

Mühdan Sağlam¹

Enerji ve İklim Değişikliği Çalışmaları Merkezi Direktörü

TÜRKİYE’NİN İLK İKLİM KANUNU: HEDEFSİZLİK VE FOSİL YAKITLARDAN ÇIKIŞ SORUNU- I**Giriş**

Türkiye’nin 2021 yılında Paris Anlaşması’nı onaylamasının ardından iklim politikası alanında uzun süredir beklenen kurumsal düzenleme 2 Temmuz 2025’te TBMM’den geçmiş ve 9 Temmuz 2025’te Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu ilk İklim Kanunu; sera gazı emisyonlarının azaltımı, karbon fiyatlama mekanizmalarının oluşturulması, yeşil dönüşümün teşviki ve kurumsal koordinasyonun sağlanması gibi başlıklarda yasal çerçeve sunmayı amaçlamaktadır. Aynı zamanda “net sıfır” hedefi ilk kez bir yasa metninde kavramsal düzeyde tanımlanmış ve Türkiye’nin iklim politikası açısından yön gösterici bir referans oluşturulmuştur.

Ancak bu adım, yalnızca bir başlangıç niteliğindedir. Kanunun uygulama araçlarının büyük ölçüde ikincil mevzuata bırakılmış olması, bazı temel hedeflerin tarihsel netlikten yoksun kalması ve yönetim sistematığında görülen belirsizlikler hem kurumsal kapasite hem de dönüşüm vizyonu açısından dikkatle değerlendirilmesi gereken başlıklar yaratmaktadır.

İklim Kanunu’nun genel yapısını, uygulama kapasitesini ve yönetim modelini kapsamlı biçimde değerlendirebilmek amacıyla, Türkiye’nin ilk İklim Kanunu üç ayrı değerlendirme notu çerçevesinde ele alınacaktır. Serinin ilk notu olan bu notta, yasanın genel çerçevesi ile birlikte net sıfır hedefinin zamansal ve bağlayıcı niteliği, ayrıca fosil yakıtlardan çıkış konusundaki yönsüzlük gibi temel yapısal başlıklara odaklanacaktır. Takip eden notlarda ise karbon piyasalarının

¹ <https://tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1494>

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazar(lar)ına aittir. TEPAV’ın resmi görüşü değildir. © TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır.

işleyişi, denkleştirme mekanizmaları, iklim finansmanı, adil geçiş süreci, veri yönetimi ve denetim yapısına ilişkin düzenlemeler ayrıntılı biçimde analiz edilecektir.

1. İklim Kanunu: Ana Hatlarıyla Yasal Çerçeve

9 Temmuz 2025 tarihinde yürürlüğe giren Türkiye'nin ilk İklim Kanunu, iklim değişikliğiyle mücadele ve yeşil dönüşüm hedefleri doğrultusunda kapsamlı bir yasal çerçeve oluşturmayı amaçlamaktadır. Kanun, 3 bölüm ve 20 maddeden oluşmaktadır. Genel hükümler, kurumlar arası görev paylaşımı, karbon fiyatlama mekanizmaları, emisyon ticaret sistemi (ETS), iklim finansmanı, denetim süreçleri, ceza hükümler ve çeşitli geçiş hükümlerini içeren bu yapı, Türkiye'nin iklim politikalarını hukuki düzleme taşıyan ilk kapsamlı metin olma niteliği taşımaktadır.

Kanunun temel hedefleri arasında; sera gazı emisyonlarının azaltımı, net sıfır emisyon vizyonunun desteklenmesi, piyasa temelli mekanizmaların kurulması, kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi ve yerel yönetimler dâhil olmak üzere çok katmanlı bir uygulama yapısının oluşturulması yer almaktadır. Kanun, Türkiye'nin 2053 net sıfır hedefini doğrudan tarihsel bir ifade olarak içermemekle birlikte, bu hedefin Ulusal Katkı Beyanları (NDC) aracılığıyla politika dokümanlarına entegre edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Kurumsal mimari açısından, İklim Değişikliği Başkanlığı koordinasyon göreviyle öne çıkmakta; Başkanlık, ETS'nin kurulması, karbon kredileri ve tahsisatlar, piyasa istikrar mekanizmaları, veri yönetimi ve uygulama sürecinin yönlendirilmesi gibi birçok başlıkta yetkilendirilmiştir. Ayrıca, Karbon Piyasası Kurulu ve Danışma Kurulu gibi yapılar aracılığıyla karar süreçlerine danışma ve yönlendirme işlevi eklenmiştir.

Kanun, karbon fiyatlaması kapsamında emisyon ticareti sistemi ile birlikte karbon esaslı vergiler, denkleştirme (*offsetting*) mekanizmaları ve çeşitli ekonomik araçlara yer vermektedir. Emisyon yükümlülüklerinin yerine getirilmesi, tahsisat sisteminin işletilmesi ve piyasa düzenlemelerinin yürütülmesi gibi başlıklar, büyük ölçüde çıkarılacak ikincil mevzuatla şekillendirilecektir.

Kanunun önemli başlıklarından biri de iklim finansmanıdır. ETS'den elde edilecek gelirlerin kullanımı, özel sektör ve kamu destekleri, stratejik sektörlerin desteklenmesi, yeşil yatırım teşvikleri ve kamu kurumlarının finansal katkılarını düzenleyen hükümlerle mali altyapıya ilişkin genel çerçeve sunulmaktadır. Kamu kaynaklarının kullanımı, destek limitleri ve bütçeleme süreçleri de belirli esaslara bağlanmıştır.

Adil geçiş ilkesi, kırılgan sosyal grupların korunması ve istihdam politikalarının yeniden yapılandırılması amacıyla Kanun'da kavramsal olarak yer almakta; bu kapsamda belirli oranlarda mali kaynak tahsisi öngörülmektedir. Ancak uygulama detaylarının büyük ölçüde yönetmeliklerle netleşeceği görülmektedir.

Veri yönetimi, izleme ve raporlama süreçleri ise merkezi bir yapı altında toplanmıştır. Ulusal Coğrafi Bilgi Platformu veri akışının ana omurgasını oluştururken İklim Değişikliği Başkanlığı kamu ve özel sektörden gerekli verileri talep etme yetkisine sahiptir. Aynı zamanda denetim, izleme ve yaptırım mekanizmaları da kanun kapsamında genel esaslara tanımlanmış; yükümlülüklerin uyulmaması halinde uygulanacak idari yaptırımlara yer verilmiştir.

İklim Kanunu, Türkiye’nin iklim politikalarını yasal bir zemin üzerine oturtturarak önemli bir boşluğu doldurmakta; aynı zamanda piyasa mekanizmalarının devreye alınmasına, finansman araçlarının çeşitlendirilmesine ve kurumsal koordinasyonun tanımlanmasına imkân sağlamaktadır. Ancak bazı kavram ve araçların tanımsal düzeyde bırakılması ve uygulama esaslarının ikincil düzenlemelere havale edilmesi, bu yasal çerçevenin ne ölçüde dönüştürücü sonuçlar doğuracağını uygulama sürecine bırakmaktadır. İkincil düzenlemelerin ve belki ek maddelerle yasanın eksiklerinin giderilmesi gerekliliği uyarınca çalışmanın diğer başlıklarında yasanın muğlak, eksik bıraktığı alanlar incelenecek ve “nasıl olmalı?” sorusuna yanıt vermek amacıyla da Avrupa Birliği İklim Yasası ve ilgili mevzuatının konuya dönük yaklaşımı ve modellemesine yer verilecektir.

2. Tarihi Konulmayan Net Sıfır Hedefi ve Fosil Yakıtlardan Çıkışın Tercihe Bırakılması

İklim Kanunu’nun ilk maddesi ve genel çerçevesi incelendiğinde Türkiye’nin iklim konusunda geleceğe dönük vizyonunda bazı sorunlar olduğu görülüyor. Kanunda “net sıfır” ifadesi sıkça geçse de bu hedefe ne zaman ulaşılabileceğine ilişkin net bir tarih verilmemesi dikkat çekiyor. İklim hedeflerine yönelik yol haritasında soru işaretlerine neden olan bir diğer unsur ise fosil yakıtlara yönelik belirsiz yaklaşım. Bu çerçevede, bu bölümde tarihi konulmayan net sıfır hedefi ve fosil yakıtlara yönelik yaklaşımın sorunlu ve eksik notaları ele alınacaktır.

a) Tarihin geçmediği, geleceğe ertelenen net sıfır hedefi

Kanunun ilk maddesi incelendiğinde, Türkiye’nin net sıfır hedefi, Ulusal Katkı Beyanı (NDC) ve buna bağlı alt hedeflere göre hareket edileceği ifade edilmektedir. Ancak kanunun hiçbir maddesinde “2053” yılına doğrudan atıf yapılmamaktadır. Bunun yerine, “net sıfır emisyon hedefi” hukuki bir amaç ve ilkeler sistemi içerisinde tanımlanmıştır.

Özellikle Madde 1/1’de bu hedef, kanunun genel amacı olarak yer almakta ve şu şekilde ifade edilmektedir: “*Bu Kanunun amacı; yeşil büyüme vizyonu ve net sıfır emisyon hedefi doğrultusunda iklim değişikliğiyle mücadele etmektir.*” Ayrıca Madde 3/1-c’de Ulusal Katkı Beyanı’nın net sıfır hedefi doğrultusunda şekillendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ancak bu hedefin hangi yıla kadar gerçekleşeceğine dair bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla Türkiye’nin 2053 net sıfır hedefi, siyasal strateji belgelerinde yer alsa da bu tarih kanun hükmü hâline getirilmemiştir.²

Buna karşın AB İklim Yasası’na bakıldığında, net sıfır hedefi açık bir tarihle yasa maddesi hâline getirilmiştir. AB İklim Yasası’nın 2’nci maddesinde şu hüküm yer alır: “*Birlik çapında Birlik mevzuatı ile düzenlenen sera gazı emisyonları ve yutakları, en geç 2050 yılına kadar Birlik içinde dengelenmeli; emisyonlar o tarihe kadar net sıfıra indirilmelidir. Bundan sonra negatif emisyonlar hedeflenmelidir.*”³

Kanunda her ne kadar Ulusal Katkı Beyanı’nın güncel hâliyle değil, net sıfır hedefiyle uyumlu olarak hazırlanması gerektiği ifade edilse de bu hedefe dair bir tarih zikredilmediğinden ilgili

² TBMM (9 Temmuz 2025). İklim Kanunu. Resmi Gazete.

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2025/07/20250709-1.htm>

³ European Union. (2021). European Climate Law. Eur. Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:4536626>

International Energy Agency. (2021). European Climate Law. International Energy Agency. <https://www.iea.org/policies/11705-european-climate-law>

hüküm uygulama açısından muğlak kalmaktadır. Bu belirsizliğe, emisyonlara ilişkin bir ara hedef ya da projeksiyonun eklenmemiş olması da göz önüne alındığında, NDC'lerin somut bir zeminden yoksun olduğu söylenebilir.

Örnek teşkil etmesi açısından AB İklim Yasası'na tekrar bakıldığında, 6'ncı ve 7'nci maddelerde yalnızca iklim nötrlüğü değil, 2030 ve 2040 ara hedeflerine uygun NDC'lerin hazırlanması gerektiği ve bu hedeflerin beş yılda bir AB Komisyonu tarafından denetleneceği açıkça düzenlenmiştir. Başka bir ifadeyle, AB yalnızca bir yön tayin etmemekte; aynı zamanda ara hedeflerle uyumlu şekilde çalışan denetim mekanizmalarını da yasa kapsamında devreye sokmaktadır. Bu çerçevede Türkiye'nin net sıfır hedefinin daha bağlayıcı bir takvime oturtulması ve sektörel ara hedeflerle desteklenmesi, uygulama netliği açısından önem taşımaktadır.

b) Fosil yakıtlardan çıkış öngörülüyor: “Tercihtir isteyen çıkar, isteyen kalır”

İklim Kanunu'nun en dikkat çekici eksikliklerinden biri, fosil yakıtlardan çıkışa ilişkin herhangi bir hüküm içermemesidir. Kanun, kömüre dayalı elektrik üretiminin kademeli olarak sonlandırılması, yeni kömür yatırımlarının sınırlandırılması ya da fosil yakıt kullanımının azaltılmasına dair açık ve bağlayıcı bir düzenleme getirmemektedir. Madde 5/4 gibi azaltım odaklı hükümler yenilenebilir enerji, enerji verimliliği ve temiz teknolojilerin teşvikini vurgulasa da, kömür özelinde herhangi bir taahhüt ya da yönlendirici hüküm içermemektedir. Bu nedenle, fosil yakıttan çıkış sürecine dair belirsizlik sürmekte; emisyon azaltımında kritik öneme sahip bu alan, kanun metninde tanımsız kalmaktadır.

Bu boşluk, kanunun hemen ardından Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yayımlanan “İklim Kanunu Gerçekleri” başlıklı resmi infografikte de teyit edilmiştir. Infografikte, “Kömür, petrolün tamamen kaldırılacağı iddiası söz konusu değildir. Kanun, çevre dostu temiz enerjiyi teşvik etmeyi amaçlamaktadır; bunda da bir zorunluluk yoktur.” ifadeleri yer almakta; yalnızca temiz enerjinin teşvikinin hedeflendiği ve bunun da bağlayıcı olmadığı açıkça belirtilmektedir.⁴

2024 yılında Bakü'de düzenlenen COP29'da (Conference of Parties-Taraflar Konferansı) Bakan Murat Kurum'un Türkiye'nin fosil yakıtlardan çıkışa hazırlandığı yönündeki açıklaması, kamuoyunda yeni kanunda bu yönde bir açılım beklentisi yaratmıştı.⁵ Ancak bu beyanların aksine, kanunda ne bir takvim yer almakta ne de çıkış yönünde bir çerçeve sunulmaktadır. Kanun, fosil yakıtlar konusunu tümüyle sessiz geçmektedir.

Öte yandan Kasım 2024'te The United Nations Framework Convention on Climate Change'e (UNFCCC) sunulan Türkiye'nin Uzun Dönemli İklim Stratejisi'ne göre, sera gazı emisyonlarının sektörlere göre dağılımında enerji sektörü %71,8 ile ilk sırada yer almaktadır.⁶ Bu nedenle strateji belgesinde, enerji sektöründe karbon yoğun elektrik üretiminin azaltılacağı belirtilmiş; yenilenebilir kaynaklar, nükleer enerji ve hidrojen gibi alternatif üretim

⁴ Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. (4 Temmuz 2025). İklim Kanunu Gerçekleri Infografisi. LinkedIn. <https://www.linkedin.com/company/cevre-sehircilik-iklim-degisikligi-bakanligi/posts/?feedView=all>

⁵ Greenpeace Türkiye. (2024). COP29'da Greenpeace'in Sorusunu Yanıtlayan Bakan Kurum İlk Kez Fosilden Çıkış Açıklaması Yaptı, Greenpeace Net Bir Tarih İstiyor. Greenpeace. <https://www.greenpeace.org/turkey/basin-bultenleri/cop29da-greenpeacein-sorusunu-yanitlayan-bakan-kurum-ilk-kez-fosilden-cikis-aciklamasi-yapti-greenpeace-net-bir-tarih-istiyor/>

⁶ Türkiye. (11 Kasım 2024). 2053 Uzun Dönemli İklim Stratejisi. İklim Değişikliği Başkanlığı. s.5. <https://iklim.gov.tr/db/turkce/dokumanlar/turkiyenin-8230-3143-20250210095501.pdf>

yöntemleriyle elektrik üretiminin çeşitleneceği ifade edilmiştir.⁷ Ancak strateji belgesinde yer alan bu yaklaşım ile kanundaki sessizlik arasındaki uyumsuzluk, Türkiye'nin enerji dönüşümüne yönelik politika üretiminde yaşanan çelişkilere işaret etmektedir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın resmî açıklaması dikkate alındığında, kanun yalnızca kömüre değil, genel olarak fosil yakıtlardan çıkışa dair bir hedef de sunmamaktadır. Oysa uluslararası düzeyde (IEA, UNFCCC, AB müktesebatı vb.), net sıfır hedefi doğrultusunda 2030'larda yeni kömür yatırımlarının durdurulması, 2040'a kadar ise kömürden tamamen çıkılması gerektiği vurgulanmaktadır. Türkiye ise bu çerçeveye ne tarihsel ne sektörel ne de bağlayıcı bir hükümle yaklaşmaktadır. Hatta TBMM'de kısa süre önce kabul edilen yeni Maden Yasası, bu yöndeki beklentilerin aksi yönünde bir iradeye işaret etmektedir.

AB İklim Yasası doğrudan fosil yakıtlardan çıkışı düzenlemese de net sıfır hedefini hukuki zemine oturtmuş; Fit for 55 paketi ve REPowerEU stratejisi gibi tamamlayıcı belgelerle fosil yakıtların kullanımını aşamalı biçimde azaltma sürecini desteklemiştir.⁸ Türkiye'nin İklim Kanunu da benzer şekilde fosil yakıt kavramına doğrudan atıf yapmamakta; ancak AB'den farklı olarak bu eksikliği somut araçlarla dengelememektedir. Ayrıca AB belgelerinde kömürden çıkış "tercihtir" gibi ifadelerden özenle kaçınılmakta; enerji strateji belgelerinde ise kömürün payının kademeli olarak azaltılacağı açıkça ortaya konmaktadır.

Sonuç

Bu değerlendirme notunda, Türkiye'nin ilk İklim Kanunu'nda net sıfır hedefi ile fosil yakıtlara yönelik yaklaşımı detaylı biçimde ele alınmıştır. Net sıfır hedefi yasal düzeyde tanımlanmış olsa da bu hedefe ilişkin bağlayıcı bir tarih ve sektörel bir yol haritası sunulmaması, hedefin hem uygulanabilirliğini hem de denetlenebilirliğini zayıflatmaktadır.

Benzer şekilde, fosil yakıtlardan çıkışa dair herhangi bir takvim ya da sınırlayıcı hüküm içermemesi, Türkiye'nin enerji dönüşümüne ilişkin stratejik yön arayışında önemli bir boşluk yaratmakta; bu alanın tamamen tercihe bırakılması, iklim politikalarının kararlılık düzeyini tartışmalı hale getirmektedir. Avrupa Birliği İklim Yasası'yla yapılan karşılaştırmalar, Türkiye'deki yasal çerçevenin henüz zamanlaması net, çok katmanlı ve denetime açık bir yönetim modeline kavuşmadığını göstermektedir.

Kanunun etkili ve dönüştürücü bir politika aracına dönüşebilmesi, ikincil mevzuatların bu eksikleri giderici biçimde kurgulanmasına ve sürecin şeffaflık, katılımcılık ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda yürütülmesine bağlıdır. Serinin bu ilk notu, kanunun vizyoner yönü ile uygulama araçları arasındaki mesafeyi ortaya koymuş; ikinci notta emisyon ticaret sistemi, karbon vergisi ve denkleştirme mekanizmaları karşılaştırmalı biçimde ele alınacaktır.

⁷ Türkiye (11 Kasım 2024). Türkiye 2053 Long Term Climate Strategy. UNCCCCF. s.3

<https://unfccc.int/documents/643012>

⁸ European Commission.(2022). RepowerEU: Affordable, secure and sustainable energy for Europe. European Commission. https://commission.europa.eu/topics/energy/repowerEU_en

European Commission.(2022). Fit for 55: Delivering on the proposals. European Commission.

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal/fit-55-delivering-proposals_en

Referanslar

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı. (4 Temmuz 2025). İklim Kanunu Gerçekleri İnfografiği. LinkedIn. <https://www.linkedin.com/company/çevre-şehircilik-iklim-değişikliği-bakanlığı/posts/?feedView=all>

European Commission (2024). EU Emissions Trading System. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en

European Commission (2023). Just Transition Mechanism (JTM). European Commission. <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/jtm>

European Commission.(2022). Fit for 55: Delivering on the proposals. European Commission. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal/fit-55-delivering-proposals_en

European Commission.(2022). RepowerEU: Affordable, secure and sustainable energy for Europe. European Commission. https://commission.europa.eu/topics/energy/repowerEU_en
European Commission. (2024). Carbon Border Adjustment Mechanism. European Commission. https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en

European Union. (2021). European Climate Law. Eur. Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:4536626>

Greenpeace Türkiye. (2024). COP29'da Greenpeace'in Sorusunu Yanıtlayan Bakan Kurum İlk Kez Fosilden Çıkış Açıklaması Yaptı, Greenpeace Net Bir Tarih İstiyor. Greenpeace. <https://www.greenpeace.org/turkey/basin-bultenleri/cop29da-greenpeacein-sorusunu-yanitlayan-bakan-kurum-ilk-kez-fosilden-cikis-aciklamasi-yapti-greenpeace-net-bir-tarih-istiyor/>

International Energy Agency. (2021). European Climate Law. International Energy Agency. <https://www.iea.org/policies/11705-european-climate-law>

TBMM (9 Temmuz 2025). İklim Kanunu. Resmi Gazete. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2025/07/20250709-1.htm>

Türkiye(11 Kasım 2024). Türkiye 2053 Long Term Climate Strategy. UNCCCCF. <https://unfccc.int/documents/643012>

Türkiye. (11 Kasım 2024). 2053 Uzun Dönemli İklim Stratejisi. İklim Değişikliği Başkanlığı <https://iklim.gov.tr/db/turkce/dokumanlar/turkiyenin--8230-3143-20250210095501.pdf>