

Emisyon Ticaret Sistemi

Orhan KUZU¹

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Ticaret Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul – Türkiye, okuzu@nku.edu.tr, ORCID: 0009-0003-6460-6706.

Özet: Sera gazı emisyonlarının azaltılarak, yeşil büyüme vizyonu ve net sıfır emisyon hedefi doğrultusunda iklim değişikliğiyle mücadele etmek adına yürürlüğe konulan, 7552 sayılı İklim Kanununun yeni düzenlediği konulardan en önemlisi hiç şüphesiz emisyon ticaret sistemidir. Bu sistemle gerçek veya tüzel kişiler, işletmelerinin atmosfere salabileceği ve ilgili kamu kurumları tarafından tespit edilecek miktarda emisyonu karşılık gelen ve kendilerine ücretsiz verilen tahsisat denilen misli nitelikte, devredilen, mülkiyet konusu olan ve gayri maddi mal niteliği taşıyan finansal araçları, yıl sonunda ilgili kuruma teslim etmek zorundadırlar. Teslim etmedikleri takdirde idari ve mali cezalarla karşılaşacak söz konusu işletmeler bu durumdan kurtulmak için ya daha az salınım yapan kuruluşlardan tahsisat satın alacak ya da karbon kredisi denilen bu sisteme mahsus bir krediyi kullanacaklardır. İşte bu ve benzeri iş ve işlemler emisyon ticaret sistemini ortaya çıkarmıştır.

Anahtar Kelimeler: İklim değişikliği, yeşil büyüme, tahsisat, karbon.

Emission Trading System

Abstract: The Climate Law No. 7552, enacted to address climate change by reducing greenhouse gas emissions in accordance with the vision of green growth and the objective of achieving net-zero emissions, introduces several new regulatory measures, the most prominent of which is the establishment of an emissions trading system. Under this system, individuals or legal entities must surrender to the relevant public authority at the end of the year financial instruments that are transferable, subject to ownership, and intangible in nature, known as allowances, which are issued to them free of charge and correspond to the amount of emissions their businesses may release into the atmosphere and which will be determined by the relevant public authorities. They that fail to deliver will face administrative and financial penalties; to avoid this, they will either purchase allowances from organizations with lower emissions or use a credit specific to this system, called a carbon credit. These and similar transactions have given rise to the emission trading system.

Keywords: Climate change, green growth, allocation, carbon.

GİRİŞ

7552 sayılı Kanun, Türk hukukunda iklim konusunda yürürlüğe giren ilk Kanun olarak tarihteki yerini almıştır. Lehte ve aleyhte çok şeyin söylendiği bu alan nihayet yasal düzenlemesine kavuşmuştur. Yasal düzenlemenin varlığı kanaatimizce tartışmaları bitirmeyecek, bunlar farklı bir boyutta devam edecektir. Zira bu Kanun, yeni uygulamaya konulan önemli işlevsel özelliğe sahip olan “emisyon ticaret borsası” gibi bir sistemi ve bu sistemde değişik bir sermaye piyasası aracı diyebileceğimiz “tahsisat”ı düzenlemiştir.

Bu çalışmamızda, emisyon ticaret sistemini sağlıklı değerlendirebilmek için, bu sistemin öncelikle İklim Kanunun amaç ve kapsamıyla olan bağlantısını; sonrasında, emisyon ticaret sisteminin ihdas sebeplerini; temel kavramları ve son olarak, sistemin işleyişi incelenecektir.

1. GENEL OLARAK İKLİM KANUNU

1.1. İklim Kanununun Amacı

7552 sayılı İklim Kanununun (İ.K) (R.G. 9.7.2025/32951) amacı “...yeşil büyüme vizyonu ve net sıfır emisyon hedefi doğrultusunda iklim değişikliğiyle

mücadele etmektir” (m.1) şeklinde ifade edilmiştir. Bu hükümden görüleceği üzere, Kanunun temel amacı iklim değişikliğiyle mücadele etmektir. Kanunun söz konusu mücadelede yürüyeceği yol, yeşil büyüme stratejisi üzerine kurulacak ve bu yolun sonunda ulaşılması gereken hedef ise, net sıfır emisyon hacmine ulaşmak olacaktır.

7552 sayılı Kanunun Genel Gereğesinde, tüm dünya için tehlike arz eden iklim değişikliği ile küresel bazda olduğu gibi, yerel anlamda da mücadelenin gerektiği; coğrafi konumu itibarıyla çeşitli felaketlere uğrayabilecek olan ülkemizin de bu mücadelede yerini almak zorunda olduğu; bu nedenle, düşük karbon ekonomisine geçiş ve sera gazı emisyonlarını oluşturan tüm sektörlerde yeşil dönüşümün sağlanması ile iklim değişikliğiyle mücadele ve uyum yeterliliğinin artırılmasının ehemmiyet arz ettiği beyan edilmiştir.

Genel Gereğede ayrıca, 2053 Net Sıfır Emisyon Hedefine ulaşarak toplumsal ve çevresel sürdürülebilirliği gerçekleştirmek adına, iklim değişikliğiyle özel ve kamu tüm sektörlerin sorumluluk ve uyum içerisinde mücadele etmelerinin sağlanmaya çalışıldığı belirtilmiştir.

12. İklim Kanununun Kapsamı

7552 sayılı Kanunun kapsamı da, 1. maddenin ikinci cümlesinde: Kanunun kapsamına; iklim değişikliği mücadelesinin temel konularından olan sera gazı emisyonlarının azaltılması, iklim değişikliğine uyum faaliyetleri ile planlama ve uygulama araçlarını, gelirleri, izin ve denetimi ve bunlarla alakalı kanuni ve kurumsal çerçevenin usul ve esaslarının dahil olduğu ifade edilmiştir

Bu anlamda koordinasyonu gerçekleştirmek için, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlı “İklim Değişikliği Başkanlığı” kurulmuştur. Kapsama dahil olan bu Kurumun çalışmaları yanı sıra, 2053 Net Sıfır Emisyon Hedefine ulaşabilmek için hazırlanması gereken Ulusal Katkı Beyanı ve strateji belgeleri; ülkemizde yeni uygulanmaya başlayacak Emisyon Ticaret Sistemi (ETS) ve karbon kredileri ile ilgili düzenlemeler, Ticaret Bakanlığınca kurulacak olan Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizmasının (SKDM); iklim finansmanı, iklim değişikliğiyle mücadele teşviklerinin ve Türkiye Yeşil Taksonomisi çalışmaları; iklim değişikliği ile mücadelede yaptırımlar ve denetim mekanizmaları da kapsam içerisinde yer alacaktır (İ.K. Genel Gerekeçe).

2. EMİSYON TİCARET SİSTEMİNİN KURULUŞ AMACI VE TEMELİNİ OLUŞTURAN KAVRAMLAR

2.1. Emisyon Ticaret Sisteminin Kuruluş Amacı

ETS ile Kanunun temel amaçlarından olan sera gazı emisyonlarının azaltılması adına, işletmeleri yüksek maliyetli yatırım yapmaktan kurtarmak için, daha düşük maliyeti olan ticaret yapmaları teşvik edilerek üzerlerindeki ekonomik baskının hafifletilmesi hedeflenmektedir. Bu durum, 2024-2026 Orta Vadeli Program’da belirtildiği üzere, ülkemizde SKDM’ye uyum kapsamında etkin işleyen bir Ulusal Emisyon Ticaret Sistemi geliştirileceği ifadesiyle uyum içerisinde (İ.K. m.1/1 Gerekeçesi).

2.2. Karbon Vergisi

Çevreye ilişkin sorunlara engel olmak veya çözmek için yararlanılan en önemli kamusal araçlardan bir olarak karbon vergisi kabul edilmektedir (Agun, 2008, s.34). Bu konuda yapılan ilmi çalışmalarda, çevre vergilerinin tatbik edilmesi durumunda, karbonmonoksit emisyonunun azaldığı ifade edilmektedir (Polat & Polat, 2018, s.174). Hukuki bir tedbir aracı olan vergiler, aynı zamanda ekonomik olarak caydırıcılık etkisine sahip olmaktadır. Konu itibarıyla çevrenin korunmasının gerektiği bu halde, kamu otoritesinin müdahalesi olan vergilendirme vasıtasıyla kullanıcılara daha pahalı bir fiyat

sunularak, talebin azalması sağlanmakta ve böylece tabiatın ve tabi kaynakların daha az zarar görmesi engellenmekte; bu kaynaklarının daha verimli kullanılması gerçekleştirilmektedir (Yerlikaya, 2003, s. 691; Göksel, 2024, s. 55).

Ayrıca çevre vergilerini, çevre hukukunun temel bir ilkesi olan kirleten öder ilkesinin bir neticesi ve uygulama aracı olarak görmek de mümkündür. (Agun, 2008, s. 34)..

Karbon vergisi, kullanıcılara düşük karbon salan ürünleri kullanmayı teşvik eden bir vergidir. Bu vergi, özellik olarak fosil temelli yakıtların karbon içeriğine binaen tatbik edilen bir tüketim vergisi olduğu için, sadece karbon bazlı yakıtlarla sınırlı olarak uygulanır. Söz konusu verginin hesabında, atmosfere salınan her bir ton CO2 başına, “CO2 vergisi” tespit edilir ve bir ton karbonun 3.67 ton CO2’ye karşılık geldiği ettiği kabul edilerek karbon vergisine dönüştürülür. Burada uygulanan çevirme işlemi, karbon emisyonunun ölçümünün zorluğu sebebiyle en uygulanabilir yöntem olarak kabul edilmektedir (Hotunluoğlu & Tekeli, 2007, s. 111).

2.3. Tahsisat Kavramı

2.3.1 Tanımı

7552 sayılı Kanun, tahsisatı, “Misli nitelikte, devredilebilen, kaydi olarak ihraç edilen ve belirli bir süre boyunca bir ton karbondioksit eşdeğerinde sera gazı emisyon hakkını” şeklinde ifade etmiştir (İ.K. m.2/z,cc). Tahsisat terimi için “karbon permisi” terimi ile “izin” terimleri de kullanılmaktadır. Görüleceği üzere İ.K., permi veya izin yerine, Türk hukuku için kanaatimizce, söz konusu terimlerin diğer kullanımlarıyla karıştırılmaması; tahsisat teriminin herhangi bir kanunda bu kadar önemli konuyu sembolize etmemesi dolayısıyla, bir nevi tahsisat teriminin daha özgün olması sebebiyle haklı olarak bu terimi tercih etmiştir.

Tahsisat için Kanuni tanımın dışında farklı tanımlar da bulunmaktadır. Bu tanımlardan birinde tahsisat, karbon permileri olarak ifade edilerek, devletin yetkili kurum veya kuruluşlarının, işletmecilere verdiği, ticarete konu teşkil eden 1 ton CO2 eşdeğerinde sera gazı yayma izni; bir başka deyişle emisyon yayma hakkı olarak tanımlanmıştır (Göksel, 2024, s.79).

Bu konuyla alakalı AB Direktifi, bu terim için; tahsisat, ödenek izin anlamlarında gelen “allowance” terimini kullanmış; tahsisatı ise, belirli bir zaman dilimi içinde bir ton karbondioksit eşdeğeri yayma izni şeklinde açıklamıştır (Direktif-2003/87 art.3/a).

OECD ise tahsisatı, ticarete konu edilebilir (takas edilebilir) bir ürün olarak kabul etmiş ve onun çevreye etkili, ekonomik açıdan verimli, esnek ve arzu edilmeyen salınım etkilerini sınırlandırabilecek bir tasarlama olduğunu ifade etmiştir. Bu bağlamda OECD tahsisatı (takas edilebilir) bahsedilen özelliklere sahip, bir politika aracı olarak kabul etmektedir (Implementing Domestic Tradeable Permits, s. 71)

2.4. Karbon Kredisi

Karbon kredisi, sera gazı emisyonlarının azaltım veya giderim faaliyetlerinin; bağımsız kuruluşlar tarafından geçerli kılınması, doğrulanması ve standart kuruluşu tarafından belgelendirilmesi sonucu elde edilen ve bir ton karbondioksit eşdeğeri cinsinden ifade edilen krediyi ifade eder (İ.K. m.1/ö). Karbon kredisi üretecek işleri geliştirecek olan gerçek veya tüzel kişiye de proje sahibi denir (İ.K., m.1/y).

Karbon kredilerinin en önemli fonksiyonu, tahsisat yükümlülüklerinin bir bölümünün eşdeğer miktarda karbon kredisi ile karşılanması amacıyla denkleştirme yapılmasında ortaya çıkar (İ.K.m.11). Burada ücretsiz tahsisatları geri teslimle yükümlü olan kişi (gerçek veya tüzel), emisyon salınımın tahsisatın üzerinde olması durumunda ya piyasadan yeni tahsisat satın alacak ya da burada ifade edilen, azaltım ve/veya giderim projelerinden temin edilen karbon kredilerini kullanarak teslim yükümlülüğünden kurtulacaktır (İ.K. m. 11 Gerekçesi).

3.2 Hukuki Niteliği

Tahsisat, hukuk dünyasında henüz çok yeni olduğu için niteliği konusunda tartışmalar söz konusudur. Bu bağlamda, tahsisatın benzediği düşünülen bazı önemli konular söz konusudur. Bunlar, tahsisatın emtia olarak kabul edilmesi; menkul kıymet sayılması; ve para birimi olduğu yönünde görüşler hukuk öğretisinde savunulmaktaydı (Göksel, 2024, s. 81 vd.).

7552 sayılı Kanunda tahsisatların hukuki niteliğine ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla beraber tahsisat kavramının tanımının yapıldığı m. 1/cc hükmünde, hukuki niteliğine açıkça değinmeden genel anlamda, sermaye piyasası hukukunun kimi kavramları, özellikle menkul kıymetin unsurları üzerinden tanım yapılmıştır.

Gerçekten, 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda (SerPK.) yer almayan ancak önceki yürürlükten kaldırılan 2499 sayılı SerPK menkul kıymetleri: Ortaklık veya alacaklılık sağlayan, belli bir meblağı

temsi eden , yatırım aracı olarak kullanılan, dönemsel gelir getiren, misli nitelikte, seri halinde çıkarılan ibareleri aynı olan ve şartları Kurulca belirlenen kıymetli evraktır” şeklinde tanımlanmaktaydı. Görüleceği üzere menkul kıymetin SerPK’nun eski metninde yer alan tanımıyla İ.K.’da tahsisat hakkındaki tanımda yer alan unsurlarının bir kısmı aynılık taşımaktadır. İ.K’nun ilgili düzenlemesinden yola çıkarak, kanaatimizce bu Kanunda tahsisatların hukuki niteliğinin menkul kıymet olarak kabul edildiğini; bir başka ifadeyle, yeni literatür anlamında tahsisat, bir sermaye piyasası aracı olarak kabul edilmek durumundadır.

3. EMİSYON TİCARET SİSTEMİNİN İŞLEYİŞİ

3.1. Tanımı

7552 sayılı Kanunda emisyon ticaret sistemi, sera gazı emisyonlarına, net sıfır emisyon amacına uygun bir üst sınır tespit edilmesi esasına dayalı olarak çalışan ve tahsisatların alınıp satılması vasıtasıyla sera gazı emisyonu azaltımını teşvik eden ulusal ve/veya uluslararası piyasa temelli mekanizma olarak tanımlanmıştır (İ.K. m.1/g).

Kanunda yer alan bu tanım, İklim Değişikliği Başkanlığı Hizmet Birimleri ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe aynen alınan tanımdır. Böylece mevzuatta bir şekilde yer alan emisyon ticaret sistemi artık yasal olarak da bir düzenlemeye kavuşmuştur. Bu anlamda şimdi sıra, ETS’nin işleyişine ilişkin yönetmeliktedir.

Emisyon ticaret sistemi piyasası ise, tahsisatların ve/veya emisyon ticaretiyle alakalı olarak kabul gören standartlaştırılmış diğer sözleşmelerin alım satımının yapıldığı, piyasa işletmecisi tarafından organize edilip işletilen ve düzenli faaliyet gösteren birincil ve ikincil piyasaları şeklinde tarif edilmiştir.

3.2 İşleyişi

Emisyon ticaret sistemi Kyoto Protokolü’nün 17. maddesinde yer alan piyasa temelli bir esneklik mekanizması olarak ifade edilmiştir. Bu maddeye göre, Protokole katılan devletler, sera gazı salınımına ilişkin ticarete; öncelikle iklim doğrulama, raporlama ve rehber ilkeleri belirleyecektir. Tarafa devletler Protokolün 3. maddesinde belirtilen taahhütlerini ikame amacıyla salım ticaretine katılabileceklerdir. Böyle bir ticaret, o maddedeki sayısallaştırılmış salım sınırlandırma ve azaltım taahhütlerini yerine getirmek amacına yönelik ülke içi eylemleri tamamlayıcı olacaktır.

Kanuni hüviyetine de kavuşan emisyon ticaret sistemi, gerçek kişi veya tüzel kişilere kirletme hakkı tanıyan tahsisatların ticaretinin gerçekleştirilmesidir. Tahsisatlar, sera gazı emisyonlarını azaltmada kullanılan bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Kirlilik sertifikası olarak da ifade edilen tahsisatlar vasıtasıyla, idare tespit etmiş olduğu bir düzeye kadar hakkını işletmelere ücretli veya ücretsiz paylaşırma yoluna gitmektedir (Göksel, 2024, s. 69).

Emisyon ticaret sisteminin işleyiş mekanizmasını şu şekilde açıklamak mümkündür: Sisteme tabi olan bilhassa sanayi işletmelerine, devletleri tarafından senelik olarak bir sera gazı tüketim kotası belirlenir. Tespit edilen bu kota kapsamında tahsisatlar ilgili işletmelere dağıtılır. Bu dağıtım, ücretsiz, ihale usulüyle veya ikisi birlikte kullanılarak yapılabilir. Söz konusu işletmeler, sene sonunda, ne kadar emisyon kullandıklarına ilişkin bir rapor hazırlayarak bu raporu, doğrulayıcı kuruluşa onaylatırlar. İşletmeler doğrulanmış bu raporu temel alarak, atmosfere saldıkları emisyon kadar tahsisatı zamanında yetkili idareye teslim etmek zorundadırlar. İşletme, sene sonunda kendisine tevdi edilen tahsisattan daha az emisyon salınım gerçekleştirdiyse, fazla olan tahsisatlarını diğer işletmelere satabilir veya bir sonraki senede kullanmak üzere saklayabilir. Bu şekilde, idareye sene içerisinde salınan emisyon mukabili yeterli tahsisatı teslim ederek, idari ve mali yaptırımlardan kurtulabilir.

İşletmeler bu doğrulanmış raporu esas alarak yani emisyon miktarını karşılayacak kadar tahsisatı belirlenen süreden önce yetkili idareye teslim ederler. İşletme yıl sonunda sahipliğindeki tahsisattan daha az emisyon salımı gerçekleştirdiyse kalan tahsisatlarını diğer işletmelere sata bilir veya bir sonraki yıl kullanmak üzere saklı tutabilir. Aynı şekilde bir işletme elindeki tahsisattan daha fazla emisyon salımı gerçekleştirdiyse diğer işletmelerden tahsisat satın alabilir veya kredi kullanabilirler (Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 26). Böylelikle ilgili idareye yıl içinde salmış oldukları emisyonları karşılığında yeterli tahsisatı teslim edebilir. Yeterli tahsisatı idareye teslim edemeyen işletmeye idari yaptırım uygulanacaktır (Göksel, 2024, s.72).

ETS sistemi henüz ülkemiz için yeni olmakla birlikte Avrupa'da bazı ülkelerde 2005 ten itibaren kullanılmaya başlamıştır. Kanuni düzenleme sonrası, bu sistemin kullanımının artacağını söylemek, sanayide hızla büyüyen ülkemiz için abartılı olmayacaktır. Bu düzenlemenin varlığı önemli olmakla birlikte, sistemin sağlıklı işlemesi için bir an evvel ETS yönetmeliğinin hazırlanması,

tahsisatların alım-satımında, sermaye piyasasında olduğu gibi spekülasyonların engellenmesi için gereken mekanizmalarının kurulması; işletmelerin sistem hakkında bilgilendirilmesi uygun olacaktır.

SONUÇ

Ülkemiz imzaladığı uluslararası anlaşmalardan doğan yükümlülüklerini yerine getirmek adına, emisyonu azaltarak yeşil büyümeye katkı sağlamak ve iklim değişikliğiyle mücadele etmek için ihdas edilen İklim Kanunu çeşitli müesseseler ihdas etmiştir. İşte bunlardan biri olan emisyon ticaret sistemi, bu mücadeleye, işletmelerin tahsisat ismi verilen 1 ton CO2 karşılığı olarak kullanabilecekleri emisyon harcama izninin alım-satımı, yani ticaretinin yapılması yönetimi ile katkı sağlamaya yönelik olarak düzenlenmiştir.

İklim Kanunu tahsisatın hukuki niteliği açık olarak beyan etmemekle birlikte, düzenlenmenin lafından tahsisatın bir menkul değer olarak bir nevi sermaye piyasası diyebileceğimiz, emisyon ticaret sistemi içerisinde alınıp satılan sermaye piyasası aracı olduğunu söyleyebiliriz.,

Emisyon ticaret sistemin Kanun çerçevesinde kurulması önemli olmakla birlikte bir an evvel teknik uygulamanın izah edileceği bir yönetmeliğin de çıkarılması gerekecektir. Ayrıca tahsisatların alım-satımında, spekülasyonların önlenmesi adına lazım gelen tedbirlerin ve mekanizmaların kurulması da beklentiler arasındadır.

KAYNAKÇA

- Agun,, B.H. (2008). Çevre Sorunlarına Yönelik Vergisel Düzenlemeler ve Doğrudan Yabancı Yatırımlar. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Marmara Üniversitesi, İstanbul 2008.
- Direktif<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0087&qid=1757083793339>(Direktif-2003/87-TR-EUR-LEX, (E.T.05.09.2025).
- Hotunluoğlu, H. & Tekeli R. (2007). “Karbon Vergisinin Ekonomik Analizi ve Etkileri: Karbon Vergisinin Emisyon Azaltıcı Etkisi Var mı?. Sosyoekonomi. 6 (6), 107-126.
- Göksel, A.H. (2024). İdare Hukuku Çerçevesinde Emisyon Ticaret Sistemi. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Implementing Domestic Tradeable Permits, oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2002/08/implementing-domestic-tradeable-permits_g1gh28bc/9789264191983-en.pdf (E.T. 06.09.2025).
- Özel İhtisas Raporu. (2008). Kyoto Protokolü Esneklik Mekanizmaları ve Diğer Uluslararası Emisyon Ticareti Sistemleri, Çevre ve Orman Bakanlığı Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü https://www.researchgate.net/publication/291346384_Kyoto_Protokolu_Esneklik_Mekanizmaları_ve_Diger_Uluslararası_Emisyon_Ticareti_Sistemi (E.T. 06.09.2025).

- Polat, O. & Polat, G.E. (2018). "Avrupa Birliği Ülkelerinde Karbondioksit Emisyonu ve Çevre Vergileri". Panel Veri Analizi Yaklaşımı, Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar. (639), 101-116.
- Yerlikaya, G.K. (2003). "Karbon Vergisi". Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, VII (1-2), 685-700.

Özel İhtisas Raporu, 2008, Kyoto Protokolü Esneklik Mekanizmaları ve Diğer Uluslararası Emisyon Ticareti Sistemleri, Çevre ve Orman Bakanlığı Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü
https://www.researchgate.net/publication/291346384_Kyoto_Protokolu_Esneklik_Mekanizmalari_ve_Diger_Uluslararası_Emisyon_Ticareti_Sistemi (E.T. 06.09.2025).