

# İKV DEĞERLENDİRME NOTU

KOPENHAG COP15 TOPLANTISI  
ÖNCESİ AB İKLİM STRATEJİSİ  
VE TÜRKİYE

**Mahir Ilgaz**

**İKTİSADİ KALKINMA VAKFI**

## KOPENHAG COP15 TOPLANTISI ÖNCESİ AB İKLİM STRATEJİSİ VE TÜRKİYE

7 – 18 Aralık 2009 tarihlerinde Kopenhag'da 21. yüzyılın belki de en önemli uluslararası toplantısı olarak nitelenen Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi 15. Taraflar Konferansı (COP15) gerçekleştirilecek. COP15 toplantısında hedef, Kyoto Protokolü'nün kapsamının sona ereceği 2012 senesinden sonrası için küresel bir sera gazı emisyon azaltım anlaşmasına varmak. Zira dünyada iklim değişikliği üzerine çalışan binlerce bilim insanını bir araya getiren ve bu konuda en güvenilir uluslararası kurum sayılan Uluslararası İklim Değişikliği Paneli'ne (IPCC) göre, küresel ısınmanın 2 santigrat derecenin altında tutulamaması halinde çeşitli felaket senaryolarının gerçekleşmesi işten bile değil.<sup>1</sup> Kaldı ki, küresel ısınmanın 2 dereceyi geçmesi halinde devreye girmesi kuvvetle muhtemel geri besleme mekanizmaları gezegenimizde yaşamın bildiğimiz anlamda sona ermesine yol açabilir. Avrupa Birliği de, 2008 yılı sonunda kabul ettiği iklim değişikliği ve enerji paketi ile bu felaket senaryosunun önüne geçmek için COP15 toplantısı öncesi kendi pozisyonunu belirledi.

### Kyoto Protokolü ve AB İklim Politikasının Gelişimi

AB iklim politikası Kyoto sonrası dönemde temel olarak iki uçlu bir stratejiye dayanıyordu. Bunlardan ilki toplam AB15 sera gazı emisyonlarının 1990 yılına göre, Kyoto'nun kapsadığı 2008 – 2012 dönemi için %8 oranında azaltılmasını öngören 'yük paylaşımı' sistemi idi. Bu sisteme göre, sera gazı emisyonları, AB'nin ortak %8'lik azaltım hedefini karşılayacak şekilde üye devletler arasında paylaştırılmıştı.

*Küresel iklim değişikliği ile ilgili son yıllarda belki de en fazla beklentiye yol açan Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi 15. Taraflar Konferansı (COP15) öncesinde AB iklim ve enerji paketini özetliyoruz. Kyoto Protokolü'nün yürürlüğe girişinden bu yana hızla evrilen AB iklim politikasının takibinin müzakereleri sürdüren Türkiye için de önem teşkil ettiğini düşünüyoruz.*

<sup>1</sup> 4. IPCC Değerlendirme Raporu'na [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment\\_report/ar4/syr/ar4\\_syr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment_report/ar4/syr/ar4_syr.pdf) adresinden ulaşılabilir. Birleşik Krallık Meteoroloji Ofisi tarafından hazırladığı haritaya ise <http://www.actoncopenhagen.decc.gov.uk/en/ambition/evidence> adresinden ulaşılabilir.

Bunun bir sonucu olarak bazı üye devletler azaltım, bazıları ise artırım yapacak; ancak, ortak hedef aşılmayacaktı<sup>2</sup>. Diğer 12 AB üyesinin ise, Protokol imzalandığı zaman üye olmadıkları için Kyoto Protokolü altında bireysel emisyon azaltım hedefleri bulunuyordu.

Stratejinin ikinci ucunu ise AB Emisyon Ticareti Sistemi (ETS) oluşturuyordu. Kyoto müzakereleri sırasında Emisyon Ticareti, ABD'yi bağlayıcı bir azaltım hedefine ikna etmek için anlaşmaya dâhil edilen esneklik mekanizmaları arasında yer alıyordu. Dolayısıyla son ana kadar AB tarafından çok da sıcak yaklaşılmayan bu mekanizmaya, Protokolün 17. maddesinde<sup>3</sup> 'opsiyonel' ve muğlak bir şekilde yer verilmişti. Ancak, Kyoto hedefine ulaşmak için karbon veya enerji vergisi uygulamak, AB'deki üye devletler ve Birlik kurumları arasındaki yetki paylaşımının yapısı gereği oybirliğiyle alınabilecek bir karardı. Emisyon Ticareti ise nitelikli çoğunluk yöntemiyle ve nispeten kolayca çıkarılabilecek bir mevzuattı. Ayrıca, Komisyon'un Mart 2000'de yayımladığı Yeşil Kitap'ın ekinde<sup>4</sup> de belirttiği gibi, emisyon azaltımı hedefine Emisyon Ticareti gibi esneklik mekanizmaları kullanılarak ulaşılması kayda değer ekonomik tasarruf sağlayacaktı. ETS sisteminde temel mantık, karbon dioksit salımına bir tavan getirilmesinde yatıyordu. Buna göre bir emisyon pazarı oluşturulacak ve kendi kotasını aşmayan işletmeler ellerinde kalan fazla 'kirlenme izinlerini' bu pazarda satabilecekti. Benzer şekilde kendi kotasını aşan işletmeler ise bu pazardan kirlenme izni satın alabilecekti. Tüm bu nedenlerden dolayı tercih edilen Emisyon Ticareti'ni düzenleyen ilk yönetmelik<sup>5</sup> 2003'te Konsey tarafından kabul edildi.

AB çapında 11.500 civarında tesisi içeren ve toplam AB sera gazı emisyonunun yaklaşık %40'ını kapsayan ETS'nin ilk dönemini 2005 – 2007 yılları oluşturuyordu. Ancak, bu dönem içinde işler pek de istenilen şekilde gitmedi. Komisyon 2005 – 2007 dönemi için üye devletlere kendi ulusal tavanlarını belirleme hakkı tanıdı. Buna göre üye devletler kirlenme izinlerinin büyük kısmını işletmelerine kendi belirledikleri tavana göre dağıtacaktı. Sistemin tüm mantığına aykırı olan bu tercih, birçok üye devletin ulusal eylem planlarında şişirilmiş tavanlar belirlemesine yol açtı. Bunun oluşturulması öngörülen pazara etkisi ise doğal olarak olumsuz oldu. 2006 yılı ortalarında CO<sub>2</sub> kota fiyatları dibe vurdu.

Bu tecrübeden ders alan Komisyon, 2008 – 2012 dönemini kapsayan ikinci ETS döneminde üye devletlerin önerdikleri tavan rakamları birçok durumda aşağıya

<sup>2</sup> <http://dataservice.eea.europa.eu/atlas/viewdata/viewpub.asp?id=1888>

<sup>3</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.html>

<sup>4</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2000/com2000\\_0087en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2000/com2000_0087en01.pdf)

<sup>5</sup> 2003/87/EC <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:275:0032:0032:EN:PDF>

çaktı<sup>6</sup>. Komisyon'un aldığı önlemler ilk aşamada işe yarıyor ve ETS pazarında fiyatlar istikrarlı bir şekilde seyrediyor gibi gözüküyordu. Ancak, beklenmedik iki gelişme ETS'nin geleceğini tekrar tehlikeye attı. Bu gelişmelerden birincisi, küresel kriz olarak ortaya çıktı. Birçok AB üyesinin ekonomik olarak küçülmesi veya son derece sınırlı büyümesi, öngörülen kota oranlarının kullanılmamasına ve pazarda kirlenme izni arzı fazlasına yola açtı. Öte yandan, Polonya ve Estonya'nın Komisyon'un kendi belirledikleri tavan rakamları usulsüz olarak aşağı çaktığı şikâyetiyle İlk Derece Mahkemesi'ne yaptığı başvurunun Eylül ayında lehlerine sonuçlanması<sup>7</sup> ETS'yi belirsizliğe sürükleyen ikinci neden oldu. Mahkemenin kararı üzerine kota fiyatları bir günde %3.9 düştü. Komisyon, kararı Avrupa Adalet Divanı'na götürerek temyiz edebileceğini açıkladıysa da temyiz sürecinin tamamlanmasının bir yılı bulabileceği konuşuluyor. Dahası, ETS'ye ilişkin tartışmalar bununla da kalmadı. Mevcut durumda kirlenme izinlerinin sadece %10'unun açık artırmayla satışına izin verilmesi, büyük çoğunluğunun ise serbestçe dağıtılması gerçek anlamda bir emisyon pazarı oluşumunu engelledi.

Tüm aksiliklere rağmen Avrupa Birliği, Kyoto'nun kapsamının biteceği 2012 yılına kadar, 15 üye devleti kapsayan %8'lik kolektif sera gazı azaltımı hedefine ulaşmayı başaracak gibi gözüküyor. Avrupa Çevre Ajansı'nın tahminlerine göre 2010 yılı itibarıyla AB15 emisyonlarının, referans yıl olan 1990'a kıyasla, mevcut azaltım ve planlanan ek eylemlerinin tahmini sonuçları toplandığında %6.9 oranında azalması öngörülüyor. Tabii ki planlanan ek eylemlerin sözde kalmaması ve tam olarak uygulanması şart gözüküyor. AB üyelerinin Temiz Kalkınma Mekanizması (*Clean Development Mechanism*) ve Ortak Uygulama (*Joint Implementation*) gibi Kyoto esneklik mekanizmalarını da kullanması sonucu %3'lük ve son olarak 'karbon alıcı' (*carbon sink*) ağaç dikimi sonucu %1.35'lik ek azaltım sağlanması öngörülüyor<sup>8</sup>. Ancak, bu noktada Kyoto Protokolü'nün esneklik mekanizmalarının ve özellikle karbon alıcı ağaç dikiminin sağladıkları net sera gazı azaltımı bakımından son derece tartışmalı olduğunun altını çizmek gerekir. Tüm bu faktörlerin yanı sıra, küresel kriz ve yol açtığı küçülme tahminlere dâhil edildiğinde AB'nin emisyon azaltımının öngörülenden daha da fazla olabileceği beklenebilir.

## 2008 İklim ve Enerji Paketi ve COP15 Öncesi Durum

İklim değişikliğinin AB'nin özellikle Güney şeridine ciddi olumsuz etkilerinin ortaya çıkması bir yana, Kyoto Protokolü ve sonrasında yaşanan gelişmeler iklim politikasını bugün AB'nin küresel bir aktör olma çabasının en önemli dayanaklarından biri haline

<sup>6</sup>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/459&format=HTML&aged=0%3Cuage=EN&quiLanguage=en>

<sup>7</sup> <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-09/cp090076en.pdf>

<sup>8</sup> <http://www.eea.europa.eu/pressroom/newsreleases/eu-15-on-target-for-kyoto-despite-mixed-performances>

getirdi. Dış politika ve güvenlik konularında tutarlı bir politika oluşturmakta zorlanan Birlik, iklim değişikliğinin giderek 'yüksek politika' alanına dâhil olmaya başlamasıyla kendisine alternatif yoldan küresel rol kapma fırsatı bulmuş oldu. Bunun yanında, 1973'ten bu yana doğanın korunması, AB çapında yapılan 'Eurobarometre' anketlerinde AB vatandaşlarının hep en önem verdiği öncelikler arasında yer aldı. Hatta yakın zamana kadar AB vatandaşları çevrenin korunmasını ekonomik gelişmenin üzerinde tutuyordu<sup>9</sup> (Son krizden sonra bu görüşlerde bir miktar değişme beklenebilir). Bu çerçevede özel olarak iklim değişikliğinin, AB'nin temel faydalarının kıymetini unutan genç nesiller arasında meşruiyet sağlamak için bir araç olarak da görüldüğü söylenebilir. Son olarak, Komisyon Başkanı José Manuel Barroso'nun Mayıs ayında dile getirdiği gibi<sup>10</sup> yeşil teknolojiler ve yeşil ekonomi çok ciddi istihdam ve kar potansiyeli barındırıyor. Barroso aynı konuşmasında, AB'nin 'ilk hamle' avantajını değerlendirmesi ve sadece yenilenebilir enerji pazarından %20'lik bir pay kapmasının 1 milyon civarında yeni iş yaratabileceğine değiniyordu<sup>11</sup>.

Kyoto sonrası dönemin yükümlülüklerinin belirleneceği COP15 toplantısı yaklaşırken AB böylesine önemli bir politika alanında atılım yaparak bir önceki paragrafta kısaca bahsedilen avantajları korumak istedi. Bu atılım, 2008 yılı Aralık ayında kabul edilen AB İklim ve Enerji Paketi şeklinde tezahür etti. Paket, Avrupa Parlamentosu'ndan pek de alışık olunmayan bir şekilde, birinci okuma da geçti. Kabul edilen paket 2020'ye kadar, 1990 rakamlarına göre, %20 sera gazı emisyonu azaltımı, enerji verimliliğinde %20 artış ve enerji kullanımında yenilenebilir enerjilerin payının %20'ye çıkarılmasını içeriyordu. Kısaca 20/20/20 hedefi olarak adlandırılan paket temel olarak dört sütuna dayanıyordu: ETS yönetmeliği güncellemesi, ETS dışı sektörler için kolektif azaltım oranının belirlenmesi, yenilenebilir enerji yönetmeliği ve 'karbon yakalanması ve depolanması ile ilgili yönetmelik.

ETS güncellemesi<sup>12</sup> için Komisyon'un başlıca hedefi, birinci ve ikinci uygulama dönemlerinde sorun çıkartan ulusal tavan belirleme sistemini tüm AB'yi kapsayacak tek bir tavan sistemi ile değiştirmektir. Buna göre 2012'den sonra ETS altındaki tüm sektörler, 2005 – 2020 dönemi için %21'lik kirletme izni azaltımı öngören tek bir sisteme tabi olacaklar. Ayrıca, ETS'nin kapsamı havacılık başta olmak üzere daha fazla sektör içerecek şekilde genişletildi. Bunun yanı sıra, ETS tavanı 2012 – 2020 döneminde her yıl

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_values\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_values_en.pdf)

<sup>10</sup>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/258&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>11</sup> Bu konuda daha detaylı bilgi için Birleşmiş Milletler Çevre Ajansı'nın Uluslararası Çalışma Örgütü ile ortak hazırladığı 'Yeşil İşler' raporuna bakılabilir:

[http://www.unep.org/labour\\_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf](http://www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf)

<sup>12</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0063:0087:EN:PDF>

azalacak<sup>13</sup>. ETS'nin gözden geçirilmesi altında Komisyon'un ikinci hedefi ise enerji üretimi sektöründe 2013'ten, ETS kapsamındaki diğer sektörler için ise 2020'den itibaren tüm izinlerin açık artırmayla satılmasıydı. Ancak, Polonya başta olmak üzere kömür santrallerinin yoğun olarak bulunduğu bazı Doğu Avrupa ülkelerinin itirazları sonucu açık artırma oranı, enerji üretimi sektörü dışındaki ve 'karbon kaçıışı'na<sup>14</sup> tabi olmayan tüm işletmeler için 2013'te %20, 2020'de %70 ve 2027'de %100 olarak belirlendi. Ancak, açık artırma konusunda atılan geri adım sistemden elde edilmesi öngörülen kazancı<sup>15</sup> ciddi ölçüde azalttı. Bu gelir kaybı ileride sorun yaratma potansiyeli taşıyor çünkü açık artırma gelirin çok ciddi oranda yatırım gerektiren yeşil enerji teknolojilerine veya COP15'de gelişmekte olan ülkelerin iklim değişikliğine adaptasyonu için oluşturulacak bir fona aktarılması söz konusuydu.

ETS dışında kalan sektörlerde ise %10'luk kolektif azaltım öngörüldü. Bu kolektif hedef yine Kyoto Protokolü'nün yük paylaşımı sistemine benzer bir şekilde üye devletler arasında 'efor paylaşımı' ismiyle paylaştırıldı. Bu paylaşım yapılırken özellikle yeni üye olan Doğu Avrupa ülkelerini ikna edebilmek için sıkı pazarlıklar yürütüldü. Geline nokta da AB'nin zengin üyeleri için daha fazla emisyon kesintisi, nispeten daha az zengin üyeler için ise daha az kesinti hatta artırım öngörüldü<sup>16</sup>. Yine yeni üye devletleri ikna etmek için bu ülkelere toplam kotanın yaklaşık %10'una denk gelen fazladan ETS kirletme izni açık artırım hakkı tanındı.

AB iklim paketinin üçüncü sütununu ise yenilenebilir enerji yönetmeliği<sup>17</sup> oluşturdu. Yönetmeliğe göre 2020'ye kadar Avrupa Birliği'nde yenilenebilir enerjilerin son kullanımındaki payının %20'ye ve ulaşım sektöründe yenilenebilir enerji kullanımının payının %10'a çıkarılması gerekiyor. Ancak, yenilenebilir enerji konusunda da bir efor paylaşımı düzenlemesi yapıldı<sup>18</sup>. Bunun yanı sıra tüm üye devletlerden sektörel hedeflerini içeren planlar hazırlamaları talep edildi. Yönetmelik kapsamında getirilen yeniliklerden biri de enerjiye 'menşe garantisi' getirilmesi oldu. Bu kapsamda örneğin ısıtma veya elektriğin gerçekten yenilenebilir kaynaklardan gelip gelmediğinin belgelenmesi gerekiyor. Ayrıca, yönetmelik bu garantilerin diğer üye devletlere

<sup>13</sup>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/796&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>14</sup> Karbon kısıtlaması sonucu pazar veya istihdam kaybı.

<sup>15</sup> Komisyon'un açık artırma gelirin ilişkin değerlendirmesi için bkz.

[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2008/sec\\_2008\\_0085\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2008/sec_2008_0085_en.pdf) s. 10 - 11

<sup>16</sup> COM (2008) 17 [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0017:FIN:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0017:FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0017:FIN:EN:PDF) s. 16

<sup>17</sup> COM (2008) 18 [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0019:FIN:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0019:FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0019:FIN:EN:PDF)

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/energy/renewables/targets\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/targets_en.htm)

transferine de olanak veriyor. Tartışma yaratan biyoyakıtlar konusunda ise yeni önlemler getiriliyor. Bu çerçevede, biyoyakıtlarda en az %35 oranında sera gazı emisyonu azaltımı sağlama şartı aranacak ve yüksek karbon stoğu veya yüksek biyoçeşitliliği olan toprakların biyoyakıt hammaddesi üretiminde kullanılması yasaklanıyor.

Paketin son sütununu ise karbon yakalanması ve depolanması ile ilgili yönetmelik<sup>19</sup> oluşturdu. Yönetmelik kapsamında yoğun karbon salımı yapan tesislerden salınan karbonun atmosfere karışmadan yoğunlaştırılarak yer altında depolanması için bir çerçeve çiziliyor. Ancak, karbon depolanması konusunda özellikle çevre örgütlerinden muhalefet geldi. Tepkiler, karbon depolamanın maliyeti ve riski üzerine yoğunlaştı. Çevre örgütleri ayrıca, karbon depolama seçeneğinin emisyon azaltım hedefinden taviz verilmesine yol açabileceği endişesini dile getirdiler.

Paketin tüm eksiklerine rağmen, Avrupa Birliği iklim değişikliği konusunda küresel açıdan liderliğe soyunduğunu ortaya koymuş oldu. Diğer küresel aktörlerin (aslında burada başlıca kasıt ABD ve Çin) de kapsamlı hedefler benimsemesi halinde AB, Kopenhag'da kendi sera gazı emisyonu azaltım hedefini %30'a kadar çıkaracağını da taahhüt etti. Ancak, hâlihazırda Kopenhag'da yapılacak COP15 toplantısından bağlayıcı bir anlaşma çıkma olasılığı giderek azalıyor. Yine de konunun dünya için olduğu kadar Türkiye açısından da önemi büyük.

### **AB İklim Politikalarının Türkiye için Önemi**

COP15 toplantısı öncesi Türkiye'nin sera gazı emisyonlarını azaltma hedefi bulunmuyor. 1990–2007 yılları arasında sera gazı emisyonlarında % 119 artış kaydederek üst üste 4. kez rekor kıran Türkiye, en son açıklanan 2008 envanter raporuna göre yılda 372 milyon ton sera gazı salımı yaparak İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'nin Ek 1 ülkeleri arasında en fazla sera gazı salımı yapan 13. ülke oldu<sup>20</sup>. Bu çerçevede, Türkiye bir Ek 1 ülkesi olarak Kopenhag'da ciddi baskılarla karşı karşıya kalacaktır. İkinci olarak Türkiye'nin ortalama sera gazı emisyonu artış hızı %5.5 olarak sabit alınırsa, 2020'de basit bir doğrusal hesapla Türkiye kişi başına sera gazı salımı bakımından AB ortalamasının üzerine çıkacaktır.

Bu kapsamda, halen yürütülen AB Emisyon Ticareti sistemi ile uyum projeleri son derece yetersiz kalmaktadır. Bununla bağlantılı olarak, AB'nin hala Türkiye'ye bir üyelik tarihi vermediği de göz önüne alınırsa, Türkiye Avrupa Birliği'nin iklim paketini görmezden gelerek aslında kendisini ayağından vurmuş olacaktır. Müzakerelerin hareket eden bir hedefi vurmaya çalışmaya benzediği akıldan çıkarılmamalıdır. Hedef, iklim paketi ile büyük bir sıçrama gerçekleştirmiştir. Türkiye hedefine ulaşmak istiyorsa mutlaka benzer bir sıçrama gerçekleştirmek zorundadır. Kaldı ki AB için

<sup>19</sup> 2009/31/EC <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0114:0135:EN:PDF>

<sup>20</sup> [http://www.kureselisinmayidurdur.com/?page\\_id=21](http://www.kureselisinmayidurdur.com/?page_id=21)

geçerli olan ilk hamle avantajının Türkiye için de geçerli olmaması için hiçbir neden bulunmamaktadır. Türkiye'nin bir an önce AB iklim stratejisi ile uyumlu bir eylem planı hazırlaması ve bunu yürürlüğe koyması hem müzakerelerin gidişatı bakımından, hem de Kyoto sonrası dönemde dışarıda kalmaması açısından önemli olacaktır.

**NOT: Bu yazı Kriter dergisinin Aralık sayısında yayımlanmıştır.**