

KARBON VERGİSİNDE SINIRDAKİ VERGİ DÜZENLEMELERİNİN İKTİSADİ VE HUKUKİ ANALİZİ

Şahin AKKAYA*

Özet

Karbon emisyonunu azaltmak amacıyla karbon vergisi uygulayan ülkelerde varış yeri prensibi çerçevesindeki sınırdaki vergi düzenlemeleri; karbon sızıntısına ve uluslararası rekabete yönelik sihirli bir politika aracı olarak görülmeye başlanmıştır. Varış yeri prensibi, ihracatçı ülkelere ihraç edilen mallar üzerindeki tüm dolaylı vergileri ihracatçılara iade etme, ithalatçı ülkelere de ülke içinde emsal mallara uygulanan dolaylı vergilere eşit tutarda telâfi edici vergi uygulayabilme olanağını vermektedir. Karbon vergisinin, katma değer vergisi gibi bir vergi değil, bir atık vergisi olması nedeniyle, ele alınması gereken husus sınırdaki karbon vergisi düzenlemelerinin Dünya Ticaret Örgütü'nün prensiplerine uygun olarak şekillendirilip şekillendirilemeyeceği konusudur. GATT'ın (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması) genel ayırimcılık yapmama ve genel istisnalar prensiplerini ihtiva eden hükümleri çerçevesinde, sınırdaki karbon vergisi düzenlemelerinin dünya ticaret mevzuatına uyup uymadığı ele alınıp incelendiğinde, bu düzenlemelerin GATT prensiplerine uygun olmadığı anlaşılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Karbon vergisi, varış yeri prensibi, sınırdaki vergi düzenlemesi, karbon sızıntısı, uluslararası rekabet.

JEL Sınıflaması: Q56, Q58, Q59.

AN ECONOMIC AND LEGAL ANALYSIS OF BORDER CARBON TAX ADJUSTMENTS

Abstract

Border tax adjustments that put into effect destination principle have recently been considered as a magic tool for addressing carbon leakage and international competition in carbon-taxing countries. The destination principle enables that the exporting country can refund all indirect taxes on exported products to exporters and that importing countries has the right to impose a charge on the importation of any

* Prof. Dr., İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, akkays@istanbul.edu.tr

product equivalent to an internal tax imposed on like domestic product. As a carbon tax is an emission tax, not a tax like value added tax, here the main question to answer if border carbon tax adjustments could be designed in a compatible way of World Trade Organisation (WTO). In the light of the examination of several core principles of the GATT (the General Agreement on Tariffs and Trade) including the general non-discrimination principle and the general exceptions, it is possible to analyze the issue of border carbon tax adjustments are WTO-compatible or not. As a conclusion, it is difficult or impossible to say border carbon tax adjustment could be designed in a compatible way of GATT principles.

Keywords: Carbon tax, destination principle, border tax adjustment, carbon leakage, international competition.

JEL Classification: Q56, Q58, Q59.

1. Giriş

Küresel ısınmanın yavaşlatılmasına yönelik olarak karbondioksit emisyonunun azaltılmasında herhangi bir politika aracının tüm ülkeler tarafından kullanılması; hem karbondioksit salımının azaltılmasını olumsuz etkileyen ve ilgili yazında karbon sızıntıları olarak bilinen sızıntıların ortaya çıkmaması, hem de karbon azaltım politikalarının uluslararası rekabet üzerinde günümüzde ortaya çıkan olumsuz etkiye sahip olmaması açısından önem taşımaktadır. Ancak, UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) olarak bilinen Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi ile bu sözleşme çerçevesinde hazırlanan Kyoto Protokolü'nde esasen geçmişteki sera gazlarının salımı ve buna bağlı olarak gelişmekte olan ülkelerin kalkınmalarını gözeterek, temelde gelişmiş ülkelerin karbon emisyonunun azaltılmasının üzerinde durulmasına neden olan bakış açısı ön plandadır. Sözü edilen bu bakış açısı, küresel çapta karbon salımının azaltılarak küresel ısınmanın yavaşlatılması bakımından arzulanan sonuca ulaşılmasını engelleyen karbon sızıntılarını ortaya çıkarmaktadır. Bir başka ifadeyle, bu bakış açısı, tam bir küresel işbirliği sağlanarak, tüm ülkeler tarafından kullanılacak karbon vergisi ya da karbon permi sistemi (pazarlanabilir karbon emisyon hakları sistemi) sayesinde, yakıtların karbon içeriklerine bağlı olarak nispi fiyat değişikliğinin gerçekleştirilmesi yoluyla fosil yakıtlara olan talebin azaltılmamasına yol açmaktadır.

Bu çalışmada, küresel işbirliğinin mevcut olmadığı bir ortamda, esasen gelişmiş bazı ülkeler tarafından uygulanan karbon vergisinin küresel karbon salımı ile uluslararası rekabet üzerindeki etkileri üzerinde durularak bir iktisadi değerlendirme yapılacaktır¹. İktisadi değerlendirmenin ardından, neden olunan karbon sızıntısı ile

¹ Doğal olarak, karbondioksit emisyonunun azaltılması amacıyla fosil yakıtların kullanımının azaltılmasına yönelik karbon vergisi ya da karbon permi sisteminin kullanımı fosil yakıtlara olan talebi azalttığı ölçüde; kömür, petrol ve doğalgaz üreticilerinin fosil yakıt arzına yönelik planlarının değişerek, çevre ekonomisi yazınında “yeşil paradoks” olarak bilinen etki ortaya çıkabilecek ve küresel çapta karbon emisyonunun artmasına bile neden olunabilecektir. Ancak, karbon emisyonunu fosil yakıtların talebini etkilemek yoluyla

uluslararası rekabet üzerindeki olumsuz etkilere yönelik olarak, karbon vergisinde sınırdaki vergi düzenlemelerinin uygulanabilirliği analiz edilecektir. Esasen sınırdaki vergi düzenlemelerinin varış yeri prensibinin bir gereği olduğu düşüncesiyle konu öncelikle varış yeri prensibi çerçevesinde ele alınacak, takiben ilgili mevzuat çerçevesinde, en azından, ithal edilen mallara sınırda telafi edici karbon vergisinin uygulanıp uygulanamayacağı hususu irdelenecektir.

2. Karbon Azaltım Politikası ve Çıkış Ülkesi Temelli Karbon Muhasebesi

Küresel ısınma sorununa yönelik olarak karbondioksit salımının yavaşlatılabilmesi için tüm ülkelerin karbon vergisi gibi belirli bir politika aracını kullanmaları, karbon sızıntısına yol açılmaması ve uluslararası rekabet sorununun yaşanmaması bakımından atılması gereken önemli bir adımdır. Ancak, ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin farklılığı ve buna bağlı olarak gelişmiş ülkelerin küresel ısınma sorununun önemli bir sorun olarak görülmesine kadar saldıkları ve atmosferde biriken karbon gazlarının göz ardı edilmesinin gelişmekte olan ülkeler üzerinde yaratacağı olumsuz etkiler gibi hususlar küresel işbirliğine gidilmesini olumsuz etkilemektedir. Bir başka ifadeyle, bu tür nedenler küresel ısınma sorununa yönelik bir küresel işbirliği çerçevesinde belli bir karbon azaltım aracının tüm ülkeler tarafından kullanılmasını olanaksız kılmaktadır.

Küresel işbirliğinin mevcut olmadığı bir ortamda, karbon emisyonunu azaltmak amacıyla esasen gelişmiş ülkelerin belli bir taahhüt altına girdiği, küreselleşme dolayısıyla en düşük maliyetlerle üretim yapmak amacıyla sanayi üretiminin gelişmekte olan ülkelerde gerçekleştirilmesi sürecinin de etkisiyle karbon emisyonunun, küresel ısınmanın yavaşlatılabilmesi bakımından yeterince azaltılmadığı görülmektedir. Doğal olarak, bu gelişimin, gelişmiş ülkelerde özellikle enerji yoğun teknoloji ile üretim yapan endüstrilerin uluslararası rekabet dezavantajı ile karşı karşıya kaldıkları yönündeki yakınmalarını arttırması şaşırtıcı olmayacaktır.

Karbon emisyonunu azaltmak amacıyla neden esasen gelişmiş ülkelerin taahhüt altına girdiğini anlayabilmek bakımından öncelikle bu konuya ilişkin olarak mevcut iki farklı bakış açısını görmek faydalı olacaktır. Bunların ilkini; değiştirebilmenin mümkün olmadığı geçmişteki emisyon miktarlarını göz önüne almadan, sadece gelecekteki emisyonu azaltmaya ve nihayetinde tüm belli başlı karbon emisyonuna neden olanların yarattığı emisyonun büyümesini tersine çevirmenin amaçlanması gerektiği şeklinde özetlenebilecek “ileriye dönük yaklaşım” oluşturmaktadır². “Geriye doğru

azaltmayı amaçlayan politika araçlarının fosil yakıtların arzı üzerindeki etkisi bu çalışmanın kapsamı dışındadır.

² 8 Kasım 2013’de Filipinler’de yaşanan doğal felaket aslında temel olarak ileriye dönük yaklaşımı esas almak yoluyla tüm ülkelerin karbon vergisi gibi ortak bir politika aracının kullanımı üzerinde uzlaşılması, ancak gelişmiş ülkelerin geçmişteki emisyon tutarlarını göz önüne alarak, gelişmiş ülkeler tarafından karbon vergisi hasılatının belirli bir kısmının, belirli kriterler çerçevesinde tüm gelişmekte olan ülkelere aktarılmasının kararlaştırılması suretiyle geriye doğru bakış açısından yararlanılarak karbon emisyonunun küresel çapta azaltılmasının adil bir şekilde gerçekleştirilmesi temelinde küresel bir çözümün düşünülmesi gerektiğini bir kez daha hatırlatmaktadır.

bakış açılı yaklaşım” olarak adlandırılabilir. İkinci yaklaşımın politika önerileri ise gelişmiş ülkelerin daha önce neden olduğu karbon salımları göz önüne alınarak, gelişmekte olan ülkelere karbon emisyonunun azaltılmasında istisna tanınması ana fikrine dayanmaktadır. Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (UNFCCC) ve bu sözleşme çerçevesinde ortaya konan Kyoto Protokolü ile 2009 tarihli Kopenhag Anlaşması'nın temelinde bu bakış açısı yer almaktadır³. Bu bakış açısında iklim değişikliği ile gelişmekte olan ülkelerin kalkınma sorununun etik açıdan değerlendirilmesi önemli rol oynamaktadır. Küresel ısınma sorununa yönelik önlemlerin, fakir ülkeler ve bölgelerdeki sosyo-ekonomik değişiklikleri nasıl ortaya çıkaracağı ile bu değişikliklerin refah üzerindeki sonuçları kalkınma odaklı etik bakış açısının alanına girmektedir. Bu bakımdan, küresel olarak yoksulluğun ortadan kaldırılması, her insanın temel ihtiyaçlarına ulaşım bakımından tanımlanan minimal yeterlilik eşliğine ulaşması talebi ile iklim değişikliğinin küresel çapta en çok fakirleri olumsuz etkilediği hususları göz önüne alarak, iklim değişikliğini yavaşlatmaya yönelik önlemlerin onlara sağlayacağı faydayı etik açıdan kalkınma odaklı olarak değerlendirmek mümkündür. Geçmişteki karbon salımına ilişkin sorumluluk, gelecekteki salım hedeflerinin belirlenmesi ve iklim değişikliğine uyumun rolü gibi iklim politikasına ilişkin temel kaygılar üzerindeki etik yansımalar gibi hususlar ise konuya esasen iklim değişikliği etiği penceresinden bakıldığını göstermektedir⁴. Karbon salımının azaltılması yükümlülüğünün esasen gelişmiş ülkelerde olmasına neden olan geriye doğru bakış açılı yaklaşımın karbon sızıntısına yol açmasının ardında ise uygulanan karbon fiyatlandırma yöntemi ile esas alınan karbon muhasebesi yatmaktadır.

Konu bu açıdan ele alındığında, esasen karbon emisyonuna yönelik olarak ülkelerin taahhütlerinin ve bu çerçevede uyguladıkları vergi ya da karbon permi sistemleri gibi karbon emisyonunu fiyatlamaya yönelik araçların çıkış ülkesi temelli oldukları, bir başka deyişle ihraç edilen mallara uygulandıkları, ama ithal edilen mallara uygulanmadığı görülmektedir⁵. Çıkış ülkesi temelli karbon azaltım politikasının gerisinde de birbirinden çok farklı olmayan iki çıkış ülkesi temelli karbon muhasebesi yöntemi bulunmaktadır. Bu çerçevede, herhangi bir ülkenin egemenlik sınırları içerisindeki üretimden kaynaklanan karbon salımının (territorial-based method) esas alındığı yöntem ile literatürde üretim temelli karbon muhasebesi (production-based method) olarak bilinen yöntem, esasen karbon salımının nerede meydana geldiğinin belirlenmesine dayalı uygulamalar olması dolayısıyla birbirine çok benzemektedir. Bu iki yöntem arasındaki fark; üretim temelli muhasebe yönteminde, uluslararası hava ve deniz taşımacılığında kaynaklanan emisyonun araçların hangi ülkeye ait olduğuna, uluslararası turizmde ise turistlerin nerede yerleşik olduklarına göre dağıtılmasından kaynaklanmaktadır. Bir başka deyişle, üretim temelli yöntemde, uluslararası hava ve

³ Robyn Eckersley, “The Politics of Carbon Leakage and the Fairness of Border Measures”, **Ethics and International Affairs**, 24, no:4, 2010, ss.380-381.

⁴ Clara Brandi, “Trade and Climate Change: Environmental, Economic and Ethical Perspectives on Border Carbon Adjustments”, **Ethics, Policy and Environment**, Vol.16, No.1, 2013, ss. 81-82.

⁵ Charles E. Mc Lure, “A Primer on the Legality of Border Adjustments for Carbon Prices: Through a GATT Darkly”, **CCLR**, 4, 2011, s.456.

deniz taşımacılığı ile uluslararası turizmden kaynaklanan ve diğer yöntemde göz önüne alınmayan karbon salımları ilgili ülkelerin emisyon tutarlarına eklenmektedir⁶.

Ülkelerin karbondioksit emisyonlarının, yukarıda belirtildiği gibi, çıkış ülkesi temelli olarak ölçülmesi, esasen bir ülke içerisinde kullanılan “kirleten öder” prensibinin küresel ısınma gibi tüm yerküreyi ilgilendiren bir soruna yansımaları olarak görmek mümkündür ve dolayısıyla karbon azaltım miktarları da yine bu prensibe göre belirlenmektedir. Bu durumda, başka ülkelerde karbon emisyonuna neden olacak şekilde üretilen bir malın ithal edilerek, ithal edilen ülkede tüketilmesi o ülkenin neden olduğu karbon emisyonuna eklenmemektedir. Tek taraflı olarak uygulanan bir karbon azaltım politikasında karbon miktarı, mevcut uygulamada olduğu gibi, üretim temelli belirlendiğinde, bazı üreticilerin üretimlerini karbon azaltıcı politika izlemeyen ülkelere taşımasından kaynaklanan karbon emisyonundaki azalma ülkenin emisyon azaltım hedefine ulaşmasına yardımcı olmakta, buna karşın, küresel çapta sera gazlarının emisyonunun azaltılması bakımından zararlı bir dinamik etki ortaya çıkmaktadır⁷. Böylece, ülkelerin karbon emisyon tutarlarının ve emisyon azaltım taahhütlerinin esasen çıkış ülkesi temelli muhasebe yöntemine göre belirlendiği mevcut durumda, gelişmiş ülkeler tarafından tek taraflı olarak uygulanan karbon politikalarının, çevre ekonomisi yazınında çıkış ülkesi temelli karbon muhasebesinin küresel karbon salımı üzerinde yarattığı olumsuz etki olarak tanımlanan karbon sızıntısına yol açması kaçınılmaz hale gelmektedir.

Diğer taraftan, karbon sızıntısına yol açmayan “tüketim temelli karbon muhasebesi” yönteminde ise karbon emisyonu nihai tüketimi gerçekleştiren tüketicinin yerleşik olduğu ülkeye aittir. Karbon salımının hangi ülkenin hesabına yazılacağı belirlenebilmesi için, herhangi bir ülkede üretimden kaynaklanan karbon emisyonundan, ihraç edilen mallar dolayısıyla salınan karbon miktarının çıkarılması, buna karşın, diğer ülkelerden ithal edilen mallar dolayısıyla atmosfere bırakılmış karbon miktarının, üretimden kaynaklanan karbon miktarına eklenmesi gerekmektedir⁸. Bir başka deyişle, bu yöntemde karbon emisyonuna neden olacak şekilde üretilen maldan kaynaklanan karbon emisyonu, nerede üretildiğinden bağımsız olarak, tüketildiği ülkenin karbon emisyonu hesabına dahil edilmektedir.⁹

⁶ John Barrett ve diğerleri, “Consumption-Based GHG Emission Accounting: A UK Case Study”, **Climate Policy**, Vol.13, No. 4, 2013, ss.452-453.

⁷ Susanne Droege, “Using Border Measures to Address Carbon Flows”, **Climate Policy**, 11, 2011, s.1195.

⁸ Barrett ve diğerleri, **a.g.m.**, s.453.

⁹ Ancak tüketim temelli karbon muhasebesinin tutulabilmesi için dış ticarete konu olan malların karbon içerikleri de dahil olmak üzere, tüm malların karbon içeriklerinin kaydının tutulması gerekmektedir. Tabii bu, tüketim temelli karbon sızıntısının belirlenerek, sınır-daki karbon vergisi düzenlemelerinin rolünü göz önüne alabilmenin de bir ön şartı olarak görülebilir. Ancak, üretim temelli karbon muhasebesi bakımından karşılaşılan güçlük daha azdır. Bkz. Droege, **a.g.m.**, s.1195.

3. Karbon Vergisi, Karbon Sızıntısı ve Varış Yeri Prensibi

Karbon vergisinin tüm ülkeler tarafından uygulanmamasından kaynaklanan karbon sızıntısı ile bu vergiyi koyan ülkelerdeki esasen karbon yoğun endüstrilerin yakındıkları uluslararası rekabet dezavantajı karbon vergisinde de varış yeri prensibinin uygulanmasına yönelik önerilerin gündeme gelmesine neden olmaktadır.

3.1. Karbon Vergisi ve Karbon Sızıntısı

Karbon salımını azaltıcı önlem alan ülkelerle, önlem almayan ülkelerin mallarının fiyatlarının, önlem almayan ülkelerin mallarının lehine gelişmesi, karbonu azaltıcı herhangi bir politika aracını kullanan ülkedeki üreticileri, önlem almayan ülkelerde üretim yapmaya teşvik edebilecektir. Bir başka ifadeyle, esasen karbon sızıntısının bir kısmı, bazı ülkelerde karbon emisyonunun azaltılmasını amaçlayan politika araçlarının uluslararası rekabet üzerinde yarattığı etki nedeniyle, bu tür araçları kullanmayan ülkelere kayan üretim nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Bunu bazı yazarlar doğrudan karbon sızıntısı olarak adlandırmaktadır. Diğer taraftan, karbon emisyonunu azaltmaya yönelik politika araçları uygulanmasa da üreticilerin; daha düşük faktör maliyetleri, enerji, hammadde, ucuz işgücü maliyetleri, küresel ısınma dışındaki çevre sorunlarına yönelik izlenen çevre politikaları dolayısıyla üretimlerini gelişmiş ülkelerin dışında gerçekleştirme eğiliminin olduğunu da dikkate almak gerekir. Böylece, doğrudan doğruya karbon emisyonunun azaltılmasını amaçlayan politika araçlarından kaynaklanmayan bu tür karbon sızıntıları dolaylı karbon sızıntısı olarak adlandırılmaktadır¹⁰. Doğal olarak, düşük enerji ve hammadde fiyatları, işgücü maliyetlerinin düşüklüğü, çevresel düzenlemelerin zayıflığı gibi faktörlere, daha fazla doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını çekmek isteyen ülkelerin esasen gelir ve kurumlar vergisini kullanarak giriştikleri vergi rekabetine bağlı olarak ortaya çıkan daha düşük efektif vergi oranları da eklenebilir. Ancak, karbon vergisi ile ilgili olarak uygulanması önerilen varış yeri prensibinin esas olarak uluslararası rekabet kaygısı çerçevesinde doğrudan karbon sızıntısı ile ilgili olduğu çok açıktır.

Diğer taraftan, esasen gelişmiş ülkeler tarafından tek taraflı olarak uygulanan karbon vergisi gibi araçların uluslararası ticarete bağlı olarak ortaya çıkardığı karbon sızıntısının hem ithalat, hem de ihracattan kaynaklandığını belirtmek gerekir¹¹. Karbon salımını azaltıcı önlem almayan, dolayısıyla karbon maliyeti olmayan ülkelere ithal edilen malların, tek taraflı önlemi alan ülke içinde üretilen mallara göre daha düşük fiyatla satılabilmesi, karbon emisyonunun olması gerektiği kadar azaltılabilemesini engellemektedir. Yine, karbon vergisi gibi araçları kullanan ülkelerin ihraç ettiği malların fiyatlarının karbon maliyeti nedeniyle yükselmesine bağlı olarak, bu ülkenin daha önce mal sattığı ülkelere, şimdi karbon salımını azaltıcı önlem almayan ülkelerin, karbon maliyeti içermediği için daha düşük fiyattan satılabilen malları ihraç edilebilir hale gelecek ve böylece ihracat bakımından karbon sızıntısı ortaya çıkacaktır.

¹⁰ Eckersley, a.g.m., s.371.

¹¹ Droege, a.g.m., s.1192.

Karbon salımının azaltılmasını amaçlayan politika araçlarının tüm ülkeler tarafından uygulanmamasının, bir başka deyişle, tek taraflı olarak uygulanan karbon azaltım politikalarının neden olduğu karbon sızıntısı esasen bedavacılık ile ilişkilendirilse bile, aslında bundan başka bir problemdir ve yukarıda da belirtildiği gibi, uluslararası ticarete bağlı olarak ortaya çıkar. Çünkü, ülkeler birbirleriyle ticaret yapmasalar da bedavacılık ortaya çıkabilir, ancak bedavacılık olmasa da karbon sızıntısı olabilmektedir. Doğal olarak, problemler farklı olsa da, ikisi de aynı anda ortaya çıkmakta ve bu karbon sızıntısı bedavacılık problemini daha da büyütmektedir¹². Ancak, yeşil paradoks kavramı ile ifade edilen ve fosil yakıtların arzına ilişkin etki olarak bilinen etkiyi dışarıda bıraktığımızda; bazı ülkeler tarafından izlenen karbon azaltım politikasının küresel karbon salımı üzerindeki etkileri aslında karbon sızıntısı ile sınırlı değildir. Yeşil teknolojilerin gelişiminin (innovation feedbacks) karbon emisyonu üzerindeki etkisi ile karbon azaltım politikası nedeniyle ortaya çıkan enerji tasarrufuna bağlı olarak enerji fiyatlarının azalışının neden olduğu “geri dönüş etkisi” (rebound effect) göz önüne alınması gereken diğer etkileri oluşturmaktadır¹³. Bazı ülkeler tarafından uygulanan karbon vergisi gibi politika araçlarının kullanılmasından kaynaklanan karbon sızıntısından farklı olarak, esasen karbon azaltım politikalarının tek taraflı olmasına bağlı olmayan bu iki etki de gerçek küresel karbon salımının saptanması bakımından büyük önem taşımaktadır.

Karbon emisyonunun azaltılmasına yönelik olarak izlenen politika araçlarının kullanımı fosil yakıtların fiyatını artırdıkça, fosil yakıtlardan elde edilen enerjinin etkin kullanımına yönelik teknolojik ilerlemelerin yanı sıra, fosil yakıtlar dışındaki enerji üretiminde de teknolojik gelişmelerin daha kârlı olduğu görülmektedir. Bu bakımlardan hızlanan yeşil teknolojilerin üretimi; yeni teknolojik gelişmeleri uyararak karbon emisyonunu azaltıcı etki yaratabileceği gibi, fosil yakıtların fiyatlarının daha fazla düşmesine yol açarak, iklim politikalarının yeni teknolojilerin geliştirilmesine yönelik olumlu etkisinin bir kısmını ortadan kaldıracaktır.

Karbon azaltım politikalarının tek taraflı olmasına bağlı olmayan, hatta küresel çaptaki karbon salımını azaltmaya yönelik araçların kullanımı halinde çok daha güçlü bir şekilde ortaya çıkmasına neden olduğu belirtilen bir diğer etki olan geri dönüş etkisinde ise, karbon emisyonunun azaltılmasına yönelik önlemlerin, enerji tasarrufu sağlamak suretiyle yarattığı enerji fiyatlarını azaltıcı tesirinin gelir ve ikâme etkileri yoluyla enerji talebini nasıl etkileyeceği hususu üzerinde durulmaktadır. Enerji fiyatlarını düşürücü etki yaratan iklim politikası araçları; gelir etkisi yolu ile diğer malların talebini, ikâme etkisi yolu ile talebin fiyat esnekliğine bağlı olarak enerji talebini artırmak suretiyle, hem karbon emisyonunu azaltıcı politika araçlarını uygulayan, hem de uygulamayan ülkelerde karbon salımının azaltılması bakımından olumsuz bir etki ortaya çıkarabilecektir.

¹² Scott Barrett, “Montreal versus Kyoto: International Cooperation and Global Environment”, **Global Public Goods, International Cooperation in the 21st Century** içinde (Editörler:Inge Kaul, Isabelle Grunberg ve Marc A.Stern) , Oxford University Press, 1999, s.215.

¹³ Stefan Fölster - Stefan Nyström, “Climate Policy to Defeat the Green Paradox”, **Ambio**, 39, 2010, ss. 224-228.

3.2. Karbon Vergisi ve Varış Yeri Prensibi

Küresel ısınmayı yavaşlatmaya yönelik olarak kullanılabilen alternatif politika araçlarının tek taraflı olarak uygulanması halinde ortaya çıkan ve yukarıda da belirtildiği gibi, doğrudan karbon sızıntısı olarak adlandırılan sızıntılar ile bu tür araçları uygulayan ülkeler aleyhine gelişmesi muhtemel rekabet dezavantajına yönelik olarak sınırda karbon vergisi ya da sınırda karbon düzenlemeleri yapılmasına yönelik önerilerin tartışılmaya başlanması son derece doğaldır¹⁴. Karbon vergisi için önerilen sınırdaki vergi düzenlemelerinin temelini ise esasen katma değer vergisi gibi dolaylı vergilere ilişkin olarak ülkelerin vergileme yetkisini belirleyen “varış yeri prensibi” oluşturmaktadır.

Bilindiği gibi, her ülkenin kendi sınırları içerisindeki tüm harcamaları vergilendirme hakkına sahip olduğunu ifade eden varış yeri prensibi, uluslararası ticarete konu olan mallara ilişkin olarak ihracatta vergi iadesine gidilmesi ve ithalatta telâfi edici vergi alınması olmak üzere iki temel uygulamayı gerektirmektedir. Böylece, uluslararası ticarete konu olan mallar dünya piyasalarında üzerlerindeki dolaylı vergilerden arındırılmış olarak dolaşımda olacağından, bu vergilerin uluslararası kaynak tahsisini bozucu etkisi ortaya çıkmayacak, bir başka deyişle, ülkeler hangi mallarda karşılaştırmalı üstünlüğe sahip iseler o malların üretiminde uzmanlaşacaklardır.

Hali hazırda ülkelerin neden olduğu karbon emisyonunun “çıkış ülkesi” prensibine göre belirlendiği bir durumda, tek taraflı olarak uygulanan karbon azaltım araçları çerçevesindeki sınırdaki karbon düzenlemeleri, çıkış ülkesi temelli karbon fiyatlarını varış ülkesi temelli karbon fiyatlarına dönüştürmeyi amaçlamaktadır¹⁵. Dolayısıyla, karbon vergisini uygulayan ülkeler için önerilen sınırdaki karbon vergisi düzenlemeleri de aynı işleve yöneliktir. Varış yeri prensibi gereği yapılacak sınırdaki vergi düzenlemeleriyle ilgili olarak ilk akla gelen soru, varış yeri prensibinin karbon sızıntısı bakımından gerçekten gerekli olup olmadığı olmaktadır. Bir başka deyişle, kendi karbon emisyonunun azaltılmasına yönelik taahhütlerini gerçekleştirmek amacıyla karbon vergisini uygulayan ülkelerin sınırdaki karbon vergisi düzenlemelerini küresel rekabetin kendi aleyhlerine gelişmesi nedeniyle, korumacı niyetle kullanmayı

¹⁴ Küresel çapta uygulanamayan karbon emisyonunun azaltımı hususunda ortaya çıkması kaçınılmaz olan karbon sızıntıları ile tek taraflı olarak emisyon azaltım politikası izleyen ülkelerin ürettikleri mallarda karşılaşacakları rekabet dezavantajına ilişkin olarak iki hususu göz önüne almak gerekir. İthalat aşamasındaki sınırdaki karbon düzenlemeleri, kamu geliri sağlanabilecek alanların nadir olduğu bir ortamda, ülkelerin kamu geliri elde etmesine olanak sağlayacağı gibi; bu gelirlerin, ihracatçı geliştirmekte olan ülkelere karbon emisyonunu azaltmaya yönelik projelerin finansmanı vb. şartlara bağlı olarak aktarılması, gelişmiş ve geliştirmekte olan ülkelerin uluslararası müzakerelerde anlaşmaya varabilmeleri açısından önemli bir unsur olabilecektir. Bir başka deyişle, ithalatın sınırdaki karbon düzenlemeleri çerçevesinde sınırlandırılmasından elde edilen gelir, ihracatçı geliştirmekte olan ülkeleri iklim politikalarına katkıda bulunmaya ikna edebilecektir bkz. Michael Grubb, “International Climate Finance from Border Carbon Cost Levelling”, *Climate Policy*, Vol. 11, 2011, ss.1050-1057. Bu, bir bakıma, uzun vadede küresel çaptaki bir karbon azaltım politikası üzerinde uzlaşılabilmesi bakımından da önem taşıyabilecektir.

¹⁵ Mc Lure, a.g.m., s.456.

düşünüp düşünmedikleridir. İkinci olarak, sınırdaki karbon vergisi düzenlemelerinin uluslararası ticaret mevzuatı gereğince mümkün olup olmadığı konusu, ele alınması gereken bir başka husus olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁶. Bu konu aşağıda ayrı başlık altında ayrıntısıyla ele alınacaktır.

Karbon fiyatlaması konusunda, varış yeri prensibinin karbon sızıntısı bakımından gerçekten gerekli olup olmadığı konusuyla ilgili olarak, öncelikle tek taraflı önlemler nedeniyle karbon sızıntısının meydana gelme olasılığının değerlendirilmesi önem taşımaktadır. Karbon emisyonunun azaltılmasına yönelik olarak uygulanan karbon vergisi gibi bir politika aracının, esasen enerjinin üretim maliyetleri içindeki payına bağlı olarak maliyetleri artırıcı etkisinin, üreticilerin, hangi ülkede üretim yapacağını etkileyen diğer faktörlerin yanında, nispeten daha önemsiz olduğu hususu dayanak noktası olabilir. Dolayısıyla, üreticilerin üretim yerlerini karbon emisyonunu kısıtlayıcı önlem almayan ya da daha az sıkı önlem alan ülkelere gitmesinden dolayı, bu ülkelerde meydana gelmesi muhtemel karbon emisyonu artışı olarak ifade edilen karbon sızıntısının ortaya çıkma ihtimalinin düşük olduğu ve bu nedenle etkinlik bakış açısından karbon sızıntısının nispeten daha az önem taşıması gereken bir kaygı olduğu söylenebilir¹⁷. Bu çerçevede, karbon sızıntılarının, uygulamaya konan karbon emisyonunu kısıtlayıcı önlemlerden kaynaklandığı konusundaki iddiaların son derece spekülatif olduğu, arkasında çok güçlü ampirik desteğin olmadığı ifade edilebilir. Alınan tek taraflı önlemler nedeniyle meydana gelmesi muhtemel doğrudan karbon sızıntısının yaşanacağı sektörlerin; çelik, çimento, demir, alüminyum, kimyasal maddeler sanayii ve kağıt üretimi gibi sektörlerle sınırlı olduğu, dolayısıyla varış yeri prensibi çerçevesindeki sınırdaki karbon düzenlemeleri yerine, esasen bu sektörleri hedefleyen uluslararası sektörel önlemlerin daha etkin olacağı da iddia edilebilir¹⁸.

Esasen karbon emisyonunu azaltıcı politika uygulayan ülkelerdeki üreticiler, bu tür bir politika uygulamayan ülkelerdeki üreticiler karşısında rekabet dezavantajı ile karşılaştıklarından, hükümetlerine karşı siyasi baskı uygulayarak bu dezavantajı giderici politika izlenmesini sağlamaya çalışacaklardır. Uluslararası rekabet dezavantajı nedeniyle ortaya çıkan kaygıları gidermeye yönelik olarak, ithal edilen mallardan karbon içeriğine göre vergi almak ve ihracatçılara karbon içeriği nedeniyle ödedikleri

¹⁶ Sınırdaki karbon düzenlemeleri yerine, dünya ticaretinin daha da serbestleştirilmesi hususu ile karbon emisyonunun azaltılması hususunun çelişmesi yerine, birbirini destekleyen nitelik taşıyabilmesi için, benzerlerine göre daha düşük karbon emisyonuna neden olacak şekilde üretilen malların ithalatında uygulanan gümrük vergisi ve/veya tarife dışı engellerin düşürülmesi bir başka öneriyi oluşturmaktadır. Böylece, bu uygulamanın düşük karbon emisyonu ile üretilen malların nispi fiyatını düşürerek tüketimini artırmak suretiyle karbon emisyonunu azaltması beklenmekte, nispi fiyat düşüşünün gerçekleşmemesi halinde de, avantajı üreticide kalan düşük gümrük vergisinin, üreticilerin daha az katı iklim değişikliği politikası uygulayan ülkelerde üretim yapma arzusunu, dolayısıyla diğer tek taraflı olarak uygulanan politika araçlarının neden olduğu karbon sızıntısı ve rekabet kaygısını azaltacağı ifade edilmektedir. bkz. Joshua Meltzer - Katherina Sierra, "Trade and Climate Change-A Mutually Supportive Policy", **Harvard International Review**, Fall 2011, s.68).

¹⁷ Joseph E. Aldy ve diğerleri, "A Tax-Based Approach to Slowing Global Climate Change", **National Tax Journal**, Vol.LXI, No.3, September 2008, s.506.

¹⁸ Eckersley, **a.g.m.**, ss.375-378

vergileri iade etmek makul bir seçenek olarak görünmekle birlikte, başka nedenlerle rekabet dezavantajı ile karşılaşan firmaların bu uygulamayı kötüye kullanabileceklerini de göz ardı etmemek gerekir¹⁹. Ayrıca, bu sınırdaki vergi ya da karbon düzenlemesi uygulamalarının uluslararası ticaret anlaşmaları bakımından olumsuz etkileri olabileceği gibi, uluslararası ticaretin serbestleştirilmesinde alınan mesafeyi tehlikeye atacak bir ticaret savaşına yol açabileceği kaygısını da beraberinde getirdiğini belirtmek gerekir²⁰.

Diğer taraftan, herhangi bir mal üzerindeki karbon vergisinin tam olarak belirlenebildiği varsayımı altında, karbon vergisine ülkelerin vergileme yetkisi açısından bakıldığında, bu vergide de teorik olarak varış yeri prensibinin uygulanmasının olası etkilerini farklı durumları göz önüne alarak değerlendirmek gerekir. Bu çerçevede, öncelikle tüm dünyada dolaylı vergiler açısından varış yeri prensibinin kabul edildiğini göz önüne alarak, karbon vergisinde de bu prensibin uygulanmasının etkilerini görebilmek için, öncelikle dış ticaretin karbon vergisini uygulayan ülkeler arasında gerçekleşip gerçekleşmediğine, eğer böyle ise verginin iki ülkede de aynı aşamada alınıp alınmadığına bakmak gerekir. Vergiyi perakende aşamasında alan ülkede sınırda vergi düzenlemesine gereksinim olmayacak, diğer ülke üretim aşamasında alıyorsa, bu ülkenin sınırda vergi düzenlemelerine ihtiyacı olacaktır. Doğal olarak, karbon vergisini uygulayan ülkelerin de kendi aralarında sınırdaki vergi düzenlemeleri konusunda, dolayısıyla varış yeri prensibi ya da çıkış ülkesi prensibi üzerinde uzlaşmaları gerekecektir ki, dış ticaretin yönüne göre çifte vergilendirme ya da karbonun vergilendirilmemesi durumuyla karşılaşılmasın. Çünkü, sınırda vergi düzenlemeleri yapmayan ülke bir bakıma karbon vergisinde çıkış ülkesi prensibini uyguluyor demektir. Yapan ülke ise varış yeri prensibini uygulamaktadır. Bu durumda, bir ülkede üretilip, diğer ülkede tüketilen karbon içeren mala çifte vergi konabileceği gibi, bu malın vergilendirilmemesi de söz konusu olabilecektir²¹. Bu anlaşma olduğunda, karbon vergisini uygulayan ülkeler vergiyi hangi aşamada alırlar ise alsınlar, karbon vergisi, karbon içeren mallar hangi ülkede tüketiliyorsa o ülkede vergilendirilmesini sağlayacaktır. Tabii, burada daha önemli husus bazı ülkelerin karbon vergisini uygulaması, diğerlerinin uygulamaması olmakta, böyle bir durumda, sınırdaki karbon vergisi düzenlemeleri yapılmadığında, kaynak tahsisi karşılaştırmalı üstünlükler prensibine göre gerçekleşemeyecek, yani karbon vergisi uygulamayan ülkeler rekabet avantajı elde edecektir. Bu nedenle, ithalde alınacak telâfi edici verginin nasıl belirlendiğine de bağlı olarak, “sınırdaki vergi düzenlemeleri” dış ticaret hadlerinin karşılaştırmalı üstünlükler prensibine uygun olmasını sağlayabilecektir.

3.3. Karbon Vergisi Bakımından Sınırdaki Vergi Düzenlemeleri

Karbon vergisini uygulayan ülkelerde, varış yeri prensibi çerçevesinde sınırdaki karbon vergisi düzenlemelerinin önerilmesinin ardında çok çeşitli gerekçeleri

¹⁹ Aldy ve diğerleri, **a.g.m.**,s.506.

²⁰ Eckersley, **a.g.m.**, s.375 ve Aldy ve diğerleri, **a.g.m.**, s.506..

²¹ Gilbert E. Metcalf - David Weisbach, “The Design of A Carbon Tax“, **Harvard Environmental Law Review**, Vol.33, 2009, ss.543-544.

bulmak mümkündür. Bu çerçevede, sınırdaki karbon vergisi düzenlemelerinin öncelikle karbon sızıntısı ile uluslararası rekabet dezavantajına yönelik olarak uygulanması önerilmektedir. Bu sözü edilenlerin yanında, bu düzenlemelerin karbon emisyonunu azaltıcı önlem almayarak, yüksek karbon emisyonuna neden olan endüstrileri çekebilen ülkelerin ihracatını, sınırda vergi koyarak bir bakıma cezalandırdığı için, bundan kurtulmak isteyen ülkeleri karbon emisyonunu azaltıcı önlemler almaya yöneltici etkisinden söz edilebilir. Bu etkinin sağlanmasına yönelik olarak karbon emisyonunu azaltmak amacıyla karbon vergisini kullanan, yani vergileri harmonize olan ülkeler arasındaki ithalat ve ihracatta sınırdaki vergi düzenlemelerinin yapılmaması, buna karşın, karbon emisyonunu azaltmaya yönelik bir politika izlemeyen ülkelerle, karbon vergisini uygulayan ülkeler arasındaki dış ticaret işlemlerinde sınırdaki karbon vergisi düzenlemelerinin devreye sokulması düşünülebilir. Böyle bir uygulamanın, vergi alan ülkelere sağladığı vergi hasılatı ve sınırdaki vergi düzenlemeleri nedeniyle, vergi almamanın sağladığı rekabet avantajının kaybolmasının, karbon emisyonunu fiyatlandırmayan ülkeleri, fiyatlandırıcı bir politika uygulamaya teşvik etmesi beklenbilir²². Hatta buna, sınırdaki karbon düzenlemelerinin, karbon emisyonuna yönelik olarak hali hazırda önlem almayan ülkeleri müzakere masasına oturtturarak, Kyoto sonrası küresel bir iklim anlaşmasının imzalanmasını sağlayabildiği ölçüde, küresel çapta yaratması muhtemel olumlu etkileri de eklemek mümkündür²³. Bu çerçevede, sınırdaki vergi düzenlemelerinin ardında, karbon emisyonunu azaltmada isteksiz olan ülkeleri, küresel çapta bir anlaşmanın tarafı olmaya teşvik edici özelliğinin olabileceği düşüncesinin yatması da olanaklıdır.

Sınırdaki karbon düzenlemelerinin bedavacı zihniyetle hareket eden ülkeleri bundan vazgeçmeye sevk edici etkisinin yanı sıra, karbon sızıntılarını azaltıcı etkisi yoluyla küresel refahı artırmasından da söz edilebilir. Dolayısıyla, bu durum da sınırdaki karbon vergisi düzenlemelerinin uygulanmasının bir başka gerekçesi olarak ileri sürülebilir. Ayrıca, sınırdaki vergi önlemlerinin, tüm rekabet eden tarafların eşit koşullarda rekabet etmesini sağlayacak olanakların ortaya konması açısından taşıdığı önemi, bir başka deyişle oyun sahasının düzleştirilmesini sağlayıcı niteliğini göz önüne almak gerekir²⁴. Rekabet şartlarının eşitlenmesini sağlayacak bu önlemlerin ortaya çıkarması muhtemel refah artışının da sınırdaki vergi düzenlemelerinin kabulü açısından ikna edici etkisi olabilecektir. İlave olarak, sınırdaki karbon düzenlemelerinin karbon emisyonunu azaltmaya yönelik politika araçlarının uygulamasının kabul edilebilirliğini sağlamak açısından da önemli bir işlevi olabileceğini, bir başka

²² Metcalf- Weisbach, **a.g.m.**, ss.545-546.

²³ Ancak, sınırdaki karbon düzenlemelerine iklim değişikliği etiği bakımından da itiraz edilebileceğini söylemek mümkündür. Çünkü, Kyoto sonrası bir küresel anlaşmada karbon emisyonunu azaltmada yükümlülüğün nasıl paylaşılacağına ilişkin uzlaşma ne olursa olsun, ülkeler sınırdaki karbon düzenlemeleri ile tek taraflı düzenleme yapma hakkına sahip olmaktadır. Dolayısıyla, tüm tarafların haklarına riayet ederek ulaşılan küresel bir anlaşmanın uygulama sürecinde de adaletin sağlanması hususu önem taşıdığından, bu anlaşmaya taraf olan ülkeler, izleyecekleri tek taraflı politika stratejileri ile uygulamada adalet sorununa yol açabileceklerdir (Brandi, **a.g.m.**,s.86).

²⁴ Droege, **a.g.m.**, s.1193

ifadeyle, ülke içi siyasi destek sağlayıcı fonksiyonunun olabileceğini belirtmek gerekir²⁵.

Esasen üretimi nedeniyle karbon salımına neden olan mallara, ithalat sırasında sınırdaki karbon düzenlemeleri çerçevesinde ithalat vergisi uygulamasının, ülke içi önlemler almaktan kaçınan ülkelere dış ticaret akımları sayesinde, kısmen de olsa karbon fiyatlamasını aktarmak suretiyle, küresel refahı artırıcı bir etkinin ortaya çıkabileceği gerekçesine dayanarak sınırdaki vergi düzenlemelerinin önerilmesi de mümkündür. Bu bakımdan, büyük ülkelerde ithalat esnasında alınan düşük düzeydeki karbon vergisinin; küresel karbon emisyonunu azaltıp, üretimden kaynaklanan dışsallığı içselleştirerek, neden olunan üretici ve tüketici artıklarındaki azalışlardan kaynaklanan refah kaybının üzerinde refah artışına yol açacağı, bu refah artışının küresel arz elâstikiyetinin yüksekliğine ve yabancı ülkelerdeki üreticilerin karbonu fiyatlayan ülkelere göre, daha karbon yoğun teknolojileri kullanmalarına bağlı olarak daha da yükseleceği düşüncesi dikkate alınabilir. Bu çerçevede, karbon fiyatlaması nedeniyle azalan iç üretimin yanı sıra, ithalat vergisi nedeniyle düşen uluslararası fiyatlara bağlı olarak, yabancı üreticilerin üretimlerinin azalması beraberinde küresel çapta bir üretim azalışını getirecektir. Yine, karbonu fiyatlayan ülkedeki tüketimin azalışına karşın, fiyat düşüşü nedeniyle dış ülkelerdeki tüketimin artışı beklenebilir²⁶. Ancak, burada sözü edilen etkilerin kesin olarak gerçekleşeceğini söylemek mümkün değildir. Konuya ilişkin teorik model ve ampirik çalışmalar farklı sonuçlara ulaşabilmektedir. Örneğin, teknolojik değişikliklerin göz önüne alınmadığı, statik koşulları esas alan bir çalışmaya²⁷ göre, küresel olarak karbon emisyonunun azalıp azalmadığı, ikâme esneklikleri ile ülke içi ve dışındaki emisyon oranları ve ülke içindeki tüketim gibi büyüklüklere bağlı olacaktır. Bu çalışmadaki model çerçevesinde, sınırdaki vergi düzenlemelerinin ülke içindeki tüketim ile ihracatı artıracığı, buna karşın, ithalat ile yabancı ülkelerdeki tüketimi azaltacağı sonucuna ulaşılmıştır. Çalışmanın konusunu oluşturmadığı için burada, sınırdaki vergi düzenlemelerinin küresel refah üzerindeki etkisine yönelik olarak daha fazla ayrıntıya girilmeyecek, sadece gerçek verilere dayalı kapsamlı ampirik araştırmalara ihtiyaç duyulduğunu belirtmekle yetinilecektir.

Diğer taraftan, sınırdaki karbon düzenlemeleri çerçevesinde, esasen karbon emisyonunu azaltmaya yönelik olarak karbon vergisi ve karbon permi sistemi uygulamasıyla karbonu açık bir şekilde fiyatlayan uygulamaların tartışılması ön plandadır. Ancak, ülkelerin sübvansiyon, minimum yenilenebilir enerji üretimi yükümlülükleri gibi uygulamaları da karbon emisyonunu azaltıcı önlemlerdir. Dolayısıyla, bunlar ülkelerin, zımmen de olsa karbonu fiyatlayan uygulamaları olduğunu göstermektedir. Bütün bunların hangi ülkelerin karbonu fiyatladıklarını belirlemede göz önüne alın-

²⁵ Örneğin sınırdaki karbon düzenlemelerinin ABD’de karbon emisyonunu azaltmaya yönelik karbon permi sistemine yönelik ülke içi siyasi destek sağlayıcı etkisinden söz edilmiştir bkz. Eckersley, *a.g.m.*, ss.374-375.

²⁶ Daniel Gros- Christian Egenhofer, “The Case for Taxing Carbon at the Border”, *Climate Policy*, Vol.11, 2011, ss.1263-1264.

²⁷ Carolyn Fischer- Alan K. Fox, “Comparing Policies to Combat Emissions Leakage:Border Carbon Adjustments Versus Rebates”, *Journal of Environmental Economics and Management*, 64, 2012.

ması gerekmektedir²⁸. Bu çerçevede, esasen karbon vergisi adı altında alınmamakla birlikte, akaryakıt gibi bazı fosil yakıtları mali amaçla vergilendiren, dolayısıyla ikincil çevre vergisi olarak adlandırılabilir vergileri uygulayan Türkiye gibi ülkelerin mallarının sınırdaki vergi düzenlemeleri çerçevesinde durumunun ne olacağı hususu da büyük önem taşımaktadır.

Aynı şekilde, farklı ülke grupları ile yapılan dış ticarete uygulanacak sınırdaki vergi düzenlemelerinin farklı bir şekile bürünmesi gerekebileceğinden, sınırdaki karbon düzenlemelerinin yöneleceği ülkelere ilişkin ayrıntıya girildiğinde, bu ülkeleri üç gruba ayırmak mümkündür²⁹. İlk grupta herhangi bir şekilde karbon azaltımına ilişkin herhangi bir anlaşmayı imzalamayan ülkeler yer almaktadır. İkinci grupta, herhangi bir anlaşmayı imzalamakla birlikte, sektörel olarak ya da bütüncül olarak yükümlülüklerini yerine getirmeyen ülkeler yer almaktadır. Son grupta ise, herhangi bir anlaşmayı imzalayan ve yükümlülüklerini yerine getiren, ama bu yükümlülüklerini, adil olarak nitelendirilmeyen rekabetçi avantajlar yaratacak şekilde yerine getiren ülkeler yer almaktadır. Dolayısıyla, üç farklı ülke grubunun, sınırda alınan önlemin özelliğine göre ayrı ayrı ele değerlendirilmesi gereği ortaya çıkabilecektir. Bu farklılıkları, sınırdaki karbon vergisi düzenlemelerinin dünya ticaret mevzuatı açısından ele alınması sırasında göz ardı etmemek gerekmektedir.

3.4. Dünya Ticaret Mevzuatı Bakımından Sınırdaki Karbon Vergisi Düzenlemeleri

Karbon emisyonunun azaltılmasına yönelik olarak tek taraflı olarak uygulanan karbon vergisinde, varış yeri prensibi gereğince yapılacak sınırdaki vergi düzenlemelerinin mevzuata uygun olup olmadığı değerlendirilebilmesi bakımından, GATT (General Agreement on Tariffs and Trade 1994-Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması- 1994) ile Sübvansiyonlar ve Dengeleyici Yükümlülükler Anlaşmasının (Agreement on Subventions and Counterveiling Duties) konuya ilişkin hükümlerinin ele alınması gerekmektedir. Bu çerçevede, öncelikle GATT anlaşmasının 1,2,3,6, Ek 16 ve 20.maddelerinin ele alınması yoluna gidilecektir. Bir başka deyişle, kısaca GATT³⁰ olarak bilinen anlaşmanın sözü edilen maddeleri çerçevesinde, Sübvansiyonlar ve Dengeleyici Yükümlülükler Anlaşması'nın konuya ilişkin maddelerinden yararlanılarak değerlendirmelerde bulunulacaktır.

GATT'ın 1, 2 ve 3. maddeleri; esasen sınırdaki vergi düzenlemelerinin, hangi ülke kaynaklı olursa olsun; emsal ürünlere, ayrımcı olmayan bir şekilde uygulanmasına ilişkin hükümler içermektedir. Sözü edilen 6. maddede anti- damping ve dengeleyici yükümlülükler ile dolaylı vergilerin ihracatçılara iade edilmesinin sübvansiyon olarak kabul edilemeyeceğine ilişkin hükümlere yer verilmektedir. Ek 16. madde ise yine do-

²⁸ Donald Feaver- Benedict Sheehy, "Climate Policy and Border Adjustment Regulation: Designing A Coherent Response", **Melbourne Journal of International Law**, Vol:13, 2012, s.808.

²⁹ Peter Holmes ve diğerleri, "Border Carbon Adjustments and the Potential for Protectionism", **Climate Policy**, Vol.11, 2011, ss.887-888.

³⁰ Bundan sonra sadece GATT olarak anılacaktır.

laylı vergilerin ihracatçılara iade edilmesinin sübvansiyon olarak kabul edilemeyeceğine ilişkin hüküm tesis etmesi nedeniyle, ele alınması gereken bir başka maddeyi oluşturmaktadır. GATT'ın birinci maddesine dayanan genel kural, hiçbir şekilde ayırımı uygulamalar yapılmaması olmakla beraber, bu genel kurala ilişkin istisnalar 20. maddede on bent halinde sayılmaktadır. Bu çerçevede “b” ve “g” bentleri, karbon salımını azaltıcı önlem almayan ülkelere karşı, ithalat sırasında, ayırımı bir şekilde karbon vergisinin konulabilmesine dayanak oluşturan istisnalar olarak görülebilmektedir.

Sınırdaki karbon vergisi düzenlemeleri bakımından bir başka önemli konu ise malların taşıdığı karbon vergisi tutarının belirlenip belirlenemeyeceği ile ilgilidir. Sınırdaki vergi düzenlemelerine izin veren GATT maddeleri, esasen farklı iç politikalar izleyen ülkelere, diğer ülkelerin mali politikaları ile harmonizasyon gerçekleştirmelerine gerek kalmadan, mal bazında, ithalat ya da ihracat noktalarında, iç mali politika farklılıklarını gidermek suretiyle, oyun alanını düzleştirme olanağı sunmayı amaçlamaktadır³¹. Bundan dolayı, varış yeri prensibi çerçevesinde, ihraç edilen mallar üzerindeki verginin tam olarak iade edilebilmesi, ithal edilen mallara da ithalatçı ülkede emsal mallara uygulanan vergi kadar telâfi edici vergi uygulanması gereği nedeniyle, bu ülkede üretilen malların üzerindeki karbon vergisi tutarının tam olarak hesaplanabilmesi büyük önem taşımaktadır. Dolayısıyla, dünya ticaret mevzuatı bakımından, sınırdaki karbon vergisi düzenlemelerini ele alırken, mallar üzerindeki karbon vergisine ilişkin değerlendirmelerin de dikkate alınması zorunlu olmaktadır.

3.4.1. Dünya Ticaret Mevzuatı Bakımından İthalatta Telâfi Edici Karbon Vergisi

GATT'ın 1. Maddesi (m.1/1), 3.maddeye de atıfta bulunarak, ülkelerin; malların hem geldikleri ülkeler bakımından birbirinden farklı bir uygulamaya tabi tutmalarını sağlayacak, hem de ülke içinde ve ülke dışında üretilen mallara ayırımı bir uygulama yapmasını olanaklı kılacak vergi ya da herhangi bir mali yükümlülük almasını yasaklamaktadır. Bu bakımdan, tek taraflı olarak karbon emisyonunu azaltıcı önlemler alan ülkelerin yanında, bu amaca yönelik önlem almayan ülkelerin olduğu bir durumda, sınırdaki vergi düzenlemeleri karbon emisyonunu azaltmaya yönelik önlemler almayan ülkelere karşı ayırımı bir uygulama olarak kabul edilerek, bu tür uygulamaların Dünya Ticaret Örgütü (World Trade Organization-WTO) tarafından “en çok kayırılan ülke” kuralına aykırı olduğu sonucuna varılabilecektir³². Yine, kullanılan üretim metodu nihai ürün üzerinde herhangi bir iz bırakmadığında, yani nihai ürünün fiziksel özellikleri aynı kaldığı takdirde, ürünlerin kullanılan üretim yöntemlerinin farklılığı nedeniyle, birbirinin emsali olmayan ürünler olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği ve bundan dolayı, ürünler çerçevesinde, ülkeler arasında birinci madde bakımından ayırımıcılığa yol açıp açmayacağı hususu cevabı verilemeyen bir soru olarak düşünülebilir³³. Aynı şekilde, karbon emisyonunu azaltmaya yönelik

³¹ Feaver- Sheehy, **a.g.m.**, s.796.

³² Mc Lure, **a.g.m.**, s.462.

³³ Ludvine Tamiotti, “The Legal Interface between Carbon Border Measures and Trade Rules”, **Climate Policy**, Vol.11, 2011, s.1205.

olarak, karbon vergisi ve karbon permi sistemi gibi, açık karbon fiyatı uygulamayan ülkelerden yapılan ithalata sınırdaki karbon düzenlemeleri çerçevesinde uygulama yapmak, açık karbon fiyatı uygulayan ülkelere bir avantaj tanımaktadır ve burada iki bakımdan adaletsizlik ortaya çıkmaktadır³⁴. Zimni karbon fiyatı uygulayan ülkelere karşı da sınırdaki karbon düzenlemeleri çerçevesinde önlem alınması söz konusu olacağından, ilk olarak ortaya çıkan bu adaletsizliğe değinmek gerekir. İkinci olarak, GATT'ın birinci madde hükmüne göre yapılmaması gereken, ancak karbon emisyonunu azaltmaya yönelik önlem almayan ülkelere karşı yapılan ayırmacılık ile ilgili adaletsizliği ortaya koymak mümkündür.

Sınırdaki karbon vergisi düzenlemeleri bakımından GATT'ın ikinci maddesi (m.2/2a), yine üçüncü maddeye atıfta bulunarak, ithalat esnasında emsal mallara ülke içinde uygulanan vergiye eşdeğer bir yükümlülük konabileceğini hükme bağlamaktadır. Bundan dolayı, sınırdaki karbon vergisi düzenlemeleri bakımından, ihracatçı ülkedeki üreticilerin mallarının karbon yoğunlukları, ithalatçı ülkenin uygulayacağı telâfi edici vergi bakımından referans olarak alınamayacaktır³⁵. Dolayısıyla, karbon vergisini uygulayan ülkelere ihraç edilen mallar üzerindeki karbon vergisi tutarının tam olarak hesaplanabilmesinin GATT hükümleri çerçevesinde, ithalatta alınacak telâfi edici vergi uygulaması bakımından önem taşımadığı, ithalatçı ülkedeki emsal ürünler üzerindeki karbon vergisinin belirlenmesinin gerekli olduğu görülmektedir. Bu konuya ilişkin olarak GATT'ın 3. maddesinin de ele alınması gerekmektedir.

Sınırdaki karbon vergisi düzenlemeleri bakımından, GATT'ın ithalat esnasında emsal ürünler üzerindeki mali yükümlülükleri aşan bir yükümlülük konamayacağını hükme bağlayan üçüncü maddesinde (m.3/2) yer alan-diğer maddelerde de olmakla birlikte- “ürün” (product) ve “emsal”(like) kelimelerinin önem taşıdığı görülmektedir. Bu nedenle, sınırda alınacak telâfi edici verginin, dünya ticaret mevzuatı açısından incelenebilmesi için, karbon vergisi bağlamında bu iki önemli kelimeyi ele almak gerekir.

Konuya ürün kelimesi açısından bakılması, karbon vergisinin ürün üzerindeki bir vergi olup olmadığının belirlenmesi açısından önem taşımaktadır. Karbon vergisinin tam anlamıyla ürün üzerindeki bir vergi değil; makine, yardımcı materyaller ve enerji üzerindeki vergiler gibi üçüncü kategoride olan bir vergi olması sebebiyle, ne dolaysız ne de dolaylı vergi olduğu, dolayısıyla, ithal edilen malların neden olduğu gerçek karbon emisyonuna göre, sınırdaki karbon düzenlemelerinin yapılmasının dünya ticaret mevzuatına uygun olmadığı iddia edilebilir³⁶. Bu çerçevedeki bir başka bakış açısına göre, karbon vergisi, bir ürün üzerine doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak konan bir vergi olmadığı gibi, atmosfere bırakılan karbondioksit de ürün içerisinde yer almamaktadır. Bu durum karbon vergisi bakımından sınırdaki vergi düzenlemelerine başvurulabilmesini olanaksız kılmaktadır³⁷. Tabii, karbon vergisi ürün üzerindeki bir vergi olmayıp, esasen bir emisyon vergisidir. Verginin emisyon vergisi

³⁴ Feaver - Sheehy, **a.g.m.**, ss.810-811.

³⁵ Feaver- Sheehy, **a.g.m.**, s.813.

³⁶ Kateryna Holzer- Nashina Shariff, “The Inclusion of Border Carbon Adjustments in Preferential Trade Agreements: Policy Implications”, **CCLR**, 3, 2012, s.251.

³⁷ Mc Lure, **a.g.m.**, s.460.

olması sınırdaki vergi düzenlemeleri bakımından sorun yaratabilecektir. Böyle bir durumda, ithalat sırasında yasal bir vergi alınamayabileceği gibi, ihracat esnasında iade edilen karbon vergisinin bir ihracat sübvansiyonu olarak kabul edilmesi durumu ile karşı karşıya kalınabilecektir³⁸.

Sözü edilen “emsal” kelimesine ilişkin tartışmanın, mal üzerine konan bir vergi olarak kabul edildiği varsayımı altında, malların karbon içeriğine bağlı olan karbon vergisinin esasen emsal ürünler üzerine konan bir vergi olarak kabul edilip edilmeyeceği konusu üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Kömürden elde edilen enerji ile üretilen bir mal, hidroelektrik enerjisinden elde edilen elektrikle üretildiğinde de emsal maldır. İthalatçı ülkede yenilenebilir enerji kaynakları kullanılarak üretilen bir mal karbon vergisiyle vergilendirilmeyeceğinden, aynı malın fosil yakıtlar kullanılarak üretildiği ülkelerden ithal edilmesi sırasında, sınırdaki vergi düzenlemeleri çerçevesinde, telâfi edici verginin nasıl uygulanacağı sorusu karşımıza çıkmaktadır³⁹. Bu bakımdan, iki farklı ihracatçı ülkeden gelen ithal malların birbirinin emsali olup olmadığı hususu, bir ürünün üretim teknolojisine bağlı olmayacak, yani bir teknolojiye diğerine göre daha fazla fosil yakıt kullanılması, aynı fiziksel özelliklere sahip, aynı amaçla kullanılan, aynı tüketici algılamasına ve aynı tarife sınıflandırmasına sahip iki malı emsal ürün olmaktan çıkarmayacaktır. Bundan dolayı, ihracatçı X ülkesinde daha eski teknolojiyle, ithalatçı Y ülkesinde ise daha ileri teknoloji ile üretilen ve dolayısıyla daha düşük karbon emisyonuna neden olan maldan daha düşük karbon vergisi alınırken, sınırdaki vergi düzenlemeleri çerçevesinde X ülkesinden ithal edilen maldan daha fazla vergi alınması, ayırıcı bir uygulama olarak görülüp Dünya Ticaret Örgütü nezdinde dava açılması söz konusu olabilecektir⁴⁰. GATT emsalin tanımını yapmadığı gibi, ürünleri benzer yapan özellikleri ya da karakteristikleri tanımlamamıştır. Ama eğer ürünlerin karbon içeriklerinin farklılığı onları emsal ürün olmaktan çıkarıyorsa, ithal edilen mallardan alınacak verginin, ülkede üretilen ürünlerin karbon içeriğine göre alınan vergiyi aşmaması gerekir. Böyle bir durumda, yabancı ülkelerde daha fazla karbon emisyonuna neden olacak bir teknoloji ile üretilen mallara ilişkin ithalat sırasında alınacak sınırdaki karbon vergisi, ithalatçı ülkenin üretimindeki karbon içeriğine bağlı kalacağından, oyun alanının düzleşmesini sağlayamayacak, dolayısıyla uluslararası rekabet sorununu çözemeyecektir⁴¹. Karbon vergisini uygulayan ülkelerin, karbon sızıntısı ve karşı karşıya kaldıkları uluslararası rekabet dezavantajına yönelik olarak uygulamayı düşündükleri sınırdaki vergi düzenlemeleri bakımından ithalatta alınacak telâfi edici vergiyi, üretimi yapan ülkedeki karbon emisyonunu referans olarak alıp, bunun karbon vergisi karşılığını hesaplayarak uygulaması amaca uygun olmaktadır. Ancak, GATT’ın ilgili maddeleri böyle bir uygulamayı mümkün kılacak hükümler içermemektedir.

Yine, sınırdaki vergi düzenlemesine karbon sızıntısı ile uluslararası rekabet açısından bakarak farklı uygulamaların neden olacağı sıkıntıları işaret etmek mümkündür. Bu çerçevede, bir ülkedeki şirket gerçek karbon emisyonuna göre vergi öder-

³⁸ Metcalf- Weisbach, **a.g.m.**, s.547.

³⁹ Metcalf - Weisbach, **a.g.m.**, s.547.

⁴⁰ Holzer- Shariff, **a.g.m.**, s.251.

⁴¹ Mc Lure, **a.g.m.**, ss.461-462.

ken, diğer ülkelerdeki aynı düzeyde düşük karbon emisyonuna neden olan üreticiler endüstri ortalaması gibi bir takım ölçütlere göre sınırdaki vergi öderlerse, bunun Dünya Ticaret Örgütü kurallarına göre yasal olup olmayacağı da ayrı bir konudur⁴². Dolayısıyla, ithalatçı ülkedeki üretici ile aynı karbon emisyonuna neden olmaları nedeniyle, fiilen karbon sızıntısının olmayacağı bir durum; ithalde telâfi edici vergi uygulaması nedeniyle ortaya çıkacak uluslararası rekabet sorunu ile GATT çerçevesinde ayırımı uygulamanın yapılmamasına ilişkin ilkeye aykırılık teşkili konularını ön plana çıkarılmaktadır. Bu aynı zamanda, aşağıdaki paragrafta da ele alındığı gibi, uygulamada malların karbon içeriklerinin belirlenmesinin önemini ortaya koymaktadır.

İthalde alınacak karbon vergisiyle ilgili olarak ele alınması gereken bir başka husus malların karbon içeriklerinin nasıl belirleneceği konusudur. Malların karbon içeriklerinin saptanması amacıyla geliştirilen ve ithalde alınacak telâfi edici vergi uygulamasını kolaylaştıracak olan çeşitli alternatif yöntemlerin önerildiği görülmektedir. Bu çerçevede, malların karbon içerikleri hususuna yönelik olarak, tüm ülkelerden yapılan ithalatta “mevcut en iyi teknoloji” ya da ithalatçı ülkenin belirlediği ortalama emisyon standartlarının kabul edilmesi yönünde uluslararası anlaşmaya varılması önerilebilmektedir⁴³. Yine, dünya ticaretine ilişkin mevzuat gereğince, sınırdaki vergi düzenlemeleri bakımından en az ayırımı uygulamanın, esasen ülke içindeki mevcut en iyi teknolojiye göre şekillendirilmiş düzenlemeler olduğu da iddia edilebilir⁴⁴. Ancak, karbon içeriklerinin ve dolayısıyla ithalde alınacak karbon vergisinin mevcut en iyi teknoloji yaklaşımına göre alınmasının hem çok zor olduğunu, hem de karbon emisyonu üzerindeki tek taraflı düzenlemeler nedeniyle ortaya çıkan rekabet dezavantajını ortadan kaldıramayacağını belirtmek gerekir⁴⁵. Çünkü, tek taraflı düzenlemeler nedeniyle ortaya çıkan rekabet dezavantajını ortadan kaldırmayı amaçlayan sınırdaki vergi düzenlemeleri bakımından önemli olan husus, her bir malın üzerindeki karbon vergisinin gerçek tutarının saptanmasıdır. Bu bakımdan, “süreçler ve üretim metodları” yöntemine (processes and production methods) göre karbon emisyonunun belirlendiği durumda, ihracatçı ülke tarafından üretilen malın üretiminde ne kadar karbon emisyonuna neden olunmuşsa, bu karbon miktarı esas alınarak ithal edilen mallar üzerine karbon maliyetinin eklenmesi yoluna gidilmesi gerekmektedir. Bu yöntem üretilen ithal malların gerçek karbon emisyonuna dayandığından, sınırdaki karbon düzenlemelerine en uygun yöntem olmakla birlikte, uygulaması imkansız görülmektedir. Çünkü, gerçek hayatta karbon vergisi bir atık vergisi olduğundan, herhangi bir mal üzerindeki gerçek karbon vergisi tutarının tam bir kesinlikle saptanması mümkün olamamaktadır⁴⁷. Kaldı ki GATT’ın ilgili maddeleri böyle bir uygulamayı mümkün kılacak hükümler içermemektedir.

⁴² Valentina Duran Medina- Rodrigo Polanco Lazo, “A Legal View on Border Tax Adjustments and Climate Change: A Latin American Perspective”, **Sustainable Development Law & Policy**, Spring, 2011, s.33.

⁴³ Droege, **a.g.m.**, ss.1196-1197.

⁴⁴ Holzer-Shariff, **a.g.m.**, s.252.

⁴⁵ Mc Lure, **a.g.m.**, ss.461-462.

⁴⁶ Sınırdaki vergi düzenlemeleri çerçevesinde ürünlerin neden olduğu gerçek karbon emisyonunun belirlenmesinin mümkün olmadığı, bir başka deyişle daha önce sözü edilen süreçler

Variş yeri prensibi gereğince, ithal edilen mallara telâfi edici karbon vergisi uygulanması ile ihraç edilen mallar üzerindeki karbon vergisinin iade edilmesi üzerinde durulan iki temel uygulamadır. Ancak, yukarıda bahsedilen sorunlar nedeniyle, alternatif olarak GATT'ın 6.maddesinin karbon sızıntısı ve uluslararası rekabet dezavantajına yönelik olarak kullanımının önerilmesine neden olmuştur. Bu öneri, esasen karbon emisyonunu azaltmaya yönelik olarak kullanılan politika araçlarına bağlı olarak, GATT'ın 6. Maddesi (6/2 ve 6/3) çerçevesinde, anti- dumping önlemlerine ya da ihracatçı ülkeler tarafından kullanılan sübvansiyonlara karşı uygulanan dengeleyici mali yükümlülüklerle (countervailing duties) başvurulabileceğine ilişkindir. Doğal olarak, enerji yoğun endüstrilerin malları bakımından, karbon permi sistemi ya da karbon vergisi uygulanmadığı, dolayısıyla enerji fiyatlarının daha düşük olduğu gerekçesiyle anti-dumping tedbiri alabilmek mümkündür. Ancak, esasen dumpingli fiyat uygulayan ihracatçılar ile ihracatı sübvansiyonla destekleyen ülkelere gelen mallara karşı alınabilecek önlemlerin, aslında karbon emisyonunu kısıtlayan önlemler almakla birlikte, kullandıkları araçları bazı sektörlerle rekabet avantajı kazandıracak şekilde uygulayan ülkelere gelen mallara karşı, sınırdaki karbon düzenlemelerini tamamlayıcı bir araç olarak kullanmanın daha uygun olduğu belirtilmelidir. Hatta mallar arasında ayırım söz konusu olmadığı için, dengeleyici yükümlülüklerin karbonu fiyatlamaya yönelik önlem almayan ülkelere karşı uygulanamayacağı söylenebilir⁴⁷.

3.4.2. Dünya Ticaret Mevzuatı Bakımından İhracatta Karbon Vergisi İadesi

Variş yeri prensibi çerçevesinde, dış ticarete konu olan mallara ilişkin karbon vergisinin ihracatta iade edilip edilemeyeceğini incelemek için öncelikle GATT'ın 6.maddesi ile Ek 16.maddesinin ele alınması gerekmektedir. 6.madde (6/4)⁴⁸ ile Ek 16.maddede⁴⁹, ihraç edilen mallar üzerindeki vergi vb. mali yükümlülüklerin yasal olarak ihracatçılarına iadesine izin verileceği, bunların yasaklanan ihracat sübvansiyonu olarak değerlendirilemeyeceği belirtilerek ihracatta vergi iadesi konusu hükme

ve üretim metodları yönteminin uygulanmasının imkansız olduğu gerçek dünyada “mevcut en iyi teknoloji” (best available technology -BAT) yönteminin dışında, hakim üretim metodu (predominant method of production-PMP) ve ihracatçı ya da ithalatçı ülkedeki ortalama emisyon değerlerini esas alan yöntem olmak üzere iki alternatif yöntem kullanılabilir. Hakim üretim yönteminde ithalatçı ya da üretimi yaparak ihraç eden ülkede üretici firmaların çoğunluğu tarafından kullanılan üretim yöntemi teknolojisi esas alınmakta ve ithal edilen malın bu teknoloji ile üretilmesi halinde neden olunan karbon emisyonu temel alınarak ithal edilen mallar üzerine karbon maliyetinin eklenmesi gerekmektedir. Ortalama emisyon değerleri yönteminde ise ithal edilen mallar üzerine, ihracatçı ya da ithalatçı ülkedeki ortalama emisyon değerleri kullanılarak karbon maliyetinin eklenmesi gerekmektedir. bkz. Holzer- Shariff, **a.g.m.**, s.250.

⁴⁷ Holmes ve diğerleri, **a.g.m.**, ss.888-889.

⁴⁸ Bu maddede ithal edilen mallara, ihracatta vergi iadesi gerekçesiyle, anti-damping vergisi ya da sübvansiyonu telâfi edici vergi uygulanamayacağı hükme bağlanmıştır.

⁴⁹ Bu maddede de ihracat nedeniyle yapılan vergi iadesinin, mallar üzerindeki dolaylı vergilerin tutarını aşmaması halinde, ihracatta vergi iadesinin sübvansiyon olarak kabul edilemeyeceği hükmü yer almaktadır.

bağlanmıştır. Yine, Sübvansiyonlar ve Dengeleyici Yükümlülükler Anlaşması'nın 1 numaralı ekinde iadesine izin verilen vergilerin sayıldığı, (Annex 1) bu ekteki h paragrafında da ihraç edilen malın üretiminde kullanılan ve tüketilen girdilerin üzerindeki dolaylı vergilere yer verildiği görülmektedir. Bu durum, GATT'ın ithalat esnasında sınırdaki vergi düzenlemeleri çerçevesinde alınacak telâfi edici vergiye ilişkin hükümleri ile karşılaştırıldığında, dolaylı vergilerin ihracatta vergi iadesi bakımından daha esnek bir şekilde belirlendiğini aklı getirmektedir. Buradan yola çıkılarak, ihraç edilen malın üretiminde kullanılan ve tüketilen girdileri üzerindeki dolaylı vergilerin iade edilmesine açıkça izin verildiği, bu nedenle Dünya Ticaret Örgütü kurallarına göre karbon vergisinin de iadesinin mümkün olduğu şeklindeki yorumların dile getirildiği görülmektedir⁵⁰. Bu yoruma göre, sadece ihracata konu olan malın üzerinde fiziken bulunan vergiler değil, aynı zamanda üretim sürecinde kullanılan enerji, yakıt ve yağlar üzerindeki vergiler de ihracatçılara iade edilebilecek, dolayısıyla ihracatçı ülkelere iklim politikalarının belirlenmesinde önemli bir esneklik sağlayacaktır.

Diğer taraftan, bu hususa ilişkin diğer görüş, karbon vergisinin dolaylı bir vergi olmadığını argümanının temeli olarak kullanılmaktadır. Bu görüşe göre, GATT sadece dolaylı vergilerin sınırdaki vergi düzenlemeleri çerçevesinde ele alınmasına izin vermekte, üretim faktörleri üzerindeki dolaysız vergilerin bu çerçevede ele alınması mümkün olamamaktadır. Daha önce Sübvansiyonlar ve Dengeleyici Yükümlülükler Anlaşması'nda ihraç edilen ürünün içine sadece fiziken dahil olan girdiler üzerindeki dolaylı vergilerin vergi iadesine konu olabileceği belirtilmekteydi, ancak Uruguay Turu (Uruguay Round) sırasında üretim sürecinde kullanılan enerji, yakıt ve yağ gibi maddeler üzerindeki vergilerin de iade edilebilmesine olanak tanındı. Örneğin, bu çerçevede benzin üzerindeki vergi, enerji ihraç edilen malın üretiminde kullanılan bir materyal olduğu sürece iade edilebilecektir. Benzin üzerindeki vergi, vergi iadesi çerçevesinde iade edilebilmekle birlikte, emisyonla bağlı vergilerin, "kirlilik" gibi bir hususun fizik ürün ile ilgisi kurulamayacak, dolayısıyla gerçek karbon emisyonuna göre alınan karbon vergisi ürün üzerindeki bir vergi olarak kabul edilemeyecektir. Bu çerçevede, emisyonla bağlı vergilerin GATT çerçevesinde dolaysız vergi olarak kabul edilmesi dahi söz konusu olabilir⁵¹. Buradan da görüldüğü gibi, varış yeri prensibi çerçevesinde, karbon vergisinin karbon içeren malların ihracatı sırasında iade edilmesinin kesinlikle mümkün olabileceği sonucu çıkmamaktadır.

3.4.3. Karbon Vergisi ve GATT'ın 20. Maddesi

Yukarıda ele alınan gerekçelerle, sınırdaki karbon vergisi düzenlemelerinin varış yeri prensibi çerçevesinde olanaklı olamayacağı düşüncesi, GATT'ın istisnalara ilişkin 20. maddesinin, karbon vergisini uygulayan ülkelerin ithalatta karbon vergisi alabilmesine dayanak teşkil edebileceği yönündeki görüşlere zemin hazırlamıştır. Bu maddede ülkelerin; kamu ahlakını korumak, ulusal tarihi ya da arkeolojik değerlerini korumak gibi on bent halinde sayılan gerekçeler dışında ülkeler arasında ayırım yapmaksızın ve süreklilik arz etmeyecek bir şekilde ithalatı sınırlayacak önlem alabilecekleri hükme bağlanmıştır.

⁵⁰ Feaver-Sheehy, **a.g.m.**, s. 799.

⁵¹ Fischer- Fox, **a.g.m.**, s.201 ve Holzer- Shariff, **a.g.m.**, s.251.

GATT'ın 20.maddesi çerçevesinde; insan, hayvan ya da bitkilerin hayatları ve sağlıklarını korumak için gerekli önlemlere ilişkin “b” bendi ile tükenebilir doğal kaynakların korunmasına yönelik önlemlere ilişkin “g” bentlerini, sadece karbon salımını azaltıcı önlem almayan ülkelere yapılan ithalata karşı, sınırda karbon vergisinin ayırıcı bir şekilde alınabilmesine olanak tanıyan istisnalar olarak değerlendirebilmek mümkündür. Doğal olarak, bu istisnalardan biri gerekçe gösterilerek ithalatta karbon vergisinin alınması, varış yeri prensibinin kullanışlı olmadığı kabul edilmesi anlamını taşıyacaktır. Küresel kaynakların korunması ifadesinin yer alması nedeniyle, küresel atmosferin zarar görmesi bakımından g bendinde yer alan istisnanın daha sağlam dayanak olacağı düşünülebilir, ancak alınan önlemlerin ya da sınırdaki vergi düzenlemelerinin her şeyden önce iklim politikalarını destekleyici önlemler şeklinde düzenlenmesi, ülke içindeki üreticileri dış rekabetten korumak ve/veya karbon emisyonunu azaltmaya yönelik önlemler almayan ülkelere yaptırımda bulunmaya yönelik bir araç olarak kullanılmaması gerekir⁵². Ayrıca, bu maddede yer alan istisnaların benzer koşulların olduğu ülkeler arasında geçici ya da kabul edilemez ayırmacılığın yapılamayacağı ya da uluslararası ticarete ilişkin gizli korumacılığın yapılmasına olanak tanınacak şekilde kullanılamayacağı hükmü bu bakımdan büyük önem taşımaktadır. Maddenin tükenebilir doğal kaynakların korunmasına ilişkin “g” bendinde yer alan bu istisnanın, sınırdaki karbon vergisi düzenlemeleri çerçevesinde ithalat bakımından kullanılabileceğini, ancak ihracatta vergi iadesi uygulamasına dayanak oluşturmasının mümkün olmadığını belirtmek gerekir⁵³. Aynı şekilde, b bendinde yer alan; insan, hayvan ya da bitkilerin hayatları ve sağlıklarını korumak için gerekli önlemlere ilişkin istisnanın da sadece sınırda alınacak karbon vergisine dayanak teşkil edebileceğini, bu istisnaya dayanarak ihracatta karbon vergisi iadesinin yapılamayacağını, yapılması halinde bunun ihracat sübvansiyonu olarak kabul edileceğini vurgulamak gerekir.

Yukarıda görüldüğü gibi, karbon vergisi bakımından, gerek “b” gerekse “g” bendinde belirtilen istisnalar dayanak alınarak, bu bentlerde sayılan gerekçelerle ülkeler arasında yapılacak ayırımın uluslararası ticarete ilişkin gizli korumacılığa yol açacak şekilde kullanılmaması gerekmektedir⁵⁴. Ancak, bu bentlerde sayılan istisna gerekçelerini kullanarak ithalatta karbon vergisini uygulamaya sokacak ülkelerin; karbon vergisi gibi araçlarla karbonu açık bir şekilde fiyatlamayan, fakat minimum yenilenebilir enerji üretimi yükümlülüklerini uygulamaya koyan, yeşil teknolojileri sübvansiyonlarla teşvik eden, hatta bazı fosil yakıtları, ikincil karbon vergisi olarak nitelendirilebilecek vergilerle vergilendiren Türkiye gibi ülkelere gelen malları vergilendirmesi, görünüşte ilgili bentlerin gerekçelerine uygun düşen ayırmacılık olarak görüle bile, gerçekte bu ülkeleri haksız yere cezalandırmak anlamına gelebileceğini göz ardı etmemek gerekir. Bunun yanı sıra, “b” ya da “g” bentleri gerekçesiyle, itha-

⁵² Droege, **a.g.m.**, s.1194.

⁵³ Mc Lure , **a.g.m.**, ss.462-463.

⁵⁴ İthalat esnasında alınacak karbon vergisinin, GATT'ın 20.maddesinde yer alan “b” ya da “g” bentlerinin, ithalde alınacak karbon vergisine ilişkin olarak ikili tercihli ticaret antlaşmalarına konacak madde ya da maddelere dayanak oluşturması halinde, dünya ticaret mevzuatı bakımından daha sağlam bir hukuki gerekçeye sahip olacağı yönündeki görüş için bkz.. Holzer- Shariff, **a.g.m.**, ss.254-260.

latta karbon vergisi uygulamasının, bilerek ya da bilmeyerek, istisna gerekçelerine aykırı bir ayırımcılığa yol açabileceğini belirtmek gerekir. Bu çerçevede, uygulamada sadece açık ya da gizli bir şekilde karbon emisyonunu azaltmaya yönelik hiçbir önlem almayan ülkelerden gelen karbon içeren malların karbon içeriklerinin gerçek tutarlarının nasıl saptanacağı ile karbon emisyonunu fiyatlandıran, dolayısıyla mallarına ithalde karbon vergisi uygulanmayacak ülkelerin nasıl belirleneceği hususları, fiilen istisna gerekçelerine aykırı bir ayırımcılığa yol açabilme potansiyelleri nedeniyle büyük önem taşımaktadır.

4. Sonuç

Atmosfere karbon salımını sınırlamayı amaçlayan karbon vergisi gibi bir çevre politikası aracının tüm ülkeler tarafından uygulanmamasından kaynaklanan karbon sızıntısı ile uluslararası rekabet dezavantajı beraberinde bu vergide de varış yeri prensibinin uygulanmasına yönelik önerilerin gündeme gelmesine neden olmaktadır. Her ülkenin kendi sınırları içerisindeki tüm harcamaları vergilendirme hakkına sahip olduğunu ifade eden varış yeri prensibi uluslararası ticarete konu olan mallara ilişkin olarak ihracatta vergi iadesinde bulunulması ve ithalatta telâfi edici vergi alınması olmak üzere iki temel uygulamayı gerektirmektedir.

Varış yeri prensibi gereği yapılacak sınırdaki vergi düzenlemeleriyle ilgili olarak ilk akla gelen soru, kendi karbon emisyonunun azaltılmasına yönelik taahhütlerini gerçekleştirmek amacıyla karbon vergisini uygulayan ülkelerin sınırdaki karbon vergisi düzenlemelerini küresel rekabetin kendi aleyhlerine gelişmesi nedeniyle korumacı niyetle kullanmayı düşünüp düşünmedikleridir. Günümüz uluslararası ticaret koşullarında korumacılığın açık bir şekilde yapılmasının güçlüğü nedeniyle, bu sorunun cevabı aslında yukarıda tartışılan ikinci konu bakımından, özellikle GATT'ın 20.maddesi çerçevesindeki istisnaların kullanımına ilişkin değerlendirmelerde gizlidir. Burada tartışıldığı belirtilen ikinci önemli konu ise karbon vergisine ilişkin olarak, varış yeri prensibi çerçevesinde sınırdaki yapılması öngörülen düzenlemelerin uluslararası ticaret mevzuatına uygun olup olmadığı hususudur. Bu bakımdan, öncelikle verginin bir emisyon vergisi olduğu gerçeğini göz önüne almak zorunludur. Kirlitici gaz salımına bağlı vergilerde “kirlilik- fizik ürün” ilişkisi kurulamadığından, gerçek karbon emisyonuna göre alınan karbon vergisinin ürün üzerindeki bir dolaylı vergi olarak kabul edilip edilemeyeceği sorusu da ayrı bir tartışma konusunu oluşturmaktadır

Diğer taraftan, karbon vergisinin, mallar üzerine konan bir dolaylı vergi olduğu kabul edildiği varsayımı altında, vergiye ilişkin sınırdaki vergi düzenlemelerinin yapılabilmesi için karbon vergisi uygulamayan ülkelere gelen mallara uygulanacak telâfi edici karbon vergisinin nasıl hesaplanacağı sorusunun da yanıtlanması gerekmektedir. Karbon vergisini uygulayan ülkelerin, karbon sızıntısı ve karşı karşıya kaldıkları uluslararası rekabet dezavantajına odaklı sınırdaki vergi düzenlemeleri bakımından, ithalatta uygulanacak telâfi edici karbon vergisini, üretimin yapıldığı ülkedeki karbon emisyonunu esas alarak uygulaması amaca uygun düşmektedir. Tabii, ihrac edilen mallar üzerindeki karbon vergisi tutarının tam olarak hesaplanabilmesi, karbon vergisini uygulayan ülkelerin, ihracatta vergi iadesini GATT hükümleri ile Sübvansiyonlar ve Dengeleyici Yükümlülükler Anlaşması'na uygun bir şekilde tam olarak

yapabilmeleri bakımından da önem taşımaktadır. Ancak, karbon vergisi uygulamayan ülkelerden, bu vergiyi uygulayan ülkelere ihraç edilen malların karbon içeriklerinin tam olarak hesaplanabilmesinin GATT'ın ilgili hükümleri çerçevesinde ithalatta alınacak telâfi edici vergi uygulaması bakımından önem taşımadığı, ithalatçı ülkedeki emsal ürünler üzerindeki karbon vergisinin belirlenebilmesinin gerekli olduğu görülmektedir.

Variş yeri prensibinin uygulanmasından farklı olarak, GATT'ın 20.maddesi esasen ithalatın belirtilen gerekçelerle sınırlanabileceğini, karbon vergisi bakımından, gerek “b” gerekse, “g” bendinde belirtilen gerekçelerin uluslararası ticarete ilişkin gizli korumacılığa yol açacak şekilde kullanılmaması gerektiğini hükme bağlamaktadır. Bu madde çerçevesinde ithalatta karbon vergisini uygulamaya sokacak ülkelerin; karbon vergisi gibi araçlarla karbonu açık bir şekilde fiyatlamayan, fakat minimum yenilenebilir enerji üretimi yükümlülüklerini uygulamaya koyan, yeşil teknolojileri sübvansiyonlarla teşvik eden, hatta bazı fosil yakıtları ikincil karbon vergisi olarak nitelendirilebilecek vergilerle vergilendiren Türkiye gibi ülkelere gelen malları vergilendirmesi görünüşte ilgili bentlerin gerekçelerine uygun düşen bir ayırmacılık olarak görülebilir. Ancak, görünüşte ilgili bentlerin gerekçelerine uygun düşen bir ayırmacılık olarak görülen bu uygulamanın özünde bu ülkelere gelen mallara karşı koruyucu önlem niteliğini taşıyabileceğini unutmamak gerekir. Yine, sadece açık ya da gizli bir şekilde karbon emisyonunu azaltmaya yönelik hiçbir önlem almayan ülkelere gelen malların karbon içeriklerinin, dolayısıyla ithalde alınacak verginin gerçek tutarlarının nasıl saptanacağı ile karbon emisyonunu fiyatlandıran, dolayısıyla mallarına ithalde karbon vergisi uygulanmayacak ülkelerin nasıl belirleneceği hususları, fiilen istisna gerekçelerine aykırı bir ayırmacılığa yol açabilme potansiyelleri nedeniyle büyük önem taşımaktadır.

Son olarak, bu çalışmada esasen karbon vergisine ilişkin sınırdaki vergi düzenlemelerinin ele alındığını, karbon emisyonunu azaltmak amacıyla karbon vergisi yerine karbon permi sistemini uygulayan ya da uygulamayı düşünen ülkeler için önerilen sınırdaki karbon düzenlemelerinin dünya ticaret mevzuatına göre yapılıp yapılamayacağı hususunun; permi fiyatı, bedava verilen permiler vb. gibi nedenlerle, karbon vergisine ilişkin sorunlardan daha farklı yapıda olduğunu, dolayısıyla gizli korumacılığın daha farklı mekanizmalarıyla gelişmekte olan ülke mallarının ihracatının azalabileceğini belirtmek gerekir.

Kaynakça

- ALDY, Joseph E., LEY, Eduardo, PARRY, Ian, “A Tax-Based Approach to Slowing Global Climate Change”, **National Tax Journal**, Vol.LXI, No.3, September, 2008, ss.493-517.
- BARRETT, Scott, “Montreal versus Kyoto: International Cooperation and Global Environment”, **Global Public Goods, International Cooperation in the 21st Century** içinde (Editörler:Inge Kaul,Isabelle Grunberg ve Marc A.Stern), Oxford University Press,1999.
- BARRETT, John ve diğerleri, “Consumption-Based GHG Emission Accounting: A UK case Study”, **Climate Policy**, Vol.13, No. 4, 2013, ss.451-470.
- BRANDI, Clara, “Trade and Climate Change: Environmental, Economic and Ethical Perspectives on Border Carbon Adjustments”, **Ethics, Policy and Environment**, Vol.16, No.1, 2013, ss.79-93.
- DROEGE, Susanne, “Using Border Measures to Address Carbon Flows”, **Climate Policy**, 11, 2011, ss.1191-1201.
- ECKERSLEY, Robyn, “The Politics of Carbon Leakage and the Fairness of Border Measures”, **Ethics and International Affairs**, 24, no:4, 2010, ss.367-393.
- FEAVER, Donald, SHEEHY, Benedict, “Climate Policy and Border Adjustment Regulation: Designing A Coherent Response”, **Melbourne Journal of International Law**, Vol:13, 2012, ss.792-817.
- FISCHER, Carolyn, FOX, Alan K., “Comparing Policies to Combat Emissions Leakage: Border Carbon Adjustments Versus Rebates”, **Journal of Environmental Economics and Management**, 64, 2012, ss.199-216.
- FOLSTER, Stefan, ve NYSTROMN, Stefan, “Climate Policy to Defeat the Green Paradox”, **Ambio**, 39, 2010, ss.223-235.
- GROS, Daniel, EGENHOFER, Christian, “The Case for Taxing Carbon at the Border”, **Climate Policy**, Vol.11, 2011, ss.1262-1268.
- GRUBB, Michael , “International Climate Finance from Border Carbon Cost Leveling”, **Climate Policy**, Vol. 11, 2011, ss.1050-1057.
- HOLMES, Peter, REILLY, Tom ve ROLLO, Jim, “Border Carbon Adjustments and the Potential for Protectionism”, **Climate Policy**, Vol.11, 2011, ss.883-900.
- HOLZER, Kateryna, SHARIFF, Nashina, “The Inclusion of Border Carbon Adjustments in Preferential Trade Agreements:Policy Implications”, **CCLR**, 3., 2012, ss.246-260.
- Mc LURE, Charles E. , “A Primer on the Legality of Border Adjustments for Carbon Prices: Through a GATT Darkly”, **CCLR**, 4, 2011, ss.456-465.
- MEDINA, Valentina Duran, LAZO, Rodrigo Polanco; “A Legal View on Border Tax Adjustments and Climate Change: A Latin American Perspective”, **Sustainable Development Law &Policy**, Spring, 2011, ss.29-45.

MELTZER, Joshua, SIERRA, Katherina, “Trade and Climate Change-A Mutually Supportive Policy”, **Harvard International Review**, Fall, 2011, ss.64-69.

METCALF, Gilbert E., WEISBACH, David, “The Design of A Carbon Tax”, **Harvard Environmental Law Review**, Vol.33, 2009, ss.499-556.

TAMIOTTI, Ludivine, “The Legal Interface between Carbon Border Measures and Trade Rules”, **Climate Policy**, Vol.11, 2011, ss.1202-1211.