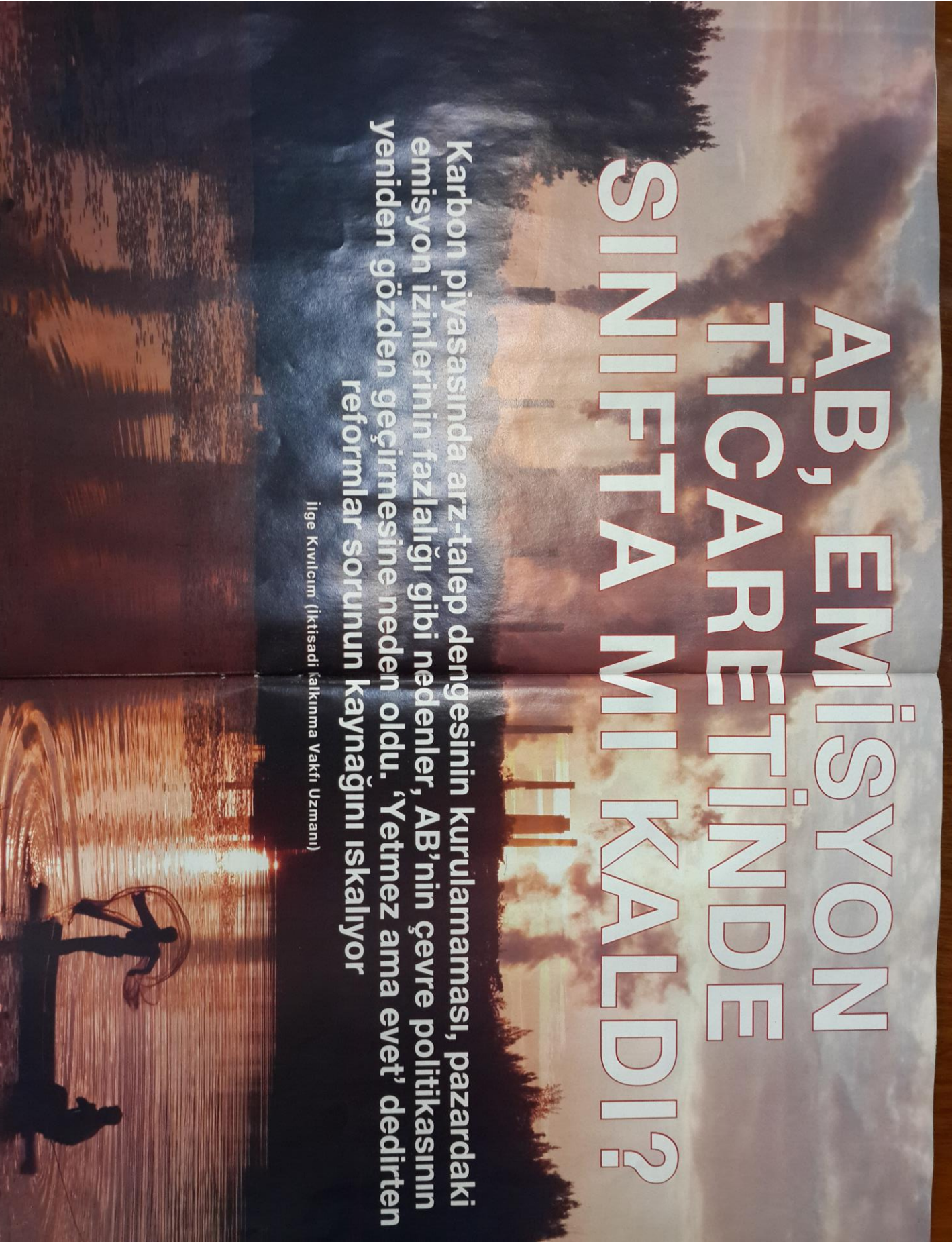


AB, EMİSYON TİCARETİNDE SİNİFTA MI KALDI?

Karbon piyasasında arz-talep dengesinin kurulamaması, pazardaki emisyon izinlerinin fazlalığı gibi nedenler, AB'nin çevre politikasının yeniden gözden geçirmesine neden oldu. 'Yetmez ama evet' dedirten reformlar sorunun kaynağını ıskalıyor

İlge Kıvılcım (İktisadi Kalkınma Vakti Uzmanı)



Ç

ok değil bundan yalnızca birkaç hafta önce gündemin tozu dumanı arasında kaybolan bir haber vardı satır aralarında. Birleşmiş Milletler'in yürüttüğü bir araştırma sonucunda, yıllardır dünyada artan karbondioksit ve zararlı

kimyasal salınımı yüzünden incelen ve üzerinde yer yer yırtıklar oluşan ozon tabakasında 'kalınlaşmanın ilk aşamalarının' görüldüğü belirtiliyordu. Aynı haberden Antarktika üzerinde oluşan ozon tabakası yırtığının da genişlemesinin durduğunu öğrendik. Modernizmin tüm acısını yeryüzünden çıkaraduralım, gökyüzü çoktan temiz bir sayfa açmaya başladı bile. Her ne kadar dikiş tutmayan devasa deliğin kapanmaya başlaması 10 yılları alacak olsa da, bilim adamlarına göre ozon tabakası için küçük insanlık için büyük sayılabilecek bu gelişmenin nedeni tamamen 'çevre dostu politikalar'. Aynı zamanda küresel ısınmanın kabus senaryoları çerçevesinde ülkelerin sera gazı ve kimyasalların salınımı ile aralarına koydukları mesafenin bir sonucu diyebiliriz. Öte yandan ozon tabakasında kalınlaşma başlasa da, dünya karbondioksit salınımından henüz bir gram kaybetmiş değil. Yani siz yine de düşük enerjili ampul kullanmaya devam edin.

Eşyanın tabiatından mıdır, kapitalizmin farzından mı bilinmez; arz ve talebin olduğu her yerde ticaret vardır. Eh karbon için de durum farklı sayılmaz. 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. Ancak 2008 yılında yaşanan küresel ekonomik kuraklık, güncel tartışmaların en önemli maddesini ortaya çıkarttı: "Karbon fiyatlandırması". Krizle beraber 2008 yılında birim fiyatı 30 euro olan karbon fiyatının, 2012'de 3 euroya kadar düştüğü biliniyor. Bu durum, özellikle Avrupa Birliği Emisyon Ticaret Sistemi'nin (AB ETS) bu soruna çözüm bulamaması tartışmalarını gündeme getirdi. 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 verilerin sunulduğu, 28-30 Mayıs 2014 tarihinde Almanya'da 11'incisi düzenlenen Carbon Expo Toplantısı'nda açıklanan Dünya Bankası'nın son raporu, güncel sorunları yansıtmaması açısından incelenmeye değer. Raporda uluslararası düzeydeki toplam 39 adet emisyon ti-



careti modeline dikkat çekilirken, aynı zamanda karbon fiyatlarındaki dengesiz seyirlerin ve ülkelerin ekonomik krizle beraber oluşan kırmızı hatlarının, uluslararası müzakere ortamını yavaşlatmasının altı çiziliyor.

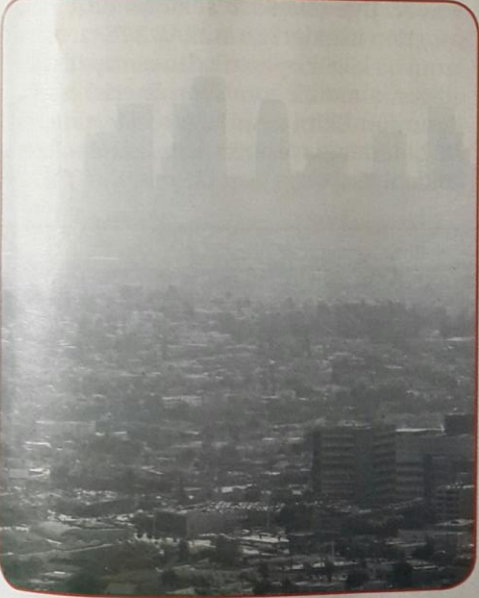
Hiç şüphesiz, AB ETS, 11 binin üzerinde kayıtlı sanayi ve enerji tesisi ile en son havacılık sektörünün dahil edildiği, dünya genelindeki uygulama alanı bakımından en büyük emisyon ticaret sistemi. Hatta AB'nin iklim değişikliği politikasının da can damarı olarak nitelendiriliyor. Sistemin sera gazı emisyonlarının küresel boyuttaki karşılığı ise yüzde 8,5. 2008 yılında yaşanan ekonomik krizin yansıması olarak, özellikle karbon fiyatlarındaki ani düşüşe neden olan "arz-talep" dengesinin kurulamaması ya da pazardaki emisyon izinlerinin fazlalığı sorunu, AB'yi son dönemde çevre politikasında büyük bir sınav arifesine doğru yöneltti. Sistemin, karbon piyasasındaki bu soruna çözüm getirememesi üzerine Avrupa Komisyonu, 2012 yılı da dahil olmak üzere ciddi bir reform sürecine girdi. 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.

Devam eden temel sorun, fazla emisyon izinleri

AB ETS; 2005 yılında itibaren 2003/87/EC Sayılı AB Yönergesi'ne dayalı olarak uygulanmakta olan, "sınırla ve pazarla" ilkesi dahilinde emisyon ticaretine dayalı emisyon azaltım sistemidir. Sistem içinde, belirlenen tesisler için azami emisyon izinleri veriliyor ve üye ülkeler için belirlenen izinler yıllık olarak Avrupa Komisyonu tarafından belirleniyor. Üye ülkeler de, ülke içindeki tesislere ücretsiz emisyon salınımı hakkı verir. Sistemin temel ilkesini oluşturan kısımda, yıl sonunda bu izinleri aşmayan tesisler, aşan

tesislere artakalan emisyon miktarlarını satabiliyor. Fiyatlandırma ise, o yıllık arz-talebe göre değişiyor.

2008 yılı kriziyle beraber, AB ETS'de arzın artması karbon fiyatlarını aşağıya çekmişti. Başka bir ifadeyle, karbon fiyatının düşmesi sonucunda, işletme sahipleri kotalara uymak yerine emisyonları artırıcı seçeneklere doğru kaymıştı. Avrupa karbon piyasasındaki gittikçe artan emisyon izinleri sorunu, aslında 2012 tarihli raporda dile getirilmişti. Hatta bu rapor, Avrupa Komisyonu'nun kendi raporu olarak yayımlanmıştı.



2008-2011 Arz-Talep Dengesi, AB

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

ki karbon fiyatı sorununa çözüm önerileri neler?

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" taslağı ile yapılmıştı. Ancak taslak 16 Nisan 2013 tarihinde Avrupa Parlamentosu'ndan (AP) geçememişti. Bu durum, AB içinde de taslak metin üzerinde bölünmeye yol açtı. Bir sonraki adımda taslak 8 Ocak 2014 tarihinde Parlamento'nun İklim Değişikliği Komitesi'nde kabul edildi ve sadece kısa vadeli bir çözüm mekanizması olarak kurulmuş oldu.

22 Ocak Önerileri

Avrupa Komisyonu'nun Avrupa karbon piyasasındaki fiyat dengesizliğine yönelik ikinci girişimi, Komisyon'un 2014 yılının başında yayınlanan "22 Ocak önerileri" içinde sunuldu. Öneriler "Geri-Çekme" modeli gibi kısa vadeli bir çözümden ziyade uzun vadeli yapısal reform seçenekleri olarak Brüksel'in gündeminde: 1) 2030 İklim ve Enerji Paketi (henüz bağlayıcı değil) 2) Piyasa İstikrar Rezervi (uzun vadeli mekanizma). Bilindiği gibi, AB'nin 2050 hedefleri bağlayıcılığını sürdürüyor. 22 Ocak tarihinde sunulan önerilerin 2030 İklim ve Enerji Paketi'nde, 2020 hedeflerine kıyasla; emisyon azaltım oranı yüzde 40 ve yenilenebilir enerji payının yüzde 27 oranına yükseltilmiş hedefler sunuluyor. 2030 Paketi, 2050 yılı için bağlayıcılığını sürdüren emisyonların yüzde 80-95 arasında azaltılması hedefine ulaşılması için "ara dönem" strate-

AB ETS, 11 binin üzerinde kayıtlı sanayi ve enerji tesisi ile en son havacılık sektörünün dahil edildiği, dünyada uygulama alanı bakımından en büyük emisyon ticaret sistemi

ji paketi olarak görülebilir. Bu paketin bir parçası halinde sunulan ve üzerinde durulması gereken diğer önemli revize çalışması ise "Pazar İstikrarı Rezervi". 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:

"Piyasa İstikrar Rezervi" için 2021 mi 2017 mi?

2030 İklim ve Enerji Paketi'nin bir parçası niteliğinde sunulan MSR ile 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'nin AB ETS'de daha köklü reform sürecine girmesi gerektiği yönünde yorum ve önerilerin sunulduğu bir rapor yayımlandı.

İngiltere hükümeti, MSR'nin piyasada fazlalca bulunan emisyon izinlerinin kısıtlanmasına yardımcı olacağına inanırken, piyasadaki sorunlara "kalıcı çözüm" getirmesine imkan vermeyeceğini de açıklıyor. Diğer büyük sanayi üreticisi ülke 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 (2020 sonrası) olan sürece işaret ediyor. Üye ülkelerin sektörel düzeydeki program istekleri de anti-AB ETS tartışmalarını da körükleyen türden olmaya devam ediyor. Şimdilik komisyon önerisi geçerli. Konunun Ekim ayında gerçekleştirilecek AB Liderler Zirvesi'nin ajandasında olması bekleniyor.

Çin, AB ETS'den sonra gelen 30 milyon ABD doları değerinde ve toplamda 1,115 milyar karbondioksit emisyon hacmine eş düzeyde ikinci en büyük emisyon ticaret sistemine sahip

Uluslararası emisyon azaltım hedefleri doğrultusunda ülkeler için bağlayıcı tek metin Kyoto Protokolü



Türkiye'deki Gönüllü Karbon Piyasası kapsamındaki sektörel projeler

Proje Türü	Proje Sayısı	Emisyon Azaltımı (ton)
Hidro-elektrik	159	8.747.634
Rüzgar	106	7.951.391
Biyo-gaz	27	3.069.273
Enerji Verimliliği	10	432.081
Geo-termal	6	405.309

KAYNAK: ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI, NİSAN 2014

Paralel Gündem: Havacılık Sektörü
Havacılık sektörü ve AB ETS dahilindeki 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 dahilinde emisyonlarından sorumlu tutulmuştu. Ancak Avrupa Komisyonu'nun bu teklifinin geçerliliği, özellikle havayolu şirketlerinin itirazı ile uzun sürmedi. Avrupa Komisyonu'nun sektörde oluşan bu bulanık havayı dağıtıcı çözüm anahtarı, mevcut mevzuat üzerine getirilen düzenlemeyle gündeme geldi. Emisyonları belli bir süre erteleyen "Stop the Clock" düzenlemesiyle Avrupa Komisyonu, uluslararası eleştiri ortamını yumuşatma kararına yöneldi.

Gelinen noktada mevcut süreci şekillendiren 4 Ekim 2013 tarihinde Uluslararası Sivil Havacılık Organizasyonu'nun önderliğinde gerçekleşen 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 dahilinde 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 bir "geçiş süreci" yaşanacağı söylenebilir.

Piyasada güven için...

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, Eylül 2014 itibarıyla karbon fiyatları 6,5 euronun altında seyrediyor ki bu rakam, kriz öncesi fiyattan oldukça düşük.

Ekim ayında gerçekleştirilecek AB Liderler Zirvesi'nde Avrupalı liderlerin en somut kararının 2030 Paketi üzerinde olacağı bekleniyor. Nitekim, Mart ayındaki zirvede, paket için Ekim ayı son takvim olarak belirlenmişti. Ancak unutulmaması gereken nokta, piyasadaki "güven" ortamının yakalanması. 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.

23 Eylül 2014'te New York'ta yapılacak BM İklim Zirvesi merakla bekleniyor. Zirve bire bir emisyon ticaretiyle ilgili olmasa da, AB ETS'nin son revize çalışmalarıyla diğer karbon piyasalarının, mevcut iklim değişikliği mücadelesindeki yerini tartan yorumlar güncellenebilir. Bilindiği gibi, uluslararası emisyon azaltım hedefleri kapsamında ülkeleri bağlayıcı konumda tutan tek metin Kyoto Protokolü ve protokol 2020'ye kadar uzatılmış durumda. 2020 sonrası döneme ise bağlayıcı bir iklim değişikliği anlaşmasının şekil vermesi bekleniyor. Ancak BM takvimi üzerinde oluşturulan toplantılar ve taslak metin üzerinde anlaşma sağlanabilmiş değil. 23 Eylül Zirvesi, taslak metin ve küresel emisyon azaltım hedeflerinde tarafların kırmızı hatlarının yumuşatılması açısından liderlerden 'siyasi' ortak mesajın alınması için kaçınılmaz bir ortam sunacak.

Peki, Türkiye'nin pazardaki yeri nerede?

Türkiye henüz Kyoto Protokolü'nün esneklik mekanizmalarından yararlanamayan ülke konumunu sürdürüyor. Ancak Türkiye, "gönüllü karbon piyasası" kapsamında geliştirilen projeler çerçevesinde karbon ticareti pazarındaki yerini alıyor. Mevcut çalışmalarda, Türkiye için emisyon ticareti sistemi ya da karbon vergisi uygulamaları gündemde olup, Türkiye'nin 2011 yılında kabul edilen "İlk" Ulusal İklim Değişikliği Eylem Planı ile 2015 yılında karbon pazarının kurulması hedefi bulunuyor.

Öte yandan, Türkiye'de yürütülen emisyon azaltım çalışmaları ve karbon pazarına hazırlık çalışmaları için, Dünya Bankası tarafından Türkiye'ye önemli miktarda fon ayrılmış durumda. Türkiye tarafından Mayıs 2013 tarihinde kabul edilen ve Dünya Bankası'nın teknik destek mekanizması olarak sunulan "Karbon Piyasasına Hazırlık Ortaklığı" (Partnership for Market Readiness-PMR), 2014-2017 dönemi için 3 milyon dolar fon sunuyor. Bu ortaklık kapsamında, 25 Nisan 2012 tarihli 28274 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Sera Gazı Emisyonlarının Takibi Hakkında Yönetmelik" in uygulanmasına yardımcı olacak projeler yürütülüyor. Nisan 2014 tarihi itibarıyla Türkiye'deki gönüllü karbon pazara yönelik 308 adet proje ile yaklaşık 20 milyon ton emisyon azaltımına ulaşıldığı tahmin ediliyor. **B**

