

SKDM ve AB ETS Reformu Neyi İçeriyor?

Ahmet Atıl Aşıcı

Sevil Acar

13 Aralık 2022 tarihinde Avrupa Konseyi ve Avrupa Parlamentosu, Sınırdaki Karbon Dzenleme Mekanizması (SKDM) konusunda geçici bir anlaşmaya vardı. Anlaşma son halini AB üye ülkeleri büyükelçileri ve Avrupa Parlamentosu tarafından tasdik edilip onaylandığında alacak¹.

Son halini almamış dzenlemenin geldiği son aşamadaki anlaşmaya göre SKDM, Ekim 2023'ten itibaren yürürlüğe girecek. Başlangıçta SKDM, sadece raporlama yükümlülüğü getirecek ve böylece veri toplanmış olacak. Sonrasında SKDM tam olarak uygulanacak; yani SKDM, revize edilmiş AB Emisyon Ticaret Sistemi (ETS) kapsamında başladığında, ücretsiz tahsisatların aşamalı olarak kaldırılmasına paralel olarak ilgili sektörlerde kademeli olarak hayata geçirilecek.

SKDM ilkin imento, alüminyum, gübre, elektrik, hidrojen, demir-elik ve ayrıca bazı alt ürünleri kapsayacak. Dolaysız (Kapsam 2) emisyonlar da dzenlemeye dahil edilecek.

Konsey ve Parlamento, 2026-2034 döneminde ücretsiz tahsisatları peyderpey kaldırma konusunda anlaşmaya vardı. Ancak cretsiz tahsisatların 2032'de tamamen sonlandırılması halen müzakere edilmeye devam ediyor.

Anlaşmaya göre, ETS altındaki emisyonların 2005 düzeyine göre 2030'da %62 azaltılması gerekiyor. Bu azaltımı sağlamak için tek seferde 2024'te 90 Mt ve 2026'da 27 Mt CO₂e karşılığı ücretsiz tahsisat azaltımına gidilecek. Ücretsiz tahsisatlar 2024-2027 arası yılda %4.3, 2028-2030 döneminde %4.4 azaltılacak.

ETS sektörlerinde ücretsiz tahsisatların azaltım takvimi aşağıdaki gibi olacak:

2026: 2.5%, 2027: 5%, 2028: 10%, 2029: 22.5%, 2030: 48.5%, 2031: 61%, 2032: 73.5%, 2033: 86%, 2034: 100%.

Müzakeresi devam eden ikinci konu ise AB'li ihracatçıların karbon dzenlemesi olmayan ülkelere yaptıkları ihracat için (yerli üreticilere karşı dezavantajlı duruma düştükleri iddiasıyla) ihracat geri-ödemesi (export rebate) alıp almayacaklarıdır. Teoride makul olsa da pratikte ölçümlerin nasıl yapılacağı ve geri-ödeme miktarının nasıl belirleneceği soru işaretleri olarak duruyor.

Bu arada, yasa yapıcılar sektörlerin ücretsiz tahsisatların tamamına hak kazanabilmek için sembolik birtakım şartlara uymaları konusunda anlaştı. Buna göre, ücretsiz tahsisata hak kazanabilmek için tesislerin enerji etkinliğini arttıracak yatırımlar yapması şartı getirildi. Tesisler bu şarta uymadığı takdirde önceden hakkettikleri tahsisatın %80'ine kadarını almaya devam edebilecek olmaları STK kanadında tepki toplamaya devam ediyor.

¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/13/eu-climate-action-provisional-agreement-reached-on-carbon-border-adjustment-mechanism-cbam/>

ETS müzakerelerinde önemli bir diğer başlık üye ülkelerin ETS gelirlerini nasıl harcayabileceklerine ilişkindi. WWF'nin yaptığı bir çalışma üye ülkelerin çoğunun karşılamaktan uzak olduğunu gösterdiği eski kurala göre gelirlerin en az %50'sinin iklim değişikliği ile mücadeleye ayrılmasını şart koşmuşken, yeni kurala göre ETS'ten üye ülkelere aktarılan gelirlerin tamamı iklim eylemine harcanmak zorunda olacak.²

Ulaştırma ve Binalar için ETS2

18 Aralık 2022'de Avrupa Konseyi ve Avrupa Parlamentosu, 'Fit for 55' paketinin önemli yasa teklifleri üzerinde de geçici bir anlaşmaya vardı.³ Örneğin, şimdiye kadar karbonsuzlaştırılması zor sektörlerden olan binalar ve karayolu taşımacılığında düşük maliyetli emisyon azaltımı sağlamak amacıyla, bu sektörler için ayrı bir emisyon ticaret sistemi (ETS2) oluşturma konusunda uzlaşılmıştı. Yeni sistem, binalara, karayolu taşımacılığına ve diğer bazı sektörlerle akaryakıt tedarik eden distribütörler için geçerli olacak.

ETS2'den elde edilecek gelirin bir kısmı, kurulması konusunda uzlaşılan Sosyal İklim Fonu (SİF) aracılığıyla kırılgan hane halklarını ve işletmeleri desteklemek için kullanılacak. Sistemin 2027'de başlayacağı konusunda anlaşma sağlandı. Enerji fiyatlarının olağanüstü yüksek olması durumunda ise ETS2'nin başlaması 2028 yılına kadar ertelenebilecek. ETS2 altında karbon fiyatı ton başına 45 Avro'yu geçtiğinde 20 milyon adet ek hakkı (yani 20 M ton CO2e emisyon) devreye alacak yeni bir fiyat istikrar mekanizması oluşturulacak.

SİF ise, 2026-2032 dönemi için kurulacak ve ETS2 devreye girerken başlangıçta kırılgan gruplara desteği olanaklı kılmak üzere ('önden yükleme' [frontloading] ile) 2026'da 50 milyon tahsisatın açık artırmaya dayalı olarak 1 Ocak 2026'dan itibaren yürürlüğe girecek. ETS2'nin kurulması ile 2027 yılı itibari ile SİF'in finansmanına katkı sağlanacak. SİF bütçesi 2026-2032 döneminde AB ülkelerinden sadece %25 katkıyla 86.7 milyar avro ile sınırlandırılmış durumda. 2030 sonrası karbon fiyatları artabilecek olsa da bütçenin büyüklüğünün sabit kalacak olması eleştirilmekte. ETS2'den arta kalan bütçe üye ülkelerin bütçelerine iklim eylemi ve ETS2'nin sosyal maliyetlerine yönelik harcanması şartıyla aktarılacak.

Bunlara ek olarak, AB Parlamentosu'nun defaatle talep ettiği deniz taşımacılığında kaynaklı emisyonların ETS'ye dahil edilmesi konusunda AB Konseyi ile kısmi bir anlaşma sağlanmıştır.⁴

Reaksiyonlar

WWF'e göre, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi Avrupa Komisyonu'nun belirlediği indirim hedefini anlamlı bir biçimde arttırmayı başaramadı. 2030 emisyon hedefinin tutturulabilmesi için ETS sektörlerinin 2005'e göre en azından %70 azaltım yapması gerekiyorken, anlaşma %62 azaltımla sınırlı kaldı.

² Kaynak: <https://www.wwfmmi.org/?uNewsID=8464966>

³ Anlaşma, her iki kurumda da resmi olarak kabul edilmeyi bekliyor.

⁴ Kaynak: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221130IPR59102/emissions-trading-system-partial-deal-reached-with-council-to-include-shipping>

SKDM'nin 2026'da hayata geçmesi ve 2030 itibariyle ücretsiz tahsisatların yaklaşık yarısının iptal edilecek olması olumlu karşılanırken, 2034'te tamamen sona erene kadar büyük kirleticilerin milyarlarca avroluk kazanç sağlayacağı bir azaltım takvim yetersiz bulunuyor.⁵

Ekler

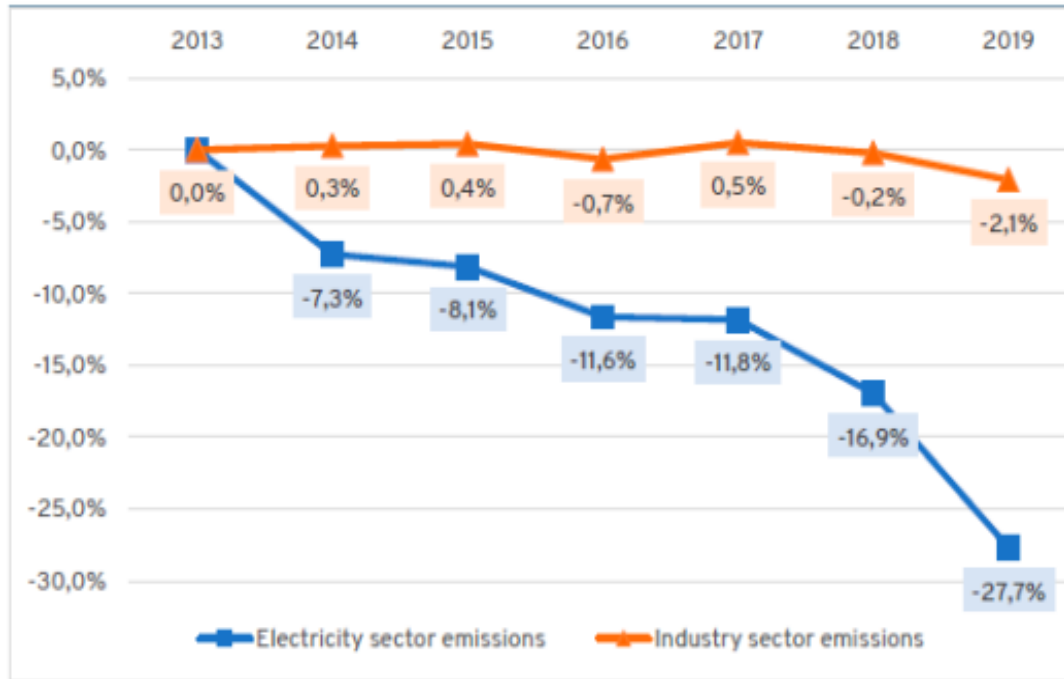
Ücretsiz tahsisatların azaltılması neden önemli?

ETS karbon-kaçığı riskli, yani ETS altında maliyetleri arttığından birlik dışına taşınma olasılığı yüksek ürünleri üreten tesislere emisyonlarının bir kısmını ücretsiz tahsis ederek desteklemek, bu sayede karbon-kaçığı riskini bertaraf etmeye çalışmaya devam etmektedir.

Emisyonlarının çoğu için para ödemeyince tesisler açısından emisyon azaltımına yönelik temiz teknolojilere yatırım yapma motivasyonu sınırlı kalmaktadır.

E3G (2022) tarafından yapılan bir çalışmaya⁶ göre, ETS altında emisyonlarını anlamlı biçimde azaltan tek sektör, ücretsiz tahsisat hakkı olmayan elektrik sektörü. ETS'nin 3. fazının başladığı 2013'teki düzeye göre elektrik sektörü 2019'da %27.7 emisyon azaltımı sağlamışken, bu oran diğer ETS sektörlerinde %2.1 azaltımla sınırlı kalmıştır.

FIGURE 2. EU ETS emissions during Phase 3



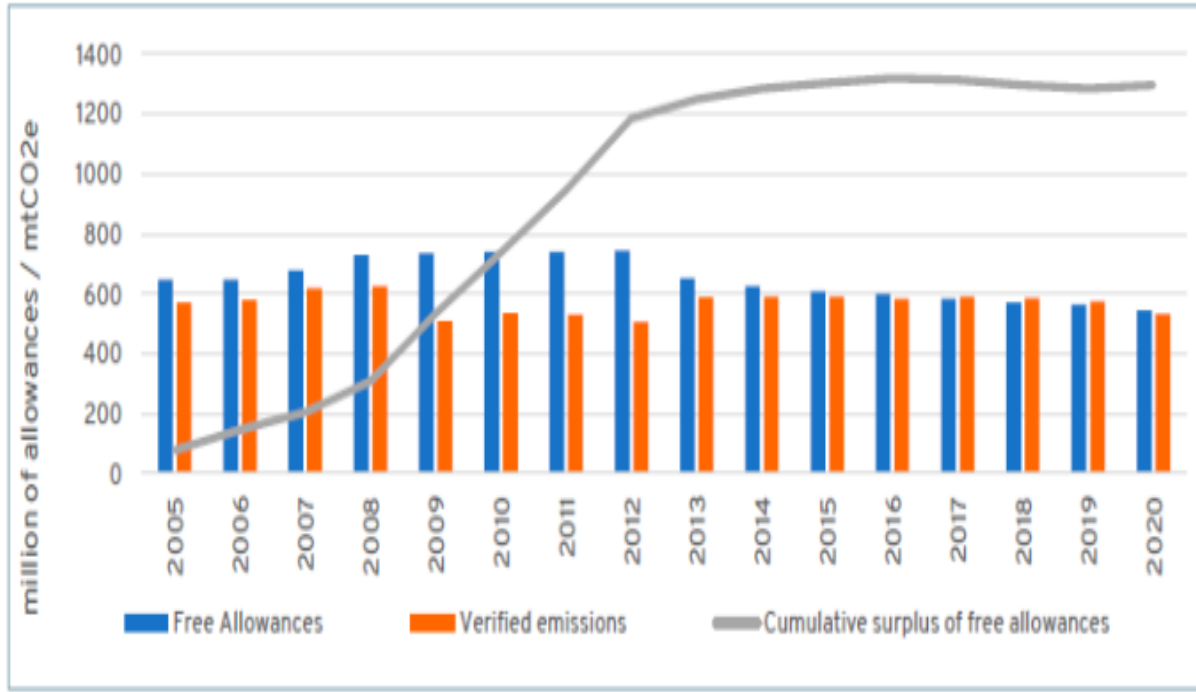
▲ Source: E3G calculations based on data from the European Environmental Agency

⁵ Kaynak: <https://www.wwfmmi.org/?uNewsID=8464966>

⁶ https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2022/02/PB_220203_No-more-free-lunch_Pellerin-Carlin.pdf

Bunun bir sebebi ETS altında süreç içinde birikmiş olan ücretsiz tahsisatların varlığıdır. Altta⁷ şekilde ETS'nin ilk devreye girdiği 2005'ten itibaren tesislere doğrulanmış emisyonlarının üzerinde verilmiş ücretsiz tahsisatlar sonucu sistemde bir fazlalık oluşmuş olduğu görülmektedir.

FIGURE 1. Verified emissions and free allowances given to industry



▲ Source: E3G calculations based on data from the European Environmental Agency

Tesisler o yıl kendilerine tahsis edilmiş hakları kullanmadıklarında bunları sonraki yıllarda kullanmak için saklayabiliyor ya da serbest piyasada satıp gelir elde edebiliyor. Bu da ETS karbon permi fiyatlarına yansıyor. Aşağıdaki şekilde 2007'den bu yana karbon permi fiyatlarının gelişimi ve güncel durumu gösteriliyor.

⁷ Kaynak: https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2022/02/PB_220203_No-more-free-lunch_Pellerin-Carlin.pdf



Kaynak: <https://tradingeconomics.com/commodity/carbon>

Elektrik dışında çimento, demir-çelik, petrokimyasallar gibi sektörlerde emisyonların yavaş düşmesinin bir başka sebebi ise bu ürünlerin sebep olduğu proses emisyonlarını düşürecek teknolojilerin yavaş gelişiyor olması. Faure vd. (2022)'ye göre bahsedilen sektörlerde proses emisyonları 2013'ten bu yana sabit seyretmekte.⁸

Bu teknolojilerin geliştirilmesi için ETS reformunun önemli bir parçası olarak Innovation Fund'un bütçesi 450 milyon haktan 575 milyon hakka (yani 575 milyon EUA satımından elde edilecek gelir) çıkarılmış.

Kişi başı GSYH'sı AB ortalamasının %75'inden az olan üye ülkeleri desteklemek amacıyla Modernization Fund bütçesinde açık arttırmada satılabilecek hak miktarı %2.5 arttırılmıştır.⁹

14 Temmuz 2021'de Avrupa Komisyonu, Piyasa İstikrar Rezervi'nin (Market Stability Reserve) Fit for 55 paketiyle uyumlu olarak revize edilmesini önermişti. Buna göre son reformda Covid-19 gibi dışsal şoklar sonucunda arz ve talepte oluşacak dengesizlikleri gidermek amacıyla ETS haklarının %24'ünün Piyasa İstikrar Rezervi'ne aktarılması kararlaştırıldı.

AB ülkeleri aynı zamanda belediyelerin katı atık yakma tesislerinin sebep olduğu emisyonları izleme, raporlama ve doğrulamadan sorumlu tutulacak.¹⁰

⁸ Kaynak: <https://eco-act.com/eu-ets/the-eu-ets-is-evolving-to-accelerate-the-decarbonisation-of-companies-what-is-at-stake/>

⁹ Kaynak: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221212IPR64527/climate-change-deal-on-a-more-ambitious-emissions-trading-system-ets>

¹⁰ Kaynak: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221212IPR64527/climate-change-deal-on-a-more-ambitious-emissions-trading-system-ets>