

Rapor Bölüm Başlığı: AB-Çin İşbirliği ve İklim Değişikliği Politikaları Rapor Başlığı:
Küresel Yönetişimde AB-Çin İşbirliği:

Rapor Alt Başlığı: Kavramsal Uçurumun Ötesine Geçmek

Egmont Enstitüsü (2017)

Kararlı URL: <http://www.jstor.com/stable/resrep06666.6>

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.



Egmont Enstitüsü, bu içeriği dijitalleştirmek, korumak ve erişimi genişletmek için JSTOR ile işbirliği yapmaktadır.

JSTOR

AB-ÇİN İŞBİRLİĞİ VE AVRUPA BİRLİĞİ POLİTİKALARI İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ

BAI HEFEI & WANG HONGYU

İklim değışikliği, etkili çözümleri daha önce görülmemiş düzeyde bir uluslararası işbirliğini gerektiren en ciddi küresel sorunlardan biri haline gelmektedir. Bunun doğrudan sonuçları arasında yükselen deniz seviyeleri ve giderek kıtlaşan su kaynakları üzerinde devletlerarası çatışmalar yer almakta olup, bu durum sınır ötesi veya ülke içi mülteci akınlarına yol açma riski taşımaktadır.¹ AB ve Çin, mevcut ekonomik ağırlıkları ve kirlilik sicilleri göz önüne alındığında, küresel iklim politikasında kilit aktörler konumundadır. Sanayi devriminin öncüsü olan Avrupa bir zamanlar gezegenin emisyonlarının %90'ını oluştururken, Çin şu anda yıllık 10 milyar tondan fazla emisyonu sahip tek ülke konumundadır.² Ancak bu iki aktörün küresel ısınmayla nasıl mücadele edilmesi gerektiği konusundaki yaklaşımları genellikle farklılık göstermektedir. Bu katkı, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (UNFCCC) kapsamında yürütülen müzakerelerde AB ve Çin'in pozisyonları arasındaki temel anlaşmazlık alanlarını incelemekte ve bu farklılıkların üstesinden gelmek için olası çözümleri tanımlamaktadır.

İklim politikalarında farklı pozisyonlar

AB ve Çin farklı çıkarları temsil etmekte ve bu nedenle uluslararası iklim müzakerelerinde farklı hedefler için çaba göstermektedir. Genel olarak, AB bu tür görüşmelere öncülük etmekte ve kendisini küresel iklim konusunda lider olarak konumlandırmakta ve bu nedenle genellikle azaltım hedefleri konusunda iddialı pozisyonlar formüle etmektedir. AB'nin sağlam, evrensel ve bağlayıcı bir iklim rejimi çağrısı, iyi yönetim ve çok taraflılığa olan bağlılığından kaynaklanmaktadır. Başka bir deyişle, 28 ülkeden oluşan blok, iklim değışikliği karşısında katı ve çok yanlı çözümleri yürürlüğe koymaya çalışırken, aynı zamanda karar alma açısından kendi iç işleyişini ihraç etmeyi, iç uyumunu ve uluslararası sahnede tek sesle konuşma yeteneğini göstermeyi amaçlamaktadır. Dünyanın en büyük karbon salıncısı ve ikinci büyük ekonomisi olan Çin, ülke içinde büyük zorluklarla karşı karşıya olduğu gibi, uluslararası toplumdaki da önemli çabaları harekete geçirmesi yönünde baskı görmektedir. Bununla birlikte, iklim değışikliğini azaltmaya yönelik küresel çabalarda daha büyük bir pay üstlenebilmek için Çin'in devam etmekte olan iç ekonomik reform süreci ile iklim değışikliği politikaları arasında dikkatli bir denge kurması gerekmektedir.

¹ climatemigration.org.uk, Climate and Migration Coalition brief Q&A on climate change and refugee crisis, son erişim tarihi 23 Mart 2017.

² [Chinaairn.com](http://chinaairn.com), Karbon emisyonları, 20 Ocak 2016.

İklim değişikliğine yönelik farklı yaklaşımlar

Farklı çıkarların yönlendirdiği AB ve Çin, iklim değişikliği söz konusu olduğunda farklı yaklaşımlar benimseme eğiliminde olmuştur. Ayrıştıkları üç nokta daha incelikli bir tartışmayı hak etmektedir.

(1) Sorumlulukların paylaşımı konusunda anlaşmazlıklar

İki taraf, büyük ölçüde Ortak Fakat Farklı Sorumluluklar (CBDR) ilkesine ilişkin farklı anlayışlara atfedilebilecek şekilde, eylem sorumluluğunun nasıl paylaşılacağı konusunda anlaşmazlığa düşme eğilimindedir. İlk kez 1992 yılında Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda (UNCED) ortaya atıldığından bu yana uluslararası çevre işbirliğinde yol gösterici bir ilke olduğu göz önüne alındığında, sorgulananın ilkenin kendisi olmadığını eklemek gerekir.⁽³⁾ Çin bu ilkenin sadık bir destekçisi olmuştur. Pekin yönetimi uzun süredir gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ölçüm ve raporlama konusunda farklı taahhütler üstlenmelerine izin verilmesi gerektiği konusunda ısrar etmektedir. Buna AB, son yıllarda gelişmekte olan ülkeler grubu içinde daha fazla ayırım çizgisi yaratmaya çalışmış, böylece yükselen ekonomileri (örneğin Çin) ayırmış ve gelişmiş ülkelerle benzer taahhütler üstlenmeleri için baskı yapmıştır.

CBDR'nin yorumlanmasına ilişkin anlaşmazlıklar devam ettikçe, BMİDÇS süreci, ülkelerin emisyon azaltım hedeflerini bağımsız olarak belirledikleri aşağıdan yukarıya bir yaklaşımla yönetilmeye başlanmış ve böylece ülke grupları arasındaki muhalefet biraz yumuşamıştır. Bununla birlikte, CBRD ilkesinin farklı yorumlarının gelecekte uluslararası iklim eylemini engellemeye devam edeceğini beklemek mantıksız değildir.

(2) Emisyon azaltım hedeflerine ilişkin anlaşmazlıklar

AB ve Çin arasındaki bir diğer ihtilaflı alan da emisyon azaltım hedeflerinin niteliğiyle ilgilidir. AB uzun süredir evrensel olarak bağlayıcı azaltım hedeflerinde ısrar ederken, Çin gelişmekte olan ülkeler için belirli şartlarla gönüllü düzenlemeler yapılmasını tercih etmektedir.

21^{inci} Tarafklar Konferansı (COP21) öncesinde AB, 2030 yılına kadar sera gazlarında 1990 seviyelerine göre yüzde 40'lık bağlayıcı bir azaltım önermişti. 28 ülkeden oluşan bloğun ortak pozisyonu ilk somut taahhüdü temsil ediyordu ve üyeliğin geri kalanı için bir ölçüt olarak kabul ediliyordu.

³ Un.org, 2012 BM Çevre ve Kalkınma Konferansı, son erişim tarihi: 23 Mart 2017.

İlk bakışta iddialı görünmesine rağmen plan, Küçük Ada Devletleri Birliği ve Greenpeace gibi sivil toplum örgütleri de dahil olmak üzere bazı devlet hayal kırıklığına uğratmıştır.⁽⁴⁾ Geniş katılım ve daha geniş bir geçerlilik sağlamak için 2015 Paris konferansı, Niyet Edilen Ulusal Olarak Belirlenmiş Katkılara (INDC) dayanmıştır. Bu aşağıdan yukarıya yaklaşım gerçekten de tüm taraflarca kabul edilebilir bir anlaşmanın yolunu başarıyla açmış olsa da, INDC'lerin toplamının başaracakları ile 2° C hedefine uymak için gerekenler arasında büyük bir uçurum bulunmaktadır.

Ayrıca, katkıların düzenli olarak gözden geçirilmesi ve izlenmesi söz konusu olduğunda, Çin, AB'nin birleşik bir yaklaşım için zorlamasının aksine, gelişmekte olan ülkeler de dahil olmak üzere gelişmekte olan ülkeler için farklı muamele talep etmeye devam edecektir. Bu da, azaltım hedefleri her beş yılda bir yenilendiğinde ve INDC'nin uygulanmasını izleme *yöntemi* düşünüldüğünde, Çin'in pozisyonunun yine AB'ninkiyle çelişebileceği anlamına gelmektedir

(3) Yeşil finans konusunda farklı görüşler

AB ve Çin'in iklim finansmanı konusunda da farklı görüşleri bulunmaktadır. 77'ler Grubu ve Çin, gelişmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkelere (Ekim 2014'teki Bonn İklim Değişikliği Konferansı'nın sonuçlarına göre) azaltım ve uyum eylemlerini geliştirmelerine yardımcı olmak için mali destek sağlamaları gerektiğini ilan ettiğinden beri ⁵, önceki grubun 2020 yılına kadar yılda 100 milyar ABD Doları sağlayacağı konusunda bir fikir birliği oluşmuştur. Ancak Çin, bu miktarın net bir zaman çizelgesi ve yol haritası ile yıldan yıla artması ve yardımın çoğunun kamu sektöründen kaynaklanması gerektiği konusunda ısrar etmektedir. Ancak Paris Anlaşması, büyük ölçüde AB'nin yardımların artırılmasına yönelik somut bir vaatte bulunmaya karşı çıkması ve bloğun özel sektörün kilit bir finansman kaynağı olması konusundaki ısrarı nedeniyle Çin'in vizyonunu yerine getirmiştir.

Ancak Çin, iklim finansmanı söz konusu olduğunda sadece bir yardım alıcısı konumuna düşürülmemelidir. Örneğin 2015 ABD-Çin Zirvesi'nde Çin, sera gazı emisyonlarının azaltılmasına yönelik eylemlerine yardımcı olmak amacıyla gelişmekte olan ülkelere yaklaşık 3,1 milyar ABD Doları yardımını taahhüt etmiştir.⁶ Koşulsuz taahhüde rağmen, Çin'in dış yardım dağıtımı, genel olarak, şeffaflık eksikliği ve yönetim standartlarının göz ardı edilmesi gibi çeşitli nedenlerle uzun süredir eleştirilmektedir.⁷ Ayrıca, AB ile karşılaştırıldığında, Çin'in karşı karşıya olduğu en büyük zorluk, yerel iklim mekanizmalarının embriyonik bir aşamada kalmasıdır. Örnek olarak bir karbon piyasasının oluşturulmasını ele alırsak, AB'nin halihazırda bir karbon piyasası varken

⁴ eubusiness.com, EU's 2030 climate plan draws mixed response, son erişim tarihi: 22 Mart 2017.

⁵ Unfccc.int, Bonn İklim Değişikliği Konferansı - Haziran 2014, son erişim tarihi 21 Mart 2017.

⁶ P.R.C Ticaret Bakanlığı web sitesi, 美联社称习近平的国际援助承诺增强中国外交力量, son erişim tarihi 22 Mart 2017.

⁷ L. Xue, 'China's Foreign Aid Policy and Architecture', *Ids Bulletin*, 45(4), 2014, s. 36-45.

Çin, 2015 yılında başlattığı emisyon ticaret sistemi pilot uygulamasıyla henüz deneysel aşamadır.⁸ Aynı zamanda, çifte muhasebeden kaçınılması ve Yeşil İklim Fonu ve Küresel Çevre Fonu gibi kamu kurumlarının rolünün serbest bırakılması da iki tarafı bölebilecek potansiyel endişe alanlarıdır.

Sırada ne var?

Yukarıda belirtilen farklılıklara rağmen, Pekin'in 13. Beş Yıllık Planı ve AB'nin 2020 Stratejisi doğrultusunda AB ve Çin'in iklim değişikliğini ele alışında sinerjiler ortaya çıkabilir. Bunun gerçekleşmesi için her iki tarafın da genel iklim duruşlarını ayarlamaları ve bir dizi konuda özel eylemler üstlenmeleri gerekmektedir.

İlk olarak, AB ve Çin iklim yönetişimi konusundaki genel pozisyonlarını yakınlaştırmaya çalışabilirler. AB için, BMİDÇS taraflarınca farklı pozisyonların formüle edilmesine imkan tanıyan bir müzakere stratejisinin benimsenmesi ve böylece Birliğin tüm üyeler için geçerli tek bir bağlayıcı hedefler dizisi için bastırdığı ancak kenara itildiği 2009 Kopenhag zirvesinden dersler çıkarılması faydalı olacaktır. Bundan kaçınmak için AB, yukarıdan aşağıya (tüm üyelere evrensel bir azaltım hedefi uygulamak) yerine aşağıdan yukarıya (bireysel olarak belirlenen azaltım hedeflerine dayalı) bir anlaşmayı müzakere eden bir rehber olarak hareket ettiği COP21 deneyimlerini ilerletmeye devam edebilir. BMİDÇS sürecinin yaşayabilirliği, iklim zirveleri öncesinde en büyük salımcılar arasında diğer taraflar için bir ölçüt teşkil edebilecek ortak bir anlayışın oluşturulmasına giderek daha fazla bağlı hale gelebilir.

Buna ek olarak, G77 artı Çin grubu çeşitli kamlara ayrıldığından ve COP21'de farklı pozisyonlara sahip olduğundan, Şemsiye Grubu⁹ ve BASIC'ler¹⁰ dahil olmak üzere tüm paydaşların görüşleri, tüm aktörler için adalet ve hakkaniyetin sağlanması amacıyla dikkate alınmalıdır. Ayrıca, BMİDÇS süreci, başta G20⁽¹¹⁾ ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) olmak üzere diğer çok taraflı platformlarla daha iyi ilişkilendirilebilir ve bu da bazı kilit konuların çözüme kavuşturulmasına yardımcı olabilir. AB'nin, farklı iklim yönetişimi hedeflerinin dengelenmesine daha fazla önem veren, politika yapımında kanıt dayalı değil, kanıtla bilgilendirilmiş bir tutumu benimsemek için halihazırda önemli adımlar attığını belirtmek gerekir¹².

⁸ Z. Shuang, 'China's carbon market - progress and outlook', Ulusal İklim Değişikliği Strateji Merkezi, son erişim tarihi 22 Mart 2017.

⁹ Resmî bir liste olmamakla birlikte, Grup genellikle Avustralya, Kanada, Japonya, Yeni Zelanda, Kazakistan, Norveç, Rusya Federasyonu, Ukrayna ve ABD'den oluşmaktadır.

¹⁰ Grup Brezilya, Güney Afrika, Hindistan ve Çin'den oluşmaktadır.

¹¹ news.xinhuanet.com, 'China Focus: China pushes green finance onto G20 agenda', 2 Eylül 2016, son erişim tarihi 17 Mart 2017.

¹² D.C. Rose, 'Five ways to enhance the impact of climate science', *Nature Climate Change*, 4(7), 2014, s. 522-524.

Çin'e gelince, ülke iklim politikasında daha etkili bir rol oynamalı ve aynı zamanda daha fazla sorumluluk üstlenmelidir. Pekin'in yenilenmiş iklim eylemi, ülkenin ekonomisinin enerji yoğunluğunu azaltmasını sağlayacak adımlar olan enerji tüketimi ve yenilenebilir enerjinin geliştirilmesine yönelik iç ekonomik reformlarla başlayabilir. Örneğin Çin'in 2017 karbon piyasası planını başlatması ve illere özgü emisyon azaltım hedeflerini formüle etmesi, Çin politika yapımında devrim niteliğinde adımlardır. Buna ek olarak, Çin küresel sahnede hareket ederken kendi iç hedefleriyle örtüşmeli ve daha güçlü bir söylem benimsemelidir.

İkinci olarak, iki tarafın birbirlerinin temel söylemlerini anlamak için daha fazla çaba harcaması ve temelde karşılıklı güvene dayalı bir işbirliği tesis etmesi gerekmektedir. En tartışmalı konu olan CBDR ilkesi söz konusu olduğunda, 2014 Lima Konferansındaki birçok delege "odadaki fil olduğu" konusunda hemfikirdi.¹³ AB'nin Çin'in ve diğer gelişmekte olan ülkelerin iddialı azaltım hedefleri konusundaki endişelerini daha iyi anlaması ve aynı zamanda gelişmekte olan ülkeleri iklim finansmanı, teknoloji ve kapasite geliştirme yoluyla desteklemesi gerekiyor. Çin'e gelince, ülkenin emisyon azaltma taahhütlerini güçlendirmesi ve politikalarını daha şeffaf hale getirmesi gerekmektedir.

Son olarak, AB ve Çin, politika oluşturma diyaloglarının yanı sıra teknoloji ve finans alanlarında işbirliğini geliştirmek için çok çeşitli platformlardan faydalanabilir. AB-Çin zirvesi, 2002 yılındaki 5^{inci} zirveden bu yana iklim değişikliği konusunda stratejik planlama için önemli bir platform olmuştur. İki taraf 2005 yılındaki 8^(inci) zirvede iklim değişikliği konusunda ortak bir deklarasyon hazırlamış ve o tarihten bu yana ortak hedefleri doğrultusunda çalışmaya devam AB ve Çinli yetkililer arasında düzenli olarak gerçekleştirilen bakanlık diyalogları ve istişare mekanizmaları da iki tarafın görüş alışverişinde bulunması için önemli bir kanal oluşturmaktadır. Örneğin, Aralık 2015'te Brüksel'de iki tarafın ortak deklarasyonu, Paris'teki nihai iklim anlaşmasına yönelik önemli bir adım olmuştur.¹⁴ Bir diğer somut girişim olan ve Avrupa Komisyonu tarafından desteklenen Temiz Kalkınma Mekanizması, Çin'de CDM projelerini, personel eğitimini ve teknoloji gelişimini desteklemeyi taahhüt etmektedir ve bu da halihazırda kayda değer sonuçlarla sonuçlanmıştır.¹⁵ AB ve Çin ayrıca temiz enerji kullanımı, karbon ticaret sistemi inşası ve yeşil finans düzenlemesi alanlarında var olan kalkınma fırsatlarından daha fazla yararlanmalıdır.

Gelecekte Brüksel ve Pekin'in AB-Çin işbirliğinin tüm potansiyelini ortaya çıkarmak için yukarıdaki iki kanalı daha da optimize etmeleri gerekecektir. Ayrıca, işbirliği

¹³ A. Meyer, *Confronting the Elephant in the Room: Paris İklim Anlaşması'nda Yükümlülüklerin Farklaştırılması*, UCSUSA Blog, 19 Aralık 2014.

¹⁴ eas.europa.eu, AB-Çin İklim Değişikliği Ortak Bildirisi, 29 Haziran 2015, son erişim tarihi 17 Mart 2017.

¹⁵ Çin'deki Temiz Kalkınma Mekanizması hakkında daha fazla bilgi için bkz: <http://cdm-en.ccchina.gov.cn/>

iklim değışikliği konusundaki ilişkiler, AB-Çin ilişkilerinin ötesine geçerek, AB üye ülkelerinin Çin ile ikili ilişkilerinin yanı sıra iki ülke arasında bölgesel makamlar düzeyinde var olan ilişkileri de kapsayabilir.

Son olarak, iki ülke yeşil yönetim konusunda birbirlerinin merkezi planlama yapılarından da bir şeyler öğrenebilir - AB, Çin'in kendine özgü merkezi planlama politikasından ve giderek liberalleşen ekonomisinden; Çin ise AB'nin üye devletlerini sistematik bir şekilde yönetmesinden¹⁶.

Sonuç

AB ve Çin, iklim değışikliğinin nasıl hafifletileceği konusunda kalıcı anlaşmazlıklara sahiptir. Ancak aralarındaki farklılıkların üstesinden gelmek imkânsız değildir. İklim politikaları, AB ve Çin arasında işbirliği mekanizmalarının kurulmasına uygun eşsiz bir alandır. Çünkü her iki tarafın da iklim değışikliğine ilişkin politika yapımını şekillendirmek ve uluslararası müzakere süreçlerini ilerletmek için köklü çıkarları bulunmaktadır. Kısa bir süre önce yürürlüğe giren Paris Anlaşması, bu yüzyılın sonuna kadar küresel sıcaklık artışının sanayi öncesi seviyelerin 2 santigrat derecenin oldukça altında kalmasını sağlamayı ve sıcaklık artışını 1.5 santigrat derece ile daha da sınırlandırmak için ek çabalar sürdürmeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede AB ve Çin, aralarındaki farklılıkları gidermek ve INDC sistemini güçlendirmek için güçlerini birleştirmelidir. Öncelikle yapılması gereken INDC'lerin uygulanması ve ardından bunların iç cephede etkin bir şekilde takip edilmesidir. Aynı zamanda AB ve Çin, uzun vadede küresel bir karbon ticaret sistemi kurma hedefiyle, yeşil finansman sağlanması yoluyla aralarındaki süregelen farklılıkları gidermeye devam edebilirler.

Bai Hefei, Uluslararası İşletme ve Ekonomi Üniversitesi, Ekonomik Diplomasi Merkezi Araştırma Görevlisi.

Wang Hongyu, Uluslararası İşletme ve Ekonomi Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Okulu, Ekonomik Diplomasi Merkezi İcra Direktörü ve Doçent.

¹⁶S. Kalantzakos, 'AB ve Çin: Leadership after COP21', Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, Çalışma kağıdı no.72/2016.