



• ANALİZ

Avrupa Birliği'nin Yeşil Diplomasisi: Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması Etkisi ve COP31

Sezen Kaya Sönmez

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN YEŞİL DİPLOMASİSİ: Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması Etkisi ve COP31

SEZEN KAYA SÖNMEZ

COPYRIGHT © 2026

Bu yayının tüm hakları Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları (SETA) Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama vd.) yollarla basımı, yayımı, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Bu yayındaki fikirler tamamen yazarına aittir ve SETA Vakfı'nın yayın politikasını yansıtmayabilir.

ISBN: 978-625-5703-75-0

Editörya: Ebrar Üzümcü, Berrin Afacan, Mustafa Said İşeri
Mizanpaj: Said Demirtaş

SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE
Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90
www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

SETA | İstanbul

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43
Eyüpsultan 34050 İstanbul TÜRKİYE
Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

SETA | Washington D.C.

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 410
Washington D.C., 20036 USA
Tel: 202 223 98 85 | Faks: 202 223 60 99
www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

SETA | Berlin

Kronenstrasse 1, 10117 Berlin GERMANY
berlin@setav.org

SETA | Brüksel

Avenue des Arts 6, 1000 Bruxelles BELGIUM
Tel: +32 2 313 39 41

İÇİNDEKİLER

ÖZET | 7

GİRİŞ | 8

İKLİM DİPLOMASİSİ VE SINIRLARI | 10

AB'NİN İKLİM DİPLOMASİSİ: LİDERLİK ARAYIŞI VE YENİ ARAÇLAR | 11

SKDM: ORTAYA ÇIKIŞI, İŞLEYİŞİ VE AMACI | 13

SKDM'YE YÖNELİK ELEŞTİRİLER: HUKUKİ VE EKONOMİK BOYUTLAR | 14

SKDM'NİN COP GÜNDEMİNE GİRİŞİ | 17

SKDM KARŞISINDA TÜRKİYE: ETKİ, UYUM VE KIRILGANLIK | 18

ANTALYA'DA KURULACAK DENGİ:
ÇOK TARAFLILIK, SKDM VE TÜRKİYE-AB EKSENİ | 20

SONUÇ | 22



Bu analiz, AB'nin iklim diplomasisinde SKDM'nin rolünü, mekanizmanın çok taraflı iklim rejimiyle ilişkisini, Türkiye'ye yönelik etkilerini ve COP31 kapsamında ortaya çıkan yeni müzakere imkanlarını ele almaktadır.

ÖZET

İklim politikası günümüzde salt bir çevre meselesi olmaktan çıkarak ticaret gerilimleri, sanayi stratejileri ve büyük güç rekabetinin kesiştiği bir alana dönüşmüştür. Rio'dan Paris'e uzanan süreçte uzlaşa ve müzakere temelinde kurulan çok taraflı iklim rejimi bu nedenle giderek tek taraflı düzenleyici araçlarla karşı karşıya gelmektedir.

Bu dönüşümün merkezinde ise iklim liderliğini normatif bir söylemden düzenleyici bir programa taşıyan Avrupa Birliği (AB) bulunmaktadır. 2019 tarihli Avrupa Yeşil Mutabakatı, iklim politikasını Birliğin büyüme, sanayi ve dış politika stratejilerinin merkezine yerleştirerek onu zaman içerisinde bir dış etki aracına dönüştürmüştür. Bu aracın en somut örneği 1 Ocak 2026'da uygulama dönemine giren Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması'dır (SKDM). Bu mekanizma, ithal ürünlere AB Emisyon Ticaret Sistemi (ETS) fiyatına endeksli bir karbon bedeli uygulayarak Birliğin iç iklim standardını fiilen bir ticaret ve dış politika aracı haline getirmektedir.

Bu analizin temel argümanı, SKDM'nin oluşturduğu asıl sorunun ekonomik maliyeti değil çok taraflı rejimle kurduğu ilişkinin belirsizliği olmasıdır. Mekanizma, meşruiyetini Paris Anlaşması'ndan alırken kapsamı ve uygulama ölçütleri tümüyle AB'nin kendi kurumsal süreçlerinde belirlenmektedir. Türkiye bu belirsizliğin sonuçlarının en açık şekilde gözlemlendiği örneklerden biridir. Mevcut kapsamda sınırlı düzeyde etkilenmesine rağmen kapsamın genişletilmesi halinde etkilenme düzeyi en yüksek ticaret ortağı konumuna gelmektedir. Bu kapsamda Antalya'da toplanacak Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi 31. Taraflar Konferansı (COP31) Belém'de kurulan ticaret diyalogları aracılığıyla kapsam ölçütleri ve ortak metodolojiyi çok taraflı bir zemine taşıyabilecek kurumsal imkanı sunması açısından önem kazanmaktadır.

GİRİŞ

COP zirveleri uluslararası iklim diplomasisinin merkezini oluşturmaktadır. Her yıl uluslararası sistemdeki aktörlerin bir araya geldiği bu zirveler çok taraflı iş birliği anlayışı çerçevesinde şekillenmektedir. Bir başka ifadeyle 1992 Rio Sözleşmesi'nden 2015 Paris Anlaşması'na uzanan süreçte iklim rejimi, uzlaşma ve müzakereye dayalı bir düzen olarak kurulmuştur. Ancak son yıllarda müzakerelerin temel niteliği olan çok taraflı iş birliği anlayışının yerini zaman zaman tek taraflı düzenleyici bir anlayışa bırakmasından endişe edilmektedir. Günümüzde iklim politikası, salt bir çevre meselesi olmaktan çıkarak büyük güç rekabeti, ticaret gerilimleri ve sanayi stratejilerinin iç içe geçtiği bir politika alanına dönüşmüştür. Bu dönüşümün en somut örneği AB'nin 2019'da Avrupa Yeşil Mutabakatı ile beraber getirdiği bir dizi yeni politika ve girişimdir. Özellikle SKDM genel ölçekte gelişmekte olan ülkeler ve özel ölçekte Türkiye için bu dönüşümün önemli bir örneğini oluşturmaktadır. Yasal çerçeve 16 Mayıs 2023'te AB *Resmi Gazetesi*'nde yayımlanmıştır. AB, SKDM ile ilk aşamada çimento, demir-çelik, alüminyum, gübre, hidrojen ve elektrik sektörlerine ilişkin yerli ve ithal ürünlerin tabi olduğu karbon bedelini eşitlemeyi amaçlamaktadır. 1 Ocak 2026 itibarıyla uygulama dönemine giren bu mekanizma, karbon yoğun ürünlerin AB'ye ithalatına bir

karbon bedeli uygulayarak Birliğin iç iklim standardını fiilen bir dış politika ve ticaret aracına dönüştürmüştür.¹

Öte yandan AB, SKDM'yi tek taraflı bir ticaret önleminde ziyade karbon kaçağını önlemeyi ve küresel karbon fiyatlandırmasını teşvik etmeyi amaçlayan bir iklim aracı olarak sunmaktadır. Buna karşılık başta Çin ve Hindistan olmak üzere gelişmekte olan pek çok ülke, mekanizmanın iklim politikası gerekçesinin ötesinde ticari bir kısıtlama işlevi gördüğü yönünde çekince dile getirmektedir. Bu bağlamda söz konusu ülkeler tek taraflı ticaret önlemlerinin Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS) müzakere gündemine taşınmasını talep etmektedir.² Bir yanda SKDM'yi meşru bir iklim aracı olarak değerlendiren AB diğer yanda da pazar erişimi tehdidiyle karşılaşan ihracatçı ülkelerin yaklaşımı bulunmaktadır. Söz konusu ayrışma, mekanizmanın hangi politika alanına ait olduğuna ilişkin bir tartışmaya işaret etmektedir.

Bu tartışmalar konunun iklim müzakerelerine taşınmasına yol açmıştır. SKDM, resmi COP gündeminde yer almamasına rağmen COP30'da Belém'de kurulan ticaret diyalogları ve süregelen Kuzey-Güney tartışmaları konunun COP31'de gündeme gelebileceğini göstermektedir.

Bu analiz, iklim değişikliğiyle mücadelede lider aktör konumundaki AB'nin Avrupa Yeşil Mutabakatı kapsamında geliştirdiği düzenlemelerin yalnızca üye devletleri değil üçüncü ülkeleri de bağlayıcı sonuçlar ürettiği saptamasından yola çıkmaktadır. Söz konusu düzenlemeler bu yolla bölgesel ölçekten küresel ölçeğe uzanan bir politika etkisi oluşturmaktadır. Bu etki AB'nin iç düzenlemelerini üçüncü ülkeler için fiili bir uyum ölçütüne dönüştürmektedir. Böylece iklim politikası çok taraflı müzakere zemininin dışında da şekillenmeye başlamaktadır. Bu durumun en somut örneği SKDM ile ticaret alanında ortaya çıkmaktadır.

Bu çerçevede bu analizin temel argümanı, SKDM'nin yalnızca teknik bir ticaret düzenlemesi olmadığı aynı zamanda AB'nin uluslararası iklim politikasını müzakerelerin yanı sıra pazara erişim koşullarını belirleme gibi araçlarla da yürüttüğünü ortaya koymaktır. Söz konusu yaklaşımın ortaya çıkardığı asıl sorun ise mekanizmanın ekonomik maliyeti değil çok taraflı rejimle kurduğu ilişkinin belirsizliğidir. SKDM, meşruiyetini Paris Anlaşması'nın hedeflerinden alırken kapsamı ve uygulama ölçütleri tümüyle AB'nin kendi kurumsal süreçlerinde belirlenmektedir. Bu asimetri, mekanizmanın iklim politikası niteliği ile ticari işlevi arasındaki sınırı belirsizleştirmekte ve ürettiği uyumu kırılgan hale getirmek-

”

Bu analizin temel argümanı, SKDM'nin yalnızca teknik bir ticaret düzenlemesi olmadığı aynı zamanda AB'nin uluslararası iklim politikasını müzakerelerin yanı sıra pazara erişim koşullarını belirleme gibi araçlarla da yürüttüğünü ortaya koymaktır.

¹ “Carbon Border Adjustment Mechanism”, Avrupa Komisyonu, (2026), erişim 1 Temmuz 2026, https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en.

² “EU Strains to Defend Carbon Levy as Trade Tensions Engulf COP30”, *Politico*, 18 Kasım 2025.

tedir. Dolayısıyla mekanizmanın iklim politikası niteliğini koruması, kapsam ölçütlerinin çok taraflı bir zeminde tartışılabilmesine bağlıdır. Antalya’da toplanacak olan COP31 bu tartışma için önemli bir kurumsal platform sunabilir. Bu çerçevede analiz dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde iklim diplomasisinin niteliği ve tarihsel gelişimi ele alınmaktadır. İkinci bölümde AB’nin bu alandaki rolü ile Avrupa Yeşil Mutabakatı ve SKDM üzerinden yürüttüğü strateji incelenirken üçüncü bölümde bu stratejinin COP zirvelerine nasıl yansıdığı tartışılmaktadır. Son bölümde ise COP31’in bu tartışma açısından sunduğu imkanlar değerlendirilmektedir.

İKLİM DİPLOMASİSİ VE SINIRLARI

İklim değişikliği, sınır tanımayan, devletlerin tek başına mücadele etmesinin yeterli ve mümkün olmadığı ancak kolektif bir eylemle yönetilebilecek küresel bir sorundur. İklim diplomasisi ise bu ortak sorunun çözümü için devletler, uluslararası örgütler ve diğer aktörler arasında yürütülen müzakere, uzlaşa ve iş birliği sürecini ifade eder.³ Bir başka ifadeyle iklim diplomasisi, sera gazı emisyonlarının azaltılmasından iklim finansmanına, uyum politikalarından teknoloji transferine kadar geniş bir alanda ortak kurallar, normlar ve uluslararası bir rejim inşa etmeyi amaçlamaktadır. Bu yönüyle iklim diplomasisi yalnızca bir çevre politikası aracı değil aynı zamanda barışın sürdürülebilirliği, kalkınma planları ve devletler arası güven ilişkilerini de kapsayan çok boyutlu bir uluslararası ilişkiler alanıdır.

İklim değişikliğinin kendi başına yeni sorunlar üretmenin ötesinde göç, yoksulluk, kaynak kıtlığı ve toplumsal gerilimler gibi mevcut kırılganlıkları derinleştirilmesi ve çatışma risklerini artırması onu bir “tehdit çarpanı” (*threat multiplier*) haline getirmiştir. Nitekim iklim değişikliği 2008 tarihli Solana Raporu’ndan bu yana egemenlik, toprak bütünlüğü ve su, gıda, enerji gibi kaynaklara erişim gibi uluslararası siyasetin temel meselelerini dolaylı yoldan etkileyen bir tehdit çarpanı ve güvenlik sorunu olarak tanımlanmaktadır.⁴ Bu bağlamda iklim diplomasisi de önleyici diplomasi niteliği taşımaktadır.⁵ Bir başka ifadeyle iklim diplomasisi, iklim değişikliği kaynaklı güvenlik risklerini erken aşamada yöneterek dirençlilik inşa etmeyi ve çatışmaya duyarlı iklim eylemiyle istikrara katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

Avrupa Komisyonu, iklim diplomasisini dört eksen etrafında tanımlamaktadır. Bu eksenler; (i) iklim politikasında çok taraflılığa ve özellikle Paris Anlaşması’nın uygulanmasına bağlılık, (ii) iklim değişikliğinin barış ve güvenlik üze-

3 “What is Climate Diplomacy?”, Climate Diplomacy, (2026), erişim 30 Temmuz 2026, <https://climate-diplomacy.org/what-climate-diplomacy>.

4 “Climate Change and International Security”, Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi, 14 Mart 2008, erişim 18 Mayıs 2026, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf.

5 “What is Climate Diplomacy?”.

rindeki etkilerinin ele alınması, (iii) ulusal düzeyde önlemlerin hızlandırılması ve küresel hedeflerin yükseltilmesi, (iv) farkındalık oluşturulması ve sosyal yardım faaliyetleri yoluyla uluslararası iklim iş birliğinin güçlendirilmesidir.⁶ Böylece iklim değişikliği uzun bir süre diplomasi konusu olarak değerlendirilirken günümüzde devletlerin ulusal çıkar ve dış politika önceliklerinin merkezine yerleşmiştir. Nitekim iklim diplomasisi Rio Sözleşmesi’nden Paris Anlaşması’na kadar uzanan süreçte küresel iklim rejiminin kurulması, iklim normlarının ortaya çıkması ve bu normların uluslararası alanda kabul görmesini sağlayarak çok taraflı iş birliğinin kurumsallaşmış örneklerinden birini üretmiştir.

Çevre konusunun uluslararası siyasetin gündemine girişi 1972’de düzenlenen Stockholm Konferansı ile başlamıştır. Uluslararası toplum, çevrenin korunması ve geliştirilmesi konusunu ilk kez bu konferansta bir araya gelerek ele almıştır. Stockholm Konferansı, çevre konularının ilk kez uluslararası tartışmaya açıldığı ve bu alandaki iş birliğine yönelik bir başlangıç noktası olarak kabul edilmektedir.⁷ Konferansla birlikte çevre sorunlarının tüm insanlığı etkilediği kabul edilerek çevre, önlem alınması gereken küresel bir sorun niteliği kazanmıştır. Bu gelişmenin ardından 1970’lerden itibaren çevresel sorunlar hakkında müzakerelerin düzenlendiği bir sürece girilmiştir. Bu süreçte iklim diplomasisinin gelişimine yönelik bir dizi gelişme ortaya çıkmıştır. 1979’da Birinci Dünya İklim Konferansı ile bu konu uluslararası diplomatik gündeme girmiş, 1988’de Hükümetler Arası İklim Değişikliği Paneli’nin (IPCC) kurulmasıyla müzakereler bilimsel bir zemine oturmuş ve 1992’de BMİDÇS’nin kabulüyle iklim rejiminin temelleri atılmıştır. Ardından 1997 Kyoto Protokolü bağlayıcı emisyon yükümlülükleri getirmiş, 2009 Kopenhag müzakereleri rejimin işleyişinde bir kırılmaya yol açmış ve 2015 Paris Anlaşması ulusal katkı beyanlarına dayalı esnek bir düzen kurmuştur.⁸

”

İklim değişikliği,
sınır tanımayan,
devletlerin tek başına
mücadele etmesinin
yeterli ve mümkün
olmadığı ancak
kolektif bir eylemle
yönetilebilecek
küresel bir sorundur.

AB’NİN İKLİM DİPLOMASİSİ: LİDERLİK ARAYIŞI VE YENİ ARAÇLAR

İklim diplomasisinin aktörleri arasında devletler, uluslararası örgütler, diplomatlar, delegeler, sivil toplum örgütleri, yerel yönetimler, akademi ve iş dünyası yer almaktadır. AB, uluslararası iklim değişikliği müzakerelerinde uluslararası iş birliği bağlamında da önemli bir aktördür. Özellikle 2001’de ABD’nin Kyoto Protoko-

⁶ “What is Climate Diplomacy?”.

⁷ “UN Conference on Environment Development”, BM, 3-14 Haziran 1992, erişim 2 Temmuz 2026, <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>.

⁸ Nuran Talu, *Türkiye’de İklim Değişikliği Siyaseti* (Ankara: Phoenix, 2015).

lû'nden çekilmesi, AB'yi uluslararası iklim yönetişiminin vazgeçilmez lideri konumuna getirmiştir.⁹ 2009'daki Kopenhag Konferansı'ndan sonra ise uluslararası iklim politikası giderek çok kutuplu bir yapıya bürünmüştür. Bu noktada ABD ve Çin iki öncü kutup olarak öne çıkmıştır. Azalan nüfusu, gayrisafı yurt içi hasılası (GSYH) ve küresel sera gazı emisyonları içindeki payı gerileyen AB, Brexit'in de etkisiyle ABD ve Çin'in gerisinde orta ölçekli bir iklim gücü konumuna gelmiştir.¹⁰ Ancak AB, 2009 Kopenhag Zirvesi'nde liderlik pozisyonunu kaybetmesinin ardından 2011 Durban Zirvesi'nde gelişmekte olan ülkelerle kurduğu koalisyon yoluyla müzakere gündemini yeniden şekillendirmeye başlamıştır. Bu süreçte AB, iklim müzakerelerine ilkesel hedefler ve normatif beklentiler ekseninde yaklaşan bir stratejiden mevcut güç dengeleri ve ulaşılabilir sonuçları esas alan bir stratejiye



2017'de Washington'ın Paris Anlaşması'ndan çekilme kararı AB'nin liderliğini pekiştirmiş; ABD'nin çekilmesiyle oluşan boşluk Brüksel'in müzakerelerdeki ağırlığını artırmış ve kendi emisyon azaltım hedeflerini yükseltmesine zemin hazırlamıştır.

yönelmiştir. AB, Durban'da Çin ve ABD gibi önemli aktörlerle uzlaşma arayışında olmuş ve Kyoto Protokolü'nün uzatılmasını içeren koşullu bir taahhütte bulunmuştur. Bu yeni strateji AB'nin lider ve ara bulucu (*leadiator*) olarak hareket etmesine yol açmıştır.¹¹

2017'de ABD'nin Paris Anlaşması'ndan çekilme kararının ise AB'nin liderliğini pekiştirdiği söylenebilir. ABD'nin çekilmesiyle oluşan boşluk, AB'nin müzakerelerdeki ağırlığını artırmış ve Birliğin kendi emisyon azaltım hedeflerini yükseltmesine zemin hazırlamıştır. Paris sonrası dönemde AB'nin rolü rejimin inşasından anlaşmanın uygulanmasına kaymıştır. Bu aşama aynı zamanda Birliğin iklim liderliğini yeniden tanımladığı bir dönem olmuştur. Çok kutuplu bir uluslararası ortamda liderliğini sürdürebilmesi, AB'nin iç iklim politikasını dış politika, ticaret ve sanayi stratejileriyle bütünleştiren kapsamlı bir yaklaşım geliştirmesini beraberinde getirmiştir.¹²

AB'nin bu yönelimi 2019'da ilan edilen Avrupa Yeşil Mutabakatı ile kurumsal bir çerçeveye kavuşmuştur. Avrupa Yeşil Mutabakatı; iklim politikasını salt bir çevre politikası olmaktan çıkararak Birliğin büyüme stratejisi, sanayi politikası ve dış politikasının merkezine yerleştiren; 2050 iklim nötrlüğü hedefini yasal bağlayıcılığa kavuşturan ve iklim liderliğini bir söylem meselesi olmaktan çıkarıp somut bir düzenleyici programa dönüştüren kapsamlı bir çerçevedir.¹³ Avrupa Yeşil Mutabakatı'nın bir sanayi stratejisini, SKDM planını ve bir hidrojen stratejisini

9 Charlotte Bretherton ve John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, 2. Baskı (Londra: Routledge, 2006).

10 Claire Dupont ve Brendan Moore, "Brexit and the EU in Global Climate Governance", *Politics and Governance* 7, sayı 3 (2019): 51-61; Sebastian Oberthür, "Where to Go from Paris? The European Union in Climate Geopolitics", *Global Affairs* 2, sayı 2 (2016): 119-130; Sebastian Oberthür ve Claire Dupont, "The European Union's International Climate Leadership: Towards a Grand Climate Strategy?", *Journal of European Public Policy* 28, sayı 7 (2021): 1095-1114.

11 Karin Bäckstrand ve Ole Elgström, "The EU's Role in Climate Change Negotiations: From Leader to 'Leadiator'", *Journal of European Public Policy* 20, sayı 10 (2013): 1369-1386.

12 Oberthür ve Dupont, "The European Union's International Climate Leadership".

13 "The European Green Deal", Avrupa Komisyonu, (2019), erişim 20 Mayıs 2026, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.

içermesi, AB tarafından iklim politikasının jeopolitik ağırlığının giderek daha fazla farkına varıldığının bir göstergesidir. Bu kapsamda Avrupa Yeşil Mutabakatı, AB’nin iklim politikasını bir dış etki aracına dönüştüren stratejik bir dönüm noktası olarak değerlendirilebilir.¹⁴

SKDM: ORTAYA ÇIKIŞI, İŞLEYİŞİ VE AMACI

Avrupa Yeşil Mutabakatı’nın dış etki kapasitesinin en belirgin biçimde görüldüğü alan karbon fiyatlandırmasıdır. Bu alan Birliğin iç karbon piyasasını oluşturan AB ETS ile bu sistemin fiyat düzeyini ithal ürünlere yansıtan SKDM üzerine kuruludur. 2005’te faaliyete geçen AB ETS, toplam emisyon hakkını sınırlandırıp bu hakların ticaretine olanak tanıyarak sanayiye daha temiz teknolojilere yönlendirmeyi amaçlamaktadır.¹⁵ AB ETS, sanayi emisyonlarını zorunlu bir fiyatlandırma rejimine tabi tutan ilk büyük ölçekli uygulama olmuştur.¹⁶ Bu nedenle bu süreçte AB’deki üreticiler, rakiplerinin tabi olmadığı bir karbon maliyetiyle karşılaşmış ve bu durum “karbon kaçağı” (*carbon leakage*) endişesini doğurmuştur. Söz konusu risk, iklim düzenlemelerinin daha gevşek olduğu ülkelere üretimin kayması ihtimalini ifade etmektedir. Bu noktada endişe özellikle çelik, çimento ve alüminyum gibi enerji yoğun sanayi kollarında yoğunlaşmıştır. Bu sektörler uluslararası rekabete açık piyasalarda faaliyet gösterdiklerinden karbon maliyetini ürün fiyatlarına yansıtmakta güçlük çekmektedir.¹⁷

AB’nin bu endişeye ilk yanıtı enerji yoğun sektörlerle ücretsiz emisyon hakkı tahsis etmek şeklinde olmuştur. Ancak bu çözüm karbon fiyatının caydırıcılığını zayıflatmıştır. Ücretsiz tahsisat alan üreticiler için emisyon azaltma teşviki büyük ölçüde sınırlı kalmaktadır. Soruna yönelik yeni bir yanıt olarak SKDM ilk kez Temmuz 2019’da Ursula von der Leyen tarafından gündeme getirilmiştir. Birlik içinde ücretsiz tahsisatlarını yitirmekten çekinen enerji yoğun sektörler mekanizmaya mesafeli yaklaşmıştır. ABD ve Çin gibi başlıca ticaret ortakları ise uygulamaya açıkça karşı çıkmıştır.¹⁸ Buna rağmen Avrupa Komisyonu 2021’de resmi öneriyi sunmuş, nihai düzenleme Nisan 2023’te kabul edilmiş ve mekanizma 1 Ocak 2026’da yürürlüğe girmiştir.¹⁹

14 Nathalie Tocci, *A Green and Global Europe* (John Wiley & Sons, 2022).

15 Damien Meadows, Beatriz Yordı ve Peter Vis, “Addressing Carbon Leakage under the EU ETS”, içinde *Delivering a Climate Neutral Europe*, ed. Jos Delbeke (Londra: Routledge, 2024), 83-103.

16 Jon Birger Skjærseth ve Jørgen Wettestad, “Implementing EU Emissions Trading: Success or Failure?”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 8, sayı 3 (2008): 275-290.

17 Jørgen Wettestad, “The EU’s Carbon Border Adjustment Mechanism: Shaped and Saved by Shifting Multi-Level Reinforcement?”, *Review of Policy Research* 42 (2025): 508-529.

18 Jørgen Wettestad, “Proactive Prevention of Carbon Leakage? The EU Carbon Border Adjustment Mechanism”, içinde *Handbook on European Union Climate Change Policy and Politics*, ed. Tim Rayner, Kacper Szulecki, Andrew J. Jordan ve Sebastian Oberthür (Edward Elgar, 2023), 231-242.

19 “Carbon Border Adjustment Mechanism”.

SKDM, karbon yoğun ürünlere sınırda bir karbon bedeli uygulayarak AB dışındaki üretimde de daha temiz teknolojilere geçişi teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Mekanizma şu şekilde işlemektedir: AB’ye demir-çelik, alüminyum, çimento, gübre, elektrik veya hidrojen ithal eden firmalar “yetkili beyan sahibi” statüsü almak zorundadır. Bu firmalar ithal ettikleri ürünlerin üretimi sırasında ortaya çıkan emisyonları her yıl beyan etmekte ve bu emisyonlara karşılık gelen miktarda sertifika satın almaktadır. Sertifika fiyatı AB ETS kapsamındaki emisyon tahsisatlarının açık artırma fiyatına endekslenmiştir. Böylece ithal ürünlerin AB içindeki üreticilerle karşılaştırılabilir bir karbon maliyetine tabi tutulması amaçlanmaktadır.²⁰

Mekanizmanın stratejik boyutu ise mahsup imkanından kaynaklanmaktadır. Ürünün üretildiği ülkede karbon bedeli ödenmişse bu tutar sertifika yükümlülüğünden düşülmektedir. Karbonunu kendi ülkesinde fiyatlandıran ihracatçı böylece aynı bedeli AB’ye ödemekten kurtulmaktadır. Bu düzenleme üçüncü ülkeleri kendi karbon fiyatlandırma sistemlerini kurmaya yönlendirmektedir.²¹ Söz konusu tasarımların AB dışındaki ülkeler açısından çift yönlü bir tablo ortaya çıkarmaktadır. Bir yandan artan maliyetler özellikle düşük karbonlu teknolojilere erişimi sınırlı olan gelişmekte olan ülkelerin AB pazarındaki rekabet gücünü zayıflatmaktadır.²² Diğer yandan mekanizma bu ülkelerin karbon fiyatlandırmasını benimsemesini ve üretim süreçlerini dönüştürmesini hızlandırabilecek bir teşvik unsuru barındırmaktadır. Nitekim mekanizmanın Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) hukukuyla uyumlu biçimde tasarlanabileceğini savunan değerlendirmeler, SKDM’nin benzer iklim hedeflerine sahip ülkelerle sanayi sektörlerinin karbonsuzlaştırılması yönünde iş birliği geliştirmeye de zemin sunabileceğini ileri sürmektedir.²³ Bununla birlikte mekanizmanın uygulanması çeşitli güçlükler de barındırmaktadır.

SKDM’YE YÖNELİK ELEŞTİRİLER: HUKUKİ VE EKONOMİK BOYUTLAR

SKDM hem hukuki hem de ekonomik açılardan itirazlarla karşılaşmıştır. Bu itirazların kaynağında mekanizmanın ürettiği uyumun niteliğine ilişkin bir soru bulunmaktadır. Mekanizma dar anlamda etkili görünmektedir. Türkiye’den Brezilya’ya, Endonezya’dan Hindistan’a kadar pek çok ülkede karbon fiyatlandırma tartışmalarının SKDM takvimiyle paralel ilerlemesi, teşvikin işlediğine yönelik bir gösterge olarak sunulmaktadır. Ancak bu paralellik adımların tek bir nedene

²⁰ “Carbon Border Adjustment Mechanism”.

²¹ “Carbon Border Adjustment Mechanism”.

²² Wissal Morchid, Eduardo A. Haddad ve Luc Savard, “Measuring the Cost of the European Union’s Carbon Border Adjustment Mechanism on Moroccan Exports”, *Sustainability* 16, sayı 12 (2024): 4967; Erkan Erdoğan, “The Carbon Border Adjustment Mechanism: Opportunities and Challenges for Non-EU Countries”, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Energy and Environment* 14, sayı 1 (2025): e70000.

²³ Chiara Galiffa ve Ignacio Garcia Bercero, “How WTO-Consistent Tools Can Ensure the Decarbonization of Emission-Intensive Industrial Sectors”, *AJIL Unbound* 116 (2022): 196-201.

indirgenmesini gerektirmemektedir. Türkiye örneğinde olduğu gibi karbon fiyatlandırma gündemi kimi ülkelerde mekanizmadan önce başlamış ulusal süreçlere dayanmaktadır. Bu bağlamda SKDM küresel iklim yönetişimini güçlendirme fırsatı sunmaktadır. AB bir emsal oluşturarak diğer bölgeleri de benzer mekanizmaları benimsemeye teşvik etmekte ve iklim değişikliğine karşı birleşik bir küresel yanıtın geliştirilmesini desteklemektedir. Bu doğrultuda SKDM karbon fiyatlandırmasının daha yaygın bir şekilde benimsenmesini sağlayarak sera gazı emisyonlarını azaltmaya yönelik küresel taahhüdü güçlendirebilir.

Ancak bu uyumun niteliği, mekanizmanın sürdürülebilirliği açısından belirleyici bir unsurdur. Bu noktada gelişmekte olan ülkeler, uyumun getirdiği mali ve idari yüklerle başa çıkmakta zorlanabilir ve yeterli destek olmadan ticaret engelleri ve ekonomik dışlanma riskiyle karşı karşıya gelebilir.²⁴ İkna yoluyla içselleştirilmiş bir norm ile pazar erişimi tehdidiyle sağlanan uyum arasındaki temel fark tam da Küresel Güney'in itirazının kaynağını oluşturmaktadır. SKDM bu haliyle, üçüncü ülkeleri karbonsuzlaşmaya yönelten teşvik edici bir araçtan ziyade uyumu pazar erişimi şartına bağlayan yaptırım niteliğinde bir düzenleme olarak algılanmaktadır. Bu algının temelinde ise tarihsel emisyon sorumluluğu bakımından öncelikli konumda bulunan sanayileşmiş ekonomilerin, kendi kalkınma süreçlerinde kullandıkları fosil yakıt temelli üretim modelini geliştirmekte olan ülkeler için kısıtlayıcı bir çerçeveye tabi tutması yatmaktadır. Nitekim mekanizmanın COP30'un başlıca tartışma konularından biri haline gelmesi ve AB pazarına ihracat bağımlılığı yüksek olan gelişmekte olan ülkelerin mekanizmanın kalkınma etkilerine ilişkin çekincelerini müzakerelere taşıması, bu algının kurumsal düzeyde de karşılık bulunduğunu göstermektedir.²⁵

Mekanizmaya yönelik itirazlar ekonomik boyutla sınırlı değildir; hukuki tartışmalar da benzer bir belirsizliği işaret etmektedir. Mekanizmanın DTÖ hukuku –özellikle ayrımcılık yapmama ve çevresel gereklilik ilkeleri– ile uyumluluğu belirsizliğini korumaktadır. Hukuki uyum sorununun ötesinde mekanizmanın BMİDÇS'nin kurucu ilkelerinden biri olan “ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklar ve göreceli kabiliyetler” ilkesiyle ilişkisi de tartışmalıdır. Paris Anlaşması'nın mimarisi, tarafların azaltım hızını kendi ulusal kapasiteleri doğrultusunda belirlemesi esasına dayanmaktadır. Buna karşılık SKDM bu hızı ihracatçı ülkenin ka-

”

SKDM hem hukuki hem de ekonomik açılarından itirazlarla karşılaşmıştır. Bu itirazların kaynağında mekanizmanın ürettiği uyumun niteliğine ilişkin bir soru bulunmaktadır.

24 Michael A. Mehling, Geoffroy Dolphin ve Robert A. Ritz, “The European Union’s CBAM: Averting Emissions Leakage or Promoting the Diffusion of Carbon Pricing?”, *Journal of Environmental Policy & Planning* 27, sayı 6 (2025): 687-705; Thang Nam Do, Mousami Prasad, Akbar Swandaru, Paul J. Burke, Long Chu ve Lien Le, “Reforming the European Union’s Carbon Border Adjustment Mechanism: Stakeholder Perspectives from India, Indonesia, and Vietnam”, *Energy Nexus* 22 (2026): 100724.

25 “COP30: Key Outcomes Agreed at the UN Climate Talks in Belém”, Carbon Brief, 24 Kasım 2025, erişim 23 Temmuz 2026, <https://www.carbonbrief.org/cop30-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-belem>.

pasitesinden bağımsız olarak AB pazarına erişim koşullarına bağlamaktadır. Söz konusu yaklaşım farkı mekanizmayı yalnızca bir ticaret düzenlemesi tartışması olmaktan çıkarak çok taraflı rejimin sorumluluk paylaşımı ilkesine ilişkin bir müzakere konusu haline getirmektedir.²⁶

Mekanizmanın kapsamı da bu tartışmayı beslemektedir. SKDM; çelik, çimento, alüminyum, gübre ve elektrik gibi ithalatla rekabet eden dar bir sektör grubuyla sınırlıdır. Söz konusu sektörler AB üreticilerinin uluslararası piyasalarda rekabet



SKDM'nin teknik bir düzenlemenin ötesinde bir diplomasi meselesine dönüştüğü, tartışmanın COP zirvelerine adım adım dahil edilmesinde gözlemlenebilmektedir.

güçlüğü yaşadığı alanlardır. Buna binaen mekanizmanın çevresel gerekçesinin yanı sıra yerli sanayinin korunmasına yönelik bir işlev taşıdığı yönünde değerlendirmeler de bulunmaktadır. Mekanizmanın üçüncü ülkeler üzerindeki etkisi ise tekdüze değildir. Etkinin düzeyi, ilgili ülkenin AB'ye ihracatının büyüklüğü, bu ihracatın sektörel üretim içindeki payı ve etkilenen sektörlerin ulusal ekonomideki ağırlığına göre değişmektedir. Dolayısıyla karbon yoğun ihracatı AB pazarına bağımlı olan ülkeler mekanizmanın etkilerini daha yoğun biçimde hissetmekte ve bu bakımdan en belirgin zorluklarla karşı karşıya gelmektedir.

Mekanizmanın kapsamını genişletme yönündeki güncel tartışmalar söz konusu belirsizliği daha görünür hale getirmektedir. Avrupa Komisyonu SKDM'nin 180 aşağı akış ürününü (*downstream product*) kapsayacak biçimde genişletilmesini önerirken Avrupa Konseyi bu listeyi 332 ürüne, Avrupa Parlamentosu Çevre Komitesi ise 277 ürüne²⁷ çıkarmayı teklif etmiştir.²⁸ Genişletmenin gerekçesi karbon kaçağı riski olmasına rağmen ampirik analizler bu riskin söz konusu ürün grubu için sınırlı kaldığını göstermektedir. Ton başına 115 avroluk karbon fiyatı çelik fiyatını yaklaşık yüzde 25-30 arasında artırmakta ancak çeliğin nihai ürün değeri içindeki payının yüzde 10 düzeyinde kaldığı aşağı akış ürünlerde bu artış nihai fiyata yaklaşık yüzde 2,5-3 oranında yansımaktadır. Bu düzeydeki bir maliyet farkının üretimin yurt dışına kaymasına yol açması beklenmemektedir.²⁹ Buna karşılık genişletme ithalatçılara yurt içi üreticiler için öngörülme-yen asimetrik bir raporlama ve doğrulama yükü getirmektedir. Emisyon verisi sunamayan ithalatçılar için belirlenen yüksek varsayılan değerlerle birlikte bu durum, mekanizmanın karbon kaçağını önleme işlevinden uzaklaşarak korumacı bir niteliğe bürünme

26 Flora Prideaux, "CBAM, COP30, and How Carbon Became an Excuse for Economic Protectionism", Trade Finance Global, 6 Şubat 2026, erişim 10 Temmuz 2026, <https://www.tradefinanceglobal.com/posts/cbam-cop30-how-carbon-became-excuse-for-economic-protectionism>.

27 "Amending Regulation (EU) 2023/956 as Regards the Extension of Its Scope to Downstream Goods and Anti-Circumvention Measures", Avrupa Parlamentosu, (2025), erişim 20 Temmuz 2026, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2024_2029/plmrep/COMMITTEES/ENVI/DV/2026/07-06/CBAM_CA_15_Annexes.EN.pdf.

28 Maximilian Fuchs, Ignacio García Bercero ve Camille Reverdy, "Extending CBAM to Downstream Products Risks Undermining Its Credibility as a Climate Policy Tool", Bruegel, 17 Temmuz 2026, erişim 22 Temmuz 2026, <https://www.bruegel.org/first-glance/extending-cbam-downstream-products-risks-undermining-its-credibility-climate-policy>.

29 Fuchs, Bercero ve Reverdy, "Extending CBAM to Downstream Products".

riskini artırmaktadır.³⁰ Söz konusu risk yalnızca ticari bir maliyet meselesi olmayıp mekanizmanın iklim politikası niteliğini yitirmesi halinde AB'nin karbon fiyatlandırması alanında yürüttüğü diplomasiyi ve yükselen ekonomilerle geliştirmeyi hedeflediği iş birliğini de zayıflatır.

Bu çerçevede bu tartışmanın temelinde mekanizmanın gerekliliğinden ziyade hangi politika çerçevesinde konumlandırıldığı meselesi yer almaktadır. Karbon kaçığının önlenmesi gerekçesi mekanizmayı iklim politikası zemininde meşrulaştıran bir dayanak sunarken yerli sanayinin korunması gerekçesi ise onu bir ticaret politikası aracı haline getirmektedir. Söz konusu iki gerekçe arasındaki sınırın belirsizleşmesi, mekanizmanın uluslararası düzeyde kabul görme kapasitesini ve dolayısıyla üçüncü ülkelerde karbon fiyatlandırmasını yaygınlaştırma yönündeki asıl işlevini zayıflatmaktadır. Bir başka ifadeyle SKDM hem bir iklim politikası aracı hem de bir dış politika enstrümanı olarak işlev görmektedir. Dolayısıyla mekanizmanın etkisi hukuki itirazların aşılabilmesi, korumacılık algısının sınırlandırılabilmesi ve karbon fiyatlandırması alanında uluslararası iş birliğinin geliştirilebilmesine bağlı olacaktır.

SKDM'NİN COP GÜNDEMİNE GİRİŞİ

SKDM'nin teknik bir düzenlemenin ötesinde bir diplomasi meselesine dönüştüğü, tartışmanın COP zirvelerine adım adım dahil edilmesinde gözlemlenebilmektedir.³¹ BMİDÇS'de ticaret ile iklim politikasının kesişimi tarihsel olarak COP'un müzakere gündeminin dışında tutularak DTÖ'nün yetki alanında değerlendirilmiştir. Söz konusu iş bölümü SKDM'nin ilan edilmesinin ardından kademeli olarak dönüşüme uğramış ve bunun ilk adımı ise COP28'de atılmıştır. Konferansta ilk kez resmi bir "Ticaret Günü" düzenlenmiş ve aynı tema COP29'da da sürdürülmüştür. COP30 sürecinde ise DTÖ ve BMİDÇS'ye danışmanlık sağlaması öngörülen İklim Değişikliği ve Ticaret Entegre Forumu'nun (IFCCT) kuruluşuna öncülük edilmiştir. Forum ilk toplantısını Haziran 2026'da Bonn'da gerçekleştirmiştir.³² Belém'de ise Brezilya başkanlığı resmi müzakere gündeminin dışında kalan dört tartışmalı başlık üzerinde ayrı istişareler yürütmüş ve SKDM'yi de kapsayan tek taraflı ticaret önlemleri bu başlıklardan biri olmuştur. İstişareler sonucunda söz konusu önlemler konferansın temel siyasi çıktısı olan Küresel Mutirão kararına yansımış ve böylece COP çıktılarında ticaret önlemlerine ilk kez atıfta bulunulmuştur.³³

30 Fuchs, Bercero ve Reverdy, "Extending CBAM to Downstream Products".

31 "COP30: Key Outcomes Agreed at the UN Climate Talks in Belém".

32 Prideaux, "CBAM, COP30, and How Carbon Became an Excuse for Economic Protectionism"; "COP29: Key Outcomes Agreed at the UN Climate Talks in Baku", Carbon Brief, 24 Kasım 2024, erişim 13 Temmuz 2026, <https://www.carbonbrief.org/cop29-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-baku>.

33 Ieva Baršauskaitė, Antoine Bonnet ve Florencia Sarmiento, "COP 30: Key Issues on Trade and Climate Agenda", IISD, 4 Kasım 2025, erişim 3 Temmuz 2026, <https://www.iisd.org/articles/explainer/cop-30-key-issues-trade-and-climate-agenda>.

AB bu süreçte istikrarlı bir tutum izlemiş; SKDM’yi bir ticaret önlemi değil bir iklim politikası aracı olarak konumlandırmış ve muafiyet taleplerini kabul etmemiştir. AB İklim Eylemi Komiseri Wopke Hoekstra “CBAM iklim araç kutumuzun bir parçası olarak tasarlanmıştır ve emisyonların Avrupa Birliği dışına sızmasını sağlamayı amaçlamaktadır”³⁴ ifadesini kullanmıştır. Böylece mekanizmanın Birliğin iklim politikaları bütününe bir parçası olduğunu ve emisyonların AB dışına kaymasını önlemeyi amaçladığını belirtmiştir. Bunun yanı sıra SKDM’nin tek taraflı bir ticaret önlemi olarak nitelendirilmesini kabul etmediklerini ifade etmiştir. Bu pozisyon uygulamada da sürdürülmüş; mekanizma Hindistan ile yürütülen ticaret anlaşması müzakerelerinde bir pazarlık unsuru haline getirilmemiş, savaş koşullarında karbonsuzlaşma gücünü yaşayan Ukrayna için istisna tanınmamış ve gübre sektörüne yönelik muafiyet talepleri tarım kesiminden gelen baskıya rağmen karşılanmamıştır.³⁵

Bu pozisyonun uygulanma biçimi AB’nin izlediği stratejinin sıralamasına ilişkin bir gözlem sunmaktadır. Birlik, mekanizmayı önce tek taraflı olarak yürürlüğe koymuştur. Tartışmanın yürütüleceği kurumsal zemin ise sonrasında DTÖ yerine çok taraflı bir iklim rejiminin içinde şekillenmiştir. Belém’de varılan uzlaşma, taraflar arasındaki görüş ayrılığını bir karara bağlamak yerine sürekli bir müzakere başlığı haline getirmiştir: Mutirão metni önümüzdeki üç yıl boyunca söz konusu önlemlerin ele alınacağı yıllık ticaret diyaloglarının kurulmasını öngörmektedir. Dolayısıyla bu düzenleme COP31’i hem Belém’de karara bağlanmayan tartışmanın devredildiği hem de yeni tesis edilen ticaret diyaloglarının bir turuna ev sahipliği yapacak bir konferans haline getirmektedir.

SKDM KARŞISINDA TÜRKİYE: ETKİ, UYUM VE KIRILGANLIK

Türkiye örneği bu analizin merkezi iddiasının somut biçimde izlenebildiği bir vaka sunmaktadır. Türkiye, ihracatının yaklaşık yüzde 41’ini AB pazarına yönlendirmesi, ihracatta karbon yoğun sektörlerin yüksek pay tutması ve elektrik üretiminde kömürün ağırlığını koruması nedeniyle mekanizmanın etki alanında öne çıkan bir konumdur.³⁶ Erken dönem değerlendirmeleri SKDM’nin Türkiye ekonomisi üzerinde ciddi maliyetler oluşturacağını öngörmüştür.

34 “COP30: Key Outcomes Agreed at the UN Climate Talks in Belém”.

35 J. Christopher Proctor, Romain Svartzman ve Grace Ballor, “How the EU can Turn CBAM into an Effective Tool of Climate Diplomacy”, IEP@BU, Bocconi Üniversitesi, 3 Mart 2026, erişim 20 Temmuz 2026, <https://iep.unibocconi.eu/how-eu-can-turn-cbam-effective-tool-climate-diplomacy>.

36 Timothé Beaufls ve Jérôme Gallé, “Between Challenges and Opportunities: The Impacts of the EU CBAM in Türkiye”, IPC-Mercator Politika Notu (Şubat 2026), erişim 20 Temmuz 2026, <https://ipc.sabanciuniv.edu/Content/Images/CKeditorImages/20260227-10022261.pdf>; “EU Trade Relations with Türkiye”, Avrupa Komisyonu, 8 Temmuz 2024, erişim 30 Temmuz 2026, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/turkiye_en.

Nicel ticaret modellerine dayanan analizler bu öngörüğü kısmen değiştirmektedir. Beaufils ve Gallé'nin genel denge modeliyle yürüttüğü çalışma, mekanizmanın Türkiye ekonomisi üzerindeki toplam etkisinin sınırlı kaldığını ve birkaç enerji yoğun sektörde yoğunlaştığını; hatta bazı sektörlerde Türk üreticilerin görece avantajlı bir konuma geçtiğini ortaya koymaktadır. Bunun temel nedeni ise mekanizmanın yükümlülüğü ürünün gömülü emisyon miktarına bağlaması ve karbon yoğunluğu düşük üreticilerin daha az sertifikaya yükümlülüğüyle karşılaşmasıdır. Türkiye'nin çelik üretiminin büyük bölümü, demir cevherinin kömürle indirgendiği entegre tesisler yerine hurda çeliğin elektrik enerjisiyle eritildiği elektrik ark ocağı yöntemine dayanmaktadır. Ton başına emisyon açısından belirgin biçimde daha düşük bir profil sunan bu üretim rotası nedeniyle model kısa vadede Türk demir-çelik ihracatının AB pazarındaki rekabet gücünde yaklaşık yüzde 1,3 oranında iyileşme öngörmektedir.³⁷

Söz konusu ölçülü tablo mekanizmanın mevcut kapsamına dayanmaktadır. Kapsam genişletme önerileri dikkate alındığında ise Türkiye, etkilenme düzeyi en yüksek ülke konumuna gelmektedir. AB'nin Türkiye'den yaptığı ithalatın SKDM kapsamındaki payı halihazırda yüzde 9,32 iken bu oran Komisyon önerisi uygulandığında yüzde 18,48'e, Konsey önerisi uygulandığında ise yüzde 20,16'ya yükselmektedir. Söz konusu oran Çin (yüzde 2,62'den yüzde 10,39'a), Hindistan (yüzde 7,52'den yüzde 13,30'a), Japonya (yüzde 2,76'dan yüzde 11,59'a) ve ABD (yüzde 1,17'den yüzde 6,75'e) dahil olmak üzere AB'nin başlıca ticaret ortaklarının tamamının üzerindedir.³⁸ Bu veri mekanizmanın iklim politikası niteliğini yitirerek korumacı bir araca dönüşmesi halinde bunun maliyetini en yüksek düzeyde üstlenecek ülkelerden birinin Türkiye olacağını göstermektedir. Bu nedenle SKDM'nin hangi çerçevede konumlandırılacağı tartışması Türkiye açısından önemli bir meseledir.

Türkiye'nin bu tabloya yanıtı iki eksende şekillenmektedir. Birinci eksen 2025 tarihli ve 7552 sayılı İklim Kanunu³⁹ ile yasal zemini kurulan Türkiye ETS'dir.⁴⁰ Söz konusu düzenleme Paris Anlaşması'nın 2021'de onaylanması ve 2053 net sıfır emisyon hedefinin benimsenmesiyle başlayan ulusal politika sürecinin bir devamı niteliğindedir. Bu yönüyle sistem yalnızca SKDM'ye verilmiş bir

”

Türkiye, ihracatının yaklaşık yüzde 41'ini AB pazarına yönlendirmesi, ihracatta karbon yoğun sektörlerin yüksek pay tutması ve elektrik üretiminde kömürün ağırlığını koruması nedeniyle mekanizmanın etki alanında öne çıkan bir konumdadır

37 Beaufils ve Gallé, “Between Challenges and Opportunities”.

38 Fuchs, Bercero ve Reverdy, “Extending CBAM to Downstream Products”.

39 “İklim Kanunu”, *Resmî Gazete*, 9 Temmuz 2025, erişim 12 Temmuz 2026, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2025/07/20250709-1.htm>.

40 “Türkiye Emisyon Ticaret Sistemi Yönetmeliği Taslağı Yayınlandı”, T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 22 Temmuz 2025, erişim 20 Temmuz 2026, <https://iklim.gov.tr/turkiye-emisyon-ticaret-sistemi-yonetmeliği-taslagi-yayimlandi-haber-4519>.

yanıt olmayıp aynı zamanda ulusal iklim politikasının kurumsallaşma aşamasıdır. Sistemin stratejik işlevi ise karbon bedelinin AB bütçesi yerine ulusal düzeyde tahsil edilmesi ve elde edilen gelirin yeşil dönüşüm finansmanına yönlendirilmesidir. Bu bağlamda belirleyici unsur, sistemin gelir geri dönüşümü kapasitesidir. ETS gelirinin hedefli transferler yoluyla en çok etkilenen hanelere aktarılması halinde iklim politikasının hanelere yüklediği maliyet telafi edilebilmektedir. Böylece mekanizmanın gelir dağılımı üzerindeki olumsuz etkisi de sınırlandırılabilmektedir.⁴¹ İkinci eksen ise üretimin karbon yoğunluğunu düşürmeye yönelik yatırımlardan oluşmaktadır. Bu kapsamda yenilenebilir enerji tedariki, enerji verimliliği uygulamaları ve yeşil hidrojen altyapısı öne çıkmaktadır. Ayrıca emisyon yoğun sektörlerde çalışanların geçişini kolaylaştıracak iş gücü politikaları da bu eksenin tamamlayıcı unsurudur.

Diğer yandan Türkiye, gelişmiş ekonomiler ile gelişmekte olan ülkeler arasında aracılık işlevi üstlenebilecek bir konumdadır. Bu konum ülkenin uluslararası sistemdeki çoklu aidiyetinden kaynaklanmaktadır. Türkiye hem OECD üyesi hem de AB ile Gümrük Birliği üzerinden bütünleşmiş bir ticaret ortağı olmakla birlikte SKDM'nin etki alanındaki bir ihracatçı konumundadır. Batı Avrupa ve Diğerleri Grubu (WEOG) üyeliği onu müzakere mimarisi içinde gelişmiş ülkelerle aynı bölgesel grupta konumlandırmakla birlikte Türkiye, BMİDÇS sürecinde özel koşullarının tanınması esasına dayanan ayrı bir statüye sahiptir. Akdeniz havzasında yer alması ise Türkiye'yi iklim değişikliğinin etkilerine doğrudan maruz kalan ülkeler arasında konumlandırmaktadır. Bu çok katmanlı konumlanma tarafların yalnızca birine dayanmayan bir müzakere pozisyonu geliştirmesine imkan tanımaktadır.

ANTALYA'DA KURULACAK DENGİ: ÇOK TARAFİLİK, SKDM VE TÜRKİYE-AB EKSENİ

COP31 ile SKDM'yi birbirine bağlayan halka, iklim diplomasisinin geleceğine ilişkin şu temel sorudur: İklim eylemi çok taraflı müzakereyle mi yoksa büyük pazarların tek taraflı koşulluluğuyla mı şekillenecektir? Bu soru giderek zorlaşan bir arka plan üzerinde sorulmaktadır. Bağımsız değerlendirmelere göre mevcut politikaların sürdürülmesi halinde küresel sıcaklık artışı 2,6 santigrat derece düzeyinde bir patikada seyredecektir. Büyük ekonomiler 2030 hedefleriyle uyumlu bir seyir izlememekte; sunulan ulusal katkı beyanları da sıcaklık artışını 2 derecenin belirgin biçimde altında tutmaya yetmemektedir. Belém'de fosil yakıtlardan kade-

⁴¹ Beaufils ve Gallé, "Between Challenges and Opportunities".

meli çıkışa ilişkin bağlayıcı bir taahhüdün bir kez daha sağlanamaması, hedefler ile mevcut politikalar arasındaki açığı daha da görünür kılmıştır.⁴²

Bu tablonun Antalya'yı olağan bir müzakere turunun ötesinde çok taraflı sistemin sonuç üretme kapasitesinin değerlendirileceği bir aşamaya dönüştürdüğü söylenebilir. Türkiye ise bu sürecin hem ev sahibi hem de dönem başkanı konumundadır. Söz konusu konum dört alanda diplomatik hareket alanı üretmektedir.

Birincisi tek taraflı önlemlerin ticaret ve kalkınma üzerindeki etkilerinin BMİDÇS çatısı altında düzenli ve şeffaf bir biçimde izlenmesidir. Belém'deki Küresel Mutirão metni tek taraflı ticaret önlemlerini COP mimarisinin resmi bir gündem maddesi haline getirerek DTÖ, BM Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD) ve Uluslararası Ticaret Merkezi'ni BMİDÇS ile iş birliğine çağırmıştır. Tartışmanın canlılığı Haziran 2026'da Bonn'da bir kez daha görülmüştür. Belém kararı uyarınca ilk BMİDÇS Ticaret ve İklim Diyalogu 13 Haziran 2026'da düzenlenmiştir. Ancak oturumda tarafların konumları belirgin biçimde ayrılmıştır. Gelişmekte olan ülke grupları diyalogun genel bir görüş alışverişi platformu olmaktan çıkarılarak somut çıktılar üreten esaslı bir sürece dönüştürülmesini ve tek taraflı önlemlerin gelişmekte olan ülkeler üzerindeki etkilerinin sistematik biçimde değerlendirilmesini talep etmiştir. Gelişmiş ülkeler ise söz konusu önlemleri iklim dışısalıklarına yönelik meşru araçlar olarak savunmuştur.⁴³

İkincisi gömülü emisyonların ölçümüne ilişkin ortak bir muhasebe çerçevesinin Sera Gazı Protokolü ve ISO standartlarıyla uyumlu biçimde geliştirilmesidir. Zira üzerinde uzlaşılmış bir standart bulunmadığı süreç her sınır mekanizması kendi metodolojisini esas alacak ve bu durum yeni bir tek taraflılık katmanı üretecektir. Bu bağlamda izleme, raporlama ve doğrulama (MRV) sistemlerinin geliştirilmesinde iş birliği ile küçük ve orta ölçekli işletmelerin uyum maliyetlerine ilişkin hakkaniyetli çözümler önem taşımaktadır.⁴⁴

Üçüncüsü karbon fiyatlandırma sistemleri arasında karşılıklı tanıma ve birlikte çalışabilirlik ilkelerinin geliştirilmesidir. Nitekim AB'nin kendi değerlendirmesine göre de küresel karbon fiyatları yakınsadığı ölçüde mekanizmaya duyulan ihtiyaç azalacaktır. Nitekim küresel tablo da bu yönde bir eğilime işaret etmektedir. Dünya Bankası verilerine göre 2024 itibarıyla dünya genelinde yürürlükte olan 80 karbon fiyatlandırma aracı küresel sera gazı emisyonlarının yaklaşık yüzde 28'ini kapsa-

”

COP31 ile SKDM'yi birbirine bağlayan halka, iklim diplomasisinin geleceğine ilişkin şu temel sorudur: İklim eylemi çok taraflı müzakereyle mi yoksa büyük pazarların tek taraflı koşulluluğuyla mı şekillenecektir?

42 “Emissions Pathways to 2100”, Climate Action Tracker, (2025), erişim 23 Temmuz 2026, <https://climateactiontracker.org/global/emissions-pathways>.

43 “Bonn Climate Talks: Key Outcomes from the June 2026 UN Climate Conference”, Carbon Brief, 19 Haziran 2026, erişim 23 Temmuz 2026, <https://www.carbonbrief.org/bonn-climate-talks-key-outcomes-from-the-june-2026-un-climate-conference>.

44 Fuchs, Bercero ve Reverdy, “Extending CBAM to Downstream Products”.

makta ve 100 milyar doları aşan kamu geliri üretmektedir. Ayrıca bu kapsamın son on yılda yüzde 12'den yüzde 28'e yükselmesi araçların yaygınlaşma hızını göstermektedir.⁴⁵ Aynı raporda Hindistan, Brezilya ve Türkiye, karbon fiyatlandırma sistemlerini aynı dönemde geliştiren ülkeler olarak birlikte anılmaktadır.⁴⁶ COP30'da kurulan Uyum Karbon Piyasaları Koalisyonu ise MRV standartları ve piyasalar arası birlikte çalışabilirlik için yeni bir platform sunmaktadır.⁴⁷

Dördüncüsü sınır mekanizmalarından elde edilen gelirlerin bir bölümünün bu süreçten etkilenen gelişmekte olan ülkelerin karbonsuzlaşma yatırımlarına aktarılmasını öngören bir gelir geri dönüşümü ilkesinin müzakere metinlerine dahil edilmesidir. Bu öneri mekanizmanın halihazırda en savunmasız noktasına yanıt vermektedir. Nitekim AB'nin sınırda tahsil ettiği kaynağın yükü taşıyan ülkelere dönmesini öngören bir düzenlemesi bulunmamaktadır.⁴⁸

Türkiye bu süreçte hem mekanizmadan etkilenen hem de ona uyum sağlayan bir ülke olarak konumlanmaktadır. Mekanizmanın etki alanındaki bir ihracatçı olarak gelişmekte olan ülkelerin itirazlarını yakından değerlendirebilecek durumdadır. Aynı zamanda AB pazarına Gümrük Birliği üzerinden bütünleşmiş ve kendi ETS'sini kurarak uyum yolunu tercih etmiş bir ülke olarak mekanizmanın işleyişine ilişkin doğrudan deneyime sahiptir. Söz konusu konumlanma mekanizmanın tamamen reddi ile koşulsuz kabulü arasında üçüncü bir yaklaşımın geliştirilmesine imkan tanımaktadır.

Bu çerçevede SKDM'nin çok taraflı iklim müzakereleri çerçevesinde ortak ölçütlere bağlanması öngörülmektedir. İzleme, ölçüm standardı, karşılıklı tanıma ve gelir paylaşımı başlıklarının hepsi mekanizmanın kapsam ve uygulama ölçütlerini AB'nin tek taraflı kararlarından çıkararak çok taraflı bir zemine taşımayı hedeflemektedir. COP31'in bu tartışmadaki işlevi de burada belirginleşmektedir. Konferans tek taraflı araçları müzakere gündeminden çıkarmaktan ziyade çok taraflı sistemin izleme ve standart belirleme çerçevesine dahil edebilme açısından önemlidir.

SONUÇ

Rio'dan Paris'e uzanan süreçte iklim rejimi ortak kurallar ve gönüllü taahhütler etrafında inşa edilmiştir. Ancak zaman içinde bu yöntemin sonuç üretme kapasitesindeki sınırlar belirginleşmiştir. İklim değişikliğiyle mücadelede lider aktör olarak AB'nin kendi düzenleyici araçlarını üretmeye yönelmesi de bu sınırların ürünüdür ve SKDM bu yönelimin en somut aracıdır. Mekanizma, iklim politi-

45 2025 *State and Trends of Carbon Pricing*, Dünya Bankası, erişim 30 Temmuz 2026, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099052726140533053/pdf/P502283-3c932762-c975-44ed-856e-95d37c1c347d.pdf>.

46 2025 *State and Trends of Carbon Pricing*, 8-14.

47 "COP30: Key Outcomes Agreed at the UN Climate Talks in Belém".

48 Proctor, Svartzman ve Ballor, "How the EU can Turn CBAM into an Effective Tool of Climate Diplomacy".

kasının artık yalnızca müzakere masasında değil pazar erişimi koşulları üzerinden de şekillendiği bir aşamayı işaret etmektedir.

Bu aşamanın taşıdığı temel risk ise mekanizmanın ekonomik maliyeti olmayıp çok taraflı rejimle ilişkisinin belirsizliğinden kaynaklanmaktadır. Sınır düzenlemeleri, karbon kaçağının önlenmesine yönelik iklim politikası araçları olarak konumlandırıldıkları ölçüde üçüncü ülkelerde karbon fiyatlandırmasının yaygınlaşmasını destekleyebilir. Ticari koruma amacına yaklaştıkları ölçüde ise ürettikleri uyum, ticari zorunluluğun sürekliliğine bağımlı kalacak ve iklim rejiminin dayandığı ortak sorumluluk anlayışı zayıflayacaktır.

Kapsam genişletme tartışması bu iki gerekçe arasındaki sınırın ne derece hassas olduğunu göstermektedir. Ampirik analizler aşağı akış ürünlerinde karbon maliyetinin nihai fiyata yansımalarının üretim yerini değiştirecek bir eşiği temsil etmediğini ortaya koymaktadır. Buna karşılık genişletme, ithalatçılar üzerinde asimetrik bir uyum yükü doğurmakta ve mekanizmanın iklim gerekçesini zayıflatma riski taşımaktadır. Söz konusu ölçütlerin yalnızca AB'nin kendi kurumsal süreçlerinde belirlenmesi ise mekanizmanın rejimle ilişkisindeki temel sorunu yeniden üretmektedir.

Antalya'da gerçekleşecek olan COP31, Belém'de tesis edilen ticaret diyaloglarının devamına ev sahipliği yapabilmesi açısından önemlidir. Bu niteliğiyle COP31, kapsam ölçütlerinin AB dışı tarafların da katıldığı bir zeminde ele alınmasına imkan tanımaktadır. Bu bağlamda karbon kaçağı riskinin ölçülebilir kriterlere bağlanması, gömülü emisyonların hesaplanmasında ortak metodoloji geliştirilmesi, MRV sistemlerinde iş birliği ve elde edilen gelirlerin etkilenen ülkelerin karbonsuzlaşma yatırımlarına yönlendirilmesi gibi ilkelerin müzakere sürecine taşınabilmesi önemlidir.

Türkiye açısından bu gündem hem doğrudan bir çıkar hem de diplomatik işlev boyutu taşımaktadır. Kapsam genişletme önerileri, AB'nin Türkiye'den yaptığı ithalatın mekanizma kapsamındaki payını iki katından fazla artırmakta ve Türkiye'yi etkilenme düzeyi en yüksek ticaret ortağı konumuna getirmektedir. Bu nedenle mekanizmanın hangi ölçütlere göre şekilleneceği Türkiye açısından sadece teorik bir tartışma değildir. Aynı zamanda kendi ETS'sini kurarak uyum yolunu tercih etmiş olması Türkiye'ye bir müzakere pozisyonu sunmaktadır. COP31 sürecinin çok taraflı rejim açısından anlamı da bu noktada belirginleşmektedir. Tek taraflı araçların yaygınlaştığı bir dönemde çok taraflı sistemin işlevi, bu araçları ortadan kaldırmaktan ziyade ortak ölçütler ve şeffaflık mekanizmalarına bağlayabilmektir.

SEZEN KAYA SÖNMEZ

Çukurova Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nden lisans ve aynı üniversiteden uluslararası ilişkiler alanında yüksek lisans derecelerine sahiptir. 2026'da Kadir Has Üniversitesi Uluslararası İlişkiler (İngilizce) programında doktorasını tamamlamıştır. Halihazırda Kadir Has Üniversitesi'nde asistanlık yapan Kaya Sönmez, Berlin, Almanya'da Centre Marc Bloch Araştırma Merkezi'nde üç ay süreyle TÜBİTAK Yurt Dışı Doktora Sırası Araştırma bursuyla misafir doktora öğrencisi olarak çalışmıştır. Akademik ilgi alanları arasında çevre güvenliği, iklim güvenliği, eleştirel güvenlik çalışmaları ve AB bulunmaktadır. Bunun yanı sıra Paradigma podcast kanalında, Panorama Global web portalı ortaklığında "Yeşil Konuşmalar: Çevrenin ve Ekolojinin Sesi" başlıklı bir seri yürütmektedir.

Avrupa Birliği'nin Yeşil Diplomasisi: Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması Etkisi ve COP31

Sezen Kaya Sönmez

Liklim politikası günümüzde salt bir  evre meselesi olmaktan çıkarak ticaret gerilimleri, sanayi stratejileri ve büyük g   rekabetinin keşiştiği bir alana dönüşmüştür. Rio'dan Paris'e uzanan süreçte uzlaşı ve müzakere temelinde kurulan çok taraflı iklim rejimi bu nedenle giderek tek taraflı düzenleyici araçlarla karşı karşıya gelmektedir.

Bu dönüşümün merkezinde ise iklim liderliğini normatif bir söylemden düzenleyici bir programa taşıyan Avrupa Birliği (AB) bulunmaktadır. 2019 tarihli Avrupa Yeşil Mutabakatı, iklim politikasını Birliğin büyüme, sanayi ve dış politika stratejilerinin merkezine yerleştirerek onu zaman içerisinde bir dış etki aracına dönüştürmüştür. Bu aracın en somut  rneği 1 Ocak 2026'da uygulama dönemi-ne giren Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması'dır (SKDM). Bu mekanizma, ithal ürünlere AB Emisyon Ticaret Sistemi (ETS) fiyatına endeksli bir karbon bedeli uygulayarak Birliğin i  iklim standardını fiilen bir ticaret ve dış politika aracı haline getirmektedir.

Bu analizin temel argümanı, SKDM'nin oluşturduğu asıl sorunun ekonomik maliyeti değil çok taraflı rejimle kurduğu ilişkinin belirsizliği olmasıdır. Mekanizma, meşruiyetini Paris Anlaşması'ndan alırken kapsamı ve uygulama  l  tleri tümüyle AB'nin kendi kurumsal süreçlerinde belirlenmektedir. Türkiye bu belirsizliğin sonuçlarının en açık şekilde gözlemlendiği örneklerden biridir. Mevcut kapsamda sınırlı düzeyde etkilenmesine rağmen kapsamın genişletilmesi halinde etkilenme düzeyi en yüksek ticaret ortağı konumuna gelmektedir. Bu kapsamda Antalya'da toplanacak Birleşmiş Milletler İ lim Değişikliği  er eve Sözleşmesi 31. Taraflar Konferansı (COP31) Bel m'de kurulan ticaret diyalogları aracılığıyla kapsam  l  tleri ve ortak metodolojiyi çok taraflı bir zemine taşıyabilecek kurumsal imkanı sunması açısından önem kazanmaktadır.



ANKARA • İSTANBUL • WASHINGTON D.C. • BERLİN • BRÜKSEL

www.setav.org