

EDAM İklim Eylem Kağıtları Serisi 2015/2



Bir Niyet Edilen Ulusal Olarak Belirlenmiş

Katkı Oluşturulması: Türkiye için Dikkate

Alınacak Temel Hususlar

Gökşin Bavbek

Araştırma Görevlisi, EDAM

Ağustos 2015

Giriş

2015, yeni uluslararası iklim değişikliği rejiminin şeklinin belirlenmesinde kritik bir yıl olacaktır. Kyoto Protokolünün 2012 yılında sona ermesinin ardından, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinin (BMİDÇS) yıllık Taraflar Konferanslarının (TK) odak noktası, yeni bir küresel anlaşmaya varmak olmuştur. 21^{inci} TK, 30 Kasım ve 11 Aralık 2015 tarihleri arasında Paris'te toplanacaktır ve bu toplantıda Kyoto rejiminin yerini alacak yeni bir kapsamlı sera gazı (SG) emisyonu azaltma anlaşması konusunda karara varılması beklenmektedir. Tarafların nihai amacı, küresel sıcaklık seviyelerindeki artışı, sanayi öncesi seviyelere kıyasla 2 Celsius derecenin altı ile sınırlamaktır. Her ne kadar anlaşmanın ana adak noktası emisyonların azaltımı olacak olsa da, anlaşmanın, iklim değişikliğinin adaptasyon yönünü de kapsaması beklenmektedir.

Devam eden müzakereler ışığında, yeni iklim değişikliği anlaşması Kyoto Protokolü'nden önemli farklılıklar içerecek gibi görünmektedir. Kyoto anlaşması dünyadaki birçok gelişmiş ülke için emisyon azaltma hedefleri belirlemişken, gelişmekte olan taraf ülkelerin hiçbirisi emisyonlarını kısıtlamak için vaatte bulunmamıştır. Yeni iklim değişikliği müzakerelerinin ana hedeflerinden bir tanesi, gelişmişlik seviyeleri ne olursa olsun BMİDÇS'nin tüm taraflarının anlamlı SG azaltma vaatlerinde bulunmalarını sağlamaktır. Ayrıca, her bir ülkenin katkısının belirlenmesine yönelik yöntem, Kyoto Protokolündeki yöntemden oldukça farklı olacaktır. Kyoto Protokolünde ülkelerin gerekli emisyon azaltma seviyelerine karar verilirken yukarıdan aşağıya bir yaklaşım kullanılmıştır, yeni anlaşmada bunun yerine aşağıdan yukarıya bir yaklaşım kullanılacaktır. Belirli ilkelere uyulması koşuluyla, ülkeler kendi azaltma vaatlerinin seviyesini ve türünü seçmekte serbest olacaklardır. Bu nedenle müzakerelerin sonucu, yasal olarak bağlayıcı olan Kyoto Protokolünün aksine, gönüllü olarak bulunulmuş müstakil ülke vaatlerini içerecektir¹.

Bu bağlamda, Niyet Edilen Ulusal Olarak Belirlenmiş Katkı(INDC) adı verilen yeni bir kavram uygulamaya konmuştur. Konferansın taraflarının her biri, konferansın kabul edilmiş temel ilkelerine uygun olarak kendi azaltım katkısının seviyesine karar verecektir. Bu, INDC'ler adı verilen resmi belgelerin sunulması yoluyla yapılacaktır. Tarafların her biri, kendi INDC'sini TK 21'den önce BMİDÇS'ye sunmakla yükümlüdür. Bu müstakil ülke vaatlerinin toplamı, küresel bir görünümün algılanmasına olanak verecektir. Şu ana kadar bazı gelişmiş taraf ülkeler ile birkaç gelişmekte olan taraf ülke kendi INDC'lerini sunmuşlardır ve diğer pek çok ülkenin de yakında sunması beklenmektedir.

¹ Erbach, George, 'Negotiating a new UN climate agreement: Challenges on the Road to Paris' (2015) Avrupa Parlamentosu Araştırma Servisi, sf. 1

Bu gelişmelere paralel olarak, Türkiye de kendi INDC'sini hazırlama aşamasındadır. Hazırlanacak olan nihai belge, ülkenin iklim değişikliği politikasının geleceğinin belirlenmesi için büyük bir öneme sahip olacaktır. Emisyon azaltım vaadinin hazırlanmasında dikkate alınması gereken pek çok husus vardır. INDC'lerin, ülkelerin vaatlerinin değerlendirilmesine yönelik anahtar bilgileri sağlaması ve ilgili ülkenin kendine has özellikleri dikkate alındığında azaltım istekliliği ve adiliyet açılarından vaadin yeterli olduğunu gösterebilmesi beklenmektedir. Bu çalışmanın amacı, söz konusu gerekliliklerin yerine getirilmesindeki bazı önemli hususları vurgulamak ve Türkiye'nin INDC'sinin hazırlanmasına yardımcı olmak için diğer ülkelerin sunulmuş olan INDC'lerini daha ayrıntılı olarak incelemektir.

Niyet Edilen Ulusal Olarak Belirlenmiş Katkılar

2020 sonrası dönemi kapsayacak yeni bir iklim değişikliği anlaşması, BMİDÇS'nin katılımcıları tarafından halihazırda müzakere edilmektedir. Müzakereler, 2015'in sonuna kadar son şekli verilmiş bir anlaşmaya ulaşmak amacıyla Durban Güçlendirilmiş Eylem Platformu Geçici Çalışma Grubu (ADP) aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Yeni anlaşmanın süresi 2020 sonrası dönemi kapsayacaktır ve 2030 yılında sona erecektir. Müzakerelerin, 2015 yılının Aralık ayında, Paris'teki 21^{inci} Taraflar Konferansında bir anlaşmaya varılması ile sonuçlanması umut edilmektedir. Daha önce kabul edilmiş kararlara göre, her bir ülkenin kendi katkı vaatlerini konferanstan önce sunması beklenmektedir. Bunlar, niyet edilen ulusal olarak belirlenmiş katkılar şeklinde sağlanacaktır.

INDC, Paris'teki 2015 BMİDÇS Konferansı öncesinde tüm katılımcı ülkelerin sunması gereken bir tür vaattir. Yeni iklim değişikliği anlaşması, Kyoto Protokolünün aksine, her bir katılımcı ülke için yasal olarak bağlayıcı emisyon tavanları içermeyecektir. Yeni Paris anlaşmasının, sadece gelişmiş ülkeler yerine neredeyse dünyadaki tüm ülkelerin azaltma vaatlerinde bulunmaları ile çok daha kapsayıcı olması beklenmektedir. INDC'lerin neler içereceğine yönelik zorunlu şartlar mevcut değildir, ancak bir INDC'ye dahil edilebilecek bilgilerin bir listesi ile ülkelere INDC'lerini hazırlamalarında yol göstermesi için bazı ilkeler mevcuttur. TK 20'deki kararlara göre, belgelerin "INDC'lerin açıklığını, şeffaflığını ve anlaşılmasını kolaylaştıran bir şekilde" iletilmeleri ve ilgili ülke tarafından daha önce bulunulan tüm taahhütlerin üzerinde bir taahhüdü vurgulamaları gereklidir². INDC'ler tarafından belirlenen katkıların, küresel sıcaklıklardaki artışı sanayi öncesi sıcaklık seviyelerine kıyasla 2 Celsius derecenin altı ile sınırlamak şeklindeki nihai hedefe uygun olmaları da gerekmektedir. Her bir ülkenin kendi INDC'sini kendi kabiliyetlerine ve tarihsel sorumluluğuna dayanarak hazırlaması beklenmektedir. Anlaşmadan kullanılan "ortak ancak farklılaşmış sorumluluklar ve ilgili kabiliyetler" ifadesi, bu anlayışı

² Herold, Anke ve Siemons, Anne, 'Up-Front Information for emission reduction contributions in the 2015 Agreement under the UNFCCC' (2014), Institute for Applied Ecology, sf. 7

temsil etmektedir³.

2013 yılında Varşova'da yapılan TK 19'da, tüm katılımcı ülkeler, Paris'teki TK 21'den önce kendi niyet edilen ulusal olarak belirlenmiş katkılarının hazırlıklarını yoğunlaştırmaya davet edilmişlerdir⁴. Lima'daki TK 20, tüm tarafları, 2020 sonrası iklim eylemi için niyet edilen katkılarını Paris Konferansı'ndan oldukça önce sunmaya davet eden "Lima İklim için Eylem Çağrısının" kabul edilmesi ile sonuçlanmıştır⁵. INDC'lerin sunulması için kesin bir son teslim tarihi olmamakla birlikte, bu belgelerin hazır olan taraflarca 2015'in ilk çeyreğinde iletilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bunun esasen gelişmiş ülkeleri ve nispeten yüksek kabiliyetlere sahip gelişmekte olan ülkeleri kapsamı düşünölmüştür. INDC'ler, BMİDÇS sunum portalı yoluyla sunulabilir ve sunulmuş olan INDC'ler, BMİDÇS web sitesinde görölebilir. 1 Kasım 2015 tarihine kadar, 1 Ekim 2015 itibariyle sunulmuş olan INDC'lere ait özet bir rapor hazırlanacaktır. Bu nedenle, vaatlerin özet rapora dahil edilebilmesi için, tüm ülkelerin kendi vaatlerini Ekim 2015'ten önce sunmaları beklenmektedir. Şu an için, müstakil INDC'lerin herhangi bir resmi değerlendirmesi yapılması planlanmamıştır⁶. 1 Temmuz 2015 itibariyle, BMİDÇS'ye 15 farklı INDC sunulmuştur. INDC'lerini sunan taraflar, sunum sırasına göre İsviçre, Avrupa Birliği (tüm üye devletler adına), Norveç, Meksika, Amerika Birleşik Devletleri, Gabon, Rusya, Lihtenştayn, Andorra, Kanada, Fas, Etiyopya, Sırbistan, İzlanda, Çin ve Kore'yi içermektedir⁷.

Niyet Edilen Ulusal Olarak Belirlenmiş Katkı terimi, belgenin niteliği hakkında çok şey anlatmaktadır. Bu terim, uzun ve çetin bir müzakere sürecinin sonucunda kabul edilmiştir. "Niyet edilen" sözcükleri, anlaşmanın bağlayıcı olmayan statüsüne işaret etmektedir ve ülkeler tarafından ortaya konulan eylemlerin nihai olmadığını göstermektedir. "Ulusal olarak belirlenmiş" sözcükleri, yeni anlaşmanın aşağıdan yukarıya doğru yaklaşımını vurgulamaktadır. Kyoto Protokolünün yukarıdan aşağıya doğru olan işleyişinin aksine, tarafların her birinin kendi ulusal koşullarına, kabiliyetlerine ve sorumluluklarına göre kendi katkısını belirlemede serbest olacağını göstermektedir. "Katkı" sözcüğü de yine vaatlerin gönüllüğe dayanan doğasını pekiştirmektedir. Önceki anlaşmalarda, "taahhütler" sözcüğü gelişmiş ülkelerin yükümlülüklerini tanımlamış, "eylemler" sözcüğü ise gelişmekte olan ülkelerin her türlü eylemleri için kullanılmıştır. Burada, "katkı" sözcüğü hem gelişmekte olan hem de

³ Lima İklim için Eylem Çağrısı. Rep. no. Karar -/TK.20. Lima: BMİDÇS, 2014.

https://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/application/pdf/auv_cop20_lima_call_for_climate_action.pdf adresinden erişilmiştir

⁴ Taraflar Konferansının 11 - 23 Kasım 2013 tarihleri arasında Varşova'da yapılan on dokuzuncu oturumunun raporu, BMİDÇS. <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a01.pdf> adresinden erişilmiştir

⁵ Lima İklim için Eylem Çağrısı. Rep. no. Karar -/TK.20. Lima: BMİDÇS, 2014. adresinden erişilmiştir https://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/application/pdf/auv_cop20_lima_call_for_climate_action.pdf

⁶ Erbach, George, 'Negotiating a new UN climate agreement: Challenges on the Road to Paris' (2015) Avrupa Parlamentosu Araştırma Servisi, sf. 18

⁷ <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>

gelişmiş ülkeler için bir alternatif olarak kullanılmıştır ve yine anlaşmanın bağlayıcı olmayan doğasına işaret etmektedir⁸.

Bununla birlikte, yeni iklim değişikliği anlaşması yasal olarak bağlayıcı hedefler içermeyecek olsa da, küresel uzlaşma ve akran baskısı tarafların taahhütlerini yerine getirmesinde etkili olacaktır. Bu açıdan, yakın zamandaki ABD-Çin iklim anlaşmasının önemli bir rol oynayacağı düşünülmektedir. Çin ve ABD, Kasım 2014'te, iklim değişikliğinin ele alınması için çift taraflı bir anlaşmaya ulaştıklarını duyurmuşlardır. Çin, en geç 2030 yılına kadar karbon emisyonlarını tepe noktasına ulaştırmayı ve 2030 yılına kadar fosil yakıtı dışındaki enerji kaynaklarının kendi enerji tüketimindeki payını %20 seviyesine çıkarmayı kabul etmiştir. Buna karşılık ABD ise, 2025 yılına kadar kendi SG emisyonlarını 2005'teki seviyelerin %26-28 altına indirmeyi kabul etmiştir. ABD ve Çin kendi aralarında küresel SG emisyonlarının büyük bir bölümünden sorumlu olduklarından, bu anlaşma büyük önem taşımaktadır ve büyük bir ilgiyle karşılanmıştır. Söz konusu iki ülke daha önce konuya ilişkin karşıt görüşlere sahip olup, azaltım vaatlerinde bulunmaya karşı çıkmışlardı. Dünyada en çok SG salımı yapan iki ülke arasında bu tür bir mutabakata varılmasının, diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin azaltım taahhütlerinde bulunmaktan kaçınmalarını zorlaştırması beklenmektedir⁹. Bu tür çift taraflı ve daha küçük ölçekli anlaşmalar, yakın gelecekte iklim politikasında daha önemli bir hale gelebilir. Bu nedenle, yeni iklim değişikliği anlaşması yasal olarak bağlayıcı taahhütler içermeyecek olsa da, iklim değişikliği konusunda değişen küresel bakış açısının ve artan uluslararası baskıların tarafları belirttikleri azaltım hedeflerine uymaya zorlaması muhtemeldir. İklim değişikliği sorunu küresel bir sorundur ve bu yüzden bu sorunun üstesinden gelmek için küresel bir çaba gerekecektir. Anlamli eylemlerde bulunmaktan kaçınan tarafların bir "bedavacılık sorunu" yarattığı düşünülecek ve bu taraflar uluslararası suçlamalar ile karşı karşıya kalacaklardır.

Büyük bir gelişmekte olan ülke olarak, Türkiye'nin de kendi INDC'sini olabildiğince çabuk sunması beklenmektedir. Sunulmadan önce, INDC'nin içeriği ve türü ile ilgili olarak bazı kararlar verilmesi gerekmektedir. Türkiye gelişmekte olan bir taraf ülke olduğundan, SG azaltma vadinin gelişmiş taraf ülkeler ile aynı seviyede olması beklenmeyecektir. Öte yandan, Türkiye ile benzer kalkınma seviyelerine ve özelliklere sahip diğer gelişmekte olan taraf ülkelerin bulunduğu vaatler, gelecekteki Türk iklim vaadi için uygun örnekler olabilir. Vaadin belirlenen seviyesinin ve taahhüdün nicel değerlerinin yanında, belgenin hazırlanmasında bazı temel ilkelere uyulması da önem taşımaktadır. INDC'nin düzgün bir değerlendirmesinin yapılmasına olanak vermek için, uygun bilgiler belgeye dahil

⁸ Climate Action Network, 'INDC-Intended Nationally Determined Contributions Factsheet' (2015)

⁹ Erbach, George, 'Negotiating a new UN climate agreement: Challenges on the Road to Paris' (2015) Avrupa Parlamentosu Araştırma Servisi, sf. 15-16

edilmelidir. INDC'lerden ana beklentilerden birisi, ilgili ülkenin kendine has özellikleri dikkate alındığında, bu belgenin ülkenin azaltım vaatlerinin adil ve istekli olduğunu gösterebilmesidir. Bu konular, Türkiye'nin BMİDÇS'ye sunulacak vaadine son hali verilmeden önce daha kapsamlı olarak araştırılmalıdır.

Farklı INDC Türleri

Belirtildiği gibi, taraflarca bulunulacak azaltım vaatlerinin türü tamamen ülkelere bırakılmıştır. Bu, farklı ülkeler tarafından çok çeşitli türlerde azaltım vaatlerinde bulunulmasına yol açacaktır. Bu olgu, farklı ülkelerin vaatlerinin küresel bir görünüm sağlayacak şekilde bir araya getirilmesini zorlaştıracaktır. Farklı ülkelerin vaatlerinin biçimi ve kapsamı aynı olmayacak olsa da, ülkelerin kullanacağı bazı genel seçenekler tanımlanabilir. Ülke INDC'lerinin alması beklenen temel biçimler aşağıdaki şekilde bölünebilir:

-Kapsamlı SG Emisyonu Azaltım Planları

Gelişmiş ülkelerin ve birçok gelişmekte olan büyük ülkenin, 2020 sonrası dönemi kapsayacak ekonomi genelinde SG azaltma hedefleri benimsemesi beklenmektedir. Bunun için, SG emisyonu seviyelerinin karşılaştırılabileceği bir baz yılın kabul edilmesi gereklidir. Özellikle 1990 yılının temel olarak kullanıldığı Kyoto sürecinde vaatlerde bulunan ülkeler için, söz konusu yılın baz yıl olarak kullanılması uygun olabilir. Alternatif olarak, Kopenhag müzakerelerinde kullanıldığından 2005 yılı da kullanılabilir, ya da tamamen farklı bir baz yılda karar kılınabilir. Bir baz yıl kullanmak yerine, azaltım seviyelerini göstermek için bir temel alınacak olarak bir referans(BAU) senaryosu da belirlenebilir. Diğer bir seçenek, Çin'in Amerika Birleşik Devletleri ile yaptığı çift taraflı anlaşmada kabul ettiği şekilde, emisyonların tepe noktasına ulaşmasının öngörüldüğü bir yıl belirlemek olabilir. En iddialı taahhüt türü, belirli bir yılda ya da dönem içerisinde karbon nötrlüğe ulaşmayı hedeflemek olacaktır. Ayrıca bu tür hedefler belirli gazlar, sektörler ya da ülke içindeki bölgeler ile de sınırlanabilir¹⁰.

Bir azaltım hedefinin belirlenmesinde, kesin bir hedef koymak yerine bir azaltım aralığı da belirlenebilir. Hedeflerin aralıklar şeklinde ifade edilmesi, ülkelere gelecekte karşı karşıya kalınabilecek belirsizliklerin üstesinden gelebilmeleri için belli oranda bir esneklik sağlayabilir. Ayrıca taahhüdün esnek doğası nedeniyle katkıya yönelik iç kamuoyu desteğini de teşvik edebilir, ancak bu

¹⁰ Höhne, Niklas , Ellermann, Christian ve Li, Lina, 'Intended Nationally Determined Contributions under the UNFCCC' (2014), Ecofys, sf. 5-7

tür taahhütlerde taahhüdün sonucu doğal olarak daha belirsiz olacaktır¹¹.

-Enerji hedefleri

Enerji piyasalarında hedeflerin belirlenmesi, ekonominin tamamını kapsayan SG emisyonu azaltım hedefleri belirlenmesine bir alternatif olabilir. Bu tür hedefler yenilenebilir enerji hedeflerini, enerji/karbon yoğunluğu hedeflerini ve bir kömür kısıtlaması ya da kontrolü hedefi gibi fosil yakıt hedeflerini içerebilir. Dahil edilebilecek alternatif bir hedef, fosil yakıt sübvansiyonlarının kaldırılması için bir hedef tarih ya da aralık belirlenmesi olacaktır¹². İstenmesi durumunda, ağaçlandırma ve arazi kullanımı ile ilgili hedefler de dahil edilebilir. Hedefler, ekonomi içindeki belirli sektörler için müstakil olarak da belirlenebilir. SG emisyonlarını azaltmak için yeterli çaba harcadığını göstermek amacıyla enerji hedefleri kullanılabilir, ancak bu tür hedefler, küresel emisyon seviyeleri üzerindeki etkilerinin değerlendirilebilmesine olanak vermek için SG etkilerinin nicelleştirilmesini gerektirecektir. Enerji hedeflerinin vurgulanmasının, ekonominin tamamını kapsayan SG azaltım hedeflerinin sağlanmasından daha az iddialı olduğu düşünülebilir, ancak bunların başarılması nispeten daha kolay olacaktır ve bunlar, yerel sosyal ve çevresel sorunlar ile daha yakın ilişkilere sahip olacaktır¹³.

- Bir politika çerçevesi sergilenmesi

Taraflar ayrıca, herhangi bir SG azaltma ya da enerji hedefi belirlemeden, kullandıkları ya da kullanacakları ve SG emisyonlarının azaltılmasında yararlı olacak bir politika kümesi sergilemeyi seçebilirler. Bu tür politikalar belirli düzenlemeleri ve standartları, ayrıca karbon piyasası, vergiler, sübvansiyonlar ve teşvikler gibi farklı ekonomik enstrümanları içerebilir¹⁴. Bu tür vaatler ayrıca, küresel etkilerinin değerlendirilebilmesine olanak sağlamak için, SG emisyonları üzerindeki etkilerinin nicelleştirilmesini de gerektirecektir.

- Belirli projelerin vurgulanması

Alternatif olarak, küçük kapasitelere sahip bazı en az gelişmiş ülkeler, sadece yakın gelecekte ülkenin SG emisyonlarını azaltacak belirli bir projeyi ya da projeleri vurgulamayı seçebilirler. Bu tür vaatler, en az iddialı tür olarak değerlendirilecektir.

Bu seçenekler, bir tür INDC olarak kullanabilecek genel seçenekler olarak kabul edilebilir, ancak doğal olarak bu azaltma taahhütlerinin kullanılması karşılıklı olarak dışlayıcı değildir. Taraflar, tüm bu

¹¹ A.g.e., sf. 8

¹² Merrill, Laura, Harris, Melissa, Casier, Liesbeth ve M. Bassi, Andrea, 'Fossil-Fuel Subsidies and Climate Change: Options for policy-makers within their Intended Nationally Determined Contributions'(2015), sf. 9

¹³ Höhne, Niklas, Ellermann, Christian ve Li, Lina, 'Intended Nationally Determined Contributions under the UNFCCC' (2014), Ecofys, sf. 5-7

¹⁴ A.g.e., sf. 5-7

taahhüt türlerinden farklı türde hedefleri ve farklı unsurları kabul etmeyi seçebilirler. Özellikle gelişmekte olan ülkeler için, hedeflerin bazılarının uluslararası mali destek koşuluna dayanması yararlı olabilir.

Ülkeler, gelişmişlik durumlarına bağlı olarak, beklenen taahhüt seviyeleri açısından birkaç kategoriye bölünebilir. Gelişmiş her taraf ülkenin ve eşdeğer sorumluluğa ve kabiliyetlere sahip ülkelerin, birden fazla yılı ve ekonominin tamamını kapsayan azaltım hedefleri üstlenmeleri beklenmektedir. Bu ülkelerin, söz konusu desteğe ihtiyaç duyan gelişmekte olan ülkelere uygun uluslararası mali iklim desteği sağlamaları da beklenmektedir. Diğer gelişmekte olan ülkeler içinde nispeten yüksek kabiliyetlere ve sorumluluklara sahip gelişmekte olan ülkelerin, ya referans senaryolarına ya da yoğunluğa dayalı olarak ekonominin tamamını kapsayan taahhütlerde bulunmaları beklenmektedir. Daha az sorumluluğa ya da kabiliyetlere sahip diğer gelişmekte olan ülkeler en azından, kendi katkı belgeleri içerisinde izlenecek politikalarla ilgili hedefler belirlemelidir. Taahhüt seviyelerinin en düşük olması beklenen ülkeler, En Az Gelişmiş Ülkeler (LDC'ler) olacaktır. Çok az kapasiteye ve sorumluluğa sahip olan bu ülkeler, en azından katkılarına ilişkin belirleyici bir plan sunmalıdır. Ayrıca gelişmekte olan ülkeler ve LDC'ler, finansman ihtiyaçlarını kendi INDC'lerinde bildirmelidir¹⁵. Bu kapsamda Türkiye, nispeten büyük kabiliyetlere ve tarihsel sorumluluğa sahip bir gelişmekte olan ülke olarak kabul edilebilir. Bu nedenle alternatiflerden biri, 2030 yılına uzanan ve ekonominin tamamını kapsayan bir SG azaltma taahhüdü olacaktır. Bu, bir enerji yoğunluğu hedefine ya da bir BAU (referans) senaryosuna dayalı olarak yapılabilir. Belirtilen hedeflere ulaşmak için kullanılacak politika hedeflerinin belirtilmesi gereklidir. Örneğin, INDC içerisinde fosil yakıt teşviklerine, özellikle kömür için sağlanan teşviklere ilişkin aşamalı bir azaltma planı belirtilebilir. Nihayetinde söz konusu sübvansiyonların kaldırılacağı bir yol haritasının sergilenmesi, azaltım hedeflerinin desteklenmesi için yararlı olabilir¹⁶. Azaltım hedefleri nasıl oluşturulursa oluşturulsun, INDC'lerin oluşturulmasındaki en önemli hususlardan birisi, hedefi pekiştirmek ve taahhüdün küresel bağlamda adil ve istekli olduğunu göstermek için INDC'de gerekli bilgilerin sağlanması olacaktır.

Bir INDC'ye neler dahil edilmelidir?

Bir INDC'nin hazırlanmasına ilişkin spesifik kurallar olmamakla birlikte, bazı temel gereklilikler mevcuttur. " Lima İklim için Eylem Çağrısı", kendi INDC'lerinin içeriğinin, zaman çerçevesinin ve formatının belirlenmesini müstakil taraflara bırakmaktadır. Bir INDC'nin Lima metni tarafından

¹⁵ Climate Action Network, 'Intended Nationally Determined Contribution' (2014), sf. 4-5

¹⁶ Merrill, Laura, Harris, Melissa, Casier, Liesbeth ve M. Bassi, Andrea, 'Fossil-Fuel Subsidies and Climate Change: Options for policy-makers within their Intended Nationally Determined Contributions' (2015), sf. 9

belirtilen bazı unsurları; uygulama için referans noktası, zaman çerçeveleri ve/veya dönemleri hakkındaki ölçülebilir bilgileri, farklı sektörler ve gazlar genelindeki kapsamı ve kapsamayı, planlama süreçlerini ve varsayımlarını ve örneğin SG emisyonlarının tahmin edilmesine ve açıklanmasına yönelik olanlar gibi metodolojik yaklaşımları içermektedir. Ayrıca, bir tarafın kendi ulusal koşulları ışığında taahhüdünü neden adil ve istekli kabul ettiği ve söz konusu taahhüdün küresel sıcaklıklardaki artışı 2 Celsius derecenin altında tutma hedefine ulaşma yolunda nasıl katkı sağlayacağı hakkında bir açıklama bulunması da gereklidir¹⁷.

Bu bilgilerin belirtilmesi, BMİDÇS'nin amaçları açısından çok büyük önem taşıyacaktır. Tüm azaltım katkılarında ülkeler tarafından münferit olarak karar verileceğinden ve bu taahhütlerin oluşturulmasında kullanılacak standart bir format bulunmadığından, söz konusu vaatlerin ölçülebilir, şeffaf ve birbirleri ile karşılaştırılabilir kılınabilmesi için ön bilgilerin sağlanması çok önemli olacaktır. Belirli bir hedefin Sözleşmenin 2 derecelik amacına uygun olup olmadığı, ancak ilgili bilgilerin sağlanması durumunda anlaşılabilir.

Her bir spesifik azaltım katkısı, kendine özgü bilgilerin sağlanmasını gerektirecektir. Ekonominin tamamını kapsayan SG azaltma vaatleri için, bir temel yıl ya da temel senaryo sağlanması önem kazanmaktadır. Sözelimi, Bir referans(BAU) senaryosunu benimseyen ülkeler için, BAU seviyelerini belirlemek amacıyla kullanılan spesifik metodolojinin açıklanması gereklidir. Uygun yoğunluk hedefleri için, GSYH ya da nüfus hakkında ilave bilgiler sağlanmalıdır¹⁸. Diğer hedef türleri için de benzer türde ilave gereklilikler gösterilebilir.

INDC'lere gönüllü olarak eklenebilecek birkaç başka kısım daha bulunmaktadır. Diğer azaltım hedeflerine ek olarak, daha ayrıntılı bir analiz sağlamak için, ormancılık ve arazi kullanımı değişiminden sağlanan azaltım katkıları da belgelere dahil edilebilir. Piyasa mekanizmalarının hedeflere ulaşılmasında beklenen kullanımı ile uluslararası finansmanın beklenen kullanımı da dahil edilebilir. Bu, tarafların finansman ihtiyaçlarını belirtmelerine ve alınan finansal yardımın seviyesine bağlı ilave azaltım hedeflerini belirlemelerine olanak verecektir.

Zorunlu olmamakla birlikte, ülkeler adaptasyon ihtiyaçları ve adaptasyon planları hakkında bir bölüm eklemeye de teşvik edilmektedir. Bu, küresel iklim değişikliği sorununun hem azaltım hem de adaptasyon yönlerini kapsayan daha bütünsel bir görünümü elde etmeyi sağlayacaktır. Adaptasyon

¹⁷ Lima İklim için Eylem Çağrısı. Rep. no. Karar -/TK.20. Lima: BMİDÇS, 2014.

https://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/application/pdf/auv_cop20_lima_call_for_climate_action.pdf adresinden erişilmiştir

¹⁸ Herold, Anke ve Siemons, Anne, 'Up-Front Information for emission reduction contributions in the 2015 Agreement under the UNFCCC' (2014), Institute for Applied Ecology, sf. 5

ihtiyaçlarının vurgulanması, iklim değişikliğinin etkilerine karşı en savunmasız ülkeler kabul edilen ülkeler için özellikle faydalı olacaktır.

Ülkelerin sunumlarında, ülkeler tarafından kullanılan SG hesaplama metodolojisi de açıklanmalıdır. Her bir ülke tarafından sağlanan verilerin birbirleri ile karşılaştırılabilir olmasını sağlamak için, ülkelerin kendi emisyonlarını ölçerken karşılaştırılabilir hesaplama yöntemleri kullanmaları önem taşımaktadır. Şu anda SG emisyonların ölçülmesi için yaygın olarak kabul edilen metodoloji, Hükümetler Arası İklim Değişikliği Paneli (IPCC) tarafından benimsenmiş olan metodolojidir. Bu nedenle, SG hesaplamalarının karşılaştırılabilir olabilmesi için, ülkeler tarafından IPCC metodolojisi kullanılmalıdır¹⁹. Ölçme, raporlama ve doğrulama (MRV), özellikle gelişmekte olan taraf ülkeler için INDC'lere ilişkin diğer bir temel husus olarak öne çıkmaktadır²⁰. Ülkenin, belirtilen hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığını ölçme kapasitesi olacağını göstermek için, ülkelerin MRV kabiliyetleri INDC'lerde vurgulanabilir.

Adiliyet ve isteklilik nasıl değerlendirilebilir?

Farklı ülkelerin INDC'lerinin hazırlanmasındaki önemli bir husus, adiliyetin ve isteklilik seviyesinin gösterilmesidir. Lima anlaşmasının metninde, bir INDC'nin "bir Tarafın kendi ulusal koşulları ışığında taahhüdünü neden adil ve istekli kabul ettiğine ve söz konusu taahhüdün Sözleşmenin 2nci Maddesinde belirlenen hedefine ulaşma yolunda nasıl katkı sağlayacağına" ilişkin bir açıklama da içermesi gerektiği belirtilmektedir²¹. Her bir ülke için hangi taahhüt seviyesinin adil ve istekli bir vaat oluşturacağını belirlemeye yönelik kapsamlı kurallar bulunmamakla birlikte, bazı temel prensipler ayırt edilebilir.

Bir INDC'nin adiliyeti ve istekliliği değerlendirilirken, akılda tutulması gereken iki yararlı kavram kapasite ve sorumluluktur. Kapasite, bir ülkenin gelecekteki SG emisyonlarını sınırlama yeteneğine ve kalkınma seviyesine, sorumluluk ise söz konusu ülkenin dünyadaki kümülatif SG emisyonlarının bir bölümüne yol açmadaki tarihsel ve güncel rolüne işaret etmektedir²². Taraflarca, bu iki kavramla ilgili olarak, taahhütlerinin niyet edilen seviyesinin neden adil ve istekli kabul edilmesi gerektiğini savunmalarına yardımcı olabilecek farklı göstergeler sunulabilir. Ülkenin tarihsel sorumluluğu gibi

¹⁹ Hood, Christina, Briner, Gregory ve Rocha, Marcelo, 'GHG or not GHG: Accounting for Diverse Mitigation Contributions in the Post-2020 Climate Framework' (2014), Climate Change Expert Group, sf. 9

²⁰ BMİDÇS, 'Handbook on Measurement, Reporting and Verification for Developing Country Parties' (2014)

²¹ Lima İklim için Eylem Çağrısı. Rep. no. Karar -/TK.20. Lima: BMİDÇS, 2014.

https://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/application/pdf/auv_cop20_lima_call_for_climate_action.pdf adresinden erişilmiştir

²² Stockholm Environment Institute, 'Discussion Brief, Fair shares and intended nationally determined contributions: What can we learn from an equity review?'(2014), sf. 1-6

adiliet ölçülerinin değerlendirilmesi için, kişi başına emisyon ve kişi başına GSYH vurgulanabilir²³. Nispeten daha düşük tarihsel sorumluluğa ve nispeten daha düşük kişi başına emisyonla sahip olan ülkeler, haklı olarak daha düşük seviyede taahhütler üstlenmelidirler. Öte yandan, isteklilik seviyesinin değerlendirilmesi için geçmiş emisyon eğilimleri, ekonomik eğilimler ve nüfus eğilimleri gibi göstergeler kullanılabilir²⁴. Kapasite seviyelerini göstermek için, ekonominin ve toplumun genel kalkınma göstergeleri de vurgulanabilir.

Harvard İklim Anlaşmaları Projesi (Harvard Project on Climate Agreements), adilietin değerlendirilmesi için üç temel ilke önermektedir. Söz konusu Proje, emisyonlarını yakın zaman önce arttırmış ülkelerin bu emisyonları tekrar indirmesi gerektiğini, zengin ülkelerin yoksul ülkelere kıyasla daha büyük taahhütlerde bulunması gerektiğini ve ülkelerin, kendileri için önemli ölçüde büyük ekonomik maliyetler getirecek azaltımları kabul etmemeleri gerektiğini öne sürmektedir²⁵.

Adiliet ve isteklilik kavramları farklı şekillerde kavramsallaştırılabilecek olmakla birlikte, asıl tartışmalar genellikle tarafların müstakil sorumlulukları ve kabiliyetleri şeklindeki aynı hususlar etrafında yaşanmaktadır. Bu noktada, söz konusu kavramların sunulmuş olan INDC örneklerinde şu ana kadar nasıl kullanıldığını incelemek faydalı olabilir.

Diğer Gelişmekte Olan Ülke Örnekleri

Çin

Dünyadaki en büyük SG salıyıcısı olan Çin tarafından gerçekleştirilecek herhangi bir iklim eylemi, dünya için büyük bir önem taşımaktadır. Bu nedenle, bu ülkenin INDC'sinin içeriği çok önemlidir. Çin, kendi INDC'sinde, 2030 yılına kadar ulaşmayı hedeflediği dört farklı politika hedefine vurgu yapmaktadır. Bunlar, 2030 yılına kadar ya da daha önce toplam karbondioksit emisyonlarını tepe noktasına ulaştırmayı, birim GSYH başına karbondioksit emisyonlarını 2005 yılına göre %60 ila %65 oranında azaltmayı, fosil yakıtı dışındaki kaynakların birincil enerji tüketimindeki payını yaklaşık %20 seviyesine çıkarmayı ve orman stok hacmini 2005'teki seviyeye kıyasla yaklaşık 4,5 milyar metreküp arttırmayı içermektedir. Çin INDC'si, söz konusu hedeflere ulaşmak için kullanılması planlanan eylemlerin oldukça ayrıntılı bir açıklamasını içermektedir. Eylemler ve stratejiler birkaç kategoriye bölünmüştür ve her bir bölüm oldukça derinlemesine olarak tartışılmıştır. İklim değişikliğine ilişkin ulusal ve bölgesel stratejilerin iyileştirilmesi, düşük karbonlu bir enerji ve sanayi sistemi oluşturulması,

²³ Emelia Holdaway ve Chris Dodwell, 'A Guide to INDC's' (2015), Ricardo-AEA, sf. 12

²⁴ A.g.e., sf. 12

²⁵ Bosetti, Valentina ve Frankel, Jeffrey, 'A Pre-Lima Scorecard for Evaluating which Countries Are Doing their Fair Share in Pledged Carbon Cuts'(2014), Harvard Project on Climate Agreements, sf. 1-6

binalardan ve ulaşım sektöründen kaynaklanan emisyonların kontrol edilmesi, karbon yutaklarının arttırılması, düşük karbonlu bir hayat tarzının teşvik edilmesi ve iklim değişikliğine dayanıklılığın arttırılması, devlet tarafından planlanan ana eylem kategorileri içinde yer almaktadır. Belirtilen daha spesifik bazı eylemler arasında mevzuatta değişiklikler yapılması, kömür tüketiminin kontrol edilmesi, temiz kömür kullanımının arttırılması, enerji verimliliğinin iyileştirilmesi ve nükleer ve doğal gaz gibi kaynakların yanı sıra farklı tür yenilenebilir enerji kaynaklarının teşvik edilmesi bulunmaktadır.

Ayrıca bilim ve teknoloji açılarından desteğin arttırılmasından, bir karbon emisyonu ticaret piyasasının teşvik edilmesinden ve ülkedeki SG emisyonları hesaplama sisteminin iyileştirilmesinden de bahsedilmiştir. Paydaşların geniş kapsamlı katılımına duyulan ihtiyaç ile uluslararası işbirliğinin teşvik edilmesi de önemli hususlar olarak dile getirilmiştir. Metnin sonunda, yeni iklim değişikliği anlaşmasını çevreleyen temel hususlar ile ilgili olarak ülke tarafından alınan tavrı özetleyen bir bölüm bulunmaktadır.

Ülkenin ulusal adaptasyon planı da belirtilmiştir ve iklim değişikliğinin şiddetli hava koşulları gibi olumsuz etkilerine müdahale etmek için kapasite oluşturma ihtiyacının altı çizilmiştir. Tarım, ormancılık ve su kaynakları alanlarındaki hassasiyetler vurgulanmış ve afetleri önleme, etkilerini azaltma ve müdahale mekanizmalarını güçlendirme ihtiyacına da dikkat çekilmiştir.

Metin, Çin'in halihazırda hızlı bir sanayileşme ve kentleşme sürecinde olduğunu belirtmekte ve ekonomik kalkınma, yoksulluğun ortadan kaldırılması, çevre sorunları ve iklim değişikliğinin ele alınması gibi ülkenin karşı karşıya olduğu çok sayıda zorluğa işaret etmektedir. Söz konusu belgeye göre, iklim değişikliği konusunda eyleme geçilmesi, sadece ülkenin yerel sorunlarının dikte ettiği bir gereklilik değil, aynı zamanda Çin'in küresel yönetişime katılmadaki sorumluluğunun da bir parçasıdır. Çin'in iklim değişikliği konusunda zaten önemli adımlar atmakta olduğu da vurgulanmıştır. Bunu kanıtlamak için, ülkenin kullandığı iklim değişikliği politikalarının bir özeti verilmiştir. Ayrıca, ülkenin iklim değişikliği açısından 2014 yılına kadar elde ettiği temel başarıların bir listesi de ayrıntılı olarak verilmiştir. Belirtilen bazı başarılar arasında ekonominin karbon yoğunluğunun azaltılması, fosil yakıtlar dışındaki kaynakların birincil enerji tüketimindeki payının arttırılması ve orman alanları ile orman stok hacminin arttırılması yer almaktadır²⁶.

²⁶ İklim Değişikliği Konusunda Gelişmiş Eylemler: Çin'in Niyet Edilen Ulusal Olarak Belirlenmiş Katkısı, <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/China/1/China's%20INDC%20-%20on%2030%20June%202015.pdf> adresinden erişilmiştir

Kore

Kore, yaptığı bildirimde, kendi sera gazı emisyonlarını 2030 yılına kadar BAU (referans) seviyesine göre %37 azaltmayı vaat etmiştir. Söz konusu vaat tüm ekonomik sektörleri kapsamaktadır, ancak arazi kullanımı değişikliğini ve ormancılık sektörünü içermemektedir. Bu sektör ile ilgili kararın daha sonra verileceği belgenin içerisinde belirtilmiştir. Uluslararası piyasa mekanizmalarından karbon kredilerinin kullanılması, 2030 hedefine ulaşmaya yardımcı olabilecek bir seçenek olarak belirtilmiştir. Belgenin hazırlanma aşamasını ve bu sürece katılan farklı devlet kurumlarını betimleyen ayrıntılı bir açıklamaya da yer verilmiştir. Ayrıca, alınması planlanan sektörel bazlı önlemlerin bir özeti de belgenin içerisine dahil edilmiştir. Adaptasyon ile ilgili kısımda, ülkenin ana adaptasyon hedefleri de kısaca belirtilmiştir.

Belgede, Kore'nin küresel SG emisyonlarının yaklaşık %1,4'ünden sorumlu olduğu, ancak buna rağmen "mümkün olduğunca adil ve istekli bir hedef belirlediği" belirtilmiştir. Ülkenin SG azaltım potansiyelini sınırlayan birkaç faktör listelenmiştir. İmalat sektörünün ekonomideki büyük payı (2012 itibarıyla %32), azaltım çabalarını engelleyebilecek bu tür bir faktör olarak kabul edilmektedir. Enerji verimliliği seviyesinin birçok önemli endüstride halihazırda yüksek düzeylerde olması da, olanakları sınırlayan bir faktör olarak görülmektedir. Listelenen diğer bir faktör ise, Fukushima kazasından sonra halkın nükleer enerjiye karşı daha olumsuz bakmasıdır. Artan nükleer enerji kullanımını, ülkenin yararlanabileceği başlıca azaltım önlemlerinden biri olarak tanımlanmakta, ancak nükleer enerji için halk desteğinin düşük olması bir engel olarak görülmektedir. Tüm bu faktörler, ülkenin iklim değişikliği ile mücadele etme kapasitesinin sınırlı olduğunu ve bu hususlar dikkate alındığında, önerilen hedefin adil ve istekli olarak görülebileceğini vurgulamak için kullanılmıştır²⁷.

Meksika

Meksika, INDC'sini ilk sunan gelişmekte olan taraf ülkedir. Meksika'nın vaadi, bir koşulsuz ve bir koşullu kısmı içermektedir. Meksika, SG ve Kısa Ömürlü İklim Kirleticileri (SLCP) emisyonlarını 2030 yılı için referans seviyelerinin %25 altına indirmeyi taahhüt etmiştir. Koşullu olarak bu taahhüdün, "uluslararası karbon fiyatı, karbon sınırı düzenlemeleri, teknik işbirliği, düşük maliyetli mali kaynaklara erişim ve teknoloji transferi dahil olmak üzere önemli konuları ele alan küresel bir anlaşmaya" tabi olarak, %40'lık bir azaltıma kadar çıkarılabileceği belirtilmiştir. Emisyon tepe noktası için hedef tarih olarak 2026 yılı verilmiş, 2030 yılı için ise ekonominin karbon yoğunluğunu %40 oranında azaltma

²⁷ Kore'nin Niyet Edilen Ulusal Olarak Belirlenmiş Katkısı,
<http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Republic%20of%20Korea/1/INDC%20Submission%20by%20the%20Republic%20of%20Korea%20on%20June%202030.pdf> adresinden erişilmiştir

hedefi belirlenmiştir. Belgede, azaltım ile ilgili kısmın yanı sıra adaptasyon ile ilgili bir kısım, uluslararası finans mekanizmalarının rolüne işaret eden bir kısım ve iklim değişikliğinin cinsiyet perspektifine ilişkin bir kısım bulunmaktadır. Ayrıca, INDC'nin planlama aşamasının, çok sayıda sektörel toplantı ve internet tabanlı bir kamuoyu araştırması yoluyla bir halk katılımı sürecini içerdiği de vurgulanmıştır.

Adiliyet ve isteklilik ile ilgili kısımda, Meksika'nın gelişmekte olan bir ülke olduğunun ve iklim değişikliğinin etkilerine karşı son derece savunmasız olduğunun altı çizilmiştir. Vurgulanan iki istatistik, Meksika'nın ulusal SG emisyonlarının dünyadaki emisyonlar içindeki %1,4'lük payı ve ülkenin yaklaşık 5,9 tCO₂e olan kişi başına net emisyon seviyesidir. Belgede, iklim değişikliğine ilişkin bu düşük sorumluluk seviyesine rağmen, Meksika'nın karbon emisyonlarını ekonomik kalkınmadan ayırıştırarak iklim değişikliğinin üstesinden gelmek için çaba gösteren sorumlu bir taraf olarak hareket edeceği belirtilmektedir. Meksika'nın ilk kez koşulsuz bir SG azaltma taahhüdü üstlenmesi ve SLCP gazlarının da bu taahhüde dahil edilmiş olması, INDC'nin adiliyetine ve yüksek istekli olmasına ilişkin gerekçeler olarak gösterilmektedir. Hükümetin, ulusal kaynakları kullanarak adaptasyon ve azaltım arasında bir sinerji oluşturma çabaları da, INDC'de bulunan isteklilik için ilave bir kanıt olarak gösterilmiştir²⁸.

Fas

Fas'ın INDC'si, Meksika'nın durumuna benzer bir koşul içermektedir. Fas, referans senaryosuna kıyasla 2030 yılında ülkenin SG emisyonlarında %13'lük bir azaltma sağlamayı vaat etmektedir. Belirli koşulların karşılanması durumunda %19 oranında ilave bir azaltmanın sağlanabileceği belirtilmiştir; bu da SG emisyonlarındaki toplam azaltımı %32 seviyesine çıkaracaktır. Bu hedefe ulaşmak için kullanılacak tüm politikalar ve planlar belgede ayrıntılı bir biçimde sunulmuştur. Söz konusu INDC ayrıca ülkenin adaptasyon eylem planı hakkındaki geniş bir kısmı da içermektedir. İnsan hakları ve cinsiyete ilişkin görüşler ile piyasa mekanizmalarının potansiyel kullanımı, belgedeki kayda değer ilave bölümlerdir.

Fas, INDC'sinin adil ve istekli kabul edilmesi için üç gerekçe sunmaktadır. Fas'ın küresel emisyonlardaki %0,2'lik marjinal payı vurgulanmış ve bu rakama rağmen ülkenin ilk kez bir azaltım vaadinde bulunacağı dile getirilmiştir. Belgede, ikinci bir gerekçe olarak, koşullu hedef ile ülkedeki kişi başına emisyonların nispeten düşük bir seviyede olacağı ve ekonominin SG yoğunluğunun azalan bir eğilim göstereceği belirtilmiştir. Bu iki gerekçe, ülkenin düşük sorumluluk seviyesine işaret

²⁸ Meksika'nın Niyet Edilen Ulusal Olarak Belirlenmiş Katkısı, <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Mexico/1/MEXICO%20INDC%2003.30.2015.pdf> adresinden erişilmiştir

etmektedir. Son olarak, ülkede iklim değişikliğine adaptasyona duyulan yoğun ihtiyaçlar, azaltımın aksine ülke için bir öncelik olarak gösterilmiştir. Tarım, balıkçılık, su ürünleri yetiştiriciliği, ormancılık ve turizm gibi ekonomik faaliyetler ile vahalar gibi ekosistemler üzerindeki etkiler gibi iklim değişikliği etkileri risklerini en aza indirmenin halihazırda oldukça fazla bir çaba gerektireceği öne sürülmüştür²⁹. Bu, ülkenin nispeten zayıf kabiliyetlerine işaret etmektedir.

Rusya Federasyonu

Rusya'nın gelişmekte olan bir ülke olarak konumu tartışılabilir olmakla birlikte, ülkenin özellikleri birçok gelişmekte olan ülke ile benzerlikler taşımaktadır. Rusya'nın INDC'si, 2030 yılına kadar ülkedeki SG emisyonlarını 1990'daki seviyelerin %70 ila %75'i arasında sınırlama vaadini içermektedir. Rus INDC'sinde, söz verilen SG azaltımının sağlanmasında ülkedeki ormancılığın rolüne önemli bir vurgu yapılmıştır. INDC'de, adaptasyon ile ilgili bir kısım bulunmamaktadır.

Rusya, adiliyet ve isteklilik kısmında ülkenin geçmiş büyüme eğilimini vurgulamış ve 2000 ile 2012 yılları arasında ekonomi yaklaşık %73 büyürken, aynı dönemde SG emisyonlarının sadece %12 arttığına dikkat çekmiştir. Belgede, bu eğilimin, ekonomik büyüme ile SG emisyonları arasındaki bağlantının gelecekte de koparılabileceğini gösterdiği öne sürülmektedir. Rus ormanlarının rolü ve bu ormanların dünya ormancılığındaki büyük payı üzerinde özellikle durulmuştur. Ayrıca, 2 C derecelik hedef de vurgulanmış ve Rus taahhüdünün bu hedef ile uyumlu olduğu belirtilmiştir³⁰.

Sırbistan

Sırbistan, INDC'sinde, 2030 yılında SG emisyonlarını 1990'daki referans değere kıyasla %9,8 azalmayı taahhüt etmektedir. Belgede, ülkenin eylem planına ilişkin planlama sürecine henüz son halinin verilmediği ve uygulamaya yönelik daha kesin faaliyetler, yöntemler ve tamamlama tarihlerinin 2017'ye kadar tanımlanmasının beklendiği belirtilmektedir. Ülkenin adaptasyon planları bildirimde dahil edilmemiş, ancak adaptasyon ihtiyaçları vurgulanmıştır. İklim değişikliğinin dünyadaki ve Sırbistan'daki olumsuz etkileri özetlenmiş ve son yıllardaki şiddetli hava koşullarının yol açtığı hasarlar üzerinde özellikle durulmuştur.

Belgede, adiliyeti ve istekliliği göstermek için, gelişmekte olan bir ülke olmasına rağmen Sırbistan'ın 2010 yılında Kopenhag Mutabakatı'na katıldığı belirtilmektedir. Ülkenin Avrupa Birliği'ne adaylığı da vurgulanmış ve AB ile uyum sürecinin, gelecekte ülkenin SG emisyonlarının düşürülmesine yardımcı

²⁹ Fas'ın BMİDÇS uyarınca Niyet Edilen Ulusal Olarak Belirlenmiş Katkısı (INDC), <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Morocco/1/Morocco%20INDC%20submitted%20to%20UNFCCC%20-%205%20june%202015.pdf> adresinden erişilmiştir

³⁰ Rusya Federasyonunun Niyet Edilen Ulusal Olarak Belirlenmiş Katkısı, <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx> adresinden erişilmiştir

olacağı ifade edilmiştir³¹.

En Az Gelişmiş Ülkeler

Şu ana kadar sadece iki LDC kendi INDC'lerini BMİDÇS'ye sunmuşlardır. Bu ülkeler Etiyopya ve Gabon'dur.

Etiyopya

Etiyopya, referans senaryosuna kıyasla 2030 yılında emisyonlarını %64 oranına azaltma vaadinde bulunmuştur. INDC'de, farklı sektörlerin ve politikaların, taahhüdün seviyesini pekiştirmeye yardımcı olacak çok ayrıntılı bir analizi verilmiştir. Ülkenin yararlanmayı amaçladığı uluslararası finans mekanizmalarının yanı sıra, ülkenin adaptasyon ihtiyaçları da vurgulanmıştır.

Etiyopya, INDC'sinin adiliyetini ve isteklilik seviyesini vurgulamak için, bir LDC olarak kabul edildiğini yinelemekte ve 1,8 tCO₂e seviyesinde olan kişi başına SG emisyonlarının küresel ortalamaların oldukça aşağısında olduğunu altını çizmektedir. Belgede, hedeflere ulaşılması durumunda, ülkenin kişi başına SG emisyonlarının 2030 yılında yaklaşık 1,1 tCO₂e seviyesinde olacağı ve bunun da "Sözleşmenin amacına ulaşmaya katkıda bulunmanın yanı sıra hem adiliyet hem de isteklilik beklentilerini aşacağı" ifade edilmektedir. Buna ek olarak, ülkenin fosil yakıtlara yönelik sübvansiyonları halihazırda kaldırmış olduğu vurgulanmaktadır. Modern enerji kaynaklarına yaygın erişim yokluğu gibi Etiyopya'nın kapsamlı kalkınma ihtiyaçları da dile getirilmiştir. Ülkenin kalkınma sorunları için bir çözüm olarak, yenilenebilir enerjinin altı çizilmiştir. Ülkenin çok kapsamlı iklim değişikliği adaptasyonu ihtiyaçları da vurgulanmıştır. Bu sorunları ele almak için uluslararası desteğe duyulan ihtiyaç vurgulanmış ve Etiyopya'nın taahhütlerinin istekliliğinin uluslararası finansman yardımıyla arttırılabileceği belirtilmiştir³². Bu nedenle, ülkenin INDC'sinin adiliyeti ve istekliliğinin ardındaki ana gerekçeler olarak kabiliyet eksikliği ile dünya ülkeleri arasında küçük sorumluluk payının vurgulandığı görülebilir.

Gabon

Gabon, INDC'sini açıklayan ilk Afrika ülkesi ve LDC'ler arasındaki ilk ülkedir. Gabon'un taahhüdü, ormancılık sektörü hariç olmak üzere, 2030 yılında SG emisyonlarında referans senaryosuna kıyasla %50'lik bir azaltımı içermektedir. Belgede, farklı sektörler genelinde ayrıntılı bir analiz de verilmiş ve

³¹ Sırbistan Cumhuriyetinin Niyet Edilen Ulusal Olarak Belirlenmiş Katkısı, http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Serbia/1/Republic_of_Serbia.pdf adresinden erişilmiştir

³² Federal Demokratik Etiyopya Cumhuriyetinin Niyet Edilen Ulusal Olarak Belirlenmiş Katkısı (INDC), <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Ethiopia/1/INDC-Ethiopia-100615.pdf> adresinden erişilmiştir

ülkenin finansman ihtiyaçlarını vurgulayan bir kısım ile adaptasyon konusundaki bir kısım dahil edilmiştir³³.

Diğer Ülkeler

İki Güney Amerika ülkesi olan Şili ve Peru, INDC taslaklarını halka açıklamış ve belgeye son halinin verilmesinden önce bir halkla istişare süreci başlatmışlardır.

Şili tarafından ortaya konan taslağa, azaltma taahhütleri için iki olası seçenek dahil edilmiştir³⁴. Birinci seçenek ekonominin emisyon yoğunluğunun 2025'e kadar %25-30 ve 2030'a kadar %35-40 oranında azaltılması, ikinci seçenek ise ekonominin emisyon yoğunluğunun 2025'e kadar %30-35 ve 2030'a kadar %40-45 oranında azaltılmasıdır. Ormanlık sektörü de ikincil bir INDC unsuru olarak dahil edilmiştir.

Şili'nin iklim değişikliği etkilerine karşı savunmasızlığı, taslak belgede ayrıntılı bir açıklama ile vurgulanmıştır. Ülkenin ekonomisinin doğal kaynak ihracatına yüksek düzeyde bağımlılığı da dile getirilmiştir. Bakır gibi malların ihracatına bu denli bağımlı olunmasının, ülkeyi uluslararası pazarlardaki potansiyel fiyat dalgalanmalarına karşı savunmasız hale getirdiği ifade edilmiştir. Ülkenin düşük ekonomik kabiliyetlerine dikkat çekmek için, ülkedeki yüksek elektrik fiyatları gibi diğer ekonomik göstergeler ve kalkınma göstergeleri de kullanılmıştır. Ayrıca, ülkenin kişi başına SG emisyonlarının küresel ortalama seviyelerde olduğu ve OECD ülkelerindeki seviyelerin oldukça altında olduğu da belirtilmiştir. Diğer Latin Amerika ülkeleri ile bir SG emisyonları karşılaştırması da verilmiştir³⁵. Bu rakamlar esas olarak ülkelerin iklim değişikliğine neden olmadaki sorumluluk seviyesini göstermek için kullanılmaktadır. Bu nedenle, azaltma taahhüdündeki adiliyeti ve istekliliği göstermek için yine ilgili kabiliyetlerin ve sorumlulukların kullanıldığını görebiliriz.

Peru, INDC taslağını halkın görüşüne sunan diğer bir ülke olmuştur³⁶. Belge, Temmuz ayı ortasına kadar yorumlara açık olacaktır. Taslak, 2030 yılına kadar referans senaryosuna göre emisyonlarda %4 ile %42 arasında azaltma öngören 4 farklı seçenek sunmaktadır³⁷. Taslak metne, adaptasyon ile ilgili

³³ Gabon Cumhuriyeti Niyet Edilen Ulusal Olarak Belirlenmiş Katkı, <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Gabon/1/20150331%20INDC%20Gabon.pdf> adresinden erişilmiştir

³⁴ 'Mexico takes steps to cut emissions', 10 Haziran 2015 tarihinde http://usa.chinadaily.com.cn/world/2015-04/06/content_20006517.htm adresinden erişilmiştir

³⁵ Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinin yirmi birinci Taraflar Konferansında (TK21) kabul edilecek 2015 İklim Anlaşması bağlamında Niyet Edilen Ulusal Olarak Belirlenmiş Katkının (INDC) Taslağı, <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/12/INDC-Chile-ingles.pdf> adresinden erişilmiştir

³⁶ 'Peru's INDC serving', 12 Haziran 2015 tarihinde http://eco.climatenetwork.org/sb42_adp2-9-eco9-8/ adresinden erişilmiştir

³⁷ 'Peru climate pledge hinges on forests wager', 17 Haziran 2015 tarihinde <http://www.rtcc.org/2015/06/16/peru->

kapsamlı bir kısım da dahil edilmiştir³⁸.

Türkiye için Çıkarılacak Temel Sonuçlar

Türk iklim değişikliği taahhüdü hazırlanırken, akılda tutulması gereken birkaç ilke vardır. Ülkenin INDC'si, iklim politikalarının geleceğinin belirlenmesinde önemli bir etken olacaktır. Bu açıdan, diğer ülkelere ait iyi örneklerden dersler çıkarılması faydalı olabilir.

- **Adiliyet ve İstekliliğin Gösterilmesi**

Benimsenecek hedef, Türkiye ile aynı özelliklere sahip diğer ülkeler ile benzer düzeyde olmalıdır. Azaltım hedefleri ile ilgili olarak, uygun bir isteklilik derecesi gösterilebilmelidir. Adiliyet ve isteklilik, ekonominin bazı temel göstergelerine işaret edilerek gösterilebilir. Ülkenin sorumluluk seviyesini göstermek için, toplam SG emisyonları ya da kişi başına SG emisyonları vurgulanabilir ve küresel ortalamalar ve gelişmiş ülke ortalamaları ile karşılaştırılabilir. Aynı husus, karbon yoğunluğu ya da enerji yoğunluğu rakamları kullanılarak da gösterilebilir. Kapasiteyi göstermek için, gelişmiş ülkelerle kıyasla kişi başına GSYH gibi rakamlar kullanılabilir. İstekliliği göstermek için, öngörülen eylemlerin tahmini maliyetleri ve bunların ekonomi üzerindeki tahmin edilen etkileri dile getirilebilir. İthal edilen enerji kaynaklarına yüksek bağımlılık seviyesi gibi ekonominin spesifik özellikleri de vurgulanabilir. Taahhüdün vermesi gereken önemli bir mesaj, ekonomik kalkınmanın SG emisyonlarından ayrıştırılması niyetidir.

- **Gerçekçi Hedefler Belirlenmesi**

Hedef, ulaşılabilir ve gerçekçi olmalıdır. Gerçekçi olmayan azaltım hedefleri taahhüt etmekten kaçınılmalıdır. INDC'nin somut verilere ve analizlere dayanılarak geliştirilmesi, iklim değişikliğine karşı mücadeleye katkıda bulunabilecek gerçekçi ve ulaşılabilir türde taahhütler oluşturulmasına yardımcı olabilir ve ayrıca ülkenin ulusal öncelikleri ile de uyumlu olacaktır.

- **Esneklik**

Hedefler ve kapsanacak sektörler açısından esneklik, INDC'nin hazırlanmasındaki olumlu bir nitelik olacaktır. Kesin bir hedef yerine bir hedef aralığı benimsenmesi, yanlış hesaplamalar ya da beklenmeyen gelişmelere karşı bir esneklik payı bırakabilir. Bazı gelişmekte olan taraf ülkelerin tercih ettiği gibi, uluslararası finansman ya da teknoloji transferi seviyesine bağlı olarak ilave koşullu hedefler de benimsenebilir.

climate-pledge-hinges-on-forests-wager/ adresinden erişilmiştir

³⁸ Peru INDC Taslağı, <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/contribucion-iNDC2.pdf> adresinden erişilmiştir

- **Kapsamlılık**

Hedefe ulaşmaya yönelik planların ayrıntılı bir açıklamasının verilmesi faydalı olacaktır. Farklı sektörlerin ve kullanılacak farklı politikaların ayrıntılı bir analizinin sunulması, ülkenin üstleneceği azaltım taahhüdünü güçlendirecek ve taahhüde duyulan güveni arttıracaktır. Farklı sektörler için kullanılacak politikaların ayrıntıları da detaylandırılabilir. Bu tür bir yaklaşım, belirli yerel aktörlerin ülkenin azaltma planlarındaki rollerinin ne olacağını açıklığa kavuşturacaktır³⁹. SG azaltma hedefinin belirlenmesinde ormancılık sektörünün ve arazi kullanımı değişiminin hesaba katılması da faydalı olacaktır. Bu, çok sayıda taahhüdün önemli bir kısmını oluşturmuş ancak birkaç farklı ülke tarafından üstlenilmiştir. Vaadin türü ne olursa olsun, azaltım taahhüdünün ölçülebilir bir değerlendirmesine olanak sağlamak için hesaplama metodolojisinin ayrıntılı bir özeti de verilmelidir.

Ülkenin adaptasyon ihtiyaçları ve bu ihtiyaçları ele almaya yönelik politika planları ile ilgili bir kısım da dahil edilmelidir. Türkiye, mevcut bilimsel verilere göre iklim değişikliğinin olumsuz etkilerine önemli ölçüde maruz kalacak olan Akdeniz Havzasında yer almaktadır. Bu nedenle, ülkenin adaptasyon ihtiyaçların kayda değer ölçüde olacağı kesindir. Ayrıca, Türkiye'nin bir iklim değişikliği anlaşmasından ana beklentilerinden birisi, uluslararası iklim finansmanı sağlamak olacaktır. Ülkenin adaptasyon ihtiyaçlarına işaret edilmesi, bunun için finansman sağlamaya ve iklim değişikliği sorunuyla başa çıkmada ülkenin itibarını arttırmaya yardımcı olabilir. İklim planlarının beklenen yan faydalarının dahil edilmesi de özellikle emisyon azaltma taahhütlerine yönelik iç kamuoyu desteğinin artırılması için faydalı olabilir.

- **Şeffaflık ve Halkla İstişare**

Hazırlık süreci mümkün olduğunca şeffaf olmalı ve halk, karar verme sürecine dahil edilmelidir. Halkın ve tüm paydaşların görüşlerini paylaşmalarına ve belgenin hazırlığına katkılarda bulunmalarına olanak verilmesi, birçok fayda sağlayacaktır. Katkı ile ilgili bilgilerin ve verilerin erişilebilir ve şeffaf olmasının sağlanması, hem yerel hem de uluslararası hedef kitleler için büyük önem taşıyacaktır. Bu, güven ve öngörülebilirlik oluşturmaya yardımcı olabilir⁴⁰.

Halkla istişarenin sağlanması için, Şili ve Peru izlenebilecek çok iyi örnekler oluşturmaktadır. Belgenin hazırlık aşaması, toplumun farklı kısımlarıyla istişare edilerek mümkün olduğunca kapsayıcı olmalıdır. Peru ve Şili'de uygulanan ve INDC'nin taslağının halkın görüşüne ve eleştirilerine sunulduğu süreç benzer bir süreç yürütülebilir. Böyle bir süreç, halkın, üstlenilecek azaltım taahhütlerini kabul etmesini

³⁹ Levin, Kelly, Rich, David, 'Ex-ante Clarification, Transparency, and Understanding of Intended Nationally Determined Mitigation Contributions' (2014), Dünya Kaynakları Enstitüsü, sf. 3

⁴⁰ A.g.e., sf. 3

kolaylaştıracaktır.