

Rapor Bölüm Başlığı: Etkili Bir AB İklim Politikasının Oluşumu Rapor Başlığı:

Parçalanmış Bir Avrupa'da İklim Politikaları

Rapor Yazar(lar)ı: Heather Grabbe ve Stefan Lehne Carnegie

Endowment for International Peace (2019)

Kararlı URL: <http://www.jstor.com/stable/resrep20955.6>

JSTOR, akademisyenlerin, araştırmacıların ve öğrencilerin güvenilir bir dijital arşivdeki çok çeşitli içeriği keşfetmelerine, kullanmalarına ve geliştirmelerine yardımcı olan kar amacı gütmeyen bir hizmettir. Üretkenliği artırmak ve yeni akademik formları kolaylaştırmak için bilgi teknolojilerini ve araçlarını kullanıyoruz. JSTOR hakkında daha fazla bilgi için lütfen support@jstor.org adresiyle iletişime geçin.

JSTOR arşivini kullanmanız, <https://about.jstor.org/terms> adresinde bulunan Kullanım Hüküm ve Koşullarını kabul ettiğinizi gösterir.



Carnegie Endowment for International Peace, bu içeriği dijitalleştirmek, korumak ve erişimi genişletmek için JSTOR ile işbirliği yapmaktadır.

JSTOR

uygun dağıtım ve izleme mekanizmaları. İklim politikasına ilişkin tartışmalara, iklim eyleminin uluslararası rekabet gücü ve istihdam üzerindeki risklerini vurgulayan endüstri dernekleri tarafından derinleştirilen bir eğilim olan, işletmeler üzerindeki sözde düzenleme yüküne ilişkin endişeler hakim olmuştur.

İklim politikası, yakın zamanda iklim eyleminden sorumlu bir başkan yardımcısı oluşturulana kadar herhangi bir merkezi koordinasyon olmaksızın Avrupa Komisyonu bünyesindeki bir avuç genel müdürlüğe devredilmiştir. Politika yapıcılar iklim stratejilerini yanal olarak diğer birimlere doğru itmek ve tüm komisyon genelinde katılım sağlamak için mücadele ettiler. Bu silo yaklaşımı, iklim-nötr bir geçiş için gerekli olan dönüşümsel değişimi ortaya çıkarmada başarısız oldu.

Nihayetinde, en çetin zorluklardan biri Avrupa Konseyi'nde temsil edilen ulusal çıkarlarla mücadele etmek olmuştur. Üye devletler, iklim eylemi için üç kilit alan olan enerji, vergilendirme ve arazi kullanımı politikaları konusunda yüksek derecede özerkliğe sahip olmaya devam etmektedir. Enerji güvenliği konusundaki ulusal hassasiyetler ve rekabet avantajı konusundaki korkular, politika hedeflerini sulandırmıştır.

Çekişmeli siyasi dinamikler, AB'nin gerekli geçişi sağlama kapasitesi üzerinde muhtemelen daha fazla engel oluşturacaktır. Bazı ulusal hükümetler son zamanlarda iklim eylemine karşı daha iddialı bir muhalefet sergiledi. Haziran 2019'daki Avrupa Konseyi toplantısında Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan ve Polonya, 2050 yılına kadar iklim nötrlüğünün sağlanmasına yönelik uzun vadeli bir hedefe imza atmayı reddetti, ardından Polonya Aralık 2019'da hala tek başına direndi ve AB'den daha ayrıntılı mali yardım garantileri talep etti.¹⁰ Bu ülkeler, kömür madenciliği gibi devam eden geçişten hemen etkilenen bölgeler ve endüstriler için tazminat istiyorlar. AB'nin engelleme davranışına boyun eğmesi halinde, geçiş sürecinden hemen zarar görenlere yapılacak bu tür ödemeler, tüm girişim için mevcut kamu fonlarını hızla tüketebilir. AB'nin kısa vadede kaybeden vatandaşlar için bir sosyal güvenlik ağı oluşturan büyük bir pazarlığa ihtiyacı olacaktır, ancak kamu yatırımlarını ve tazminatı öncelikle üretimin karbonsuzlaştırılması ve iklim gündeminin ileriye taşınması için ekonomik teşvikler yaratmaya odaklanmalıdır.

Etkili Bir AB İklim Politikasının Oluşumu

AB'nin emisyonları azaltmaya yönelik Paris Anlaşması taahhütleri, felaketi zamanında önlemek için yeterli değildir. AB'nin daha acil ve etkin bir şekilde harekete geçmesi gerekiyor. Geçmişin teknokratik yöntemleri artık yeterli . İklim değişikliğinin ele alınması, farklı çıkarların demokratik olarak kapsayıcı bir şekilde uzlaştırılmasını gerektirmektedir. Gerekli siyasi desteği kazanmak için Brüksel iklim eylemini depolitize etmemeli ve daha teknokratik hale getirmemelidir. Yüksek riskler ve Avrupa'nın tüm nüfusu üzerindeki derin etkisi göz önüne alındığında, böyle bir girişim kesin bir çıkmazla sonuçlanacaktır. İklim eylemi için kamuoyu desteği oluşturmanın ve demokratik katılımı güçlendirmenin alternatifi yoktur. Politikacılar geçişin adil olacağını göstermelidir, aksi takdirde siyasi olarak sürdürülebilir olmayacaktır.

AB ve ulusal siyaset arasındaki güçlü etkileşim, özellikle iklim eylemi gibi teknik ve tartışmalı bir konuda yönetimi daha da karmaşık hale getirmektedir. Bununla başa çıkabilmek için AB'nin çeşitli hükümet düzeyleri arasında daha derin bağlantılar kurması ve vatandaşlarla daha etkili bir etkileşimi kolaylaştırması gerekmektedir.

Önceliklerin belirlenmesi iklim eyleminin siyasi açıdan işe yaraması için hayati önem taşımaktadır, çünkü önlemlerin sıralanması insanların nasıl etkileneceklerini görmelerini sağlamaktadır. Ancak çeşitli noktalarda veto yetkisine sahip çok sayıda aktör, taraf ve kurum olması sıralamayı zorlaştırmaktadır. Fransa'dan bir örnek bu noktada öğreticidir. Hükümet, kırsal kesimde yaşayanlar ve yoksullar için diğer vergileri azaltarak telafi etmeksizin akaryakıt vergilerini artırdığında, ülke kötü sıralanmış önlemlerin tepkisini yaşadı. Sonuç, göstericilerin maliyetleri daha iyi karşılayabilecek olanlardan ziyade kendilerine düşen maliyetleri protesto ettikleri *gilet jaunes* (sarı ceketliler) hareketi oldu. AB'nin reform tedbirlerinin sosyal etkilerini göz ardı etmesi halinde benzer bir durum kolaylıkla ortaya çıkabilir.

Seçmenler, diğer paydaşlar ve kurumlar arasında iklim eylemi için net bir dizi yol gösterici ilke üzerinde mümkün olan en güçlü fikir birliğini oluşturmak için, AB'nin bu hedeflerin uygulanmasına yönelik kesin zaman çizelgeleri de dahil olmak üzere bağlayıcı eylem planlarını kabul etmesi gerekmektedir. Özellikle AB, yürürlüğe koyduğu politikaların adil, kalıcı, kamuoyu tarafından güvenilen, olumlu yönde güçlendirici, yenilikçi ve vizyoner olmasını sağlamalıdır. Bu amaçla, Brüksel'in iklim eylemi şunları yapmalıdır:

İklim dönüşümünün adil olmasını ve geniş kamu yararına hizmet etmesini sağlayarak adaleti **teşvik** etmek.

Eğer iklim geçişi açıkça adil değilse ve iklim tedbirleri mevcut eşitsizlikleri pekiştirecek gibi görünüyorsa, kamuoyu desteği kazanamayacaktır. Geçiş süreci aynı zamanda ekonomik ve sosyal adalet hedeflerini de karşılamalıdır ki yük orantısız bir şekilde yoksul ve en kırılgan kesimlerin üzerine binmesin. Adaleti vurgulamak, AB ülkelerini -daha yoksul ve daha zengin bölgeler- bir arada tutmanın ve popülistlerin vatandaşların arasını açmasını önlemenin yoludur. Doğu Avrupa'daki bazı AB üye ülkelerinin iklim değişikliğinin Batı Avrupa'nın meselesi olduğunu iddia etmesiyle şimdiden yeni ayırım çizgileri ortaya çıkmaya başladı. Dahası, dezenformasyon kampanyaları Avrupa'nın Rus doğal gazına bağımlılığını sürdürmek için bölgede iklim inkârını yaymaya başladı bile. Ancak yazların daha sıcak geçmesi ve yağmur düzeninin değişmesi Orta Avrupa'da tarımı şimdiden etkilemeye başladı, dolayısıyla iklim değişikliği konusunda hareketsiz kalmanın bölge halkının çıkarlarına hizmet etmeyeceği önemli bir argüman.

Hiçbir şey yapmamanın muazzam maliyetini açıklamak, kamuoyu desteğini kazanmak için çok önemlidir.

Yeşil politika önlemlerinin uygulanması için kamuoyu desteği oluşturmanın ve sürdürmenin bir diğer kritik parçası da, insanları yükün orta vadede adil bir şekilde paylaşılacağına ve bu tür önlemlerin nihayetinde kendilerinin ve diğerlerinin uzun vadeli çıkarlarına hizmet edeceğine ikna eden genel bir yeşil anlaşmanın parçası olarak bunları doğru bir şekilde sıralamaktır (örneğin, traktör yakıtından önce kurumsal jetler üzerindeki vergilerin artırılması).

gelecek nesiller. Kötü sıralanmış ve kötü tasarlanmış politikalar hem eşitsizlikleri hem de sürdürülemez ekonomik uygulamaları pekiştirecektir. Daha varlıklı kesimlere maliyet yükleyen politikalar, bunları karşılama gücü daha az olan yoksul vatandaşlara maliyet yükleyen politikalardan önce gelmelidir.

Genel geçişin adil olmasını sağlamak için Avrupa devletleri ve vatandaşları arasında yeni bir sosyal sözleşme yapılması gerekecektir ki bu da hükümete güvenin düşük olduğu bir dönemde zorlu bir ihtimaldir. AB, hükümetleri sorumlu tutacak planlar oluşturarak bu konuda yardımcı olabilir.

Personel ve finansman da önemli hususlardır. Yeni Avrupa Komisyonu'nun, ilgili politikaların çoğundan sorumlu olan Frans Timmermans adında bir başkan yardımcısı var. Ancak pek çok şey, AB'nin çok yıllık mali çerçeve olarak bilinen uzun vadeli bütçesi, Avrupa Yatırım Bankası'ndan alınan krediler ve yeni finansman kaynakları üzerindeki müzakerelerle belirlenecek olan yeterli finansmana sahip olmaya bağlı olacaktır. Ayrıca, AB iklim eyleminin ulusal taahhütlerle güçlendirilmesi gerekmektedir. İşin büyük bir kısmı Avrupa Konseyi, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu'nun tedbirlerin sıralanması konusunda uyumlu hale getirilmesiyle ilgili olacaktır.

Hükümet değişiklikleri boyunca sürdürülebilecek **kalıcı güce sahip politikalar oluşturun.**

AB yapımının en güçlü yanlarından biri, Avrupa yönetim kurumlarının hala büyük ölçüde bağımsız bilimsel uzmanların tavsiyelerini temel almasıdır. AB'nin etkili, kanıta dayalı iklim değişikliği politikalarını birkaç on yıl boyunca tutarlı bir şekilde uygulaması gerekecek ve bu politika rotası her seçimde değişirse daha sürdürülebilir bir ekonomik sisteme geçiş gerçekleşmeyecektir. AB tek pazarı ve Avro gibi diğer büyük ölçekli ulusötesi projelerin uygulanmasında Brüksel, politikacıların gözlerini ödülün üzerinde tutmayı başarmıştır. AB bunu, Euro örneğinde yeterince kapsamlı olmasa da, oldukça kapsamlı planlar ortaya koyarak ve yoksul bölge ve toplulukların uyum sağlamasına yardımcı olacak pozitif teşvikler sağlayarak başarmıştır.

Örneğin AB'nin orta ve uzun vadeli karbonsuzlaştırma hedefleri, genel ekonomik düzenlemelerin nasıl finanse edileceğini ortaya koyan kapsamlı bir planın parçası olmalıdır, böylece insanlar anlaşmanın bir bütün olarak kendileri için nasıl işlediğini görebilirler. Şirketler ve çalışanlar, karbon nötrlüğüne genel geçişte ne kazanacaklarını ve ne kaybedeceklerini daha iyi anlarsalarsa, değişimi desteklemeye devam etmeleri, her seferinde bir önlem duymalarına kıyasla daha olasıdır.

İklim politikası hükümlerinin uygulanmasını ve yürütülmesini yakından izleyerek **halkın güvenini kazanın.**

Hesap verebilirliği ve popüler olmayan iklim değişikliği tedbirlerine yönelik kamu rızasını korumak için, AB'nin bir bütün olarak karbon nötrlüğüne yönelik ilerlemesinin yanı sıra belirli ülke ve bölgelerin ilerlemesini izlemek üzere daha fazla mekanizma geliştirilmesi gerekecektir¹¹ Bu tür mekanizmaların geliştirilmesi hayati önem taşımaktadır

Çünkü bu sayede insanlar iklim önlemlerinin gerçek bir etkisi olduğunu ve hükümetlerin sadece söylemde kalmayıp eyleme geçmeye kararlı olduklarını göreceklerdir.

AB halihazırda iklim değişikliği konusunda BM ve ilgili uluslararası anlaşmalardan çok daha bağlayıcı yasal ve mali araçlara sahiptir. AB bütçesi, AB hukuku (ve hükümetler bunu gerektiği gibi uygulamadığında ihlal davaları) ve ekonomik yönetişime ilişkin Avrupa Sömestri raporları gibi adlandırma ve utandırma araçları yoluyla olumlu ve olumsuz koşulluluk uygulayabilir. Tüm bu araçlara iklim dönüşümü için, tercihen siyasi olmayan ve halkın güvendiği bağımsız bir izleme organı altında ihtiyaç duyulacaktır. AB'nin bu araçları kullanarak ve gelecekte yumuşak ve piyasa temelli tedbirlere daha az güvenerek uygulama açığını kapatması gerekmektedir.

Reformun çevre dostu hedeflerini güçlendiren ve kamu fonlarının israf edilmesini önleyen ileriye dönük politikalar oluşturarak **olumlu teşvikler** belirleyin.

AB, özellikle kısa vadede, iklim eyleminden kaynaklanan ekonomik kayıpların telafi edicisi olarak görülmekten kaçınılmazdır. Bu tür bir telafiye odaklanmanın siyasi cazibesi büyüktür çünkü eylem ihtiyacı acildir ve her ülke genel anlaşmayı kabul etmek zorundadır. Bu dinamik büyük bir kolektif eylem sorunu yaratmaktadır çünkü birçok AB kararı ve finansmanı üyeler arasında oybirliği gerektirmektedir. İklim değişikliğinden en az etkilenen ülkelerin kolektif eylemi engellemeleri ve destekleri karşılığında AB bütçesinden rant elde etmenin bir yolu olarak kilit taahhütleri kabul etmeyi reddetmeleri için ters teşvikler vardır - Polonya hükümetinin şu anda yaptığı gibi.

Avrupa Komisyonu halihazırda AB bütçesine ek olarak yaklaşık 100 milyar avroluk bir Adil Geçiş Mekanizması (JTM) oluşturulmasını önermiştir.¹² Bu fon gereklidir, ancak kaynakların yanlış tahsisini önlemek için iki temel ilke tarafından yönlendirilmesi gerekmektedir. Birincisi, daha yeşil bir Avrupa ekonomisine geçişe yönelik katkıları ödüllendirmelidir, engelleyici davranışları değil. Bunu yapmanın en hızlı yolu, AB'nin 2050 hedefini veya diğer ana iklim politikası hedeflerini imzalamayan ülkelerin fonların önemli bir kısmına hak kazanamayacağı koşulunu yaratması olacaktır. Bir AB diplomatının Aralık 2019 Avrupa Konseyi toplantısında uyardığı gibi, "JTM bir ATM değildir."¹³

İkinci olarak, fonlar ilk yürürlüğe giren iklim değişikliği tedbirlerinden kısa vadede zarar görenleri tazmin etmek için harcanmamalıdır. Aksi takdirde, rant peşinde koşan girişimciler, örneğin, Enerji Şartı Anlaşması da dahil olmak üzere, kamu fonlarından bu santralleri kapatmak için ödeme yapılmasını bekleyerek ömrünü tamamlamış kömürlü termik santralleri satın alabilirler.

AB'nin bu tür davranışları ödüllendirmesi halinde, ekonomik geçiş sürecinin her aşamasında tazminat olarak kamu parasını yutmak için çırpınan bir lobiler grubu oluşacaktır. Bunu yapmak

Ayrıca fonları yeni ekonomik fırsatlar yaratmak üzere tasarlanmış daha üretken yatırımlardan saptırarak ve geçişin sonraki aşamalarından etkilenenleri telafi etmek için çok az kaynak bırakarak toplumsal güveni yok edecektir. Daha da temelde, tazminat odaklı bir yaklaşım, vatandaşların hemen tazmin edilmediği herhangi bir politika değişikliğine karşı kamu direncini artıracaktır. Hem hükümetlerin hem de vatandaşların, birilerinin kayıplarını telafi etmesi gerektiği zihniyetini, herkese hizmet eden daha iyi işleyen bir ekonominin yaratılmasına katkıda buldukları fikriyle değiştirmeleri gerekir.

Kısa vadeli işlemselciliğe ve artımcılığa odaklanmak tehlikelidir çünkü Avrupa Yeşil Mutabakatı'nın kapsayıcı, vizyoner bir sosyal sözleşme ve önümüzdeki on yıllar kapsamlı bir plan olması gerekmektedir. Artımcılık, AB üyelerinin devlet ve hükümet başkanlarının yılda birkaç kez bir araya geldiği Avrupa Konseyi'nde de tehlikelidir. Eğer AB, Avro konusunda son on yıldır yaptığı gibi, kısa vadeli anlaşmalarla bir Avrupa Konseyi zirvesinden diğerine savrulmaya devam ederse, zaman kaybedecek ve kamuoyunun Avrupa Yeşil olan güvenini sarsacaktır. Ayrıca adil bir geçişi sağlamak için tamamen yanlış bir siyasi kültür yaratacaktır.

Etkili iklim eylemi, yeni işler ve ekonomik fırsatlar üretmek için tüm kaynakların sürdürülemez kahverengi ekonomiden döngüsel yeşil ekonomiye mümkün olduğunca hızlı bir şekilde aktarılmasına bağlıdır. Amaç, kirli endüstrileri sıfır kapatmış olmak için zorla kapatmak değil, piyasa oyuncularının kaynakları kendi rızalarıyla daha sürdürülebilir endüstrilere kaydırmaları ve böylece yeni, daha sürdürülebilir ekonomik değer biçimleri yaratmaları için bir dizi teşvik yaratmaktır.

Adalet konusuna geri dönecek olursak, ekonomik geçişin maliyetleri, lobi gücü sınırlı olan ve kayıpları kısa vadeli ve görünür olan diğerleri çok az öderken, kayıpları ileride ortaya çıkabilecek ve hesaplanması zor olan vatandaşlara çok ağır bir yük getirmemelidir. Geçiş sürecinin bir sonucu olarak yoksulluğa düşenler için bir sosyal güvenlik ağına ihtiyaç vardır. Ancak kamu tarafından finanse edilen tazminat, sürdürülebilirliğe geçişi doğrudan teşvik ve kaybedenler için sadece para vermek yerine yeni ekonomik fırsatlar yaratmalıdır. Örneğin, karbon yoğun işlerin kaybedildiği bölgelerde yeniden beceri kazandırma programları ve yeni iklim-nötr işler sunmak, insanlara sadece ödeme yapmaktan daha iyi olacaktır.

Politika yapıcılarını yaratıcı olmaya ve dünyanın diğer bölgelerinde de benimsenebilecek politikalar tasarlamaya teşvik ederek politika **yenilikçiliğine ilham vermek** ve **model oluşturmak**.

AB, Avrupa çapında bölgesel ve yerel olarak politika yenilikçiliğini ve deneyselliği teşvik etmek için büyük bir fırsata sahiptir. İlerlemeyi etkin bir şekilde izleyebilecek ve politikaların başarı ve başarısızlıklarını raporlayabilecek yetkililere ihtiyaç vardır. Yenilenebilir enerji kaynaklarından enerji üretimini merkezden uzaklaştırma görevi

kaynakları dikkate değer bir örnektir. Başarılı olması halinde, AB ve üye devletleri deneyimlerini dünyanın diğer bölgeleriyle paylaşabilir ve iklim geçişi konusunda en iyi uygulamaları karşılıklı olarak paylaşabilir. Avrupa Yeşil Anlaşmasının başarısı sadece AB'deki karbon emisyonlarının azaltılmasıyla değil, aynı zamanda diğer ülkelerin daha temiz üretim döngülerini ve sürdürülebilir kalkınmayı benimsemelerine yardımcı olmasıyla da kendini gösterecektir.

İklim değişikliğinin ele alınmasına yönelik çok taraflı çabaların sürdürülmesi ve derinleştirilmesi için **diplomatik** çabalara **öncülük** etmeye **yardımcı olun.**

Avrupalıların iklim dönüşümünü sadece tek bir kıtada gerçekleştirmeye çalışması bir felaket olacaktır. Avrupa'daki iyi niyetli sürdürülebilirlik politikaları halihazırda kirli üretim biçimlerinin dışarıdan temin edilmesine ve her türlü atığın (evsel atıklardan nükleer atıklara kadar) dünyanın başka yerlerine atılmasına neden olmuştur. Örneğin, İspanya kömürle çalışan elektrik santrallerini kapattı, ancak elektrik satın alıyor

Fas'ta Cebelitarık Boğazı'nın hemen karşısındaki bu tür istasyonlardan. Karbon emisyonları ve kirlilik sadece birkaç kilometre daha ötede devam ediyor.

AB'nin şimdi küresel bir iklim dönüşümünü teşvik etmeye odaklanması gerekmektedir. AB piyasaları ve yatırımları, daha yeşil bir ekonomiye küresel geçişi desteklemek için büyük bir potansiyele sahiptir. AB ticaret politikası ve düzenlemeleri, üretim döngülerinin tüm parçalarının çevresel maliyetlerini fiyatlandırmaya başlayabilir; bu da sürdürülebilirlik lehine ekonomik teşviklerde dünya çapında bir değişimi başlatabilecek bir adımdır. Böyle bir girişim, üretim döngülerindeki tüm çevresel ve insani maliyetleri hesaba katarak ithalatta sınır karbon ayarlamasının ötesine geçmelidir.

Frans Timmermans'ın AB'nin uluslararası elçisi olarak görevi, karbon nötrlüğüne geçiş için küresel çabalara öncülük etmeye hazır ve istekli ülkelerle ortaklıklar kurmayı içeriyor. İklim değişikliğinin jeopolitik etkilerinin üstesinden gelmeye yardımcı olmak için başkalarıyla, özellikle de AB'nin yeni Dış Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Josep Borrell ile birlikte çalışması gerekecek. Bu zor bir iş çünkü AB'nin uluslararası yönetim konularında her zamanki müttefiki olan ABD'de şu anda insan kaynaklı iklim değişikliğini reddeden bir yönetim var. AB bir sonraki seçim sonrasına kadar bekleyemez. Kasım 2020'deki ABD başkanlık seçimleri, aynı ay yapılacak olan BM destekli bir sonraki büyük iklim değişikliği konferansında diğer istekli ülkelerle birlikte iklim eylemini nasıl hızlandıracaklarını planlamak için.

Daha Kapsayıcı Bir Avrupa İklim Tartışması Geliştirmek

Seçmenlere söz hakkı vermek, ulusal ve yerel makamların yardımını almak ve Avrupa Parlamentosu'ndan yararlanmak, AB iklim eyleminin yukarıda belirtilen ilkeleri somutlaştırması ve demokratik açıdan meşru görülmesi ihtimalini artırmaya yardımcı olacaktır.