

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

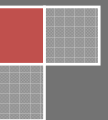
PARİS NOTLARI – II

KYOTO'DAN FARKLI; DAHA ESNEK BİR İKLİM
REJİMİ GELİYOR:

PARİS ANLAŞMASI VE TÜRKİYE'NİN KONUMU

İlge Kıvılcım
İKV Uzmanı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



KYOTO'DAN FARKLI; DAHA ESNEK YENİ BİR İKLİM REJİMİ GELİYOR:

PARİS ANLAŞMASI ve TÜRKİYE'NİN KONUMU

Genel Tespitler

- Kyoto Protokolü'nün tamamlanmasına 4 yıl kala, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'nin (BMİDÇS) 21'inci Taraflar Konferansı'nda (COP 21) yeni iklim değişikliğine yönelik Paris Anlaşması onaylandı.
- Kyoto Protokolü'nden tamamen farklı bir iklim rejimini yansıtacak olan yeni anlaşma, **klasik bir çevre anlaşmasından farklı** olarak, **daha esnek** kuralları içeriyor.
- Kyoto gibi **sadece emisyon azaltım hedefi dışına çıkan anlaşma** dahiline, **sürdürülebilir kalkınma, insan hakları**, iklim değişikliğinden etkilenme sonuçlarından biri olan kitlesel **göçler** ve **karbonsuzlaşma** gibi konular eklendi.
- **İki önemli konu** da anlaşmaya dahil edilerek, artık iklim değişikliği ile mücadele politikalarında vazgeçilmez bir konumda olacak: **"Yerel yönetimler"** ve **"özel sektör"**.
- Küresel ısınmanın sadece 2 derece değil; **1,5 derecede** sınırlandırılması, en önemli konulardan biri olan **finans** başlığında ise **Yeşil İklim Fonu'nun** anlaşmaya dahil edilmesi ve ülkelerin ulusal planlarını her beş yılda bir gözden geçirecek bir mekanizmanın anlaşmada yer alması oldukça önemli.
- "Ortak ancak farklılaştırılmış sorumluluklar" ifadesi anlaşma kapsamında yer almakta ancak **BMİDÇS'nin EK'ler mantığı**, **artık bu anlaşma ile sona eriyor**.
- Türkiye'nin özel konumu henüz anlaşma kapsamında netleşmediğini belirtmek gerekir. Nitekim, Türkiye gelişmiş ülkeler sınıfının yer aldığı Sözleşmenin EK-I listesinde yer alıp, finansal mekanizmalardan yararlanamamakta. Türkiye, COP 21'deki temel talebi, özel konumunun kabul edilmesi yönünde belirtilmişti.
- Ancak **bazı konuların diğer konferanslara bırakıldığını da hatırlatalım**. Bunlar;
 - Beş yıllık gözden geçirme mekanizmasının nasıl işleyeceği,
 - 2020'ye kadar gelişmiş ülkelere sağlanacak yıllık 100 milyar doların toplanacağı Yeşil İklim Fonu'nun işlevselliği;
 - Türkiye'nin özel konumu,
 - Özel sektörün anlaşma dahiline alınmasıyla beraber bu alana yönelik bir çalışma grubunun veya müzakere platformunun kurulup kurulmayacağı,
 - Gelişmiş ülkelere sağlanacak teknoloji transferinin nasıl gerçekleşeceği olarak özetlenebilir.

Paris Anlaşması Neleri Getirdi ve Değiştirdi?

İklim değişikliği, Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli'nin (IPCC) son raporuna göre yüzde 100'e yakın bir olasılıkla insan faaliyetleri sonucu ortaya çıkmış küresel bir sorun olarak tanımlanıyor. Sheffield Üniversitesi'nde yapılan bir araştırmaya göre, son 40 yılda dünya genelinde ekilebilir alanların üçte biri yok olmuş durumda. İngiltere Meteoroloji Ofisi'nin tahminlerine göre ise 2016 yılını, 2015 yılına kıyasla ve yüzde 95 olasılıkla çok daha sıcak geçireceğiz.

Birleşmiş Milletler nezdinde iklim değişikliği müzakereleri 1992 yılında biyoçeşitlilik, iklim değişikliği ve çölleşme konulu üç ayrı sözleşmenin kabul edilmesiyle gündemdeki ağırlığını göstermeye başladı. Bu üç sözleşmeden biri olan BMİDÇS, mevcut süreçte iklim müzakerelerinde tek uluslararası metin. 2005 yılında yürürlüğe giren Kyoto Protokolü'nün ne kadar etkili olduğu ise uzun yıllardır tartışma konusu. Nitekim bugün sadece 38 ülke Kyoto'ya yönelik hedef belirlemiş durumda ve bu rakam dünyadaki toplam emisyonun sadece yüzde 12'si. Avrupa Komisyonu tarafından açıklanan resmi belgelerde de Protokolün yetersiz olduğunun açıkça belirtildiğini eklemek gerekir.

Kyoto Protokolü 2020 yılında sona eriyor. Geline nokta Protokolün yerine geçecek yeni iklim değişikliği anlaşmasına yönelik müzakerelerin son aşaması, 30 Kasım-11 Aralık 2015 tarihleri arasında BMİDÇS'nin yürütme organı olan Taraflar Konferansı'nın 21'incisi (COP 21) kapsamında Paris'te gerçekleştirildi. Sonuç olarak 2020 yılından itibaren geçerli olacak tarihi Paris Anlaşması 12 Aralık 2015 tarihinde onaylandı. 22 Nisan 2016 tarihinde resmi imza süreci başlayacak olup, Paris Anlaşması için atılacak imzalar, sadece devlet liderlerini değil, iş dünyasını ve en önemlisi vatandaş düzeyinde hepimizi ilgilendiriyor.

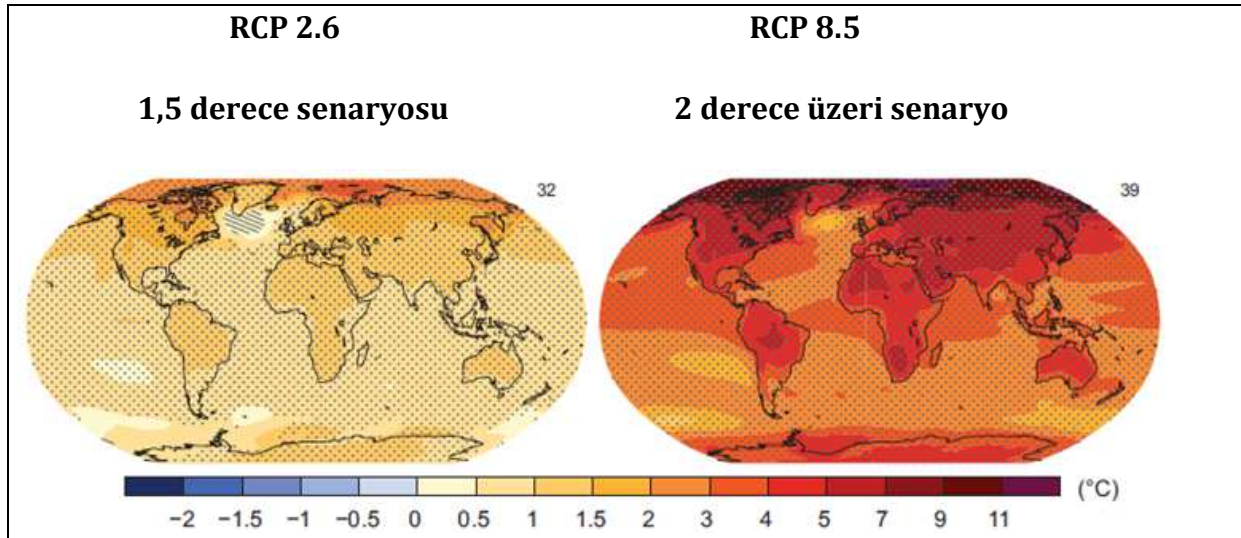
Paris Anlaşması'nın en kritik konulara ilişkin maddeleri kısaca şu şekilde:

- Anlaşma dahilinde, bu yüzyıl sonuna kadar küresel ısınmanın 2°C derecenin altında tutulması ve hatta 1,5°C derece ile sınırlandırılması karar alındı (Madde 2.a).
- Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için belirlenmiş olan ve ülkelerin sosyal ve ekonomik koşullarına bağlı olarak geliştirilen "ortak ancak farklılaştırılmış sorumluluklar" ilkesi yeni anlaşmada da yer alacak (Madde 2.2).
- Paris öncesinde 180'den fazla ülkenin Birleşmiş Milletler'e sunduğu ulusal emisyon azaltım beyanları (*Intended Nationally Determined Contributions-INDCs*) COP 21 sırasında en kritik konulardan biriydi. Özellikle konferans kapsamında açıklanan BMİDÇS'nin INDCs Sentez Raporu'na göre, mevcut INDC'lerin kısa vadede "çok yavaş" emisyon azaltımına imkan vereceği ve hatta küresel ısınmanın 3°C dereceyi aşacağı açıklandı. Dolayısıyla yeni anlaşma ile "her 5 yılda bir" ulusal katkıların kontrol edilmesini sağlayacak yeni bir sistem devreye sokulacak.

- Gelişmekte olan ülkelerin, gelişmiş ülkelere alacakları finans yardımları ve gelişmekte olan ülkelerin emisyon azaltım hedeflerini sürdürmeleri konusundaki görevlerinin devam edeceği anlaşmada yer alıyor (Madde 4.4).
- 2013 yılında Varşova’da yapılan konferansın sonuçlarından biri olan “kayıp ve zararlar” kısmında, Kayıp ve Zararlar Varşova Uluslararası Mekanizması’nın güçlendirilmesi gündemde olacak (Madde 8).
- Yeni bir terim olarak “emisyon sıfırlama” (*emission neutrality*) anlaşmaya dahil edilmiş durumda (Madde 3). Özellikle karbonsuzlaşma kapsamında ülkelerin fosil yakıttan vazgeçme yolları aranacak.

AB’nin müzakerelerdeki pozisyonu, belirlediği 2020, 2030 ve 2050 hedefleri çerçevesinde oluşturulmuştu. 1990 yılına göre, 2020 yılında yüzde 20, 2030 yılında yüzde 40 ve 2050 yılında yüzde 80-95 oranında emisyon azaltım hedefi üzerinde çalışan bir AB görünmekte. AB ayrıca Paris öncesi yayımladığı üç temel mesaj üzerinden anlaşmanın oluşturulmasını önermişti. Bu üç temel mesaj; “küresel uzun vadeli bir vizyona sahip”, “ortak ve daha iddialı hedefleri içeren” ve “ölçülebilir ve şeffaf olan” bir anlaşma olması üzerine şekillendirilmişti. AB özellikle yeni anlaşmada beş yılda bir ulusal katkıların kontrol edilmesini önemseyen ve finansal yardım mekanizmalarının içinin doldurulmasını talep eden tarafta yer aldı. Daha da önemlisi, Kyoto’nun 2020 yılına kadar uzatılmasında önemli rol üstlenen AB’nin, Paris müzakerelerinde etkisiz kaldığı yorumları mevcut süreçte oldukça belirgin ortaya çıkıyor.

Şekil 1. 1986-2005 ve 2081-2100 Yılları Arasındaki Değişim



Kaynak: Beşinci IPCC Değerlendirme Raporu’nun Son Bölümü Sentez Raporu, 2015, s.12.

Kyoto Protokolü'nden Farklı bir Rejim Geliyor

Paris Anlaşması'nın resmi metni giriş bölümü dahil 32 sayfadan oluşuyor. Anlaşma kısmı sadece 12 sayfa. Yeni anlaşmanın ülkeler üzerindeki bağlayıcı kısımları bazı maddeler üzerinden okunabiliyor. Ancak Paris Anlaşması'nın, en başta bağlayıcı bir anlaşmadan ziyade ve 2020'ye kadar sürecek "Kyoto-tipi" iklim rejiminin aksine, ülkeler için daha esnek ve içi yumuşak bir çerçeve sunduğu yorumları oldukça güçlü. Bu tür bir çerçeve ne anlama geliyor?

Bu durum, Paris Anlaşması'na yönelik zorunlu taahhütlerinden ziyade, ülkelerin ulusal politikalarını dikkate alarak sadece anlaşmaya "katkı" sunduğu anlamına gelmesi olarak yorumlanıyor. Ayrıca yeni anlaşmanın mevcut haliyle ülkelere yönelik herhangi bir yaptırım uygulanmayacağı okunabiliyor. Yeni anlaşmanın klasik bir çevre anlaşması formatından çıkmasının en büyük nedeni, sürdürülebilir kalkınma ve belirtildiği gibi ülkelerin ulusal "katkıları" çerçevesinde oluşturulmuş farklı bir çevre koruma rejimi çizmesi olarak yorumlanıyor. Diğer önemli bir nokta, INDC'lerde *business as usual* (olağan ile devam etme) modeli oldukça hakim.

Protokolün esneklik mekanizmaları olan Ortak Yürütme (JI), Temiz Kalkınma Mekanizması (CDM) ve Salım Ticareti de (ET) artık yeni anlaşma ile rafa kalkacak. Bunların yerine yeni anlaşmada farklı bir mekanizmanın oluşturulması gündemde. Bilindiği gibi ülkelerin bu mekanizmalardan yararlanabilmesi için uygunluk kriterlerini karşılaması gerekiyor ve Türkiye bu esneklik mekanizmalarından yararlanamıyor.

Öte yandan, Kyoto'daki gibi sadece azaltım hedefi değil; farklı alanlar anlaşmaya dahil edilmiş durumda. Bunlar; insan hakları, göç, yerel yönetimler, şehirler, özel sektör, uyum, finans, okyanuslar vs. gibi alanlar olacak.

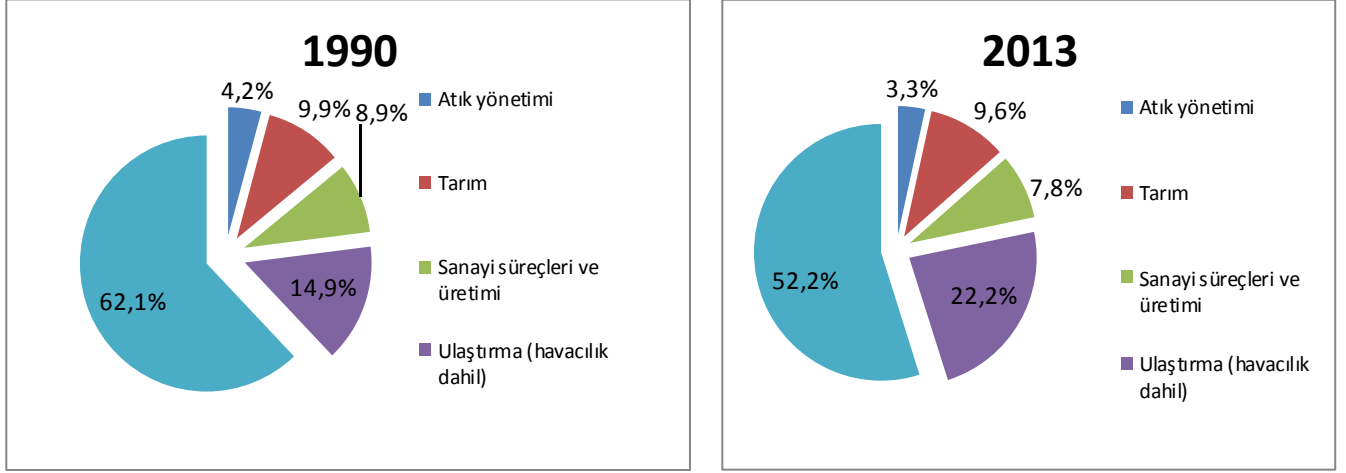
"Ortak ancak farklılaştırılmış sorumluluklar" ifadesi anlaşma kapsamında yer almakta ancak BMİDÇS'nin EK'ler mantığı, artık bu anlaşma ile sona eriyor.

Avrupa Birliği (AB) tarafı sadece Paris'te değil, iklim müzakerelerinde genel olarak Kyoto Protokolü dilinin devam etmesinden yana bir tavır sergilemişti. Nitekim AB, her fırsatta Protokolün ikinci taahhüt dönemini öne çıkarmıştı ve 2012'de 2020 yılına kadar uzatılmasında önemli bir rol oynamıştı. Ancak yeni anlaşma müzakerelerinde etkin güç ABD'ye ait olduğunu belirtmek gerekir.

Genel hedef çerçevesinde 1,5°C derecenin telaffuz edilmesi anlaşmanın en olumlu tarafını yansıtmakta. Aynı şekilde; INDC'lerin her beş yılda bir gözden geçirilmesi, 2013'te Varşova'daki COP 19'da alınan kararlardan biri olan ve iklim değişikliğinden en fazla etkilenen en az gelişmiş ülkelere ve küçük ada ülkelerine yönelik uyum mekanizması olarak tanımlayabileceğimiz "kayıp-zarar" mekanizmasının anlaşmaya dahil edilmesi, en tartışmalı konulardan insan hakları ve göç konularının anlaşmada yer alması, sıfır karbonlu ekonomiler, fosil yakıtsız kalkınma modeline geçişin anlaşma

dahilinde çözüm olarak sunulması/kabul edilmesi ve siyasi irade dışında anlaşmaya özel sektör, yerel yönetimler ve şehirlerin dahil edilmesi oldukça önemli.

AB-28'de 1990 ve 2013 yıllarındaki Sektörel Emisyon Salınımları



Kaynak: Eurostat

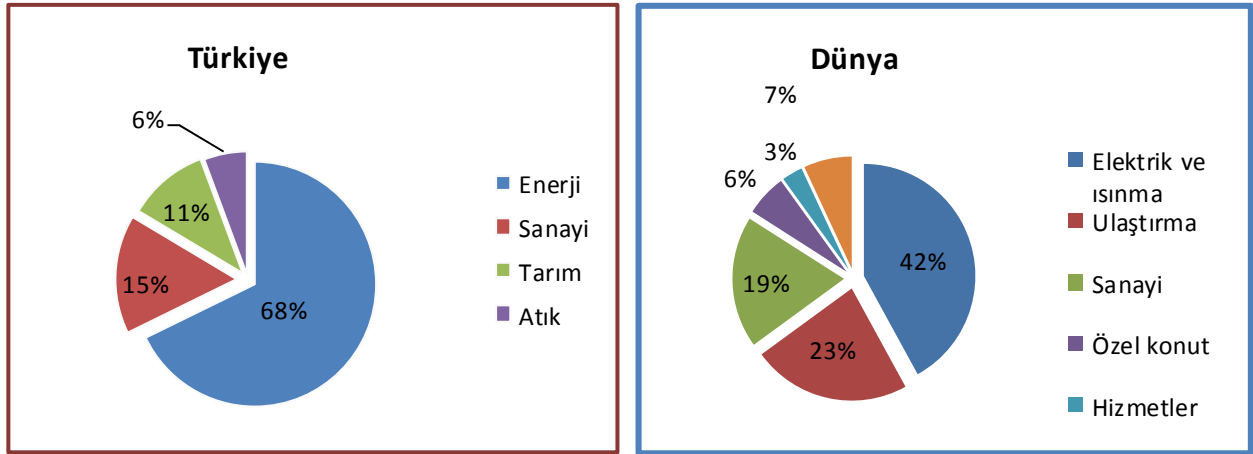
Türkiye'nin Talepleri Karşılandı mı?:

Türkiye'nin mesajı daha çok EK'ler, farklılaştırılmış sorumluluklar ve finansal mekanizmalardan yararlanma noktasında belirgindi ve bu talebi sürmekte. Türkiye'nin özel konumunun, önceki COP'larda tanınsa da, yeni anlaşmada netlik kazanamadığını söyleyebiliriz. Türkiye, bu noktada "gelişmekte" olan ülke olarak anılmak istiyor. Ancak Türkiye için bazı konuların fırsata dönüşeceği de belirtilmekte: Türkiye kalkınma politikaları kapsamında yürüttüğü iklim politikası göz önünde bulundurulduğunda, kendi pozisyonunun uygulanabilirliğini ve uluslararası müzakerelerde "uygulayan ülke" konumuna geçmesini sağlayabileceği noktalardan biri anlaşmada vurgu yapılan sürdürülebilir kalkınma alanı olacak. Aynı şekilde yeni kurumsal yapı ve Yeşil İklim Fonu'ndan faydalanma fırsatı da doğabilir.

Türkiye'de Hangi Sektörler Etkilenecek?

Yeni anlaşma ile başta enerji, sanayi, tarım, atık ve elektrik gibi sektörlerin ciddi revizyon sürecine girmesi bekleniyor. TÜİK tarafından açıklanan Mayıs 2015 tarihli verilere göre, Türkiye'de 2013 yılında sektörel emisyon salınımlarında enerji ve sanayi başı çekiyor. Türkiye'de halihazırda emisyonların kontrol edilmesi ve izlenmesine ilişkin "Sera Gazı Emisyonlarının Takibi Hakkında Yönetmelik" altında çalışmalar yürütülmekte. Yönetmelik; elektrik, buhar üretimi, demir-çelik, çimento, cam, kağıt ve seramik gibi sektörleri yakından ilgilendiriyor. Yönetmelik gereği ayrıca işletmeler, ilk "doğrulanmış" 2015 emisyon raporlarını Nisan 2016 tarihine kadar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na iletmekle yükümlü.

Türkiye ve Dünyada Sektörel Emisyon Salınımları



Kaynak: Türkiye (TÜİK); Dünya (Uluslararası Enerji Ajansı)

Öte yandan, Türkiye, henüz AB'nin Emisyon Ticaret Sistemi'ne dahil olan bir ülke değil. Ancak ulusal karbon piyasasının kurulmasına yönelik çalışmalar Türkiye'de hazırlık aşamasında devam etmekte olup, bu konuda Türkiye ve Dünya Bankası arasında imzalanan karbon piyasasına hazırlık programı (PMR) dahilinde çalışmalar yürütülmekte. Bu sürecin dışında, Türkiye'de bilindiği gibi gönüllü karbon piyasasına yönelik projeler hazırlanmakta ve uygulanmakta. Projelerde en fazla hidro elektrik ve rüzgar enerjisi alanlarına yatırımların gündemde olduğunu ekleyelim.

2016 Yılında Anlaşmaya Dair Neler Olması Bekleniyor?

Paris Anlaşması'nın onaylanmasının ardından ilk COP toplantısı yıl sonunda Marakeş'te yapılacak. Paris'teki onay sürecinin ardından anlaşmadaki bazı konular diğer COP'lara bırakıldı. Örneğin; finans mekanizmalarının işlevselliği, INDC'lerin nasıl gözden geçirileceği, REDD+ ve fosil yakıtlardan uzun vadede nasıl vazgeçileceği gibi konular Paris'te netlik kazanamayan bölümler.

22 Nisan 2016 tarihinde resmi imza süreci başlayacak. Türkiye Delegasyonu tarafından açıklanan bilgiye göre, **Türkiye'nin imzası**, anlaşmadaki özel tanımı ve finans başlığına bağlı olacak. Yani Türkiye'nin konumunun netleşmesi de önemli bir soru işareti olarak durduğunu hatırlatalım. Bunun dışında Paris Geçici Çalışma Grubu Haziran 2016'da toplanacak ve her ülke Adaptasyon Bildirimi'ni 2016'da BM'ye sunmakla yükümlü olacak. 2011 Durban'da kabul edilen ve gelişmiş ülkelerden her yıl 2020'ye kadar 100 milyar doların toplanmasını içeren fon olan Yeşil İklim Fonu'nun anlaşmada yer almasıyla beraber bu konu da netlik kazanmış değil. Paris Anlaşması gereğince ayrıca IPCC'nin 2018 yılında bir değerlendirme raporunu tüm dünya ile paylaşması bekleniyor. Uluslararası Enerji Ajansı'nın verilerine göre, 2 derece için 2030 yılına kadar toplam 16,5 trilyon dolar yatırımın, yeşil iş modellerine aktarılması elzem. Köklü değişim iş dünyası ve siyasi irade için zor olacak ancak imkansız da değil.

Bunun mümkün olabilmesi için sorunun ne kadar acil olduğu konusunda bilincin artması, kamu ve özel sektör dahil olmak üzere, tüm ilgili aktörlerin etkili bir yük paylaşımına gitmeleri gerekiyor.