



SINIRDA KARBON DÜZENLEMESİ MEKANİZMASI'NDA NE GİBİ DEĞİŞİKLİKLER OLDU?

DEĞERLENDİRME NOTU

22 Haziran 2022'de, Avrupa Parlamentosu (AP) karbon mevzuatı paketini onayladı². Bu mevzuat paketi, Avrupa Birliği Emisyon Ticaret Sistemi (AB ETS), Sınırdaki Karbon Düzenlemesi Mekanizması (SKDM) (*Carbon Border Adjustment Mechanism-CBAM*) ve Sosyal İklim Fonu (*Social Climate Fund*) ile ilgili bir dizi yeni düzenlemeleri içermektedir. AB yasama sürecinde bir sonraki aşama, Avrupa Parlamentosu'nun AB Konseyi, yani AB üye devletleri temsilcileri ile bu paketin müzakere edilmesi olacaktır³.

AB, Aralık 2019'da açıkladığı Avrupa Yeşil Mutabakatı'yla (AYM)⁴ iklim kriziyle mücadele yolunda somut bir adım atmıştır. En geniş tabiriyle AYM, AB'nin 2050 yılında iklim-nötr ilk kıta olma hedefi için oluşturduğu bir yol haritasıdır. 30 Haziran 2021'de ise, 2050 net sıfır sera gazı emisyonu hedefini bağlayıcı hale getiren Avrupa İklim Yasası⁵ kabul edilmiştir. AB, uzun dönemli net sıfır hedefinin yanı sıra, 2030 yılı için ara hedefini belirleyen 55'e Uyum Paketi'ni (*Fit for 55*)⁶ de 14 Temmuz 2021'de açıklamıştır. Buna göre AB, 2030 yılına kadar net sera gazı emisyonunda (1990 seviyesine kıyasla) en az yüzde 55 oranında azaltımı hedeflemektedir. Bütün sektörlerle ilgili AB mevzuatını yeniden gözden geçirmeye yönelik politika önerilerinin yer aldığı 55'e Uyum Paketi'nde, AB dışındaki ülkeleri de etkileyecek olması sebebiyle **SKDM**⁷ daha

¹ <https://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1441/Selin+Ozokcu>

² Avrupa Parlamentosu, (2022), "Revision of the EU Emissions Trading System", https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0246_EN.html

³ Ernst & Young, (2022), "European Parliament adopts carbon legislation package, final negotiations with EU Member State representatives expected soon", https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/european-parliament-adopts-carbon-legislation-package-final-negotiations-with-eu-member-state-representatives-expected-soon#:~:text=On%2022%20June%202022%2C%20the,and%20the%20Social%20Climate%20Fund

⁴ Avrupa Komisyonu, (2019), "The European Green Deal", https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF

⁵ Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi, (2021), "European Climate Law", Official Journal of the European Union, L 243/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119&from=EN>

⁶ AB Konseyi, (2021), "Fit for 55", <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

⁷ Avrupa Komisyonu, (2021), "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism", https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a95a4441-e558-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazarına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

çok dikkat çekmektedir.

“Kirleten öder” (*polluter pays*⁸) prensibine dayanan SKDM, karbon yoğun üretim yapan sektörlerde AB'ye ürünlerini ihraç eden işletmelerin bir tür karbon sertifikası beyan etmelerini zorunlu kılacaktır. Başka bir deyişle üçüncü ülkelerden AB'ye ithal edilen ürünlerle AB içerisinde üretilen ürünler, AB ETS'de oluşan aynı karbon fiyatlandırmasına tâbi tutulacaktır. Bu bağlamda ithal edilen ürünler için AB ETS'nin bir nevi tamamlayıcı olan SKDM ile karbon yoğun sektörlerdeki üretimin daha az azimli (veya gevşek) iklim politikalarına sahip ülkelere taşınmasıyla oluşabilecek karbon kaçağı riskinin azaltılması amaçlanmaktadır. Böylelikle karbon yoğun üretimden kaynaklı emisyonun Avrupa dışına çıkması önlenecek ve başta AB olmak üzere küresel iklim çabaları da zarar görmeyecektir. Öte yandan, AB içinde ekonomik rekabetçiliğin korunması da hedeflenmektedir. **AB Konseyi, SKDM'nin çimento, elektrik, gübre, demir & çelik ve alüminyum sektörlerini kapsayacak şekilde 1 Ocak 2026 yılı itibariyle tamamen uygulamaya alınmasına yönelik genel çerçeve üzerinde 15 Mart 2022'de anlaşmaya varmıştır**⁹. AB Konseyi'nin yaptığı açıklamaya göre, Avrupa Komisyonu'nun sunduğu taslak öneriden bazı farklılaşmaların olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin Konsey, taslak öneriden farklı olarak, SKDM yönetişimini AB düzeyinde merkezileştirmeyi tercih etmiştir. Ayrıca bu açıklamada, SKDM'nin AB ETS ile paralel bir şekilde çalışacak şekilde tasarlandığı vurgusu yapılarak, AB ETS ücretsiz tahsisat¹⁰ dağıtımının aşamalı olarak kaldırılması konusuna da dikkat çekilmektedir.

Mayıs 2022'de SKDM ile birlikte AB ETS'nin de daha iddialı bir şekilde güncellenmesi için AB Çevre, Halk Sağlığı ve Gıda Güvenliği Komitesi (*the Committee on Environment, Public Health and Food Safety - ENVI Committee*) birtakım öneriler sunmuştur^{11, 12}. Bu önerilerden öne çıkan temel politikalar aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- SKDM kapsamının organik kimyasallar, polimerler, hidrojen ve amonyak ile imalatta kullanılan elektrikten kaynaklanan sera gazı emisyonu gibi dolaylı emisyonları içerecek şekilde genişletilmesi,
- SKDM takviminin öne alınması ve AB ETS'deki ücretsiz tahsisatların 2030 yılına kadar sona erdirilmesi,
- Daha şeffaf ve verimli olabilmek amacıyla merkezi bir AB SKDM otoritesinin kurulması,
- SKDM sertifikalarının satışından elde edilen gelirlerin AB bütçesine aktarılması ve böylece AB'nin bu gelirlerin finansal eşdeğeri kadar finansal desteği en az gelişmiş ülkelerin

⁸ Avrupa Parlamentosu, (2021), “Draft Opinion on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism”,

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/INTA-PA-699250_EN.pdf

⁹ AB Konseyi, (2022), “Draft regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism - General approach”, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7226-2022-INIT/en/pdf>

¹⁰ Ücretsiz tahsisat (*free allowances*): AB ETS'de, karbon kaçağını önlemek amacıyla, karbon yoğun üretim yapan işletmelere ücretsiz dağıtılan bir nevi kirlenme hakkı olarak tanımlanabilir. Karbon kaçağı riskini önleyecek SKDM'nin tamamen uygulamaya geçmesiyle, ücretsiz tahsisat da aşamalı olarak ortadan kalkacaktır. AB Komisyonu, 2035 yılı itibariyle ücretsiz tahsisat dağıtımından tamamen çıkmayı önermiştir. Detaylı bilgi için: https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation_en

¹¹ Avrupa Parlamentosu, (2022), “CBAM: MEPs push for higher ambition in new carbon leakage instrument”, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220516IPR29647/cbam-meps-push-for-higher-ambition-in-new-carbon-leakage-instrument>

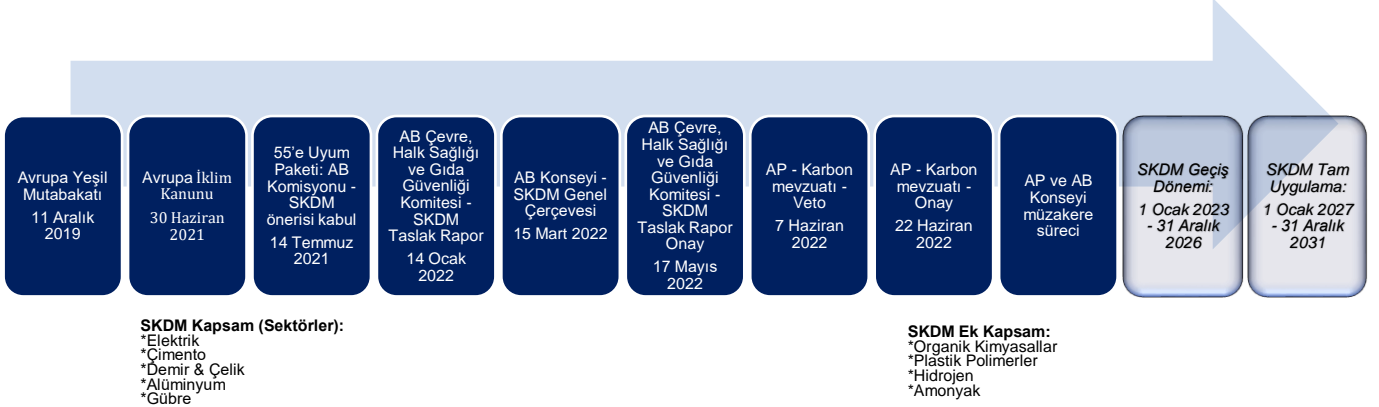
¹² Avrupa Parlamentosu, (2022), “report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism”,

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0160_EN.html#title10

imalat sanayilerinin karbonsuzlaşması için finansman olarak aktarması,

Bahse konu önerilerin yer aldığı mevzuat paketi, 7 Haziran 2022 tarihinde Avrupa Parlamentosu tarafından reddedilmiş ve AB ETS Direktifinin yeniden gözden geçirilmesi için Komite'ye geri gönderilmiştir^{13,14}. 22 Haziran 2022 tarihinde ise Avrupa Parlamentosu, bu revizyon paketini birkaç değişiklikle birlikte onaylamıştır. AB SKDM süreci aşağıdaki Şekil 1'de özetlenmektedir.

Şekil 1: AB SKDM Zaman Çizelgesi



Kaynak: Avrupa Parlamentosu, 2022, TEPAV Görselleştirmeleri

Onaylanan revizyon paketine göre, Avrupa Parlamentosu, daha önce yayımlanan SKDM mevzuat taslaklarında aşağıdaki değişiklikleri öngörmektedir¹⁵:

• Kapsam genişletme: **SKDM için önerilen kapsam organik kimyasallar, plastik polimerler, hidrojen ve amonyak içerecek şekilde genişletecektir.**

• Dolaylı emisyonlar: **SKDM hesaplamaları, üretimde kullanılan elektrik kaynaklı gibi dolaylı emisyonları da içerecektir.**

• Geçiş dönemi ve tam uygulama: **AB'ye SKDM kapsamındaki ürünlerin ithalatı yapan işletmelerin raporlama yapması gereken geçiş dönemi 2023'te başlayacak ve 2026 yılının sonuna kadar sürecektir. Başka bir deyişle SKDM'nin tam uygulamaya geçişi, 1 Ocak 2027'de başlayacak olup 2032'ye kadar aşamalı olarak gerçekleştirilecektir.** Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) uyumluluğunu sağlayabilmek amacıyla ve AB ETS kapsamında AB işletmelerine sağlanan ücretsiz tahsisatların aşamalı olarak kaldırılmasını (2032 yılı) yansıtacak şekilde tam uygulama dönemi başlayacaktır.

• Merkezi AB SKDM otoritesi: 27 ayrı yetkili otorite yerine merkezi bir AB SKDM otoritesi kurulacaktır.

• En az gelişmiş ülkelere finansman desteği: AB Çevre, Halk Sağlığı ve Gıda Güvenliği

¹³ Carbon Market Watch, (2022), "EU Parliament sends carbon market review back to the drawing board" <https://carbonmarketwatch.org/2022/06/08/eu-parliament-sends-carbon-market-review-back-to-the-drawing-board/>

¹⁴ Avrupa Parlamentosu, (2022), "Fit for 55: Environment Committee to work on way forward on carbon-pricing laws", <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220603IPR32130/fit-for-55-environment-committee-to-work-on-way-forward-on-carbon-pricing-laws>

¹⁵ Deloitte, (2022), "CBAM adopted by EU Parliament", <https://www2.deloitte.com/nl/nl/pages/tax/articles/cbam-adopted-by-eu-parliament.html>

Komitesi önerisinde de yer aldığı gibi, **SKDM sertifikalarının satışından elde edilen gelirler AB bütçesine aktarılacaktır**. En az bu gelirlerin finansal eşdeğeri kadar finansal destek de en az gelişmiş ülkelerin imalat sanayilerinin karbonsuzlaşması için finansman olarak AB tarafından aktarılacaktır.

Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen bu yeni düzenlemelerle birlikte AB'nin iklim değişikliğiyle mücadele konusunda aldığı tutum eleştirilmektedir. Örneğin, AB'nin AB ETS'de yer alan karbon yoğun sektörler Komite'de kabul edilenden daha fazla ücretsiz tahsisat sağlayacak olması, AB ETS emisyonları Komite'nin yüzde 68 azaltım oranı önerisi yerine, yüzde 64 azaltım gibi daha düşük bir oran doğrultusunda karar alınması gibi nedenler bu eleştirilerde öne çıkmaktadır^{16,17}.

Türkiye Ne Durumda?

Paris Anlaşması'nı imzalayarak 2053'ü net sıfır yılı olarak belirleyen Türkiye, iklim kriziyle mücadele yolunda kritik bir adım atmıştır. Türkiye, SKDM'nin de yarattığı itici güçle ve AB pazarında rekabetçiliğini koruyabilmek amacıyla ulusal bir ETS kurma hazırlıkları içerisinde. Türkiye İklim Şûrası sonuç bildirgesinde¹⁸ de belirtildiği üzere ETS'nin uygulamaya alınmasına yönelik çalışmaların 2024 yılında tamamlanması ve aynı yıl ETS pilot uygulamasının başlaması öngörülmektedir. Türkiye ETS tasarımı, AB ETS kapsamında tartışılan ve tartışılmaya da devam edilecek olan ücretsiz tahsisat dağıtım konusunun, Türkiye'nin 2053 net sıfır hedefine ulaşmasında kritik önemde olduğu son derece açıktır. Bununla birlikte, Dünya Bankası Ülke İklim ve Kalkınma Raporu'nda¹⁹, SKDM'nin AB pazarında yüksek ticaret yapan emisyon yoğun endüstriler üzerinde ciddi etkileri olacağını vurgulamaktadır. TEPAV'ın Mayıs 2022'de yayımlanan araştırması²⁰ ise, Türkiye'de çimento, demir & çelik ve alüminyum sektörlerindeki firmaların yeşil dönüşüm sürecine yaklaşımlarının sektörler göre farklılık göstermekte olup, SKDM hakkındaki bilgilerinin de oldukça sınırlı olduğunu ortaya koymuştur. Bu nedenle, AB iklim gündemini gerek ülkemizdeki ETS tasarımı aşamasında, gerekse uygulama ve raporlama sürecinde yakından takip etmek, kamu ve özel sektör farkındalığını artırarak tartışmalara dâhil olmak, gerekli mevzuat değişikliklerini ve bu değişikliklerin sektörler etkisini detaylı olarak analiz etmek gerekmektedir.

¹⁶ WWF, (2022), "Second chance thrown away! European Parliament fails at delivering ambitious ETS reform", <https://www.wwf.eu/?uNewsID=6898891>

¹⁷ Carbon Market Watch, (2022), "Carbon copy: MEPs vote for Emissions Trading System reforms they rejected two weeks ago", <https://carbonmarketwatch.org/2022/06/22/carbon-copy-meps-vote-for-emissions-trading-system-reforms-they-rejected-two-weeks-ago/>

¹⁸ Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, (2022), "İklim Şûrası 2022 Komisyon Tavsiye Kararları", <https://iklimsurasi.gov.tr/public/images/sonucbildirgesi.pdf>

¹⁹ Dünya Bankası, (2022), "Türkiye - Country Climate and Development Report", <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37521/T%c3%bc3%bcrkiye%20CCDR%20Full%20Report.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

²⁰ TEPAV, (2022), "Türk Firmaları Yeşil Dönüşüme Ne Kadar Hazır? Sınırdaki Karbon Düzenlemesi kapsamındaki sektörlerin Yeşil Mutabakat'a hazırlık görünüşleri", https://www.tepav.org.tr/upload/files/1653382580-7.Turk_Firmalari_Yesil_Donusume_Ne_Kadar_Hazir.pdf