

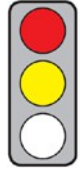
AB EMİSYON TİCARET SİSTEMİ İÇİN DEĞİŞİKLİK SEÇENEKLERİ

CEP Politika Özeti No. 2013-03, 21 Ocak 2013

ANAHTAR KONULAR

Raporun Amacı: Komisyon, AB emisyon ticaret sisteminde (ETS) "arz-talep dengesizliği" olarak algıladığı durumu yapısal ve sürdürülebilir bir şekilde ortadan kaldırmak için "seçenekler" önermektedir.

Etkilenen taraflar: Başta enerji tedarikçileri, sanayi şirketleri ve havayolları olmak üzere tüm ekonomi.



Artıları: Daha fazla karbon salan sektörün ETS'ye dahil edilmesi, verimliliği artırıcı etkisini güçlendirmektedir.

Karşıt görüş: (1) Tahsisatların fiyatındaki düşüş, ETS'de herhangi bir yapısal değişikliği haklı çıkarmaz.

(2) Uluslararası bir anlaşma olmaksızın azaltım hedefinin yükseltilmesi iklim politikası açısından herhangi bir fayda sağlamamaktadır.

(3) Yasal fiyat ve miktar düzenlemeleri ETS piyasa sürecine büyük ölçüde müdahale etmektedir ve bu nedenle kategorik olarak reddedilmelidir.

İÇERİK

Başlık

14 Kasım tarihli COM(2012) 652 sayılı Rapor: Avrupa karbon piyasasının 2012 yılındaki durumu

Kısa Özet

► Arka plan: AB emisyon ticareti sistemi

- AB emisyon ticareti sistemi (ETS) çerçevesinde, belirli sektörlerdeki şirketler ancak ilgili emisyon izinlerine sahip olmaları halinde sera gazı emisyonu yay(Madde 12 (2a) ve (3) ETS Direktifi 2003/87/EC; s. [CEP-Dossier](#), s. 12 ve sqqq). Bu durum şu şekilde uygulanmıştır
- 2005 yılından bu yana belirli sabit tesislere (örneğin elektrik ve ısı temini, metal üretimi ve işlenmesi, kağıt üretimi ve kimya endüstrisi için) ve
- 2012'den beri hava trafiğine.
- 2013 yılından itibaren, sabit tesisler için emisyon tahsisatları, bedelsiz tahsis edilmedikleri sürece açık artırmaya çıkarılacaktır (Md. 3d (1-3) ve Md. 10 (1) ETS Direktifi). Hava trafiği için emisyon tahsisatları 2012'den beri açık artırmaya çıkarılmaktadır.
- Emisyon tahsisatlarının açık artırma usulü ve zaman çizelgesi Komisyon'un Açık Artırma Yönetmeliği'nde (No. 1031/2010, s. [CEP Policy Brief](#)) belirtilmiştir.
- AB, sera gazı emisyonlarını 2020 yılına kadar 1990 seviyelerine kıyasla %20 oranında azaltmayı taahhüt etmiştir (2009/29/EC sayılı Direktif Madde 28 (1)). Bu amaçla, 2013 yılından itibaren AB çapındaki toplam emisyon tahsisatı hacmi, 2008-2012 dönemindeki ortalama yıllık toplam miktara kıyasla yıllık %1,74 oranında azaltılacaktır ("doğrusal azaltma faktörü", 2009/29/EC sayılı Direktif Md. 9).
- İşletmeciler, emisyon tahsisatları yerine Kyoto Protokolü uyarınca emisyon azaltım tedbirleriyle bağlantılı olarak edinilen uluslararası emisyon kredilerini de kullanabilirler (Madde 11a ve 11b ETS Direktifi).

► Sorunlar ve hedefler

- Son yıllardaki zayıf ekonomik gelişme nedeniyle, emisyon tahsisatlarına olan talep başlangıçta beklenenden çok daha düşüktür.
- 2008-2011 yılları arasında, yaklaşık 8,7 milyar ton CO₂ için emisyon tahsisatları ve uluslararası emisyon kredileri, yaklaşık 7,8 milyar tonluk fiili emisyonlarla karşılaşmış ve bu da gelecekte operatörler tarafından da kullanılacak 955 milyon ton CO₂luk bir emisyon tahsisatı "fazlası" yaratmıştır. Bu fazlalık şunlardan oluşmaktadır
- fazla emisyon tahsisatları için 406 milyon ton CO₂ ve
- uluslararası emisyon kredisi fazlası 549 milyon ton CO₂ için.
- Tahsisat arzı "kısa vadede" artacak (s. 5) ve uluslararası emisyon kredileri "muhtemelen daha da artacaktır" (s. 5).
- Emisyon tahsisatlarına yönelik düşük talep ve artan arz, "fiyatlarda belirgin bir düşüşe" yol açmıştır (s. 5).

- Komisyon, ETS Direktifinde (2003/87/EC) değişiklik yapılmasına ilişkin bir öneri kararı ve Açık Artırma Yönetmeliğinde (No. 1031/2010) [CEP Policy Brief](#) bir değişiklik taslağı sunmuştur (s. . Amacı, 900 milyon emisyon tahsisatının açık artırma yoluyla satılması için takvimi değiştirmektir.
 - şimdilik 2013-2015 yılları arasında açık artırmaya çıkarılmamakta ("geri yükleme"), bunun yerine
 - 2018-2020 yılları arasında açık artırma için eklendi.
- Ancak, ihalelerin zamanlamasının değiştirilmesi emisyon tahsisatlarındaki fazlalığı kalıcı olarak ortadan kaldırmamaktadır.
- Bu raporda Komisyon, var olduğunu düşündüğü ve giderek büyüyen yapısal "arz-talep dengesizliği" ile sürdürülebilir bir şekilde "mücadele etmek" için "seçenekler" sunmaktadır (s. 7).
- Bu seçenekleri tüm paydaşlarla görüşmek ve incelemek istemektedir.
- ▶ **Seçenek a ile birlikte seçenek b veya seçenek c: azaltım hedefinin artırılması**
 - 2020 için karbon azaltma hedefi 1990 yılına kıyasla %20'den %30'a çıkarılmıştır (seçenek a).
 - Bu şu şekilde sağlanacaktır
 - 2013-2020 döneminde emisyon tahsisatlarının kalıcı olarak emekliye ayrılması, böylece maliyetsiz tahsisat miktarına ve mevcut tahsisat stoklarına dokunulmaması (b seçeneği) veya
 - Halihazırda %1,74 olarak belirlenen yıllık doğrusal faktörün 2020'den sonra da geçerli olacak bir değere çekilmesi suretiyle %30'luk daha katı azaltım hedefine uygun olarak (c seçeneği).
- ▶ **Seçenek d: AB ETS'nin kapsamının diğer sektörlerle genişletilmesi**

ETS, yakıt tüketimini ve/veya başka sektörlerin diğer karbon emisyonlarını da kapsayacak şekilde genişletilecektir (s. 8 ve sqq.).
- ▶ **Seçenek e: Avrupalı salımcıların uluslararası kredilere erişiminin sınırlandırılması**
 - 2021 yılından itibaren uluslararası emisyon kredilerine erişim ya engellenecek ya da sınırlandırılacaktır. Uluslararası kredilere esnek erişim ancak "güçlü ve sürekli" bir fiyat artışı olması halinde mümkün olabilir (s. 9).
 - Çünkü Komisyon'a göre, uluslararası emisyon kredilerinin azami miktarı "oldukça cömert olmuştur ve fazlanın oluşmasında önemli bir itici güçtür" (s. 9).
- ▶ **Seçenek f: Fiyat veya miktar düzenlemesi**

Karbon ödeneği fiyatı "sabit bir dönem" için düzenlenir. Bu şu yolla mümkündür:

 - bir emisyon tahsisatı fiyat tabanının getirilmesi veya
 - emisyon tahsisatlarından oluşan bir "fiyat yönetimi rezervi" oluşturulması. Bunlar şu şekilde olacaktır
 - fiyatın belirli bir seviyenin altına düşmesi halinde rezervde biriktirilir ve böylece "piyasanın düzenli işleyişini etkiler" (s. 10);
 - fiyatın belirli bir seviyeyi aşması halinde rezervden serbest bırakılır; veya
 - Rezervin büyüklüğü "belirli bir büyüklüğü" aşarsa kalıcı olarak emekliye ayrılır.

Komisyon Tarafından Yapılan İştirak Açıklaması

Komisyon, yetki ikamesi konusuna değinmemektedir.

Politika Bağlamı

AB emisyon ticaret sistemi (ETS Direktifi 2003/87/EC), 2009 iklim paketinde yapılan değişiklikler nedeniyle 2013 yılından itibaren önem kazanacaktır (Direktif 2009/29/EC, [CEP-Dossier](#), s. s. 11 ve sqq, Bugüne kadar her Üye Devlet mevcut izinler için kendi ulusal tavanını belirlerken, 2013 yılından itibaren AB çapında yıllık toplam miktar ("EU-Cap"; 2013: ton CO₂ eşdeğeri başına 1.926.876.368 izin) yayınlanacak ve bu miktar 2020 yılına kadar 2005 yılına kıyasla kademeli olarak %21 oranında azaltılacaktır [Madde 9 ETS Direktifi; Komisyon Kararı C(2010) 4658]. Bu nedenle, üçüncü ticaret döneminden (2013-2020) itibaren, ilk iki ETS ticaret döneminde (2005-2007 ve 2008-2012) Üye Devletler tarafından "ulusal tahsisat planlarının" (NAP) bir parçası olarak bireysel olarak yürütülen emisyon tahsisatlarının tahsisi, AB genelinde tutarlı bir şekilde düzenlenecektir. Maliyetsiz tahsisat sistemi kademeli olarak açık artırmaya dönüştürülecek, böylece 2013 itibarıyla en az %50 ve 2027 itibarıyla neredeyse tüm tahsisatlar açık artırmaya çıkarılacaktır. Bir istisna olarak, "karbon kaçışı" (maliyet nedenleriyle AB üyesi olmayan ülkelere taşınma) konusunda "önemli bir risk" bulunan enerji yoğun sektörler de 2013'ten sonra maliyetsiz emisyon tahsisatı alacaktır (Madde 10a (12)).

Siyasi Süreci Etkilemek için Seçenekler

Lider Genel Müdürlük:

İklim Koruma Genel Müdürlüğü

DEĞERLENDİRME

Ekonomik Etki Değerlendirmesi

Ordoliberal Değerlendirme

ETS ile AB, sera gazı emisyonlarını azaltmak için etkili bir araç seçmiştir. Genel bir ekonomik azaltım hedefi tanımlamakta ancak azaltımın en düşük maliyetle nerede mümkün olduğunu bulmayı piyasa aktörlerine bırakmaktadır.

Şu anda politikacıların beklediğinden daha düşük olan ve istedikleri fiyatla uyuşmayan **taahhüt fiyatı, ETS'de herhangi bir yapısal değişikliği haklı çıkarmaz**. Düşük fiyatlar sadece iklim dostu teknolojilere yatırım yapmak için düşük teşvikler yaratır. Ancak bu durum, iklim politikası açısından ETS'nin sağlam olduğu ve sağlam kalmaya devam ettiği gerçeğini değiştirmemektedir: ETS, siyasi olarak belirlenen azaltım hedefine ulaşılmasını sağlamaktadır. **Fiyatlardaki düşüş piyasadaki bir işlev bozukluğundan değil, emisyonlardaki düşüşten kaynaklanmaktadır**.

Bu da, Komisyon'un kendisinin de kabul ettiği gibi, bir yandan son yıllardaki zayıf ekonomik gelişmenin, diğer yandan da yenilenebilir enerjilerin siyasi olarak zorlanan gelişiminin ve enerji verimliliğindeki artışın bir sonucudur [Sera gazı emisyonlarının %20'den fazla azaltılmasına ilişkin Tebliğ COM(2010) 265, s. [CEP Politika Özeti](#); Enerji Verimliliği Direktifi teklifine ilişkin Etki Değerlendirmesi SEC(2011) 779 COM(2011) 370, s. 29 ve sqq., 75 ve sqq.; s. [CEP Analizi](#)]. Bu önlemleri alırken hükümetler temel olarak karbon emisyonlarının nasıl önleneceğine karar vermiş ve böylece emisyon ticaretinin kontrol işlevinin büyük bir kısmını ellerinden almıştır. Komisyon yıllardır enerji verimliliğini ve yenilenebilir enerjilerin geliştirilmesini siyasi olarak zorladığı için, şimdi emisyon tahsisatları üzerinde ortaya çıkan fiyat düşürücü etkiyi olumsuz olarak değerlendiremez. Ayrıca Komisyon, emisyon fiyatlarındaki düşüşün, yenilenebilir enerjilerin ve enerji verimliliği önlemlerinin verimsiz bir şekilde sübvansede edilmesi nedeniyle ortaya çıkan önemli ek maliyetlerden kaynaklandığı gerçeğini göz ardı etmektedir.

Karbon azaltma hedefinin 2020'den itibaren %30'a çıkarılması, ilgili sektörlerdeki yatırım kararları için gerekli olan planlama güvenliğini ortadan kaldırmaktadır. Bunun yerine AB, 2030 yılı için küresel çevreyi de dikkate alan bir iklim koruma hedefi belirlemelidir. Zira **uluslararası bir anlaşma olmaksızın** sera gazı emisyonlarının azaltılmasına yönelik tek taraflı katı bir taahhüt, **iklim politikası açısından herhangi bir fayda sağlayamaz**. Bir yandan karbon kaçağı beklenebilir; diğer yandan AB'de kullanılmayan fosil yakıtların önemli bir kısmı küresel olarak tasarruf edilmemekte, başka yerlerde yakılmaktadır. AB'de fosil yakıtlara olan talebin düşmesi, fosil yakıtların dünya piyasasındaki fiyatının düşmesine neden olur ve bu da dünyanın diğer bölgelerinde talebin artmasına yol açar.

Taban fiyat veya fiyat yönetim rezervi gibi **yasal fiyat ve miktar düzenlemeleri ETS'nin piyasa temelli karakterini zayıflatır**, işlevselliğini tehlikeye **atar ve bu nedenle kategorik olarak reddedilmelidir**. Çünkü emisyon tahsisatlarının fiyatı, Komisyon'un da kabul ettiği gibi, "piyasa arz ve talebinin karşılıklı ödemesinin sonucu olmaktan ziyade, öncelikle idari ve siyasi kararların bir ürünü haline gelecektir (...)" (s. 10). Bununla birlikte, her şeyin fiyatlandırılması siyasi hüsnükuruntuların bir sonucu olmamalı, gerçek talep davranışıyla bağlantılı olarak tahsisat sayısına ilişkin siyasi kararlara dayanmalıdır.

Verimlilik ve Bireysel Seçim Özgürlüğü Üzerindeki Etkisi

Daha fazla - ideal olarak tüm - **karbon emisyonu yapan sektörlerin ETS'ye dahil** edilmesi ve eş zamanlı olarak tahsisat sayısının artırılması, **verimliliği artırıcı etkisini güçlendirir**. Bir ekonominin ne kadar çok sektörü ETS'ye dahil edilirse, en ucuz önleme potansiyellerini gerçekleştirme olanaklarını keşfetme kapsamı da o kadar geniş olur. Özellikle fosil yakıt kullanan sektörlerin dahil edilmesi verimlilikte önemli bir artışa yol açar. Ayrıca bu durum, karbon emisyonlarının azaltılmasını sağlamayan otomobiller için karbon limitleri [COM(2012) 393; s. [CEP Policy Brief](#)] gibi mevcut düzenlemeleri de geçersiz kılacaktır. Fosil yakıt kullanımının dahil edilmesine yönelik uygulanabilir bir yaklaşım, ilk ticaret düzeyinde, yani rafineriler ve fosil yakıt ithalatçıları düzeyinde işleyen "yukarı akış emisyon ticaretidir" (bkz. [CEP-Dosyası](#), s. 20).

Uluslararası emisyon tahsisatlarına erişimin sınırlandırılması, gelecekteki anlaşmaların güvenilirliğini ve dolayısıyla iklim politikasının bir bütün olarak kabulünü zayıflatır. Her şeyden önce, emisyonların nasıl tasarruf edildiği iklim politikası için önemsizdir.

Büyüme ve İstihdam Üzerindeki Etkisi

Emisyon izinleri için daha yüksek fiyatlar Avrupa'da üretimi daha pahalı hale getirmekte ve büyüme ve istihdam üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olmaktadır.

AB için azaltım hedefinin tek taraflı olarak yükseltilmesi de büyüme ve istihdam üzerinde olumsuz bir etkiye sahiptir, çünkü şirketler iklim politikası açısından herhangi bir fayda elde etmeden daha ucuz iklim politikasına sahip ülkelere taşınmaktadır.

ETS'ye daha fazla sektörün dahil edilmesiyle, çifte yükten kaçınmak için bu sektörlerdeki mevcut vergilerin azaltılması veya kaldırılması gerekecektir ki bu da büyüme ve istihdam üzerinde olumsuz bir etki yaratacaktır.

Bir İş Yeri Olarak Avrupa Üzerindeki Etkisi

Emisyon izinleri için daha yüksek fiyatlar Avrupa'daki üretimi daha pahalı hale getirmekte ve bir iş yeri olarak Avrupa üzerinde olumsuz bir etki yaratmaktadır.

Yasal Değerlendirme

Yetkinlik

Sorunsuz. AB, iklimi korumak için çevre politikası tedbirleri alabilir (Md. 192). **İkincilik**

Sorunsuz.

Orantılılık Şu anda
değerlendirilebilir
değildir.

AB Hukuku ile Uyumluluk Sorunsuz.

Alman Hukuku ile Uyumluluk Sorunsuz.

Sonuç

Tahsisat fiyatlarındaki düşüş, ETS'de herhangi bir yapısal değişikliği haklı çıkarmaz, çünkü bu düşüş piyasadaki bir işlev bozukluğundan kaynaklanmamaktadır. Karbon azaltım hedefinin uluslararası bir anlaşma olmaksızın %30'a yükseltilmesi iklim politikası açısından herhangi bir fayda sağlamaz, çünkü bu sadece karbon kaçağına yol açar. Yasal fiyat ve miktar düzenlemeleri ETS'nin piyasa temelli karakterini zayıflatmaktadır ve bu nedenle kategorik olarak reddedilmelidir. Daha fazla karbon salan sektörlerin ETS'ye dahil edilmesi, verimliliği artırıcı etkisini güçlendirir.