre temalı düzenlemelerin hayata geçirilmesinin ekosistem için doğuracağı faydayı ölecek bir mekanizma bulunmamaktadır. Dolayısıyla çevreyle ilgili düzenlemelere karşı duyarlılığın hareket noktası olarak, sebep olacağı ilave maliyet veya sorunlar, değil dünya ortak mirası kabul edilmeli ve bu sorumluluk içerisinde hareket edilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Akkaya, Şahin. (2014). "Karbon Vergisinde Sınırdaki Vergi Düzenlemelerinin İktisadi ve Hukuki Analizi". Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi XXXVI(II). 1-24.
- Alıcı, Birgül ve Yıldız Habib. (2012). Küresel Kamusal Bir Mal Olan Çevrenin Korunmasında Karbon Vergisi ve Etkinliği. Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 4(1), 55-64.
- Altınbay, Ali ve Golacan, Melis. (2016). "Küresel Isınma Sorununa Muhasebecilerin Bakışı: Karbon Muhasebesi". İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi. 5(7). 2106-2119.
- Aşıcı, Ahmet Atıl. (2021). "Avrupa Birliği'nin Sınırdaki Karbon Uyarlaması Mekanizması ve Türkiye Ekonomisi". İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi-Sabancı Üniversitesi-Stiftung Mercator Girişimi Politika Notu, Ocak 2021.
- Aydıntaşbaş, Aslı and Dennison, Susi. (2021). New Energies: "How the European Green Deal can Save the EU's Relationship with Turkey". Policy Brief, 22 June 2021. <https://ecfr.eu/publication/new-energies-how-the-european-green-deal-can-save-the-eus-relationship-with-turkey/> (Erişim tarihi: 23.2.2022).
- Canbay, Tülin. (2009). Dünyada Vergileme Anlayışındaki Değişim (Antikçağdan Günümüze). Bursa: Dora.
- Chang, Howard F. (2022). "An Import Tax as a Border Adjustment for National Climate Policies", <https://riskcenter.wharton.upenn.edu> (Erişim Tarihi: 7.11.2022).
- Çayırbaş, Filiz. (2022). Avrupa Yeşil Mutabakatı, Avrupa Birliği ile Türkiye Arasındaki İhracat ve Sınırdaki Karbon Ayarlaması Üzerine Değerlendirme. Vergi Raporu. 276, 69-84.
- Çiçek, Hüseyin Güçlü ve Çiçek, Serdar. (2022). "Karbon Vergisi ile Karbon Ticareti İzinlerinin Karşılaştırılması". İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 47, 95-119.
- C4T. (2020). "What Will the EU Carbon Border Tax Mean for Customs?", 17.9.2020. <https://www.customs4trade.com> (Erişim Tarihi: 1.10.2022).
- Diriöz, Ali Oğuz. (2021). "AB Yeşil Mutabakat Kapsamında Yeşil Ekonomiye Dönüşüm Süreci, Türkiye-AB İlişkilerine Olası Etkilerinin Değerlendirilmesi". Uluslararası Suçlar ve Tarih Dergisi/International Crimes and History, 22, 107-130.
- Ecer, Kübra., Güner, Oğuz ve Çetin, Murat. (2021). Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Türkiye Ekonomisinin Uyum Politikaları. İşletme ve İktisat Çalışmaları Dergisi, 9(2), 125-144.
- European Commission (EC). (2019a). "Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic And Social Committee And the Committee of the Regions-The European Green Deal", 11.12.2019, COM(2019) 640 final.
- EC. (2020). "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions-Stepping up Europe's 2030 climate ambition Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people", 17.9.2020, COM(2020) 562 final.
- EC. (2021a). "Carbon Border Adjustment Mechanism", 14.7.2021, <https://taxation-customs.ec.europa.eu> (Erişim Tarihi: 15.10.2021).
- EC. (2021b). "Carbon Border Adjustment Mechanism", 14.7.2021, <https://ec.europa.eu> (Erişim Tarihi: 15.10.2021).
- EC. (2021c). "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism", 14.7.2021, COM(2021) 564 final, 2021/0214 (COD).
- EC. (2021d). "Annexes to the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism", 14.7.2021, COM(2021) 564 final, 2021/0214 (COD).
- EC. (2021e). "European Green Deal: Commission proposes transformation of EU economy and society to meet climate ambitions", <https://ec.europa.eu> 14.7.2021, (Erişim Tarihi: 15.10.2021).
- EC. (2021f). "Questions and Answers - Emissions Trading- Putting a Price on carbon", 14.7.2021, <https://ec.europa.eu> (Erişim Tarihi: 15.10.2021).
- EC. (2021g). "Carbon Border Adjustment Mechanism: Questions and Answers", 14.7.2021, <https://ec.europa.eu> (Erişim Tarihi: 15.10.2021).
- EC. (2021h). "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - 'Fit for 55': delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality", 14.7.2021, COM(2021) 550 final.
- EC. (2022a). "A European Green Deal", <https://ec.europa.eu> (Erişim Tarihi: 15.10.2022).
- EC. (2022b). "Strategy", <https://ec.europa.eu> (Erişim Tarihi: 15.10.2022).
- EC. (2022c). "Climate Action", <https://ec.europa.eu> (Erişim Tarihi: 15.10.2022).
- Eren, T. Mesut. (2021). Avrupa Ekonomik Entegrasyonu ve Avrupa'nın Yeşil Geleceği. İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları. No: 317.
- Hotunoğlu, Hakan ve Tekeli Recep. (2007). "Karbon Vergisinin Ekonomik Analizi ve Etkileri: Karbon Vergisinin Emisyon Azaltıcı Etkisi Var mı?", Sosyoekonomi. 2. 108-126.
- İklimhaber. (2021). "Tüm Ayrıntılarıyla Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması: Nedir, Ne Değildir, Ne İşe Yarar?", 20.5.2021. <https://www.iklimhaber.org> (Erişim Tarihi: 10.10.2022).
- İstanbul Maden ve Metaller İhracatçı Birlikleri (İMMİB). "Avrupa Birliği Sınırdaki Karbon Düzenlemesi Yönetmeliği". <https://eu.immib.org.tr> (Erişim Tarihi: 7.10.2022).
- Karakaya, Ethem. (2020). "Sorun "Karbon Sınır Düzenlemesi" Değil, Siz Daha Anlamadınız mı?", 18.9.2020, <https://www.iklimhaber.org> (Erişim Tarihi: 15.10.2020).
- Keen, Michael., Parry, Ian and Roaf, James. (2021). "Border Carbon Adjustments: Rationale, Design and Impact". IMF Working Paper. WP/21/239. <https://www.imf.org> (Erişim Tarihi: 1.11.2022).
- Keleş, Suğun Şivga. (2021). "Avrupa Yeşil Mutabakatı", Mart 2021, İzmir Ticaret Odası. <https://api.izto.org.tr> (Erişim Tarihi: 1.11.2022).
- Küçük, Gülay ve Yüce Dural, Betül. (2022). Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Yeşil Ekonomiye Geçiş: Enerji

- Senaryoları Üzerinden Bir Değerlendirme. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 22(1), 137-156.
- Leonard, Mark., Pisani-Ferry, Jean., Shapiro, Jeremy., Tagliapietra, Simone and Wolf, Guntram. B. (2021). "The geopolitics of the European Green Deal", Policy Contribution. Bruegel. <https://www.bruegel.org> (Erişim Tarihi: 6.11.2022).
- Maçin, Kadriye Elif. (2021). Yeşil Mutabakat, Biyoekonomi Stratejisi ve Sıfır Atık Perspektifinden Türkiye'de Gıda Atıkları Yönetimi ve Paydaşların Görevleri. XIV. Uluslararası Katılımlı Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi-Bildiriler Kitabı, 1-15.
- Mirici, Merve Ersoy ve Berberoğlu Süha. (2022). "Türkiye Perspektifinde Yeşil Mutabakat ve Karbon Ayak İzi: Tehdit Mi? Fırsat Mı?", Doğal Afetler ve Çevre Dergisi. 8(1): 156-164.
- Öz, Ersan ve Kutbay, Hüseyin. (2016). "Ekolojik Vergileme: Seçilmiş Bazı Dünya Ülkeleri ile Türkiye Verilerinin Karşılaştırılması". Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi. 11(1). 247-271.
- Sapir, André and Horn, Henrik. (2019). "Border Carbon Tariffs: Giving Up on Trade to Save the Climate?", 29.8.2019, <https://www.bruegel.org> (Erişim Tarihi: 6.11.2022).
- Ticaret Bakanlığı (TB). (2020a). "Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması", <https://ticaret.gov.tr> (Erişim Tarihi: 1.11.2022).
- TB. (2020b). "Views of the Government of Türkiye on the carbon border adjustment mechanism within the framework of the inception impact assessment", <https://ticaret.gov.tr> (Erişim Tarihi: 1.11.2022).
- TB. (2021a). "Yeşil Mutabakat Eylem Planı Yayımlandı", 16.7.2021. <https://ticaret.gov.tr> (Erişim Tarihi: 22.9.2022).
- TB. (2021b). "Yeşil Mutabakat Eylem Planı-2021". <https://ticaret.gov.tr> (Erişim Tarihi: 1.11.2022).
- Türkoğlu Üstün, Kamile. (2021). Yeni Bir Dönemin Başlangıcı: Avrupa Yeşil Mutabakatı ve Türk Çevre Hukuku ve Politikalarına Etkileri. Memleket Siyaset Yönetim (MSY). 16(36). 329-366.
- Ubay, Birol ve Bilgici, Yüksel. (2021). Karbon Fiyatlandırmasında Emisyon Ticaret Sistemi ve Önemi. Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. 10(1). 47-72.
- Uçak, Sefer ve Villi, Bilge. (2021). Avrupa Yeşil Mutabakatının Çelik Sektörüne Olası Etkileri. Journal of Empirical Economics and Social Sciences. 3(2). 94-113.
- Uyar., Süleyman ve Cengiz., Emre (2011). Karbon (Sera Gazı) Muhasebesi. Mali Çözüm. 21(105). 47-70.
- Wolf, Guntram. B. (2019). "Why border carbon adjustment is important for Europe's green deal", 27.11.2019, <https://www.bruegel.org> (Erişim Tarihi: 6.11.2022).
- World Economic Forum (WEF) (2021). "What is a carbon border tax and what does it mean for trade?", Climate Action. 26.10.2021. <https://www.weforum.org> (Erişim Tarihi: 8.10.2022).
- Yeldan, Erinc., Acar, Sevil ve Aşıcı, Ahmet Atıl. (2020). "Ekonomik Göstergeler Merceğinden Yeni İklim Rejimi Raporu", İstanbul: Türk Sanayici ve İş İnsanları Derneği.
- Yerlikaya, Gökhan Kürşat. (2003). Karbon Vergisi. AÜEHFD. VII(1-2). 686-700.
- Yılmaz, Filiz. (2022). "Enerji Yönetimi ve Türkiye: Avrupa Yeşil Mutabakatı Çerçevesinde Bir Değerlendirme", Akademia Doğa ve İnsan Bilimleri Dergisi. 8(1). 19-37.
- European Union Law. (2022). <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=en> (Erişim Tarihi: 29.10.2022).