Bu proje Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti
tarafından finanse edilmektedir

İklim Değişikliği Eğitim Modülleri Serisi 2

iklimIN

KÜRESEL İKLİM POLİTİKALARI

Modüller
Elektronik versiyonu için QR kodu

Küresel İklim Politikaları Modülü
Elektronik versiyonu için QR kodu

CFCU

WEglobal

KÜRESEL İKLİM POLİTİKALARI

Hazırlayan:
Doç. Dr. Semra Cerit Mazlum

2019, Ankara

KÜRESEL İKLİM POLİTİKALARI

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR....2
YÖNETİCİ ÖZETİ....4
1. PARİS ANLAŞMASI: ULUSLARARASI İKLİM POLİTİKASININ YENİ PATİKASI....7
1.1. Paris Anlaşması: Ulusal Koşullara Dayalı Uluslararası İşbirliği....11
1.2. Paris Anlaşması Kapsamında İklim Eyleminin İlke ve Değerleri....13
1.3. Paris Anlaşması İşbirliği Rejiminin Genel Çerçevesi....14
1.3.1. Anlaşma'nın Amacı: Uzun Dönemli Sıcaklık Artış Hedefi....17
1.3.2. Azaltım....18
1.3.3. Uyum....26
1.3.4. İklim Finansmanı....29
1.3.5. Kyoto Esneklik Mekanizmalarından İşbirliği Yaklaşımlarına: ITMOs, Sürdürülebilir Kalkınma Mekanizması ve Piyasa-Dışı Araçlar....33
1.3.6. İklim Değişikliğinin Etkileriyle Bağlantılı Kayıp ve Zararlar....35
1.3.7. Teknoloji....38
1.3.8. Kapasite Geliştirme....38
1.3.9. Güçlendirilmiş Şeffaflık Çerçevesi....39
1.3.10. Uygulama ve Uygunluk....40
1.3.11. Küresel Durum Değerlendirmesi....42
2. PARİS SONRASI İKLİM MÜZAKERELERİ GÜNDEMİ....43
2.1. Paris Kurallar Kitabı Müzakereleri....43
2.2. 2020 Öncesi Eylemi Güçlendirme....44
2.3. IPCC 1,5 Derece Raporu....46
2.4. Küresel İklim Politikasında Çok Taraflı Diyalog Süreci: Talanoa Diyalogu....46
3. KÜRESEL İKLİM REJİMİ KOMPLEKSİ: BMİDÇS VE PARİS ANLAŞMASI DIŞINDAKİ İKLİM EYLEMİ SÜREÇLERİ....49
3.1. İklim Kulübü Olarak G20....51
3.2. Montreal Protokolü Kigali Değişikliği: Ozon ve İklim Rejimlerinin Sinerjisi....52
3.3. Uluslararası Hava ve Deniz Taşımacılığı Emisyonları....52
3.4. Küresel Çevre Paktı....55
4. KÜRESEL İKLİM POLİTİKASINDA ORTAKLIKLAR DÖNEMİ....55
5. KÜRESEL İKLİM EYLEMİNİ DESTEKLEYİCİ DİĞER POLİTİKA VE DİYALOG PLATFORMLARI....61
KAYNAKÇA....64
EK: BAĞITTAN UYGULAMAYA: PARİS ANLAŞMASI KURALLAR KİTABI....68
EK İÇİN KAYNAKÇA....87

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AB	Avrupa Birliği
APA	Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement *Paris Anlaşması Geçici Çalışma Grubu*
BAU	Business-As-Usual *Mevcut Durum*
BM	Birleşmiş Milletler
CBIT	Capacity-Building Initiative for Transparency *Şeffaflık İçin Kapasite Geliştirme Girişimi*
CCS	Carbon Capture and Storage *Karbon Tutma ve Depolama*
CDM	Clean Development Mechanism *Temiz Kalkınma Mekanizması*
CIP	Climate Initiatives Platform *İklim Girişimleri Platformu*
CMA	Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement *Paris Anlaşması Taraflar Buluşması*
COP	Conference of the Parties *Taraflar Konferansı*
CORSIA	Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation *Uluslararası Havacılık Karbon Denkleştirme ve Azaltım Şeması*
GCAS	Global Climate Action Summit *Küresel İklim Eylemi Zirvesi*
GMBM	Global Market-Based Measure *Küresel Piyasa Tabanlı Önlem*
GST	Global Stocktake *Küresel Durum Değerlendirmesi*
HFC	Hidroflorokarbonlar
ICAO	International Civil Aviation Organization *Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü*
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives *Uluslararası Yerel Çevre* Girişim Konseyi
INDC	Intended Nationally Determined Contribution *Ulusal Katkı Niyet Beyanları*
IMO	International Maritime Organization *Uluslararası Denizcilik Örgütü*
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change *Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli*
ISA	International Solar Alliance *Uluslararası Güneş İttifakı*

ITMOs	Internationally Transferred Mitigation Outcomes *Uluslararası Düzeyde Transfer Edilen Azaltım Çıktıları*
LPAA	Lima-Paris Action Agenda *Lima-Paris Eylem Gündemi*
MoCA	Ministerial on Climate Action *İklim Eylemi Bakanlar Toplantısı*
MRV	Monitoring, Reporting, and Verification *İzleme, Raporlama ve Doğrulama*
NAP	National Adaptation Plans *Ulusal Uyum Planları*
NAZCA	Non-State Actor Zone for Climate Action *İklim Eğlemi için Devlet-Dışı Aktörler Platformu*
NDCP	Nationally Determined Contribution Partnership *Ulusal Katkı Ortaklığı*
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development *Ekonomik Kalkınma İşbirliği Örgütü*
OPEC	Organisation of the Petroleum Exporting Countries *Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü*
SBI	Subsidiary Body for Implementation *Uygulama Yardımcı Organı*
SBSTA	Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice *Bilimsel ve Teknolojik Danışma Yardımcı Organı*
SDM	Sustainable Development Mechanism *Sürdürülebilir Kalkınma Mekanizması*
TER	Technical Expert Review *Teknik Uzman Değerlendirmesi*
UNEP	United Nations Environment Programme *Birleşmiş Milletler Çevre Programı*
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change *Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi*

YÖNETİCİ ÖZETİ

Küresel iklim değişikliğine karşı uluslararası işbirliğinin yeni patikasını belirleyen Paris Anlaşması, Aralık 2015'te kabul edilerek Kasım 2016'da yürürlüğe girmiştir. Nisan 2019'da 185'e ulaşan taraf sayısıyla Anlaşma'nın evrensel katılım amacına ulaşılmıştır. Kabul edilişinin ardından yaklaşık üç yıl süren müzakerelerin sonucunda Aralık 2018'de uygulama kurallarının da büyük ölçüde tamamlanarak benimsenmesiyle, Anlaşma uygulamaya hazır hale getirilmiştir.

Paris Anlaşması, iklim değişikliğine karşı işbirliğinin genel çerçevesini oluşturan 1992 tarihli Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS) altında bir uluslararası anlaşma olmakla birlikte, gerek işbirliğinin amacı gerekse taraf devletlerin sorumluluklarının belirlenme ve düzenlenme biçimi açısından hem Sözleşme hem de Kyoto Protokolü'nden büyük ölçüde farklılaşmıştır.

İklim değişikliği tehdidine karşı uluslararası işbirliğini güçlendirmeyi amaçlayan Anlaşma Sözleşme'nin amaç ve uygulamasını ilerletmek üzere uzun dönemli sıcaklık artış hedefi koymuştur. Anlaşma, küresel sıcaklık artışının Endüstri Öncesi Dönem'e göre 2°C'nin oldukça altında tutulmasını ve iklim değişikliğinin etki ve risklerini önemli ölçüde düşürebileceğini dikkate alarak sıcaklık artışının 1,5°C'de sınırlandırılması yönünde çaba harcanmasını amaçlamaktadır. Anlaşma'nın uzun dönemli sıcaklık artış hedefine ulaşılabilmesi, küresel emisyonların hızlı ve köklü biçimde azaltılmasını gerektirmektedir. Bu bağlamda, Paris Anlaşması'nın uzun dönemli sıcaklık artış hedefi, sıfır emisyon hedefiyle desteklenmiştir. Buna göre bu yüzyılın ikinci yarısında insan kaynaklı emisyonlarla, yutaklarca tutulan emisyonlar arasında bir dengeye ulaşılabilmesi için taraflar sera gazı emisyonlarını en kısa sürede tepe noktaya çıkarıp ardından çok hızlı şekilde azaltmayı sağlayacak önlemler alacaktır. İklim değişikliğiyle mücadeleyi sürdürülebilir kalkınma ve yoksulluğun ortadan kaldırılması çabalarıyla ilişkilendiren Anlaşma'yla oluşturulan yeni işbirliği rejimi ayrıca, iklim değişikliğine karşı dirençli ve düşük emisyonlu kalkınmayı amaçlamakta ve küresel düzeyde iklim finansmanı akışlarının bu amaca uygun hale getirilmesini öngörmektedir.

İklim değişikliğine karşı uluslararası mücadeleyi yeni bir yöntemle sürdürme arayışının ürünü olan Paris Anlaşması, tarafların işbirliğine katkılarını kendilerinin belirledikleri ve katkıların uygulanmasının uluslararası düzeyde izlendiği, aşağıdan yukarı ve yukarıdan aşağı yöntemlerin bileşiminden oluşan bir karma mimari üzerine kurulmuştur. Bu anlamda Anlaşma, ulusal koşullara dayalı yeni bir uluslararası işbirliği modeli oluşturmuştur.

Paris Anlaşması, iklim rejiminin sera gazı emisyonlarının azaltılması ve iklim değişikliğinin etkilerine uyum çabalarını kapsayan iklim eylemi ile gelişmekte olan ülkelerde azaltım ve uyum eylemlerini desteklemek üzere gelişmiş ülkelerce sağlanacak mali, teknolojik ve kapasite geliştirme desteklerinden oluşan yapısını korumaktadır. Anlaşma'nın en önemli yeniliği ise tüm tarafların ulusal düzeyde belirledikleri ulusal katkılarla uluslararası işbirliğine ortak olmasıdır. Ulusal katkıların uygulanması ve gelişmiş ülkelerin gelişmekte olan ülkelerde azaltım ve uyum eylemlerine sağladığı destekler güçlendirilmiş şeffaflık çerçevesi kapsamında izlenecektir. Anlaşma iklim değişikliği ve etkilerine karşı mücadeledeki kararlılığı arttırmak üzere, ulusal katkıların beş yılda bir yapılacak Küresel Durum Değerlendirmesi sonuçlarını dikkate alarak yenilenmesine dayalı bir "iddia mekanizması" içermektedir. İddia mekanizmasının, tarafların

ulusal katkılarını Anlaşma'nın uzun dönemli sıcaklık artışı hedefleriyle uyumlu hale getirilmesine katkıda bulunması beklenmektedir.

Paris Anlaşması'nın yarattığı toplumsal ve siyasal etki büyük ölçüde küresel iklim değişikliğine karşı işbirliğine dayandırmış olduğu yeni anlayıştan kaynaklanmaktadır. İklim değişikliği ve etkileriyle mücadeleyi insan hakları, iklim adaleti, toplumsal cinsiyet eşitliği, kuşaklararası eşitlik, ekosistem bütünlüğü gibi değerler çerçevesinde, çok aktörlü ve çok düzeyli bir ortak eylem konusu olarak ele alan bu anlayış, Anlaşma'nın özellikle başlangıç kısmında ve kısmen uygulama hükümlerinde ifadesini bulmuştur.

İnsanlığın karşısındaki en büyük sistemik tehdit olarak nitelenen küresel iklim değişikliğine karşı yarım yüzyılı aşkın bir süredir devam eden uluslararası işbirliğini güçlendirme arayışı 2016'da yürürlüğe giren Paris Anlaşması ile yeni bir düzleme taşınmıştır. Anlaşma 1992'de Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi/BMİDÇS (United Nations Framework Convention on Climate Change/UNFCCC) ile kurulan uluslararası hukuki rejimi yeniden yapılandırarak iklim değişikliği ve etkileriyle mücadele çabasını yeni bir çerçeveye oturtmanın ötesinde, yarattığı siyasal ve toplumsal ivmeyle küresel politikalara yeni bir yön kazandırmıştır. Anlaşma'nın iklim değişikliği politikasına getirdiği bu etki, kurulan hukuki çerçevenin sağlamlığından ziyade, küresel ortak eylem gereğine dair siyasal kararlılığı teyit ederek, bu eyleme yeni bir yön kazandırmasından kaynaklanmaktadır.

PARIS2015
01:11
Nations Unies
Paris, France
NAURU

1. PARİS ANLAŞMASI: ULUSLARARASI İKLİM POLİTİKASININ YENİ PATİKASI

Paris Anlaşması 2011'de başlatılan müzakere sürecinin sonunda 2015'te Paris'te toplanan 21. Taraflar Konferansı'nda (Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change/COP21) kabul edilmiştir. 22 Nisan 2016'da imzaya açılan Anlaşma aynı gün BMİDÇS'ye taraf, Avrupa Birliği (AB) dahil 178 devlet tarafından imzalanmıştır. Yürürlüğe girmesi için gerekli olan küresel sera gazı emisyonlarının %55'inden sorumlu 55 Sözleşme tarafı devletin onaylaması koşulunun, Sözleşme ve Kyoto Protokolü'ne göre çok hızlı biçimde sağlanmasının ardından Anlaşma, kabul edilmesinin üzerinden bir yıl geçmeden 4 Kasım 2016'da yürürlüğe girmiştir. Ocak 2019 itibariyle 197 devlet tarafından imzalanmış olan Paris Anlaşması'na 184 ülke taraf olmuş durumdadır. Anlaşmayı henüz onaylamayan 13 ülke bulunmaktadır. Bunlar, G20 üyesi Türkiye ve Rusya ile Angola, Eritre, Güney Sudan, Irak, İran, Kırgızistan, Libya, Lübnan, Surinam, Umman ve Yemen'dir.

Küresel iklim değişikliğine karşı uluslararası işbirliğinin çerçevesi üç uluslararası anlaşma etrafında şekillenmiştir. Bunlardan ilki rejimin temel amacını, normatif yapısını, ilkelerini, kural ve kurumlarını belirleyen BMİDÇS'dir. 1992'de Rio de Janeiro'da düzenlenen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda imzaya açılan Çerçeve Sözleşme 1994'te yürürlüğe girmiştir. Uluslararası işbirliğinin genel çerçevesini çizen Sözleşme taraf devletlere bağlayıcı sera gazı emisyonu azaltım yükümlülüğü getirmemiş, bunu Sözleşme altında daha sonra kabul edilecek hukuki düzenlemelere bırakmıştır. Buradan yola çıkarak 1995'teki ilk Taraflar Konferansı'nda (COP1) Sözleşme altında gelişmiş ülkeler için bağlayıcı emisyon sınırlandırma ve azaltım ödevleri içeren bir protokolün müzakereleri başlatılmıştır.

İkinci işbirliği çerçevesi olarak 1997'de Kyoto'da 3. Taraflar Konferansı'nda sonuçlandırılan müzakereler sonunda Kyoto Protokolü kabul edilmiştir. Şubat 2005'te yürürlüğe giren Protokol, Sözleşme'nin EK-I listesindeki gelişmiş ülkeler için 2008-2012 yılları arasındaki ilk yükümlülük döneminde geçerli olmak üzere sayısallaştırılmış kolektif ve ulusal emisyon azaltım yükümlülükleri koymuş, azaltım yükümlülüklerini yerine getirmede başvurabilecekleri esneklik mekanizmaları olarak adlandırılan uygulama araçlarını oluşturmuştur. 2005'te başlatılan sürecin ardından, 2011'de Durban COP11'de alınan karar uyarınca 2012'de kabul edilen Kyoto Protokolü Doha Değişikliği[1] ile Protokol'ün süresi uzatılmış ve 2013-2020 yıllarını kapsayan ikinci yükümlülük dönemi kurulmuştur. Yeterli onay sayısına ulaşamadığı için henüz yürürlüğe girmeyen Doha Değişikliği kapsamında Protokol'ün değiştirilen EK-B listesinde sıralanan gelişmiş ülkelerin ikinci dönemdeki yeni azaltım yükümlülükleri tanımlanmış ve kolektif hedef emisyonlarının 2020'de, 1990 değerlerinin %18 altına indirilmesi şeklinde yenilenmiştir.

İklim değişikliğiyle mücadeleye dönük uluslararası işbirliği rejiminin üçüncü aşaması olan Paris Anlaşması ise Sözleşme rejiminin üzerine kurulmasına ve hem Sözleşme hem de Kyoto Protokolü'nün pek çok unsurunu yansıtmasına rağmen, Sözleşme-Protokol rejiminden büyük ölçüde ayrılmıştır.

[1] Decision 1/CMP.8 Amendment to the Kyoto Protocol pursuant to its Article 3, paragraph 9 (the Doha Amendment), FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1.

İklim rejiminin altyapısını oluşturan ve işbirliğinin temel kurallarını koyan Sözleşme'nin en belirgin özelliği, 'Ortak Fakat Farklılaştırılmış Sorumluluklar ve Göreli Yeterlikler İlkesi'ni (Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities/CBDR-RC) operasyonel hale getirmek üzere taraflar arasında yükümlülüklerine göre yapılan ayrımdır. Sözleşme iklim değişikliğindeki farklı sorumluluklarını esas alarak taraf ülkeleri yükümlülük türleri açısından üç ayrı grupta sınıflandırmıştır. Bu sınıflandırma Sözleşme'nin eklerinde düzenlenmiştir.

Buna göre, 1992'de OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development/ Ekonomik Kalkınma İşbirliği Örgütü) üyesi olan ülkelerle geçiş ekonomisi ülkelerinin yer aldığı EK-I listesindeki taraflar sera gazı emisyonlarını azaltma yükümlülüğü altındadır. O dönemdeki OECD üyesi olan ülkeleri kapsayan EK-II listesindeki taraflar, emisyon azaltımı yanında gelişmekte olan ülkelerin azaltım ve adaptasyon açısından iklim değişikliğiyle mücadele önlemlerini desteklemek üzere mali ve teknolojik yardım yükümlülüğüne sahiptir. Bu iki listede yer verilmeyen ve EK-I Dışı taraflar olarak anılan grup ise genel olarak gelişmekte olan ülkeleri kapsamaktadır. Tüm taraflar Sözleşme'nin amacı doğrultusunda iklim değişikliği ve etkileriyle mücadelede işbirliği yapma, ilgili raporlama ve bildirim gereklerini yerine getirme yükümlülüklerini ortak olarak üstlenmiştir. Ortak Fakat Farklılaştırılmış Sorumluluklar İlkesi gereği gelişmekte olan ülkelerin raporlama yükümlülüklerinde esneklik tanınmıştır.

Sözleşme'nin benimsediği farklılaştırma esasına göre yapılandırılan Kyoto Protokolü'nün tanımlayıcı özelliği ise, yalnızca gelişmiş ülkeleri kapsayacak şekilde düzenlenen Sayısallaştırılmış Emisyon Azaltımı ve Sınırlandırma Yükümlülükleri'dir (Quantified Emission Limitation and Reduction Commitments/QELRCs). Protokol, tarihsel sorumlulukları daha az olan gelişmekte olan ülkelere bağlayıcı emisyon azaltım eylemi zorunluluğu getirmemiştir. Dolayısıyla Sözleşme-Protokol rejimi, yükümlülükleri açısından gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında katı ve kalıcı bir ayrım yapmıştır. Aşağıda ayrıntıları ile işleneceği gibi, Paris Anlaşması bu yapıdan önemli ölçüde ayrılmıştır.

Paris Anlaşması iklim değişikliğine karşı uluslararası işbirliğini "yeni bir paradigma" (Bodansky, 2016: 290) çerçevesinde tanımlanan farklı bir yoldan sürdürmektedir. Paris Anlaşması ile Sözleşme'nin ekler sistemi ve özellikle de Kyoto Protokolü ile kurulan yapının küresel emisyonlarda en yüksek paya sahip olan Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Çin gibi önemli tarafların azaltım eyleminin dışında kalmasına yol açtığı için etkili olmadığı savından yola çıkılarak, tüm tarafları azaltım eylemine ortak etmesi beklenen yeni bir işbirliği çerçevesi oluşturulmuştur. Aslında rejimin yapısında meydana gelen ve Paris Anlaşması'yla nihai şeklini alan değişimin geçmişi 2007 Bali Yol Haritası'na[2] kadar uzanmaktadır. Kyoto Protokolü Birinci Yükümlülük Dönemi, 2012 sonrası için yeni bir anlaşma oluşturulması amacıyla başlatılan müzakerelerin çerçevesini belirleyen ve yaygın bilinen adıyla Bali Eylem Planı ilk kez gelişmiş ülkeler yanında, gelişmekte olan ülkelerin de emisyon azaltımı eylemine katılmasının yolunu açmıştır.

[2] Bali Yol Haritası için bkz. https://unfccc.int/process/conferences/the-big-picture/milestones/bali-road-map.

COP13'te kabul edilen Bali Eylem Planı[3] ile gelişmekte olan ülkeler Ulusal Olarak Uygun Azaltım Eylemleri (Nationally Appropriate Mitigation Actions/NAMAs) ile sera gazı azaltım önlemlerini uygulamayı kabul etmiştir. Bu sürecin ardından 2009'da 15. Taraflar Konferansı'nda yeni anlaşmanın kabul edilememesi sonucu Konferans kararıyla not edilen Kopenhag Mutabakatı[4], gelişmekte olan ülkelerin kendi koşullarına uygun olarak belirledikleri çeşitli azaltım hedefleriyle işbirliğine katılmalarının yolunu açmıştır. Sözleşme'den farklı olarak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kendi kendine farklılaştırma esasına göre ilan ettikleri bu hedefler 2010'da Cancun Anlaşmaları'yla[5] kayıt altına alınmıştır. Dolayısıyla, Paris Anlaşması'nın rejimin yapısında Kopenhag Mutabakatı'yla başlayan değişimi kurumsallaştırdığı söylenebilir. Bununla birlikte Anlaşma'yla tümüyle yeni bir rejim inşa edilmemiş, Sözleşme ve Protokol'ün başlıca unsurları rejim içinde yenilenmiş bir formülasyonla korunmuştur.

[3] Decision 1/CP.13 Bali Action Plan, FCCC/CP/2007/6/Add.1.
[4] Decision 2/CP.15 Copenhagen Accord, FCCC/CP/2009/11/Add.1.
[5] Decision 1/CP.16 The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, FCCC/CP/2010/7/Add.1.

1.1. Paris Anlaşması: Ulusal Koşullara Dayalı Uluslararası İşbirliği

İklim değişikliğine karşı uluslararası mücadeleyi yeni bir yöntemle sürdürme arayışının yansıması olarak ortaya çıkan Paris Anlaşması, işbirliğinin amacından ilke ve kurallarına, tarafların ortak çabaya katılma biçiminden uygulamanın izlenmesine kadar küresel iklim rejiminin neredeyse tüm bileşenlerinde değişiklikler yapmıştır.

Anlaşma'nın en önemli özelliği Kyoto Protokolü'nden farklı olarak gelişmiş ve gelişmekte ülkelerin Ulusal Katkı Niyet Beyanları (Intended Nationally Determined Contribution/INDC)[6] ile azaltım eylemine katılmasıdır. Tüm ülkelerin emisyon azaltım ya da sınırlama hedefleriyle katılımını sağlayabilmek adına Protokol'den farklı yeni bir mimari oluşturulmuştur. Taraf ülkelerin üstleneceği sorumlulukların belirlenmesinde aşağıdan yukarı (bottom-up) ve yukarıdan aşağı (top-down) olarak tanımlanan yöntemleri birlikte kullanan Anlaşma hibrid bir yapı sergilemektedir (Falkner, 2016; Bodanksy, 2016). Taraf ülkelerin ulusal koşulları çerçevesinde kendi belirledikleri bağlayıcı olmayan gönüllü hedeflerden oluşan ulusal katkıları Anlaşma'ya *aşağıdan yukarı* niteliğini kazandırmıştır. Anlaşma uygulamasının tüm taraflar için geçerli bir raporlama ve gözden geçirme sistemi ile izlenmesi yeni rejimin *yukarıdan aşağı* niteliğini oluşturmaktadır. Dolayısıyla, Anlaşma bu özellikleriyle "vaat ve izleme" (pledge-and-review) olarak adlandırılan yaklaşım üzerine kurulmuştur.

Paris Anlaşması uluslararası hukuk altında bağlayıcı bir uluslararası anlaşma olmakla birlikte, içerdiği hükümlerin bağlayıcılığı farklılık göstermektedir. Bağlayıcı hükümlerden bir bölümü sonuçsal ödevler getirirken bir bölümü de prosedürel ödevler tanımlamıştır (Oberthür & Bodle, 2016; Rajamani, 2016a). Dolayısıyla oldukça esnek bir anlaşmadır. Rejimin temel amacı olan iklim değişikliği ile mücadeleye katılan ülke sayısını arttırmak adına katı ve bağlayıcı kural ve yükümlülükler getiren bir anlaşma yerine işbirliğini özendiren esnek düzenlemeler tercih edilmiştir. Bu seçim, anlaşma müzakerelerini başlatan kararda tarif edilen "evrensel anlaşma" arayışının da sonucudur.

Paris Anlaşması'yla kurulan yeni rejim mimarisinin Sözleşme ve Protokol'den farklılaştığı alanların başında, Sözleşme Ekleri'yle yapılan sınıflandırmadan uzaklaşması gelmektedir. Anlaşma tarafların ulusal ve kolektif sorumluluklarıyla ilgili hükümlerinde eklere doğrudan atıfta bulunmamakta, yalnızca gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ayrımını kullanmaktadır. Gelişmekte olan ülkeler grubunun kendi içinde sergilediği çeşitliliği de teslim eden Anlaşma şeffaflık, uygulama ve uygunluk mekanizması gibi işleyişle ilgili düzenlemelerde kırılganlıklarına, özel durumlarına ve kapasitelerine göre gelişmekte olan ülkeler arasında da farklılaştırmaya giderek en az gelişmiş ülkelere gereklerin yerine getirilmesinde esneklik sağlayan gömülü bir farklılaştırma yaratmıştır (Rajamani, 2016b). Bununla birlikte, Anlaşma'nın Sözleşme eklerinin işlevini tümüyle ortadan kaldırdığını söylemek mümkün değildir. Eklere doğrudan atıf yapılmamış olsa da özellikle azaltım ve finansman gibi öze ilişkin ödevlerin düzenlenmesinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında yapılan ayrım, ekler sistemini izlemektedir. Örneğin, gelişmiş ülkelerin Sözleşme'de olduğu gibi gelişmekte olan ülkelere finansman desteği sağlamaya devam edeceklerini belirten 9. Madde ekleri anmamaktadır; ancak bu hükmün Sözleşme'nin 4. Maddesi'nde

[6] Bundan böyle metinde "ulusal katkı" olarak geçecektir.

düzenlenen EK-II ülkelerinin mali destek yükümlülüğünün devamı olduğu açıktır. Benzer şekilde, azaltımın düzenlendiği 4. Madde'de emisyon azaltım "hedef" ve "çabaları" şeklinde yapılan ayrımla gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin azaltım eylemlerinin türleri arasında farklılaştırmaya gidilmiştir.

Anlaşma, Sözleşme Ekleri'ni temel almamakla birlikte, Ekler'e dayanak oluşturan farklılaştırma sistemini koruyarak yeni bir yorum ile operasyonel hale getirmiştir. İklim değişikliğine karşı uluslararası işbirliği rejiminin esasını oluşturan "Ortak Fakat Farklılaştırılmış Sorumluluklar ve Göreli Yeterlikler İlkesi" (CBDR-RC), Paris Anlaşması mimarisinin de belirleyeni olmayı sürdürmektedir. Müzakere sürecini başlatan Durban Kararı'nda[7] açıkça anılmayan ilke, ilerleyen aşamalarda gelişmekte olan ülkelerin talebiyle "eşitlik ilkesi" yanında anlaşmanın kurucu normlarından biri haline gelmiştir. Ortak Fakat Farklılaştırılmış Sorumluluklar İlkesi'nin Kyoto Protokolü'nde yapıldığı gibi gelişmiş ve gelişmekte olan ülke yükümlülüklerini katı biçimde farklılaştıran yorumuna karşı çıkan gelişmiş ülkeler daha dinamik bir yorumdan yana olmuştur. Paris Anlaşması iki grup arasındaki bu görüş ayrılığını uzlaştırma çabasının ürünü olarak ilkeye "ulusal koşullar ışığında" kaydını eklemiştir. Dolayısıyla Anlaşma daha dinamik bir farklılaştırmaya olanak sağlayan "ulusal koşullar ışığında, ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklar ve göreli yeterlikler ilkesi"ni esas almaktadır. Böylece "ülkelerin koşulları evrildikçe, ortak fakat farklılaştırılmış sorumlulukların da evrileceği" öngörülmektedir (Rajamani, 2016b: 18). Anlaşma'nın başlangıç bölümünde, amacının tanımlandığı 2. Maddesi'nde ve uygulamaya ilişkin birçok Maddesi'nde yer verilen ilkenin yeni biçimi, Sözleşme'nin tarihsel sorumluluk anlayışından bütünüyle ayrılmadan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri keskin biçimde ayıran Kyoto Protokolü'ndeki yorumundan uzaklaşmaya izin vermiştir.

Paris Anlaşması, Ortak Fakat Farklılaştırılmış Sorumluluklar İlkesi'ni uygulamaya geçirmede farklı bir yöntem izlemiştir. Daha geniş bir parametre setini dikkate alarak Sözleşme'nin normatif mirası üzerine inşa edilmiş daha fazla çeşitliliğe ve dinamizme olanak sağlayan bir farklılaştırma sistemi geliştirmiştir (Voigt & Ferreira, 2016). Sözleşme ve Protokol gibi taraf ülke gruplarına göre farklılaştırılmış yükümlülük kategorileri yaratmak yerine; azaltım, uyum, finansman, teknoloji, kapasite oluşturma, şeffaflık ve uygunluk alanlarında konuya özgü farklılaştırma biçimleri oluşturma yoluna gitmiştir. Başka bir deyişle Paris Anlaşması, "farklı alanlarda farklı farklılaştırma biçimleri" yaratmıştır (Rajamani, 2016b: 20).

Rejimin farklılaştırma anlayışındaki değişimin en somut yansıması Protokol'den farklı olarak hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin kendi tanımladıkları hedeflerle Anlaşma'ya katılmalarına olanak sağlayan "ulusal katkı"lardır. 2013 Varşova Konferansı'nda alınan kararla, taraflar 2015 Anlaşması'na dönük "ulusal olarak belirlenmiş katkı niyetleri"ni hazırlamaya davet edilmiştir.[8] Taraf devletlerin ulusal koşulları ve kapasiteleri çerçevesinde kapsam ve hedeflerini kendi belirledikleri ulusal katkılarla işbirliğine katılmalarına olanak sağlayan bu yeni sistem ile kategorik farklılaştırma yönteminden "kendi kendine farklılaştırma" (self-differentiation) yöntemine geçilmiştir. Tarafların ulusal koşulları çerçevesinde gönüllü katkılarla kendi kendilerini farklılaştırdıkları bu yöntem Anlaşma'nın aşağıdan

[7] Decision 1/CP.17 Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, FCCC/CP/2011/9/Add.1.

[8] Decision 1/CP.19 Further advancing the Durban Platform, FCCC/CP/2013/10/Add.1.

yukarı yapısının en belirgin özelliğidir. Ulusal olarak belirlenmiş katkı niyetleri adlandırmasıyla ayrıca Protokol'ün yükümlülük kavramı da terk edilerek gönüllü eylemlere geçilmiştir.

1.2. Paris Anlaşması Kapsamında İklim Eyleminin İlke ve Değerleri

Genel amacı Sözleşme'nin uygulanmasını güçlendirmek olan Paris Anlaşması, Sözleşme ilkelerini esas almaktadır. Anlaşma'nın Sözleşme ilkelerinin rehberliğine dayandığı Anlaşma'nın başlangıç kısmında açıkça ifade edilmiştir. Sözleşme'den farklı olarak ayrı bir ilkeler maddesine yer verilmeyen Anlaşma'nın uygulamasına yön verecek ilke ve değerler başlangıç kısmında gösterilmiştir. Sözleşme ilkelerine bağlılık dile getirilmiş olmakla birlikte başlangıç kısmında Sözleşme'nin tüm ilkeleri sayılmamış, gelişmekte olan ülkelerin kararlı tutumları sonucunda yalnızca "eşitlik ilkesi" ile "ulusal koşullar ışığında" nitelemesi eklenmiş "ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklar ve göreli yeterlikler" ilkesi açıkça anılmıştır. Yukarıda da belirtildiği gibi, Anlaşma aslında bu iki ilke etrafında şekillenmiştir. 2. Madde'de Anlaşma'nın bu iki ilkeyi yansıtacak şekilde uygulanacağı hükme bağlanmış; ayrıca "ulusal koşullar ışığında ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklar ve göreli kapasiteler ilkesi" uygulamaya dönük maddelerde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin yükümlülük ve eylem türleri arasındaki farklılaştırmayı bu yeni anlayışla düzenleyecek şekilde kullanılmıştır. Eşitlik ilkesi de 4. ve 14. Madde'de anılmıştır. Bu açıdan, Anlaşma'da ayrı bir ilkeler maddesine yer verilmemesiyle oluşan boşluk, bu iki ilkenin uygulama maddelerini düzenleyici şekilde kullanılmasıyla bir ölçüde doldurulmuştur. Bu yolla Sözleşme ve Anlaşma arasındaki süreklilik de kurulmuştur. Fakat Sözleşme'nin "ihtiyatlılık ilkesi"nin ivedi bir tehdit olarak nitelenen iklim değişikliğine karşı en iyi bilimsel bilgiye dayalı etkili ve ilerici bir yanıt verilmesi ihtiyacını dile getiren Anlaşma'ya taşınmaması önemli bir eksikliktir.

Uygulaması büyük ölçüde taraf ülkelerin istekliliğine bağlı olduğu için zayıf bir uluslararası işbirliği çerçevesi sunan Paris Anlaşması'nın toplumsal ve siyasal alanda yarattığı etkinin, bir yanıyla küresel iklim değişikliği ve politikasına ilişkin yeni kavrayışı yansıtmasıyla ilgili olduğu söylenebilir. İklim değişikliğinin nedenleri ve sonuçları kadar iklim değişikliği ve etkileriyle mücadele önlemlerini de küresel adalet, insan hakları, toplumsal cinsiyet gerekleri ekseninde ele almayı öneren bu yeni kavrayış, Anlaşma'nın başlangıç kısmında kısmen de olsa ifadesini bulmuştur. Bazı taraf ülkelerle birlikte toplumsal hareketlerin ve sivil toplum örgütlerinin yoğun çabalarına karşın bu yeni değer ve kaygıların Anlaşma'nın uygulamaya dönük hükümlerinde yer alması sağlanamamış; ancak, başlangıç kısmında anılmışlardır. Anlaşma'nın başlangıç kısmında, iklim değişikliğinin bir insan hakları sorunu olarak tanınması yönünde Birleşmiş Milletler (BM) düzeyinde sağlanan ilerlemeyi de bir ölçüde yansıtacak şekilde, tarafların iklim değişikliğine karşı önlem alırken insan haklarına ilişkin ödevlerini dikkate almalarının, saygı göstermelerinin ve desteklemelerinin istenmesi çok önemli bir gelişmedir. Hüküm insan hakları ödevleri arasında sağlık hakkını; yerli hakların, yerel toplulukların, göçmenlerin, çocukların, engellilerin, kırılgan durumdaki insanların hakları ile kalkınma hakkını saymaktadır. Aynı hükümde taraflar ayrıca, iklim değişikliğine karşı aldıkları önlemlerde toplumsal cinsiyet eşitliğini, kadınların güçlendirilmesini ve kuşaklararası eşitliği dikkate almaya, saygı göstermeye ve desteklemeye çağrılmaktadır. Uygulamaya dönük hükümlerde insan haklarına atıf yapılmamakla birlikte; 7. Madde'de uyumun, 11. Madde'de de kapasite geliştirmenin toplumsal cinsiyete duyarlı olması gerektiği hükme bağlanmıştır. Anlaşma iklim

değişikliğinin nedenleri ve sonuçlarıyla olduğu kadar alınan önlemlerin niteliği itibariyle de bir adalet sorunu olduğunun ifadesi açısından da önemli bir gelişmeyi temsil etmektedir. İklim değişikliğine karşı alınan önlemlerde "iklim adaleti" kavramının önemine işaret eden Paris Anlaşması, iklim adaletine yer veren ilk bağlayıcı uluslararası hukuk belgesi olmuştur. Anlaşma ayrıca, iklim değişikliği önlemlerinin toplumsal boyutlarından birini oluşturan işgücünün düşük emisyonlu toplumlara geçiş sürecindeki dönüşümü ihtiyacına işaret etmiştir. Bu bağlamda başlangıç kısmında, ulusal kalkınma öncelikleri kapsamında işgücünün adil geçişi ile nitelikli ve insanca işlerin yaratılması gereğinin de hesaba katılmasına yer verilmiştir. Anlaşma iklim değişikliğine karşı önlem alırken, okyanuslar dahil bütün ekosistemlerin bütünlüğünün güvenceye alınmasının ve Tabiat Ana olarak da anılan biyolojik çeşitliliğin korunmasının önemini vurgulamıştır.

İleriki bölümlerde görüleceği gibi, iklim değişikliğine karşı eylemi toplumsallaştırma arayışındaki Anlaşma, iklim değişikliği hakkında eğitim, farkındalık, halkın katılımı ve bilgiye erişim konularını hem başlangıç kısmında hem de 12. Maddesi'nde ele almıştır. Ne var ki, 12. Madde Sözleşme'nin 6. Maddesi'ne kıyasla daha genel ifadeler içermekte ve iklim değişikliği eğitiminin, farkındalığının, katılımın ve bilgiye erişimin güçlendirilmesini taraflar arasındaki işbirliğinin bir konusu olarak düzenlemektedir. Anlaşma ayrıca uyum ve kapasite geliştirme eylemlerinin katılımcı bir yaklaşıma dayanması gerektiğini de belirtmektedir.

1.3. Paris Anlaşması İşbirliği Rejiminin Genel Çerçevesi

Küresel iklim değişikliğinin etkilerine karşı işbirliğinde bir adım değişikliği olarak görülebilecek Paris Anlaşması'yla kurulan yeni rejimin bileşenleri, ilgili hükümler çerçevesinde aşağıda daha ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Anlaşma madde başlıkları içermemekle birlikte her bir iklim eylemini ayrı maddelerde düzenlediğinden, incelemede bu sıralamaya sadık kalınmaya çalışılmıştır. Anlaşma bu düzenleme yöntemiyle rejim içinde 1992'den bu yana meydana gelen değişiklikleri daha sistematik biçimde ele alırken, çeşitli eylemler arasındaki ilişkiyi de kurmuştur.

Aşağıdaki başlıklarda görüleceği gibi Anlaşma'nın tasarımındaki genel amaç ile azaltım, uyum ve destek eylemleri arasında olduğu gibi bu eylemlerin kendi aralarındaki ilişkinin vurgulanmasına özen gösterilmiştir. Anlaşma'nın hükümleri arasındaki ilişki **Tablo 1**'deki gibi özetlenebilir. Tablo 1'de de görüleceği gibi, Anlaşma'nın azaltım, uyum, finansman ve teknoloji gibi iklim eylemine ilişkin hükümleri şeffaflık, uygulama ve uygunluk ve küresel durum değerlendirmesi gibi işleyişe ilişkin hükümlerle ilişkilendirilmiştir. Kapasite geliştirmeye yönelik destek ise iklim eylemi yanında şeffaflık ile uygulama ve uygunluk süreçlerini de kapsayacak şekilde düzenlenmiştir.

Anlaşma kayıp ve zararları kapsamına almış olmakla birlikte, bu madde finansman ve teknoloji gibi uygulamayı destekleyici hükümlerle ve işleyişe ilişkin düzenlemelerle ilişkilendirilmemiştir.

Anlaşma'da belirtilmemesine karşın kayıp ve zararlar, 24. Taraflar Konferansı'nda kabul edilen kurallar kitabı[9] ve Küresel Durum Değerlendirmesi'yle bağlantılandırılmıştır.

Tablo 1: *Paris Anlaşması Hükümleri*

<table>
<tr><td></td><td colspan="6">Başlangıç
Amaç (Madde 2)</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Kapasite</td><td colspan="5">Ulusal Katkılar (Madde 3)</td><td></td></tr>
<tr><td>Azaltım (Madde 4)</td><td>Uyum (Madde 7)</td><td>Finansman (Madde 9)</td><td>Teknoloji (Madde 10)</td><td>Kapasite Geliştirme (Madde 11)</td><td>Kayıp ve Zarar (Madde 8)</td></tr>
<tr><td>Ulusal Katkılar (NDC)</td><td>Uyum Amacı
Uyum Çerçevesi
Uyum Planlama
Uyum Bildirimi</td><td>Uzun Dönemli Finansman
Yeşil İklim Fonu
İklim Finansmanı Raporlama</td><td>Uzun Dönemli Teknoloji Vizyonu
Teknoloji Mekanizması
Teknoloji Çerçevesi</td><td>Paris Kapasite Geliştirme Çerçevesi</td><td>Kayıp ve Zarar Mekanizması</td></tr>
<tr><td colspan="5">Güçlendirilmiş Şeffaflık Çerçevesi (Madde 13)</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="5">Uygulama ve Uygunluk (Madde 15)</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td colspan="5">Küresel Durum Değerlendirmesi (GST) (Madde 14)</td><td></td></tr>
</table>

Rejimin yapısındaki değişikliklerden bir bölümü Paris Konferansı'nın diğer önemli çıktısı olan 1/CP.21 sayılı kararla[10] yapıldığından, inceleme Anlaşma ve karar hükümleri çerçevesinde yapılmıştır.

[9] Decision 19/CMA.1 Matters relating to Article 14 of the Paris Agreement and paragraphs 99–101 of decision 1/CP.21, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp24_auv_GST_L.16.pdf.
[10] Decision 1/CP.21 Adoption of the Paris Agreement, FCCC/CP/2015/10/Add.1.

1.3.1. Anlaşma'nın Amacı: Uzun Dönemli Sıcaklık Artış Hedefi

Paris Anlaşması'nın tarihi bir başarı olarak görülmesinde küresel düzeyde iklim değişikliğiyle mücadele çabaları için tanımlamış olduğu amacın payı büyüktür. Anlaşma siyasal, ekonomik ve toplumsal aktörler nezdindeki etki ve gücünü de bu amaçtan almaktadır. İklim değişikliği tehdidine karşı küresel işbirliğini güçlendirmeyi amaçlayan Anlaşma, Sözleşme'nin amaç ve uygulamasını ilerletmek üzere ilk kez uzun dönemli sıcaklık artış hedefi koymuştur. Bu çerçevede Anlaşma, küresel sıcaklık artışının Endüstri Öncesi Dönem'e göre 2°C'nin oldukça altında tutulmasını ve iklim değişikliğinin etki ve risklerini önemli ölçüde düşürebileceğini dikkate alarak sıcaklık artışının 1,5°C'de sınırlandırılması yönünde çaba harcanmasını amaçlamaktadır. Anlaşma bu uzun dönemli sıcaklık artış hedefine ulaşabilmek için gerekli emisyon azaltımı çabalarının izlenmesi gereken yönü de belirlemiştir. Buna göre taraflar, bu yüzyılın ikinci yarısında insan kaynaklı emisyonlarla yutaklarca tutulan emisyonlar arasında bir dengeye ulaşabilmek için sera gazı emisyonlarını en kısa sürede tepe noktaya çıkarıp ardından çok hızlı şekilde azaltmayı sağlayacak önlemler alacaktır. Emisyonların tepe noktasına ulaşması hedefinin gerçekleştirilmesinde gelişmekte olan ülkeler açısından farklılaştırmaya gidilmiş ve bu sürenin onlar için daha uzun olabileceği teslim edilmiştir.

Dolayısıyla Anlaşma, Sözleşme'den farklı olarak niceliksel bir hedef koyarak, küresel iklim değişikliği mücadelesine daha belirgin bir yön vermiştir. Sözleşme'nin niteliksel biçimde tanımlanmış amacından uzun dönemli sıcaklık artış hedefine geçişi rejimin iklim değişikliğiyle mücadeleyi etkinleştirme yönünde zaman içinde geçirdiği değişimin göstergelerinden biridir. Küresel iklim rejiminin amacının sıcaklık artış hedefiyle tanımlanması yönündeki değişim ilk kez Paris Anlaşması'nda uluslararası anlaşma konusu haline gelmekle birlikte, bu değişim 2009 Kopenhag Konferansı'nda başlamıştır. Kopenhag Mutabakatı'nın sıcaklık artışını 2°C'nin altında tutma hedefi 2010'da Cancun Anlaşmaları'yla teyit edilmiştir. Cancun Anlaşmaları hedefin 1,5°C yönünde güçlendirilmesi çağrısı da yapmıştır. Anlaşma'nın yüzyılın ikinci yarısında meydana gelen ve yutaklarca tutulan emisyonlar arasında denge sağlanması, başka bir deyişle, sıfır emisyon hedefi de aynı müzakere sürecinin ürünüdür. Müzakereler süresince karbonsuzlaşma ve net sıfır emisyon gibi Anlaşma'yı daha iddialı kılan alternatif hedefler üzerinde durulmuşsa da, bazı gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin tercihleri doğrultusunda, daha esnek bir ifade olan denge hedefine yer verilmiştir.

Anlaşma'nın amaç tanımındaki diğer yenilikse sıcaklık artış hedefini iklim değişikliği politikasının azaltım seçeneği yanında başta uyum ve finansman olmak üzere diğer boyutlarıyla ilişkilendirmesidir. Amaç maddesi güncel bilimsel gelişmeler ışığında iklim değişikliğiyle mücadele anlayışında meydana gelen düşünsel ve yöntemsel değişiklikler ile bu alandaki politikanın değişen dinamiklerini de yansıtmaktadır. Buna göre Anlaşmayla kurulan işbirliğinin diğer amaçları, iklim değişikliğine karşı dirençli, düşük emisyonlu kalkınma ve iklim finansmanı akışlarının buna uygun hale getirilmesidir.

Sıcaklık artışının 1,5°C'de durdurulması hedefi Anlaşma'nın başlangıç kısmında anılan ve iklim politikalarına yön vermesi istenen "iklim adaleti" anlayışının rejimin normatif yapısındaki yerini sağlamlaştırıcı bir etkiye sahiptir. 1,5°C hedefi genellikle bir arzunun ifadesi olarak görülse de, Taraflar Konferansı'nın IPCC'yi 1,5°C sıcaklık artışının etkileri ve bağlantılı emisyon patikaları hakkında bir özel rapor hazırlamakla görevlendirdiği kararıyla bu hedef Anlaşma'nın

işleyişi içinde kurumsallaşmıştır. IPCC'nin Ekim 2018'de yayımlanan 1,5°C özel raporu aynı zamanda Paris Anlaşması'yla zemin bulan Talanoa Diyaloğu olarak adlandırılan Kolaylaştırıcı Diyaloğun en önemli girdilerinden birini oluşturmaktadır.[11]

1.3.2. Azaltım (Mitigasyon)

Paris Anlaşması'nın uluslararası iklim işbirliği modelinde yaptığı değişiklik en açık ifadesini azaltım eyleminde bulmuştur. İklim değişikliğiyle küresel mücadelede ülkelerin kendi iklim politikalarının önceliğini teslim eden Anlaşma "ulusal olarak yönlendirilmiş iklim eylemi mantığı" üzerine kurulmuştur (Falkner, 2016). Bu çerçevede, azaltım yükümlülüklerinin uluslararası düzeyde belirlenerek katı kurallara ve yaptırımlara bağlandığı Kyoto modelinden taraf ülkelerin kendi ulusal koşullarına göre belirledikleri gönüllü katkılarından oluşan işbirliği modeline geçilmiştir. Ulusal düzeyde vadedilmiş hedeflerin uygulamasının uluslararası düzeyde izlenmesi anlayışına (pledge-and-review) dayanan bu model gereği, Paris Anlaşması'nın azaltım ve şeffaflıklık bileşenleri tarafların uyması gereken bağlayıcı işleyiş hükümlerini içermektedir.

Anlaşma taraf devletlere ulusal katkılarını hazırlama, bildirme ve sürdürme yükümlülüğü getirmiştir. Ulusal katkılar uluslararası hukuk altında bağlayıcı olmamakla birlikte, taraf devletlerin katkılarının amaçlarına ulaşmak üzere ulusal azaltım önlemlerini uygulama yükümlülüğü bulunmaktadır (Madde 4.2). Anlaşma metnine eklenmeyip Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (UNFCCC) Sekretarya'sı[12] yönetimindeki kayıt sisteminde tutulan ulusal katkılar, Anlaşma'nın bütünleşik bir unsuru olarak kabul edilmektedir (Rajamani, 2016a: 354; Oberthür & Bodle, 2016).

Tarafların beş yılda bir sunmak zorunda oldukları her yeni ulusal katkı ortak fakat farklılaştırılmış sorumlulukları ve ulusal koşulları doğrultusunda kendileri açısından en yüksek iddiayı yansıtacak şekilde bir öncekinden daha ileri bir katkı olacaktır (Madde 4.3). Kyoto Protokolü'nden farklı olarak, taraflar isterlerse bir dönem için sundukları ulusal katkılarını, iddiasını yükseltmek üzere her zaman değiştirebilirler (Madde 4.11). Anlaşma'nın yürürlüğe girmesinin ardından bazı taraflar bu hükme dayanarak ulusal katkılarının hedeflerini yükseltmiş, bazıları da düzeltmeler yapmıştır (Ge & Levin, 2018).

3. Madde'de açıkça belirtildiği gibi ulusal katkılar azaltım eylemi ve hedefleriyle sınırlı değildir. Tarafların iklim değişikliğine karşı; ulusal düzeyde belirledikleri azaltım, uyum, finansman, kapasite geliştirme eylemleriyle küresel çabaya katkıda bulunması beklenmektedir. Ulusal katkıların azaltım bileşeni 4. Madde'de düzenlenmiştir.

4. Madde, Anlaşma'da benimsenen yeni dinamik farklılaştırma anlayışı çerçevesinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ulusal katkılarındaki azaltım eylemlerinin türünü tanımlamıştır. Buna göre gelişmiş ülkeler ekonomileri genelinde mutlak emisyon "azaltım hedefleri" üstlenerek iklim değişikliğiyle mücadeleye öncülük etmeyi sürdürmelidir. "Azaltım çabalarını" arttırmaya devam etmeleri istenen gelişmekte olan ülkelerin farklı ulusal koşulları ışığında zaman içinde emisyon azaltım ya da sınırlandırma hedeflerine geçmesi özendirilmektedir. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin ulusal katkılarıyla belirledikleri emisyon hedefleri bağlayıcı değildir. Dolayısıyla tarafların ulusal katkılarında belirledikleri amaçlara iyi niyet esası çerçevesinde ulaşması beklenmektedir. Yukarıda belirtildiği gibi, taraflar ulusal katkılarında ortaya koydukları

[11] Decision 1/CP.21 Adoption of the Paris Agreement, FCCC/CP/2015/10/Add.1.
[12] Bundan böyle metinde "Sekretarya" olarak geçecektir.

amaçlara ulaşmak gayesiyle, ulusal düzeyde azaltım önlemleri uygulayacaklardır. Ayrıca şeffaflık çerçevesi kapsamındaki raporlama yükümlülükleri bağlamında, ulusal katkılarını uygulama ve amaçlarına ulaşmada kaydettikleri ilerlemeye ilişkin bilgi sunma zorunlulukları bulunmaktadır.

Konuya ve duruma özgü farklılaştırma yaklaşımı çerçevesinde, en az gelişmiş ülkeler ile küçük ada devletlerine kendi özel koşullarını yansıtan düşük emisyon stratejileri, planları ya da eylemleri hazırlayarak bildirme esnekliği tanınmıştır. Ayrıca ekonomik çeşitlendirme ve uyum eylemi planlarının azaltım yan faydaları da azaltım eylemi kapsamında değerlendirilmiştir. Anlaşma, ekonomileri iklim önlemlerinden olumsuz etkilenecek petrol ihracatçısı OPEC (Organisation of the Petroleum Exporting Countries/Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü) ülkeleri gibi gelişmekte olan ülkelerin kaygılarının uygulamada dikkate alınmasını da gerektirmektedir. 4. Madde'nin uygulanması için gelişmekte olan ülkelere destek sağlanacaktır. Anlaşma diğer bazı hükümlerinde olduğu gibi burada da ilişkiselliğe dikkat çekerek, azaltım eylemi ile finansman arasındaki bağlantıya işaret etmiş ve gelişmekte olan ülkelere sağlanan desteğin arttırılmasının bu ülkelerin iklim eylemindeki istekliliğini yükselteceğini vurgulamıştır.

Ulusal düzeyde belirlenen hedeflerin hayata geçirilmesinin ortak kurallar çerçevesinde uluslararası düzeyde izlenmesi yöntemi uyarınca tarafların azaltım eylemi kapsamında işleyişle ilgili yükümlülükleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki ulusal katkılarla birlikte, katkıların açıklığı, saydamlığı ve anlaşılırlığı için gerekli bilgilerin sunulmasıdır. Tüm taraflara getirilen bu yükümlülük, ulusal katkıların karşılaştırılabilirliği yanında Küresel Durum Değerlendirmesi (Global Stocktake/GST) kapsamında Anlaşma'nın uzun dönemli amacına ne ölçüde hizmet ettiklerinin ortaya konabilmesi açısından önemlidir. **Tablo 2**'de bazı örnekleri verilen ulusal katkılardaki azaltıma dönük eylem ve hedef türlerinin çeşitliği, tarafların yürüttüğü azaltım eylemlerinin karşılaştırılabilirliğini sağlamak açısından ulusal katkılarla birlikte sunulacak bu tür bilgilerin gerekliliğini kendiliğinden ortaya koymaktadır. Taraflar ayrıca belirledikleri ulusal katkıların hesaplanmasından sorumludur. Ulusal katkılara karşılık gelen emisyonların ve yutaklarca sağlanan uzaklaştırmaların hesaplanmasında çevresel bütünlüğü, saydamlığı, doğruluğu, tamlığı, karşılaştırılabilirliği ve tutarlılığı gözetmek ve mükerrer hesaplamadan kaçınmak zorunluluğu bulunmaktadır.

Tablo 2: *Seçilmiş Ulusal Katkılar*

Taraf	Katkı Türü	Baz/Referans Yıl	Hedef 2025	Hedef 2030
ABD	Tüm Ekonomi	2005 (BY)	%26-28	
AB	Tüm Ekonomi	1990		%40
Rusya	Tüm Ekonomi	1990		%25-30
Avustralya	Tüm Ekonomi	2013		%18-26 (1990)
Kanada	Tüm Ekonomi	2005		%30
Japonya	Tüm Ekonomi	2013		%26
Yeni Zelanda	Tüm Ekonomi	2005		%30
Norveç	Tüm Ekonomi	1990		En az %40
Türkiye	Tüm Ekonomi	BAU[13]		%21
Brezilya	Tüm Ekonomi	2005 (Koşulsuz)	%37	%43
Meksika	Tüm Ekonomi	BAU		%25
Güney Kore	Tüm Ekonomi	BAU		%37
Endonezya	Tüm Ekonomi	BAU		%29 (Koşulsuz) %41 (Koşullu)
Güney Afrika	Tüm Ekonomi	2005-2030 arasında mutlak emisyon miktarı 398-614 $MtCO_2e$		
Arjantin	Tüm Ekonomi	Mutlak Emisyon Miktarı 483 $MtCO_2e$ (2030) (Koşulsuz) Mutlak Emisyon miktarı 369 $MtCO_2e$ (2030) (Koşullu)		
Çin		2030'da, mümkünse daha erken emisyonları tepe noktasına çıkarma Toplam birincil enerji arzında fosil yakıt dışı enerji kaynaklarının payını %20 civarına çıkarma 2030'da GSYİH karbon yoğunluğunu 2005'in %60-65 altına indirme Orman varlığını 2005'e göre 4.5 milyar metreküp artırma		
Hindistan		2030'da GSYİH emisyon yoğunluğunu 2005'e göre %33-35 oranında azaltma Elektrik kurulu güç kapasitesi içinde fosil yakıt dışı kaynakların payını %40'a çıkarma Orman ve ağaç alanını artırarak 2.5-3 $GtCO_2e$ ek karbon yutağı yaratma		
S.Arabistan		Ekonominin çeşitlendirilmesinin yan faydaları		

[13] BAU: Business-as-usual (olağan).

COP24
COP24

Anlaşma kendi uzun dönemli amacının uzantısı olarak bütün tarafların "uzun dönemli düşük sera gazı emisyonlu kalkınma stratejileri"ni hazırlamaya ve sunmaya gayret etmesini istemiştir (Madde 4.19). Taraflar Konferansı 1/CP.21 sayılı kararla (35. Paragraf) tarafları 2020'ye kadar 2050 erimli stratejilerini bildirmeye davet etmiştir. Ulusal katkıları uzun dönemli bir perspektif içine yerleştirmeye katkıda bulunabilecek bu stratejiler 7. Madde'de düzenlenen ulusal uyum planlarıyla birlikte Paris Anlaşması rejiminin kapsamlı uzun dönemli bakışının ürünü olarak görülebilir. Stratejiler uluslararası iklim rejimi ile iklim değişikliği ve etkileriyle mücadelenin ulusal planlama sürecine bütünleştirilmesini isteyen *Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri*'ni, diğer bir deyişle *Küresel Hedefleri* ilişkilendirme kanalı olarak da değerlendirilebilir.[14] Bununla birlikte, her ne kadar yenilikçi gibi görünse de içeriği tümüyle taraflara bırakılan bu düşük emisyonlu kalkınma stratejileri, Anlaşma'nın uzun dönemli amacına ulaşmasını sağlayacak azaltım yükümlülüklerini yerine getirmemesinden kaynaklanan yetersizliğini giderme çabasının da göstergesidir. Ağustos 2018 itibariyle dokuz ülke Anlaşma'nın uzun dönemli düşük emisyonlu kalkınma stratejisine karşılık gelen 2050 perspektifli stratejilerini sunmuştur.[15] Tarafların farklı ad, kapsam ve amaçlarla geliştirdikleri bu stratejilerin hazırlanmasına destek niteliğinde çeşitli işbirliği girişimleri de ortaya çıkmıştır. 22. Taraflar Konferansı sırasında iklim şampiyonlarınca başlatılan 2050 Patikaları Platformu bu tür girişimler arasında sayılabilir.[16]

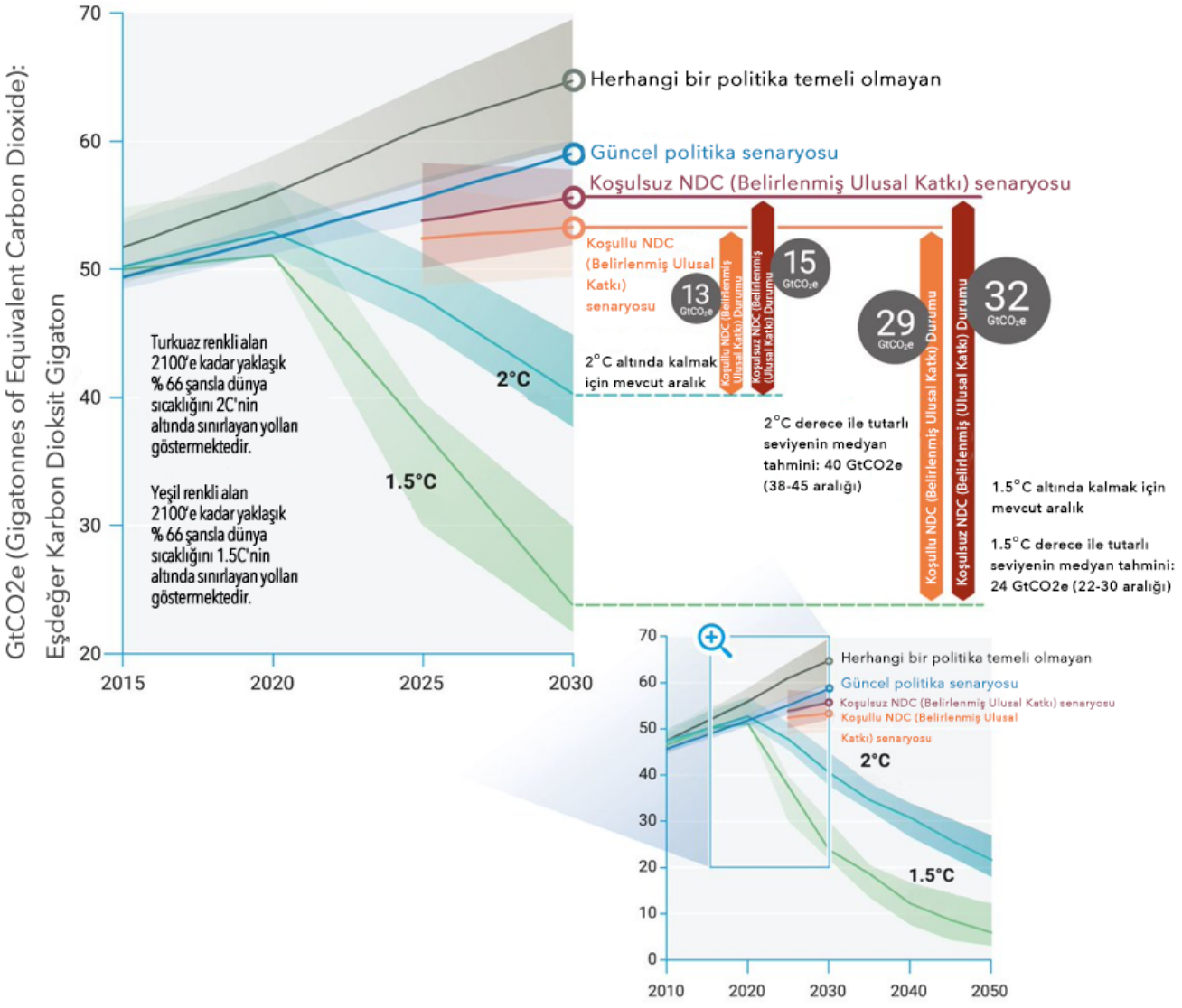
Anlaşma'yla öngörüldüğü gibi azaltım eylemlerinin zaman içinde güçlendirilerek uygulanmasının uzun dönemli sıcaklık hedefine ulaşmak için yeterli olup olmadığı en büyük soru işareti olmayı sürdürmektedir. Anlaşma tasarlandığı biçimiyle özendirici bir işbirliği yapısı kurarak arzulanan katılım sayısına ulaşmıştır. Nisan 2016 itibariyle 190 tarafça (AB dahil) sunulan 166 ulusal katkı belgesi küresel emisyonların yaklaşık %95'ini kapsamaktadır. Böylece, emisyonların azaltılması çabasına gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkeleri ortak edecek bir evrensel anlaşma arzusuna yaklaşılmıştır. Ancak Paris Konferansı 1/CP.21 sayılı kararında teslim edildiği gibi sunulan ulusal katkılarda ilan edilen sınırlandırma ya da azaltım hedefleri, Anlaşma'nın 1,5°C bir tarafa 2°C hedefi açısından bile çok yetersizdir.

[14] BM Genel Kurulu'nca 2015'te kabul edilen BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri (SKH-SDGs) ve iklim eylemine ilişkin SKH13 hakkında bkz. https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300; https://sustainabledevelopment.un.org/sdg13.

[15] Uzun erimli stratejilerini hazırlayıp bildiren taraf ülkeler için bkz. https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/long-term-strategies.

[16] 2050 Patikaları Platformu hakkında bkz. https://www.2050pathways.org/about/

Şekil 1: *2030'da Farklı Senaryolar Altında Sera Gazı Emisyonları ve Emisyon Açığı (UNEP, 2018)*



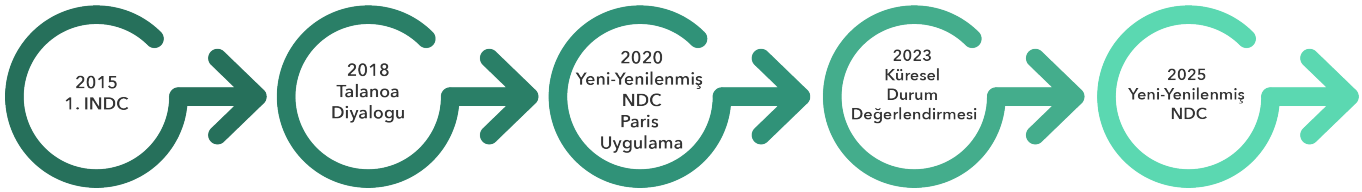
FOSSIL
FUELS
ARE OUR FOE
The only oil we

Sekretarya tarafından hazırlanan teknik rapora göre ulusal katkılardaki azaltım hedeflerinin uygulanması sonucunda 2010'da 48 $GtCO_2e$ olan küresel sera gazı emisyonları 2025'de 55 $GtCO_2e$'ye (51.4 ila 57.3), 2030'da ise 56,2 $GtCO_2e$'ye (52.0 ila 59.3) yükselmektedir (UNFCCC, 2016a). Emisyonlardaki artışın önüne geçemeyen ama artış hızında yavaşlama sağladığı görülen ulusal katkılardaki koşulsuz hedeflerin tümüyle uygulanması durumunda sıcaklık artışının bu yüzyılın sonunda 2.6 ila 3.1 °C'ye yaklaşacağı kestirilmektedir (Rogelj ve ark., 2016). UNEP (2018) *Emisyon Açığı Raporu* da ulusal katkılarda ilan edilen hedeflerin sağlayacağı küresel azaltım oranları ile 1,5 ve 2 °C hedefi için gerekli azaltım miktarları arasındaki uçurumu ortaya koymaktadır. Rapora göre yüzyılın sonunda sıcaklık artışını 2°C'nin altında tutabilmek için 2030'da küresel emisyonların 40 $GtCO_2e$'ni geçmemesi gerekmektedir. Sıcaklık artışının 1,5°C'yi geçmemesi ise emisyonların 2030'da 24 $GtCO_2e$'nde kalmasına bağlıdır. **Şekil 1**'de görüldüğü gibi, bütünüyle uygulandıkları varsayımıyla ülkelerin ulusal katkılarındaki koşulsuz hedeflerin 2030'da sağlayacağı azaltımla ulaşılacak emisyon miktarı yüzyılın sonunda 2°C'nin altında tutulması için gereken azaltım miktarının 15 $GtCO_2e$ gerisinde kalmaktadır. Bu miktar ulusal katkılardaki koşullu hedeflere de ulaşılması durumunda 13 $GtCO_2e$'e düşmektedir. Sıcaklık artışını (%66 olasılıkla) 1,5°C'de tutmak için gereken emisyon miktarı ile ulusal katkılardaki koşullu ve koşulsuz hedeflerin uygulanması sonucu sağlanacak azaltım arasındaki açık 29 ve 32 $GtCO_2$'e ulaşmaktadır.

2009 Kopenhag deneyiminden sonra küresel iklim değişikliğine karşı çok taraflı işbirliğini yeni kurallar çerçevesinde sürdürme kaygısının ürünü olan Paris Anlaşması gönüllü katılımı temin etmek amacıyla zorlayıcı eylemler yerine tedrici ilerlemeyi kurumsallaştırmıştır. Tedrici ilerleme Anlaşma yapısı içinde kurulan "İddia Mekanizması" (Ratchet Mechanism) ile sağlanmaya çalışılmıştır. Tarafların azaltım, uyum, uygulama araçlarını kapsayan ulusal katkılarını Anlaşma'nın uzun dönemli amacına daha fazla hizmet edecek şekilde arttırmayı sağlayacak bu mekanizma, ulusal katkıların beşer yıllık aralıklarla yenilenmesi ve GST düzenlemeleri üzerine kurulmuştur.

Şekil 2'de görüldüğü gibi, ulusal katkıların yenilenmesi öncesinde gerçekleştirilecek Küresel Durum Değerlendirmesi'yle müşterek eylemin Anlaşma amacına doğru ilerlemeye katkısı gözden geçirilecek, bu değerlendirmenin çıktıları tarafların yeni ulusal katkılarını hazırlama sürecine girdi oluşturacaktır. Bu sürecin beklendiği gibi işleyebilmesi açısından, sonraki dönemler için katkı yenileme sürelerinin ortaklaştırılması (common timeframes) önem taşımaktadır. Paris öncesinde sunulan ilk ulusal katkılar beş ya da on yıllık süreleri kapsadığından, karşılaştırma ve değerlendirme güçlüğü söz konusudur. Anlaşma ve onu tamamlayan Paris Konferansı kararı ulusal katkıların beş yıllık dönemlerde yenilemesini ya da güncellenmesini öngörmüş olmakla birlikte, bu uygulamanın ne zaman başlayacağını belirtmemiştir (Müller & Ngwadla, 2016; Müller, 2018). Katkıların süresi ve yenileme dönemleri hakkındaki müzakereler sürmektedir. Tarafların mevcut müzakere tutumları, beş yıllık dönemlerde yenileme ya da güncelleme uygulamasının ilk ulusal katkılar için geçerli olmayabileceğini göstermektedir.

Şekil 2: *Paris İddia Mekanizması*



1.3.3. Uyum (Adaptasyon)

Paris Anlaşması'nın iklim rejimine getirdiği en önemli yeniliklerden biri, iklim değişikliğinin etkilerine karşı uyum sağlanmasının iklim politikası öncelikleri içindeki yerinin güçlendirilmesidir. Paris rejiminin tüm bileşenleriyle bütünleştirilen uyum, iklim politikasının azaltımla eşdeğer ikinci ayağı haline gelmiştir. İklim değişikliğinin yol açtığı kırılganlıklar ve etkilere uyum, Sözleşme'yle kurulan rejimin amaçlarından biri olsa da emisyonların azaltılması önceliğinden dolayı uzunca bir süre daha çok en az gelişmiş kırılgan ülkeler bağlamında ele alınmıştır. Kyoto Protokolü de uyumla ilgili düzenlemeler içermektedir. Ancak, uyum 2012 sonrası yeni anlaşma müzakerelerini başlatan Bali Yol Haritası ile iklim politikasının sütunlarından biri olarak sayılmış ve bu sürecin sonucunda varılan Cancun Anlaşmaları ile kapsamlı bir çerçeveye ve kurumsal yapıya kavuşturulmuştur.

Cancun Anlaşmalarıyla Cancun Uyum Çerçevesi ve Uyum Komitesi kurulmuş, ulusal uyum planlaması (NAP/National Adaptation Plans) süreci oluşturulmuştur.[17] Paris Anlaşması, COP kararları ile oluşturulan bu çerçeveyi rejimin yeni yapısı içinde 2020 sonrasının tüm bileşenleriyle ilişkilendirerek anlaşma kapsamında daha ayrıntılı bir hukuki çerçeveye oturtmuştur. Böylece uyum ve azaltım arasında denge sağlanmıştır.

Paris Anlaşması'nın öncelikle 7. Madde olmak üzere çeşitli boyutlarıyla farklı maddelerde yer verdiği uyumla ilgili en önemli yeniliği kuşkusuz uzun dönemli sıcaklık artış hedefi ile bağlantısını kurarak koyduğu "Küresel Uyum Amacı"dır (Global Adaptation Goal). 7. Madde, 2. Madde'deki uzun dönemli sıcaklık hedefi bağlamında sürdürülebilir kalkınmaya katkıda bulunacak, yeterli uyum önlemlerinin alınmasını sağlayacak şekilde iklim değişikliğine karşı uyum kapasitesini güçlendiren, dirençliliği arttıran, kırılganlığı azaltan bir küresel uyum amacı tanımlamıştır (Craft & Fisher, 2018). Görüldüğü gibi azaltım hedefinden farklı olarak sayısal olmayan uyum amacı, Anlaşma'nın sıcaklık hedefi esaslı yapısının içine yerleştirilmiştir.

Küresel uyum amacı iklim değişikliğine uyumun üç boyutuna işaret etmektedir:

1) Uyum kapasitesini güçlendirmek
2) Sürdürülebilir kalkınma bakışıyla kırılganlıkları azaltıp dirençliliği artırmak
3) Sıcaklık hedefi bağlamında yeterli uyum önlemlerinin alınabilmesini güvenceye almak.

Uzun dönemli sıcaklık hedefi gibi küresel uyum amacının da niceliksel göstergelerle desteklenmesi hususu müzakereler boyunca tartışılmış olsa da, uyum ihtiyaçlarının yerel, bölgesel ve ulusal koşullara göre değişkenlik

[17] Decision 1/CP.16 The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, FCCC/CP/2010/7/Add.1.

göstermesinden dolayı önlemlerin tarafların kendilerince belirlenmesinin daha uygun olacağı anlayışı gereği aşağıdan yukarı bir yol izlenerek nitel bir amaç oluşturulmuştur.

Anlaşma'nın, uyumu özel bir maddede ayrıca düzenlemesine karşın uyum eylemiyle ilgili hükümlerin birçoğu bağlayıcı yükümlülükler içermemektedir. Bağlayıcılık arzeden hükümler de "uygun olduğu sürece" gibi ifadelerle yumuşatılmıştır. Bu açıdan Anlaşma'nın asıl katkısının iklim değişikliğiyle mücadelede uyumu bir siyasal öncelik olarak tanımlamasıdır denebilir (Suárez Pérez & Churie Kallhauge, 2017). Bunun en önemli göstergesi ise Anlaşma'nın tarafların Ulusal Katkı Belgeleri'nde sundukları uyum eylemlerini tanımasıdır. Kyoto Protokolü'nden ve Cancun Anlaşması kapsamında ilan edilen hedeflerden farklı olarak Paris Anlaşması tarafların iklim eylemini azaltımla sınırlamamış, uyum önlemlerini de iklim değişikliğiyle küresel mücadelenin parçası olarak düzenlemiştir.

Anlaşma uyumla ilgili üç tür görev tanımlamaktadır. Başka bir deyişle uyum eylemini üç düzeyde ele almaktadır:

1) Müşterek küresel amaç
2) Bu amaca dönük işbirliği ve tarafların ortak sorumlulukları
3) Tek tek tarafların sorumlulukları.

7. Madde uyum eyleminin ilke ve esaslarını da belirlemiştir. Zaman içinde ilgili (Taraflar Konferansı) kararlarıyla oluşturulan bu ilke ve esaslar Anlaşma'yla hukuki güvenceye kavuşturulmuştur. Buna göre uyum çalışmaları ülkelerce yönlendirilmiş, toplumsal cinsiyeti gözeten, katılımcı ve tümüyle şeffaf bir yaklaşımla, kırılgan grupları, toplulukları ve ekosistemleri dikkate alarak, en iyi bilimsel bilgiye, uygun olduğu ölçüde geleneksel bilgiye, yerli halkların bilgisine ve yerel bilgi sistemlerine dayanarak gerçekleştirilmelidir.

Daha da önemlisi uyum, rejimin tüm sütunlarıyla bağı kurulacak şekilde düzenlenmiştir. Başka bir deyişle, yeni yapısı içinde rejimin tüm sütunlarının uyum bileşeni bulunmaktadır. Kapsam ve içerik açısından değerlendirildiğinde Anlaşma'nın rejim içinde azaltım yanında bir alt uyum rejimi kurduğu da söylenebilir. Aslında uyumun bu derece kapsamlı biçimde düzenlenmesi, uyumun tarafların sundukları Ulusal Katkı Belgeleri'nde tuttuğu yerle de ilişkilidir. 190 Ulusal Katkı belgesinden 137'si uyum bileşeni içermektedir (UNFCCC, 2016a).

Anlaşma'nın 7.4 Maddesi azaltım ile uyum arasındaki ilişkiyi açıkça ortaya koymuştur. Azaltım çabalarının arttırılmasının uyum ihtiyacını azaltacağının altını çizen Anlaşma uyumun da azaltımı destekleyeceğini varsaymaktadır.

7. Madde gelişmekte olan ülkelere sağlanacak desteği uyum eyleminin merkezine yerleştirmiştir. Gelişmekte olan ülkelerin uyum ihtiyaçlarını belirleyip gerekli önlemleri uygulayabilmesi ve prosedürel gerekleri yerine getirebilmeleri için Anlaşma'nın ilgili maddeleri uyarınca sürekli ve arttırılmış uluslararası destek sağlanacaktır.

Uyum, işbirliğinin iddiasını yükseltmek için gerçekleştirilecek beş yıllık değerlendirme döngüsünün de parçasıdır. Küresel Durum Değerlendirmesi'nin uyumla ilgili iki işlevi söz konusudur. Azaltım ve destekle karşılaştırıldığında daha ayrıntılı biçimde düzenlenen bu görevlerden ilki uyum eyleminin daha iyi uygulanması, ikincisi ise gelişmekte olan ülkelerin uyum çabalarının tanınmasıdır. Dolayısıyla ilki 2023 yılında yapılacak Küresel Durum Değerlendirmesi'nde uyum önlemleri ve desteğinin yeterliliği ve etkililiği ile küresel uyum amacına ulaşmada kaydedilen ilerleme de gözden geçirilecektir.

Nations Unies
Conférence sur les Changements
urget
Turquie
Turkey

Paris Anlaşması ile uyum eylemi çerçevesinde tarafların iki yeni prosedürel görevi bulunmaktadır. Bunlardan ilki uyum planlamasıdır. Madde 7.9'a göre taraflar uygunluğu ölçüsünde uyum planlaması süreci işletecektir. Madde daha önce sadece gelişmekte olan ülkelerin hazırladıkları uyum planlarını diğer taraflara da genişletmiştir (Wiseman, 2016). Uyum planlaması zorunluluk iken yöntem, kapsam, amaç ve öncelikler ulusal koşullarına göre seçilmek üzere taraflara bırakılmıştır.

İkinci görev ise Uyum Bildirimi'dir. Raporlama sorumlulukları kapsamında tüm taraflar uyum eylemlerini raporlayacaktır. Bu raporlar oluşturulacak bir kayıt sistemi altında toplanacaktır. Anlaşma uyum bildirimini zorunlu kılmış, hangi yolla yapılacağını taraflara bırakmıştır. Dolayısıyla uyum raporlaması, olağan ulusal bildirimler içinde yapabileceği gibi ayrı uyum bildirimleri de sunulabilecektir. Pek çok ülke Ulusal Katkı Belgeleri'nde uyuma yer verdiğinden, Ulusal Katkıları uyum bildirim yöntemi olarak da görebilirler. Küresel Durum Değerlendirmesi'ne de temel oluşturacak Uyum Bildirimleri'nin nasıl, hangi sıklıkta yapılacağı, nereye kaydedileceği konuları kurallar kitabı müzakereleri kapsamında Paris Çalışma Programı (Paris Agreement Work Programme) altında görüşülmektedir.

Genel olarak ele alma biçimi açısından uyumun Paris Anlaşması ile BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri arasında bir köprü olduğu söylenebilir.

1.3.4. İklim Finansmanı

İklim finansmanı küresel iklim politikasının ve işbirliği rejiminin belirleyici değişkeni olmayı sürdürmektedir. Finansman hem kaynakları hem de azaltım ve uyum arasındaki dağılımın denge sorunu nedeniyle Sözleşme'nin kabulünden bu yana rejimin başlıca sorun alanlarından biriyken; Kopenhag Konferansı'nda Yeşil İklim Fonu'nun ilanı ve kısa dönemli iklim finansmanı kanalının açılmasıyla müzakerelerde temel fay hattı haline gelmiştir.

Paris Anlaşması iklim finansmanını yeniden yapılandırmakla birlikte, bunu büyük oranda iklim finansmanı alt-rejiminin Kopenhag ve Cancun'dan itibaren geçirdiği evrimin kurumsal çıktılarını yeni rejimin genel yapısı içine daha açık kurallarla yerleştirerek yapmıştır. Anlaşma'nın 9. Madde'sinde kendi başına düzenlenen finansman, tüm eylem alanlarında konuyla ilgisi dahilinde ayrıca düzenleme konusu edilmiştir. Finansmanın bir zemin gibi Anlaşma'nın tümüne yaygın biçimde düzenlenmesi tarafların iklim eylemi ile destek arasındaki güçlü ve koşulsallık da içeren bağı açıkça tanıyarak birincilliğini teslim ettiklerinin göstergesidir. Anlaşma'nın iklim finansmanına atfettiği merkezi rol ve dayandığı genişletilmiş iklim finansmanı anlayışı konunun yeni rejimin amaç maddesine taşınmasından da görülmektedir. Anlaşma'nın 2. Maddesi iklim finansmanı akışlarının düşük sera gazı emisyonlu ve iklim dirençli kalkınma patikaları ile uyumlu hale getirilmesini amaçları arasında saymıştır. Bu iklim finansmanının küresel iklim politikası ve tek tek taraflar açısından kazandığı önceliğin işaretidir.

Anlaşma, iklim finansmanı sisteminde finansman türü, kaynakları, katkıda bulunacak taraflar, dağıtım kanalları ve raporlama gerekleri açısından Cancun sonrası gerçekleşen değişiklikleri yansıtan yenilikler içermektedir. Bu değişikliklerin başında mali destek eyleminin iki türe ayrılması gelmektedir. Anlaşma, gelişmekte olan ülkelere mali destek sağlanmasını ve iklim değişikliği çabaları için mali kaynakların harekete geçirilmesini ayrı ayrı düzenlemektedir. Bunun yanında Anlaşma, doğrudan kamu kaynaklarından sağlanan mali desteğin yanında, gelişmiş ülkelerin kamu müdahale araçlarıyla gelişmekte olan ülkelerin iklim değişikliği ihtiyaçlarına

yönlendirilmesinde rol oynayabilecekleri özel finansman dahil çeşitli kaynakları da düzenlemiştir. Anlaşma finansman kaynağının türleri yanında tabanını da genişletme ve Güney'den-Güney'e iklim finansmanı akışları gibi güncel gelişmeleri rejime dahil edebilme arayışının ürünü olarak gelişmiş ülkeler yanında diğer tarafların mali desteklerini de kapsayan düzenlemeler yapmıştır.

1/CP.21 sayılı kararla iklim finansmanının birincil kurumsal akış mekanizması haline gelen **Yeşil İklim Fonu** ile Sözleşme altındaki **Özel İklim Değişikliği Fonu** ve **En Az Gelişmiş Ülkeler Fonu** Paris Anlaşması'na da hizmet edecek şekilde düzenlenmiştir. Ancak Kyoto Protokolü altında kurulan **Uyum Fonu**'nun Paris Anlaşması'yla ilişkisi hakkındaki karar Taraflar Buluşması'na bırakılmıştır. Kyoto Protokolü'nün 2020'de sona erecek olması dolayısıyla geleceği belirsizleşen Uyum Fonu'nun, Paris Anlaşması altına getirilmesi gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında büyük mücadelenin ardından 23. Taraflar Konferansı'nda karara bağlanmıştır. Fakat düzenlemenin ayrıntıları daha sonra kararlaştırılacaktır.

Paris Anlaşması başta ABD olmak üzere gelişmiş ülkelerin itirazları sonucu uzun dönemli finansmanın miktarıyla ilgili hüküm içermemektedir. Finansman hedefi ve bunun başlıca dağıtım kanalı olan Yeşil İklim Fonu hakkındaki ayrıntılar 1/CP.21 sayılı kararla düzenlenmiştir. Kararla gelişmiş ülkelerin Cancun'da üstlendikleri 2020'ye kadar yıllık 100 milyar Dolar iklim finansmanının harekete geçirilmesi ortak hedefi 2025'e kadar uzatılmıştır. Yıllık 100 milyar Doları taban kabul eden karar çerçevesinde Paris Anlaşması tarafları 2025'ten önce yeni bir kolektif finansman miktarı hedefi belirleyecektir. Finansman tabanını genişletme arzusu dolayısıyla bu hükümde yalnızca gelişmiş ülkeler değil tüm taraflar anılmıştır (Rajamani, 2016b: 24).

Paris Anlaşması Madde 9.1'e göre gelişmiş ülkeler Sözleşme'den kaynaklanan yükümlülükleri kapsamında gelişmekte olan ülkelere azaltım ve uyum eylemleri için mali kaynak sağlamaya devam edecektir. Anlaşma'nın 9.2 Maddesi'yle diğer taraflar gönüllülük esasıyla destek sağlamaya ya da sağladıkları desteği sürdürmeye özendirilmiştir. Madde diğer taraflar için hukuki bir ödev doğurmamakta; istek ya da kapasiteleri dolayısıyla mali destek sağlayacak ülkeler arasına sokmamaktadır. Gelişmiş ülkeler Madde 9.1'deki yükümlülükleri dışında, küresel çabanın parçası olarak çeşitli kaynaklar, araçlar ve kanallarla daha öncekilerin ötesine geçecek şekilde iklim finansmanı yaratılmasına öncülük etmeye devam edecektir. Anlaşma gelişmiş ülkelerin talebi doğrultusunda çeşitli eylemlerle yaratılacak bu mali kaynaklar içinde kamu kaynaklarının önceliğini vurgulamaktadır. Sonuç olarak, Anlaşma'yla herhangi bir taraf için yeni mali yükümlülük yaratılmamıştır. Paris Anlaşması'nın Sözleşme ekler sistemindeki farklılaştırmaya en fazla sadık kaldığı kısım iklim finansmanı olmuştur. Yine de 9.2 Maddesi'yle donör ve alıcı ülkeler arasındaki keskin ayrım yumuşatılmıştır (Bodansky, 2016: 310). Madde 9.3'te gelişmiş ülkelerin finansman yaratmada öncülük rollerinin küresel çabayla ilişkilendirilmesi de mali destek sağlaması gereken ülke sayısını arttırma kaygısının yansımasıdır. Anlaşma'nın finansman hükümlerinin öznesi gösterilmeden edilgen ifadelerle yazılması da ileride gelişmiş ülkeler dışındaki tarafların da bu havuza dahil olma olasılığı yüzündendir (Rajamani, 2016b: 24).

Yaratılacak kaynakların kullanım alanları konusunda sessiz kalan Anlaşma, sağlanacak iklim finansmanının azaltım ve uyum arasında dengeli biçimde dağıtılmasını, gelişmekte olan ülkelerin ihtiyaç ve önceliklerinin dikkate alınmasını gerektirmektedir. İklim değişikliğinin derinleşen etkileri ve kırılgan ülkelerin ihtiyaçlarının ivediliği dolayısıyla uyum finansmanının ölçeğinin arttırılması büyük önem taşımaktadır. Ancak Sözleşme'den başlayarak iklim finansmanında önceliği azaltım eylemleri almıştır. Kopenhag Mutabakatı'nda, Cancun ve sonraki kararlarda olduğu gibi Paris Anlaşması da mali desteğin arttırılmasını gelişmekte olan ülkelerin azaltım eylemlerini güçlendirmesine bağlamıştır. Uyum için ayrılan finansman azaltımın gerisinde kalmıştır. Önceki müzakerelerde olduğu gibi Paris'e doğru da gelişmekte olan ülkeler azaltım ve uyum arasında 50/50 gibi sayısallaştırılmış bir orantı talep etmelerine karşın, Anlaşma denge sağlanması güvencesiyle yetinmiştir. 1/CP.21 kararı bu açığa dikkat çekerek tarafları 2020 öncesinde uyum finansmanını önemli ölçüde arttırma çağrısında bulunmuştur. Finansman kullandırılmasında en az gelişmiş ülkelerle küçük ada devletleri gibi iklim değişikliğinin olumsuz etkilerine karşı en kırılgan ve kapasitesi yetersiz ülkelerin durumlarının göz önünde bulundurulması istenmiştir. Ülkeler arasında bu şekilde farklılaştırmaya gidilmesine karşın, gelişmekte olan ülkelerin tümü iklim finansmanına aynı ölçüde erişim olanağına sahiptir. İklim finansmanına erişim önceliği ihtiyacındaki gelişmekte olan ülke gruplarının soruna özgü nitelikleri bağlamında anılması özel koşulları bulunan Afrika ülkeleri gibi grupların itirazına yol açmıştır. Taraflar Konferansı başkanının Anlaşma'nın kabul edildiği oturumdaki sözlü güvencesine karşın, Afrika ülkelerinin özel durumları hakkındaki değerlendirmede henüz ilerleme kaydedilmemiştir.

Azaltımda olduğu gibi iklim finansmanı eyleminde de gelişmiş ülke taraflarının sağladığı ya da yaratılmasında rol oynadığı mali kaynaklar gelişmekte olan ülkelerin azaltım ve uyum ihtiyaçlarıyla karşılaştırıldığında oldukça yetersizdir. UNEP (2016) Uyum Finansmanı Açığı Raporu'ndaki azaltım senaryolarına göre 2050'ye kadar dünya çapında uyum için yıllık 280 ila 500 milyar Dolar yatırım ihtiyacı olduğu düşünülmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin 2030'a kadar yıllık 140 ila 300 milyar Dolarlık uyum maliyetiyle karşılaşacakları kestirilmektedir. Buna karşılık iklim finansmanı son yıllarda özellikle Yeşil İklim Fonu'nun katalizör etkisi, Paris Anlaşması'nın oluşturduğu kararlılık ve özel sektör ilgisine karşın aynı oranda yükselmemiştir. Çok taraflı finansman kuruluşlarının hazırladığı rapora göre harekete geçirilen iklim finansmanı 2014'te 62 milyar Dolar'a erişmiştir (UNFCCC, 2016b). Bu rakamlar hangi tür mali desteklerin iklim finansmanı sayılacağı hakkındaki metodolojik sorunlar nedeniyle tartışmalı olduğu gibi, 2020'de 100 milyar Dolar hedefine ulaşmak için daha fazla kaynak yaratılması gerektiğini de ortaya koymaktadır.

RISE UP FOR THE CLIMATE NO TO FRACKING
friends of the earth
see things differently
RISE UP FOR THE CLIMATE YES TO SOLA
friends of the earth
see things differently
RISE UP FOR THE CLIMATE NO TO FRACKING
friends of the earth
see things differently
CAPITALISM CREATES CLIMATE CHAOS
CLIMATE CHANGE: IT'S TIME TO ACT!
PUB
BLOOD FOR OIL

Paris Anlaşması'nın azaltım eyleminin iddiasını yükseltme yolu olarak başvurduğu *Raporlama, İzleme* ve *Küresel Durum Değerlendirmesi* sürecini iklim finansmanının arttırılmasını sağlamak için de kullandığı görülmektedir. Anlaşma gelişmiş ülkeler için bağlayıcı raporlama ve bilgi verme yükümlülükleri getirmiştir. Sözleşme'den farklı olarak gelişmiş ülkeler sağladıkları iklim finansmanını hem önceden (ex-ante) hem de sonradan (ex-post) raporlama yükümlülüğü altındadır. Öncelikle gelişmekte olan ülkelere kamu kaynaklarından aktarılan ya da kamu müdahaleleriyle harekete geçirilerek yönlendirilen mali destekler iki yılda bir saydam ve tutarlı biçimde raporlanacaktır. Anlaşma'nın gelişmekte olan ülkelerin iklim finansmanı talepleri açısından en kritik hükmü olan 9.5 Maddesi uyarınca gelişmiş ülkeler gelişmekte olan ülkelere sağlayacakları kamu kaynaklarının miktarı dahil hem sağlayacakları hem de harekete geçirecekleri iklim finansmanına ilişkin niceliksel ve niteliksel bilgiyi gösterge/indikatif olarak iki yılda bir bildirmek zorundadır. Hüküm "uygulanabilir olduğunda" ya da "erişilebilir olması halinde" gibi ifadelerle yumuşatılmış olsa da bağlayıcı olarak düzenlenmiştir. Fakat bu bir mali destek hedefi koyma yükümlülüğü değil, yalnızca bildirim yükümlülüğüdür (Gastelumendi & Gnittke, 2017). Gönüllü olarak iklim finansman desteği sağlayan ülkeler de aynı şekilde iki yılda bir gönüllü bildirimde bulunacaktır.

Anlaşma mali destek alan ülkelere buna ilişkin raporlama yükümlülüğü getirmemiştir. Gelişmiş ülkeler kamu kaynaklarından sağlanması öngörülen mali desteğin önceden bildirilmesi düzenlemesinden hoşnutsuz olsa da, gelişmekte olan ülkeler bu Madde'ye dayanarak 2020 sonrası iklim finansmanı miktarı hakkındaki görüşmeleri daha erken başlatmak arayışındadır. 2023'te yapılacak Küresel Durum Değerlendirmesi gelişmiş ülkelerin ve Anlaşma organlarının bildirdiği iklim finansmanına ilişkin bilgileri de dikkate alacaktır. Ayrıca, Anlaşma'nın iklim finansmanı akışlarını düşük emisyonlu ve iklim dirençli kalkınma patikalarıyla uyumlu hale getirme dahil uzun dönemli amaçlarına ulaşma yolundaki ortak ilerlemeyi değerlendirecek olan Küresel Durum Değerlendirmesi mali destekleri de ele alacaktır. Durum Değerlendirmesi çıktılarının tarafların ulusal katkılarındaki mali destek bileşenini de bilgilendirmesi beklenmektedir.

1.3.5. Kyoto Esneklik Mekanizmalarından İşbirliği Yaklaşımlarına: ITMOs, Sürdürülebilir Kalkınma Mekanizması ve Piyasa-Dışı Araçlar

Paris Anlaşması Kyoto Protokolü gibi tarafların ulusal katkılarını gerçekleştirmelerini kolaylaştırıcı bir dizi gönüllü işbirliği aracı oluşturmuştur. Taraflar arasındaki araçların tür ve nitelikleri hakkındaki görüş ayrılıkları nedeniyle Anlaşma metnine müzakerelerin son haftasında dahil edilen bu araçlar, aynı nedenle yeni rejimin belirsizliği en yüksek elementleri olarak kalmıştır. İşbirliği yaklaşımları olarak adlandırılan araçların uygulama kurallarının belirlenmesi çalışması Paris Kurallar Kitabı müzakereleri çerçevesinde sürmektedir.

Anlaşma'nın 6. Maddesi'nde düzenlenen işbirliği yaklaşımları altında üç tür gönüllü araç tanımlanmıştır. Bu araçlardan ilk ikisi Kyoto Protokolü esneklik mekanizmalarıyla benzerlikler taşımaktadır. Emisyon ticareti sistemini andıran ilk araç Madde 6.2 ile 6.3'te tanımlanan "Uluslararası Düzeyde Transfer Edilen Azaltım Çıktıları"dır (Internationally Transferred Mitigation Outcomes/ITMOs). Kyoto Protokolü'nün proje tabanlı Temiz Kalkınma Mekanizması'na (TKM-Clean Development Mechanism/CDM) benzerliği ile dikkat çeken ikinci araç Sürdürülebilir Kalkınma Mekanizması (SKM-Sustainable Development Mechanism/SDM) olarak anılmaktadır. Gelişmekte

olan ülkelerin piyasa tabanlı araçlara karşı tutumu ve Protokol mekanizmalarına dair olumsuz deneyimi sonucunda Anlaşma'ya üçüncü işbirliği yaklaşımı yöntemi olarak piyasa tabanlı olmayan araçlar da eklenmiştir. Gönüllü işbirliği yöntemleri için oluşturulan çerçeve Bali Eylem Planı ile başlatılan müzakere süreci sırasında şekillenmeye başlayan "çeşitli yaklaşımlar" gibi alternatiflere dayanmaktadır. Önceki Konferanslar'da büyük ölçüde şekillenen bu yöntemler Paris Anlaşması'nın ulusal katkılara dayalı rejimine uygun olarak yapılandırılmıştır.

Emisyon ticareti sistemiyle bir ölçüde örtüşen ITMOs, merkezi kontrole tabi olmadan gönüllü taraflar arasında gerçekleştirilen ikili ya da çok taraflı işbirlikleridir. Çeşitli biçimlerde uygulanabilecek bu tür işbirliklerinin katılımcıları devletler olabileceği gibi ulusaltı düzeydeki yönetimler de olabilir. Müzakerelerde ve ilgili kesimlerce yapılan değerlendirmelerde aracın hayata geçirilmesinde piyasalar oluşturulması ya da mevcut emisyon ticareti sistemlerinin birbiriyle bağlanması gibi yöntemler yanında piyasa dışı yöntemler üzerinde de durulmaktadır (Howard, 2017). Merkezsizleşmiş bir işbirliği türü olarak tasarlanan ITMOs yönetimi taraf ülkelerin kendilerince yapılacak olsa da, Paris Anlaşması Taraflar Buluşması (Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement/CMA) tarafından kabul edilecek rehbere uygun olarak işletilecektir. Aracın ulusal katkılara ulaşmak için başvurulması durumunda çevresel bütünlüğü ve saydamlığı güvenceye alacak, sürdürülebilir kalkınmayı destekleyecek şekilde kullanılması gerekmektedir. Daha da önemlisi, taraflar arasında transfer edilen azaltım çıktılarının mükerrer kaydını önlemek için sağlam bir hesaplama sistemi kurulması gereklidir. Paris Anlaşması Kyoto Protokolü'nün baz yılına göre hesaplanmış bir örnek sayısallaştırılmış azaltım yükümlülüklerinden farklı olarak karşılaştırma güçlükleri yaratan çeşitli türlerde katkılardan oluştuğundan, ITMOs transfer birimi olarak seçilecek farklı metriklerin birbirine dönüştürülmesi, transferlerin ulusal katkılarda hesaplanması gibi belirsizliklerin açıklığa kavuşturulması ihtiyacı bulunmaktadır.

6. Madde'nin 4 ila 7. Paragrafları'nda sera gazı emisyonlarının azaltılmasına katkıda bulunmak ve sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek amacıyla düzenlenen araç, tanımı itibariyle TKM'ye benzerlik gösterdiğinden Sürdürülebilir Kalkınma Mekanizması (SKM) olarak da anılmaktadır. ITMOs'un aksine merkezi kontrole tabi olan SKM, CMA yetkisi ve rehberliği altındadır. CMA tarafından oluşturulacak bir organ tarafından yürütülecektir. Yeni mekanizmanın TKM'den en büyük farkı tüm tarafların mekanizma etkinliklerine ev sahipliği yapabilecek ve oluşturulan azaltım çıktılarını ulusal katkıları için kullanabilecek oluşudur. Başka bir deyişle, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler SKM uygulayabilecektir. Diğer taraf mekanizma çıktısını kendi ulusal katkısına ulaşma hesaplaması içinde kullandığında bu çıktı ev sahibi ülke tarafından kullanılamayacaktır. TKM gibi bir azaltım kredisi sistemi olmakla birlikte SKM tekil proje tabanlı etkinliklerle sınırlı değildir. Mekanizma kapsamına emisyon azaltımı sağlayacak benzer türde projeler, sektörel projeler, politika önlemleri, programlar da girebilmektedir. Bunun yanında SKM'nin denkleştirme mekanizması olarak kullanılmasının önüne geçmek için küresel emisyonlarda azaltım sağlaması koşulu getirilmiştir (Howard, 2017). ITMOs azaltım odaklı iken SKM uyumla da bağlantılandırılmıştır. TKM gibi, SKM işlemlerinden elde edilen gelirin bir kısmı en kırılgan gelişmekte olan ülkelerin uyum maliyetlerini karşılamasına yardım için aktarılacaktır.

6. Madde'yle son olarak sürdürülebilir kalkınma için "piyasa tabanlı olmayan yaklaşımlar çerçevesi" tanımlanmıştır. Çerçeve ulusal katkıların uygulanmasına yardımcı olmak üzere Anlaşma'nın azaltım, uyum, finansman ve teknolojik kapasite geliştirme elementlerinin hepsiyle bağlantılı olarak geliştirilebilecek piyasa dışı araçları kapsayabilecektir. Azaltım ve uyum iddiasını yükseltmeye, ulusal katkıların uygulanmasına ve kamu ve özel sektör katılımını arttırmaya destek olması beklenen piyasa dışı araçlar ulusal olduğu kadar uluslararası girişimler düzeyinde de uygulanabilecektir. Anlaşma elementleri, araçları ve kurumları arasında eşgüdüm sağlamaya da elverecek çerçeve bağlamında finansman yaratma yöntemlerinden, teknolojik dönüşüme, iklim eyleminin yan faydalarının kredilendirilmesinden, sonuç bazlı ödemelere kadar çok çeşitli uygulama alternatifleri ele alınmaktadır (Howard, 2017: 190).

1.3.6. İklim Değişikliğinin Etkileriyle Bağlantılı Kayıp ve Zararlar

Paris Anlaşması'nın ayırt edici özelliği, iklim değişikliğinin kaynakları ve etkileri ile mücadele yolları hakkındaki güncel kavrayışı yenilenen rejimin içinde kurumsallaştırmasıdır. Dolayısıyla hem 1990'lardan bu yana ilerleyen iklim biliminin bulgularının hem de rejim içinde ve etrafında gelişen yeni kavramlarla ve anlayışlarla değişen iklim politikası dinamiklerinin yönlendirdiği yeni yaklaşımlar küresel işbirliğinin yeni yapısı içine konulmuştur. Bunu da, ağırlıklı olarak rejimin evrimi içinde ortaya çıkmış eylem alanlarını, kurallarını ve kurumlarını Anlaşma'nın bütünlüğü içine alarak gerçekleştirmiştir. Bu yaklaşımlardan biri de iklim değişikliğiyle bağlantılı kayıp ve zararlar konusudur.

Bu bağlamda Paris Anlaşması Sözleşme altında Taraflar Konferansı kararıyla Uyum Çerçevesi içinde oluşturulmuş olan "Varşova Uluslararası Kayıp ve Zarar Mekanizması"nı[18] uluslararası anlaşmayla düzenleyerek rejim içindeki yerini sağlamlaştırmıştır. Dahası, Anlaşma kayıp ve zararı uyumdan ayrı olarak 8. Maddesi'nde kendi başına bir iklim eylem alanı olarak düzenlemiştir. Kayıp ve zararın Anlaşma'da ayrıca ele alınması özellikle iklim değişikliğinin olumsuz etkilerine karşı en kırılgan en az gelişmiş ülkeler ve küçük ada devletlerinin ısrarlı çabası ve gelişmekte olan ülkeler grubunun desteğiyle gerçekleşebilmiştir. Başta ABD olmak üzere gelişmiş ülkelerin karşı çıktıkları bu düzenleme 1/CP.21 sayılı kararda yer verilen bir hükümle mümkün olabilmiştir. Taraflar bu kararla 8. Madde'nin hukuki sorumluluk ve tazminat konusu edilemeyeceğini hükme bağlamıştır.

Anlaşma kayıp ve zararı uluslararası anlaşma hükmü statüsüne yükseltmiş olmakla birlikte 8. Madde, 2014'te Varşova Uluslararası Kayıp ve Zarar Mekanizması'nı kuran kararın üstüne köklü bir ilerleme getirmemiştir. Büyük ölçüde kurumsal yapıyla ilgili olan hükümlerin getirdiği bir değişiklik CMA'nın yetki ve rehberliği altına alınmasıdır. CMA'nın belirleyeceği şekilde iyileştirilip güçlendirilecek olan Mekanizma böylece süreklilik kazanmıştır. Mekanizma'nın rejim içi ve dışı mekanizmalarla işbirliği yapması öngörülmüştür.

[18] Decision 2/CP.19 Warsaw international mechanism for loss and damage associated with climate change impacts, FCCC/CP/2013/10/Add.1, https://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a01.pdf

Madde 8.1 aşırı hava olayları, tedricen gelişen olaylar gibi iklim değişikliğinin olumsuz etkileriyle bağlantılı kayıp ve zararların öneminin farkında olduğunu belirtip kayıp ve zarar riskini azaltmada sürdürülebilir kalkınmanın rolüne işaret etmektedir. Kayıp ve zararları Anlaşma'nın amaçları arasında da sayılan küresel sürdürülebilir kalkınma gündemiyle ilişkilendiren Madde 8.1'in kalıcı ve geri döndürülemez kayıp ve zararlardan ziyade kayıp ve zarar risklerini azaltmaya odaklandığı görülmektedir. Anlaşma kayıp ve zararlar için taraflara yalnızca işbirliği ve kolaylaştırıcılık çerçevesinde yumuşak ödevler getirmiştir. Taraflar işbirliği ve kolaylaştırıcılık esasına dayalı olarak Varşova Mekanizması dahil çeşitli kanallardan kayıp ve zararlarla ilgili kavrayış, eylem ve desteği geliştireceklerdir. Madde kavrayış, eylem ve destek çalışmalarının listedekilerle sınırlı olmamakla birlikte erken uyarı sistemleri, acil durum hazırlığı, tedricen gelişen olaylar, kalıcı ve geri döndürülemez kayıp ve zararlara yol açan olaylar, risk değerlendirme ve risk yönetimi, risk güvencesi, risk havuzu oluşturulması gibi sigorta önlemleri, ekonomik olmayan kayıplar, toplulukların, ekosistemlerin ve geçim alanlarının dirençliliği alanlarında yürütülmesini öngörmüştür.

Bu hükümden de anlaşılacağı gibi Anlaşma, kayıp ve zararlarla uyum önlemlerini hala birlikte ele almakta, kayıp ve zararların önlenmesinden ziyade risklerin azaltılmasını ve sigorta gibi yöntemlerle telafisini öngörmektedir. İklim finansmanının azaltım ve uyum arasında dengeli dağıtılacağını belirten Anlaşma, kayıp ve zararlar için ayrı bir finansman kanalı oluşturmamıştır. Varşova Kayıp ve Zarar Mekanizması'nı kuran kararda kayıp ve zararlarla ilgili yapılacak çalışmalar arasında finansman da sayılmışken, Anlaşma ve ilgili Paris Taraflar Konferansı kararında finansmana yer verilmemiştir. Rejimin mali mekanizmasıyla ilişkisi kurulmayan kayıp ve zararların uyum finansmanı çerçevesinde değerlendirilmeye devam edeceği öngörülmektedir (Taub ve ark., 2016). Fakat kayıp zararla ilgili eylemlerin Yeşil İklim Fonu desteklerinden yararlanabilme olasılığı belirsizliğini korumaktadır (Siegele, 2017). Gerek rejim içinde gerekse diğer uluslararası platformlardaki değerlendirme ve girişimler kayıp zarar finansmanını çoğunlukla piyasa araçları ekseninde ve ağırlıkla da sigorta merkezli olarak ele almaktadır (Gewirtzman ve ark., 2018). 1/CP.21 sayılı Paris kararı Mekanizma'nın yürütme komitesine (ExCom) bir risk transferi takas odası (risk transfer clearing house) kurma görevi vermiştir.

Bu doğrultuda 23. Taraflar Konferansı'nda "Fiji Risk Transferi Takas Odası" oluşturulmuştur. Rejim dışında kayıp ve zararlara yönelik işbirliği girişimleri arasında 2015'te Almanya başkanlığı sırasında G7 ülkelerinin başlattığı risk güvencesi sistemi olan InsuResilience Girişimi anılabilir. 2017'de Almanya'nın dönem başkanlığında G20 ülkelerinin kurulmasına destek verdikleri InsuResilience 2017 Fiji-Bonn Konferansı sırasında G20 ve V40 ülkeleri arasındaki işbirliği, sivil toplum, uluslararası kuruluşlar, özel sektör ve akademisyenlerin katılımıyla başlatılmıştır.[19] Fransa Cumhurbaşkanı Macron'un davetiyle 2017'de toplanan Tek Gezegen Zirvesi sırasında da sigorta destek programları ilan edilmiştir. Gelişmekte olan ülkelerin kayıp zarar finansmanı konusunun, yan organların sürekli gündemleri içine alınması yönündeki talepleri sonucunda 23. Taraflar Konferansı kararıyla Suva Uzman Diyaloğu oluşturulmuştur. Finansman Diyaloğun görevleri arasında sayılmış olmakla birlikte, Diyaloğun yetki çerçevesi siyasal süreci etkilemeye yeterli

[19] Girişim hakkında bilgi için bkz. InsuResilience-Global Partnership for Climate and Disaster Risk Finance and Insurance Solutions, https://unfccc.int/news/insuresilience-to-provide-the-poor-with-more-financial-protection-against-climate-risks; https://www.insuresilience.org/about.

değildir.[20] Kayıp ve zarar iklim değişikliğinin yalnızca fiziksel etkileriyle değil nüfus hareketleri, göçler, zorunlu yer değiştirme gibi toplumsal sonuçlarıyla da ilgilidir. 1/CP.21 kararı Mekanizma yürütme komitesine iklim değişikliği bağlantılı yer değiştirme konusunu ele almak, yer değiştirmelerin önlenmesi ve en aza indirilmesi için bütünleşik yaklaşımlar geliştirmek üzere bir görev gücü kurma sorumluluğu vermiştir. 23. Taraflar Konferansı'nda kurulan bu görev gücü ilgili tarafların çabalarına karşın mali önlemleri içermeyecek şekilde yalnızca değerlendirme yapmakla görevlendirilmiştir.[21]

1.3.7. Teknoloji

Teknoloji, iklim değişikliği ve etkileriyle mücadelede merkezi bir role sahip olduğu kadar; küresel iklim politikasındaki ilerleme de teknolojik gelişmeleri sürüklemektedir. Paris Anlaşması iklim eyleminin teknoloji geliştirme ve teknoloji transferi bileşenini ayrı bir maddede düzenleyerek Sözleşme altında ilerleyen kurumsal yapılanmayı ve bu yapının dayandığı yeni anlayışı diğer bileşenlerle ilişkisini de kurarak kendi kurumsal çerçevesi içine katmıştır. Teknoloji geliştirme ve teknoloji transferi bağlamında varolan işbirliği süreç ve yapılarını koruyan Paris Anlaşması'nın üç önemli yeniliği söz konusudur.

Bunlardan ilki, teknoloji geliştirme ve transferinin azaltım yanında uyumla da ilişkilendirilmesidir.

Cancun Anlaşmaları'yla şekillenen teknoloji desteğinin hem azaltım hem de uyum ve dirençlilik önlemlerini kapsadığı yolundaki perspektif Anlaşma'nın 10. Maddesi'nde anılan "uzun dönemli teknoloji vizyonu"yla rejimin yeni işbirliği yapısı içinde yerleşikleşmiştir.

İkincisi, teknoloji desteğinin iklim finansmanı desteğiyle bağlantılandırılmasıdır.

Teknolojik yeniliğin desteklenmesi gereğini vurgulayan Anlaşma, yenilik ve özellikle de teknoloji geliştirme döngüsünün ilk aşamalarının Teknoloji Mekanizması ve Mali mekanizma da dahil finansman araçlarıyla desteklenmesini öngörmektedir.

Üçüncü olarak, Anlaşma'nın en büyük farkı ise kurulan Teknoloji Çerçevesi'dir.

Teknoloji Çerçevesi, Paris Anlaşması uzun dönemli teknoloji vizyonunu gerçekleştirmek için Cancun Anlaşmaları'yla oluşturulmuş olan Teknoloji Mekanizması'nın uygulamalarına rehberlik etmek, teknoloji geliştirme ve transferini iyileştirmek üzere kurulmuştur. 1/CP.21 sayılı karar da Çerçeve'nin taraf ülkelerin teknolojik ihtiyaç analizleri yapmasına, bu analizlerin bulgularının uygulanmasına ve finansmanına destek olacağını belirtmektedir. Böylece karar, teknoloji ve finansman bileşenleri arasında Anlaşmayla kurulan ilişkinin yaşama geçirileceği yollardan birini de tanımlamıştır (de Coninck & Sagar, 2017).

1.3.8. Kapasite Geliştirme

Gelişmekte olan ülkelerin iklim değişikliği ve etkileriyle mücadele kapasitelerinin güçlendirilmesi, Sözleşme ve Kyoto Protokolü gereklerini yerine getirmelerinin desteklenmesi bağlamında rejim içinde başından bu yana çok önemli bir yer tutan ve fakat yeterli siyasal ilgiyi görmeyen kapasite oluşturma bileşeni Paris Anlaşması ile bir ölçüde iyileştirilmiştir. Anlaşma'nın gerek uygulama gerekse izlemeye dönük bileşenlerinin tümüne kapasite geliştirme boyutu eklenmiştir. Paris Anlaşması kapsamında

[20] Suva Expert Dialogue, https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/loss-and-damage-ld/workshops-meetings/suva-expert-dialogue; Report of the Suva Expert Dialogue https://unfccc.int/sites/default/files/resource/010818%20REPORT%20OF%20THE%20SUVA%20EXPERT%20DIALOGUE.pdf.

[21] Task Force on Displacement, https://unfccc.int/wim-excom/sub-groups/TFD.

Sözleşme ve Protokol'den farklı olarak en az gelişmiş ülkeler dahil tüm taraflar sundukları ulusal katkıları uygulama sorumluluğuna sahip olduğundan ayrıca bazı esnekliklerle birlikte şeffaflık ve uygunluk değerlendirmesine tabi olduklarından, gelişmekte olan ülkelerden büyük bir çoğunluğunun planlama, emisyon hesaplama, izleme ve raporlama kapasitelerinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Bu gereklilik dolayısıyla kapasite oluşturma Anlaşma'nın 13. Madde'sinde oldukça ayrıntılı biçimde ele alınmış, ilgisi ölçüsünde diğer maddelerde kapasite geliştirme sorumluluklarına yer verilmiş ve ayrıca 1/CP.21 sayılı kararla kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Kararla Paris Kapasite Geliştirme Komitesi kurularak, Sözleşme altındaki kapasite geliştirme eylemlerinin tutarlılığının ve eşgüdümünün sağlanmasıyla görevlendirilmiştir. Mevcut kurumsal süreçleri ortadan kaldırmayan Komite'nin Paris Anlaşması'yla kurumsal bağı belirsizdir. Paris kararı gelişmekte olan ülkelerin güçlendirilmiş şeffaflık çerçevesine uyum ve uygunluk güçlüklerini de dikkate alarak ayrıca Şeffaflık İçin Kapasite Geliştirme Girişimi (Capacity-Building Initiative for Transparency /CBIT) oluşturmuştur.[22]

1.3.9. Güçlendirilmiş Şeffaflık Çerçevesi

Paris Anlaşması ile gönüllü ulusal katkıların sürükleyiciliğine dayandırılmış bir uluslararası işbirliği çerçevesi olarak yapılandırılan yeni iklim rejiminin en önemli özelliği, daha güçlü ve kapsamlı bir izleme sistemine sahip olmasıdır. Tarafların kendileri tarafından ulusal düzeyde belirlenerek kendi hukuksal düzenlemeleri içinde uygulanan ulusal katkılar ortak kurallara göre yürütülecek bir uluslararası izleme sistemine tabi olacaktır. Kyoto Protokolü gibi soruna özgü zorlayıcı yöntemlerle desteklenmiş bir uygunluk mekanizmasına sahip olmayan Paris Anlaşması, üzerine kurulduğu liberal anlayışın ürünü olarak hem etkili bir uygulama sistemi kurabilmek hem de taraflar arasında ulusal katkılarını uygulayacaklarına dair güveni tesis edebilmek amacıyla güçlendirilmiş bir izleme sistemi kurmuştur. Tarafların kapsamlı bilgi sunma, raporlama, bildirim ve teknik inceleme yükümlülüklerine tabi oldukları yeni izleme ve gözden geçirme mekanizması kendisine atfedilen işlevin göstergesi olarak hesap verebilirlik çağrışımı da yapacak şekilde *Şeffaflık Çerçevesi* (*Transparency Framework)* olarak adlandırılmıştır.

Anlaşma'nın 13. Madde'sinde düzenlenen Şeffaflık Çerçevesi taraflara bağlayıcı işleyiş yükümlülükleri (obligation of conduct) getirmiştir. Madde 13.1 ile kurulan Güçlendirilmiş Şeffaflık Çerçevesi (Enhanced Transparency Framework) Sözleşme ve Protokol ile oluşturulan ve zaman içinde genişletilen izleme ve gözden geçirme sistemine göre oldukça kapsamlıdır. Şeffaflık çerçevesi hem azaltım ve uyum eylemlerini hem de finansman, teknoloji ve kapasite geliştirme dahil destekleri kapsamaktadır. Gelişmiş ülkeler verdikleri mali, teknoloji transferi ve kapasite geliştirme desteklerini bildirmekle yükümlüdür. Gelişmekte olan ülkelerin ihtiyaç duydukları ve aldıkları destekleri bildirmeleri ödevi bağlayıcı olarak düzenlenmemiştir. Madde gelişmekte olan ülkelere sağlanan Şeffaflık Çerçevesinin uygulanması ve kapasite geliştirme desteğini de içermektedir (Winkler, 2017). Şeffaflık Çerçevesi farklılaştırma açısından da Sözleşmeden ayrılmıştır. Ne tam anlamıyla farklılaştırılmış ne de tüm taraflar için ortak (aynı olan) bir izleme yapısı kurulmuştur. Yalnızca kapasite yetersizliği nedeniyle Şeffaflık Çerçevesini uygulamada esnekliğe ihtiyacı olan taraflara kolaylık sağlayan bir esneklik benimsenmiştir. Çin'in egemenlik kaygılarıyla diğer bazı gelişmekte olan ülkelerin yaratacağı yük nedeniyle istekli olmaması

[22] https://www.thegef.org/topics/capacity-building-initiative-transparency-cbit.

yüzünden gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için ortak raporlama formatı kabul görmemiştir. Şeffaflık Çerçevesi CMA tarafından kabul edilecek ortak modalite, prosedür ve rehberler uyarınca yürütülecektir. Şeffaflık çerçevesinin uygulanmasında cezalandırıcı ve karışmacı değil kolaylaştırıcı bir yaklaşım izlenecektir.

Sözleşme'nin şeffaflık sistemini benimseyen yeni Şeffaflık Çerçevesi aslında büyük ölçüde Cancun Anlaşmaları ve sonraki COP kararlarıyla olgunlaştırılan MRV (Monitoring, Reporting, and Verification/İzleme, Raporlama ve Doğrulama) deneyimi üzerine kurulmuştur. Böyle olmakla birlikte gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ödevlerini birbirine yaklaştıran yeniden bir yapılandırma söz konusudur. Paris Anlaşması şeffaflık çerçevesine göre tüm taraf ülkeler iki yılda bir emisyon envanterleri ile ulusal katkılarındaki azaltım eylemlerinin uygulanma ve ulaşılmasındaki ilerlemeye dair bilgileri içeren iki yıllık raporlarını sunacaktır. Sözleşme kapsamında sunulan ulusal bildirimler devam etmektedir. Taraflar iklim değişikliğinin etkileri ve uyum hakkındaki bilgileri de ayrı uyum bildirimleri ya da ulusal bildirimlerle birlikte sunabilecektir. Tüm tarafların emisyon envanterleri ve ulusal katkıların uygulanmasına dair iki yıllık raporlar ile gelişmiş ülkelerin destekleri bildirdiği raporlar Teknik Uzman Değerlendirmesi'ne (Technical Expert Review/TER) tabidir. Böylece Cancun Anlaşmaları altında gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin raporları için kurulan iki ayrı değerlendirme süreci ortaklaştırılmıştır. Taraflar ayrıca raporlama yükümlülükleri çerçevesinde kolaylaştırıcı çok taraflı değerlendirme sürecine katılacaktır.

Şeffaflık çerçevesi altında gerçekleştirilecek raporlama ve bildirimler tek tek ülkelerin ulusal katkılarının izlenmesi işlevinin yanında ilki 2023 yılında yapılacak Küresel Durum Değerlendirmesi'ne de girdi oluşturacaktır.

1.3.10. Uygulama ve Uygunluk

Paris Anlaşması'yla tarafların Anlaşma hükümlerini uygulamasını kolaylaştırmak ve uygunluklarını desteklemek üzere bir uygunluk mekanizması oluşturulmuştur. Adından da anlaşılacağı gibi mekanizmanın amacı Anlaşma'ya uymanın kolaylaştırılmasıdır. Bu amaçla, uzmanlardan oluşan, kolaylaştırıcılık işlevine sahip, şeffaf, cezalandırıcı ve tehditkar olmayan biçimde işleyecek bir Uygulama ve Uygunluk Komitesi kurulmuştur. Komite ayrıca sürecin tüm aşamalarında tarafların göreli ulusal yeterliklerine ve koşullarına özel önem gösterecektir. Uygulama ve uygunluk mekanizmasının nasıl harekete geçirileceği, Komitenin oluşumu, işleyişi ve kararlarının sonuçları hakkındaki müzakereler devam etmektedir.

1.3.11. Küresel Durum Değerlendirmesi

Daha önce de belirtildiği gibi Paris Anlaşması, amaç maddesinde tanımlanan uzun dönemli sıcaklık artış hedefi ile bu hedefi destekleyici diğer hedeflere ulaşmayı sağlamak üzere, iklim eyleminin iddiasını yükseltecek bir ilerleme mekanizmasına dayanmaktadır. Bu mekanizmanın merkezinde de 15. Madde'de düzenlenen ve beş yılık aralıklarla gerçekleştirilecek Küresel Durum Değerlendirmesi bulunmaktadır. Anlaşma'ya göre ilki 2023 yılında yapılacak olan beş yıllık Küresel Durum Değerlendirmeleri Anlaşma'nın Sözleşme'nin uygulanmasını güçlendirme gayesi ve 2. Madde'de tanımlanan uzun dönemli amaçlara ulaşma yolunda taraflarca gösterilen müşterek ilerlemeyi ölçmek üzere uygulamanın değerlendirilmesi işlevini yerine getirecektir. Kapsayıcı ve kolaylaştırıcı bir şekilde işleyecek olan Değerlendirme azaltım; uyum; finansman, teknoloji ve kapasite geliştirmeyi de içeren uygulama desteklerine ilişkin hükümlerin uygulanmasında gelinen aşamayı eşitlik ve en iyi bilimsel bilgi ışığında ele alacaktır. Değerlendirme'nin amacı iklim eylemine dönük uluslararası işbirliğinin sağlamlaştırılmasının ötesinde tarafların ulusal düzeyde belirledikleri azaltım eylem ve desteklerini güçlendirme ve güncelleme süreçlerine girdi sağlamaktır. Başka bir deyişle, ulusal katkıların güncellenme ya da yenilenme dönemlerinin hemen öncesinde gerçekleştirilecek olan Değerlendirme'nin Anlaşma'nın amaçları doğrultusunda sağlanan müşterek ilerlemeyi ve ihtiyaçları ortaya koyması beklenen çıktıları, taraflarca ulusal katkılarını gözden geçirme sürecinde dikkate alınacaktır. Bu anlamda, Değerlendirme süreci tek tek tarafların ulusal katkılarını uygulamada sağladıkları ilerlemeyi değil, Anlaşma hedefleri doğrultusundaki müşterek ilerlemeyi ortaya koymayı amaçlamaktadır. İlgili maddelerin irdelenmesi sırasında belirtildiği gibi, Anlaşma Küresel Durum Değerlendirmesi'ni iklim eylemi ve desteği ile rejimin işleyişinin ortak kesen bir bileşeni olarak tasarlamıştır. Dolayısıyla azaltım, uyum, finansman, teknoloji, kapasite geliştirme ve şeffaflıkla ilgili hükümler taraflara değerlendirmeye taban oluşturacak görevler yüklemektedir. Anlaşma kapsamında taraflarca sunulacak ulusal katkıların uygulanması ve sağladıkları desteklere ilişkin raporlar Değerlendirme sürecinin en temel girdisini oluşturmaktadır.

Görüldüğü gibi, taraflar için bağlayıcı azaltım yükümlülükleri yaratmayan, yaptırımlarla desteklenmiş bir uygunluk mekanizması içermeyen, ağırlıklı olarak Sözleşme altında şekillenmiş mevcut raporlama süreç ve pratiklerini dönüştürerek daha güçlü biçimde uygulanmasına dayanan Paris Anlaşması hukuksal açıdan oldukça esnek bir yapıya sahiptir. Anlaşma küresel siyasetteki gücünü iklim değişikliğine karşı mücadelenin kural bazlı bir çoktaraflı işbirliği rejimi çerçevesinde sürdürme kararlılığının ürünü olmasından almaktadır. Anlaşma'nın normatif etkisi ve uygulamayı yönlendirici gücü ise sıcaklık artışının 2°C'nin oldukça altında ve mümkünse 1,5°C'de tutulması yolundaki uzun dönemli amacından kaynaklanmaktadır. Sıcaklık artışının sınırlandırılmasına dönük bu sayısal hedef emisyonların en kısa sürede tepe noktaya ulaşıp ardından hızla azaltılarak bu yüzyılın ikinci yarısında net sıfır emisyon düzeyine gelinmesini öngören ek gerekçelerle pekiştirilmiştir.

Bu yanıyla Anlaşma henüz karbon çağının sonunu ilan etmese de, "karbonsuzlaşma"nın kaçınılmazlığını teslim etmiştir. Bu açıdan küresel dönüşümün yönü hakkında üzerinde müşterek olarak uzlaşılmış bir vizyon sunmaktadır. Her ne kadar uygulama hükümlerine yansıması sınırlı kalsa da 1,5°C hedefiyle karbonsuzlaşma yönündeki dönüşüm sürecini iklim adaleti perspektifiyle ilişkilendirmiştir. Anlaşma'nın amaç tanımı iklim değişikliği önlemlerinin güçlendirilmesi yönündeki toplumsal taleplere sağlam bir hukuksal dayanak sunmaktadır.

2. PARİS SONRASI İKLİM MÜZAKERELERİ GÜNDEMİ

İklim değişikliğine karşı uluslararası işbirliğini yeni kurallar ve uzun dönemli sıcaklık artışı hedefi doğrultusunda yeni bir yörüngeye oturtan Paris Anlaşması, küresel iklim politikasında önemli bir dönemecin geçilmesini sağlamıştır. Fakat Anlaşmayı kabul eden 1/CP.21 sayılı kararda da belirtildiği üzere, sunulan ulusal katkılarda ilan edilen azaltım hedefleri Anlaşma'nın amacına ulaşmak açısından yetersizdir. Ayrıca, Anlaşma hükümlerinin uygulamaya geçirilebilmesi için ayrıntılı yürütme kuralların oluşturulması gerekmektedir. Bunun yanında Anlaşma müzakerelerini başlatan Durban Kararı ile COP21 Kararı gereğince 2020 öncesi azaltım ve finansman desteği eylemlerinde de ilerleme sağlanması gerekmektedir. Anlaşma'nın kabulünden sonra uluslararası müzakereler COP21 kararıyla oluşturulan plan çerçevesinde 24. Taraflar Konferansı'nda (COP24) sonuçlandırılmak üzere bu üç alana odaklanmıştır. Dolayısıyla Aralık 2018'de Polonya'da gerçekleştirilecek 24. Taraflar Konferansı Anlaşma'nın uygulama kurallarının belirlenmesi ve ulusal katkılarda bildirilen hedeflerin yükseltilmesine zemin oluşturması bakımından büyük bir önem taşımaktadır.

2.1. Paris Kurallar Kitabı Müzakereleri

İklim değişikliğine karşı küresel ortak eylemin genel çerçevesini, amaçlarını, uygulama araçlarını, tarafların sorumluluklarını belirleyen Paris Anlaşması, uygulamayla ilgili kuralları daha sonra oluşturulmak üzere en üst karar organı olan CMA'ya bırakmıştır. Bu çerçevede 1/CP.21 sayılı kararla Anlaşma'nın yürürlüğe girerek Taraflar Buluşması'nın toplanmasına kadar geçecek sürede ilgili uygulama kurallarının hazırlıklarını yürütmek üzere Paris Anlaşması Geçici Çalışma Grubu (Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement/APA) oluşturulmuştur. Aynı kararla bazı başlıklardaki hazırlıklar için Sözleşme'nin sürekli yan organları da yetkilendirilmiştir. Karar kurallar kitabının Anlaşma'nın uygulanmaya başlanacağı 2020 öncesinde tamamlanmış olmasını sağlamak üzere ilgili hazırlık müzakerelerinin 24. Taraflar Konferansı'nda sonuçlandırılmasını öngörmüştür. Anlaşma'nın çok kısa bir süre içinde kurallar kitabı müzakereleri başlamadan yürürlüğe girmesi üzerine, 2016'da Marakeş'te toplanan ilk Paris Anlaşması Taraflar Buluşması (CMA1) kuralları görüşerek kabul etmek üzere ertelenmiştir. 2016'da Marakeş'te başlatılan uygulama kuralları müzakereleri Paris Çalışma Planı çerçevesinde APA, Uygulama Yardımcı Organı (Subsidiary Body for Implementation/SBI) ve Bilimsel ve Teknolojik Danışma Yardımcı Organı (Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice/SBSTA) altında sürmektedir. Müzakereler, Paris Anlaşması'na taraf olmayan Sözleşme tarafı ülkelerin kurallar kitabının oluşturulması sürecine katılabilmesini sağlamak adına halihazırda yürürlükte olan Anlaşma'nın Taraflar Buluşması altında değil, yan organlar kapsamında yürütülmektedir.

Uygulama kuralları Anlaşma'nın tümünü kapsamakla birlikte müzakereler Paris Çalışma Programı çerçevesinde azaltım; piyasa ve piyasa dışı araçları içeren gönüllü işbirliği mekanizmaları (6. Madde); uyum; finansman, teknoloji, kapasite geliştirme; şeffaflık çerçevesi; uygulama ve uygunluk; Küresel Durum Değerlendirmesi başlıkları altında gerçekleştirilmektedir. Ne var ki, müzakereler gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında özellikle ulusal katkıların içeriği, katkıların ortak zaman çerçevesi adı verilen yenilenme dönemleri (common timeframes), iklim finansmanı bildirimlerinin içeriği ve zamanlaması, izleme ve

raporlama süreçleri, uygunluk mekanizmasının işleyişi hakkındaki görüş ayrılıkları nedeniyle oldukça yavaş ilerlemektedir. Müzakerelerdeki güçlüklerin başında Paris Anlaşması'yla yeniden biçimlenen farklılaştırma ilkesinin uygulama kurallarına yansıtılmasındaki görüş ayrılıkları gelmektedir. Tarafların Paris'te bir anlaşmaya varılabilmesi adına yumuşattıkları yerleşik tutumlarına geri dönmeleri kurallar kitabı müzakerelerini Anlaşma müzakere sürecinin kendisi kadar çetrefilli hale getirmiştir. Vaat ve gözden geçirme yaklaşımı üzerine kurulan yeni rejimin beklendiği gibi etkili biçimde işlemeyebilmesi, iddia yükseltme mekanizmasının ulusal katkıları Anlaşma'nın uzun dönemli amaçlarıyla uyumlu hale getirmeye hizmet edebilmesi uygulama kurallarının niteliğine bağlıdır.

Bu bağlamda, ulusal katkıların anlaşılabilirlik ve karşılaştırılabilirliğini artıracak bilgiler, uygulamanın tam anlamıyla raporlanarak ilerlemenin izlenebilmesini sağlayacak güçlendirilmiş şeffaflık çerçevesi ile Küresel Durum Değerlendirmesi'nin girdileri, işleyişi ve çıktılarının nasıl değerlendirileceği hakkındaki müzakere başlıklarında Anlaşma'yla arzulanan güçlendirilmiş yapıyı destekleyecek sonuca varılabilmesi büyük önem taşımaktadır. Hatırlanacağı gibi Kyoto Protokolü uzun süren kural kitabı müzakereleri sırasında Rusya gibi bazı ülkelerin taraf olmasını sağlayabilmek adına zayıflatılmış ve "light Kyoto" (Kyoto-lit) olarak adlandırılmıştır. ABD'nin çekilme kararı liderliğini yaptığı güçlendirilmiş şeffaflık çerçevesi kuralları, ulusal katkıların yükseltilmesi sürecine dair kurallar hakkındaki müzakerelerin geleceği hakkındaki kaygıları artırmıştır. Bu anlamda beklendiği gibi "Paris Sonrası" Paris Konferansı'ndan daha önemli hale gelmiştir (Victor, 2016).

2.2. 2020 Öncesi Eylemi Güçlendirme

Paris Anlaşması ve ulusal katkılar 2020'den itibaren uygulanacak olmakla birlikte, 2020 öncesi iklim önlemlerinin kararlılığının artırılması Anlaşma amaç ve hedeflerine ulaşılması ve taraflar arasında uluslararası işbirliğine güvenin pekiştirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Aslında Anlaşma müzakerelerinin çerçevesini belirleyen Durban ve Doha kararları, biri 2020 sonrası yeni anlaşma diğeri de 2020 öncesi kararlılığı artırmaya dönük iki süreç öngörmüştür. Ne var ki, özellikle gelişmiş ülke taraflarının bu yöndeki eğilimi dolayısıyla izleyen dönemde müzakereler ağırlıklı olarak Paris Anlaşması hazırlıklarına odaklanmıştır. Gelişmekte olan ülkeler aralıklarla gündeme getirseler de 2020 öncesi kararlılık konusu anlaşma müzakereleriyle aynı ağırlığa erişememiştir. Paris 1/CP.21 kararı Durban ve Doha kararları doğrultusunda Anlaşma yanında 2020 öncesi döneme ilişkin düzenlemeler yapmış olsa da, kararın bu kısmı geri planda kalmıştır. Bu dengesizlik 2017'de Bonn'da toplanan 23. Taraflar Konferansı'nda gelişmekte olan ülkelerin ısrarıyla giderilmiş ve 2020 öncesine ilişkin ayrıntılı bir çalışma takvimi oluşturulmuştur. 2020 öncesi eylemin odağında azaltım ve iklim finansmanı hedefleri bulunmaktadır. Azaltım eylemleri Kyoto Protokolü 2. Yükümlülük Dönemi ile Kopenhag-Cancun Konferansları'nda ilan edilen azaltım hedefleri çerçevesinde iki kanaldan yürütülmektedir. İklim Finansmanı ise 2020'ye kadar 100 milyar dolar tutarındaki uzun dönemli iklim finansmanı hedefine ulaşılmasını öngörmektedir.

TALANOA
SPACE
UNITING
FOR CLIMATE ACTION

Uygulama İçin Fiji Momentumu (Fiji Momentum for Implementation) başlıklı 23. Taraflar Konferansı kararı ile 2020 öncesi uygulama ve kararlılığın güçlendirilmesi adına azaltım ve finansman eylemlerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Kararla, Sekretarya ile COP başkanlığına Kyoto Protokolü 2. Yükümlülük Dönemi'nin yürürlüğe girebilmesi için taraflara Doha Değişikliği'ni onaylamaları yönünde çağrı gönderilmesi görevi verilmiş, taraflardan Mayıs 2018'e kadar Paris kararı gereğince 2020 öncesi eylemlerine dair ilerleme raporu sunmaları istenmiştir. Ayrıca, 2020 öncesi eylemin 2018 Kolaylaştırıcı Diyalog (Talanoa Diyalogu) kapsamına alınması ve 2019'da 2020 öncesi eylemle ilgili bir değerlendirme oturumu düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. Böylece 2020 öncesi eylemin önemi vurgulanarak görünürlüğü artırılmıştır.

2.3. IPCC 1,5 Derece Raporu

Paris Anlaşması'nın küresel iklim eylemini yönlendirici normatif gücünü arzulanan bir amaç olarak ifade edilmiş olsa da 1,5°C hedefinden aldığı söylenebilir. Hukuksal açıdan 2°C hedefine göre daha zayıf formüle edilmiş olan sıcaklık artışının 1,5°C'de tutulması yönünde çaba harcanması hedefi Paris Anlaşması'nın iklim adaleti nosyonunun somut ifadesini bulduğu en önemli hükmüdür (Rajamani & Werksman, 2018). Başta en kırılgan küçük ada devletleri ve en az gelişmiş ülkeler olmak üzere gelişmekte olan ülkelerin çabalarıyla Anlaşma'nın uzun dönemli amaçları arasına alınan hedef küresel iklim politikasına iklim adaleti eksenli bir çerçeve kazandırmıştır. Hukuksal formülasyonu nedeniyle Anlaşma'nın uygulamaya dönük hükümleri üzerindeki etkisi sınırlı kalsa da, 1,5 °C hedefi IPCC'nin bu konuda bir özel rapor hazırlamaya davet edildiği 1/CP.21 sayılı kararla rejim içinde kurumsallaşmıştır. IPCC'nin '1,5 Derece Özel Raporu' tarafların Anlaşma amacına dönük ortak çabalarındaki ilerlemenin değerlendirilerek yeni ulusal katkılara bilgi sağlayacak ve 2018 Kolaylaştırıcı Diyalogu'nun da girdilerinden birini oluşturacaktır.

IPCC'nin 1,5°C'lik küresel ısınmanın etkileri ile bağlantılı sera gazı emisyon patikalarını değerlendiren Özel Raporu Ekim 2018'de açıklanmıştır. 1,5°C hedefini Anlaşma'nın sürdürülebilir kalkınma ve yoksullukla mücadele çerçevesi içinde ele alan rapor, 1,5°C hedefiyle uyumlu azaltım patikaları, 1,5°C ısınmanın insani ve doğal sistemler üzerindeki etkileri ve iklim değişikliği tehdidine karşı küresel önlemlerin uygulanması ve güçlendirilmesi seçeneklerini değerlendirmektedir.[23] Anlaşma'nın 2°C hedefiyle birlikte IPCC 6. Değerlendirme Raporu'na da temel oluşturan 1,5°C hedefi uluslararası politikada kararlılığı artırma etkisine sahip bir yönlendiricilik edinmiştir.

2.4. Küresel İklim Politikasında Çok Taraflı Diyalog Süreci: Talanoa Diyalogu

Küresel iklim değişikliğine karşı mücadelenin Sözleşme uygulamasını güçlendirerek sürdürülmesini amaçlayan Paris Anlaşması, müşterek eylemin ve tek tek tarafların ulusal katkılarının zaman içinde uzun dönemli sıcaklık artış hedefinin gerektirdiği emisyon azaltım oranlarına uygun hale getirilmek üzere yükseltildiği, tedrici bir ilerleme sistemi kurmuştur. Bu ilerleme, beş yıllık aralıklarla gerçekleştirilecek Küresel Durum Değerlendirmesi çıktıları tarafından yönlendirilecektir. Ulusal katkılardaki azaltım vaatlerinin Anlaşma'nın 1,5 ve 2 °C

[23] Raporun planlanan içeriği hakkında bkz. http://ipcc.ch/meetings/session44/l2_adopted_outline_sr15.pdf

hedeflerine ulaşmak için gerekli emisyon azaltım oranları karşısındaki yetersizliğini teslim eden taraflar, 1/CP.21 sayılı kararla Anlaşma'nın uygulanmaya başlanacağı 2020 öncesinde ulusal katkıların yenilenmesi amacıyla benzer bir değerlendirmenin gerçekleştirilmesini kararlaştırmıştır.

2018'de "taraflar arasında" Kolaylaştırıcı Diyalog adıyla gerçekleştirilmesi planlanan bu değerlendirmenin Anlaşma'nın 4 Maddesi'nde tanımlanan uzun dönemli amaç doğrultusundaki müşterek çabaların gözden geçirilmesi ve tarafların ulusal katkılarının hazırlanmasına rehberlik etmesi amaçlanmıştır. Anlaşmayla kurulan değerlendirmeden farklı olarak kolaylaştırıcılık amacı taşıyan Diyalog tarafların müşterek eylemin iddiasını güçlendirme ve iklim politikası kararlılığını pekiştirmeye dönük fikir ve deneyim paylaşımı olanağı bulacağı bir platform olarak öngörülmüştür. Diyaloğun, kararın "ulusal katkılar" başlığı altında düzenlenmiş olması, 2020'de daha yüksek hedeflerle güncellenmiş yeni ulusal katkılar sunulmasını özendirme amacı güdüldüğünü göstermektedir.

Diyaloğun yapısı ve işleyişi 2017'de Fiji başkanlığında toplan 23. Taraflar Konferansı'nda biçimlendirilmiş ve adı Fiji'nin önerisi doğrultusunda Talanoa Diyaloğu olarak değiştirilmiştir. Fiji ve diğer Pasifik adalarında kullanılan bir geleneksel sözcük olan Talanoa ortak amaca dönük kararların saydam, kapsayıcı, içerici ve katılımcı bir diyalog çerçevesinde verilmesi sürecini ifade etmektedir. Fikirlerin, becerilerin ve deneyimlerin hikaye anlatma yöntemiyle paylaşıldığı Talanoa Diyaloğu, katılımcıların empati ve karşılıklı anlayış çerçevesinde güven inşa ederek bilgilerini ilerlettikleri bir geleneksel karar verme yöntemidir. Bu anlamda 2018 kolaylaştırıcı değerlendirmesinin Talanoa Diyaloğu olarak adlandırılarak yapısının buna uygun biçimde tasarlanması, öngörülen amaç, katılımcı bileşimi ve işleyişini büyük ölçüde dönüştürmüştür. Taraflar arasındaki bir diyalog olarak öngörülen süreç Paris Anlaşması'nın çeşitli hükümleriyle tanıdığı çok-merkezli iklim eylemi anlayışına uygun olarak, küresel iklim mücadelesinin taraflar dışındaki ortaklarını da kapsayacak şekilde genişlemiştir. 1/CP.23 sayılı karar taraflar yanında diğer paydaşları ve uzmanlık kurumlarını Talanoa Diyaloğu'na katkıda bulunmaya davet etmiştir.

Karar çerçevesinde Diyalog Paris Anlaşması'yla oluşan siyasi kararlılığı yansıtacak şekilde, iklim eyleminin iddiasını güçlendirecek bir tarzda yürütülecektir. Bir diyalog platformu olarak yapılandırılan süreç "neredeyiz?", "nereye varmak istiyoruz?" ve "oraya nasıl varabiliriz?" soruları etrafında, "hazırlık" ve "siyasi aşama" olmak üzere iki aşamada yürütülecektir. Ocak 2018'de başlatılan ve hazırlık aşaması devam eden Diyalog, 24. Taraflar Konferansı'nda, Aralık 2018'de gerçekleştirilecek siyasi aşama ile tamamlanacaktır. Diyaloğun hazırlık aşamasının ilk ayağı Mayıs 2018'deki yardımcı organlar oturumu sırasında gerçekleştirilmiştir.[24]

Tasarlanan ve uygulanan biçimiyle iklim değişikliği eyleminin tüm elementleri hakkında iyi örneklerin, yeniliklerin, cesaretlendirici başarıların ve iddianın arttırılmasına dönük önerilerin paylaşıldığı Diyalog, taraflar ve taraflarla diğer paydaşlar arasında resmi müzakere koşullarında mümkün olmayan bir etkileşim olanağı sunarak Anlaşma hedefleri doğrultusunda işbirliği iradesini güçlendirmesi açısından oldukça işlevseldir. Fakat iklim hareketi üyelerinden, sivil toplum örgütleri, özel sektör ve finans kuruluşları, akademik kurumlar ve uluslararası kuruluşlara

[24] Talanoa Diyalogu Mayıs oturumun özet bir değerlendirmesi için bkz. Talanoa Dialogue for Climate Ambition, Summary of the Talanoa Dialogue at the May Sessions https://img1.wsimg.com/blobby/go/9fc76f74-a749-4eec-9a06-5907e013dbc9/downloads/1cgc07t0q_77988.pdf.

kadar çeşitli paydaşların fikir, deneyim ve önerilerini paylaştıkları bu yapıcı diyalog sürecinin tarafların 2020 öncesinde ulusal katkılarını daha güçlü hedeflerle güncellenmesine ne ölçüde katkıda bulunacağı belirsizdir.

Talanoa Diyalog sürecinin Anlaşma'nın uzun dönemli amacına dönük kolektif eylemi güçlendirme gayesi bağlamındaki en önemli katkısının taraflar dışındaki paydaşların gerek BMİDÇS kapsamındaki resmi sürece dahil olarak gerekse kendi diyalog platformlarını oluşturarak Paris Anlaşması'nın yarattığı siyasal kararlılık ivmesinin sürdürülmesini sağlamaları olduğu söylenebilir. Diyalogu başlatan COP kararı, tarafları ve diğer paydaşları yerel, ulusal, bölgesel ve küresel diyalog etkinlikleri düzenlenmesine destek olmaya davet etmiştir. Bu çağrıya dayanarak 2018 yılı içinde dünya çapında yerel, ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeyde çeşitli Talanoa diyalogları gerçekleştirilmektedir. Talanoa Diyalog süreci en güçlü şekilde Paris Anlaşması'nın "tüm yönetim düzeyleri" ifadesiyle iklim değişikliği mücadelesindeki önemli rollerini tanıdığı yerel yönetimlerce sahiplenilmiştir.

Uluslararası yerel yönetim birlikleri yanında gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki çok sayıda kent yönetimi kendi Talanoa diyaloglarını başlatmıştır. Örneğin, ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives/Uluslararası Yerel Çevre Girişimleri Konseyi) 2018 yılı boyunca yaklaşık 40 ülkede yerel yönetimler düzeyinde Talanoa Diyalog etkinlikleri düzenlemektedir.[25] Küresel Belediye Başkanları Sözleşmesi (Global Covenant of Mayors) ve Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Birliği gibi platformlar diğer etkinliklere verdikleri destekler yanında, Talanoa diyalogu kapsamında kendi süreçlerini işletmektedir. Pek çok ülkede yerel yönetimler tekil ya da diğer yerel yönetimlerle işbirliği içinde diyalog toplantıları yapmaktadır. İş dünyasının da iklim politikasına etkide bulunma olanağı yaratan Talanoa Diyalog sürecini benimsediği görülmektedir.[26] Örneğin, ilk harekete geçenlerden biri olan Uluslararası Ticaret Odası Şubat 2018'de iş dünyasının Talanoa Diyaloğu olarak adlandırılabilecek bir çalıştayla başladığı etkinliklerini, Mayıs ayında yan organlar oturumu sırasında sürdürmüştür.[27] Diğer iş dünyası, meslek ve sivil toplum kuruluşları da çeşitli düzeylerde Diyaloğa katılmaktadır. Devletler dışındaki paydaşların Talanoa Diyaloğu'na ilgisi Mayıs ayındaki yan organlar toplantısından önce sunulan girdilerden de anlaşılabilmektedir. Diyalog kapsamında gönderilen bildirimlerin büyük çoğunluğu sivil toplum, akademik kuruluşlar ve yerel yönetimlerden gelmiştir.[28]

Anlaşma tarafı bazı ülkeler de ulusal düzeyde Talanoa Diyaloglar'ı gerçekleştirmektedir. Talanoa Diyaloğu'na katkısını ulusal düzeyde gerçekleştirilen bir diyalog toplantısıyla şekillendiren Güney Afrika bu ülkelerden biridir.[29] Avrupa Birliği de Komisyon tarafından Haziran 2018'de düzenlenen üye ülkeler, AB kurumları, sivil toplum ve iş dünyasının katıldığı bir konferans ile kendi Talanoa sürecini gerçekleştirmiştir.[30] COP kararındaki çağrıya uygun olarak

[25] ICLEI kolaylaştırıcılığında gerçekleştirilen ve yerel yönetimlerin merkezi yönetimleri çok taraflı iklim eylemini ileri götürmek için görüşmeye davet ettiği diyaloglar hakkında bkz. http://www.cities-and-regions.org/talanoa-partners

[26] Dünya Sürdürülebilir Kalkınma İş Konseyi'nin değerlendirmesi için bkz. https://www.wbcsd.org/Overview/News-Insights/Insider-perspective/The-Bonn-Climate-Intersessional.

[27] BMİDÇS iş dünyası temas noktası olan Uluslararası Ticaret Odası'nın Talanoa Diyalogu bilgilendirme rehberi ve çalıştay için bkz. https://iccwbo.org/publication/icc-primer-talanoa-dialogue/ ; https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/3-takeaways-iccs-workshop-talanoa-dialogue.

[28] 2 Nisan 2018'e kadar gönderilen bildirimlerin genel bir değerlendirmesi için bkz. Talanoa Dialogue for Climate Ambition, 2018, Overview of Inputs to the Talanoa Dialogue, https://img1.wsimg.com/blobby/go/9fc76f74-a749-4eec-9a06-5907e013dbc9/downloads/1chvcu8fl_151909.pdf.

[29] Güney Afrika ulusal Talanoa Diyalog süreci hakkında bkz. https://www.environment.gov.za/events/international/southafricantalanoadialogue

[30] https://ec.europa.eu/clima/events/eu-talanoa_en.

bölgesel düzeyde de Talanoa etkinlikleri düzenlenmektedir.[31]

Talanoa Diyaloğu uluslararası düzeyde Paris Anlaşması'nın uygulanmasına dönük siyasi kararlılığı sürdürmek; taraf devletler düzeyinde ulusal katkılarını ilgili kesimlerin katkılarıyla güçlendirmek ve etkili biçimde uygulamak, diğer paydaşlar bağlamında da ulusal ve uluslararası iklim politikasının oluşturulmasına katılma kanalı açmak gibi işlevleriyle küresel iklim politikasına yeni bir dinamizm getirmiştir. Diyalog tasarlandığı biçimiyle küresel iklim politikasının daha şeffaf ve katılımcı bir yapıya kavuşturulmasına da katkıda bulunabilecektir.

3. KÜRESEL İKLİM REJİMİ KOMPLEKSİ: BMİDÇS VE PARİS ANLAŞMASI DIŞINDAKİ İKLİM EYLEMİ SÜREÇLERİ

1990'lardan bu yana uluslararası düzeyde diplomatik çabalar küresel iklim değişikliğine karşı işbirliğini bağlayıcı bir uluslararası anlaşma ve rejim çerçevesinde yönetme hedefine yönelmiş olsa da, iklim değişikliğinin çevre, enerji, ekonomi, uluslararası ticaret, sağlık, göç, güvenlik gibi diğer küresel sorunlarla bağlantısı konunun resmi iklim rejimi yanında diğer bölgesel, uluslararası, ikili ya da çok taraflı işbirliği platformlarında kendi gündemleriyle bağlantılı olarak ele alınmasına yol açmıştır. Ayrıca sorun bağlantıları (issue-linkages) iklim değişikliği ile diğer uluslararası çevre rejimleri arasındaki etkileşimi güçlendirmiştir. Neredeyse tüm çevre rejimleriyle sorun bağlantılarına sahip olan iklim değişikliği rejimi özellikle ozon, biyolojik çeşitlilik, çölleşmeyle mücadele rejimleriyle daha sıkı ve resmi bağlar kurmuştur. Bunun yanında, küresel emisyonlarda önemli bir paya sahip oldukları halde iklim anlaşmalarıyla düzenlenmeyen uluslararası deniz ve hava taşımacılığı sektörleri de resmi iklim rejimi kapsamında oluşturulan politikalarla etkileşim içinde kendi düzenlemelerini yapmaktadır. 2000'lerin ortalarından itibaren rejim içinde yeni bir bağlayıcı uluslararası anlaşmaya varılamaması endişesi de rejim dışında yeni ve daha etkili işbirliği platformları arayışını körüklemiştir. Bugün iklim değişikliği hemen hemen tüm uluslararası kuruluş ve platformların çalışma alanı içine girdiği gibi, iklim değişikliğiyle bağlantılı pek çok konuda devletler, iş dünyası ve sivil toplum kuruluşlarının kendi aralarında ya da birlikte oluşturdukları türlü işbirliği platformları doğmuştur.

[31] Bölgesel girişimlerden biri olarak Nisan 2018'de gerçekleştirilen Afrika bölgesel Talanoa Diyaloğu hakkında bilgi için bkz. http://sdg.iisd.org/news/first-ever-africa-climate-week-provides-regional-input-to-talanoa-dialogue/.

Paris Anlaşması ve COP kararıyla yenilenen iklim rejimi de, Kopenhag Konferansı'ndan sonra

sayıları artan ve çeşitlenen rejim dışındaki bu tür işbirliklerini tanımakta ve özendirmektedir. Paris COP kararı bütün taraflar ile sivil toplum, özel sektör, finansal kuruluşlar, kentler, diğer ulus-altı yönetimler, yerel topluluklar ve yerli halklar dahil tüm paydaşlarca yürütülecek daha güçlü ve iddialı iklim eylemini harekete geçirmek için bölgesel ve uluslararası işbirliğine gidilmesi ve bu tür işbirliklerinin desteklenmesi yönündeki anlaşmayı vurgulamıştır (1/CP.21). İklim değişikliğinin hem boyutları ve şiddeti artan etkilerine karşı dirençliliği arttırma hem de Paris Anlaşması'nın uzun dönemli amacına ulaşmayı sağlayacak karbonsuzlaşma dönüşümü yerelden küresele tüm düzeylerde tüm aktörlerin ortak çabaya katılmasını gerektirdiğinden, rejim de bu katılımı özendirecek daha içerici ve adem-i merkeziyetçi bir yapıya doğru ilerlemektedir. Bu bölümde Sözleşme ve Paris Anlaşması dışında ama çoğunlukla resmi iklim rejimini destekler nitelikte ilerleyen, dolayısıyla küresel iklim rejimi kompleksi bağlamında değerlendirilebilecek bazı girişimler ele alınmıştır.

3.1. İklim Kulübü Olarak G20

G20, son on yılda küresel iklim politikasında en önemli platformlardan biri haline gelmiştir. Küresel gayri safi hasıla ile küresel sera gazı emisyonlarının yaklaşık %80'ini kapsayan G20 ülkeleri, gerek sera gazlarının azaltımı ve uyum önlemleri alma kapasiteleri gerekse iklim finansmanı sağlama kapasiteleri dolayısıyla iklim değişikliğine karşı eylem kararlılığının yükseltilmesinde önemli bir potansiyeli temsil etmektedir. Ekonomik sorunlar konusunda politikaların uyumlaştırılması rolünü üstlenen G20, 2009'dan bu yana iklim politikalarının şekillenmesinde de belirgin bir işlev edinmiştir. 2008 finansal krizini iklim değişikliğiyle birlikte ikiz krizler olarak niteleyen G20 ülkeleri krizden çıkış yolu olarak kamu yatırımlarının yeşil ve temiz teknolojilere yönlendirilmesi politikasını benimseyerek, bu alanda önemli bir ilerleme kaydetmiştir. G20'nin en iddialı iklim değişikliği politikası girişimi olan verimsiz fosil yakıt sübvansiyonlarının sonlandırılması ise üye ülkelerde henüz yeterince karşılık bulmamıştır (Asmelash, 2017). BMİDÇS'ye koşut bir iklim değişikliği müzakere platformuna dönüşen G20 Paris Anlaşması hazırlık müzakerelerinde bir katalizör rolü oynamış, Anlaşma'nın kabulünden sonra da uygulanmaya dönük desteğini sürdürmüştür. 2017 Zirvesinde kabul edilen G20 *Hamburg Büyüme İçin İklim ve Enerji Eylem Planı* Paris Anlaşması ve BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'nin uygulanmasına dönük kararlılığı sergilemiştir (G20, 2017a).

ABD Başkanı Donald Trump'ın itirazı nedeniyle ABD dışındaki 19 üye tarafından kabul edilen G20 sonuç belgesinde Paris Anlaşması'nın "geri döndürülemez" olduğu vurgulanarak Grub'un iklim değişikliği konusundaki kararlılığı teyit edilmiştir (G20, 2017b). 2018'de Arjantin dönem başkanlığında toplanan G20 Liderler Zirvesi ise 2016'da başlatılan iklim değişikliği ve etkilerine karşı mücadeleyi de içeren BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri gündemini ilerletmeyi amaçlamaktadır. Öte yandan Arjantin dönem başkanlığı sırasında G20 içinde ilk kez bir İklim Sürdürülebilirliği Çalışma Grubu (G20 Climate Sustainability Working Group) oluşturulmuştur. Çalışma Grubu Paris Anlaşması'nda düzenlenen uzun dönemli düşük emisyonlu kalkınma stratejileri, iklim değişikliğine uyum kapsamında dirençli altyapı ve istihdam ile iklim finansmanı akışlarındaki ulusal katkıların etkili biçimde uygulanmasına uygun hale getirilmesi konuları ele alınmıştır.[32] Böylelikle G20 gündemine Paris Anlaşması uygulama süreciyle koşutluk

[32] 2018 G20 Zirvesi gündem konuları hakkında bkz. https://g20.org/en/g20-argentina/work-streams/climate-sustainability.

kazandırılmıştır. G20'nin alternatif bir iklim işbirliği platformu olarak değerlendirilmesinin arkasında Paris Anlaşması ile kurulan yapı ve mekanizmaların rejim dışında da hayata geçirilerek desteklenmesi potansiyeli bulunmaktadır. Bu bağlamda, Paris Anlaşması ile öngörülen piyasa mekanizmaları ya da diğer karbon fiyatlandırma mekanizmalarının BMİDÇS taraflarından daha dar ama emisyonlarda önemli paya sahip G20 ülkeleri arasında uygulanmaya başlanabileceği tartışılmaktadır. G20, Anlaşma'nın özellikle şeffaflık çerçevesine işlerlik kazandırılmasında önemli bir role sahip olabilecektir. Bir çeşit akran değerlendirmesi olan G20 üyelerinin birbirlerinin fosil yakıt sübvansiyonlarının sonlandırılması reformlarını karşılıklı olarak izlemelerine dayanan uygulamanın, Paris Anlaşması ulusal katkılarının uygulamasını izleme gibi yeni alanlara genişletilmesi önerileri de yapılmaktadır (Victor ve ark., 2017).

3.2. Montreal Protokolü Kigali Değişikliği: Ozon ve İklim Rejimlerinin Sinerjisi

2020'ye doğru Paris Anlaşması'ndan sonra en önemli uluslararası iklim değişikliği önlemi ozon rejimi olarak bilinen Montreal Protokolü çerçevesinde alınmıştır. *Ozon Tabakasını İncelten Gazlara İlişkin Montreal Protokolü* tarafları Ekim 2016'da iklim değişikliğine yol açan hidroflorokarbonların (HFC) üretim ve tüketiminin bir takvim çerçevesinde sonlandırılmasını düzenleyen Kigali Değişikliği'ni kabul etmiştir. Ozon tabakasını incelten maddelere alternatif olarak kullanılan HFC'ler çok güçlü sera gazlarıdır. Sera gazı olan HFC'ler ozon tabakasını incelten maddeler olmadıklarından Montreal Protokolü tarafından kontrol altına alınmamışlar, aksine alternatif olarak kullanımları yaygınlaşmıştır. BMİDÇS, Montreal Protokolü kapsamında düzenlenen sera gazlarını kapsam dışında bırakmış, Kyoto Protokolü Montreal Protokolü ile kontrol altına alınmamış ve F gazlarını emisyonu azaltılacak sera gazları listesine eklemiştir. 2016'da kabul edilen Kigali Değişikliği ile HFC'ler, Montreal Protokolü kapsamına alınarak kısa ömürlü ancak küresel ısınmaya etkisi çok yüksek olan bu gazların azaltımı sağlanmış; dolayısıyla da iklim değişikliği ile mücadele yönünde önemli bir adım atılmıştır. HFC emisyonları iklimlendirme ve soğutma sistemleri kullanımındaki artışa bağlı olarak tüm dünyada ama özellikle gelişen ekonomilerde hızla artmaktadır. Kigali Değişikliği Paris Anlaşması 1,5°C hedefi içinde kalınabilmesine büyük bir katkı yapacaktır. Çeşitli kestirimlere göre, HFC üretim ve tüketiminin öngörülen takvimde sonlandırılması yüzyılın sonuna kadar 0,5°C'lik sıcaklık artışının önüne geçilmesini sağlayacaktır.[33]

3.3. Uluslararası Hava ve Deniz Taşımacılığı Emisyonları

Kyoto Protokolü gibi Paris Anlaşması da uluslararası hava ve deniz taşımacılığından kaynaklanan emisyonları kapsamı dışında bırakmıştır. Havacılık sektörü ve denizcilik sektörü küresel emisyonlar içinde önemli bir paya sahiptir. Uluslararası ticaret ve insan hareketliliğindeki artışa bağlı olarak her iki sektörden kaynaklanan emisyonlarda yıllık %3-5 oranında çok yüksek artışlar gerçekleşmektedir. Gemi ve uçak yakıtlarından kaynaklanan sera gazı emisyonları sektör kuruluşları ve belirleyici ülkelerin gönülsüzlüğü nedeniyle uluslararası iklim anlaşmaları kapsamında ele alınamamış,

[33] Montreal Protokolü Kigali Değişikliği hakkında bkz. https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/kigali-amendment-montreal-protocol-another-global-commitment-stop-climate.

düzenleme sektörlerin kendisine bırakılmıştır. Paris Anlaşması'nın küresel düzeyde tüm sektörlerde yarattığı uyum sağlama dinamiği etkisini havacılık ve denizcilik sektöründe de göstermiş; Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (International Civil Aviation Organization/ICAO) ile Uluslararası Denizcilik Örgütü (International Maritime Organization/IMO) üyelerini Anlaşmaya koşut önlemler almaya yönlendirmiştir.

Küresel emisyonların %2'sini oluşturan havacılık sektörü kaynaklı CO_2 emisyonlarının azaltılması yolunda ICAO altında süren çalışmalar Paris Anlaşması'nın ardından 2016'da karbon denkleştirmeye (offset) dayalı bir önlemin kabulüyle sonuçlanmıştır.[34] Küresel Piyasa Tabanlı Önlem (Global Market-Based Measure/GMBM) yaklaşımı çerçevesinde kabul edilen Uluslararası Havacılık Karbon Denkleştirme ve Azaltım Şeması (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation/CORSIA) sistemiyle 2020'den itibaren sektörde karbon-nötr bir büyüme amaçlanmaktadır. 2021-2023 arasında deneme aşamasıyla devreye girecek olan CORSIA sistemi, katılımın gönüllü olacağı 2024-2026 arasındaki ilk uygulama döneminin ardından 2027'den itibaren zorunlu hale gelecektir (UNFCCC, 2018a). Katılan ülkelere uluslararası havacılık emisyonlarını izleme ve raporlama sorumluluğu getiren CORSIA sistemi, 2020 yılındaki emisyonların üstüne çıkılması halinde aşılan miktarın denkleştirilmesini gerektirmektedir. 2018 yılı itibariyle sisteme gönüllü olarak katılacağını bildiren ülkelerin sayısı (Türkiye dahil) 73'e ulaşmıştır.

ICAO'dan sonra IMO da 2018'de sera gazı emisyonlarının sınırlandırılması stratejisini kabul etmiştir. Anlaşmaya göre IMO üyesi devletler deniz taşımacılığından kaynaklanan emisyonlarını 2050'ye kadar 2008'in %50 altına indirecektir. IMO stratejisi bu genel hedef yanında karbon yoğunluğunun azaltılması, enerji verimliliğinin artırılması gibi önlemleri de içermektedir (UNFCCC, 2018b). Nihai olmayan anlaşmanın uygulamaya geçirilmesiyle ilgili kuralların müzakeresi sürmektedir. Halihazırda küresel emisyonların yaklaşık %2-3'ünü oluşturan, ekonomik büyümeye koşut olarak 2050'ye kadar %50 ila %250 arasında artış göstermesi beklenen sektör emisyonlarının kontrol altına alınması Paris Anlaşması'nın uzun dönemli amacı açısından büyük önem taşımaktadır. IMO stratejisi hedefleri sektördeki azaltım potansiyelinin altında kalsa da, elektrikle çalışan deniz araçlarına geçiş gibi yenilikler deniz taşımacılığının karbonsuzlaştırılmasına katkıda bulunabilecektir.

Ayrıca, ICAO ve IMO'nun kabul ettiği emisyon düzenlemeleri bu sektörlerden kaynaklanan emisyonlara karbon vergisi getirilerek elde edilecek gelirin en kırılgan ülke ve toplumların uyum ve dirençlilik önlemleri için kullanılacak küresel bir iklim fonunda toplanması yolundaki önerileri şimdilik ötelemiştir.

[34] ICAO kararı için bkz.
https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Documents/Resolution_A39_3.pdf

3.4. Küresel Çevre Paktı

İklim değişikliğiyle doğrudan ilgili olmamakla birlikte, uluslararası düzeydeki gelişmeler arasında bir Küresel Çevre Paktı hazırlanması yönündeki çalışmaları da anmak gerekir. Uluslararası çevre hukukundaki boşlukların doldurulması, çeşitli sektörel anlaşmalar etrafında şekillenen parçalı yapının bütünleştirilmesi, uluslararası çevre hukuku ilkelerinin bağlayıcı bir uluslararası antlaşmada bir araya getirilmesi ve çevre hakkının bir uluslararası antlaşma ile düzenlenmesi yönündeki arayışlar 2015'te Paris Anlaşması'nın kabulünün de yarattığı iyimser havayla bir küresel çevre antlaşması önerisini gündeme getirmiştir. Çeşitli ülkelerden çok sayıda hukukçunun katılımıyla hazırlanan ve "Çevre İçin Bir Küresel Pakt" başlığını taşıyan bir taslak metin 2017'de BM Genel Sekreteri ve Fransa Cumhurbaşkanı'nın da hazır bulunduğu bir toplantıyla duyurulmuştur. Taslak Pakt metni daha sonra Fransız Cumhurbaşkanı tararından BM Genel Kurulu'nun Eylül 2017 oturumu sırasında düzenlenen bir yan etkinlikte dünya liderlerine sunulmuştur. BM Genel Kurulu 10 Mayıs 2018 tarihinde yapılan oylama sonucunda "Çevre İçin Küresel Bir Pakta Doğru" başlıklı kararı[35] kabul ederek, bir küresel çevre antlaşması hazırlanmasına ilişkin değerlendirmenin yapılacağı süreci başlatmıştır. Kararla açık uçlu bir geçici çalışma grubu kurularak, uluslararası çevre hukuku ve çevreyle ilgili hukuki araçlardaki boşlukların ele alınmasına dönük opsiyonları değerlendirme, bir uluslararası antlaşmanın gerekli görülmesi durumunda, böyle bir antlaşmanın kapsamı, parametreleri ve yapılabilirliği konusunda önerilerde bulunma görevi verilmiştir. BM Genel Kurulu'nun bu kararla talep ettiği uluslararası çevre hukuku ve çevreyle ilgili hukuki araçlardaki boşlukları belirleyerek değerlendiren rapor BM Genel Sekreteri tarafından 2018 sonunda sunulmuştur. Çalışma Grubu, alınan karar doğrultusunda söz konusu raporu ele alacağı ilk oturumunu Ocak 2019'da Nairobi'de gerçekleştirecektir.

[35] A/RES/72/277 Resolution adopted by the General Assembly on 10 May 2018: Towards a Global Pact for the Environment.

4. KÜRESEL İKLİM POLİTİKASINDA ORTAKLIKLAR DÖNEMİ

Paris Anlaşması hedeflerine ulaşılması rejim çerçevesinde olduğu kadar rejim dışında da her düzeyde çok taraflı işbirliklerini gerektirmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi taraf devletler Paris Anlaşması ve kararıyla bu gerekliliği teslim edip özendirmişlerdir. Bali Eylem Planı çıktıları arasında yer alan "Uluslararası İşbirliği Girişimleri"nden (International Cooperative Initiatives) yola çıkarak ortaya çıkan çeşitli formlardaki işbirliği arayışları ve platformları Paris Konferansı'na doğru ivme kazanmış, Anlaşma'nın kabulüyle birlikte sayı ve türleri çeşitlenmiştir. İklim değişikliği sorununun çeşitli boyutlarıyla ilgili olarak başlatılan bu tür işbirliği girişimleri, Anlaşma'yla doğrudan düzenlenen konularda da kurulabilmektedir. İklim değişikliğine karşı küresel mücadeleyi destekleme, Paris Anlaşması amaçları doğrultusundaki yerel, ulusal ya da uluslararası çabaları güçlendirme potansiyeli taşıyan bu tür işbirliklerinden bazıları doğrudan doğruya Anlaşma uygulamasını kolaylaştırma amacı gütmektedir. İşbirliklerinin konuları azaltım bağlamında güneş ve rüzgar gibi yenilenebilir enerji kaynakları ile enerji verimliliğinin desteklenmesi, teknoloji geliştirilmesi, azaltım ve uyum AR-GE yatırımları, çeşitli sektörlerde uyum ve dirençlilik önlemleri, iklim finansmanı, kapasite oluşturma, katılımcılık gibi iklim eyleminin çeşitli bileşenlerinden hava kalitesinin, sağlığın korunması gibi iklim eyleminin yan faydalarına kadar çok çeşitli alanlara uzanmaktadır.

Alanda uygulayıcı olarak da faaliyet gösterenler yanında danışma ve deneyim paylaşımı platformu amacı da taşıyan bu tür işbirlikleri üyeleri açısından genellikle hibrid bir karaktere sahiptir. Devletler, ulusaltı yönetim birimleri, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin kendi aralarındaki işbirliği girişimleri bulunmakla birlikte bu aktörlerin bazılarını ya da hepsini bir araya getiren platformların sayısı artmaktadır. Paris Anlaşması bir yandan gerektirdiği daha hızlı ve yüksek sera gaz azaltımı bir yandan da yarattığı ivme ile ittifak, koalisyon, ortaklık, platform gibi çeşitli adlar altında oluşan bu tür gönüllü girişimler için önemli bir katalizör olmuştur. Bu açıdan Paris sonrası küresel iklim politikasının bir tür koalisyonlar ya da ittifaklar dönemi olduğunu söylemek de mümkündür. 2014 Lima Konferansı'nda başlatılan Lima-Paris Eylem Gündemi (Lima-Paris Action Agenda/LPAA)[36] ve daha sonra oluşturulan "İklim Eylemi İçin Devlet-Dışı Aktörler Platformu" (Non-State Actor Zone for Climate Action/NAZCA)[37] taraf devletler ve devlet dışı paydaşlarca yürütülen çeşitli ortak girişimlerin rejim içindeki görünürlüğünü artırmaya hizmet etmektedir. Aşağıda çeşitli sektörlerde farklı amaçlarla kurulan ve sayıları giderek artan bu tür ortaklıklardan bazı örnekler verilmiştir.

Uluslararası Güneş İttifakı: Hindistan'ın Paris Anlaşması ulusal katkısında da önemli bir yer tutan güneş enerjisinden daha fazla yararlanma amacına uygun olarak 2015 Paris Konferansı sırasında Fransa ile birlikte ilan ettiği Uluslararası Güneş İttifakı (International Solar Alliance/ISA)[38] 2017'de resmi olarak kurulmuştur. Güneş enerjisi potansiyeli açısından zengin ülkeleri bir araya getirmek üzere kurulan İttifak güneş enerjisi teknolojilerinin geliştirilmesi, transferi ve kullanımını desteklemeyi amaçlamaktadır. Hindistan'ın uluslararası iklim politikasında belirleyici bir aktör olma çabasının göstergelerinden biri olan girişim hatırı sayılır bir ilgi ve destek görmüştür. 2016'da COP22 sırasında imzaya açılan ISA Çerçeve Anlaşması Ağustos 2018 itibariyle 40 ülke tarafından onaylanmış 65 ülke tarafından imzalanmıştır.[39]

Yenilik Misyonu: Paris COP21 sırasında ilan edilen Yenilik Misyonu (Mission Innovation) girişimi temiz enerji teknolojilerinde yeniliği desteklemek üzere bu alandaki AR-GE yatırımlarının artırılmasını amaçlamaktadır. Girişim üyesi 23 ülke ve AB temiz enerji AR-GE yatırımlarını beş yıl içinde iki katına çıkarma taahhüdünde bulunmuştur. Girişim ayrıca özel sektörün dönüştürücü temiz enerji yatırımlarını özendirecektir.[40] Küresel temiz enerji AR-GE bütçesinin yaklaşık %80'ini oluşturan ABD, AB üyeleri gibi gelişmiş ülkelerle Çin, Hindistan, Brezilya, Suudi Arabistan gibi gelişmekte olan ülkelerin ortak olduğu Yenilik Misyonu Girişimi bu alandaki yıllık yatırımlarının 2021'de 30 milyar dolara ulaşmasını planlamaktadır. Girişim dünya çapında özel sektör kuruluşlarıyla birlikte de çalışmaktadır.

Temiz Enerji Bakanlar Toplantısı: 2009'da ABD öncülüğünde kurulan Başlıca Ekonomiler Forumu altında oluşturulan Temiz Enerji Bakanlar Toplantısı (Clean Energy Ministerial) girişimi temiz enerji arzını artırmak, temiz enerjiye erişimi genişletmek ve dünya çapında enerji verimliliğini desteklemeyi amaçlamaktadır. Girişim dünya çapında sera gazı emisyonlarının yaklaşık %75'ine ve temiz enerji yatırımlarının %90'ına sahip 25 ülke

[36] Lima-Paris Eylem Gündemi ve Gündem altında başlatılan girişimlerin sonuçları hakkında bir değerlendirme için bkz. http://climateaction.unfccc.int/about-lpaa; https://unfccc.int/media/509508/lpaa-primer.pdf; http://www.climategroundswell.org/blog-test/lpaa/report

[37] NAZCA hakkında ve katılan girişimler hakkında bilgi için bkz. http://climateaction.unfccc.int/about.

[38] İttifak Deklarasyonu için bkz. http://isolaralliance.org/docs/ISA%20Folder/Paris%20Occasion.pdf.

[39] Uluslararası Güneş İttifakı'na katılan ülkelerin listesi için bkz. http://isolaralliance.org/MemberCont.aspx

[40] Misyonun kuruluş açıklaması ve faaliyetleri için bkz. http://mission-innovation.net/joint-statement/; http://mission-innovation.net/about.

ve AB'nin enerjiden sorumlu bakan ve yetkililerini bir araya getirmektedir. Özel sektör ve sivil toplum işbirliklerini de içermektedir.[41]

Kömürü Geride Bırakma İttifakı: İklim değişikliğiyle mücadele açısından güneş gibi yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımının artırılması çok önemli olmakla birlikte küresel iklim politikasının karşısındaki en büyük güçlük küresel ekonomik sistemin iklim değişikliğinin başlıca kaynağı olan fosil yakıtlara bağımlılığıdır. Bilimsel araştırmalar Paris Anlaşması hedefleri içinde kalınmasının dünyada bilinen fosil yakıt rezervlerinin 2/3'nün yeraltında bırakılmasına bağlı olduğunu göstermektedir. Sıcaklık artışının 1,5 ya da 2 °C'nin altında sınırlandırılabilmesi için gereken sera gazı azaltım patikaları başta en yüksek sera gazı emisyonuna sahip kömürün enerji kaynağı olarak kullanılmasından vazgeçilmesini gerektirmektedir. Uluslararası anlaşmalar emisyonların azaltılmasını öngörmekle birlikte doğrudan fosil yakıtlara ilişkin düzenlemeler getirmemektedir. Paris Anlaşması da koyduğu karbonsuzlaşma ya da düşük emisyon hedefine karşın uygulamayı taraf ülkelere bırakmaktadır.

Bu bağlamda devletlerin ve ilgili kesimlerin fosil yakıt kullanımının azaltılması ya da sınırlandırılması yolundaki girişimleri büyük önem taşımaktadır. 2017'de 23. Taraflar Konferansı sırasında Birleşik Krallık ve Kanada'nın girişimiyle ilan edilen Kömürü Geride Bırakma İttifakı (Powering Past Coal Alliance), Paris Anlaşması'na atfedilen karbonsuzlaşma hedefinin uluslararası politika gündeminde ön sıralara taşınmasına katkıda bulunmuştur (Berke, 2017). Üyeleri arasında devletler, eyaletler, yerel yönetimler, iş dünyası ve sivil toplum örgütleri bulunan Kömürü Geride Bırakma İttifakı kömürden tümüyle çıkmayı değil, eski kömür santrallerini sonlandırmayı, "Karbon Tutma ve Depolama" (Carbon Capture and Storage/CCS) olmadan geleneksel yöntemlerle kömürden enerji üretimine moratoryum uygulamayı, CCS teknolojisini kullanmayan santrallere finansman sağlamamayı, iş dünyası ve diğer ortaklar ise operasyonlarında kömürden üretilen enerji kullanmamayı taahhüt etmiştir.[42] İttifakın Nisan 2018 itibariyle 60'a ulaşan üyeleri arasında Kanada ve İngiltere yanında Fransa, İtalya, Yeni Zelanda, Meksika gibi ülkeler, Kaliforniya, New York, Quebec, Alberta, Ontario gibi eyaletler, EDF gibi şirketler bulunmaktadır.[43]

Kyoto Protokolü'nden farklı olarak hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin kendi belirledikleri ulusal katkılarla azaltım ve uyum önlemleri üstlenmesini gerektiren; gelişmekte olan ülkelere kapasitelerine göre esneklikler sağlamakla birlikte tüm tarafların uyması gereken bir şeffaflık çerçevesi kuran; bunun yanında uzun dönemli düşük karbonlu kalkınma stratejileri, uyum planları ve bildirimleri gibi yeni raporlama süreçleri yaratan Paris Anlaşması bu yeniliklerin işlerlik kazanması ve gelişmekte olan ülkelerde ulusal katkıların hazırlanması, raporlama ve planlama süreçleriyle ilgili kapasite oluşturulması yönünde işbirliklerini de harekete geçirmiştir. Anlaşma'nın çeşitli bileşenleri etrafında oluşan bu tür ortaklıklar arasında 2050 Patikaları Platformu (The 2050 Pathways Platform), Ulusal Katkı Ortaklığı (NDC Partnership/NDCP), Şeffaflık için Kapasite Geliştirme Girişimi (Capacity-building Initiative for Transparency/CBIT) sayılabilir. 2016'da COP22 sırasında COP başkanlarınca atanan İklim Şampiyonları

[41] Temiz Enerji Bakanlar Toplantısı hakkında bkz. http://www.cleanenergyministerial.org.

[42] İttifakın amaçları ve taahhütleri için https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/660041/powering-past-coal-alliance.pdf.

[43] İttifak katılımcıları hakkında bkz. https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/canada-international-action/coal-phase-out/alliance-declaration.html.

tarafından ilan edilen **2050 Patikaları Platformu**, Paris Anlaşması'nca 2020'ye kadar sunulması istenen uzun dönemli düşük emisyonlu kalkınma stratejilerinin hazırlanması gereğiyle de koşutluk gösterecek şekilde karbonsuzlaşma stratejileri geliştirecek ülkelere destek olmayı amaçlamaktadır. Uzun dönemli, net sıfır sera gazı emisyonlu, iklim dirençli sürdürülebilir kalkınma patikaları ekseninde 2050 stratejileri hazırlanmasına finansman, bilgi ve deneyim katkısı sunacağı belirtilen Platformun üyeleri arasında 27 ülke, 15 kent, 17 eyalet ya da bölge yönetimi ve 196 şirket bulunmaktadır.[44]

Yine COP22 sırasında başlatılan **Ulusal Katkı Ortaklığı** da iklim hedeflerinde iddianın artırılması ve sürdürülebilir kalkınmanın güçlendirilmesi yolunda çalışan ülke ve uluslararası kurumların koalisyonu olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla ulusal katkıların ve BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'nin iddialı biçimde uygulanmasını amaçlayan Ortaklığın üyeleri arasında Nisan 2018 itibariyle 71 ülke ve 15 uluslararası kuruluş bulunmaktadır. Eşbaşkanlıklarını Almanya ve Fas'ın yürüttüğü Ortaklık, önde gelen uluslararası finans ve teknik destek kuruluşlarıyla birlikte çalışmakta, üyelerine doğrudan destek sağlamak yanında fonlara ulaşmada kolaylaştırıcılık yapmaktadır. Üye ülkeler ulusal paydaşların katılımıyla ulusal katkılarının eylem ve hedeflerini uygulamak ve iddiasını artırmak üzere ortaklık eylem planları hazırlamaktadır.[45]

Yukarıda kısaca ele alınanlar dışında Paris Anlaşması öncesinde ve sonrasında iklim değişikliği eylemi kapsamında sera gazı emisyonlarının azaltımı, yenilenebilir enerjiler, enerji verimliliği, atıklar, binalar, ulaşım, ormancılık, tarım, okyanuslar, çeşitli ekosistemler, iklim değişikliği bağlantılı risk yönetimi, sigorta gibi konularda çeşitli düzeylerde oldukça fazla sayıda küresel ve bölgesel girişim başlatılmıştır.[46] Bunlar arasında kısa ömürlü sera gazları ile insan sağlığını tehdit eden hava kirletici emisyonlarını önlemek amacıyla gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ve uluslararası kuruluşların ortaklığıyla 2012'de kurulan **İklim ve Temiz Hava Koalisyonu**[47]; Paris Konferansı sırasında bölge ve eyalet yönetimlerince başlatılan 2050'ye kadar kişi başı sera gazı emisyonlarını 2 tona düşürmeyi ya da 1990'ın %80-95 altına indirmeyi hedefleyen **2'nin Altı Koalisyonu** (Under2Memorandum of Understanding)[48] gibi örnekler öne çıkmaktadır. Yine 2014'te BM Genel Kurulu sırasında yerel yönetim ve özel sektör eylemlerini motive etmek ve görünürlük kazandırmak üzere başlatılan Global Compact girişimleri anılabilir. Belediye Başkanları Sözleşmesi (*Compact of Mayors, 2014*) ile Avrupa Birliği Belediye Başkanları Sözleşmesi (*Covenant of Mayors, 2008*) 2016'da Küresel İklim ve Enerji Başkanlar Sözleşmesi adı altında birleşerek coğrafi kapsamını ve etki alanını genişletmiştir.[49]

İttifak, koalisyon, ortaklık, platform gibi adlar altında oluşturulan bu tür çok düzeyli ve çok aktörlü işbirliği girişimleri küresel iklim değişikliği politikasında çok önemli işlevler görme potansiyeline sahiptir. Bu işlevlerin başında

[44] Platform katılımcıları için bkz. https://www.2050pathways.org/members/.
[45] Ulusal Katkı Ortaklığı ve faaliyetleri için bkz. https://ndcpartnership.org/

[46] Sayıları giderek artan bu işbirliği girişimleri ve faaliyetleri izleme ve bilgi paylaşımı amaçlarıyla çeşitli platformlarda kayıt altına alınmaktadır. Kentler, yerel yönetimler, iş dünyası gibi devlet dışı aktörlerce oluşturulan ve bazıları devletlerce de destelenen uluslararası iklim işbirliği girişimleri hakkında daha geniş bilgi için İklim Girişimleri Platformu (Climate Initiatives Platform/CIP) portalına bakılabilir: . http://climateinitiativesplatform.org/index.php/Welcome.
[47] 60 ülke, 17 uluslararası kuruluş ve 50 sivil toplum örgütünün katıldığı koalisyon ve çalışmaları hakkında bkz. http://ccacoalition.org/en.
[48] Eyalet, bölge ve kent yönetimlerinin ittifakı olan girişim çok sayıda ulusal hükümet tarafından da benimsenmiş ve imzalanmıştır. Bkz. https://www.under2coalition.org/under2-mou.
[49] 9000'den fazla kentin üye olduğu ittifak için bkz. https://www.globalcovenantofmayors.org.

küresel emisyonların azaltılmasındaki rolü gelmektedir. Bu işbirliklerinin birçoğu halihazırda katılan tarafların ulusal politikalarıyla düzenlenmiş ve ulusal katkı hedeflerine yansıtılmış alanlarda faaliyet göstermeleri, gönüllülük nitelikleri dolayısıyla yürüttükleri çalışmaların azaltım sonuçlarının doğrulanma zorunluluğu bulunmaması gibi nedenlerle sağladıkları emisyon azaltımının mevcut politikaların sonuçlarından ayrıştırılması güçlüğü bulunsa da uluslararası düzeyde yürütülen çeşitli hesaplamalar kayda değer ek azaltım potansiyeline sahip olduklarını göstermektedir.

Örneğin, Ağustos 2018'de yayınlanan ve küresel düzeyde çeşitli işbirliği ağları kapsamında ilan edilmiş hedeflerin etkilerini analiz eden bir araştırma eyaletler, bölgeler, kentler ve şirketler tarafından ilan edilen hedefler tümüyle uygulandığında 2030'da emisyonların halihazır ulusal politikalara göre 1.5 ila 2.2 Gigaton daha az olabileceği kestiriminde bulunmuştur. Ülkelerin ulusal katkılarını tümüyle uyguladığı senaryoda ise bu aktörlerin azaltım eylemleri küresel emisyonların 2030'da yıllık 0.2 ila 0.7 Gigaton daha düşük düzeyde kalmasını sağlayabilecektir (Data Driven Yale, NewClimate Institute ve PBL, 2018: 35-36). Aynı araştırma 300'e yakın Uluslararası İşbirliği Girişimi arasından 21'ini seçerek ayrıca değerlendirmiştir. Çeşitli varsayımlar altında yapılan kestirimlere göre Uluslararası İşbirliği Girişimlerin küresel emisyonların azaltılmasında daha yüksek bir potansiyele sahip olduğu görülmektedir. İlan ettikleri hedefleri tümüyle gerçekleştirmeleri durumunda bu girişimler 2030'da küresel emisyonların mevcut ulusal emisyon patikalarının yıllık 15 ila 23 Gigaton altına indirilmesini sağlayabilecektir. Paris Anlaşması 2°C hedefi için gereken patikalarla uyumludur (Data Driven Yale, NewClimate Institute ve PBL, 2018: 40-41). Çalışma benzer bir analizi içeren 2017 UNEP Emisyon Açığı Raporu'nda sergilenen kestirimlerden daha yüksek azaltım oranı bulgularına ulaşmıştır (UNEP, 2017).

Emisyon azaltımına doğrudan katkıları belirsizliğini korusa da işbirlikleri devletler arasında ve devletlerle diğer ortaklar arasında iklim politikasının ilerletilmesine dönük diyalog olanağı yaratmaktadır. Bilgi ve teknoloji üretme, kaynak yaratma ve kaynak sağlama, deneyim paylaşma gibi işlevlere sahip bu işbirlikleri yerel, bölgesel ve ulusal düzeylerde iklim önlemlerinin güçlendirilmesi açısından önemli politika öğrenme ve politika transferi kanalları yaratmaktadır. Girişimlerin büyük çoğunluğu sivil toplum, bilimsel kuruluşlar, yerel yönetimler, iş dünyası gibi devlet dışı aktörlerin de katıldığı hibrid yapılar olduğundan, bu kesimlere küresel iklim politikasının yönlendirilmesinde söz sahibi olma olanağı da yaratmaktadır. İklim değişikliğiyle mücadelenin uluslararası politikada bir değer haline gelmesi dolayısıyla, bu tür girişimler bazı devletlerce küresel politikada prestij artırma yolu olarak da görülebilmektedir.

5. KÜRESEL İKLİM EYLEMİNİ DESTEKLEYİCİ DİĞER POLİTİKA VE DİYALOG PLATFORMLARI

Paris Anlaşmasıyla oluşan kararlılık ve ivmeyi canlı tutabilmek, siyasal ve toplumsal iradeyi uygulamaya geçirebilmek ve ayrıca özellikle gelişmekte olan ülkelere sağlanacak iklim finansmanı ihtiyacının karşılanmasını güvenceye alabilmek adına uluslararası düzeyde BM, taraf devletler ve çeşitli aktörlerce çeşitli siyasal diyalog süreçleri işletilmektedir. Bunların başında Kaliforniya valisinin girişimiyle Eylül 2018'de San Francisco'da toplanan **Küresel İklim Eylemi Zirvesi** (Global Climate Action Summit-GCAS 2018)[50] bulunmaktadır. "İddiayı Bir Üst Düzeye Taşı/Take Ambition to the Next Level" sloganıyla gerçekleştirilen zirve eyaletler, yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri, yatırımcılar, şirketler, yurttaşlar gibi devlet dışı aktörleri bir araya getirerek hem bu aktörlerin mevcut uygulamalarının görünürlüğünü artırma hem de yeni ve daha güçlü eylem ve hedefler çerçevesinde işbirliklerini cesaretlendirme amacını gütmüştür. Zirveye doğru başta mega kentler olmak üzere yerel yönetimler düzeyinde iklim ve yan faydalarına dönük net sıfır karbon emisyonlu binalar[51], sıfır atık[52] gibi yeni taahhütler ilan edilmiştir.

2017'de Paris Anlaşması'nın ikinci yıl dönümünde Fransız Cumhurbaşkanı öncülüğünde gerçekleşen **Tek Gezegen Zirvesi**'nin devamı niteliğindeki Küresel İklim Eylemi Zirvesi'nin çıktılarının COP24 sırasında gerçekleştirilecek Talanoa Diyaloğu'na sunulacak girdiler arasında bulunması beklenmektedir. Talanoa Diyaloğu hakkındaki müzakerelerde her iki zirve de Diyaloğun hazırlık süreci içinde sayılmışken ilerleyen aşamalarda karar metninden çıkarılmıştır.

San Francisco Küresel İklim Eylemi Zirvesi küresel düzlemde devlet dışı aktörlerin sürece dahil olmaları açısından olduğu kadar Trump yönetiminin Anlaşma'dan çekilme niyetini ilan etmesinden sonra federal yönetimin kararına tepki olarak oluşturdukları çeşitli platformlarda iklim değişikliğiyle mücadelenin içinde olduklarını ilan eden ABD'nin eyalet, yerel yönetim ve iş dünyasının kendilerinin ifadesiyle "diğer Amerika"nın kararlılığını gösterme fırsatı da vermiştir. Trump yönetiminin ABD'nin Paris ulusal katkısının dayanağını oluşturan enerji ve ulaşım emisyonlarını azaltıcı Federal düzenlemeleri zayıflattığı, eyaletlerin iklim eylemine yönelik yetkilerini daraltmakla sonuçlanacak düzenlemeler getirmeye çalıştığı ve yerel siyasetçilerin seçim gündemiyle meşgul olduğu bir döneme denk gelmesi bu Zirve'yi daha da önemli kılmıştır (Arroyo, 2018).

Haziran 2017'de Trump yönetiminin Anlaşma'dan çekileceklerini ilan etmesinin ardından ABD'de harekete geçen yerel siyasal liderler ve iş dünyası mevcut uygulamalarını sürdürmenin ötesinde federal yönetimin Paris altındaki ulusal katkı hedefini yerine getirmeye de destek olacaklarını ilan etmişlerdi. Bunlar arasında eyalet valilerinin oluşturduğu "Birleşik Devletler İklim İttifakı" (U.S. Climate Alliance)[53], eyalet yönetimleri, yerel yönetimler, iş dünyası, sivil toplum, üniversiteler gibi aktörlerin oluşturduğu "Biz Buradayız" (We

[50] Zirve hakkında daha fazla bilgi için bkz. http://globalclimateactionsummit.org.

[51] Bildirge (the Net Zero Carbon Buildings Declaration) ve imzacı kentler için bkz. "19 Global Cities Commit To Make New Buildings 'Net-Zero Carbon' By 2030", http://globalclimateactionsummit.org/net-zero-carbon-by-2030/.

[52] C40 üyesi kentlerce imzalanan Bildirge (Advancing Towards Zero Waste Declaration) için bkz. "23 Global Cities and Regions Advance Towards Zero Waste",https://www.c40.org/press_releases/global-cities-and-regions-advance-towards-zero-waste.

[53] İklim Eylemi İçin Birleşen Eyaletler adıyla da bilinen İttifak hakkında bkz. https://www.usclimatealliance.org/.

Are Still In)[54] kampanyası, eski New York belediye başkanı ve BM Genel Sekreteri İklim Değişikliği Özel Temsilcisi Bloomberg ile Kaliforniya valisinin başını çektiği "Amerika'nın Sözü" (America's Pledge)[55] girişimi sayılabilir. Bu oluşumların ABD'nin Anlaşma'dan çekilmesinin yarattığı uluslararası kaygıyı ve bunun rejim içindeki yansımalarını hafifletmek yönündeki siyasal etkisi yanında, federal yönetimin emisyon azaltıcı politika önlemlerini uygulamamasının yaratacağı açığı kapatma gibi somut katkısı da bulunmaktadır. Bu girişimlerin sayısallaştırılmış dolayısıyla sonuçları ölçülebilir taahhütlerinin tümüyle uygulanması durumunda 2030 kadar emisyonlarda mevcut ulusal politikalarla karşılaştırıldığında yıllık 670 ila 810 milyon ton azaltma sağlayabileceği kestirilmektedir (Data Driven Yale, NewClimate Institute, PBL, 2018). Paris Anlaşması'na bağlı kalma kampanyalarına katılan yerel yönetimlerden bazıları ABD'nin iklim finansmanı sorumluluğunu yerine getirme sözü de vermiştir (Lenferna, 2018).

2020'de Paris Anlaşması'nın uygulanmaya başlamasından önce gerçekleştirilecek diğer önemli etkinlik ise Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri'nin **Eylül 2019**'da 74. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu sırasında düzenleyeceği **İklim Zirvesi**'dir. Ülke liderleri düzeyinde gerçekleştirilecek Zirve'de devletlerin kısa dönemli iklim politikası iddialarının yükseltilmesi ve ulusal katkıların iyileştirilmesi, Paris Anlaşması'nın net sıfır emisyon hedefine ulaşmak dahil uzun dönemli düşük emisyonlu kalkınma stratejileri oluşturulması ve en önemlisi iddiayı yükseltmeye yardımcı olmak üzere yeni mali destek ve yatırımların harekete geçirilmesi amaçlanmaktadır. Zirveye desteklerini açıklayan çok sayıda ülke lideri belli konularda öncülük etme önerisinde de bulunmuşlardır.[56] 2014'te BM Genel Sekreteri'nin davetiyle Paris Konferansı öncesinde gerçekleştirilen Liderler Zirvesi'nin Anlaşma'ya varılmasındaki katkısı hatırlandığında, 2019 Zirvesi'nin uygulama döneminden önce benzer bir siyasi etkiye sahip olması beklenebilir.

Uluslararası iklim politikası Paris Anlaşması ile amaçları belirlenmiş ve kurallara bağlanmış yeni bir yörüngeye girmiş olsa da, hem uygulama hem de Anlaşma'nın eylemleri güçlendirme döngüsü uluslararası düzeyde liderliğe gereksinim duymaktadır. Kyoto Protokolü'ne katılmayan ABD, Çin ile birlikte Paris Anlaşmasına varılabilmesinde belirgin bir liderlik rolü oynamıştır. Dönemin Başkan Obama yönetimi Çin ile birlikte Anlaşma'yı hızla onaylayarak yürürlüğe girmesini hızlandırmış ve bir anlamda ülkenin yeni başkan döneminde Anlaşma tarafı olarak kalmasını güvenceye almıştır. Ne var ki, 2016 seçimi ile göreve gelen Başkan Trump yönetiminin Haziran 2017'de Anlaşma'dan çekilme niyetini ve Yeşil İklim Fonu'na mali desteğin kesileceğini beyan etmesiyle diğer Anlaşma taraflarında olduğu kadar ilgili kesimlerde de rejimin geleceği hakkında kaygılar artmış ve ABD'nin boşalttığı siyasal rolün doldurulması ve liderlik arayışları başlamıştır.

Anlaşma Kurallar Kitabı müzakerelerinin ve uluslararası işbirliğinin liderlik boşluğunu giderme arayışları çerçevesinde ortaya çıkan önemli çabalardan biri AB, Çin ve Kanada'nın girişimiyle oluşturulan **İklim Eylemi Bakanlar Toplantısı**"dır (Ministerial on Climate Action-MoCA)[57].

[54] Biz Buradayız Deklarasyonu, kampanya katılımcıları ve çalışmalar hakkında bkz. https://www.wearestillin.com.

[55] 2700'den fazla imzacıya ulaşan Amerika'nın Sözü kampanyası için bkz. https://www.americaspledgeonclimate.com/.

[56] https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2017/09/with-world-leaders-in-support-the-un-secretary-general-maps-out-plans-for-accelerating-climate-action-by-2019-climate-summit/; https://cop23.com.fj/wp-content/uploads/2018/07/Declaration-for-Ambition.pdf.

[57] Forum için bkz. https://ec.europa.eu/clima/news/eu-co-hosts-major-international-climate-meeting-canada-and-china_en; https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/canada-international-action/ministerial-meeting-climate-action.html.

Kurucuların yanında G20 üyesi başlıca ekonomiler ve davet edilen ülkelerin ilgili bakan ve temsilcileriyle iklim liderlerini bir araya getiren toplantılar resmi müzakerelere koşut olarak gayri resmi görüşmeler yapmaktadır. Obama yönetiminin öncülük ettiği Başlıca Ekonomiler Forumu benzeri bir işlev üstlenmesi beklenen Bakanlar Toplantısı 2017 ve 2018 yıllarında iki kez bir araya gelmiştir. Küresel emisyonlarda ilk sırada bulunan ve gelişmekte olan ülkeler grubu içinde önemli bir etkiye sahip olan Çin'in bu iklim diplomasisi forumuna öncülük eden taraflardan biri olması, Anlaşmayla oluşturulan rejimin yörüngesinde kalması açısından önemli bir güvence olmakla birlikte, girişimin liderlik açığını giderecek bir etkiye kavuştuğunu söylemek için erkendir.

24. Taraflar Konferansı öncesinde gerçekleştirilen ve müzakerelere olumlu mesaj verme gayesi de güden bir etkinlik de Eylül 2018'deki 73. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu Toplantısı marjında düzenlenen Tek Gezegen Zirvesi'nin devamı mahiyetindeki etkinliktir. Bu etkinliğin amaçları; 2017 Tek Gezegen Zirvesi Taahhütleri'nin uygulamasının muhasebesini yapmak ve "Tek Gezegen Koalisyonu"nun yol haritası çerçevesinde finans sektörünü düşük karbonlu ve dirençli çözümlere yönlendirmek olarak açıklanmıştır.[58] 2017 Zirvesi'nde ilan edilen ve 12 başlık altında toplanan söz konusu taahhütlerin büyük bir kısmı iklim finansmanı bileşenini içermektedir.[59] Etkinlik bu sözlerin yerine getirilmesinin takibi, yeni ve ek iklim finansmanı kanalları oluşturulması açısından önemlidir.

[58] Tek Gezegen Zirvesi 2018 etkinliği hakkında bkz. Delivering on 12 Commitments, https://www.oneplanetsummit.fr/en/.
[59] Zirve'de ilan edilen 12 taahhüt için bkz. https://www.oneplanetsummit.fr/en/the-12-oneplanet-commitments/.

KAYNAKÇA

- Aldy, J.E. (2018). *Policy Surveillance Its Role in Monitoring, Reporting, Evaluating and Learning*. [A. Jordan, D. Huitema, H. van Asselt and J. Forster (der.)]. Governing Climate Change: Polycentricity in Action?. Cambridge: Cambridge University Press: 210-228.
- Arroyo, V. (2018). The Global Climate Action Summit: Increasing Ambition during Turbulent Times. *Climate Policy*, 18(9): 1087-1093.
- Asmelash, H. B. (2017). Phasing out Fossil Fuel Subsidies in the G20: Progress, Challenges, and Ways Forward. *International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)*, https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/phasing_out_fossil_fuel_subsidies_in_the_g20-henok_birhanu_asmelash.pdf adresinden erişildi.
- Bodansky, D. (2016). The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?. *The American Journal of International Law*, 110: 288-319.
- Berke, M. Ö., (Kasım 30, 2017). Kömür Kalesi Dört Bir Taraftan Darbe Alıyor…Kim Yıkacak Bu Kaleyi?. *İklim Postası*, http://www.iklimpostasi.org/2017/11/20/komur-kalesi-dort-bir-taraftan-darbe-aliyor-kim-yikacak-bu-kaleyi/ adresinden erişildi.
- Craft, B. & Fisher, S. (2018). Measuring the Adaptation Goal in the Global Stocktake of the Paris Agreement. *Climate Policy*, 18(9): 1203-1209.
- Data Driven Yale, NewClimate Institute ve PBL Environmental Assessment Agency, (2018). *Global Climate Action of Regions, States and Businesses*. http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2018-data-driven-yale-newclimate-institute-global-climate-action-from-cities-regions-and-businesses_3356.pdf adresinden erişildi.
- de Coninck, H. & Sagar, A. (2017). *Technology Development and Transfer (Article 10)*. [D. Klein, M. P. Carazo, M. Doelle, J. Bulmer, A. Higham (der.)]. The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary . Oxford: Oxford University Press: 258-276.
- Falkner, R. (2016). The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics. *International Affairs*, 92(5): 1107-1125.
- Gastelumendi, J. & Gnittke, I. (2017). *Climate Finance (Article 9)*. [D. Klein, M. P. Carazo, M. Doelle, J. Bulmer, A. Higham (der.)]. The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary. Oxford: Oxford University Press: 239-257.
- Gewirtzman, J., Natson, S., Richards, J.A., Hoffmeister, V., Durand, A., Weikmans, R., Huq, S. and Roberts, J. T. (2018). Financing Loss and Damage: Reviewing Options under the Warsaw International Mechanism. *Climate Policy*, 18(8): 1076-1086.
- G20, (2017a). *G20 Hamburg Climate and Energy Action Plan for Growth*, http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-climate-and-energy-en.pdf adresinden erişildi.
- G20, (2017b). *G20 Leaders´ Declaration*, https://g20.org/profiles/g20/modules/custom/g20_beverly/img/timeline/Germany/G20-leaders-declaration.pdf adresinden erişildi.
- Howard, A. (2017). *Voluntary Cooperation (Article 6)*. [D. Klein, M. P. Carazo, M. Doelle, J. Bulmer, A. Higham (der.)]. The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary. Oxford: Oxford University Press: 178-195.
- Lenferna, G. A., (2018). If You're 'Still In' the Paris Climate Agreement, Then Show Us the Money. *Ethics, Policy & Environment*, 21(1): 52–55.

- Lesnikowski, A., Ford, J., Biesbroek, R., Berrang-Ford, L., Maillet, M., Araos, M. and Austin, S. (2017). What Does the Paris Agreement Mean for Adaptation?. *Climate Policy*, 17(7): 825-831.
- Müller, B. (2018). 'Common Time Frames': What & Why? – A Contribution to the Debate on Article 4.10 of The Paris Agreement. *Oxford Climate Policy*, https://www.ecbi.org/sites/default/files/Common%20Time%20Frame%20Discussion%20Note%20final_0.pdf adresinden erişildi.
- Müller, B. & Ngwadla, X. (2016). The Paris Ambition Mechanism: Review and Communication Cycles. *Oxford Climate Policy*, http://www.eurocapacity.org/downloads/Ambition_Mechanism_Options_Final.pdf adresinden erişildi.
- Ge, M. & Levin, K. (2018). Insider: What's Changing As Countries Turn INDCs into NDCs? 5 Early Insight. *World Resource Institute*, https://www.wri.org/blog/2018/04/insider-whats-changing-countries-turn-indcs-ndcs-5-early-insights adresinden erişildi.
- Oberthür, S. & Bodle, R. (2016). Legal Form and Nature of the Paris Outcome. *Climate Law*, 6(1-2): 40-57.
- Rajamani, L. (2016a). The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations. *Journal of Environmental Law*, 28(2): 337-358.
- Rajamani, L. (2016b). Ambition and Differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities and Underlying Politics. *International and Comparative Law Quarterly*, 65(2): 493-514.
- Rajamani, L. & Brunne´e, J. (2017). The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement. *Journal of Environmental Law*, 29(3): 537-551.
- Rajamani, L. & Werksman, J. (2018). The Legal Character and Operational Relevance of the Paris Agrement's Temperature Goal. *Phil. Trans. R. Soc. A*, 376(2119): 1-14.
- Rogelj, J., den Elzen, M., Höhne, N., Fransen, T., Fekete, H., Winkler, H., Schaeffer, R., Sha, F., Riahi, K. ve Meinshausen, M. (2016). Paris Agreement Climate Proposals Need a Boost to Keep Warming Well Below 2°C. *Nature*, 534: 631-639.
- Sharma, A. (2017). Precaution and Post-Caution in the Paris Agreement: Adaptation, Loss and Damage and Finance. *Climate Policy*, 17(1): 33-47.
- Siegele, L. (2017). *Loss and Damage (Article 8)*. [D. Klein, M. P. Carazo, M. Doelle, J. Bulmer and A. Higham (der.)]. The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary. Oxford: Oxford University Press: 224-238.
- Suárez Pérez, I., & Churie Kallhauge, A. (2017). *Adaptation (Article 7)*. [D. Klein, M. P. Carazo, M. Doelle, J. Bulmer and A. Higham (der.)]. The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary. Oxford: Oxford University Press: 196-223.
- Taub, J., Nasir, N., Rahman, M. F. ve Huq, S. (2016). From Paris to Marrakech: Global Politics around Loss and Damage. *India Quarterly*, 72(4): 317-329.
- UNEP, (2016). *The Adaptation Finance Gap Report*. Nairobi: United Nations Environment Programme.
- UNEP, (2017). *The Emissions Gap Report 2017*. Nairobi: United Nations Environment Programme.
- UNEP, (2018). *The Emissions Gap Report 2018*, Nairobi: United Nations Environment Programme.

- UNFCCC, (2019). *Communication of Long-Term Strategies*, https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/long-term-strategies adresinden erişildi.
- UNFCCC, (2016a). *Aggregate Effect of the Intended Nationally Determined Contributions: An Update – Synthesis Report by the Secretariat*. https://www.transparency-partnership.net/sites/default/files/aggregate_effect_of_the_intended_nationally_determined_contributions_an_update.pdf adresinden erişildi.
- UNFCCC, (2016b). *Submission: Roadmap to US$100 Billion*. http://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/261_295_131233554162587561-Roadmap%20to%20the%20US$100bn%20(UNFCCC).pdf adresinden erişildi.
- UNFCCC, (2018a). *Submission by the International Civil Aviation Organization (ICAO)*. http://www4.unfccc.int/sites/SubmissionPortal/Documents/201804271412---SBSTA48%20ICAO%20submission_final.pdf adresinden erişildi.
- UNFCCC, (2018b). *Submission by IMO: Note by the International Maritime Organization to the Forty-Eighth Session of the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA 48)*. http://www4.unfccc.int/sites/SubmissionPortal/Documents/201804271056---IMO%20SBSTA%2048%20submission_final_200418.pdf adresinden erişildi.
- Victor, D. G. (2016). What the Framework Convention on Climate Change Teaches Us About Cooperation on Climate Change. *Politics and Governance*, 4(3): 133-141.
- Victor, D. G., Akimoto, K., Kaya, Y., Yamaguchi, M., Cullenward, D. and Hepburn, C. (2017). Prove Paris Was More Than Paper Promises. *Nature*, 548: 25-27.
- Voigt, C. & Ferreira, F. (2016). Differentiation in the Paris Agreement. *Climate Law*, 6: 58-74.
- Winkler, H. (2017*). Mitigation (Article 4).* [D. Klein, M. P. Carazo, M. Doelle, J. Bulmer, A. Higham (der.)]. The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary. Oxford: Oxford University Press: 141-165.
- Wiseman, V. (2016). *The UNFCCC National Adaptation Planning Model: A Foundation for Fulfilling Post-2015 Commitments? Part II*, http://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/the-unfccc-national-adaptation-planning-model-a-foundation-for-fulfilling-post-2015-commitments-2/ adresinden erişildi.
- Yamineva, Y. (2016). Climate Finance in the Paris Outcome: Why Do Today What You Can Put Off Till Tomorrow?. *RECIEL*, 25(2): 174-185.

UNITED NATIONS
CLIMATE CHANGE CONFERENCE
COP19/CMP9
WARSAW 2013
RAMSAR CONVENTI
SECRETARIAT
NATIONS
UN-WOMEN

EK:
Bağıttan Uygulamaya: Paris Anlaşması Kurallar Kitabı

Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS-UNFCCC) tarafları 2-14 Aralık 2018 tarihleri arasında Katowice'de toplanan 24. Taraflar Konferansı'nda (COP24) bir araya gelerek 12 Aralık 2015'te 21. Taraflar Konferansı'nda (COP21) kabul edilip Kasım 2016'da yürürlüğe giren Paris Anlaşması'nın uygulama kurallarının müzakerelerini tamamladı. Katowice İklim Paketi olarak da anılan konferans çıktıları Sözleşme Taraflar Konferansı (COP24) ve Paris Anlaşması Taraflar Toplantısı (CMA1) tarafından kabul edilen ve Anlaşma hükümleri ile 1/CP.21 sayılı kararın Anlaşma'yla ilgili maddelerinin uygulanmasını sağlayacak bir dizi karardan oluşmaktadır. Kısaca Paris Anlaşması kurallar kitabı olarak da anılan Anlaşma'nın uygulanmasında uyulacak usul ve esasları düzenleyen kuralların müzakereleri Sözleşme sürekli yan organları olan SBI ve SBSTA ile yine Sözleşme altında bu amaçla bir geçici yan organ olarak oluşturulan APA altında yürütülmüştür. Yan organlarca yürütülen müzakerelerin tamamlanmasının ardından Paris Anlaşması karar organı olan CMA ilgili karar önerilerini görüşerek kabul etmiş ve böylece 2016'da Marakeş'te açılan ilk toplantısını (CMA1) Katowice'de tamamlamıştır. Görevini tamamlayan APA da böylelikle kapatılmıştır (1/CP.24).[60] Paris Anlaşması'nın kabul edilen uygulama kuralları sonrası haliyle ele alındığı bu bölüm, Katowice İklim Paketi kapsamındaki Konferans çıktılarının genel bir değerlendirmesini de içermektedir.

Katowice Konferansı ve Katowice İklim Paketi

Katowice Konferansı'nın başlıca gündemi Paris çalışma programı olarak bilinen Paris Anlaşması ve 1/CP.21 sayılı kararla öngörülen uygulama kurallarının müzakeresinin tamamlanarak kabul edilmesi idi.

Konferans, Paris çalışma programındaki başlıkların büyük çoğunluğu üzerindeki müzakereleri tamamlayarak kuralları karara bağlamıştır. Müzakerelerin sonuca bağlanamadığı iki başlık için usulen karar alınarak nihai karar sonraki konferanslara ertelenmiştir. Bunlardan biri Paris Anlaşması'nın işbirliği mekanizmaları hakkındaki 6. Maddesi, diğeri ise ulusal katkılarda uyulacak ortak sürelere ilişkin 4.10 Maddesi'dir. Bu iki Madde yanında, IPCC 1,5 Derece Özel Raporu gibi aşağıda ele alınacak diğer bazı konular hakkındaki değerlendirmelere 2019'da devam edilmesi kararlaştırılmıştır.

Konferans gündemindeki birbiriyle bağlantılı önemli iki konu kuşkusuz Talanoa Diyalogu ve Diyaloga da girdi oluşturmak üzere hazırlanan IPCC 1,5 Derece Özel Raporu[61] idi. Her iki konu da Paris Anlaşması'nın iddiasının güçlendirilmesi açısından taşıdıkları önem dolayısıyla Konferans gündeminde merkezi bir yer edinmiştir. Bununla birlikte gerek ilgili müzakere süreçleri gerekse çıktılarının Konferans kararlarına yansıma biçimi her iki sürecin ve ürünlerinin Anlaşma'nın uygulanmasına dönük kararlılığı artırmaya etkisinin beklenenden düşük kalmasına yol açtığı söylenebilir.

[60] Decision 1/CP.24 Preparations for the implementation of the Paris Agreement and the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement, FCCC/CP/2018/10/Add.1.

[61] IPCC 1,5 °C Özel Raporu için bkz. IPCC, 2018, *Global Warming of 1.5 °C: An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, https://www.ipcc.ch/sr15/.

Öyle ki, taraflar IPCC'nin Paris Anlaşması uzun dönemli sıcaklık artış hedefleri kapsamında 1/CP.21 sayılı karar gereğince hazırladığı 1,5°C'lik ısınmanın etkileri ve sıcaklık artışının bu düzeyde durdurulması için gereken politika önlemleri hakkındaki özel rapora ilişkin olarak Katowice'de uzun ve zorlu müzakereler sonrasında güçlükle bir karara varabilmiştir. ABD, Suudi Arabistan, Kuveyt ve Rusya gibi devletlerin rapor hakkında kullanılacak ifadelerle ilgili itirazları sonucunda, raporun kendisini değil, zamanında tamamlanmış olmasını kutlayan bir karar alınabilmiştir. 1/CP.24 sayılı kararın Rapor'la ilgili bölümünde taraflar ayrıca Rapor'daki bilgileri ilgili yan ve yönetsel organlar altındaki tüm görüşmelerde kullanmaya davet edilmiştir. SBSTA Haziran 2019'daki oturumunda IPCC 6. Değerlendirme Raporu, Sözleşme'nin ve Paris Anlaşması'nın uygulanması bağlamında 1,5°C sıcaklık artışı hedefi hakkındaki bilimsel bilgiyi geliştirmeye dönük olarak Raporu ele almaya devam edecektir. Karar Paris Anlaşması'nın küresel sıcaklık artışını 1,5°C'de durdurma yönünde çaba harcama hedefi bağlamında çok önemli bir işlev yüklenen Raporu bulguları değil, zamanında tamamlanması dolayısıyla kayda geçirmesi nedeniyle eleştirilmiş olsa da, Raporun bulgu ve değerlendirmelerinin hem müzakereleri hem de politikaları yönlendirici bir etkiye sahip olduğu açıktır.

2020 öncesinde Anlaşma'nın uzun dönemli hedefi doğrultusundaki ilerlemenin görünümünü ortaya koyarak ulusal katkıların hazırlanmasına girdi sağlamak üzere planlanan ve 23. Taraflar Konferansı'ndan itibaren Talanoa Diyalogu olarak adlandırılan Kolaylaştırıcı Diyalog, yürütülme biçimi bakımından taraf devletler arasındaki bir diyalogdan ziyade devletler ile devlet dışı paydaşlar arasındaki bir etkileşim platformu olarak gerçekleşmiştir.[62] Hazırlık aşamasında ve Konferans sırasında en önemli soru kuşkusuz Diyalog çıktılarının Konferansın resmi sonuçlarına nasıl yansıtılacağı idi. Sivil toplum ve özellikle iklim değişikliğine karşı kırılgan ülkeler, sürecin çıktılarının bir deklarasyonla açıklanması seçeneği yerine ulusal katkıların güncellenmesi sürecine katkıda bulunacak bir taraflar konferansı kararının alınması seçeneğini desteklemiştir. Ne var ki Diyalog çıktıları bu seçeneklerden daha zayıf iki yolla değerlendirilmiştir. Bunlardan ilki 23. Ve 24. Taraflar Konferansları'nın Başkanlarınca yayımlanan ve Diyalog çıktılarının kararlılığın artırılmasına olası katkılarının sergilendiği ve bu bağlamda bir dizi önerinin sunulduğu Talanoa Eylem Çağrısı belgesidir (UNFCCC, 2018). Talanoa Diyalogu hakkında ayrı bir karar alınmayarak, başka konuları da içeren 1/CP.24 sayılı karar içinde Diyaloğun girdi, çıktı ve sonuçlarıyla bunların güven, cesaret ve kararlılığı artırma potansiyelleri not edilmiştir. Kararın Diyalogla ilgili kısmı, taraflara ulusal katkı hazırlıklarında ve 2020 öncesi uygulama ve kararlılıklarını artırma çabalarında Diyalog girdi, çıktı ve sonuçlarını dikkate alma çağrısında bulunmakla yetinmiştir.[63]

Katowice Konferansı 1/CP.21 sayılı karar çerçevesinde Paris Anlaşması 4.19 Maddesi'yle düzenlenen uzun dönemli düşük emisyonlu kalkınma stratejilerinin 2020'ye kadar bildirilmesi çağrısını yinelemiştir. Konferans'ta Paris Anlaşması ve 1/CP.21 sayılı kararla kurulan Paris Kapasite Geliştirme Komitesi, iklim politikalarının etkileri hakkındaki Forum gibi organlarla ilgili görüşmeler de devam etmiştir. Konferansta alınan 2/CP.24 sayılı kararla[64] 2017'de işlerlik kazandırılan Yerel Topluluklar ve Yerli Halklar Platformu'nun kurumsal yapısını tamamlayan Kolaylaştırıcı

[62] Talanoa Diyalogu girdi, çıktı ve sonuçları için bkz. https://talanoadialogue.com

[63] Decision 1/CP.24 Preparations for the implementation of the Paris Agreement and the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement, FCCC/CP/2018/10/Add.1.

[64] Decision 2/CP.24 Local Communities and Indigenous Peoples Platform, FCCC/CP/2018/10/Add.1.

Çalışma Grubu kurulmuştur. Konferans'ta ayrıca Finansman Daimi Komitesi, Yeşil İklim Fonu, Küresel Çevre Fonu, Uyum Komitesi, Varşova Kayıp ve Zarar Mekanizması İcra Komitesi gibi organların raporları da görüşülmüştür (UNFCCC, 2019a).

2020 Öncesi gündemine yönelik çalışmaların da sürdüğü Konferans'ta, COP23 kararları uyarınca 2018 uygulama ve kararlılık durum değerlendirme toplantısı yapılmış; bu çerçevede Kyoto Protokolü Doha Değişikliği'nin onaylanması çağrısı yinelenmiştir. 2020 öncesi uygulama ve kararlılık değerlendirmelerinin sonuncusu 2019'da gerçekleştirilecektir. 2020 Öncesi eylem kapsamında düzenlenen üst düzey finansman oturumunun da gerçekleştirildiği Konferans aynı kararın ilgili bölümünde gelişmiş ülkelere 2020'de 100 milyar Dolar hedefi uyarınca iklim finansmanı harekete geçirme çabalarına devam etme hatırlatmasında bulunmuştur (1/CP.24). 2020 öncesi son üst düzey finansman oturumu 2019'da gerçekleştirilecektir (UNFCCC, 2019a).

Paris Anlaşması Uygulama Kuralları

Katowice İklim Paketi'nin en önemli bileşeni kuşkusuz Paris Anlaşması hükümlerini uygulanabilir hale getiren kurallar kitabıdır. Anlaşma hükümlerinin uygulanmasında izlenecek usul ve esaslar müzakereleri yürüten yan organlarca hazırlanarak Anlaşma karar organı olan Paris Anlaşması Taraflar Toplantısı (CMA) tarafından kabul edilmiştir. Yukarıda da belirtildiği gibi, ulusal katkıların tabi olacağı ortak süreler ile piyasa ve piyasa dışı işbirliği yaklaşımlarını düzenleyen 6. Madde'nin uygulanmasına ilişkin kuralların müzakereleri 2019'da devam edecektir. Konferans'ta kabul edilen uygulama kuralları aşağıda Anlaşma rejimi bileşenleri ekseninde ele alınmıştır.

Azaltım (Mitigasyon)

Paris Anlaşması ve COP21 kararı tarafların iklim eylemi sorumluluklarının yerine getirilmesinde başlıca araç olarak düzenlenen ulusal katkılarla ilgili olarak daha ayrıntılı kuralların Paris Anlaşması Taraflar Toplantısı'nca belirlenmesini öngörmüştü. Azaltımla ilgili uygulama kuralları ulusal katkıları düzenleyen Anlaşma'nın 4. Maddesi ile 1/CP.21 sayılı kararın ilgili hükümleri kapsamında alınan bir dizi kararla belirlenmiştir (UNFCCC, 2019b).

Bu çerçevede azaltım eylemi bağlamında ulusal katkıların kapsamı, katkı bildirimlerinde yer alacak bilgiler, ulusal katkıların hesaplanması, katkıların süreleri ile ilgili kurallar oluşturulmuştur.

Ulusal katkılarla birlikte sunulacak bilgiler, ulusal katkıların hesaplanması ve ulusal katkıların niteliğine ilişkin kurallar 4/CMA.1 sayılı kararla belirlemiştir.[65] Buna göre, Paris Anlaşması tarafları ikinci ve sonraki ulusal katkılarında karar ekinde sayılarak açıklanan ulusal katkıların açıklık, şeffaflık ve anlaşılabilirliğini sağlayacak bilgilere (ICTU) yer verecektir. Kabul edilen kurallar ikinci ulusal katkılardan itibaren geçerli olmakla birlikte, karar tarafları 2020'de ilk katkılarını bildirir ya da güncellerken de bu bilgileri sunmaya özendirmektedir.

Katowice İklim Paketi'nin ulusal katkılarda azaltım eylemi ağırlıklı bir tutum sergilediği görülmektedir. Paris Anlaşması'nın 3. Maddesi ulusal katkılar kapsamında azaltım, uyum, finansman, teknoloji geliştirme ve transferi, kapasite geliştirme ve şeffaflıkla ilgili hükümleri saydığı halde, uygulama kurallarında Anlaşma'nın 3. Maddesi'ne atıfta bulunulmamıştır. Pek çok taraf, özellikle de gelişmekte olan ülkeler, ulusal katkıların kapsamının azaltım yanında uyum,

[65] Decision 4/CMA.1 Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1.

finansman, teknoloji ve kapasite desteğini de içerecek şekilde tanımlanmasını istemesine karşın, ilgili karar ulusal katkıların odağına azaltımı koymuştur. Bununla birlikte, ulusal katkılarda diğer bileşenlerle ilgili bilgiye yer verilmesinin önünde engel bulunmamaktadır. 1/CMA.1 sayılı karar bu bağlamda uyumu özellikle anarak, uyum bildirimi başta olmak üzere, uyumla ilgili bilgilerin verilebileceği yolları saymıştır.

4/CMA.1 sayılı kararın 1. ekinde (Annex I) tanımlanan kurallarla göre ulusal katkılarda yer alacak bilgiler şunlardır: 1) Uygunsa baz yılını da içerecek referans noktasını gösteren sayısallaştırılabilir bilgi: Referans yıl(lar)ı, baz yıl(lar)ı, referans periyod(lar)ı ya da varsa başlangıç yılı gibi sayısallaştırılabilir referans noktaları; referans noktalarındaki değerleri de içerek şekilde referans göstergeleri hakkında sayısallaştırılabilir bilgiler; azaltım miktarı ya da yüzdesi biçiminde olmak üzere sayısal olarak belirtilmiş referans göstergeye göre tanımlanmış hedef; referans noktasının sayısallaştırılmasında kullanılan veriler hakkında bilgi; tarafların referans değerlerini güncelleyebileceği koşullar. 2) Ulusal katkıların başlangıç ve bitiş yıllarını gösteren uygulama periyodu, 3) Katkının kapsamı ve kapsadığı alanlar: Sektörler, gazlar, kategoriler, 4) Ulusal katkıların planlama süreci: Katkıların hazırlık süreci ve varsa uygulama planları; hazırlık sürecindeki kurumsal düzenlemeler, halkın katılımı ve toplumsal cinsiyete duyarlılığı; Küresel Durum Değerlendirmesi çıktılarının ulusal katkıda nasıl dikkate alındığı, 5) Sera gazı emisyonları ve uzaklaştırmaların tahmin ve hesaplanmasında kullanılan metodolojiler ve varsayımlar, 6) Tarafların kendi ulusal koşulları ışığında katkılarının ne kadar adil ve iddialı olduğuna ilişkin değerlendirmeleri, 7) Katkının Anlaşma'nın 2. Maddesi'nde tanımlanan amacına ulaşmaya katkısı. Tarafların ulusal katkılarında ayrıca 6. Madde'de tanımlanan işbirliği yaklaşımlarını kullanıp kullanmayacaklarına dair açıklama yapmaları da beklenmektedir.

Karar ulusal katkıları uyum eylemi ve/ya da ekonomik çeşitlendirme eylemlerinin azaltım yan faydalarından oluşan tarafların da bu yan faydalarla ilgili olarak aynı kurallara göre bilgileri vermesini gerektirmektedir. Bu tür ulusal katkıların hesaplanması da aynı kurallara tabi olacaktır.

1/CMA.1 sayılı kararla Paris Anlaşması'nın halihazırdaki MRV sisteminden daha ileri bilgi ve raporlama gereklerine uygun olarak ulusal katkıların hesaplanmasına ilişkin ayrıntılı kurallar konulmuştur. Ulusal katkıların hesabının iki aşamadan oluştuğu söylenebilir (Doelle, 2019). İlk aşama, ulusal katkılarda yer alacak bilgiler bağlamında, katkıların uygulanmasının nasıl hesaplanacağı hakkındaki bilgilerdir. İkinci aşama ise, uygulama sonrasındaki hesaplamadan oluşmaktadır ve buna ilişkin usul kuralları kararın 2. ekinde (Annex II) gösterilmiştir. Ulusal katkıların hesaplanmasında çevresel bütünlük, şeffaflık, doğruluk, tamamlık, karşılaştırılabilirlik, tutarlılık sağlanacak ve mükerrer hesaplamanın önüne geçilecektir. Ulusal katkıların hesaplanması ile ilgili kılavuz ikinci ve sonraki ulusal katkılardan itibaren uygulanacak olmakla birlikte, taraflar ilk ulusal katkılarını da bu kurallara göre hesaplayabilecektir. Ulusal katkıların hesabı iki yıllık saydamlık raporlarıyla verilecektir. Ulusal katkıların hesaplanmasında IPCC tarafından değerlendirilen ve CMA tarafından onaylanan metodolojiler ve ortak birimler (metrikler) kullanılacaktır.

Ulusal katkıların içereceği bilgiler ve hesaplanmasına ilişkin kurallardaki önemli bir ayrıntı, her ikisinin de dahil edilmesi gerekli bileşenleri sayıp bunlar için kullanılacak birim ve metodolojileri açıkça belirtmemesidir. Ayrıca birim ve metodolojilerin IPCC tarafından geliştirilmesi kuralı da konmamıştır. Birim ve

metodolojiler IPCC tarafından değerlendirilecek, CMA tarafından onaylanacaktır (Doelle, 2019).

Katowice Paketi ulusal katkılardaki bilgiler ve katkıların hesaplanmasıyla ilgili kuralların gözden geçirilmesiyle ilgili takvim de belirleyerek, kuralların gözden geçirilmesi ve gerekli olması durumunda güncellenmesi yönündeki değerlendirmenin 2027'de başlayıp 2028'de tamamlanmasını öngörmüştür.

Ulusal katkıların özellikleriyle ilgili kurallar hakkında müzakereler boyunca aşılamayan görüş ayrılıkları Katowice'de de sürmüştür. Bu konuda uzlaşmaya varılamaması üzerine, katkıların sahip olması gereken özelliklerin Paris Anlaşması'nın ilgili hükümlerinde açıklandığını belirtmekle yetinen, konunun 2024'teki oturumda ele alınmaya devam edileceğini belirten usuli bir karar alınmıştır.[66]

Ulusal katkıların süreleri hakkında da nihai karara ulaşılamamıştır. 6/CMA.1 sayılı kararla[67] ulusal katkıların ortak süreleriyle ilgili kuralların 2031'den itibaren geçerli olacağı hükme bağlanmıştır. Ulusal katkıların süreleri Haziran 2019'da Uygulama Yan Organı'nca (SBI) ele alınmaya devam edecektir.

Kabul edilen uygulama kuralları sergiledikleri çeşitlilik nedeniyle halihazırdaki ulusal katkılar bağlamında gözlenen açıklık, anlaşılırlık, karşılaştırılabilirlik sıkıntılarını ortadan kaldırmaya bir ölçüde yardımcı olabilecektir. Fakat kurallar katkılar için Anlaşma'da sayılan niteliklerin ötesinde bir ortak format oluşturmadığı gibi, taraflara geniş bir takdir alanı bıraktığından, yenilenen ya da yeni ulusal katkılar da hedeflerin türü ve içerdiği bilgiler açısından ilk katkılar gibi farklılık sergilemeye devam edebilecektir. Gelişmiş ülkelerin sunması gereken ekonomilerinin tümün kapsayan belli bir baz yıla göre mutlak azaltım hedefi içeren ulusal katkıların karşılaştırılabilirliği görece daha kolayken, gelişmekte olan ülkelerin olağan senaryoya göre azaltım, sektörel hedefler, ekonomik çeşitlendirmenin azaltım yan faydaları gibi birbirinden farklı eylemler içeren ulusal katkıları karşılaştırma güçlüğü yaratmaktadır. Bu farklılıkların Küresel Durum Değerlendirmesi'ne yansımaları olabilecektir. Dahası, kurallar kitabı Anlaşma 4. Maddesi'nin bazı hükümleriyle ilgili herhangi bir düzenleme yapmamıştır (Doelle, 2019).

Azaltımla ilgili kararın önemli bir boyutu da Anlaşma'nın iklim eylemi ve destek arasında kurduğu güçlü ilişkiyi hatırlatıp tekrar etmesidir.

Katowice Konferansı'na yönelik önemli beklentilerden biri, uygulamanın başlayacağı 2020 öncesinde ulusal katkıların Anlaşma'nın uzun dönemli amaçlarına uygun olarak yükseltilerek güncellenmesi ya da yenilenmesi yönünde bir karar alınması idi. Konferans boyunca sivil toplum ve bazı taraf devletlerin ulusal katkıların 2020'ye kadar güçlendirilmesi konusunu ön plana çıkarma çabasına karşı, Konferans başkanlığı bu konunun BM Genel Sekreteri'nin Eylül 2019'da düzenleyeceği zirveyle de bağlantılı olarak 25. Taraflar Konferansı'nın gündemi olacağını belirtmiştir. Sonuç olarak, 1/CP.24 sayılı kararın 2020 sonrasına ilişkin kısmında 1/CP.21 sayılı karardaki ulusal katkıların bildirilmesi ve/ya da güncellemesi isteminin yenilenmesiyle yetinilmiştir. Buna göre, bildirdikleri halihazırdaki ulusal katkıları 2025'e kadarki süreyi kapsayan taraflardan 2020'ye kadar yeni bir ulusal katkı sunmaları ve bunu her beş yılda bir yapmaları; 2030'a kadarki süreyi kapsayan taraflardansa ulusal katkılarını 2020'ye kadar bildirmeleri ya da

[66] Decision 4/CMA.1 Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1.
[67] Decision 6/CMA.1 Common time frames for nationally determined contributions referred to in Article 4, paragraph 10, of the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1.

güncelleyerek bunu her beş yılda bir yapmaları istenmiştir. CMA ulusal katkıların tabi olacağı ortak süreler konusunda karara varamadığından, 1/CP.24 sayılı kararda Anlaşma'nın ulusal katkıların beş yılda bir güncellenmesi ifadesi korunmuştur. 2020'de ulusal katkıların güçlendirilerek yenilenmesi yönünde bir karara varılamasa da, Konferans sırasında bazı taraf devletler katkılarını yenileyeceklerini ya da yenilemeye dönük isteklilikerini açıklamışlardır. Paris'ten sonra Katowice'de tekrar etkinleştirilen Yüksek Kararlılık Koalisyonu (High Ambition Coalition) üyesi taraf ülkeler de ortak açıklamalarında kararlılığın artırılması çağrısında bulunmuşlardır.[68]

İşbirliği Yaklaşımları

Katowice Konferansı'nda Paris Anlaşması'nın 6. Maddesi'nde düzenlenen gönüllü işbirliği mekanizmalarının uygulanabilir hale getirilmesini sağlayacak kurallar üzerindeki müzakereler sonuca bağlanamamıştır. Taraflar Anlaşma'nın 6.2 ve 6.3 Maddeleri'nde düzenlenen azaltım sonuçlarının uluslararası transferine (ITMOs) dayalı işbirliği yaklaşımları ile 6.4 ila 6.7 Maddeleri'nde düzenlenen Sürdürülebilir Kalkınma Mekanizması'nın (SKM) işleyişini sağlayacak kurallar üzerinde uzlaşamamıştır. Konferansın bir gün uzamasına yol açan görüş ayrılıkları giderilemeyince, 6. Madde görüşmeleri 2019'a ertelenmiştir. 8/CMA.1 sayılı kararla[69] 6. Madde hakkındaki müzakerelerin SBSTA altında sürdürülerek 2019'da tamamlanması öngörülmüştür.

6. Madde'nin uygulamaya geçirilmesiyle ilgili kurallardaki uzlaşmazlığın başlıca iki nedeni bulunmaktadır. Her iki mekanizmayla bağlantılı ilk sorun, transfer edilen azaltım sonuçları ile kullanılan SKM kredilerinin tarafların ulusal katkılarının hesaplanmasına nasıl yansıtılacağı ile ilgilidir. Paris Anlaşması ulusal katkılarda buna uygun uyarlamalar yapılmasını gerektirmektedir. Bununla ilgili başka bir sorun ise transfer edilen çıktılarla kullanılan SKM kredilerinin tarafların ulusal katkılarında yer alan sektörlerden üretilip üretilmemiş olması; ulusal katkı dışındaki sektörlerden üretilen azaltım sonuçlarının transferi ile kredilerin katkıların hesaplanmasında uyarlama gerektirip gerektirmeyeceği konusudur. ICAO tarafından uygulanacak bir emisyon denkleştirme sistemi olan CORSIA Programı gibi rejim dışındaki programların ihtiyaç duyduğu emisyon azaltımları da dikkate alındığında, Paris Anlaşması uygulaması sırasında ulusal katkılarda kapsanan ve kapsanmayan sektörlerden üretilen emisyon azaltımlarının çeşitli yollarla kullanımı söz konusu olabilecektir. Dolayısıyla azaltım sonuçlarının transferiyle emisyon kredilerinin ticaretinin ulusal katkıların hesaplamasında yapılacak uyarlamalar ile gösterilmesi Paris Anlaşması'nın mükerrer kaydın önlemesi ve çevresel bütünlüğün korunması hükümleri açısından önem taşımaktadır. Brezilya, Arap Grubu üyesi ülkeler gibi bazı taraf ülkelerin talep ettikleri daha esnek kurallar, Anlaşma rejiminin çevresel bütünlük ve mükerrer kaydın önlenmesi kurallarıyla bağdaşmayacağı gerekçesiyle kabul görmemiştir.

6. Madde müzakerelerindeki ikinci uyuşmazlık konusu ise Kyoto Protokolü mekanizmaları çerçevesinde yürüyen özellikle Temiz Kalkınma Mekanizması projelerinin ve bu projelerden halihazırda elde edilmiş kredilerin Paris Anlaşması uygulama dönemine nasıl taşınacağı ile ilgilidir. Bu projelerin belli bir tarihe kadar Paris Anlaşması SKM mekanizması altında devam etmesi ve kredilerin kullanımına yine süre sınırıyla izin verilmesi olasılığı bulunmakla birlikte, bu konuda da nihai uzlaşma sağlanamamıştır.

[68] Detaylı bilgi için bkz. https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/news/20181211_statement_en.pdf

[69] Decision 8/CMA.1 Matters relating to Article 6 of the Paris Agreement and paragraphs 36–40 of decision 1/CP.21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1.

6. Madde kapsamında müzakereler sürecek olsa da, azaltım sonuçlarının transferiyle ilgili olarak 13. Madde'de şeffaflık çerçevesi kapsamında asgari uzlaşma sağlanmış durumdadır. Azaltım sonuçlarını transfer edecek tarafların, bunları ulusal katkı hedeflerine ulaşmak amacıyla ya da başka platformlarda kullanıldığına bakılmaksızın, ulusal katkılarındaki ilgili uyarlamaları raporlarında göstermeleri gerekmektedir. Şeffaflık çerçevesi kapsamındaki raporlama kuralları sürdürülebilir kalkınma, çevresel bütünlük ve şeffaflığı da içermektedir. Ayrıca, Paris Anlaşması'nın iki mekanizmayı düzenleme biçimi arasındaki fark nedeniyle, merkeziyetçi olmayan bir mekanizma olarak kurgulanan azaltım sonuçlarının transferine (ITMOs) dayalı işbirliği yaklaşımları taraflarca kurallar kitabı tamamlanmadan da kullanılabilecektir. SKM için Paris Anlaşması Taraflar Toplantısı'nın kontrolünde merkezi bir işleyiş öngörüldüğünden, işlerlik kazanması kuralların kabul edilmesine bağlıdır.

6. Madde ile ilgili başka bir konu da mekanizmalardan elde edilecek gelirlerin iklim finansmanı ile ilişkisidir. SKM kredilerinden Uyum Fonu'na pay aktarılması kararlaştırılmış olmakla birlikte, işbirliği yaklaşımıyla ilgili henüz böyle bir düzenleme bulunmamaktadır. İklim finansmanı kaynaklarını çeşitlendirmek açısından, azaltım sonuçlarının transferinde de böyle bir pay aktarma olasılığı gündeme gelebilir.

Uyum

Paris Anlaşması iklim değişikliğine uyumu ayrı bir maddede münhasıran düzenleyerek hem ulusal politikalar hem de küresel işbirliği içindeki yerini sağlamlaştırmıştır. Katowice İklim Paketi de Anlaşma'nın gerektirdiği düzenlemeleri tamamlamıştır. Bunlardan biri uyum bildirimleridir. Uyum bildirimleri ile ilgili kurallar 9/CMA.1 sayılı kararla[70] belirlenmiş; ilgili diğer maddeler hakkındaki kararlarda da gerekli ayarlamalar yapılmıştır. Kararın Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri ve Sendai Afet Riski Azaltma Stratejisi (2015-2030) dahil olmak üzere, iklim değişikliğine uyum ile sürdürülebilir kalkınma arasındaki ilişkiyi tanıyan bir bölümle başlaması önemlidir. Böylece uyum ve sürdürülebilir kalkınma bağlantısının ötesinde bu üç uluslararası süreç birbiriyle ilişkilendirilmiştir.

Karar uyum bildirimlerinin amacını, Paris Anlaşması'nın uyumu taşıdığı düzeyi teyit eder biçimde uyumun profili ve görünürlüğü ile azaltım karşısındaki yerini yükseltmek olarak tanımlamıştır. Bildirimler ayrıca uyum eylemini güçlendirme ve gelişmekte olan ülkeleri destekleme; Küresel Durum Değerlendirmesi'ne girdi sağlama; uyum eylem ve ihtiyaçlarını öğrenme ve anlama amacı da gütmektedir. Karar ekinde benimsenen uyum bildirimi rehberinin kullanımı gönüllülüğe bırakılmış; rehberdeki bilgilerden hangilerine bildirimlerde yer verileceği tarafların kapasitelerine göre farklılaştırılmıştır. Esnek ve ülkelerin kendi koşullarına göre hazırlanacak uyum bildirimlerinin hangi yolla yapılacağı taraflara bırakılmıştır. Taraf ülkeler ayrı bir uyum bildirimi sunabilecekleri gibi, bildirimi ulusal katkılarıyla, diğer rapor ya da dokümanlarla birlikte de verebilecektir. Bildirim yapmayı seçen taraflar bunu Küresel Durum Değerlendirmesi'nde kullanılabilecek şekilde sunmaya davet edilmiştir. İncelemeye tabi olmayan ve ülke karşılaştırması amacıyla kullanılmayacak olan bildirimler, ulusal katkılarla birlikte, ayrıntıları 10/CMA.1 sayılı kararla[71] belirlenen erişime açık kayıt sistemine kaydedilecektir.

[70] Decision 9/CMA.1 Further guidance in relation to the adaptation communication, including, inter alia, as a component of nationally determined contributions, referred to in Article 7, paragraphs 10 and 11, of the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1.

[71] Decision 10/CMA.1 Modalities and procedures for the operation and use of a public registry referred to in Article 7, paragraph 12, of the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1.

İklim Finansmanı

İklim finansmanı uluslararası iklim politikasının ve dolayısıyla iklim rejimi kapsamındaki müzakerelerin belirleyicisidir. Daha önceki dönemde de böyle olmakla birlikte, 2009 Kopenhag Konferansı sonrasında ve özellikle de tüm tarafların ulusal katkılar yoluyla iklim değişikliğiyle mücadele sorumluluğu üstlendiği Paris Anlaşması'yla birlikte eylem ve destek arasında doğrudan ilişki kurulmasının ardından, finansman işbirliğinin iddiasını ve yönünü belirler hale gelmiştir. Paris Anlaşması iklim değişikliğine karşı alınacak önlemlerle destek arasındaki ilişkiyi yeni rejimin denklemlerinden biri olarak kurmuş, iklim finansmanı akışlarının Anlaşma'nın amacıyla uyumlu hale getirilmesi çağrısı yaparak, iklim finansmanına rejimde merkezi bir rol kazandırmıştır. Paris kurallar kitabı müzakereleri de iklim finansmanın miktarı, sağlayıcıları, niteliği ve dağılımı konularının ağırlığı altında sürdürülmüştür. 2016'dan bu yana en büyük uzlaşmazlık başlığı olmasına karşın, taraflar COP24'te Anlaşma ve COP21 kararının finansmanla ilgili hükümlerinin uygulama kurallarını görece hızlı biçimde kabul etmiştir. COP24 ve CMA1 tarafından kabul edilen kurallarla iklim finansmanının çerçevesi büyük ölçüde şekillenmiştir (UNFCCC, 2019a; UNFCCC, 2019b; UNFCCC, 2019c).

Katowice Paketi iklim finansmanının tanımı, başka bir deyişle hangi tür mali desteklerin iklim finansmanı kapsamında değerlendirileceği konusunda oldukça geniş ve esnek bir yaklaşım izlemiştir. Anlaşma ve uygulama kuralları açık bir iklim finansmanı tanımı içermemekle birlikte, sağlanan ve sağlanacak mali desteklere ilişkin bilgi ve raporlama yükümlülükleriyle ilgili kurallarla dolaylı olarak bir iklim finansmanı tanımı yapılmıştır. Şeffaflık Çerçevesi'nin kurallarını belirleyen 18/CMA.1 sayılı kararın[72] Anlaşma'nın 9 ile 11. Maddeleri kapsamındaki desteklerle ilgili usul ve esaslara ilişkin hükümleri hibe, imtiyazlı ve imtiyazlı olmayan kredi, sermaye, garanti, sigorta ve diğer türlerdeki mali destekleri iklim finansmanı kapsamında saymıştır. İklim finansmanının yeni ve ilave olması yönünde bir koşul öngörmeyen bu düzenleme ile gelişmiş ülkelere mali destek yükümlülüklerini yerine getirmede oldukça geniş bir esneklik sağlanmıştır.

Uygulama kuralları iklim finansmanın çeşitli boyutlarını farklı kararlar altında hükme bağlamıştır. 9. Madde kapsamında sağlanan mali desteklerle ile ilgili bilgi ve raporlama süreçleri Şeffaflık Çerçevesi usul ve esasları kapsamında ayrıntılı biçimde ele alınmıştır. Gelişmiş ülkeler ayrıca Anlaşma'nın 9.5. Maddesi kapsamında iklim eylemini desteklemek amacıyla kamu kaynaklarından sağlayacakları mali desteklerin görünümünü ortaya koymaya yardımcı olmak üzere iki yıllık bildirimlerde bulunacaktır.[73] 12/CMA.1 sayılı karara göre, gelişmiş ülkeler kamu kaynaklarından sağlayacakları mali desteklerin projeksiyonunu gösteren uygulama öncesi (ex-ante) bilgileri içeren bu bildirimlerinden ilkini 2020'de yapacaktır. Sekreterya'nın bu bildirimlere dayanarak hazırlayacağı sentez raporları iki yılda bir yapılacak çalıştaylarda görüşülecektir. Ayrıca, 2021'den başlayarak iki yılda bir iklim finansmanı konusunda üst düzey bakanlar diyalogu toplanacaktır. Bu diyalog toplantıları 2020 öncesindeki üst düzey toplantıların yerini alacaktır. Uygulama kuralları da Paris Anlaşması gibi mali destek sağlayan diğer tarafların da gönüllülük çerçevesinde bu tür desteklerini raporlamasını öngörmektedir. Kararla bildirimlerde yer verilecek

[72] Decision 18/CMA.1 Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2.

[73] Decision 12/CMA.1 Identification of the information to be provided by Parties in accordance with Article 9, paragraph 5, of the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1.

bilgilerin 2023'te gözden geçirilmesi kararlaştırılmıştır.

Katowice Konferansı 2025 sonrasında geçerli olacak yeni sayısal kolektif iklim finansmanı hedefinin belirlenmesi sürecini de başlatmıştır. Taraflar 14/CMA.1 sayılı kararla[74] kolektif iklim finansmanına ilişkin yeni sayısal hedefin belirlenmesi müzakerelerine Kasım 2020'de başlamayı kararlaştırmıştır. Katowice İklim Paketi Uyum Fonu'nun statüsünü de kesinliğe kavuşturmuştur. Uyum Fonu 1 Ocak 2019'dan itibaren Paris Anlaşması'yla ilgili konularda Anlaşma'ya hizmet etmeye başlayacak; Anlaşma'nın 6. Maddesi'ndeki mekanizma işlerliğe kavuşup Fonun mekanizma gelirlerden pay almaya başlamasıyla birlikte tümüyle Paris Anlaşması altına geçecektir. 13/CMA.1 sayılı kararla[75] Fonun gelirleri arasında Sürdürülebilir Kalkınma Mekanizması olarak anılan mekanizmadan aktarılacak paylar yanında kamu ve özel bağışlar da sayılmıştır.

Uyum Fonu'nun da eklenmesiyle, Finansman Daimi Komitesi, En Az Gelişmiş Ülkeler Fonu, İklim Değişikliği Özel Fonu gibi daha önce oluşturulmuş olan finansmanla ilgili bütün kurumlar Paris Anlaşması'na hizmet eder hale gelmiştir.

COP24 de 3/CP.24 sayılı kararıyla[76] halihazırdaki süreçleri devam ettirerek, iklim finansmanı üst-düzey bakanlar toplantısının dördüncüsünün 2020'de, uzun dönemli iklim finansmanı çalıştaylarının 2019 ve 2020'de yapılmasını kararlaştırmıştır. İklim Finansmanı Daimi Komitesi'nin COP24'te ele alınan 2018 raporunda da ortaya konduğu gibi, 2020'ye kadar yıllık 100 milyar Dolar hedefine ulaşılması olası görünmemektedir (UNFCCC, 2019a). Bununla birlikte Yeşil İklim Fonu'nun Ekim 2018'de başlatılan ilk yenileme süreci çerçevesinde Almanya, Norveç, Japonya gibi bazı ülkeler katkılarını artıracaklarını ilan etmişlerdir. Bunun yanında, Paris Anlaşması ve uygulama kuralları finansmanın azaltım ve uyum eylemleri arasında dengeli dağılımını sağlayacak düzenlemeler içermekle birlikte, uyuma yönelik desteklerin görece düşük kaldığı görülmektedir.

Bu bağlamda Konferans'ta 1/CP.21 sayılı karar uyarınca uyumla ilgili kurumsal yapının Paris Anlaşması'na uyarlanması, uyum ihtiyaçlarının belirlenmesi, uyum desteğinin ve yeterliliğinin incelenerek artırılmasına dönük bir dizi düzenleme yapılmıştır. 11/CMA.1 sayılı kararla[77] Cancun'da kurulan Uyum Komitesi'nin Paris Anlaşması'na hizmet etmesi kararlaştırılmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin uyum eylemlerinin rejim içinde, özellikle Küresel Durum Değerlendirmesi'ne dahil edilerek tanınmasıyla ilgili usuller belirlenmiştir. Karar Finansman Daimi Komitesi'ni ilgili kurumlarla işbirliği içinde, ilgili kurumların önerileri ile tarafların bildirimlerini de dikkate alarak, gelişmekte olan ülkelere uyum desteği mobilizasyonunu kolaylaştırma yollarını ele almaya; tarafları, akademiyi ve ilgili paydaşları Daimi Komite'yle işbirliği halinde uyum ve desteğin yeterliliği ve etkililiğini gözden geçirmede kullanılacak metodolojiler geliştirilmesi üzerinde çalışmaya davet etmiştir.

Teknoloji Geliştirme ve Transferi

Katowice Konferansı teknoloji mekanizmasının Paris Anlaşması altındaki kurumsallaşması konusunda da ilerleme kaydetmiştir. Bu

[74] Decision 14/CMA.1 Setting a new collective quantified goal on finance in accordance with decision 1/CP.21, paragraph 53, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2.
[75] Decision 13/CMA.1 Matters relating to the Adaptation Fund, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2.
[76] Decision 3/CP.24 Long-term climate finance, FCCC/CP/2018/10/Add.1
[77] Decision 11/CMA.1 Matters referred to in paragraphs 41, 42 and 45 of decision 1/CP.21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1.

çerçevede en önemli gelişme Anlaşma 10. Maddesi'yle getirilen Teknoloji Çerçevesi'nin kabul edilerek kurallarının oluşturulmasıdır. 15/CMA.1 sayılı karara[78] göre Teknoloji Çerçevesi Cancun'da kurulan Teknoloji İcra Komitesi ile İklim Teknoloji Merkezi ve Ağı tarafından Paris Anlaşması Taraflar Toplantısı'na (CMA) tabi olarak uygulanacaktır. Bu iki kurum Teknoloji Çerçevesi'nin rehberini kendi çalışma programlarına dahil ederek, 2019 yıllık raporlarında bunu rapor edeceklerdir. Bunun yanında bu iki kurumun ortak yıllık raporları hem Sözleşme Taraflar Konferansı'na hem de Paris Anlaşması Taraflar Toplantısı'na sunulacaktır.

Karar ekinde tanımlanan kurallara göre, Teknoloji Çerçevesi'nin amacı Teknoloji Mekanizması'nın işleyişine, Paris Anlaşması'nın 10.1. Maddesi'nde anılan uzun dönemli vizyona uygun biçimde uygulanmasına katkıda bulunmak üzere, güçlendirilmiş teknoloji geliştirme ve transferi eyleminin desteklenmesi ve kolaylaştırılması açısından rehberlik etmektir. Çerçeve işlevini şu ilkelere bağlı olarak yerine getirecektir: Yenilik, uygulama, yapabilir kılıcı ortam ve kapasite geliştirme, birlikte çalışma ve paydaşların angajmanı, destek. Teknoloji geliştirme ve transferinin desteklenmesi için Teknoloji Mekanizması ile Mali Mekanizma arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesini de öngören karar, Çerçeve'nin uygulanmasına dair bilgilerin şeffaflık raporlarında ve Küresel Durum Değerlendirmesi'nde de kullanılabileceğini belirtmektedir. Konferans'ta Teknoloji Mekanizması ile Mali Mekanizma arasındaki ilişkinin arttırılmasına dönük toplantılar da devam etmiştir.

Teknoloji geliştirme ve transferi bağlamındaki diğer önemli karar da Paris Anlaşması'nın uygulanması kapsamında Teknoloji Mekanizması'na sağlanacak desteklerin yeterlilik ve etkililiğinin periyodik olarak değerlendirilmesi ile ilgilidir. Bu değerlendirmenin 2021'deki CMA4'te başlayıp 2022'deki CMA5'te tamamlanması kararlaştırılmıştır.[79] Şeffaf, kapsayıcı ve katılımcı biçimde yürütülecek bu değerlendirmenin sonuçları Küresel Durum Değerlendirmesi'ne de girdi oluşturacaktır.

Kayıp ve Zararlar

Kurallar kitabı müzakerelerindeki önemli konulardan biri de kayıp ve zararların uygulama kurallarına nasıl yansıtılacağı idi. Paris Anlaşması kayıp ve zararları ayrı bir maddede hükme bağlamış olmakla birlikte iklim eylemi ve destek bileşenleriyle ilişkilendirmemiş, çalışma programında da kayıp ve zararların özellikle destekle bağlantısı kurulmamıştı. Gelişmekte olan ülkeler kayıp ve zararların başta Şeffaflık Çerçevesi, Küresel Durum Değerlendirmesi ve finansman olmak üzere ilgili başlıklara dahil edilmesini talep ederken, gelişmiş ülkeler kayıp ve zararları uyum altında bir konu olarak ele alma ısrarını sürdürmüştü.

Katowice'de ulaşılan uzlaşmayla kayıp ve zararlar Şeffaflık Çerçevesi ve Küresel Durum Değerlendirmesi'yle ilgili kurallar arasında çok zayıf bir şekilde de olsa yer bulabildi. Şeffaflık Çerçevesi uyumla ilgili 7. Madde kapsamında sunulacak bilgiler arasında isteyen tarafların kayıp ve zararlarla ilgili bilgilere de yer verebilmesine olanak vermektedir. İlgilenen taraflar işbirliği ve kolaylaştırıcılık esasında kayıp ve zararların ele alınması, azaltılması ve geri çevrilmesi

[78] Decision 15/CMA.1 Technology framework under Article 10, paragraph 4, of the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2.

[79] Decision 16/CMA.1 Scope of and modalities for the periodic assessment referred to in paragraph 69 of decision 1/CP.21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2.

konusundaki eylem ve destek hakkındaki kavrayışın güçlendirilmesi amacıyla karşı karşıya oldukları gözlenen ve potansiyel riskler, aldıkları önlemler ve bunlarla ilgili kurumsal düzenlemeler hakkında bilgi verebilecektir.[80] Küresel Durum Değerlendirmesi kuralları[81] kayıp ve zararları değerlendirmenin kapsayacağı tematik alanlar arasında saymamış, ama Anlaşma uygulamasının değerlendirmesini yapacak Teknik Diyalog'un dikkate alabileceği konular arasında saymıştır. Kayıp ve zararlar ayrıca Şeffaflık Çerçevesi kurallarının çizdiği sınırlar içinde Küresel Durum Değerlendirmesi'nin girdileri arasında da anılmıştır. Kabul edilen kurallar kayıp ve zararları rejimin mali ve diğer destek mekanizmalarıyla ilişkilendirmediğinden, konu Paris Anlaşması uygulama sistemi içinde kıyısallığını sürmektedir. Bu bağlamdaki tek gelişme COP24'ün 4/CP.24 sayılı kararıyla Finansman Daimi Komitesi'nin Varşova Kayıp ve Zarar Mekanizması İcra Komitesi'nin hazırlayacağı teknik kağıda mali destek kaynakları konusunda bilgi katkısında bulunmaya özendirilmesi olmuştur.

Şeffaflık Çerçevesi

Paris Anlaşması'nın üzerine kurulduğu ulusal katkılar ve uluslararası gözden geçirme sistemi dolayısıyla ulusal katkılarla birlikte en önemli bileşenini oluşturan ve usule ilişkin bağlayıcı yükümlülükler içeren Şeffaflık Çerçevesi kurallar kitabı müzakerelerinin en zorlu başlıklarından biri olmuştur. Özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülke taraflarının raporlama yükümlülüklerinin farklılaştırılması etrafında süren uzlaşmazlık COP24'te bulunan ara formülle aşılarak, Eylem ve Destek İçin Şeffaflık Çerçevesi Modalite, Prosedür ve Rehberleri başlığını taşıyan uygulama kuralları kabul edilmiştir (18/CMA.1).

Gelişmiş ülkelerin tüm taraflar için geçerli birörnek raporlama ve izleme süreci ısrarına karşı, Çin, Hindistan gibi başlıca gelişmekte olan ülke taraflarının kendilerinin kapasite kısıtları nedeniyle yükümlülüklerde farklılaştırmaya gidilmesi talepleri nedeniyle kilitlenen müzakereler, AB, ABD ve Çin arasında varılan uzlaşmayla sonuçlanabilmiştir. Uzlaşmayla uygulama kurallarında Anlaşma'nın 13. Maddesi'nde kapasite eksikleri nedeniyle ihtiyaç duyan gelişmekte olan ülkelere esneklik sağlanacağı yolundaki gömülü farklılaştırma düzenlemesi geniş biçimde yorumlanarak operasyonel hale getirilmiştir. Gelişmekte olan ülkelerin Şeffaflık Çerçevesi yükümlülükleri bağlamında kendi kendine farklılaştırmaya gitmesine olanak sağlayan bu düzenlemeyle, gelişmekte olan ülkeler raporlama yükümlülüklerinin yerine getirilmesinde hem kapsam hem de süre açısından esnekliğe kavuşmuştur. Uygulama kuralları gelişmekte olan ülkelere raporların kapsamı, aralığı ve sunulan bilgilerdeki ayrıntı düzeyi yanında, gözden geçirmenin kapsamını da içeren geniş bir esneklik tanımıştır. İlgili taraflar hangi hükümlerin yerine getirilmesinde esneklikten yararlanacaklarını kendileri belirleyecek, fakat kapasite eksiklerini açıkça tanımlayarak, gerekli iyileştirmeleri yaparak hangi tarihte raporlamaya başlayacaklarını beyan edeceklerdir. Uygulama kuralları teknik inceleme heyetlerinin tarafların esneklik uygulamasını sorgulamasına izin vermemektedir.

18/CMA.1 sayılı kararla kabul edilen Şeffafflık Çerçevesi kuralları, Paris Anlaşması'nın 13.5 ve 13.6 Maddeleri uyarınca, Çerçevenin amacını iklim eylemi ve destek bağlamında iki boyutuyla ayrı ayrı ele almış; iklim eyleminin şeffaflığı çerçevesinin amacını tarafların ulusal katkılarına ulaşmalarındaki ilerlemenin ve uyum eylemlerinin

[80] 18/CMA.1 Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2.
[81] 19/CMA.1 Matters relating to Article 14 of the Paris Agreement and paragraphs 99–101 of decision 1/CP.21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2.

takibi, desteğin şeffaflığı çerçevesinin amacını 4., 7., 9., 10. ve 11. Maddeler'deki hükümler çerçevesinde taraflarca verilen ve alınan desteklere açıklık kazandırarak, toplam mali desteğin görünümünü ortaya koymak olarak tanımlamıştır. Şeffaflık çerçevesinin bir diğer işlevi de periyodik Küresel Durum Değerlendirmesi'ne bilgi sağlamaktır.

Paris şeffaflık çerçevesi Sözleşme altında devam eden raporlama ve izleme yükümlülüklerini yenileyerek güçlendirmektedir. Yukarıda belirtilen esneklikler uygulanmak kaydıyla ve gelişmekte olan ülkelerin özel koşullarından kaynaklanan daha gevşek uygulama olanakları dışında, tüm taraflar aynı raporlama ve izleme süreçlerine tabi hale gelmiştir. Böylece, Cancun Anlaşmaları ile kurulan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için farklı rapor ve değerlendirme süreçleri içeren sistemin yerine tüm taraflar için geçerli bir raporlama ve izleme mekanizması oluşturulmuştur. Paris Anlaşması Şeffaflık Çerçevesi esas olarak tarafların iki yılda bir sunacakları şeffaflık raporları, teknik uzman incelemesi ve çok taraflı kolaylaştırıcı değerlendirmeden oluşmaktadır. Bunun yanında tarafların Sözleşme'den kaynaklanan yıllık sera gazı envanteri ve ulusal bildirim yükümlülükleri devam etmektedir. Bunlara Paris Anlaşması ile getirilen uyum bildirimi de eklenmiştir. Envanterler denk gelen yıllarda iki yıllık şeffaflık raporları ile birlikte, iki yıllık raporlar da dört yılda bir verilen ulusal bildirimlerle birlikte sunulabilecektir. Uyum bildirimleri ise tarafların tercihlerine göre ayrı sunulabileceği gibi, ulusal katkılarla ya da ulusal bildirimlerle birlikte verilebilecektir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülke taraflarının iklim eylemi ve destek bağlamındaki farklı yükümlülüklerinden dolayı, şeffaflık çerçevesi kapsamındaki bilgi ve raporlama yükümlülüklerinin tür ve kapsamında farklılıklar bulunmaktadır. Buna göre tüm taraflar iki yıllık raporlarında iklim eylemi bağlamında ulusal katkılarının hesaplanması ve uygulamasının izlenmesine dönük bilgileri raporlama yükümlülüğü altındadır. Gelişmiş ülkeler ise iki yıllık raporlarında iklim eylemine ek olarak, gelişmekte olan ülkelere sağladıkları finansman, teknoloji ve kapasite geliştirme desteklerine ilişkin bilgileri sunacaktır.

Şeffaflık çerçevesi kapsamında oluşturulan yeni raporlama ve izleme süreci CMA'nın 18/CMA.1 sayılı kararı ile düzenlenen Modalite, Prosedür ve Rehberlere (MPG) göre yürütülecektir. Böylece, Paris Anlaşması tarafları açısından Cancun ve sonraki Taraflar Konferansı kararlarıyla düzenlenen MRV sisteminin yerini MPG'ler almıştır. Bu bağlamda envanter, ulusal bildirim, iki yıllık şeffaflık raporları gibi bilgi ve raporlama araçları için yeni sistemin ihtiyaçlarına uygun ortak formatlar geliştirilecektir.

COP24 raporlama yükümlülükleri için geçiş süreci düzenlemeleri de yapmıştır. Buna göre Paris Anlaşması tarafı olan gelişmiş ülkeler Sözleşme çerçevesindeki iki yıllık raporlarının sonuncusunu 31 Aralık 2022'de, gelişmekte olan ülkeler ise iki yıllık güncelleme raporlarının sonuncusunu 31 Aralık 2024 tarihine kadar sunacaktır (1/CP.24). Sözleşmeye taraf olup Paris Anlaşması'na taraf olmayan devletler için ilgili kararlar çerçevesinde MRV yükümlülükleri devam edecektir. Ama bu taraflar dilerlerse Paris Anlaşması tarafları gibi MPG'lere göre raporlama yapabileceklerdir.

Küresel Durum Değerlendirmesi

Katowice Konferansı Paris Anlaşması'yla oluşturulan rejimin küresel siyasi kararlılığı ve ulusal katkıların hedeflerini yükselterek Anlaşma'nın uzun dönemli amacına uygun hale getirilmesini temin edecek mekanizmanın en önemli hukuki ve kurumsal dayanağı olarak

görülen Küresel Durum Değerlendirmesi'nin işleyiş kurallarını da belirlemiştir. Küresel Durum Değerlendirmesi'nin usul ve işleyiş kurallarını oluşturan 19/CMA.1 sayılı kararla[82] Değerlendirme'nin işlevinin Paris Anlaşması amaçlarına dönük kolektif eylem ve desteklerin iddiasını güçlendirme olduğu tekrar edilerek, sürecin tek tek taraf ülkelerin eylem ve katkılarını değerlendirme amacı gütmeyeceği teyit edilmiştir. Karara göre Değerlendirme Anlaşma'nın yalnızca azaltım, uyum, uygulama araçları ve destek bileşenlerini içeren dört tematik alanla sınırlı olarak, eşitlik ve en güncel bilimsel bilgiler (best available science) ışığında yürütülecektir. İşbirliği ve kolaylaştırıcılık esasına göre işleyecek Değerlendirme süreci 1) Bilgi derleme ve hazırlık 2) Teknik değerlendirme ve 3) Çıktıların değerlendirildiği siyasi süreç olmak üzere üç aşamadan oluşmaktadır. Değerlendirme süreci asıl olarak oluşturacakları bir ortak temas grubu vasıtasıyla SBI ve SBSTA üzerinden ilerleyecektir. Taraflar bu temas grubuna destek olmak üzere iki eş-kolaylaştırıcının eşgüdümünde bir Teknik Diyalog süreci de kurmuştur. Küresel Durum Değerlendirmesi'nin işleyiş takvimi IPCC değerlendirme raporlarını sürece dahil etmeye olanak verecek şekilde tasarlanmıştır. Buna göre 2023'te toplanacak Paris Anlaşması 6. Taraflar Toplantısı (CMA6) sırasında tamamlanacak olan ilk Değerlendirme'nin teknik aşaması IPCC 6. Değerlendirme Raporu'nun yayımına bağlı olarak CMA6'dan önceki iki yan organlar toplantısı sırasında gerçekleştirilecek, bilgi derleme ve hazırlık aşaması da bundan bir yıl önce başlatılacaktır. Dolayısıyla ilk Küresel Durum Değerlendirmesi'nin 2021'de başlaması öngörülmektedir.

[82] Decision 19/CMA.1 Matters relating to Article 14 of the Paris Agreement and paragraphs 99–101 of decision 1/CP.21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2.

İşleyiş süreci beklentilerin aksine oldukça ayrıntılı biçimde düzenlenmiş olmasına karşın Küresel Durum Değerlendirmesi çıktılarının tarafları ulusal katkılarını ve desteklerini Anlaşma amaçlarıyla uyumlu hale getirecek yönde yükseltmeye ne ölçüde yönlendirebileceği belirsizdir. 19/CMA1 sayılı karara göre, sürecin başlıca çıktısı azaltım, uyum ve uygulama araçları alanlarında kolektif ilerlemeye dönük eylem ve desteklerin güçlendirilmesinin karşısındaki fırsat ve zorlukların belirlenerek, eylem ve desteklerin artırılmasına dönük önerileri de içeren siyasal mesajların Paris Anlaşması Taraflar Toplantısı'nca kabul edilecek bir kararda ya da bir deklarasyonda anılmasıdır. Münhasıran sürecin çıktılarına ilişkin bir taraflar toplantısı kararı öngörmeyen bu düzenleme, Küresel Durum Değerlendirmesi'ne başlangıçta atfedilen hedef yükseltme mekanizması işlevini ve dolayısıyla sürecin siyasi gücünü zayıflatmıştır. Karar tarafların Anlaşma'nın uygulamasına dönük kolektif ilerlemeyi sergileyen ve politika yönlendirmesi içermeyen çıktılarını ulusal düzeyde belirledikleri eylem ve katkılarını güncellemede ve güçlendirmede kullanabileceklerini vurgulamaktadır. Karar ayrıca tarafları Değerlendirme'nin çıktıları ışığında hazırlanmış ulusal katkılarını BM Genel Sekreteri'nin himayesinde gerçekleştirilecek özel bir etkinlikte sunmaya çağırmaktadır.

Küresel Durum Değerlendirmesi'nin tasarımıyla ilgili olarak sürecin olası etkileri üzerinde de yansımaları olacak ve ayrıca Paris Anlaşması rejiminin ruhuyla bağlantılı önemli bir konu da taraf devletler dışındaki paydaşların, özellikle de sivil toplumun katılımıdır. 19/CMA.1 sayılı karar Değerlendirme'nin tarafların kontrolünde işleyecek bir süreç olduğunun altını çizdikten sonra devletler dışındaki paydaşların katılımına açık olduğunu belirtmektedir. Yerel yönetimler, sivil toplum, iş dünyası ve diğer devlet dışı ortaklar Talanoa Diyalogu'nda olduğu gibi sürecinin özellikle hazırlık ve

teknik değerlendirme aşamalarına girdi sağlayabilecektir. Siyasi değerlendirmenin yapılacağı üçüncü ve nihai aşamanın tarafların katılımıyla gerçekleştirilmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Hazırlık ve teknik değerlendirme aşamalarındaki katılımın da yazılı bilgi ve görüş sunmayla sınırlı tutulabileceği endişeleri dile getirilmektedir.

Karar Durum Değerlendirmesi'nin girdileri arasında Anlaşma hükümlerine göre taraflarca sunulması gereken eylem ve desteklere ilişkin bilgi ve raporlar ile bunlara ilişkin sentez raporları yanında, rejim tarafından oluşturulan kurumların raporlarını, IPCC raporlarını, taraflarca sunulacak gönüllü raporları ve devlet dışı paydaşlar ile gözlemci kuruluşların bildirimlerini de saymıştır. Değerlendirme'nin siyasi etkisini artıracak bir düzenlemeyle küresel finansman akışlarının Paris Anlaşması amaçlarıyla uyumlu hale getirilmesini öngören 2.1. Maddesi'yle ilgili bilgilere de girdiler arasında yer verilmiştir. Şeffaflık Çerçevesi kurallarına göre hazırlanan ilk iki yıllık şeffaflık raporlarının tüm taraflar açısından 2024'ten itibaren geçerli olacağı hatırlandığında, 2023'teki ilk Durum Değerlendirmesi'nin görece daha az karşılaştırılabilir bilgi üzerinden yürütülmesi kaçınılmaz olacaktır (Carbon Brief, 2018).

Küresel Durum Değerlendirmesi'nin tasarımı itibariyle tarafların ulusal katkı ve desteklerini Anlaşma amaçlarına ulaşmayı sağlayacak yönde etkileyebilme potansiyeli taşımaktan uzak olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, Değerlendirme'nin uygulama kurallarıyla oluşturulan işleyiş süreci itibariyle, 2013-2015 Gözden Geçirmesi Yapılandırılmış Uzman Diyaloğu gibi bir işlev görerek, hukuki olmasa da siyasi bir etki yaratabileceği yorumları yapılmaktadır (Carbon Brief, 2018).

Uygulama ve Uygunluk Komitesi

Paris Anlaşması 15. Maddesi ile tarafların Anlaşma hükümlerini uygulamasını kolaylaştırmak ve uygunluklarını desteklemek üzere kurulan Komite'nin çalışma usul ve esasları 20/CMA.1 sayılı kararla[83] belirlenmiştir. 12 üyeden oluşan Komite'nin on üyesi BM'nin beş coğrafi bölgesinden, biri En Az Gelişmiş Ülkeler, biri de Küçük Ada Devletleri Grubu'ndan gelecektir. Komitenin oluşturulması ve işleyiş kurallarında rejimin teamüllerinden iki açıdan ayrılığın söz konusu olduğu görülmektedir. Komite üyelerinin gelişmiş ve gelişmekte olan ülke tarafları sınıflandırması yerine BM bölgeleri esasına göre belirlenmesi önemli bir yeniliktir. İkincisi ve daha önemlisi, işleyiş kuralları oydaşmayla karar alma teamülünden de ayrılarak, bütün çabalara rağmen oydaşma sağlanamaması durumunda toplantıda hazır olan ve oy kullanan üyelerin dörtte üç çoğunluğuyla karar almaya izin vermektedir.

Uygulama kuralları Anlaşma'nın Komite'ye yüklediği kolaylaştırıcılık işlevi ile zorlayıcı ve cezalandırıcı olmama niteliklerine uygun olarak, destek ve işbirliğine vurgu yapan bir mekanizma oluşturmuştur. Bu bağlamda, Komite'nin tarafların Anlaşma hükümlerine uymadığını tespit etmesi durumunda uygunluğa zorlayıcı bir yetkisi bulunmamaktadır. Komite işleyiş usul ve esas kuralları Komite'nin uygulamaya zorlayıcı (enforcement) ya da uyuşmazlık çözümü mekanizması gibi çalışamayacağını; ceza ve yaptırımlar uygulayamayacağını açıkça ifade etmektedir. Müzakereler boyunca sürecin nasıl ve kim tarafından başlatılacağı konusunda yaşanan görüş ayrılıkları sonrasında varılan uzlaşmayla, işlemleri başlatma yetkisi Komite'ye bırakılmıştır. Komite uygunluğun değerlendirilmesi işlemlerini

[83] Decision 20/CMA.1 Modalities and procedures for the effective operation of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2.

biri kendiliğinden, diğeri ilgili tarafın rızası koşuluyla olmak üzere iki biçimde başlatabilmektedir. Herhangi bir taraf devletin bağlayıcı yükümlülüklerini yerine getirmemesi durumunda, Komite ilgili tarafın rızası aranmaksızın süreci başlatabilecektir. Buna göre, Komite ulusal katkının bildirilmemesi ya da sürdürülmemesi, şeffaflık çerçevesi kapsamında bilgi, raporlama ve izleme yükümlülüklerinin yerine getirilmemesi, gelişmiş ülkelerin iklim finansmanı projeksiyonlarını içeren iki yıllık bildirimlerini yapmaması durumunda süreci başlatabilecektir. İkinci durumda, herhangi bir taraf devletin gerekli bilgi ve raporlama yükümlülüklerini yerine getirmekle birlikte, sunulan bilgilerde önemli ve sürekli tutarsızlıklar olması halinde, Komite işlemleri ancak ilgili tarafın rızası ile başlatabilecektir. Komite, tanımlanan işlevine uygun olarak, sürecin sonunda taraflara önerilerde bulunmak, uygulama ve uygunluğunu destekleyecek mali desteklere ulaşmada yardımcı olmak ve bir eylem planı hazırlanması önerisinde bulunmak türünde önlemler uygulamasını sağlayacak yetkilerle donatılmıştır. Komite bulgu, öneri ve önlemlerin belirlenmesinde Anlaşma'nın ilgili hükümlerinin hukuki niteliğine göre işlem yapmakla yükümlüdür. Komite'ye ayrıca uygulama ve uygunluk hükümlerinin uygulanmasında tarafların karşılaştıkları sistemik nitelikteki sorunları belirleyerek önerilerle birlikte CMA'nın gündemine getirme olanağı da verilerek, danışma işlevi yüklenmiştir. Son olarak, Komite'nin işleyişine ilişkin kuralların 2024'te gözden geçilmesi kararlaştırılmıştır.

Eğitim, Katılım, Bilgiye Erişim

Katowice Konferansı eğitim, farkındalık, halkın katılımı ve bilgiye erişimin iyileştirilmesiyle ilgili kararıyla Sözleşme 6. Maddesi ile Paris Anlaşması 12. Maddesi'nin uygulanmasını da bir anlamda bütünleştirmiştir. Sözleşme 6. Maddesi'nin uygulanmasıyla ilgili olarak oluşturulan İklim İçin Güçlendirme Eylemi Paris Anlaşması 12. Maddesi kapsamındaki etkinlikleri de içerecek biçimde genişletilmiştir. Karar[84] tarafları İklim İçin Güçlendirme Eylemi stratejileri geliştirmeye ve uygulamaya davet etmektedir. Bunun ötesinde taraflar ulusal katkıların, uyum planlarının, uzun dönemli düşük emisyonlu kalkınma stratejilerinin ve iklim politikalarının hazırlanması da dahil olmak üzere, Sözleşme ve Paris Anlaşması altında uygulanan bütün azaltım ve uyum etkinliklerine toplumsal cinsiyete duyarlı ve katılımcı eğitim, farkındalık, halkın katılımı, bilgiye erişim yaklaşımını sistematik olarak bütünleştirmeye devam etmeleri konusunda özendirilmiştir. 17/CMA.1 sayılı kararın en önemli özelliği ise, devletler yanında yerel yönetimleri, sivil toplumu ve diğer devlet dışı paydaşları 6. ve 12. Madde ile İklim İçin Güçlendirme Eylemi ve bu kararla bağlantılı çalışmaların ortağı olarak saymasıdır. Karar ayrıca 6. ve 12. Madde'yi desteklemek için yapılan etkinliklerle Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerini desteklemek üzere gerçekleştirilen etkinlikler arasındaki bağlantıyı da teslim etmiştir.

[84] Decision 17/CMA.1 Ways of enhancing the implementation of education, training, public awareness, public participation and public access to information so as to enhance actions under the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2.

Uygulama Dönemine Girerken: 2020'ye Doğru Müzakere Gündemi

Görüldüğü gibi Katowice Konferansı Paris Çalışma Programı'nda tanımlanan görevleri başta 6. Madde gibi sonraki yıllara ertelenen bazı gündem maddeleri dışında büyük ölçüde tamamlayarak Paris Anlaşması'nı uygulanmaya hazır hale getiren kuralları koymuştur (UNFCCC, 2019d). Dolayısıyla Katowice İklim Paketi olarak da anılan kurallar kitabının kabulüyle Konferans iklim değişikliği müzakerelerinde önemli bir dönemecin daha aşılmasını sağlamıştır. Tarafların kurallar üzerinde anlaşamayarak Katowice'de yeni bir Kopenhag (COP15) krizi yaşanabileceği yolunda Konferans öncesinde ve sırasında dile getirilen endişeler hatırlandığında, varılan uzlaşma kuralların niteliği açısından olmasa da siyasi açıdan başarı olarak görülmektedir. BM Genel Sekreteri de aynı kaygılarla Konferans öncesinde yaptığı uzlaşma çağrılarına ek olarak Katowice'ye üç kez gelerek tarafları cesaretlendirmeye çalışmıştır. Dolayısıyla Katowice çıktıları Kopenhag'dan bu yana genel olarak gözlenen sürecin devamlılığının ve çok taraflılığın korunması çabaları açısından önemlidir.

Genel nitelikleri itibariyle kabul edilen uygulama kurallarının sergilediği özellikler şu başlıklar altında toplanabilir. Her şeyden önce birçok maddeyle ilgili uygulama usul ve esasları özü itibariye Anlaşma hükümlerinin tekrarlanmasıyla sınırlı kalmıştır. Kurallar Anlaşma hükümlerinin genel nitelikli hükümlerinin ötesinde daha ayrıntılı düzenlemeler içermemektedir. Bununla birlikte, Şeffaflık Çerçevesi ve Uygulama ve Uygunluk Komitesi gibi mekanizmaların işleyişine ilişkin kuralların, Anlaşma'nın uygulamanın izlenmesine atfettiği önemle orantılı olarak, Konferans öncesindeki beklentilere göre daha ayrıntılı ve kapsamlı olduğu görülmektedir. Uygulama usul ve esasları genel olarak bağlayıcı bir dille düzenlenmiş olsa da, taraflara geniş bir takdir yetkisi de bırakılmıştır. Örneğin, ulusal katkılarda yer verilecek bilgi türleriyle ilgili kurallar zorunlu olmakla birlikte, bilgilerin ayrıntıları tarafların takdirine göre değişebilecektir. Kurallar kitabının en dikkat çekici özelliği ise güncellenmelerinin bir norm halini almasıdır (IISD, 2018). Bir yandan müzakereleri sonuçlandırabilme ihtiyacı diğer yandan kuralların uygulamadan edinilecek derslerle iyileştirilmesi beklentisi ile pek çok maddeyle ilgili usul ve esasların 2030'a kadar gözden geçirileceği çeşitli tarihler belirlenmiştir.

Konferansın ve dolayısıyla kurallar kitabı müzakerelerinin önündeki zorlukların başında Şeffaflık Çerçevesi kuralları bağlamında gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki farklılaştırma sorununun nasıl çözüleceği bulunuyordu. Paris Anlaşması özel koşulları bulunan en an gelişmiş ülkelerle küçük ada devletleri dışındaki tüm tarafların ortak raporlama ve izleme süreçlerine tabi olmasını; ancak kapasiteleri dolayısıyla ihtiyacı olan gelişmekte olan ülkelere esneklik tanınmasını hükme bağlamıştı. Gelişmekte olan ülkeler ise Sözleşme'nin farklılaştırma sisteminin bir gereği olarak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin raporlama ve izleme gereklerinde farklılaştırmanın sürdürülmesini talep ediyordu. Kabul edilen şeffaflık kuralları özel koşulları olanlar dışındaki tüm tarafları ortak raporlama ve izleme yükümlülüklerine tabi hale getirmiştir. Böylelikle Paris anlaşması uygulama kuralları ile rejimin tanımlayıcı özelliği olan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki farklılaştırmanın tamamıyla silikleştiği söylenebilir. Anlaşma hükümleri gereğince gelişmekte olan ülkelere tanınan esneklik ise tür değil, derece açısından farklılık yaratmaktadır ve kendilerinin belirleyecekleri tarihte son bulacaktır. Böylece küresel emisyonlarda önemli paya sahip ülkelerin uygulamaları aynı kurallar çerçevesinde raporlanıp izlenecektir.

Uygulama kurallarının, özellikle de Şeffaflık Çerçevesi kurallarının bu şekilde kabulü birkaç açıdan önemlidir. Öncelikle, kurallar uygulama aşamasına geçilmekte olan yeni Anlaşma rejimi içinde taraflar arasındaki güvenin tesis edilmesine ve uygulama sürecinin etkili biçimde izlenmesine katkıda bulunacaktır. İkincisi tarafların, özellikle de gelişmekte olan ülke taraflarının rejimin yapısındaki dönüşüme onay vermesi anlamına gelmektedir. Zira, tüm tarafların ulusal katkılar yoluyla emisyon azaltma ya da sınırlandırma eylemleriyle işbirliğine ortak olması sonrasında azaltım bağlamındaki katı farklılaştırma silikleşmişti. Bu nedenle de gelişmekte olan ülkeler Sözleşme'nin ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklar ilkesi ekseninde kurulan farklılaştırma sistemini şeffaflık çerçevesi kuralları kapsamında sürdürmek arzusundaydı. Raporlama ve izleme yükümlülüklerini yalnızca kapasite ihtiyaçları nedeniyle sağlanan süreli esneklikle sınırlayan Şeffaflık Çerçevesi kuralları, gelişmiş ve gelişmekte olan ülke tarafı ayrımını kaldırmada bir adım daha ileri gitmiştir. Paris Anlaşması uygulama döneminde farklılaştırma asıl olarak mali ve teknoloji destekleri bağlamındaki gelişmiş ülke yükümlülükleri ekseninde belirgin işlevini sürdürmektedir. Hem Anlaşma hem de uygulama kurallarında yer alan diğer tarafların gönüllü mali katkılarının raporlanması uygulamasıyla buradaki keskin farklılığın da zaman içinde hukuken olmasa da de facto olarak ortadan kalkacağı beklenebilir. Zira daha önce mali katkı ilan eden ve veren EK-I ve gelişmekte olan ülke taraflarının ardından Rusya Federasyonu da Yeşil İklim Fonu'na katkıda bulunmuştur (GCF, 2019).

Şeffaflık Çerçevesi kurallarının farklılaştırmaya gidilmeksizin kabul edilmesinin başka bir önemi de ABD'nin rejimle ilişkisi üzerindeki olası yansımalarından kaynaklanmaktadır. ABD başkanı Trump'ın çekilme kararına karşın, Amerikan heyeti müzakereler boyunca kurallar kitabının Anlaşma'nın ruhundan ayrılmaması yönünde çalışmıştır. Dolayısıyla Paris Anlaşması'nın tüm tarafların ortak bir uluslararası raporlama ve izleme sürecine tabi olduğu şeffaflık sisteminin mimarı olan ABD heyeti, 2020 sonrasında olası bir başkan ve dolayısıyla politika değişikliğinin ardından ülkenin kendi tercihleri doğrultusunda şekillenen Anlaşma'ya geri dönebilmesinin koşullarını da korumuştur.

Kurallar kitabının en önemli eksiği ise Paris Anlaşması başlangıç kısmında güçlü biçimde ifadesini bulan iklim değişikliği eylemlerinin insan haklarını koruyarak gerçekleştirilmesi vaadinin kabul edilen işleyiş mekanizma ve süreçlerine yansıtılamamış olmasıdır. Sivil toplum kuruluşları ile bazı taraf devletlerin tüm müzakere süreci boyunca ama özellikle Katowice'de harcadığı yoğun çabaya karşın Anlaşma'nın başlangıç kısmındaki insan hakları bağlantılı gerekler uygulamayı yönlendirecek mekanizmalara dahil edilememiştir (Lehr & Schalatek, 2019).

Sonuç olarak, Katowice Konferansı Paris Anlaşması'nın uygulanması için gerekli hazırlıkları büyük ölçüde tamamlamış olmakla birlikte, Konferans sonucunda ortaya çıkan Katowice İklim Paketi koyduğu kuralların niteliği itibariyle Anlaşma'nın "tedrici" ilerleme (Allan, 2019) anlayışının ötesine geçememiştir. Özellikle ulusal katkılar ve Küresel Durum Değerlendirmesi ile ilgili kurallar, Anlaşma'yla oluşturulan yeni rejimin kendiliğinden harekete geçireceği varsayılan kararlılığı yükseltme (ratchet) mekanizmasının beklenen işlevi görmesini güvenceye almaktan uzaktır.

Konferans iklim eylemi ve bu eylemlere sağlanacak desteklere yönelik kararlılığının yükseltilmesini 2019'a ötelemiştir. Bu bağlamda, 25. Taraflar Konferansı kadar, Konferans öncesinde BM Genel Sekreteri'nin Eylül 2019'da BM Genel Kurulu sırasında düzenleyeceği İklim Eylem Zirvesi de büyük önem taşımaktadır (UN,

2019a). 1/CP.24 sayılı karar da tarafları zirveye katılarak iklim değişikliğine karşı güçlendirilmiş kararlılıklarını göstermeye çağırmıştır. Eylem yönelimli olması planlanan Zirvenin amacı kararlılığı artırmak ve Anlaşma'nın uygulanması eylemlerini hızlandırmak olarak açıklanmıştır (UN, 2019b).

2019 yılında küresel iklim eyleminin değerlendirilmesi açısından önemli diğer süreç ise İklim Eylemi konulu SKH13'ün de gözden geçirileceği BM Sürdürülebilir Kalkınma Üst-Düzey Siyasi Forumu toplantısıdır (UN, t.y.). Temmuz 2019'da gerçekleştirilecek Forum, Zirve'nin yıl boyu süren hazırlık sürecinin parçası olarak da görülmektedir (UN News, 2019). 2020 öncesindeki son durak ise 2-13 Aralık 2019 tarihleri arasında Şili'de gerçekleştirilecek olan 25. Paris Anlaşması Taraflar Konferansı'dır.

EK için Kaynakça

- Allan, J.I. (2019). Dangerous Incrementalism of the Paris Agreement. *Global Environmental Politics*, 19(1): 4-11.
- Carbon Brief, (2018). *COP24: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Katowice*. https://www.carbonbrief.org/cop24-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-katowice?utm_content=buffer4b34b&utm_medium=social&ut%E2%80%A6 adresinden erişildi.
- Doelle, M. (2019). The Heart of the Paris Rulebook: Communicating NDCs and Accounting for their Implementation. *Climate Law*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3332792 adresinden erişildi.
- GCF, (2019). *Status of Pledges and Contributions made to the Green Climate Fund*. https://www.greenclimate.fund/documents/20182/24868/Status_of_Pledges.pdf/eef538d3-2987-4659-8c7c-5566ed6afd19 adresinden erişildi.
- IISD, (2018). *Earth Negotiations Bulletin*, (12):747.
- IPCC, (2018). *Global Warming of 1.5 °C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5 °C above Pre-Industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty*. https://www.ipcc.ch/sr15 adresinden erişildi.
- Lehr, D. & Schalatek, L. (2019). Great expectations, low execution: The Katowice climate change conference COP 24. *Heinrich Böll Foundation*, https://www.boell.de/en/2019/01/08/great-expectations-low-execution-assessment-katowice-climate-change-conference-cop-24?dimension1=division_oen#what-happened adresinden erişildi.
- Obergassel, W., Arens, C., Hermwille, L., Kreibich, N., Ott, H.E. ve Wang-Helmreich, H. (2019). *Paris Agreement: Ship Moves Out of the Drydock*. An Assessment of COP24 in Katowice, Wuppertal: Wuppertal Institute.
- Rajamani, L. (Aralık 18, 2018). COP24 climate change deal: Time for countries to deliver on their promises. *Hindustantimes*, https://www.hindustantimes.com/analysis/cop24-climate-change-deal-time-for-countries-to-deliver-on-their-promises/story-ehEwQG4UuUc9qKnXzlGLLO.html adresinden erişildi.
- UN, (t.y.). *High-Level Political Forum 2019 under the Auspices of Ecosoc*. https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2019 adresinden erişildi.
- UN, (2019a). *UN Climate Action Summit 2019*. https://www.un.org/en/climatechange/un-climate-summit-2019.shtml adresinden erişildi.
- UN, (2019b). *Information Note on the 2019 Climate Action Summit of the Secretary-General*. https://www.un.org/en/climatechange/assets/pdf/Information_Note_Climate%20Summit_20Mar2019.pdf adresinden erişildi.

- UN News, (Şubat 14, 2019). UN announces roadmap to Climate Summit in 2019, a 'critical year' for climate action. https://news.un.org/en/story/2019/02/1032801 adresinden erişildi.
- UNFCCC, (2018). *Talanoa Call for Action By the Presidents of COP 23 and COP 24*. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Talanoa%20Call%20for%20Action.pdf adresinden erişildi.
- UNFCCC, (2019a). Report of the Conference of the Parties on its Twenty-Fourth Session, held in Katowice from 2 to 15 December 2018 Addendum Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its Twenty-Fourth Session. FCCC/CP/2018/10/Add.1.
- UNFCCC, (2019b). Report of the Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement on the Third Part of its First Session, held in Katowice from 2 to 15 December 2018 Addendum Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1.
- UNFCCC, (2019c). Report of the Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement on the Third Part of its First Session, held in Katowice from 2 to 15 December 2018 Addendum Part Two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2.
- UNFCCC, (2019d). *The Katowice Climate Package: Making the Paris Agreement Work for All*. https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/katowice-climate-package#eq-1 adresinden erişildi.

T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü
Mustafa Kemal Mah. Eskişehir Devlet Yolu
(Dumlupınar Bulvarı) 9. Km No:278 Çankaya / Ankara
Tel: +90 (312) 410 10 00

Bu yayın Avrupa Birliğinin maddi desteği ile hazırlanmıştır. İçerik tamamıyla WEglobal Danışmanlık A.Ş.'nin liderliğindeki konsorsiyumun sorumluluğu altındadır ve Avrupa Birliğinin görüşlerini yansıtmak zorunda değildir.

iklimin.org

facebook.com/iklimin

twitter.com/iklimin

iklimIN Projesi

instagram.com/ikliminprojesi