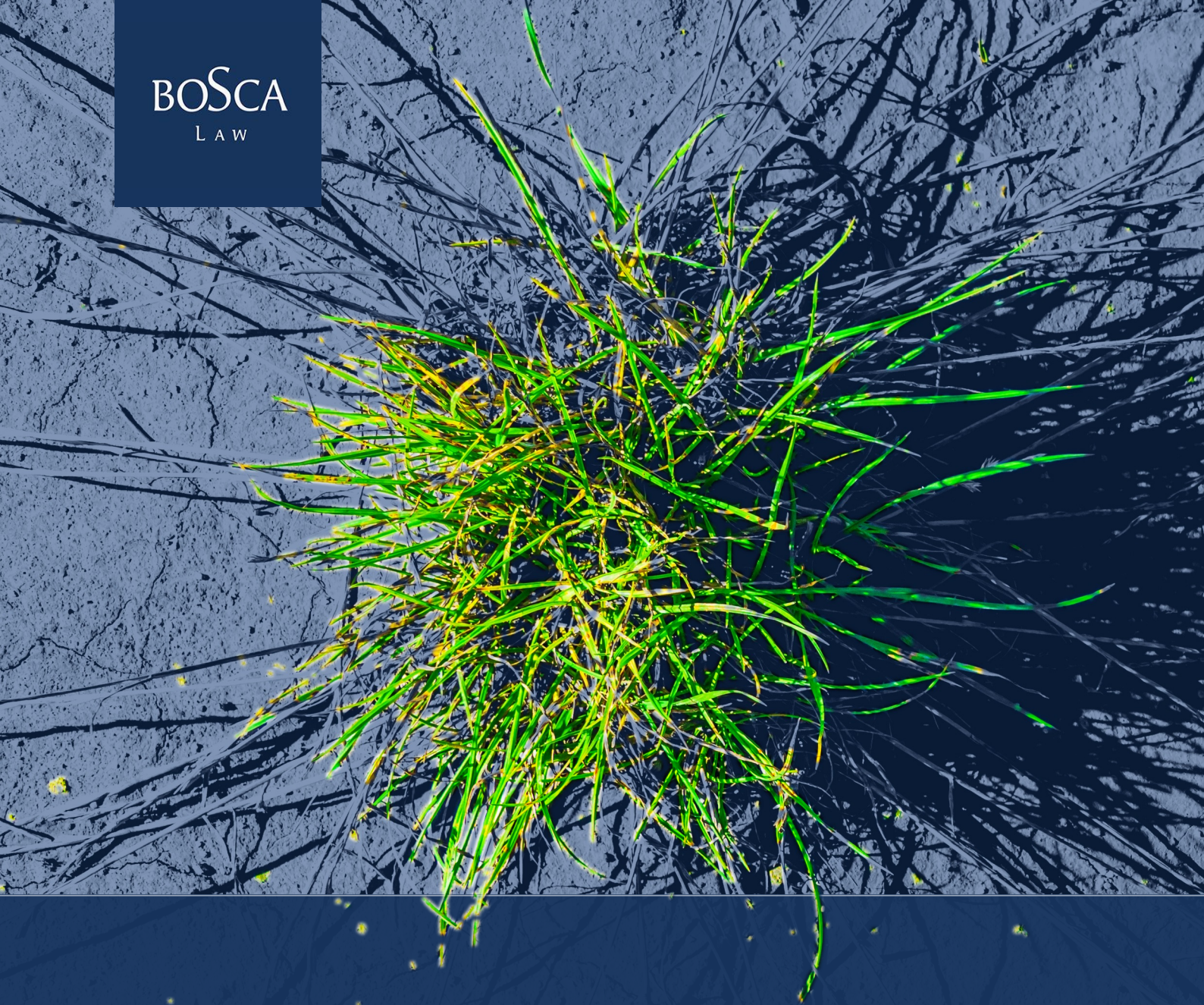
BOSCA
LAW



Türk Emisyon Ticaret Sisteminin Hukuki Amaçları

www.bosca.av.tr

Türk Emisyon Ticaret Sisteminin Hukuki Amaçları

ÖZ

7552 sayılı İklim Kanunu ile Türkiye Emisyon Ticaret Sistemi Yönetmeliği, zorunlu karbon fiyatlandırmasının hukuki çerçevesini kurmakla birlikte sistemin sayısal belirlemelerinin tamamını idarenin düzenleyici ve birel işlemlerine bırakmakta, böylece bu işlemlerin maksat unsuru bakımından denetiminde esas alınacak ölçütü belirsiz kılmaktadır. Bu makale, Kotzampasakis ve Woerdman'ın Avrupa Birliği Emisyon Ticaret Sistemi için geliştirdiği ve başka yargı çevrelerine uygulanmaya açıkça davet ettiği amaçları tespit ve tasnif yöntemini Türk hukukuna uygulamakta, mevzuattan çıkan hukuki amaçları idari işlemlerin maksat unsuru bakımından denetlenmesinde kullanılabilecek ölçütlere dönüştürmektedir. Kanun ulusal tahsisat planını bir üst limit çerçevesinde tanımlarken Yönetmelik üst sınırı dağıtılan tahsisatların toplamı saymakta, bu sınırı sistem yılı sona erdikten sonra ilan etmekte ve dağıtımı sınıra bağlayan sektörel düzeltme faktörünü ihtiyari bırakmaktadır. Böylece beyan edilen azaltım amacı, bir sonuç yükümlülüğü olmaktan çıkıp idarenin takdirine bağlı bir yönlendirme amacına dönüşmektedir. Makale, Yönetmeliğin 13 üncü maddesinin on birinci fıkrasındaki düzeltme faktörünün zorunlu hâle getirilmesi başta olmak üzere altı düzenleme önerisinde bulunmaktadır.

ANAHTAR KELİMELER *İklim Kanunu, Türkiye Emisyon Ticaret Sistemi, emisyon üst sınırı, tahsisat, hukuki amaç, yargısal denetim*

ABSTRACT

Law No. 7552 on Climate and the Regulation on the Turkish Emissions Trading System establish the legal framework of mandatory carbon pricing, yet they leave every quantitative determination of the system to the regulatory and individual acts of the administration, thereby rendering uncertain the criterion to be applied when those acts are reviewed in respect of their purpose. This article applies to Turkish law the method of identifying and classifying objectives that Kotzampasakis and Woerdman developed for the European Union Emissions Trading System and expressly invited other jurisdictions to adopt, and it converts the legal objectives derived from the legislation into criteria that can be used in the judicial review of administrative acts on the ground of purpose. While the Law defines the national allocation plan within the framework of an upper limit, the Regulation treats the cap as the sum of the allowances distributed, announces that cap only after the end of the system year and leaves discretionary the sectoral correction factor that ties distribution to the cap. The declared mitigation objective therefore ceases to be an obligation of result and becomes an objective whose content is filled in at the discretion of the administration. The article develops six regulatory proposals, foremost among them rendering mandatory the correction factor laid down in article 13(11) of the Regulation.

KEYWORDS *Climate Law, Turkish Emissions Trading System, emissions cap, allowance, legal objective, judicial review*

Giriş

Türkiye Emisyon Ticaret Sistemi Yönetmeliğinin ("Yönetmelik") 27 Ağustos 2026 tarihinde yürürlüğe girmesi ile birlikte, 7552 sayılı İklim Kanunu ("Kanun") ile çizilen çerçeve uygulanabilir hâle gelmiştir. Ancak Kanun ve Yönetmelik birlikte okunduğunda sistemin hukuki çerçevesinin tamamlanmadığı görülmektedir. Emisyon üst sınırının düzeyi, kıyas değerleri, ücretsiz tahsisat oranı, sektörel faaliyet katsayısı, denkleştirme oranı, asgari ve azami fiyat aralıkları ile pilot dönemin kapsamı Kanunda da Yönetmelikte de belirlenmemiştir. Bunların tamamı Karbon Piyasası Kurulu ("Kurul") kararlarına ve İklim Değişikliği Başkanlığı ("Başkanlık") işlemlerine bırakılmıştır.[1] Bu genişlikte bir yetki devrinin anayasal sınırı bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi, temel ilkeleri belirlenmeksizin ve çerçevesi çizilmeksizin yürütme organına düzenleme yetkisi veren kanun hükümlerini yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı saymakta, kanuni çerçevenin çizilmediği ve alt ile üst sınırların gösterilmediği hâllerde yürütmeye "sınırsız, belirsiz, geniş bir düzenleme yetkisi" tanınmış olacağını belirtmektedir.[2]

Anılan işlemlerin bir bölümü düzenleyici, bir bölümü birel işlem niteliğinde olup tamamı iptal davasına konu edilebilecek niteliktedir. İdari işlemin maksat unsuru bakımından denetimi ise idarenin kamu yararı ve hizmet gerekleri dışında ya da kanunun özel olarak öngördüğü amaç dışında bir amaç güdüp gütmediğinin araştırılmasını gerektirmektedir.[3] Oysa Kanun sayısal bir azaltım hedefi içermemektedir. Kanunun 5. maddenin birinci fıkrası azaltımı Ulusal Katkı Beyanına, net sıfır emisyon hedefine ve Başkanlıkça yayımlanan veya güncellenen strateji ve eylem planlarına bağlamakta, bunların hiçbiri kanun koyucu tarafından sabitlenmiş bir büyüklük taşımamaktadır.[4] Amacın kendisi Kanunda bulunmakla birlikte, ölçütün sayısal içeriği denetlenecek işlemleri hazırlayan makamın kendi belgelerinde belirlenmektedir. Planı onaylayan Kurul her ne kadar Bakanın başkanlığında toplanıp yedi bakanlık ile düzenleyici kurumların temsilcilerini barındırsa da, İklim Değişikliği Başkanı Kurulun üyesidir ve Kurulun sekretaryası Başkanlıkça yürütülmektedir. Ulusal Tahsisat Planını Başkanlık hazırlamakta, kıyas değerlerini Başkanlık ilan etmekte, Yönetmeliğin 13 üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca kıyas değeri hesabına dâhil edilecek işletme sayısı ile sektörel faaliyet katsayısı ve ücretsiz tahsisat oranı bakımından Kurul, Başkanlığın önerisi üzerine karar vermektedir.[5] Ölçütü üreten merci ile denetlenecek işlemi hazırlayan merci böylece birleşmektedir. Bu kısır döngünün aşılması, amacın sayısal hedeften değil mevzuatın kendi normatif yapısından çıkarılmasına bağlıdır.

1. Türkiye Emisyon Ticaret Sistemi Yönetmeliği, m. 13/1, m. 13/3, m. 13/8, m. 19/2, m. 21/1, m. 25/1 ve geçici m. 1/1.
2. Anayasa Mahkemesi, 16 Şubat 2023, E. 2021/27, K. 2023/26, § 15 (RG 21 Temmuz 2023, Sayı 32255). Aynı yönde Anayasa Mahkemesi, 30 Kasım 2022, E. 2022/103, K. 2022/150, § 16 ve § 18 (RG 27 Ocak 2023, Sayı 32086).
3. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi iptal sebeplerini yetki, şekil, sebep, konu ve maksat olarak saymaktadır. Öğretide maksat unsurundaki sakatlık yetki saptırması diye anılmakta, idari yargı uygulamasında ise denetim kamu yararı ve hizmet gerekleri ölçütü üzerinden yürütülmektedir. Bkz. Ahmet Talha Tetik, "Hukuk Devleti İlkesi Bağlamında Takdir Yetkisi ve Yerindelik Denetimi İlişkisi," *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 25, no 2 (2017): 261.
4. Ebru Demir, "7552 Sayılı İklim Kanunu'na Genel Bir Bakış: Amaç, İlkeler ve Uygulama Yöntemleri," *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 21, no 1 (2026): 282 ve 294–295.

Kotzampasakis ve Woerdman, iklim politikalarının çoğu kez kendi beyan ettikleri amaçlarla örtüşmeyen dağınık ölçütlerle değerlendirildiğini tespit ederek "önce hukuk" diye adlandırdıkları bir yöntem önermektedir. Yazarlar AB emisyon ticareti mevzuatından on altı amaç tespit etmiş, bunları emisyon azaltımı, maliyet etkinliği, ekonomik verimlilik, hakkaniyet ve tutarlılık başlıkları altında toplamış ve her birini soru biçiminde formüle edilmiş değerlendirme ölçütlerine dönüştürmüştür.[6] Aynı yazarlar yöntemlerinin başka yargı çevrelerine uygulanmasını gelecek araştırmalara bırakmaktadır.[7] Bu makale, anılan boşluğu Türk hukuku bakımından doldurmayı denemektedir.

Araştırma sorusu, Türk Emisyon Ticaret Sisteminin hangi hukuki amaçlara yöneldiği ve bu amaçların hangi yükümlülükler, yetkiler ve güvenceler aracılığıyla somutlaştığıdır. Mevzuat, sera gazı emisyonu azaltımını birincil amaç olarak beyan etmekle birlikte bu amacı bağlayıcı kılacak yapısal unsuru tesis etmemiştir. Makalede ayrıca, azaltım amacının bağlayıcı kılınmasının yeni bir kanun değişikliğini gerektirmediği, mevcut hükümlerin Kanuna uygun yorumu ve yönetmelik düzeyinde sınırlı değişikliklerle sağlanabileceği savunulmaktadır.

Yöntem bakımından inceleme, hükümlerin lafzından başlayıp bunları birbirleriyle ve üst normlarla değerlendirmekte, son aşamada düzenlemenin izlediği amacı belirlemektedir. Makalede mevzuatta açıkça belirtilen amaçlar, hükümlerin birlikte okunmasından çıkarılan amaçlar, öğretideki görüşler ve yazarın kendi değerlendirmeleri ayrı tutulmakta, amaç ile araç ve beklenen sonuç ayrımı korunmaktadır.

İncelemenin esas aldığı metinler, 9 Temmuz 2025 tarihli ve 32951 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 7552 sayılı İklim Kanunu ile 27 Ağustos 2026 tarihli ve 33353 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Türkiye Emisyon Ticaret Sistemi Yönetmeliği ve yedi ekidir. Çıkarılması öngörülen tebliğler ile Ulusal Tahsisat Planı henüz yayımlanmadığından inceleme dışındadır.

1. Beyan Edilen Amaç ve Emisyon Üst Sınırının Normatif Yapısı

Kanunun 1 inci maddesi, iklim değişikliğiyle mücadeleyi yeşil büyüme vizyonu ve net sıfır emisyon hedefi doğrultusunda amaç saymaktadır. Emisyon ticareti bakımından asıl amaç hükmü 2 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendindeki tanımdır. Sistem burada, sera gazı emisyonlarına net sıfır emisyon hedefine uygun bir üst sınır belirlenmesi ilkesine dayalı olarak çalışan ve tahsisatların alınıp satılması suretiyle azaltımı teşvik eden ulusal veya uluslararası piyasa temelli mekanizma olarak tarif edilmektedir.

5. 7552 sayılı İklim Kanunu, m. 9/1 ve m. 10/1(a). Türkiye Emisyon Ticaret Sistemi Yönetmeliği, m. 23/1, m. 23/2(a), m. 13/1 ve m. 13/3. Kanunun 9 uncu maddesinin birinci fıkrası ETS'nin kurulmasını, ulusal tahsisat planlamasının hazırlanmasını ve tahsisatların dağıtımını doğrudan Başkanlığa vermektedir. İdari yaptırım kararlarını verme yetkisi de 15 inci maddenin üçüncü fıkrası uyarınca Başkanlığa ait olup, 16 ncı maddenin ikinci fıkrasına göre bu kararlara karşı Başkanlığa husumet yöneltilerek dava açılmaktadır. Yönetmeliğin 39 uncu maddesi ayrıca uygulamayı düzenleme ve alt düzenleyici işlem yapma yetkisini Başkanlığa vermektedir.
6. Manolis Kotzampasakis ve Edwin Woerdman, "The Legal Objectives of the EU Emissions Trading System: An Evaluation Framework," *Transnational Environmental Law* 13, no 2 (2024): 313–314 ve 319.
7. Kotzampasakis ve Woerdman, "Legal Objectives," 317 ve 335.

Tanıma göre amaç azaltımın teşviki olup, bu teşvik bir üst sınır ilkesi üzerinden gerçekleştirilecektir. Kanun koyucunun "teşvik" sözcüğünü seçmiş olması tek başına belirleyici değildir. Kotzampasakis ve Woerdman, AB hukukunda direktifin aynı derecede belirsiz olan lafzının, üst normlar ve bağlayıcı sayısal hedefler sayesinde bir sonuç yükümlülüğü yönünde aşıldığını savunmaktadır.[8] Türk hukukunda bunu mümkün kılacak bağlayıcı bir sayısal hedef olmadığından, aynı sonuca lafız üzerinden ulaşmak kanaatimizce güçtür.

Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (ee) bendi, ulusal tahsisat planını "belirli bir döneme ilişkin, üst limit çerçevesinde belirlenen toplam tahsisat miktarı" olarak tanımlamaktadır. Tanımdaki sıralamaya göre önce bir üst limit bulunmakta, toplam tahsisat miktarı bu limitin çerçevesinde belirlenmektedir. Kanun düzeyinde üst sınır, tahsisatı önceleyen ve sınırlayan bağlayıcı bir azami miktardır.

Yönetmeliğin 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (l) bendi ise sıralamayı tersine çevirmektedir. Anılan bende göre ETS üst sınırı, emisyon yoğunluğu temeline dayalı olarak, tesislerin bir sistem yılı için alacakları ücretsiz tahsisat miktarı ile birincil piyasa tahsisat miktarının toplamıdır. Tanımın ilk kısmı üst sınırın hangi yaklaşımla belirleneceğini göstermekte, sayısal karşılığını ise dağıtılan tahsisatların toplamına bağlamaktadır. Yönetmeliğin 12 nci maddesinin birinci fıkrası ise tahsisatların "ETS üst sınırı kapsamında" ihraç edileceğini söyleyerek Kanundaki sıralamaya yaklaşmaktadır. Bu bakımdan Yönetmelik kendi içinde çelişen iki düzenlemeyi ihtiva etmektedir.

Bu uyumsuzluğun hangi yönde giderileceği, sistemin çevresel bakımdan bağlayıcı olup olmayacağını tayin etmektedir. Normlar hiyerarşisi gereği (l) bendindeki tanım, (ee) bendindeki düzenlemeyi bertaraf edecek biçimde yorumlanamamaktadır. Kanuna uygun yorum, üst sınırın bir üst limit çerçevesinde belirlenmesini gerektirmekte, Yönetmelikteki toplam ise bu limitin hesaplanma yöntemini göstermektedir. Önerdiğimiz bu yorum yöntemi iki metni bağdaştırmakta, ancak limitin sayısal içeriğini yine idarenin takdirine bırakmaktadır.

Yönetmeliğin 13 üncü maddesinin on birinci fıkrası da bu yorumu desteklemektedir. Zira, anılan fıkra, 11 inci madde uyarınca belirlenen değere göre sektörel düzeltme faktörleri ilan edilebileceğini ve bu değeri ücretsiz tahsisat hesabına çarpan olarak dâhil etmektedir. Bu hüküm, hesaplanan tahsisat toplamını belirlenen üst sınıra bağlayan tek hukuki araçtır. Keza bu hüküm işlevi itibarıyla, talebin sınırı aşması hâlinde dağıtımı orantılı biçimde azaltan bir düzeltme müessesesidir. Ancak hükmün lafzı "ilan edilebilir" biçimindedir. Kanun ve yönetmelik metinlerinde bu türden yapabilirlik kipleri, idareye seçim imkânı tanındığını, yani takdir yetkisi verildiğini gösteren başlıca ölçüttür.[9] Üst sınırı bağlayıcı kılabilecek araç mevzuatta bulunmaktadır. Bununla birlikte kullanımı ise idarenin takdirine bırakılmıştır.

Üst sınırın aşılamayacak bir azami miktar olarak öngörüldüğünü doğrudan gösteren hüküm ise Yönetmeliğin 16 ncı maddesinin beşinci fıkrasıdır. Anılan fıkra, teslim yükümlülüğünü karşılayamayan tesislere açılan ek rezerv kullanımının Ulusal Tahsisat

8. Kotzampasakis ve Woerdman, "Legal Objectives," 323.

Planında açıklanan üst sınırın yüzde onunu geçemeyeceğini öngörmektedir. Burada üst sınır bir toplam değil, kendisine oran uygulanan bağlayıcı bir miktar olduğundan, kanaatimizce bu fıkra 4 üncü maddedeki toplam tanımının Kanundaki üst limit düzenlemesini bertaraf etmediği yorumuna bir dayanak sağlamaktadır. Aynı hüküm bir belirsizlik de taşımakta, ek rezervin üst sınırın içinde mi yoksa ona ek olarak mı ihraç edildiği anlaşılamamaktadır. İkinci ihtimalde tahsisat arzı ilan edilen sınırın yüzde on üzerine çıkabilecektir.

Ücretsiz tahsisatın hesaplanma yöntemi de aynı sonucu doğurmaktadır. Yönetmeliğin 13 üncü maddesinin yedinci fıkrasına göre tahsisat miktarı, alt tesis özelinde kıyas değeri, ücretsiz tahsisat oranı ve sektörel faaliyet katsayısının faaliyet seviyeleriyle çarpılmasıyla elde edilmekte, faaliyet seviyesi ise sistem yılı içindeki üretim düzeyini ifade etmektedir. Düzeltme faktörü ilan edilmediği sürece tahsisat üretimle birlikte artmaktadır.

Üst sınırın ne zaman ilan edildiği de aynı sonucu pekiştirmektedir. Zira, Yönetmeliğin 11 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre üst sınır, sistem yılını kapsayan doğrulanmış emisyon raporlarının son teslim tarihinden itibaren altmış gün içinde ilan edilmektedir. Raporlar ise her yıl 30 Nisan tarihine kadar bir önceki yıla ilişkin olarak sunulmakta, Başkanlık bu süreyi bir aya kadar uzatabilmektedir. Bir sistem yılına ait üst sınır, o yıl sona erdikten en erken yaklaşık altı ay sonra ilan edilmektedir. Üst sınır, kararların alındığı anda henüz mevcut olmaması nedeniyle ilgili yılda alınacak üretim ve yatırım kararlarını önceden yönlendiren bağlayıcı bir sınırlama olarak işlev görememektedir. Sistem yılı geçtikten sonra ilan edilen bir sınır, hukuki güvenlik ilkesinin görünümlerinden olan belirlilik ve öngörülebilirlik ölçütlerini de karşılamamaktadır.[10]

Bu, işletmenin kendi tahsisat durumunu hiç öngöremeyeceği anlamına gelmemektedir. Kıyas değerleri ile ücretsiz tahsisat oranı uygulama dönemi başlamadan ilan edildiğinden, öngörülemeyen unsurlar üst sınır, birincil piyasaya sunulacak miktar ve düzeltme faktörüdür. Geçici 4 üncü madde uyarınca birinci alt dönemde öngörülebilirlik daha da azalmaktadır.

2. Yoğunluk Temelli Üst Sınırda Riskin Paylaştırılması ve Hukuki Sonuçları

Yönetmeliğin 11 inci maddesinin birinci fıkrası, üst sınırın belirlenmesinde emisyon yoğunluğu temelli yaklaşımı esas almaktadır. Bu tercih çoğu kez peşin hükümle karşılanmakta, ya büyüyen bir ekonomide mutlak sınırın kullanılamayacağı ya da yoğunluk temelli sınırın çevresel bakımdan baştan sakat olduğu ileri sürülmektedir. Dünya Bankası ile Uluslararası Karbon Eylemi Ortaklığının ortak el kitabı ikisini de reddet-

9. Sinan Seçkin ve Gül Üstün, "İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi," *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 21, no 2 (2016): 512.
10. Anayasa Mahkemesi, kanuni düzenlemelerin "hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel" olmasını aramaktadır. E. 2022/103, K. 2022/150, § 13. Yetkinin kapsam ve sınırının belirli ve öngörülebilir sayılamayacağı hâller için bkz. E. 2021/27, K. 2023/26, § 30.

mekte, her iki türün de büyüme hedefleriyle tasarlanabildiğini, sistemin bağlayıcılık düzeyinin sınırın türünden değil belirlenen hedefin ne ölçüde iddialı olduğundan doğduğunu belirtmektedir.[11] İki tür arasındaki asıl fark, belirsizlik riskinin kime yükleneceğidir. Üretim beklenenden hızlı büyürse mutlak sınır riski uyum maliyetine, yoğunluk temelli sınır emisyon sonucuna yüklemekte, üretim düşük kalırsa ilişki tersine dönmektedir.[12] Burns da mutlak sınırın tek yapısal üstünlüğünün çevresel sonucun kesinliği olduğunu aktarmaktadır.[13]

Riskin paylaştırılması bir düzenleme tercihi olup kanun koyucunun takdir alanındadır. Ancak Türk mevzuatında bu tercih tek başına yapılmamış, sınırın sistem yılı sonrasında ilan edilmesi ve düzeltme faktörünün ihtiyari bırakılmasıyla birleşmiştir. Yoğunluk temelli sınır emisyon sonucuna risk yüklerken, bu riski karşılayacak hiçbir hukuki güvence getirilmemiştir. Kanaatimizce sorun yoğunluk temelli sınır tercihinin kendisi değil, doğurduğu riskin dengelenmemiş olmasıdır.

Yoğunluk temelli sınır tercihi, sistemler arası bağlantı imkânını da etkilemektedir. Yönetmeliğin 26 ncı maddesi karşılıklı tanıma anlaşmalarına imkân tanısa da, anılan el kitabı mutlak sınırlı bir sistemle yoğunluk temelli bir sistem arasındaki ticaretin toplam emisyonu artırabileceğini ve bağlanmanın pratikte çok güç olduğunu ifade etmektedir.[14] Bu imkânın işletilebilmesi anılan yapısal farkın giderilmesine bağlıdır.

3. Amacın Somutlaştığı Yükümlülükler ve Hukuki Güvenceler

Sera gazı emisyon izni alma ve tahsisat teslim etme yükümlülükleri, kapsamdaki her işletmeye yüklenmemektedir. Sistemin sınırı önce Yönetmeliğin EK-1'inde yer alan faaliyet listesiyle çizilmektedir. Liste, toplam anma ısıl gücü yirmi megavat ve üzeri yakma tesisleri ile rafineri, demir çelik, alüminyum, çimento klinkeri, kireç, cam, seramik, kâğıt ve belli başlı kimya üretimlerini, her biri için ayrı kapasite eşikleriyle kapsamaktadır. Ulaştırma, binalar, tarım ve atık listede bulunmamaktadır. Buna 5 inci maddenin birinci fıkrasındaki eşik eklenmekte, sistem yıllık emisyonu elli bin ton karbondioksit eşdeğerini aşan kategori B ile kategori C tesisleriyle sınırlandırılmaktadır. Bunun altındaki tesisler izleme ve raporlama rejimine tabi kalmakla birlikte tahsisat teslimiyle yükümlü değildir. Azaltım amacı, hukuken yalnızca her iki koşulu da taşıyan tesisleri bağlamaktadır. Buna karşılık 27 nci maddenin ikinci fıkrası, listedeki bir faaliyeti yürüten işletmenin diğer EK-1 faaliyetlerini kapasiteye bakılmaksızın kapsama almaktadır.

11. Partnership for Market Readiness ve International Carbon Action Partnership (PMR ve ICAP), *Emissions Trading in Practice: A Handbook on Design and Implementation* (Washington, DC: World Bank, 2016), 49.
12. PMR ve ICAP, *Emissions Trading in Practice*, 49–50.
13. Wil Burns, "The European Union's Emissions Trading System: Climate Policymaking Model, or Muddle? (Part II)," *Tulane Environmental Law Journal* 31, no 1 (2017): 66. Aynı yazar, Birlikte gözlenen azaltımın büyük ölçüde yıllık daralan doğrusal indirim faktörüne atfedilebileceğini de kaydetmektedir.
14. PMR ve ICAP, *Emissions Trading in Practice*, 50 ve 162.

Yönetmeliğin ekleri kendi aralarında uyumsuzdur. EK-2 altı sera gazı saymakta, ancak EK-1'de hiçbir faaliyetin karşısında metan ile sülfür hegzaflorid gösterilmemektedir. Anılan iki gaz kapsam listesinde yer almakla birlikte, sisteme girmelerini sağlayacak bir faaliyete bağlanmamıştır.

Kapsamdaki tesisler bakımından ilk yükümlülük izin almaktır. Kanunun 9 uncu maddesinin üçüncü fıkrası, bu işletmelerin Başkanlıktan sera gazı emisyon izni almasını zorunlu kılmakta, Yönetmeliğin 8 inci maddesi izni beş yıl süreyle geçerli saymaktadır. Tahsisat teslimi yükümlülüğü ise işletmenin sona ermesine karşı korunmuştur. Kanunun 9 uncu maddesinin onuncu fıkrasına göre tesisin faaliyetine son vermesi, işletmenin tasfiyesi veya konkordato kararı alınmış olması bu yükümlülüğe engel teşkil etmemektedir. Konkordato takipleri durduran bir kurum olduğuna göre, kanun koyucu tahsisat yükümlülüğünü bu korumanın dışında bırakmış, onu adi bir para borcu olarak değil kamu hukuku yükümlülüğü olarak düzenlemiştir.

İzleme, raporlama ve doğrulama yükümlülüklerinde Yönetmelik bağımsızlığı esas almaktadır. 31 inci madde doğrulayıcı kuruluşun işletmeden ve Başkanlıktan bağımsızlığını aramakta, 33 üncü madde ISO/IEC 17029 akreditasyonunu şart koşmaktadır. Bağımsızlık atama usulüyle de desteklenmekte, 30 uncu maddenin ikinci fıkrası uyarınca doğrulayıcı işletmece seçilmek yerine Merkezi Elektronik Doğrulayıcı Kuruluş Atama Sistemince atanmaktadır. Ancak aynı fıkra Kamu İhale Kanununa tabi işletmeleri bu sistemin dışında bıraktığından, atama usulünden doğan ek güvence kamu işletmeleri bakımından bulunmamaktadır.

İzleme ve raporlama rejiminin bağımsız bir amacı yoktur. Kotzampasakis ve Woerdman'ın AB sistemi için yaptığı tasnifte olduğu gibi, çevresel bütünlük azaltım amacının ön koşuludur.[15] Yönetmeliğin 5 inci maddesinin üçüncü fıkrası ile geçici 6 ncı maddesi, sistem dışında bırakılan tesislerin izleme ve raporlama yükümlülüklerini sürdürmekte, bu hâllerde istisna veri toplamayı değil yalnızca maliyet yüklemesini sınırlandırmaktadır. Buna karşılık Yönetmeliğin 2 nci maddesinin ikinci fıkrası araştırma geliştirme tesislerini, münhasıran biyokütle kullananları ve askerî unsurları Yönetmeliğin tamamen dışında tutmaktadır. Bu tesisler hakkında hiçbir emisyon verisi toplanmamakta, dolayısıyla ulusal envanterin kapsamı da bu bağlamda daralmaktadır.

Tahsisatın hukuki niteliği ise ayrı bir güvence sağlamaktadır. Kanun tahsisatı misli nitelikte, devredilebilen, kaydi olarak ihraç edilen ve belirli bir süre boyunca bir ton karbondioksit eşdeğerinde sera gazı emisyon hakkı saymaktadır. Mülkiyet hakkı nitelemesinden kaçınılmış, süreye bağlı bir hak düzenlemesi tercih edilmiştir. Egenhofer ve arkadaşları AB sistemi bakımından tahsisatları yarı mülkiyet hakkı saymakta, böyle bir varlık devletçe yaratıldığından kurulma, işlem görme ve devir kurallarının zorunlu olarak buna eşlik ettiğini vurgulamaktadır.[16] Türk hukukunda bu kurallar Kanunun 9 uncu maddesinin dokuzuncu ve on birinci fıkralarındadır. Tahsisatlar teminata konu edilememekte, ücretsiz tahsisatlar ilk hesaptan transfer edilmedikçe haczedileme-

15. Kotzampasakis ve Woerdman, "Legal Objectives," 331.
16. Christian Egenhofer, Monica Alessi, Anton Georgiev ve Noriko Fujiwara, *The EU Emissions Trading System and Climate Policy towards 2050* (Brüksel: Centre for European Policy Studies, 2011), 3.

mekte, mali uzlaştırmaya konu teminatlar iflas masasına dâhil edilememektedir. Koruma ifa amacına özgülenmiştir, çünkü haczedilmezlik transferle sona ermektedir. Koruma süre bakımından da sınırlıdır. Yönetmeliğin 15 inci maddesinin birinci fıkrası tahsisatları ilgili uygulama dönemi sonuna kadar geçerli saymış, ikinci fıkra geçerliliğini yitirenleri İşlem Kayıt Sistemi üzerinden ilga etmi, bankalama süresini belirleme yetkisi ise yine Başkanlığa bırakmıştır. Kanundaki güvenceler tahsisatı alacaklılara karşı korumakta, sürenin geçmesine karşı korumamaktadır. Hakkın bedelsiz olarak sona ermesi, mülkiyet nitelemesinden kaçınılmış olmasının asıl sonucudur.

Yaptırım rejiminde ise yapısal bir eksiklik göze çarpmaktadır. Kanunun 14 üncü maddesinin dördüncü fıkrasının (c) bendi, teslim edilmeyen her tahsisat için raporun ait olduğu yılın son üç ayına ilişkin birincil ve ikincil piyasa ağırlıklı ortalama fiyatlarından yükseğinin iki katı tutarında idari para cezası getirmekte, aynı maddenin on birinci fıkrası ise her bir fiil için uygulanacak cezayı elli milyon Türk lirasıyla sınırlamaktadır. Tahsisat açığı belirli bir büyüklüğe ulaştıktan sonra idari para cezası üst sınıra dayanmakta, açık büyümeye devam etse de ceza artmamaktadır. Eşiğin sayısal karşılığı tahsisat fiyatına bağlı olduğundan bugünden hesaplanamamaktadır.

Öte yandan teslim edilmeyen tahsisat izleyen yıl teslim edilmek zorunda olduğundan, her ilave tahsisat bakımından tahsisat bedeli kadar bir maliyet doğmaktadır. Kanunun 14 üncü maddesinin dokuzuncu fıkrası tekerrürde cezayı bir veya iki kat artırmaktadır. Ancak on birinci fıkra her bir fiil için uygulanacak cezayı sınırladığından, üst sınıra dayanmış bir ceza tekerrürde de artmamaktadır. Parasal üst sınırdan etkilenmeyen yaptırımlar onuncu fıkradaki faaliyetin kısmen veya tamamen durdurulması ile dördüncü fıkranın (ç) bendindeki izin iptalidir. Faaliyetin durdurulması, aykırılığın Bakanlıkça verilen sürede düzeltilmemiş olması koşuluna bağlıdır. İzin iptali ise, üç yıl üst üste ve yüzde seksen eşiği koşullarına bağlandığından ancak geç bir aşamada uygulanabilmektedir. Kanaatimizce sistemin uyumu sağlama gücü, parasal cezadan çok telafi yükümlülüğüne ve faaliyete yönelik yaptırımlara dayanmaktadır.

Yönetmeliğin kendi ceza cetveli ayrı bir kanunilik sorusu doğurmaktadır. Kanunun 14 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi, doğrulanmış raporu süresinde sunmayanlar için beş yüz bin ile beş milyon Türk lirası arasında bir aralık belirlemektedir. Yönetmeliğin 35 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ise altı yüz yirmi yedi bin dört yüz elli liradan başlayıp altı milyon iki yüz yetmiş dört bin beş yüz liraya kadar çıkan beş kademe getirmekte, her iki uç da kanuni sınırların tam 1,2549 katına karşılık gelmektedir. Aynı katsayı, Kanunun 14 üncü maddesinin dördüncü fıkrasının (b) bendindeki aralık ile Yönetmeliğin 35 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi arasında da geçerlidir. Artırımın dayanağı Yönetmelikte gösterilmemektedir. Kanunun 17 nci maddesinin ikinci fıkrası Kabahatler Kanununu tamamlayıcı saydığından yeniden değerleme akla gelmekte, ancak bir yönetmeliğin kanundaki azami sınırı aşan rakam ilan etmesi gerekçelendirilmemiş kalmaktadır.[17]

17. Anayasa Mahkemesine göre "Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda genel ifadelerle yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturabilmektedir." E. 2022/103, K. 2022/150, § 18.

Benzer bir sorun başvuru bedellerinde görülmektedir. İzin başvuru bedelinin karşılığı Kanunun 12 nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde düzenlenmiştir. Buna karşılık Yönetmeliğin 14 üncü maddesinin altıncı fıkrasındaki ücretsiz tahsisat başvuru bedelinin Kanunda karşılığı bulunmamakta, miktarı da tamamen Başkanlığa bırakılmaktadır. Aynı maddenin yedinci fıkrası başvuruyu geç yapanlara bedeli yüzde elli, 35 inci maddenin üçüncü fıkrası kapsamındakilere yüzde yüz artırımlı ödetmektedir. Artırım işlevi itibarıyla bir yaptırımdır, fakat kanuni dayanağı gösterilmeksizin yönetmelikle konulmuştur.

Şeffaflık bakımından hem Kanun hem Yönetmelik yetersiz kalmaktadır. Kanunun 3 üncü maddesi şeffaflığı genel ilkeler arasında saymaktadır. Emisyon ticaretindeki karşılığı olan 10 uncu maddenin ikinci fıkrası, ücretsiz tahsisat verilerinin, doğrulanmış emisyon değerlerinin ve teslimat bilgilerinin Karbon Piyasası Kurulu kararı doğrultusunda kamuoyuyla paylaşılabileceğini öngörmektedir. Hüküm, bağlı yetki değil takdir yetkisi tanımaktadır. Yönetmeliğin 34 üncü maddesinin yedinci fıkrası ise bilgi ve belgelerin işletmenin yazılı rızası olmaksızın üçüncü kişilerle paylaşılmasını yasaklamaktadır. Teslim yükümlülüğünün yerine getirilip getirilmediği kamuya açıklanmadığı sürece sistemin çevresel sonucunun bağımsız olarak ölçülmesi mümkün olmayacaktır.

4. Amacın Gerçekleşmesini Sınırlayan Hukuki ve Kurumsal Etkenler

Karbon fiyatlandırmasının kuramsal temeli, emisyonun sosyal maliyetinin fiyat aracılığıyla üretim ve tüketim kararlarına yansıtılmasıdır. Hondur, iklim politikalarının temel sorununun dışsal maliyetin içselleştirilmesi olduğunu belirtmekte,[18] Demir de sistemi emisyondan doğan zararın buna sebep olan sorumlularca karşılanması anlayışına dayandırmaktadır.[19] Buna karşılık kirleten öder ilkesi Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde sayılan eşitlik, iklim adaleti, ihtiyatlılık, katılım, entegrasyon, sürdürülebilirlik, şeffaflık, adil geçiş ve ilerleme yaklaşımları arasında yer almamaktadır.

Bu boşluk, Kanunun 17 nci maddesinin ikinci fıkrasındaki atıf hükmüyle giderilmektedir. Anılan fıkra, Kanunda hüküm bulunmayan hâllerde 2872 sayılı Çevre Kanununun ilgili hükümlerinin niteliğine uygun düştüğü ölçüde uygulanacağını hükme bağlamaktadır. Çevre Kanununun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi ise kirlenmenin önlenmesi ve giderilmesi için yapılan harcamaları kirletene yüklemektedir. Kirleten öder ilkesi böylece sisteme dolaylı ve tamamlayıcı bir norm olarak taşınmaktadır. Bunun, ücretsiz tahsisat kararlarına karşı açılacak iptal davalarında doğuracağı bir sonuç vardır. İlkenin Kanun'da belirtilen ilkeler arasında sayılmamış olması, iptal sebebinin doğrudan değil atıf hükmü üzerinden kurulması gerekeceğinden ücretsiz tahsisat kararlarının bu ilkeye uygunluk denetimini zorlaştırmaktadır.

18. Ayşe Hondur, "Emisyon Ticaret Sistemi ve Türkiye: Emisyon Ticaret Sistemi Yönetmelik Taslağı Üzerine Değerlendirme," *Selçuk Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dergisi* 8, no 2 (2025): 87.
19. Demir, "İklim Kanunu'na Genel Bir Bakış," 293.

Ücretsiz tahsisat, kirleten öder ilkesiyle doğrudan bağdaşmamaktadır. Yönetmeliğin 13 üncü maddesinin birinci fıkrası dağıtımda kıyas yöntemini esas almakta, sekizinci fıkrası ise oranı her uygulama dönemi için Karbon Piyasası Kurulunun kararına bırakmaktadır. Kanun ve Yönetmelik, oranın azaltılmasına ilişkin bir takvim ya da azami sınır öngörmemektedir. Bu boşluğun önemi, AB uygulamasına ilişkin ampirik literatürden anlaşılmaktadır. Dechezleprêtre, Nachtigall ve Venmans, ücretsiz tahsisatın sistem öncesi emisyonlara oranı yükseldikçe azaltım etkisinin zayıfladığını, oran belirli bir düzeye ulaştığında ise beklenen etkinin ortadan kalktığını ortaya koymaktadır.[20] Martin, Muûls ve Wagner ücretsiz tahsisat eşiğinin hemen altındaki sektörlerde faaliyet gösteren firmaların, hemen üstündekilere kıyasla anlamlı biçimde daha fazla yenilik yaptığını tespit etmektedir.[21] Mramor ve Tagliapietra ise AB'de ücretsiz tahsisatın sanayi emisyonlarının büyük bölümünü kapsadığı dönemde sanayi emisyonlarının yüzde dokuzdan az, daha sıkı düzenlenen enerji sektöründe ise yaklaşık yüzde otuz düştüğünü hesaplamaktadır.[22] Aşıcı da Türk sistemi bakımından sınırın bağlayıcı olmasını ve ücretsiz tahsisatın asgaride tutulmasını zorunlu saymakta, tahsisat fazlasının fiyatları düşürerek sistemi etkisizleştirebileceğini vurgulamaktadır.[23]

Bu bulguların Türk sistemine aktarılması ihtiyat gerektirmektedir. Anılan çalışmalar mutlak üst sınırlı bir sistemi incelemekte olup yoğunluk temelli bir sınır altında ücretsiz tahsisatın etkisi doğrudan ölçülmüş değildir. Ayrıca Aryee-Boi ve arkadaşlarının uyardığı üzere, kaçak gözlenmemesi korumanın gereksiz olduğunu da yerinde olduğunu da göstermemektedir.[24] Yine de literatürün ortak yönü, ücretsiz tahsisat oranının sistemin çevresel etkisini belirleyen başlıca unsur olduğu, Türk mevzuatında ise bu unsurun hiçbir hukuki sınıra bağlanmadığıdır.

Üst sınırı etkisiz bırakabilecek ikinci araç denkleştirmedir. Yönetmeliğin 25 inci maddesi, Türkiye sınırları içinde gerçekleşmiş projelerden elde edilen karbon kredilerinin teslim yükümlülüğünün Karbon Piyasası Kurulunca belirlenen oranını geçmeyecek şekilde kullanılmasına imkân tanımakta, bu orana bir tavan koymamaktadır. Ücretsiz tahsisat için yapılan eleştiri burada aynen geçerlidir. Kanun metni ise Yönetmelikten ayrılmaktadır. Kanunun 11 inci maddesinin birinci fıkrası, denkleştirmeye tahsisat yükümlülüklerinin "bir bölümü" bakımından izin verilmesini öngörmektedir. Kanunun lafzı, oranın yükümlülüğün tamamını ya da tamamına yaklaşan bir kısmını karşılayacak düzeyde belirlenmesine engeldir. Kanun burada da, 2 nci maddenin birinci fıkrasının (ee) bendinde olduğu gibi, rakam vermeden bir üst sınır çizmektedir. Kanaatimizce bu

20. Antoine Dechezleprêtre, Daniel Nachtigall ve Frank Venmans, "The Joint Impact of the European Union Emissions Trading System on Carbon Emissions and Economic Performance," *Journal of Environmental Economics and Management* 118 (2023): bölüm 5.4.
21. Ralf Martin, Mirabelle Muûls ve Ulrich J. Wagner, "The Impact of the European Union Emissions Trading Scheme on Regulated Firms: What Is the Evidence after Ten Years?," *Review of Environmental Economics and Policy* 10, no 1 (2016): 142.
22. Thomas Mramor ve Simone Tagliapietra, *Europe's Emissions Trading System Is an Ally, Not an Enemy, of Industrial Competitiveness*, Bruegel Analysis 03/2026 (Brüksel: Bruegel, 2026), 5.
23. Ahmet Atıl Aşıcı, *Türkiye Emisyon Ticaret Sistemi'nin Bir Ön Analizi*, İPM–Mercator Analizi (İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi–Sabancı Üniversitesi–Stiftung Mercator Girişimi, Şubat 2024), 8 ve 10.
24. Nii Lantey Malik Aryee-Boi, Isabella Hauck, Anna Lotta Noisten ve Maurice Weinhold, *Mitigating through the Market: The EU's Emissions Trading System*, IPE Working Paper No. 268/2026 (Berlin: Institute for International Political Economy, 2026), 18.

sınır, Kurul kararının denetiminde doğrudan ölçüt olarak kullanılabilecektir. Çevresel bütünlük bakımından ise Kanunun 11 inci maddesinin üçüncü fıkrası, hatalı veya hileli proje verisine dayanan denkleştirmeyi geçersiz saymakta ve teslim yükümlülüğünü yerine getirilmemiş kabul etmektedir.

Karbon kaçağına mevzuatta neredeyse hiç yer verilmemiştir. Kanunda bu terim hiç geçmemekte, Yönetmelikte ise yalnızca sektörel faaliyet katsayısının tanımında, kıyas değeri hesabında dikkate alınacak sektörel farklılıklara örnek olarak yer almaktadır. Buna göre karbon kaçağının önlenmesi mevzuatta bağımsız bir amaç değil, tahsisat dağıtımında kullanılan bir farklılaştırma ölçütüdür.

Sınırda karbon düzenlemesi ise Kanunun 8 inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde yalnızca Türkiye'ye yapılan ithalat bakımından bir yetki hükmü olarak yer almaktadır. AB tarafından uygulanan düzenleme ise Türkiye'den yapılan ihracatı etkilemektedir. Uyduranoğlu, Gevrek ve Acar, ihracatçı ülkede ödenmiş karbon bedelinin sınırda ödenecek maliyetten düşülebileceğini, dolayısıyla ulusal bir sistemin AB'ye gidecek tutarların ülke içinde kalmasına imkân tanıyacağını belirtmektedir.[25] Hondur da sistem kurmaktaki başlıca saiklerden birinin bu olduğunu kaydetmektedir.[26] Ancak ulusal bir sistemin kurulmuş olması kendiliğinden muafiyet doğurmamaktadır. Mahsubun konusu fiilen ödenmiş bedel olduğundan, ücretsiz tahsisatla karşılanan emisyonlar bakımından mahsup edilebilecek bir tutar doğmamaktadır. Kapsam örtüşmesi tam olmadığından ve mahsubun şartları Birlik hukukuyla belirlendiğinden, uyumun derecesi tek taraflı iradeyle tayin edilememektedir.

Gelirler bakımından Kanun, bir amaca özgüleme kuralı getirmektedir. On ikinci maddenin birinci fıkrası izin bedellerini, birincil piyasa satış gelirleri ile piyasa istikrar mekanizmasından doğan gelirleri, piyasa işletmecisi gelirlerinin yarısını, uluslararası karbon piyasalarında yetki verilen kredilerden alınan katkı paylarını ve idari para cezalarının yarısını özel gelir saymakta, altıncı fıkra bu gelirlerin yeşil dönüşüm ve iklim değişikliğiyle mücadele dışında kullanılmasını yasaklamaktadır. Aynı fıkra gelirlerin yüzde onuna kadarının adil geçişe ayrılabileceğini söylemektedir. Demir, iklim adaleti ve adil geçiş kavramlarının Kanuna eklenmesini yerinde saymaktadır.[27] Nalbant Efe ise ücretsiz tahsisatın kamu gelirini sınırlayarak telafi politikalarının mali alanını daralttığını ileri sürmektedir.[28] Adil geçiş hukuken bir amaç olarak tanınmakta, ancak hem azami bir oranla sınırlandırılmakta hem de bu yönde tasarrufta bulunma idarenin takdirine bırakılmaktadır.

25. Ayşe Uyduranoğlu, Zahide Eylem Gevrek ve Sevil Acar, "Avrupa Yeşil Mutabakatı'na Uyum Çerçevesinde Türkiye'deki İşletmelerin Emisyon Ticaretine Verdikleri Desteği Etkileyen Faktörler," *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* 22, no 1 (2023): 262–263.
26. Hondur, "Emisyon Ticaret Sistemi ve Türkiye," 88 ve 103.
27. Demir, "İklim Kanunu'na Genel Bir Bakış," 294.
28. Gözde Nalbant Efe, "İklim Değişikliğiyle Mücadelede Maliye Politikası: Türkiye İçin Emisyon Ticaret Sistemi ve Karbon Vergisi Seçenekleri," *Maliye ve Finans Yazıları* 40, Özel Sayı (2025): 63.

5. Hukuki Amaçların Tasnifi ve Yargısal Denetim Ölçütüne Dönüştürülmesi

Buraya kadar yapmış olduğumuz inceleme, sistemin hukuki amaçlarını üçlü bir tasnife tabi tutmaya imkân vermektedir.

Kanunda açıkça belirtilen amaçlar dört tanedir. Sera gazı emisyonu azaltımının teşviki sistemin kendi amacı, piyasa şeffaflığının sağlanması veri paylaşımına ilişkin hükmün, fiyat istikrarının sağlanması piyasa istikrar mekanizmasının, gelirlerin yeşil dönüşüme özgülenmesi ve sınırlı bir bölümünün adil geçişe ayrılması ise gelir rejiminin amacıdır.

Kanun ve Yönetmelikte açıkça sayılmamakla birlikte, hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden çıkan dört amaç daha bulunmaktadır. Çevresel bütünlüğün korunması izleme ve doğrulama rejiminin bütününden okunmakta ve azaltım amacının ön koşulunu oluşturmaktadır. Teslim yükümlülüğünün ifasının güvence altına alınması tahsisatın hukuki niteliğine ilişkin hükümlere dayanmakta, uyum maliyetinin yönetilebilir kılınması ek rezerv, bankalama, ödünç alma, denkleştirme ve pilot dönemde ceza indirimi hükümlerinin ortak işlevinden doğmaktadır. Kapsam içindeki sektörlerin rekabet koşullarının gözetilmesi ise sektörel faaliyet katsayısı ile kapsam istisnalarında karşılığını bulmaktadır.

Üçüncü grupta ise amaç niteliği taşımayan unsurlar yer almaktadır. Üst sınır, teslim yükümlülüğü, izin, kıyas değeri, piyasalar, denkleştirme, 20 nci maddedeki tamamlayıcı tahsisat fiyatı mekanizması ve yaptırımlar birer araç, ihracatın sınırda karbon maliyetlerinden korunması, enerji sektörünün dönüşümü ve kamu geliri elde edilmesi ise beklenen sonuçtur. Bunların gerçekleşip gerçekleşmeyeceği mevzuattan değil uygulamadan çıkacaktır.

Tasnifin uygulamadaki değeri, idari işlemlerin yargısal denetiminde ortaya çıkmaktadır. Kurulun ücretsiz tahsisat oranına, sektörel faaliyet katsayısına ve fiyat aralıklarına ilişkin kararları ile Başkanlığın kıyas değerlerine, üst sınıra ve düzeltme faktörüne ilişkin işlemleri, her idari işlemde aranan kamu yararının yanında Kanunun 1 inci ve 2 nci maddelerindeki özel amaca da hizmet etmek zorundadır. Kotzampasakis ve Woerdman, birden çok amaç izleyen düzenlemelerde amaç çatışmasının ölçülülük ilkesiyle çözüldüğünü, takdir yetkisinin de nesnel ölçütlere dayanma ve bütün menfaatleri gözetme yükümlülüğüyle sınırlı olduğunu ifade etmektedir.[29] Türk idare hukukunda da takdir yetkisinin kanunun çizdiği sınırlar içinde, eşitlik ve ölçülülük gibi anayasal ilkelere uygun, kamu yararı ile hizmet gereklerini gözeterek ve gerekçeli biçimde kullanılması aranmaktadır.[30] Bu ölçütlerin emisyon ticaretine uygulanmasına engel göremiyoruz. Örneğin, ücretsiz tahsisat oranının azaltım teşvikini fiilen ortadan kaldıracak düzeyde belirlenmesi ya da tahsisat toplamı ilan edilen üst sınırı aştığı hâlde düzeltme faktörünün ilan edilmemesi, işlemin kamu yararı ve hizmet gerekleri gözetilmeksizin tesis edildiğini gösterecek ve maksat unsuru yönünden iptalini gerektirecektir.

29. Kotzampasakis ve Woerdman, “Legal Objectives,” 324–325.
30. Tetik, “Takdir Yetkisi ve Yerindelik Denetimi,” 268.

Aşağıda sıraladığımız öneriler bu denetim ölçütünün uygulanabilir kılınmasına yöneliktir. Azaltım amacının bağlayıcılığına ilişkin dört önerimiz yönetmelik düzeyinde gerçekleştirilebilecek niteliktedir.

İlk olarak, Yönetmeliğin 13 üncü maddesinin on birinci fıkrasındaki sektörel düzeltme faktörü ihtiyari olmaktan çıkarılmalı, tahsisat toplamının ilan edilen üst sınırı aşması hâlinde uygulanması zorunlu bir araca dönüştürülmelidir. Bu değişiklik, Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (ee) bendindeki üst limit düzenlemesinin gereğidir. Öte yandan, üst sınırın ilan zamanı öne alınmalı, hiç değilse uygulama dönemi başında gösterge niteliğinde bir üst limit açıklanmalıdır. Aksi hâlde sınır, işletme davranışını yönlendiren bir sınırlama olarak hiçbir zaman işlev görmeyecektir. Ayrıca, ücretsiz tahsisat oranının uygulama dönemleri itibarıyla azalacağına ilişkin asgari bir çerçeve belirlenmelidir. Bu, hem kirleten öder ilkesinin gerçekleşme derecesini artıracak hem de Sınırda Karbon Düzenleme Mekanizması kapsamında mahsup edilebilecek tutarı büyütecektir. Son olarak, denkleştirme oranına Kanunun 11 inci maddesinin birinci fıkrasındaki "bir bölümü" ifadesiyle bağdaşan açık bir üst sınır konulmalı, ek rezervin üst sınırın içinde mi yoksa dışında mı ihraç edildiği de Ulusal Tahsisat Planında açıklığa kavuşturulmalıdır.

Şeffaflık ve yaptırım rejimine ilişkin iki önerimiz ise yönetmelikle karşılanamamakta, kanun değişikliğini gerektirmektedir. Nitekim, Kanunun 10 uncu maddesinin ikinci fıkrasındaki takdiri veri paylaşımı, hiç değilse toplulaştırılmış veriler bakımından bağlayıcı bir açıklama yükümlülüğüne dönüştürülmelidir. Kanunun tanıdığı takdir yetkisi yönetmelikle bağlı yetkiye çevrilemez, çünkü idareyi bağlı yetkiyle sınırlama imkânı kanun koyucuya aittir.[31] Aynı engel, 14 üncü maddenin on birinci fıkrasındaki ceza üst sınırının tahsisat teslimi bakımından ayrık tutulması ya da tesis kapasitesiyle orantılı hâle getirilmesi için de geçerlidir.

Sonuç

Türk Emisyon Ticaret Sisteminin birincil hukuki amacı sera gazı emisyonu azaltımının teşvikidir ve Kanun bu amacı, ulusal tahsisat planını bir üst limit çerçevesinde tanımlamakla niceliksel bir sınırlamaya da bağlamaktadır. Buna karşılık Yönetmelik üst limitin sayısal içeriğini, ilan zamanını ve bağlayıcılığını güvenceye alan hükümler sevk etmemiş, üst sınırı dağıtılan tahsisatların toplamı saymış, onu sistem yılı geçtikten sonra ilan etmiş ve dağıtımı sınıra bağlayan tek aracı ihtiyari bırakmıştır. Çevresel amaç böylece bir sonuç yükümlülüğü değil, Kurul kararları ve Başkanlık işlemleriyle içeriği doldurulacak bir hedef hâline gelmektedir.

31. Bahtiyar Akyılmaz, "Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi," *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi* 1, no 1 (2014): 23. Bağlı yetki kavramı için ayrıca Seçkin ve Üstün, "Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi," 510.

Bu tespit sistemin çevresel bakımdan işlevsiz olduğu anlamına gelmemektedir. Kıyas değerinin altında kalan tesislerin tahsisat satması, üzerinde kalanların ilave tahsisat alması birim üretim başına emisyonun azaltılması yönünde gerçek bir teşvik doğurmakta, fakat bunun toplam emisyona etkisi üretim hacmine, ücretsiz tahsisat oranına ve denkleştirme oranına bağlı kalmaktadır.

Kirleten öder ilkesinin Kanunun 3 üncü maddesinde sayılan genel ilkeler arasında yer almaması ve sisteme ancak Çevre Kanunu üzerinden taşınması, ücretsiz tahsisat kararlarının yargısal denetimini güçleştirmektedir.

Bu makalede hukuki amaçlar mevzuattan çıkarılmış ve idari işlemlerin denetiminde kullanılabilecek ölçütlere dönüştürülmüştür. Azaltım amacının bağlayıcı kılınmasına yönelik öneriler yönetmelik düzeyinde gerçekleştirilebilecektir. Bununla birlikte şeffaflık ve yaptırım rejimine ilişkin iki önerimiz ise kanun değişikliği gerektirmektedir. Ulusal Tahsisat Planı, kıyas değerleri ve Karbon Piyasası Kurulu kararları yayımlandığında bu ölçütler, sistemin beyan ettiği amaca ne ölçüde bağlı kaldığını ölçmeye imkân verecektir.

Kaynakça

Akyılmaz, Bahtiyar. "Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi." *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi* 1, no 1 (2014): 23–57.

Aryee-Boi, Nii Lantey Malik, Isabella Hauck, Anna Lotta Noisten ve Maurice Weinhold. *Mitigating through the Market: The EU's Emissions Trading System*. IPE Working Paper No. 268/2026. Berlin: Institute for International Political Economy, 2026.

Aşıcı, Ahmet Atıl. *Türkiye Emisyon Ticaret Sistemi'nin Bir Ön Analizi*. İPM–Mercator Analizi. İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi–Sabancı Üniversitesi–Stiftung Mercator Girişimi, Şubat 2024.

Burns, Wil. "The European Union's Emissions Trading System: Climate Policymaking Model, or Muddle? (Part II)." *Tulane Environmental Law Journal* 31, no 1 (2017): 51–77.

Dechezleprêtre, Antoine, Daniel Nachtigall ve Frank Venmans. "The Joint Impact of the European Union Emissions Trading System on Carbon Emissions and Economic Performance." *Journal of Environmental Economics and Management* 118 (2023): makale no 102758. https://doi.org/10.1016/j.jeem.2022.102758.

Demir, Ebru. "7552 Sayılı İklim Kanunu'na Genel Bir Bakış: Amaç, İlkeler ve Uygulama Yöntemleri." *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 21, no 1 (2026): 275–301. https://doi.org/10.58820/eruhfd.1872179.

Egenhofer, Christian, Monica Alessi, Anton Georgiev ve Noriko Fujiwara. *The EU Emissions Trading System and Climate Policy towards 2050: Real Incentives to Reduce Emissions and Drive Innovation?* CEPS Special Report. Brüksel: Centre for European Policy Studies, 2011.

Hondur, Ayşe. "Emisyon Ticaret Sistemi ve Türkiye: Emisyon Ticaret Sistemi Yönetmelik Taslağı Üzerine Değerlendirme." *Selçuk Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dergisi* 8, no 2 (2025): 85–108.

Kotzampasakis, Manolis ve Edwin Woerdman. "The Legal Objectives of the EU Emissions Trading System: An Evaluation Framework." *Transnational Environmental Law* 13, no 2 (2024): 312–336. https://doi.org/10.1017/S2047102524000153.

Martin, Ralf, Mirabelle Muûls ve Ulrich J. Wagner. "The Impact of the European Union Emissions Trading Scheme on Regulated Firms: What Is the Evidence after Ten Years?" *Review of Environmental Economics and Policy* 10, no 1 (2016): 129–148. https://doi.org/10.1093/reep/rev016.

Mramor, Thomas ve Simone Tagliapietra. *Europe's Emissions Trading System Is an Ally, Not an Enemy, of Industrial Competitiveness*. Bruegel Analysis 03/2026. Brüksel: Bruegel, 22 Ocak 2026.

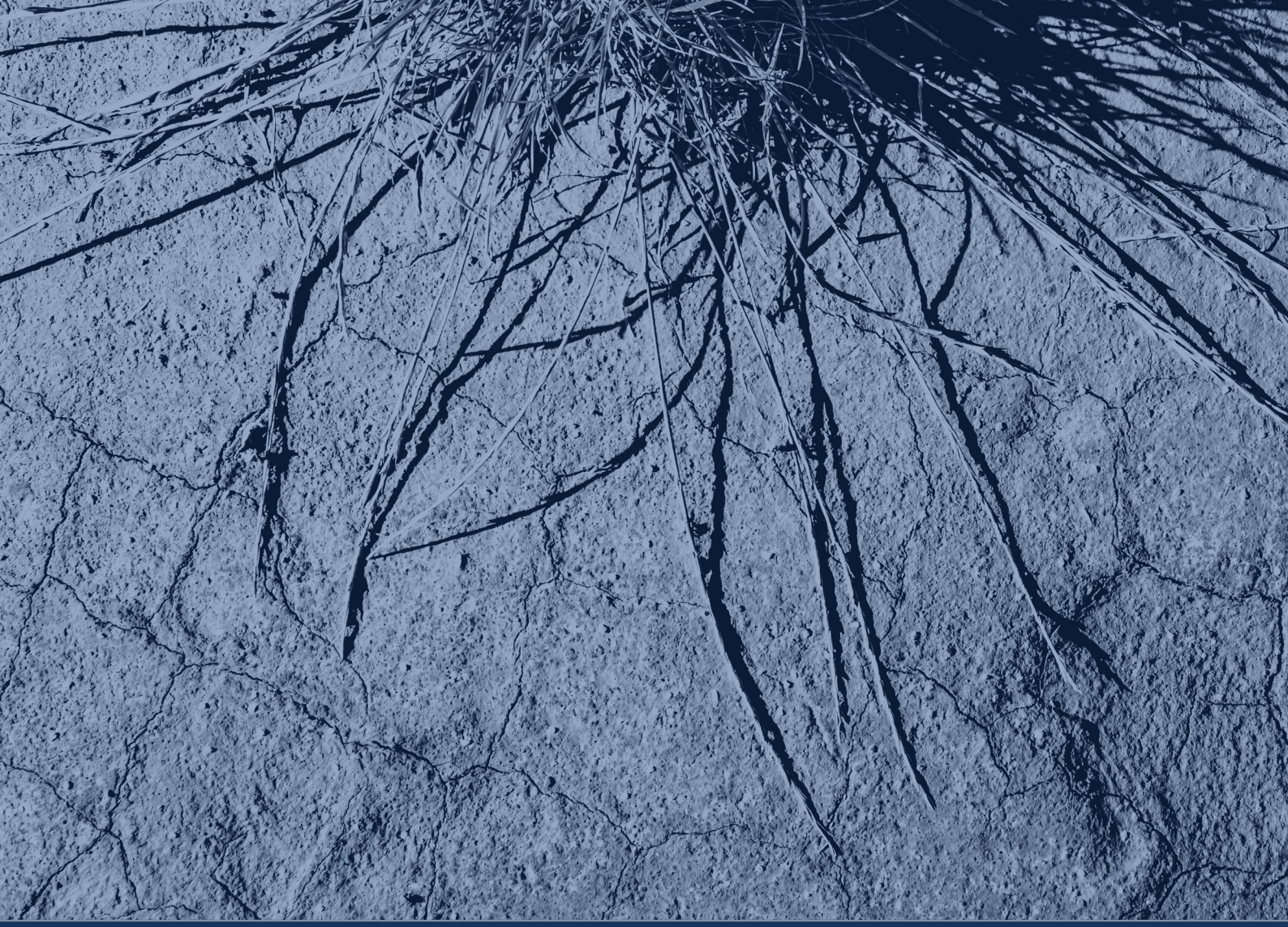
Nalbant Efe, Gözde. "İklim Değişikliğiyle Mücadelede Maliye Politikası: Türkiye İçin Emisyon Ticaret Sistemi ve Karbon Vergisi Seçenekleri." *Maliye ve Finans Yazıları* 40, Özel Sayı (2025): 44–70. https://doi.org/10.33203/mfy.1836651.

Partnership for Market Readiness ve International Carbon Action Partnership. *Emissions Trading in Practice: A Handbook on Design and Implementation*. Washington, DC: World Bank, 2016.

Seçkin, Sinan ve Gül Üstün. "İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi." *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi* 21, no 2 (2016): 509–534.

Tetik, Ahmet Talha. "Hukuk Devleti İlkesi Bağlamında Takdir Yetkisi ve Yerindelik Denetimi İlişkisi." *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 25, no 2 (2017): 249–276.

Uyduranoğlu, Ayşe, Zahide Eylem Gevrek ve Sevil Acar. "Avrupa Yeşil Mutabakatı'na Uyum Çerçevesinde Türkiye'deki İşletmelerin Emisyon Ticaretine Verdikleri Desteği Etkileyen Faktörler." *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* 22, no 1 (2023): 257–289. https://doi.org/10.32450/aacd.1327099.



BOSCA
LAW

Tekstilciler Cad.
Sabri Mermutlu İş Merkezi No: 33/5
Balgat Çankaya ANKARA
Tel: 0312 473 95 70 (Pbx)
info@bosca.av.tr

www.bosca.av.tr