

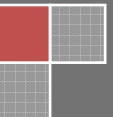
# İKV DEĞERLENDİRME NOTU

AB'NİN EN BÜYÜK SINAVLARINDAN BİRİ  
“AB ETS” OLACAK

**İlge Kıvılcım**

**İKV Uzmanı**

**İKTİSADİ KALKINMA VAKFI**



## AB'NİN EN BÜYÜK SINAVLARINDAN BİRİ “AB ETS” OLACAK

### Temel Bulgular

- İklim değişikliği ile mücadelede emisyonların sınırlandırılması ve kontrolü konusu uzun yıllardır gündemde. Emisyon ticaretine dayalı mekanizmalar ise dünya genelinde **ulusal ve bölgesel boyutta artış** göstermeye başladı.
- 2005 yılında faaliyete geçen AB'nin Emisyon Ticaret Sistemi, uygulama alanı bakımından bu emisyon ticaret sistemlerinin en büyüğü olma özelliğini taşıyor. Ancak 2008 yılı ile beraber yaşanan küresel ekonomik kuraklık, güncel tartışmaların en önemli konusunu ortaya çıkarttı: **“Karbon fiyatları”**.
- Krizle beraber 2008 yılında birim fiyatı 30 avro olan karbon fiyatının, 2012 yılında 3 avroya kadar düştüğü biliniyor. Son iki yıl boyunca süren fiyatlardaki dengesizlikler, AB Emisyon Ticaret Sistemi'ni (AB ETS), eleştirilerin odağı haline getirdi.
- Avrupa Komisyonu'nun önerileri ise şu şekilde: Komisyon'un “kısa vadeli” çözüm önerisi, AB ETS dahilinde belirlenen emisyon izinlerinin (*allowances*) bir sonraki yıllara “ertelenmesi” ya da bir diğer ifade ile **“Geri Çekme” (Back-loading)** reformu ile gündemde. “Uzun vadeli” çözüm önerisi ise daha çok piyasaya yönelik çözüm sunması beklenen **“Piyasa İstikrar Rezervi” (Market Stability Reserve)** mekanizmasının 2021 yılında faaliyete geçmesi.
- Ancak söz konusu reform çalışmalarının AB ETS'ye yönelik eleştirilerin yumuşatılması açısından ne derece etkili olacağı, uluslararası ortamda olduğu kadar Brüksel'de de tartışma konusu olmaya devam ediyor.
- Mevcut süreçte, sistemin daha etkin kılınması ve özellikle karbon fiyatlarının istenilen seviyeye çekilmesi amacıyla yapılan reform çalışmalarının, **23-24 Ekim'de gerçekleştirilecek AB Liderler Zirvesi'nde** ele alınması, karbon piyasasındaki **güven ortamının sağlanması** açısından oldukça önemli.
- **Türkiye'de karbon pazarına hazırlık çalışmaları** sürerken, reformlarla şekillenen yeni AB ETS içeriğinin ülkemiz tarafından takip edilmesini önemli buluyoruz.

## DEVAM EDEN TEMEL SORUN, FAZLA EMİSYON İZİNLERİ

2013 yılında dünya genelinde sekiz yeni karbon pazarı faaliyete geçti. Aynı yıl, Fransa ve Meksika karbon vergi sistemini başlattı. Çin, AB ETS'den sonra gelen 30 milyon ABD doları değerinde ve toplamda 1,115 milyon karbondioksit emisyon hacmine eş düzeyde ikinci en büyük emisyon ticaret sistemine sahip. Bu veriler, 28-30 Mayıs tarihleri arasında Dünya Bankası Grubu ve Uluslararası Emisyon Ticareti Birliği (IETA) tarafından gerçekleştirilen ve Almanya'da 11'inci düzenlenen *Carbon Expo* Konferansı'nda açıklanan Dünya Bankası Grubu ve uluslararası en büyük danışmanlık şirketlerinden biri olan ECOFYS'nin son raporuyla açıklandı<sup>2</sup>. Raporun, güncel sorunları oldukça net bir şekilde yansıttığını görüyoruz. Uluslararası düzeydeki toplam 39 adet emisyon ticareti modellerine dikkat çekilirken, aynı zamanda karbon fiyatlarındaki dengesiz seyirlerin ve ülkelerin ekonomik krizle beraber oluşan kırmızı hatlarının, uluslararası müzakere ortamını yavaşlatmasının altı çiziliyor.

Uluslararası literatürde ise, hiç şüphesiz, 2005 yılından itibaren 2003/87/EC Sayılı AB Yönergesi'ne dayalı olarak uygulanmakta olan, temelinde "sınırla ve pazarla" (*cap and trade*) ilkesi dahilinde emisyon ticaretine dayalı emisyon azaltım sistemi olan AB ETS, 11,000'in üzerinde kayıtlı sanayi ve enerji tesisi ile en son havacılık sektörünün de dahil edildiği, dünya genelindeki uygulama alanı bakımından en büyük emisyon ticaret sistemi. Hatta AB'nin iklim değişikliği politikasının da can damarı olarak nitelendirilirken, AB'nin toplam sera gazı emisyonlarının yüzde 45'ini oluşturuyor.

Ancak 2008 yılında yaşanan ekonomik krizin yansıması olarak, karbon fiyatlarındaki ani düşüşe neden olan "arz-talep" dengesinin kurulamaması ya da pazardaki emisyon izinlerinin fazlalığı sorunu (*surplus of allowances*), AB'yi son dönemde "ETS üzerinden" çevre politikasında büyük bir sınav arifesine doğru yöneltti. Sistemin, karbon piyasasındaki bu soruna çözüm getirememesi üzerine Avrupa Komisyonu, 2012 yılı da dâhil olmak üzere ciddi bir reform sürecine girdi.

## KOMİSYON ÖNERİLERİ

Reformlar, AB ETS'nin daha işlevsel hale getirilmesi ve karbon fiyatlarının istikrarlı seyrine tekrar kavuşması adına geliştirilen "**yapısal**" reformlar niteliğinde. Ancak piyasadaki sorunlar henüz güncelliğini yitirmiş değil. Şöyle ki:

Genel tanımda; AB ETS içinde, belirlenen tesisler için azami emisyon izinleri verilir ve üyeler ülkeler için belirlenen izinler yıllık olarak Avrupa Komisyonu tarafından belirlenir. Üye ülkeler de, ülke içindeki tesislere ücretsiz emisyon salım hakkı (*allowance*) verir. Sistemin temel ilkesini oluşturan kısımda, yıl sonunda bu izinleri aşmayan tesisler, aşan tesislere artakalan emisyon miktarlarını satabilmektedir.

---

<sup>2</sup> Dünya Bankası Grubu; ECOFYS (2014). "The State and Trends of Carbon Pricing 2014", Washington DC, Mayıs 2014, [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/05/27/000456286\\_20140527095323/Rendered/PDF/882840AR0Carbo040Box385232B000U0090.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/05/27/000456286_20140527095323/Rendered/PDF/882840AR0Carbo040Box385232B000U0090.pdf)

Fiyatlandırma ise, o yılki arz-talebe göre değişebilmektedir. 2008 yılı kriziyle beraber, AB ETS'de arzın artması, karbon fiyatlarını aşağıya çekmişti (Bkz. Tablo 1). Başka bir ifadeyle, karbon fiyatının düşmesiyle, işletme sahipleri kotalara uymak yerine emisyonları arttırıcı seçeneklere doğru kaymıştı. Avrupa karbon piyasasındaki gittikçe artan emisyon izinleri sorunu, aslında 2012 tarihli raporda<sup>3</sup> dile getirilmiş, hatta bu rapor, Avrupa Komisyonu'nun kendi raporu olarak yayımlanmıştı.

**Tablo 1. 2008-2011 arası dönemin arz-talep dengesi, AB**

Milyon ton	2008	2009	2010	2011	Total
Arz	2076	2105	2204	2336	8720
Talep (Raporlanmış emisyonlar)	2100	1860	1919	1886	7765
Kümülatif emisyon izinleri	-24	244	285	450	955

Avrupa Komisyonu'nun soruna yönelik çözüm anahtarlarının "**ilk denemesi**", 12 Kasım 2012 tarihinde AB ETS'nin üçüncü uygulama dönemi olan 2013-2020 döneminde değişikliğe gidilmesi talebi ile, 900 milyon ton emisyon izninin 2019-2020 dönem aralığına erteleyen ve böylece karbon fiyatlarını yukarı çekme hedefiyle hazırlanmış "**Geri Çekme**" (*Back-loading*) taslağı<sup>4</sup> ile yapılmıştı. Ancak taslak 16 Nisan 2013 tarihinde Avrupa Parlamentosu'ndan (AP) geçememişti. Bu durum, AB içinde de reform üzerinden bölünmeye neden olmuştu. Bir sonraki adımda taslak, 8 Ocak 2014 tarihinde Parlamento'nun İklim Değişikliği Komitesi'nde kabul edildi ve sadece "kısa vadeli" bir çözüm mekanizması olarak sunulmuş oldu.

## 22 OCAK ÖNERİLERİ

Avrupa Komisyonu'nun Avrupa karbon pazarındaki fiyat dengesizliğini çözüme kavuşturma ile yakından ilgili ikinci girişimi, Komisyon'un 2014 yılının başında "22 Ocak önerileri" içinde sunuldu. Öneriler "Geri-Çekme" modeli gibi kısa vadeli bir çözümden ziyade uzun vadeli yapısal reform seçenekleri olarak Brüksel'in gündeminde:

- **2030 İklim ve Enerji Paketi** (henüz bağlayıcı değil) ve
- **Piyasa İstikrar Rezervi** (uzun vadeli mekanizma).

Bilindiği gibi, AB'nin 2050 hedefleri bağlayıcılığını sürdürüyor (emisyonların yüzde 80-95 oranında azaltılması). 2020 hedeflerine kıyasla; 2030 İklim ve Enerji Paketi'nde, emisyon azaltım oranı yüzde 40'a ve yenilenebilir enerji payı yüzde 27'ye yükseltilmiş bir şekilde sunuldu.

<sup>3</sup> Avrupa Komisyonu, "Commission Staff Working Document-Information provided on the functioning of the EU Emissions Trading System, the volumes of greenhouse gas emissions allowances auctioned and freely allocated and the impact on the surplus of allowances in the period up to 2020", 25 Temmuz 2012, [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/auctioning/docs/swd\\_2012\\_234\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/auctioning/docs/swd_2012_234_en.pdf)

<sup>4</sup> Avrupa Komisyonu, "Regulation amending Regulation (EU) No 1031/2010 in particular to determine the volumes of greenhouse gas emission allowances to be auctioned in 2013-2020", 2012, [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/2013\\_07\\_08\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/2013_07_08_en.pdf)

**2030 Paketi**, 2050 yılına ait bağlayıcı hedeflere ulaşılması için “**ara dönem**” strateji paketi olarak görülebilir. Bu paketin bir parçası halinde sunulan ve üzerinde durulması gereken diğer önemli revize çalışması ise “Pazar İstikrarı Rezervi” (*Market Stability Reserve-MSR*). Bu mekanizma ile Komisyon, 2021 yılında faaliyete geçmesini öngördüğü bir çeşit piyasa istikrar mekanizması kurma hedefinde.

Ancak 22 Ocak önerilerine yönelik kusursuz işleyen onay süreci olduğunu söylemek zor. Nitekim, 2030 Paketi henüz yasal zeminde bağlayıcı konuma geçmiş değil. Ayrıca üye ülkelerden gelen farklı öneriler yeni tartışmaları beraberinde getiriyor:

### **“PİYASA İSTİKRAR REZERVİ” İÇİN TAKVİM 2021 Mİ, 2017 Mİ?**

2030 İklim ve Enerji Paketi’nin bir parçası niteliğinde sunulan MSR’nin, karbon fiyatlarının aşırı düşmesine neden olan piyasadaki fazla emisyon izinlerini azaltan bir piyasa mekanizması olması öngörülüyor. Belirtildiği gibi, MSR’nin uygulama tarihi Avrupa Komisyonu tarafından 2021 olarak gösterilmiş durumda. Ancak söz konusu mekanizmanın faaliyete geçme tarihine yönelik İngiltere ve Almanya’nın önerileri de gündemde.

Temmuz 2014 tarihinde İngiltere, AB ETS için daha köklü reformlara ihtiyaç duyulduğu yönünde yorum ve önerilerin sunulduğu bir rapor yayımladı<sup>5</sup>. İngiltere Hükümeti, MSR’yi “kısmen” mantıklı bulan açıklamasında, söz konusu mekanizmanın piyasadaki sorunlara “kalıcı çözüm” getirmesine imkân vermiyor. Diğer büyük sanayi üreticisi Almanya ise MSR’nin uygulama tarihinin 2021 değil, 2017 olarak değiştirilmesinden yana tavır sergiliyor. Komisyon önerisi olan 2021 tarihi, AB ETS’nin dördüncü uygulama dönemi olan 2020 sonrası sürece işaret ederken, üye ülkelerin sektörel düzeydeki program istekleri de “anti-AB ETS” tartışmalarına ortak olmaya yeterli gibi gözüküyor. Şimdilik Komisyon önerisi geçerli olup, konunun 23-24 Ekim’de gerçekleşecek AB Liderler Zirvesi’nin ajandasında olması bekleniyor.

### **PARALEL GÜNDEM, HAVACILIK SEKTÖRÜ**

Havacılık sektörü ve AB ETS dâhilindeki tartışmalar Avrupa Komisyonu’nun 2012 yılının başında büyük tartışmalara neden olan bir değişiklik önerisiyle gündeme gelmişti. Bilindiği üzere, 1 Ocak 2012 tarihi itibarıyla AB hava sahasını kullanan havayolu şirketleri, AB ETS dâhilinde emisyonlarından sorumlu tutulmuştu. Ancak Avrupa Komisyonu’nun bu teklifinin geçerliliği, özellikle havayolu şirketlerinin baskısı ile uzun sürmedi. Avrupa Komisyonu’nun sektörde oluşan bu bulanık havayı dağıtıcı çözüm önerisi, mevcut mevzuat üzerine getirilen düzenlemeyle gündeme getirildi. Emisyonları belli bir süre erteleyen “*Stop the Clock*” düzenlemesi ile, Avrupa Komisyonu, uluslararası eleştiri ortamını yumuşatma kararına yöneldi.

<sup>5</sup> UK’s Vision for Phase IV of the EU ETS, Temmuz 2014, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/329841/EU\\_ETTS\\_vision\\_for\\_phase\\_IV\\_final\\_version.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/329841/EU_ETTS_vision_for_phase_IV_final_version.pdf)

Gelinen noktada mevcut süreci şekillendiren 4 Ekim 2013 tarihinde Uluslararası Sivil Havacılık Organizasyonu'nun önderliğinde gerçekleşen (*International Civil Aviation Organization-ICAO*) toplantı sonuçları önemli. ICAO "arabuluculuğunda", 2016 yılına kadar kabul edilip, 2020 yılında uygulamaya geçecek "küresel bir mekanizmanın" oluşturulması kararı alındı. Son olarak, 4 Mart 2014 tarihli toplantı sonucuna göre de, 2016 yılına kadar AB ETS dâhilinde bulunan havayolu şirketleri emisyonlardan sorumlu olmayacak. Bu son karar, emisyonların azaltılması konusunda AB'nin geri adım atması olarak açıklanacağı gibi, 2016 yılına kadar havacılık sektörü için "geçiş süreci" yaşanacağı söylenebilir.

## **AB LİDERLER ZİRVESİ'NİN ÖNEMİ**

Belirtildiği gibi, Avrupa karbon pazarının işleyişini uzun süredir bozan pazardaki emisyon izinlerinin fazlaca bulunması, AB ETS'nin üzerinde getirilen reformların en önemli nedeni. *Point Carbon* verilerine göre<sup>6</sup>, Eylül 2014 itibarıyla karbon fiyatları güncel haliyle 6.5 avronun altında seyrediyor ki bu rakam, kriz öncesi fiyattan oldukça düşük.

23-24 Ekim'de gerçekleştirilecek AB Liderler Zirvesi'nde Avrupalı liderlerin en somut kararının 2030 Paketi üzerinde olacağı bekleniyor. Nitekim, Mart ayındaki Zirve'de, Paket için Ekim ayı, son takvim olarak belirlenmişti. Ancak unutulmaması gereken nokta, **piyasadaki "güven"** ortamının yakalanması olacaktır. Zirve, karbon piyasasının işlevselliğe kavuşması için oldukça önemli mesajları ve adımları barındırması gerekiyor. Dolayısıyla AB ETS üzerine getirilen reformlar, AB'nin küresel boyutta emisyonların azaltılması konusundaki etkin rolünün devamı için önemli bir sınava işaret.

**Not:** Türkiye'deki karbon pazarı hazırlıkları, bu yazı dizisinin ikinci bölümünde ele alınmaktadır.

---

<sup>6</sup> Verilere <http://www.pointcarbon.com/> adresinden ulaşılabilir.