

ULUSAL KATKI BEYANI BİLGİ NOTU

1- Ulusal Katkı Beyanları nedir?

Ulusal katkı beyanları, uzun vadeli hedeflere ulaşmak noktasında Paris Anlaşmasının merkezinde yer almaktadır ve her ülkenin ulusal emisyonlarını azaltma ve iklim değişikliğinin etkilerine uyum sağlama çabalarını somutlaştırmaktadır. Paris Barış Anlaşması bütün tarafların gerçekleştirmeyi hedeflediği ulusal katkı beyanlarını hazırlaması, iletmesi ve sürdürmesini gerektirmektedir (madde 4 paragraf 2). Taraflar, katkılarındaki söz konusu hedeflerine ulaşmak amacıyla yerel azaltım tedbirlerini takip edeceklerdir.¹

2- Ulusal Katkı Beyanları neden önemlidir?

Paris Anlaşması, taraf bütün ülkelerden 2020 sonrası iklim eylemlerini ana hatlarıyla belirlemelerini ve ulusal katkı beyanı olarak iletmelerini talep etmektedir. Böylelikle Paris Barış Anlaşmasında belirlenen uzun dönem hedeflere ulaşım ulaşılamayacağını kontrolü sağlar.

3- Ulusal Katkı Beyanı süreci nasıl ilerler?

Ulusal katkı beyanları her beş yılda bir BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi Sekreteryası'na tevdi edilir.

Taraflar ulusal katkı beyanlarını (yeni veya güncellenmiş hallerini) 2020 ve bundan sonraki her 5 yılda bir sunmakla yükümlüdür (örneğin 2025, 2030).

Ayrıca taraflar mevcut düzenlenmiş ulusal katkı beyanlarını isteklilik düzeyini arttırmak amacıyla herhangi bir zamanda düzenleyebilirler.

4- Ulusal Katkı Beyanı çerçevesinde Türkiye'nin durumu nedir?

- Türkiye, 20 Eylül 2015 tarihinde, 2030 yılı itibariyle gerçekleşmesi öngörülen "Niyet Edilen Ulusal Katkı" beyanını %21'e varan artıştan azaltım olarak açıklamıştır. (2015 yılında Paris Anlaşmasına henüz taraf olunmadığı için anılan beyan 'Niyet Edilen' olarak adlandırılmaktadır.)

¹ <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs>

- Türkiye, Paris Anlaşmasını, 22 Nisan 2016 tarihinde, New York'ta düzenlenen Yüksek Düzeyli İmza Töreni'nde 175 ülke temsilcisiyle birlikte imzalamış ve bu anlaşma 7 Ekim 2021 tarihinde Cumhurbaşkanı Kararı ile onaylanmış olup, iç hukuk onay süreci tamamlanmıştır. Anlaşma onay belgesi, ulusal beyanla birlikte, 11 Ekim 2021 tarihinde BM Sekretaryası'na tevdi edilmiştir.
- BMİDÇS 27. Taraflar Konferansı, 6-18 Kasım 2022 tarihlerinde Mısır'ın Şarm El-Şeyh şehrinde düzenlenmiştir. COP 27 kapsamında Kayıp-Zarar Mekanizması, iklim değişikliğine uyum finansmanı gibi önemli konularda kararlar alınmıştır. Bu kapsamda Türkiye Ulusal Katkı Beyanını güncelleyerek daha önce Paris Anlaşması çerçevesinde 2030 yılı için yüzde 21 olarak açıklanan artıştan azaltım hedefi yeni Ulusal Katkı Beyanı çerçevesinde yüzde 41'e yükseltilmiştir.
- 13 Nisan 2023 tarihinde ise; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, İklim Değişikliği Başkanlığı koordinasyonunda ve İklim Değişikliği ve Uyum Koordinasyon Kurulu bünyesindeki kurum ve kuruluşların katkılarıyla hazırlanmış olan Türkiye'nin Güncellenmiş Birinci Ulusal Katkı Beyanı (NDC) Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi Sekretaryası NDC siciline kaydedilmiştir.

5- Nisan 2023'de tevdi edilen Türkiye Ulusal Katkı Beyanının öne çıkan başlıkları nelerdir?

- Türkiye bu bildirim ile, 2012 yılının baz yıl (referans yılı) olarak kabul edildiği Birinci Ulusal Katkı Beyanı (ve Niyet Edilen Ulusal Katkı Beyanında) belirtilen referans senaryoya kıyasla, 2030 yılına kadar sera gazı emisyonunu %41 azaltacağını (2030 yılında 695 Mt CO2 eşdeğeri) teyit etmektedir.
- Türkiye'nin güncellenmiş Birinci Ulusal Katkı Beyanı tüm ekonomiyi kapsamaktadır ve kapsamlı azaltım ve uyum eylemlerinin yanı sıra uygulama araçlarına yönelik değerlendirmeleri de içermektedir.
- Türkiye en geç 2038 yılında emisyonlarını tepe noktasına ulaştırma niyetindedir. Yeni azaltım hedefi, bilim ve eşitlik temelinde önemli ölçüde daha iddialı oluşu temsil etmektedir ve 2053'e kadar net sıfır hedefine ulaşmaya yönelik ileriye doğru atılan adımlardan biridir.
- Uyum politikasında ilk defa tarım, ormancılık, su, afet risk yönetimi, kentsel ve kırsal kalkınma ve halk sağlığı konuları eklenmiştir.

6- Türkiye Güncellenmiş Ulusal Katkı Beyanında açıklanan hedefler düşünüldüğünde Hükümetin iklim eylemleri bu hedeflere ulaşmaya yönelik midir?

Bağımsız bir bilimsel proje olan "İklim Eylem Takibi" analizine göre² Türkiye'nin iklim eylemleri kritik derecede yetersiz sayılmaktadır. Analizde;

² <https://climateactiontracker.org/countries/turkey/>

“Türkiye, Nisan 2023'te kağıt üzerinde güçlü olsa da yine de emisyon artışına yol açacak ve Paris Anlaşması'nın 1,5°C sıcaklık hedefiyle uyumlu olmayan güncellenmiş bir NDC sunmuştur. Türkiye'nin NDC güncellemesi, önemli emisyon artışına yol açan mevcut politikalarıyla zaten başarılabilir, bu da dünyadaki gerçek emisyon azaltımı hedefini sağlayamayacağını göstermektedir. Dünyanın en büyük üçüncü kömür boru hattına sahip olan Türk hükümeti, 2053 yılına kadar net sıfır karbon emisyonuna ulaşma taahhüdünde ciddiye, enerji sektörü için çalışmaların 2030 yılına kadar uygulanabilir olduğunu gösterdiği bir kömürden çıkış planı geliştirmelidir. “Türkiye'nin İklim Eylem Takibi ” notu tüm cephelerde 'Kritik derecede yetersiz' olarak değişmeden kalmıştır... bu değerlendirme, Türkiye'nin iklim politikalarının ve taahhütlerinin asgari düzeyde veya hiç eylem içermediğini ve Paris Anlaşması'nın 1,5°C sıcaklık sınırıyla hiç tutarlı olmadığını göstermektedir. Eğer tüm ülkeler Türkiye'nin yaklaşımını izleyecek olursa, ısınma 4°C'yi aşacaktır.” şeklinde değerlendirmeler yapılmıştır.

7- Ulusal Katkı Beyanının Türk Hukuk sistemi içerisindeki yeri nedir?

Bu soruyu cevaplandırmadan önce Türkiye’de bir grup genç tarafından, Türkiye’nin Ulusal Katkı Beyanının iptali amacıyla açılmış davaya ilişkin sürece değinmenin önemli olduğunu düşünmekteyiz.

Türkiye’nin 13 Nisan 2023 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği’ne sunmuş olduğu Güncellenmiş Ulusal Katkı Beyanının Türkiye’nin yükümlülüklerine karşılık gelmemesi nedeniyle, uluslararası sözleşme kapsamında gerçekleştirilen bu beyanın iptali için 3 iklim aktivisti genç geçtiğimiz mayıs ayında dava açmıştı.

Danıştay oy çokluğu ile *“Ulusal Katkı Beyanının, Paris İklim Anlaşması kapsamında, anılan anlaşmanın bir parçası olarak, anlaşmada yer verilen taahhüdün yerine getirilmesine ilişkin bir belge olduğu, tek başına iç hukukta etki eden bir yanının olmadığı, iç hukukta bu beyan kapsamında bir düzenleme yapılacağına ilişkin bir taahhüt niteliği taşıdığı, dolayısıyla idari işlem değildir ve idari işlemin iptali konusu yapılamaz.”* şeklinde açıklamasıyla ret kararı vermiştir. Bunun yanı sıra bu karara iki üye *“Ulusal Katkı Beyanı uyarınca iç hukukta gerekli düzenlemelerin yapılacağı, iş ve işlemlerin gerçekleştirileceği açık olduğundan kesin ve yürütülebilir bir işlem olması nedeniyle davanın esasının incelenerek karar verilmesi”* gerekçesiyle karşı oy kullanmıştır.³

Yukarıda özetleyerek aktarmaya çalıştığımız bu davada Danıştay’ın bu kararının isabetli olmadığını düşünmekteyiz.

Bu düşünce bizi Ulusal Katkı Beyanlarının daha iyi anlaşılması adına bu bilgi notunu hazırlamaya itti. Bu sebeple bu soruyu genel bir çerçeve çizerek yanıtlamaya çalışacağız.

Paris Anlaşması bağlayıcı olan uluslararası bir sözleşmedir. Bu anlaşma ile taraf ülkeler ulusal katkı beyanları hazırlayacak ve sunacaklardır (Paris Anlaşması madde 4/2) ve taraflar beyan ve taahhüt ettikleri “ulusal katkılardan sorumludurlar (Paris Anlaşması madde 4/13).

³ <https://yesilgazete.org/iklim-aktivisti-genclerin-turkiyeye-actigi-dava-incelenmeden-reddedildi/>

Peki idari işlem nedir?⁴

Kanunlarda idari işlem tanımı yer almamakla birlikte, idari işlem; idare hukukuna ve keza uyumsuzluk halinde idari yargıya tâbi olan ve kamu gücüne dayanan hukuki işlemdir.

Unsurları nelerdir?

İdari işlemin, yetki, şekil, usul, sebep, konu ve amaç olarak altı unsuru bulunmaktadır. Bu unsurlara tek tek baktığımızda;

Yetki unsuru

Yetki, bir idari makamın belli bir işlemi yapabilme ehliyeti olarak tanımlanabilir. Diğer bir ifadeyle, idari makamı temsil eden kişilerin, kamu tüzel kişisi adına hukuki işlemler yapabilme ehliyetidir.

Şekil Unsuru

İdari işlemin içinde yer aldığı belgeye şekil denir. İdari işlem kural olarak yazılı şekle tabidir. Yetkili makamın imzasını taşıyan bir metindir.

Usul Unsuru

Usul, idari işlemin yapılmasında izlenen yollar demektir. Bazı durumlarda idari işlemin özünü oluşturan irade tek kişi tarafından derhal açıklanır. Burada uyulması gereken fazla usul unsuru yoktur. Ancak bazı hallerde idari işlemin özünü oluşturan iradenin açıklanması için izlenmesi gereken bir usul vardır, önce bir hazırlık sürecinden geçer, olgunlaşır ve belli şartlar dahilinde tespit edilip açıklanır.

Sebep Unsuru

Sebep, idareyi bir işlem yapmaya sevk eden hukuki veya fiili etkenlerdir. Bu etkenler, idari işlemden önce gelirler.

Konu Unsuru

İdari işlemin konusu, doğrudan işlemin içeriği, işlemin kendisidir.

Amaç Unsuru

Amaç, idari işlem ile ulaşılmak istenen nihaî sonuçtur ve idari işlemin sübjektif unsurunu teşkil eder.

Hem tanımı yapılan hem de unsurları açıklanan idari işlemler, Ulusal Katkı Beyanı çerçevesinde incelendiğinde;

1- Güncellenmiş Birinci Ulusal Katkı Beyanı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı İklim Değişikliği Başkanlığı koordinasyonunda ve İklim Değişikliği ve Uyum Koordinasyon Kurulu bünyesindeki kurum ve kuruluşların katkılarıyla hazırlanmıştır. (Yetki unsuru)

⁴ <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2009-85-566>

2- Bu Beyan yazılı olarak hazırlanmıştır. (**Şekil unsuru**)

3- Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi Sekretaryası'na tevdi edilmiştir ve NDC siciline kaydedilmiştir. (**Usul unsuru**)

4- Paris Anlaşmasının taraf ülkesi olması sebebiyle ulusal katkı beyanı hazırlama yükümlülüğü bulunmaktadır. (**Sebep unsuru**)

5- Gelişmekte olan bir Ülke olarak ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklar ve göreceli kabiliyetler ilkesi doğrultusunda sorumluluk üstlenilerek azaltım politikalarıyla katkıda bulunulması. (**Konu unsuru**)

6- Türkiye bu beyan ile; 2030 yılına kadar sera gazı emisyonunu %41 azaltmayı, en geç 2038 yılında emisyonlarını tepe noktasına ve 2053'e kadar net sıfır hedefine ulaşmayı vb. üstte sıraladığımız bir dize amaçlar belirlemiştir. (**Amaç unsuru**)

Bu sebeple Danıştayın "*iç hukukta bu beyan kapsamında bir düzenleme yapılacağına ilişkin bir taahhüt niteliği taşıdığı, dolayısıyla idari işlem değildir ve idari işlemin iptali konusu yapılamaz.*" şeklindeki açıklaması, bu davanın avukatınca bahsedildiği üzere; Anlaşmada sera gazı emisyonlarının planlamasına dair taraf ülkelerin sunması gereken Ulusal Katkı Beyanı ve bu beyana uygun eylem planları oluşturmak bir yükümlülük olmasına karşılık bu kararda kesin ve uygulanabilir özellikte olmayan bir taahhüt olarak yorumlanması hukuka aykırıdır.

"**Ulusal Katkı Beyanı**" ismiyle hukuk dünyasında var olan bu idari işlem, bizim görüşümüze göre, İdarelerin genelge, sirküler, talimat, tebliğ, yönerge ve benzeri isimler altında çıkardığı ve "**adsız düzenleyici işlemler**" olarak tanımlanan idari işlemler sınıfındadır.

Ulusal Katkı Beyanı bu yönüyle İdarelerin çıkardıkları Stratejik Plan, Ulusal Eylem Planı ve benzeri isimli planlara da benzemektedir.

Benzer bir davada, Rize İl Genel Meclisi'nin 05.03.2021 tarih ve 35 sayılı kararı ile kabul edilen 5 yıllık (2020-2024) Stratejik Planın bazı bölümlerinin iptali talep edilmiştir. Rize İdare Mahkemesi, "*iptali istenilen stratejik planın idari davaya konu olabilecek kesin, yürütülebilir ve icrai nitelikte bir işlem olmadığı gerekçesiyle 2577 sayılı Kanun'un 14/3-d ve 15/1-b maddeleri uyarınca davanın incelenmeksizin reddine*" karar vermiştir.⁵

Bu karara karşı yapılan istinaf başvurusunda Samsun Bölge İdare Mahkemesi, "*5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3. maddesinin (n) bendinde stratejik plan, "Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı ifade eder"* şeklinde tanımlanmıştır. Anılan Kanunun 7. maddesinde; *her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilmesi kapsamında, stratejik planların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olmasının zorunlu olduğu hükme bağlanmıştır...*

Planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları programlar ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve değerlendirmelerini sağlamaya yönelik temel bir araç olarak benimsenen stratejik planlama; kamu mali yönetimine etkinlik kazandırmaktadır.

⁵ Rize İdare Mahkemesinin 16/04/2021 günlü ve E:2021/225, K:2021/386 sayılı kararı

Ulusal düzeydeki kalkınma planları, Cumhurbaşkanlığı programları ve stratejiler çerçevesinde kamu idarelerince hazırlanmakta olan stratejik planlar; programlar, sektörel ve tematik planlar, bölgesel planlar ve il gelişim planlarıyla birlikte planlama ve uygulama sürecinin etkinliğini artırmakta ve kaynakların rasyonel kullanımına katkıda bulunmaktadır. Stratejik planlar ise söz konusu belgelerde yer alan politikalardan idarelerce yerine getirilmesi gereken sorumlulukların gerçekleştirilmesine hizmet etmektedir.

Kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi reformları çerçevesinde kamu idarelerinde uygulanmakta olan stratejik yönetim süreci; kamunun orta ve uzun vadede odaklanmak istediği önceliklerin belirlenmesi, makro düzeyde bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması sağlanmaktadır...

Bu durumda, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içermesi, idarenin iş ve işlemlerinin söz konusu planda öngörülen hedef ve öncelikler çerçevesinde yürütmesi, il özel idaresi organ ve görevlilerinin, stratejik plana uygun davranması gerekmesi karşısında stratejik planın kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem niteliği bulunduğu sonucuna ulaşılmış olup, idari davayı konu olacak kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem bulunmadığından bahisle davanın incelenmeksizin reddine dair Mahkeme kararında hukuki isabet bulunmamaktadır..." gerekçesiyle Rize İdare Mahkemesi'nin kararını kaldırmış ve dava esastan görülmüştür. ⁶

Görüleceği üzere, **Ulusal Katkı Beyanı**'nın da bir Stratejik Plan niteliğinde olduğu, yukarıda açıklanan tüm sebeplerle birlikte, Ulusal Katkı Beyanının idari bir işlemin bütün unsurlarını barındırdığını, **kesin ve yürütülmesi zorunlu** bir idari işlem olduğunu ve bu sebeple de iptal davalarına konu olabileceğini, azaltım ve uyum politikalarının kritik derecede önemli olduğu bu dönemde altını çizerek belirtmek gerektiğini düşünmekteyiz.

Kaynak

<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs>

<https://climatepromise.undp.org/what-we-do/where-we-work/turkiye>

<https://www.mfa.gov.tr/paris-anlasmasi.tr.mfa>

https://iklim.tobb.org.tr/files/Ulusal_Katk_Beyan_TR.pdf

[https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-](https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-04/T%C3%9CRK%C4%B0YE_UPDATED%201st%20NDC_EN.pdf)

[04/T%C3%9CRK%C4%B0YE_UPDATED%201st%20NDC_EN.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-04/T%C3%9CRK%C4%B0YE_UPDATED%201st%20NDC_EN.pdf)

<https://netsifirturkiye.org/ulusal-katki-beyani/>

<https://climateactiontracker.org/countries/turkey/>

<https://www.iklim.gov.tr/guncellenmis-birinci-ulusal-katki-beyani-sunuldu-haber-1139>

<https://iklim.gov.tr/db/turkce/dokumanlar/paris-anlasmasi-13-20220808231948.pdf>

<https://www.forseti.com.tr/genel/11852/>

⁶ Samsun Bölge İdare Mahkemesi İkinci İdari Dava Dairesinin 10.03.2022 tarih ve E: 2021/978, K:2022/273 sayılı kararı