

Karbon Müzakerelerinde yeni açılımlar “Sektörel Yaklaşımlar”

Giriş:

Bilindiği üzere küresel ısınmaya yol açan iklim değişikliği ile mücadele kapsamında dünya ülkeleri arasında adil ve sürdürülebilir bir uzlaşma sağlanması amacıyla yürütülen çalışmalar bugün itibariyle ekonomik, politik ve sosyal boyutlarıyla çok yönlü olarak devam etmektedir.

Bu bağlamda ülkemizi de yakından ilgilendiren, gerek Avrupa Birliği (AB) gerekse de Birleşmiş Milletler (BM) seviyesinde ele alınan konuların başında, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin Kyoto sonrası (2012 sonrası) dönem için geçerli olacak protokol hazırlıkları gelmektedir.

Bali Eylem planında da belirtildiği üzere, sektörel yaklaşımların gelişmekte olan ülkelerde enerji ve enerji yoğun sektörlerde seragazi emisyonlarının azaltılması için önemli bir teşvik aracı olacağı yönünde bir beklenti vardır. Şöyle ki, sistem hem emisyonların azaltılmasını teşvik edecek hem de gelişmiş ülkelere teknoloji ve finansman akışını sağlayacaktır.

Bu makale içerisinde, sektörel yaklaşıma neden ihtiyaç duyulduğu, türleri, hangi sektörleri etkileyebileceği ve Türkiye olarak neler yapmamız gerektiği gibi konulara açıklık getirmeye çalışacağız.

Sektörel yaklaşım türleri:

- 1. Ülkeler arası Sektörel Yaklaşım:** Global ölçekte ve sektörel bazda benzer standartlar kullanılarak veya sektör içerisinde yer alan tesisler arasında kıyaslamalar (benchmarking) yaparak uluslararası geçerli bir çerçeve oluşturmak
- 2. Sektörel Karbon Finans Yaklaşımı:** Bir ülkedeki belirli bir sektörün tamamı için karbon finansının sağlanması (bugünkü proje bazlı olarak yürütülen temiz kalkınma mekanizmaları (CDM) yerine geçmek üzere sektörel bazlı mekanizmaların getirilmesi)
- 3. Sektörel Tümevarım Yaklaşımı:** Sadece gelişmekte olan ülkeler için geçerli olmak üzere, toplam seragazi miktarı veya farklı performans kriterleri bazında sektörler için hedefler belirlemek

Yukarıda bahsedilen tüm yaklaşımlar çerçevesinde eğer bir ülke sektörel hedeflerine varıyorsa, hedefin altında kalan miktarı uluslararası karbon piyasalarında satabilecektir (örneğin sektörel hedefi 100 birim olan bir ülke, toplam emisyon miktarını yıl sonunda 96 olarak hesaplıyorsa, kalan 4 birim krediyi karbon pazarında uygun alıcılara pazarlayabilecektir).

Doğal olarak, yukarıda belirtilen yaklaşımlar özellikle gelişmekte olan ülkeler arasında ciddi şüphelerle karşılanmıştır. Gelişmekte olan ülkeler, sektörel yaklaşımların gelişmiş ülkelerin almaları gereken yükü hafifletmek için ortaya attıkları ve cazip kılmak için bir miktar süsledikleri bir “truva atı” olarak görmüşlerdir. Öyle ki, gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ayrımı yapmadan global bazda ortaya konacak olan “ülkeler arası sektörel yaklaşımlar” gelişmekte olan ülkeler arasında hemen olumsuz bir tepki ile karşılanmıştır. Ancak diğer yaklaşımlar, teşvikler ve sektörler için kaybetme riski olmayan hedefler getirdiği için, en azından bazı gelişmekte olan ülkeler açısından, tartışılmaya başlanmıştır. Unutulmamalıdır ki, iklim değişikliğine neden olan küresel ısınma sadece gelişmiş ülkeleri değil bir çok gelişmekte olan ülke için hayati önemde ve ivedilikle çözüm bulunması gerekli olan bir çevre sorunudur. Bu sebeple ülkemizde dahil olmak üzere tüm gelişmekte olan ülkeler çözüm için çeşitli tedbirlerin alınmasını, ancak bu tedbirlerin kendi ekonomik kayıplarını asgari seviyede tutacak şekilde belirlenmesi yönünde konuyu tartışmaktadır.

“Sektörel yaklaşımlar hala masadadır ve bu yaklaşımlar tüm proses için anahtar rolü oynayacaktır” BM İklim Masası Şefi Yvo de Boer, 2009.

Aslında sektörel yaklaşımlar, içerisinde çeşitli fırsat ve tehditleri barındırmaktadır. Konunun ülkemizi de doğrudan ilgilendiren yönleri bulunmaktadır. Konu ile ilgili bazı önemli başlıklar şunlardır:

- ✓ Bilindiği üzere, gelişmiş ülkeler Çin, Hindistan, Brezilya gibi gelişmekte olan ülkelerin bugün ve özellikle önümüzdeki 10-20 yıllık dönemde global karbon emisyonlarına ciddi katkıları olduğunu/olacağını düşünüyor. 2020 yılına gelindiğinde İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi Ek-1 listesi içerisinde yer alan gelişmiş ülkeler (bu ülkeler arasında ülkemizde vardır) ile Ek-1 dışı gelişmekte olan ülkelerin toplam seragazi emisyonları içerisindeki paylarının %50-%50 olması beklenmektedir. Bu durumda, gelişmiş ülkeler sadece kendi çabaları ile küresel ısınmanın önüne geçilemeyeceğini öne sürerek gelişmekte olan ülkelerin de (aslında burada kastedilen tüm gelişmekte olan ülkeler değil, ileri gelişmekte olan ülkeler sınıfına giren ülkeler) bazı fedakarlıklar

yapmaları gerektiğini ifade ediyorlar (bir rakam verecek olursak en ileri gelişmekte olan 10 ülkenin karbon emisyonu toplamı gelişmekte olan ülkelerin tamamının karbon emisyonu toplamının %80-90'ına, tüm sektörler için ayrı ayrı geçerli olmak üzere, tekabül etmektedir).

- ✓ Gelişmiş ülkelerin bir diğer sorunu da “karbon kaçakları”dır. Özellikle gelişmiş ülke enerji yoğun sektörleri, üzerlerindeki karbon baskısının üretim maliyetlerine yansıdığını, böylelikle ürün fiyatlarının arttığını, müşterilerin daha düşük fiyatlı ürünlere yöneldiğini, nihayet bu durumun da ucuz ithal malların kendi pazarlarına akması ile sonuçlandığını öne sürerek, oluşan de-facto durumun global bazda yürütülen karbon emisyonlarını azaltma çabasını boşa çıkardığını iddia etmektedirler.
- ✓ Yukarıda belirtilen 2 farklı argümandan da görüleceği üzere, gelişmiş ülkeler, her ne şekilde olursa olsun, gelişmekte olan ülkelerin konuya aktif katılımının sağlanması ile hem küresel ısınma ile mücadelenin daha sağlıklı yürüyeceğini hem de kendi sektörleri üzerindeki “karbon kaçakları” baskısını asgariye indirmenin mümkün olacağını düşünüyorlar. Konuya gelişmekte olan ülkelerin katılmasının gelişmiş ülkeler için getireceği bir diğer avantaj da, sektörel azaltım çabalarının gelişmiş ülkelere doğru bir teknoloji transferini de (teknoloji ihracatını) mümkün kılması olacaktır.
- ✓ Konuya gelişmekte olan ülkeler açısından bakıldığında, kırmızı çizginin “emisyon kotaları” olduğu rahatlıkla görülecektir. Gelişmekte olan ülkeler, gelişmelerinin önünde sanal bir bariyer oluşturacak herhangi bir karbon kotasını kabul etmemektedirler. Diğer yandan, emisyon azaltıcı faaliyetlerinin de, çeşitli mekanizmalarla, gelişmiş ülkeler tarafından fonlanmasını arzulamakta, böylece herhangi bir taahhüt altına girmeden, proje bazlı yaklaşımlar ile çabalarının teşvik edilmesini beklemektedirler. Ancak bugün itibarıyla proje bazlı yaklaşımlar ile sadece belirli ülkelerin fonlanması sağlanabilmiş, sistemin işleyişinde tıkanıklar baş göstermiştir. Bilindiği üzere ülkemiz Kyoto Protokolü fon mekanizmalarından yararlanamamaktadır.
- ✓ Sektörel yaklaşımlar, gelişmekte olan ülkelerin bu iki temel beklentisine birtakım çözümler sunmaktadır. Örneğin, enerji ve enerji yoğun sektörler için (demir-çelik, çimento, alüminyum, cam vb.) kotaların belirlenmesi, bu kotaların altında emisyonla sebep olan tesislerin artan emisyonlarını piyasada satabilmesi, kotayı tutturamayan

tesislerin ise herhangi bir yaptırımla karşılaşmadan üretimine devam etmesi gibi (no-lose targets). Kotaların belirlenmesinde farklı yöntemlerin kullanılacağı öngörülmektedir. Bunlar arasında birim üretim için enerji tüketimi, düşük-karbon emisyonu sahip teknolojilerin kullanılması ya da her sektör için proses bazlı emisyon faktörlerinin geliştirilmesi sayılabilir. Sonuç olarak konunun bir teşvik mekanizması olarak çalışması öngörülmektedir. Böylece, gelişmekte olan ülkeler sektör içerisinde yer alan tesisler arasında bir rekabet yaratacak, daha verimli işletmeleri ödüllendirecek, bu arada sektörlerin gelişmelerine set vuracak herhangi bir sınırlama ile de karşı karşıya kalmamış olacaklardır. Ülkeler kendi özgün koşullarını da dikkate alarak hangi sektörlerin hangi esaslarla sisteme dahil olacağını kendileri belirleyeceklerdir.

- ✓ Sektörel yaklaşımlar için dizayn parametreleri arasında hedef türleri, sektör sınırları, kıyaslamaların rolü ve teşvik türleri sayılabilmektedir. Hedef türü, belirli bir sektör için teknoloji bazlı olabileceği gibi (örneğin atık ısının geri kazanılmasına yönelik yatırımlar gibi), enerji bazlı da olabilir (birim üretim başına harcanan enerji). Bu noktada, hangi hedef daha rantabl ve uygulanabilir oluyorsa sektör için bu hedef belirlenmelidir. Hedef türü belirlendikten sonra ikinci aşamada sektör sınırlarının iyi belirlenmesi gelmektedir. İyi belirlenmeyen sınırlar sektörel yaklaşımların yararlarını törpüleyecektir. Örneğin atıkların ek yakıt olarak kullanılmaları, katkılı çimento üretiminin artırılması vb. gibi aksiyonlar çimento fabrikalarında karbon azaltımında önemli katkılar sağlayabilecek öğelerdir. Ancak sektör sınırları belirlenirken sadece fırın prosesine odaklanmak ya da sadece prosesler için düşük-karbon emisyonuna sebep olacak teknoloji kullanımını önemsemek yukarıda bahsedilen diğer aksiyonların görmezden gelinmesine böylece hedefe varılmasında daha zorlu bir yol izlenmesine neden olabilir. Diğer taraftan, tüm aksiyonları içerisinde barındıran geniş çerçeveli sınırlar ise yapılan hesaplamaları karmaşık hale getirebilir. Bu noktadan hareketle, sektör sınırları maliyet unsurunu da göz ardı etmeden, mümkün olduğunca izlenebilir, kayıt edilebilir ve hesaplanabilir tüm karbon azaltıcı faaliyetleri kapsayacak şekilde belirlenmelidir. Üçüncü aşamada, belirlenen hedeflere belirlenen sınırlar içerisinde varmak için çaba gösteren tesislerin emisyonlarının hangi yöntemlerle hesaplanacağı belirlenmelidir. Burada kıyaslama yapılması için izleme ve ölçme prosedürleri ile performans çizelgeleri kullanılabilir. Kıyaslama yapabilmek için asgari şartlar arasında sağlıklı veri toplanması gelmektedir. Bu noktada rekabet sonrası endişeler veri ve bilgi toplamada bazı aksaklıklara yol açabilir. O halde sektörel yaklaşım uygulamalarının temel aşamalarından biri olan kıyaslamaların hangi verilerle

yapılacağı ve bu verilerin nasıl sağlıklı bir şekilde toplanacağı iyi belirlenmelidir. Son aşamada ise teşvik türlerinin neler olacağı ve nasıl uygulanacağı yönünde argümanlar geliştirilmelidir. Örneğin, bazı gelişmiş ülkeler geliştirmekte olan ülkelerin sektörel yaklaşım uygulamaları için fonlar ayırmayı düşünmektedirler. Diğer taraftan, fonlama işlemi Birleşmiş Milletler çatısı altında da yürütülebilir. Bir diğer opsiyon ise fonlamanın karbon piyasası içerisinde yapılmasıdır. Teşvik kapsamında düşük maliyetli ileri teknoloji transferleri ya da projelerin yerel bazda düşük vergi tarifeleri ile ödüllendirilmesi de planlanmaktadır.

Konuya ülkemiz açısından baktığımızda ise aşağıda yer alan hususları ana başlıklar halinde irdelemenin yararlı olacağını düşünüyoruz:

- ✓ Türkiye, İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi Ek-1 listesindedir. Türkiye sözleşmeye “ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluk” ilkesi altında imza atmıştır. Bu liste içerisinde gelişmiş ülkeler (Meksika ve G.Kore hariç tüm OECD ülkeleri) yer almaktadır.
- ✓ Şubat 2009 itibarıyla de TBMM Kyoto Protokolü'ne taraf olunması yönünde karar almıştır. Ülkemizin Kyoto Protokolü kapsamında herhangi bir taahhüdü olmamakla birlikte Kyoto sonrası için yapılacak müzakerelerde aktif rol almak istediği bilinmektedir. Müzakerelerde Türkiye'nin özgün konumunun hangi sınırlar dahilinde dikkate alınacağı ise henüz bilinmemektedir.
- ✓ Diğer taraftan Avrupa Birliği'nin son ilerleme raporunda çevre başlığı altında yatay mevzuat bölümünde Türkiye'nin henüz emisyon ticareti direktifini iç hukukuna aktarmadığı ve seragazi emisyon ticaret sistemini henüz kurmadığı gibi hususlar yer almaktadır. Avrupa Birliği'nin temel beklentisi, ülkemizin Birliğin iklim değişikliği programının parçası olma yolunda gerekli adımları atması yönündedir. O halde, karbon emisyonları sadece Birleşmiş Milletler seviyesinde değil Avrupa Birliği katılım müzakerelerinde de karşımıza çıkacak bir konudur.
- ✓ Türkiye'nin Ek-1 ülkesi olmasına rağmen aslında geliştirmekte olan bir ülke olarak herhangi bir karbon kotasını kabul etmesi beklenmemekle birlikte, özgün konumunu güçlü bir şekilde müzakere edebileceği bir ortamı bulmasının zor olacağı düşünülmektedir. Bugün Birleşmiş Milletler seviyesinde ülkeler kendilerine en yakın gördükleri ülkeler ile çıkar grupları oluşturmuştur. En etkin

gruplar arasında Çin'in önderlik ettiği gelişmekte olan ülkeler grubu G77\Çin, Avrupa Birliği grubu, Şemsiye Grubu (ABD, Avustralya, Japonya, Rusya vb.) ve Çevresel Bütünlük Grubu (Meksika, İsviçre, G.Kore) sayılabilir. Ülke çıkarlarının savunabilmesi için güçlü lobi grupları ile birlikte hareket edilmesi önemlidir ancak yukarıda belirtilen listeden de görüleceği üzere çıkar grupları ile Türkiye'nin ortak paydaları nelerdir, Avrupa Birliği yaklaşımlarını dışlayan diğer grup yaklaşımları nasıl benimsenebilir ve böyle bir durumda AB üyelik müzakereleri yolunda bir problem olur mu? Bunlar cevaplanması gerekli olan önemli sorulardır.

- ✓ Diğer yandan, eğer sektörel yaklaşımlar Kyoto sonrası için planlanan anlaşmanın temel taşı olursa, Türkiye olarak bu yaklaşımların sektörlerle olan etkisinin iyi analiz edilmesi gerekmektedir. Başta enerji yoğun sektörlerin ve enerji sektörünün, sektörel yaklaşımlar ile ilgili kapsamlı SWOT analizleri yapmaları, bugünden fırsat pencerelerini genişletip, tehditleri asgariye indirecek önlemleri almaları gerekmektedir. Bu manada hangi sektörler kapsam içerisinde olmalı, sektörel yaklaşımın dizayn parametreleri sektör menfaatleri göz önüne alınarak nasıl seçilmeli, teşvik türleri nasıl olmalı vb. gibi soruları enerji ve enerji yoğun sektör temsilcileri ile karar vericilerin ivedilikle bir araya gelerek cevaplamaları gerekmektedir. Burada özellikle, karar vericilerin enerji ve enerji yoğun sektörler için geçmiş dönemleri ve gelecek projeksiyonları iyi yansıtan, konunun detaylı olarak ele alındığı kapsamlı analiz çalışmalarına ihtiyacı olduğu aslında tüm paydaşların bilgisi dahilindedir. Bu sebeple, varsa daha önceleri yapılan analizlerin güncel gelişmeleri de dikkate alacak şekilde revize edilmesi ile birlikte çeşitli opsiyonların ele alınacağı müzakere sürecinde hayati bir manevra imkanı sağlanacaktır.
- ✓ Genel olarak bakıldığında Türkiye'nin bazı sektörlerinin karbon emisyonları açısından veya düşük-karbon teknolojilerinin kullanılması açısından bazı gelişmiş ülkelerden bile daha iyi durumda olduğu görülmektedir. Eğer ülke olarak bir tercihle karşı karşıya kalacak isek ülke bütününde bir kota uygulanmasına göre uluslararası bazda rekabet imkanı yaratacak "sektörel yaklaşımların" avantajlarını kullanmak ekonomik açıdan daha iyi sonuçlar doğurabilecektir.