

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

AB'NİN EMİSYON TİCARET SİSTEMİ
GÜNCELLENİYOR

İlge Kıvılcım
İKV Uzmanı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



AB'NİN EMİSYON TİCARET SİSTEMİ GÜNCELLENİYOR

AB'nin Enerji Birliği'ne yönelik yeni stratejisinin 25 Şubat'ta açıklanmasının ardından Brüksel'de Haziran sonuna kadar gündemde olacak bir başka konu masaya yatırıldı: AB Emisyon Ticaret Sistemi'ne (AB ETS) yönelik yapısal reform planı ya da başka bir ifade ile AB ETS'yi 2020 yılından itibaren şekillendirecek Piyasa İstikrar Rezervi (*Market Stability Reserve-MSR*). 2008 mali ve ekonomik krizinden itibaren işlevselliğini yitiren sistemin revize edilmesi, AB'nin iklim değişikliği politikasındaki etkinliği açısından hayati öneme sahip. Çünkü AB ETS, AB iklim değişikliği politikasının temeli aracı ve itici gücü olarak "tanımlanmaya" devam ediyor. Komisyon, AB ETS'nin etkinliğini artırıcı çözüm önerisi olarak MSR'yi, emisyon izinlerine yönelik otomatik rezerv mekanizması şeklinde 2021 yılında faaliyete geçirme hedefinde. Buna karşın, söz konusu yapısal reform, 24 Şubat'ta Avrupa Parlamentosu Çevre Komitesi'nde (ENVI) ele alındı ve 2018 yılı, Avrupalı Parlamenterler tarafından MSR'nin uygulama takvimi olarak onaylandı. MSR yapısal reformuna yönelik AB kurumlarında onay süreci devam ederken, nihai uygulama tarihinin en geç Haziran ayında karara bağlanması bekleniyor.

Genel Tespitler

AB için önemi

- **23-24 Ekim 2014 tarihli AB Liderler Zirvesi önemliydi:** Zirvede, geçtiğimiz yıl 22 Ocak'ta açıklanan Avrupa Komisyonu'nun **2030 İklim ve Eylem Paketi** onaylanmış ve paket ile MSR, uzun vadeli çözüm önerisi olarak sunulmuştu.
- Komisyon, **AB ETS reformu dışında başka bir seçenek sunmamakta** kararlı. Komisyon'a göre, **2030 hedeflerine ulaşmada AB ETS en önemli bir kriter.**
- **ENVI'de** kabul edilen taslakta Parlamenterler Komisyonu'nun önerisine göre daha iddialı bir takvim olarak MSR'nin **1 Ocak 2018'de kurulmasını** ve **31 Aralık 2018'de faaliyete geçmesini** öneriyor.
- AB, kendi ETS reformuyla karbon fiyatlarının artmasında öncü rolü üstlenebilir ancak reform planı üzerinde takvim sorunu devam etmekte ve en önemlisi **karbon fiyatlandırmasına yönelik uluslararası bir çerçevenin olmaması bu tür reform süreçlerinin sınırlı kalmasına neden olabilir.**

Türkiye için önemi

- Türkiye'deki çalışmalar **yeni yasal çerçeve** (Sera Gazı Emisyonlarının Takibi Hakkında Yönetmelik); **uluslararası fon mekanizmaları** (Dünya Bankası ile PMR Projesi) ve **gönüllü karbon piyasası projeleri** üzerinden yürütülmekte.
- AB ETS'yi şekillendirecek bu tür bir revizyon sürecinin yaşanıyor olması, özellikle Türkiye'de **ulusal karbon piyasasının oluşturulması çalışmaları sürdürülürken Türkiye için de takip edilmesi gereken bir sürece işaret.** Özellikle Haziran ayındaki ikinci ENVI, AB Liderler Zirvesi ve Eylül ayındaki BM Genel Kurulu önemli.

NEDEN YENİ BİR REFORM?

2008 yılında yaşanan ekonomik ve mali krizin AB'deki yansımaları AB ETS üzerinde de oldukça güçlü hissedildi. Özellikle karbon fiyatlarındaki ani düşüşe neden olan “arz-talep” dengesinin kurulamaması veya başka bir ifade ile pazardaki emisyon izinlerinin fazlalığı sorunu (*surplus of allowances*), AB'yi son dönemde “ETS üzerinden” çevre politikasında büyük bir sınav arifesine doğru yöneltti. AB genelindeki emisyonların yüzde 45'inden sorumlu olan AB ETS'ye getirilen eleştirilerin yumuşatılması adına Avrupa Komisyonu iki önemli reform çalışması önerdi:

- 900 milyon emisyon izninin 2019-2020 yılına ertelenmesini öngören “geri-çekme” (*back-loaded*) reformu;
- 2030 İklim ve Enerji Paketi ile birlikte sunulan MSR.

“Geri-çekme” reformu ile diğer paralal gündem maddelerine ilişkin İKV Değerlendirme Notuna [buradan](#); İngilizce bilgi notuna ise [buradan](#) ulaşılabilir.

PARLAMENTO MSR İÇİN “2018” YILINI ÖNERDİ

AB ETS reformunun 2018 yılında başlamsını öngören taslak, Avrupa Parlamentosu'nda merkez sağ parti Avrupa Halk Partisi'nden (PPE) Belçikalı Hristiyan Demokrat Ivo Belet'in önerisi olarak 24 Şubat'ta ENVI'de yapılan oylamada kabul edildi. Öneriyle Avrupalı Parlamenterler piyasa mekanizmasının faaliyete geçirilme tarihini 31 Aralık 2018 olarak öne sürüyor. MSR'nin yürürlüğe giriş tarihi olarak 2018 yılının, Komisyon'dan daha iddialı bir takvimi yansıttığı açık. Ancak henüz tüm AB üye ülkeleri tarafından ortak bir tavır sergilenmiş değil.

Üye ülke bazında bakıldığında, Polonya kömüre dayalı enerji bağımlılığı ile 2018 yılını çok erken gören ve bu konuda en fazla sivrilen üye ülke. 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. 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 sergilemeye devam ediyor.

Komisyon önerisi olan 2021 tarihi, AB ETS'nin dördüncü uygulama dönemi olan 2020 sonrası sürece işaret ederken, söz konusu reformun AB ETS'ye yönelik eleştirilerin yumuşatılması açısından ne derece etkili olacağı konusunda kesin bir şey oldukça güç. Ancak Brüksel'in

Haziran sonuna kadar Letonya Dönem Başkanlığı sürecinde reform planının onay sürecini sonuca bağlaması şart. Bu durum, gerek uluslararası karbon fiyatlarının dengelenmesi gerekse 2015 yılında imzalanması öngörülen Paris Protokolü öncesinde olması önemli.

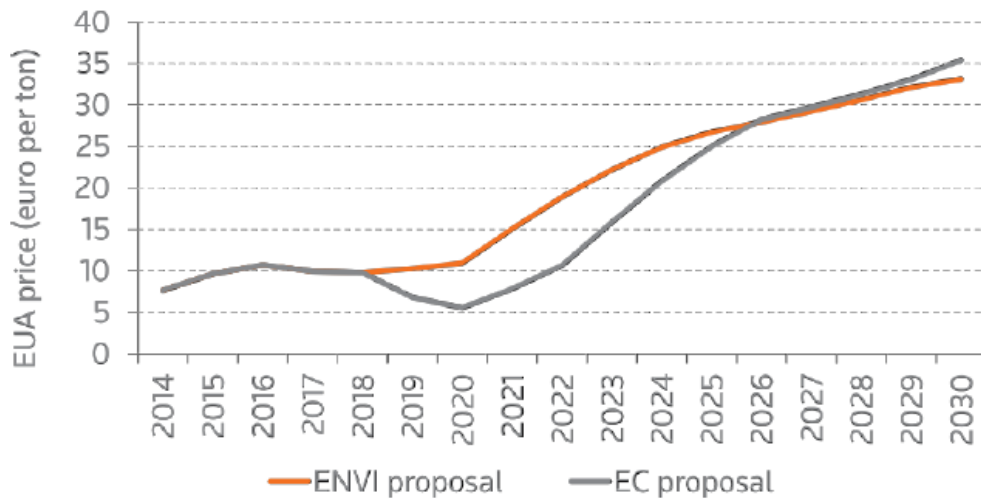
REFORM (MSR) İLE NELER DEĞİŞECEK?: DAHA KURALLI VE ŞEFFAF BİR SİSTEME DOĞRU

AB ETS reformu olan MSR ile mevcut süreçteki sistemin aksine, üyeler bazında değil, AB merkezli daha sıkı, kural bazlı ve aynı zamanda AB ETS dahiline giren tesisler arasında daha şeffaf bir sistemin kurulması öngörülüyor.

Temel teknik maddelerde önerilen kısımlar şunlar¹:

- MSR'nin 2021 yılında uygulamaya geçmesi (kesin tarih değil; 2018 yılı gündemde);
- AB ETS içindeki emisyon izin sirkülasyonunda, 833 milyon ton üzerinde emisyon izin fazlalığı olması halinde, izin fazlalığının yüzde 12'sinin MSR'ye aktarılması;
- 400 milyon tondan az olması halinde ise 100 milyon tonun MSR'den otomatik olarak çıkarılması ve açık arttırma havuzunda tutulması;
- Daha önce kısa vadeli ilk çözüm önerisi olan "geri çekme" modelindeki 900 milyon ton emisyon izninin MSR'ye aktarılması;
- Yeni kuralların 2026 yılında tekrar gözden geçirilmesi.

Ivo Belet'in ve Komisyon önerisinin karbon fiyatına etkilerinin karşılaştırılması



Kaynak: Carbon Point

¹Avrupa Komisyonu, "Proposal for a Decision of the European Parliament and the Council concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and amending Directive 2003/87/EC", COM (2014) 20/2.

MART VE HAZİRAN AYI KRİTİK

Reform planının yürürlüğe girmesi için Konsey'in onayından geçmesi gerekiyor. Nitekim Mart ayı sonuna kadar AB'nin aynı zamanda Birleşmiş Milletler'e Paris'te bu yıl Aralık ayında imzalanması öngörülen yeni iklim değişikliği anlaşmasının metnine yönelik niyet beyanını sunması gerekiyor. Bu konuya yönelik önemli bir karar 6 Mart'ta yapılan 28 üye ülkenin çevre bakanlarının katıldığı Çevre Konseyi'nde ele alındı. Çevre Bakanlarının kararı ile AB'nin anlaşma metninde bulunmasını istediği emisyon azaltım hedefi yüzde 40 olarak açıklandı. Söz konusu niyet beyanları Birleşmiş Milletler'e üye olan tüm üye ülkelerin "ulusal katkıları" (*Intended Nationally Determined Contributions-INDCs*) olarak açıklanabilir.

Mali ve ekonomik krizin yaşandığı 2008 yılında birim fiyatı 30 avro olan karbon fiyatı Şubat ayında 7 avro civarında seyretti. Bu oran emisyonların azaltılması koşulunu sağlayacak AB ETS mekanizmasının işlevselliğini azaltıyor ve piyasa henüz karbon fiyatlarındaki düşüş nedeniyle arz-talep dengesini düzlüğe çıkartmış değil. En önemli sorunlardan biri de karbon fiyatlandırmasına yönelik uluslararası bir çerçevenin henüz oluşturulmaması. AB'nin bu noktada AB ETS reformuyla birlikte öncü role geçme ihtimali de mevcut ancak reform planı sektörler açısından sanıldığı kadar kolay olmayacak ki bu zorlu sürecin, Avrupalı Parlamenterlerin 2018 yılını önermesiyle daha da alevleneceği endişe gündemde.

TÜRKİYE'DEKİ YASAL ÇERÇEVE VE PMR PROJESİ

Uluslararası boyutta, ulusal ETS'ler ya da karbon vergisi uygulamaları artış gösterdiği gibi Türkiye, Şili ve Çin gibi ulusal karbon piyasası çalışmalarında dikkat çeken ülkeler sayılarını artırıyor. Türkiye'deki çalışmaların özeti, gönüllü karbon piyasası projeleri, uluslararası fon mekanizmaları ve yeni yasal çerçeve üzerinden şekilleniyor.

Türkiye, hâlihazırda gönüllü karbon piyasası kapsamında yürüttüğü projeler üzerinden hazırlık aşamasında devam eden ulusal karbon piyasasının oluşturulması çalışmalarını yürütmekte. Nisan 2014 tarihi itibarıyla Türkiye'deki gönüllü karbon piyasasına yönelik 308 proje ile, yıllık yaklaşık 20 milyon ton emisyonazaltımına ulaşıldığı tahmin ediliyor. Gönüllü karbon piyasası kapsamında hazırlanan sektörel projelerde özellikle hidro-elektrik santralleri, Türkiye'de yatırımın en fazla yapıldığı enerji üretim seçeneği olarak gözüküyor.

Dünya Bankası ile Türkiye arasında imzalanan Karbon Piyasasına Hazırlık Ortaklığı-PMR hibe programı çerçevesinde, "hazırlık ve uygulama" olarak iyiye ayrılan çalışmalarda, Türkiye hâlihazırda hazırlık aşamasında. PMR kapsamında, Türkiye'de 17 Mayıs 2014 tarihinde yenilenen 29003 sayılı ve emisyonların izlenmesi, raporlanması ve doğrulanmasını (MRV) içeren Sera Gazı Emisyonlarının Takibi Hakkında Yönetmeliğin uygulanmasına yönelik

belirlenecek gönüllü sektörlerde ise pilot çalışmaların yürütülmesi bekleniyor. **Yönetmelik gereği, tesislerin şuan için emisyon azaltım yükümlülüğü de bulunmuyor.**

Türkiye'nin mevcut süreçte devam ettirdiği ulusal karbon piyasasının oluşturulmasına yönelik çalışmaların, AB ETS reformuyla paralel yürütülmesi önemli olacaktır. AB ETS üzerinde yapılan reform sürecinin takibinde Türkiye'nin özellikle Letonya Dönem Başkanlığı'nın son ayında yani Haziran ayında yapılacak ikinci Çevre Komitesi'nde ve AB Liderler Zirvesi'nde ele alınması beklenen MSR'nin uygulama takvimini not alması gerekiyor. Ayrıca Paris'te imzalanması beklenen yeni iklim değişikliği anlaşmasına niyet beyanını Eylül'de yapılacak BM Genel Kurulu öncesinde sunması gerekiyor.

Türkiye'deki mevcut ulusal karbon piyasası çalışmalarına ilişkin hazırlanan değerlendirme notuna [buradan](#) ulaşılabilir.