

Samuel Furfari:

Érvek az EU kibocsátáskereskedelmi rendszerének megszüntetése mellett

Megjelent angolul: BrusselsReport.eu, 2026. június 16.

<https://www.brusselsreport.eu/2026/06/16/the-case-for-abolishing-the-eu-emissions-trading-system/>

Írta: Em. Samuel Furfari professzor

1982 és 2018 között az Európai Bizottság Energiaügyi Főigazgatóságának vezető tisztviselője volt, ahol teljes pályafutását az energiatechnológiának és -politikának szentelte. Vegyészmérnökként 2003 és 2021 között energiageopolitikát és energiapolitikát tanított a Brüsszeli ULB Egyetemen (Université Libre de Bruxelles), ahol doktori fokozatát is szerezte, disszertációját energiatudományokból írta.

1. Bevezetés: Maastrichttól Lisszabonig, és a kérdés most

Amikor François Mitterrand francia elnök 1991. december 9-én megérkezett az Európai Tanács maastrichti ülésére az Európai Unióról szóló szerződés végleges tárgyalására, eltávolította a tervezetből az olasz elnökség alatt az Európai Bizottsággal együttműködve folytatott tárgyalások során kidolgozott, energiáról szóló fejezetet. A francia elnök határozottan kijelentette: nem engedi, hogy Franciaország energiapolitikáját Brüsszelben döntsék el. Különösen arra gondolt, hogy a nukleáris energiával szemben több tagállamban növekszik a politikai ellenállás, és világosan megértette, hogy az energiamix feletti szuverén ellenőrzés elvesztése előbb-utóbb a francia nukleáris program ellen fordul, pedig országa az energiabiztonságot az első olajválság óta erre építette. A történelem megmutatta, hogy igaza volt. Az 1992. február 7-én Maastrichtban aláírt szerződés ezért nem tartalmazott energiáról szóló fejezetet, és az Unió formálisan továbbra sem rendelkezett energiaügyi hatáskörrel.

Mire eljött a Lisszaboni Szerződés tárgyalásának ideje, a politikai helyzet megváltozott. A 2006. januári orosz-ukrán gázválság, ami egy különösen hideg tél alatt több tagállamba is megszakította a gázszállítást, politikailag tarthatatlanná tette az uniós szintű energiaügyi hatáskör hiányát. A válság 2009 januárjában, a lisszaboni ratifikációs időszak alatt megismétlődött, és megerősítette a diagnózist. Úgy érveltek, hogy az energiabiztonság, a hálózatok összekapcsolása, valamint a villamos energia és a gáz belső piacának megvalósítása megosztott hatáskört igényel az Unió és a tagállamok között. A Lisszaboni Szerződést 2007. december 13-án írták alá, és 2009. december 1-jén lépett hatályba. Az európai integráció történetében először tartalmazott energiáról szóló fejezetet.

E fejezet, ami ma az Európai Unió működéséről szóló szerződés (Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) 194. cikkelye, gondosan kidolgozott egyensúlyt tükröz. Az TFEU 194. cikkely (1) bekezdése értelmében a tagállamok elfogadták, hogy az Unió energiaügyi hatásköre kiterjed a belső energiapiac működésére, az ellátás biztonságára, az energiahatékonyság és az energiatakarékosság előmozdítására, az új és megújuló energiaformák fejlesztésére, valamint az energiahálózatok összekapcsolására. Pontosan ezek azok a politikai kérdések, amelyek terén a probléma határokon átnyúló jellege közös fellépést igényel. A tagállamok azonban a 194. cikkely második bekezdésében ragaszkodtak az üzemanyag-mix feletti szuverenitás kifejezett védelméhez is. A Szerződés kimondja, hogy a 194. cikkely (1) bekezdése alapján elfogadott intézkedések „nem érinthetik a tagállamok azon

jogát, hogy meghatározzák energiaforrásaik kiaknázásának feltételeit, a különböző energiaforrások közötti választást és energiaellátásuk általános szerkezetét”. A megfogalmazás egyértelmű: a megosztott hatáskör ott ér véget, ahol választani kell a szén, a gáz, az olaj, az atomenergia és a megújuló energiaforrások között. E választás továbbra is minden tagállam szuverén előjoga.

Ez volt az az alkotmányos alku, aminek eredményeként a tagállamok 2007-ben elfogadták a szuverenitás elvesztését: azt, amit Mitterrand 1991-ben elutasított. Pontosan ezt az alkut bontotta fel fokozatosan az Európai Unió Kibocsátáskereskedelmi Rendszere (EU ETS), ahogyan azt a 2003/87/EK irányelv 2009-es felülvizsgálata óta fejlesztették, majd a Zöld Megállapodás és a Fit-for-55 csomag keretében megerősítették. Az ETS az uniós szintű szén-dioxid-ár révén kényszerítő és aszimmetrikus nyomást gyakorol minden tagállam üzemanyag-mixére. A szénelapú rendszereket a földre döngölik; a gázt büntetik; az atomenergiát közvetve előnyben részesítik, de tevőlegesen kizárják a zöld finanszírozási eszközökből; politikailag csak az időszakosan rendelkezésre álló megújuló energiaforrások elfogadhatók, amelyek támogatásuktól és a szakaszosságuk kompenzálására szolgáló gázégetéstől függenek. Az energiaforrások közötti választás már nem szuverén tagállami döntés. Ez egy brüsszeli döntés, amit egy Brüsszelben létrehozott kibocsátási piacon meghatározott ár érvényesít. Az TFEU 194. cikkely (2) bekezdésében foglalt védelem a gyakorlatban kimaradt az alkotmányos szövegből.

A rendszer pénzügyi léptéke sürgetővé teszi a kérdést. Az EU ETS csupán 2024-ben 38,8 milliárd euró árverési bevételt generált, és összesen több mint 245 milliárd eurót 2013 óta. 2028. január 1-jétől egy párhuzamos rendszer – az ETS2 – kiterjeszti a szén-dioxid-árazást az európai háztartások fűtőanyagaira és a közúti közlekedésben használt üzemanyagokra, elérve az uniós kibocsátások mintegy 40%-át. Ezt korábban csak parancsnoki és ellenőrzési eszközök szabályozták. Amint az ETS2 hatályba lép, a kilépés alkotmányos, gazdasági és politikai költségei meredeken emelkedni fognak. Itt az ideje a rendszer újragondolásának, mielőtt az intézményi és pénzügyi bezárkózás teljessé válik.

E cikk mellett érvel, hogy az EU ETS-t vissza kell vonni. Az érvelés nyolc lépésben kerül kifejtésre. A 2. szakasz ismerteti az TFEU 194. cikkely (2) bekezdésének alkotmányos keretét, és bemutatja, hogyan szűkítették szisztematikusan a védelmi hatályt az intézmények. A 3. szakasz az TFEU 192. cikkelye (2) bekezdésének c) pontját és az egyhangú szavazás szabályát tárgyalja, bemutatva, hogy az ETS lényegében szén-dioxid-adóként működik, és ezt egyhangúlag kellett volna elfogadni. A 4. szakasz a nettó kedvezményezett és a nettó befizető tagállamok közötti strukturális aszimmetriákat dokumentálja. Az 5. szakasz a 2024. szeptemberi Draghi-jelentésre támaszkodik az európai ipar által viselt versenyképességi büntetés számszerűsítéséhez. A 6. szakasz szembeesíti a rendszer védelmezőit a tapasztalati eredményekkel: három évtizednyi klímadiplomácia után a globális kibocsátás körülbelül kétharmadával nőtt. A 7. szakasz a rendszer kedvezményezettjei által felhozott főbb ellenérveket – bevételmobilizálás, csökkentési hatékonyság, klímavezető szerep és szivárgás elleni védelem – tárgyalja, és azokat elégtelennek találja. A 8. szakasz elmagyarázza, hogy az ETS politikai gazdaságtana miért zárja ki a reformot. A 9. szakasz lezárja a kérdést.

2. Az alkotmányos alap: az TFEU 194. cikkely (2) bekezdése és az energiaszuverenitás

Amint azt fentebb említettük, az TFEU 194. cikkely (2) bekezdése egy tárgyalások útján létrejött alkotmányos megállapodás szöveges kifejeződése. Miután felhatalmazta az Uniót arra, hogy rendes jogalkotási eljárás keretében energiaügyekben jogszabályokat alkosson, kimondja, hogy ezek az intézkedések „nem érintik a tagállamok azon jogát, hogy meghatározzák energiaforrásaik kiaknázásának feltételeit, a különböző energiaforrások közötti választást és energiaellátásuk általános

szerkezetét”. E rendelkezés volt az az ár, amit a tagállamok 2007-ben követeltek azért, hogy elfogadták a Mitterrand által Maastrichtban elutasított megosztott hatáskört.

E védelem a nemzetközi közjog egy sokkal régebbi elvét tükrözi: az államok természeti erőforrásaik feletti állandó szuverenitását, amit az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 1962. december 14-i 1803. (XVII) számú határozata ismert el. Ez nem egy maradványzáradék vagy udvarias gesztus a nemzeti érzékenységek felé. Ez az Unió hatáskörének tartalmi korlátja, amely alkotmányos súlyát tekintve összehasonlítható az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkely (2) bekezdése szerinti nemzetbiztonsági védelemmel.

E szövegbeli egyértelműség ellenére az TFEU 194. cikkely (2) bekezdésének gyakorlati hatályát két különálló mechanizmus fokozatosan korlátozta. Először is, az Európai Unió Bírósága egy olyan szűk értelmezést fogadott el, amely szerint a védelem csak akkor érvényes, ha az uniós intézkedés „elsődlegesen kívánt eredménye” egy tagállam energiamixének módosítása. Minden olyan intézkedés, amelynek kinyilvánított célja környezetvédelmi, éghajlati vagy a belső piaci integrációval kapcsolatos, kívül esik a 194. cikkely (2) bekezdésének hatálya alól, még akkor is, ha konkrét hatása az, hogy egy tagállamot arra kényszerít, hogy felhagyjon a szénrel, átalakítsa a távfűtési hálózatát vagy kiiktassa finomító kapacitását. Másodszor, maguk a tagállamok nagyrészt elmulasztották a 194. cikkely (2) bekezdésének alkalmazását a Tanács tárgyalásai során, politikai nyomás alatt elfogadva egy sor olyan másodlagos jogalkotást, amely fokozatosan átírja energiarendszereiket.

A bírói szűkítés elméleti szempontból védhetetlen. Azzal, hogy ragaszkodik egy intézkedés formális céljához és elsődlegesen kitérő eredményéhez, a Bíróság az TFEU 194. cikkely (2) bekezdését alkotmányos formalitássá redukálta, amelyet gyakorlatilag egyetlen környezetvédelmi intézkedés sem válthat ki. A szövegszerű olvasat ezzel szemben azt követelné meg, hogy minden olyan intézkedésnek, amelynek előrelátható tartalmi hatása egy tagállam energiaellátásának szerkezetének megváltoztatása, tiszteletben kell tartania a korlátot. A jelenlegi joggyakorlat a kemény alkotmányos korlátot puha preambulummá alakítja. Pontosan ez az az eredmény, amit Mitterrand 1991-ben előre látott és elutasított.

Ez a nézet már nem szélsőséges. 2025. június 10-én a lengyel Alkotmánybíróság a K 10/24. számú ítéletében többségi szavazással kimondta, hogy az TFEU 192. cikkely (1) bekezdése és a 192. cikkely (2) bekezdésének c) pontja együttes értelmezése, amit a Bíróság dolgozott ki – amely szerint az egyhangúsági követelmény olyan intézkedésekre korlátozódik, amelyek elsődleges célja egy tagállam energiamixének befolyásolása –, összeegyeztethetetlen a lengyel alkotmány 2., a 4(1), a 7., a 8(1) és 90(1) pontjaival. A Bíróság indoklása alkotmányjogi szempontból jelentős: megállapítja, hogy az ETS-irányelv és annak későbbi módosításainak minősített többséggel, és nem egyhangúlag történő elfogadása a szuverén hatáskör átruházását jelenti azon túl, amit a lengyel parlament az Európai Unióhoz való csatlakozásakor ratifikált. Bármit is gondoljunk a Bíróság intézményi helyzetéről a Varsóban folyamatban lévő alkotmányos vitában, az általa felvetett érdemi kérdés – hogy az ETS egyáltalán jogszerűen létezik-e – most hivatalosan is szerepel az európai napirenden, és ezt nem lehet figyelmen kívül hagyni.

3. Az ETS pénzügyi tartalma és a 192. cikkely (2) bekezdésének c) pontjának megkerülése

Az TFEU 194. cikkely (2) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos problémát egy második, ugyanilyen súlyos probléma is súlyosbítja. Az TFEU 192. cikkely (2) bekezdésének c) pontja előírja, hogy a Tanácsnak egyhangúlag, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően kell határoznia olyan környezetvédelmi intézkedéseket, amelyek „jelentősen befolyásolják egy tagállam

különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásának általános szerkezetét”. Ugyanez a bekezdés az „elsősorban fiskális jellegű” intézkedések esetében is egyhangúságot ír elő. Az ETS mindkét feltételnek megfelel. Ennek ellenére az TFEU 192. cikkely (1) bekezdése és a rendes jogalkotási eljárás alapján, azaz minősített többséggel fogadták el, és később felülvizsgálták.

Az uniós intézmények azzal védték ezt a döntést, hogy az ETS egy piaci alapú környezetvédelmi eszköz, nem pedig adó. A Bíróság a C-366/10. sz., *Air Transport Association of America* kontra *Energia- és Éghajlatváltozási Államtitkár* ügyben jóváhagyta ezt az értelmezést, megállapítva, hogy a légi közlekedésnek az EU ETS-be való bevonása a 2008/101/EK irányelv által nem teremtett „közvetlen és elválaszthatatlan kapcsolatot” a fizetendő összeg és a fogyasztott üzemanyag között, és ezért kétoldalú légiközlekedési megállapodások értelmében nem minősül üzemanyagra kivetett adónak, díjnak vagy költségnek. E formális minősítés mentesítette az egész rendszert az egyébként alkalmazandó teljes egyetértési követelménytől.

Ez az érvelés gazdasági okokból fenntarthatatlan. Az adó meghatározó jellemzője a kötelező befizetés egy hatóságnak, közvetlen ellentételezés nélkül, bevételt termelve az állam számára. Az állam által árverésre bocsátott, a kibocsátó által készpénzért megvásárolt, a működés feltételeként évente leadott, és végül a forgalomból kivont EU ETS kibocsátási egységek e definíció minden elemének megfelelnek. Az irányelv 2023-as felülvizsgálata óta a tagállamok valójában kötelesek a beszedett bevétel 100 százalékát (vagy azzal egyenértékű pénzügyi értéket) meghatározott szakpolitikai célokra fordítani – pontosan így működnek a célzott költségvetési bevételek bármely modern közpénzügyi rendszerben.

Maga az Európai Bizottság is elismerte a nehézséget. A 2019. április 9-i, „A hatékonyabb és demokratikusabb döntéshozatal felé az EU energia- és éghajlat-politikájában” című közleményében (COM(2019) 177 final) a Bizottság megjegyezte, hogy az TFEU 113. cikkelye szerinti energiaadózás teljes egyetértést (egyhangú megszavazást) ír elő, és kifogásolta, hogy e követelmény már nem igazodik az Unió éghajlat-politikai törekvéseihez. A hallgatóságos beismerés jelentős: **ahol a Bizottság nem tudott egyhangú megszavazást elérni, ugyanazt az érdemi politikát a 192. cikkely (1) bekezdésén keresztül vezette be, környezetvédelmi, nem pedig fiskális politikának minősítve azt.**

Az ETS fiskális jellege az ETS2-vel még nyilvánvalóbbá válik. 2028-tól az üzemanyag-kereskedőknek teljes mértékben árverésen kell kvótákat vásárolniuk, hogy fedezzék a forgalomba hozott fűtő-, üzemanyagok és közlekedési üzemanyagok szénttartalmát. A háztartásokhoz való áthárítás közvetlen és látható lesz a kútnál és a gázszámlán. Egyetlen komoly elemző sem állíthatja, hogy egy ilyen kifizetés más lenne, mint egy átnevezett jövedéki adó. A 2011-es légi közlekedési eset vékony formai fedezetet nyújtott az eredeti ETS-nek; az nem élheti túl az ETS2 látható valóságát. Ha az intézkedés tartalma, nem pedig formája a döntő – ahogy az TFEU 192. cikkely (2) bekezdésének c) pontja és 194. cikkely (2) bekezdése nyilvánvalóan szándékozik –, akkor egyhangúságra volt szükség, azt nem érték el, és a rendszer ezért alkotmányosan sebezhető alapokon nyugszik.

4. Strukturális aszimmetriák és járadékvadászat a tagállamok között

Az alkotmányos kérdésen túl egy gyakorlati kérdés is felmerül. Az ETS rendkívül aszimmetrikus eredményeket produkál a tagállamok között, koncentrált kedvezményezett koalíciót és diffúzabb nettó befizetői kört eredményezve. Az Európai Bizottság 2025-ös jelentése az ETS bevételek felhasználásáról (COM(2025) 735) szerint a kibocsátási egységek árverése 2024-ben 38,8 milliárd eurót generált, amelyből 24,4 milliárd euró közvetlenül a nemzeti költségvetésekbe került. A négy legnagyobb kedvezményezett – Németország (5,5 milliárd euró), Lengyelország (3,8 milliárd euró), Spanyolország (2,6 milliárd euró) és Olaszország (2,6 milliárd euró) – a közvetlen bevételek 50-60 százalékát teszi ki.

A rendszer politikai gazdaságtana szempontjából ennél is fontosabb, hogy az európai szén-dioxid-piac pénzügyi infrastruktúrája földrajzilag koncentrált. A fő aukciós platform (az Európai Energiatőzsde, EEX) Lipcsében található; a szén-dioxid-származékok kereskedelmét a londoni Interkontinentális Tőzsde, valamint néhány frankfurti és amszterdami befektetési bank uralja. A szén-dioxid-piaci közvetítők – brókerek, hitelesítők, jegyzékezők, klímafinanszírozási tanácsadók, önkéntes piaci minősítő ügynökségek – professzionális ökoszisztémája hasonlóan néhány joghatóságban koncentrálnak, és egyre inkább az a rendszer finanszírozza, aminek a fenntartását szorgalmazza.

A költségoldalon a teher aránytalanul nagy mértékben olyan tagállamokra hárul, amelyek ipari szerkezete energiaigényes, és amelyek villamosenergia-termelése továbbra is szénre vagy szén-dioxid-intenzív tüzelőanyagokra támaszkodik: Lengyelország, Csehország, Bulgária és Románia a szén esetében; Belgium, Hollandia és Olaszország a finomítás és a nehéz vegyi anyagok esetében; Németország az acél, a cement és a vegyi anyagok esetében. Ugyanezek a tagállamok részesülnek a Modernizációs Alapból részleges kompenzációként, de ennek az alapnak – és a jövőbeli Szociális Éghajlatváltozási Alapnak – a kialakítása egy aszimmetrikus áramlást intézményesít, ami egy környezetvédelmi politikának álcázott újraelosztó transzferre hasonlít.

Ez az aszimmetria több mint elosztási kellemetlenség: magyarázatot ad a rendszer politikai tartósságára. Az olyan tagállamok, amelyek a pénzügyi közvetítőknek, a kereskedési helyszíneknek, a tanúsító testületeknek és az éghajlat-finanszírozási ágazatnak adnak otthont, erős ágazati lobbicsoportokkal rendelkeznek, és közvetlenül profitálnak a kibocsátási egységek árának emelkedéséből, valamint a rendszer hatókörének bármilyen kiterjesztéséből. Az olyan tagállamok, amelyek háztartásai és iparágai viselik a költségeket, politikailag korlátozva vannak abban, hogy megkérdőjelezzék a rendszert a feltételes alapbevételek-áramlás miatt. Az eredmény egy klasszikus járadékvadászati egyensúly: a kevesek, akik hasznot húznak belőle, jól szervezettek és lobbiznak; a sokak pedig, akik fizetnek, szétszórtak és érthetően fásultak. Az ETS folytatása nem tükrözi a huszonhét tagállam közös érdekében cselekvő nyugodt megfontoltságot; egy olyan koalíció tehetetlenségét tükrözi, amely megragadott egy fiskális eszközt, és nem hajlandó elengedni azt.

5. A versenyképességi büntetés: Bizonyítékok a Draghi-jelentésből

2024 szeptemberében Mario Draghi bemutatta „Az európai versenyképesség jövője” című jelentését az európai intézményeknek. A jelentés – amit von der Leyen elnök rendelt meg, és amit az Európai Központi Bank egykori elnöke írt, akit aligha lehet klímaszkeptizmussal gyanúsítani – dokumentálja az uniós energiapolitika által teremtett versenyképességi rés nagyságát. A jelentés megállapítja, hogy az EU-ban az ipari villamosenergia-ár két-háromszorosai az Egyesült Államokban és Kínában mért áraknak; a gáz kiskereskedelmi és nagykereskedelmi ára három-öttszöröse az Egyesült Államokban mért áraknak. Történelmileg, a 2022-es energiaválság előtt a gáz esetében a különbség már két-háromszoros volt; azóta pedig nem csökkent, hanem nőtt.

A Draghi-jelentés e különbség mögött számos strukturális okot azonosít be. Ezek: az importált gáztól való függőség, az azonnali (spot) piacoknak való kitettség, az európai villamosenergia-piac határköltség-alapú árképzési mechanizmusa, a hálózatokba és a tárolásba történő alulbefektetés, valamint az energiaadók és szabályozási illetek nagyon magas szintje. Az ETS kvótaára – ami 2024-ben elérte a kb. 65 euró/tonna CO₂-ra tehető éves átlagot, a 2023-as több mint 90 eurós csúcsot követően – közvetlen hozzájáruló tényező. Egy széntüzelésű erőmű esetében, ami körülbelül 0,9 t CO₂/MWh-t bocsát ki, a 65 eurós kvótaár közel 60 euró/MWh költséget jelent; egy gáztüzelésű erőmű esetében, amely MWh-nként körülbelül 0,35 t CO₂-t bocsát ki, a költség körülbelül 23 euró/MWh. Ezek

a díjak közvetlenül beépülnek a nagykereskedelmi villamosenergia-árakba, és a határkölség-alapú árképzési szabályon keresztül a piacon vásárolt összes energiába, beleértve a szén-dioxid-mentes termelésből származókat is.

Ennek következménye a strukturális ipartalanodás (dezindustrializáció). Az energiaigényes ágazatok – acél, alumínium, ammónia, metanol, klór, alapvető petrokémiai anyagok, üveg, kerámia, cement – képtelenek túlélni egy akkora mértékű állandó transzatlanti energiaköltség-szakadékot, mint amekkorát Draghi dokumentált. Bezárások és áthelyezések történtek már az alapvető vegyi anyagok (Németország), az ammónia (Belgium), az alumínium (Szlovákia, Franciaország) és a finomítás területén szerte a kontinensen. A szén-dioxid-kibocsátás határokon történő kiigazítására szolgáló mechanizmus (CBAM), amit gyakran orvoslásként alkalmaznak, csak a késztermékek importált összetevőjére vonatkozik, feltárja az összetett értékláncokat, és kereskedelmi megtorlást vált ki a főbb partnerek részéről. Ez pusztán költségvetési tapasztalás egy strukturális sebben, és képtelen újraépíteni az ipari kapacitást, ha azt a kapacitást már leírták.

A Draghi-jelentés - a megbízás politikai kontextusa miatt - nem képes levonni a nyilvánvaló következtetést, ugyanis magát az éghajlat-politikai célkitűzést nem kérdőjelezheti meg. A diagnózis azonban egyértelműen rámutat az európai versenyképességi szakadék egyik fő közvetlen okára, nevezetesen az Unió szén-dioxid-árazási architektúrája által előírt költségekre. Az ETS megszüntetése önmagában nem szüntetné meg a szakadékat, de megszüntetné a különbség leglátványosabb, szakpolitikailag kiváltott összetevőjét.

6. Az ETS hatástalansága a globális kibocsátások csökkentésében

Az EU ETS legmélyebb kritikája gyakorlati jellegű. A rendszert azzal az állítással indokolták (és ma is azzal indokolják), hogy csökkenti a globális CO₂-kibocsátást, és ezáltal mérsékli az éghajlatváltozást. A történelmi adatok nem támasztják alá ezt az állítást. A Globális Szén-dioxid-Keret sorozata szerint a globális fosszilis CO₂-kibocsátás 2025-re elérte a 38,1 gigatonnát – ez körülbelül 69 százalékos növekedést jelent 1990 óta, és nagyjából kétharmadost az 1992. júniusi riói csúcstalálkozó óta, ami útjára indította az Egyesült Nemzetek Éghajlatváltozási Keretegyezményét (UNFCCC)-

Ugyanezen időszak alatt az Európai Unió harminc konferenciát tartott a részes felek számára [1], elfogadta a Kiotói Jegyzőkönyvet és a Párizsi Megállapodást, elindította az Európai Éghajlatváltozási Programot, létrehozta az ETS-t, a közös erőfeszítésekről szóló rendeletet, a megújulóenergia-irányelvet, az energiahatékonysági irányelvet és a zöld megállapodást – és a globális kibocsátások tovább nőttek.

Az Európai Parlament által közzétett adatok szerint az Európai Unió globális üvegházgáz-kibocsátásának részesedése a világban a 1990-es 15,2 százalékról 2023-ra 6,0 százalékra csökkent. A csökkenés nagy része a keletnémet és a posztszovjet nehézipar 1990-es évek elején végbement összeomlásának, a szénről a földgázra való részleges átállásnak, az energiaigényes iparágak bezárásának (gyakran az Unión kívülre történő áthelyezésének) - és a COVID-19 miatti visszaesésnek – tulajdonítható, nem pedig az ETS árjelzésének. Ugyanebben az időszakban Kína globális kibocsátásból való részesedése 30 százalékra emelkedett, India megközelítette a 7 százalékot, és Indonézia, Vietnam, Banglades, Pakisztán, Egyiptom, Nigéria, Etiópia és tucatnyi más fejlődő gazdaság kibocsátása is gyorsan nőtt.

E tendencia folytatódni fog. Kína 2023-ban és 2024-ben több új széntüzelésű kapacitást helyezett üzembe, mint a világ többi része együttvéve. India szénttermelése rekordszintű és növekszik. Indonézia és Vietnam dinamikusabban bővíti a szénalapú termelést. Az afrikai kontinens, ahol mintegy 600 millió

embernek még mindig nincs hozzáférése villamos energiához, elkerülhetetlenül növelni fogja a fosszilis tüzelőanyagok – köztük a szén – felhasználását, ez ugyanis az iparosodás és a legalapvetőbb emberi fejlődés előfeltétele. A megújuló energiaforrások képtelenek kielégíteni ezt az igényt a szükséges ütemben, mértékben vagy költséggel. Az ellenkezőjét színlelni annyit tesz, mint félreérteni az energia mérnöki, gazdasági és geopolitikai vonatkozásait.

Ebben a globális összefüggésrendszerben elemi számtani ismeretekkel is belátható, hogy az EU ETS hozzájárulása a légköri CO₂-koncentráció alakulásához: elhanyagolható. Még ha a kibocsátáskereskedelmi rendszer önmagában évi 100 megatonnaival csökkentette is az EU által lefedett kibocsátásokat, ez a mennyiség Kína éves növekedésének kevesebb mint három százaléka, és belül van a globális kibocsátás évenkénti ingadozásán. Még az Európai Unió 2050-re történő teljes dekarbonizációja sem befolyásolná érzékelhetően a légköri CO₂ globális koncentrációját. Az EU globális CO₂-kibocsátás tonnában mért ETS költséghatékonysági aránya az európai háztartásokra és iparra háruló eurós költségre kivetítve közel nulla.

A rendszer hivatásos védelmezői azt válaszolják, hogy az Uniónak „példát kell mutatnia”, és hogy a többi nagy kibocsátó követni fogja az EU-t. Ez az állítás már 2005-ben is valószínűtlen volt; azóta húsz évnyi bizonyíték cáfolja. Egyetlen nagyobb kibocsátó sem követte az EU példáját. Az Egyesült Államok most határozottan kilépett a legfontosabb klímavédelmi kötelezettségvállalásaiból. Kína egy olyan nemzeti kibocsátáskereskedelmi rendszert működtet, ami csak az energiaszektort fedi le, és az EU-s árak kevesebb mint tizedén kereskedik. India elutasított minden kötelező érvényű kibocsátási korlátozást. A „párizsi nézeteltérés” nyilvánvaló. Az EU klímapolitikájának vezetői példamutatáson alapuló elmélete nem elmélet; a bizonyítékokat tekintve: alaptalan remény. Az ETS Európára egy olyan globális problémához való szimbolikus és hatástalan hozzájárulásért cserébe ró valós és hatalmas költségeket, amelyet Európa egyedül képtelen megoldani.

7. A rendszer védelmezőinek érvei: kritikai vizsgálat

Bármely, a kilépés melletti őszinte érvelésnek figyelembe kell vennie azokat az érveket, amiket azok hoznak fel, akik hasznot húznak a rendszer működtetéséből. Öt ilyen érv érdemel különös figyelmet.

7.1. A költséghatékonysági érv

Az első és legtekintélyesebb érv az, hogy a szén-dioxid-árzás a legolcsóbb ismert eszköz a kibocsátások csökkentésére: azáltal, hogy a kibocsátáscsökkentés elosztását a piacra bízta, az ETS elvileg biztosítja, hogy először a legolcsóbb tonnákat csökkentsék. Ez az érv meghatározó volt az 1990-es évek kibocsátás-kereskedelemmel foglalkozó gazdasági szakirodalmában. A 2026-os európai kontextusban sokkal kevésbé meggyőző.

A költséghatékonysági tétel azt feltételezi, hogy az ETS elszigetelten működik, egy tényeknek ellentmondó helyzetben. A valóságban az Unió most tucatnyi átfedő parancs- és ellenőrzési eszközzel rétegzeti az ETS-t: a megújuló energiaforrások részesedésére vonatkozó előírások, a járművekre vonatkozó CO₂-szabványok, az épületek energiahatékonyságáról szóló irányelv szerinti energiahatékonysági kötelezettségek, a belső égésű motorral működő járművek 2035-ös tilalma, a fenntartható repülőgép-üzemanyagokra vonatkozó ReFuelEU Aviation előírás, a FuelEU tengeri előírás, a metánkibocsátásra vonatkozó szabályozások, a nettó nulla ipari törvény és így tovább. Ezen eszközök mindegyike konkrét csökkentési döntéseket kényszerít ki, az ártól függetlenül. Az ETS már nem „felfedezi” a legolcsóbb csökkentést; olyan tevékenységeket adóztat, amelyeket egyidejűleg

mennyiségi előírások korlátoznak. Ha a rendszer már nem a fő csökkentési eszköz, a kibocsátáskereskedelmi rendszer gazdasági indokai összeomlanak.

7.2. A bevételmobilizáció érve

A második, egyre őszintébb érv az, hogy az ETS finanszírozza az éghajlatvédelmi fellépést és támogatja a Szociális Éghajlatvédelmi Alapot. A 2013 óta összesen 245 milliárd eurós bevétel valódi pénz, és a tagállamok megszokták elkölteni. Pontosan ezt a problémát azonosítottuk be e tanulmány 3. és 4. szakaszában. Ha az ETS-t a bevételei indokolják, akkor az adó; és ha adó, akkor az a TFEU 192. cikkely (2) bekezdésének c) pontja és 194. cikkely (2) bekezdése alapján egyhangúlag kellett volna elfogadni. A bevételi érv nem az ETS védelmében érvel, hanem annak beismerése, hogy a rendszer elsősorban pénzügyi mechanizmussá vált.

Az ETS-bevételek háztartásokhoz való visszaforgatása a Szociális Klímaalapon keresztül ráadásul rendkívül nem hatékony. Egy olyan körforgást hoz létre, amelyben a pénzt a benzinkúton és a fűtésszámlából szedik be, átutalják a nemzeti kormányzatoknak, Brüsszelen keresztül továbbítják, politikai kritériumok alapján osztják el, majd végül – részben és jelentős adminisztratív veszteséggel – visszajuttatják ugyanazon háztartások egy részhez. Ennek a körforgásnak a politikai kockázatát Franciaországban a 2018-as sárga mellények, Németországban pedig a 2023-as Gebäudeenergiegesetz körüli vita demonstrálta. A sárgamellényes mozgalmat a szén-dioxid-adó emelése váltotta ki, amely sokkal kisebb mértékű volt, mint amekkorát az ETS2 2028-tól bevezet.

7.3. A bírói érvényesítés érve

A harmadik érv a Bíróság *Air Transport Association of America* ügyben hozott döntésére támaszkodik, miszerint az ETS nem adó, ezért a 192. cikkely (2) bekezdésének c) pontja és a 194. cikkely (2) bekezdése egyhangúsági követelménye nem alkalmazható. Amint a 3. szakaszban kifejtettük, ez az érvelés összekeveri a formát és a tartalmat, és egy olyan gyenge és elavult bírói érvelésen alapul, amely korábbi, mint a rendszer ETS2-n keresztüli radikális kiterjesztése. A tagállamok alkotmánybíróságai most kezdenek ellentmondani: a lengyel Alkotmánybíróság K 10/24 ítélete az első jelentős eset, de valószínűleg nem az utolsó. A Nyitott Égbolt keretrendszer elvileg mindig is gyenge volt; az ETS2-vel ez a gyakorlatban is tarthatatlan.

7.4. Az éghajlatváltozás elleni vezető szerep érvelése

A negyedik érv szerint az Európai Uniónak vezető szerepet kell vállalnia ahhoz, hogy más jelentős kibocsátókat is rá lehessen venni példájuk követésére. Ennek az állításnak a bizonyításához három évtized állt rendelkezésre, de eddig semmilyen bizonyítékkal nem sikerült előállni. A globális kibocsátás körülbelül kétharmadával nőtt a riói csúcstalálkozó óta. Az EU részesedése a globális kibocsátásokból 15 százalékról 6 százalékra csökkent, de nem azért, mert az Unió sikeres vezető volt, hanem azért, mert a világ többi része túlnőtte. Az az elképzelés, hogy Kína, India vagy az Egyesült Államok megvárja Európa példáját, mielőtt kiigazítaná saját energiapolitikáját, ellentmond minden rendelkezésre álló bizonyítéknak az adott országok tényleges energiaügyi döntéseiről. A vezető szerepre vonatkozó érv nem empirikus állítás; ez öndicséret, amit az európai politikai osztály azért ismételt, mert nincs jobb érve.

7.5. A szén-dioxid-kibocsátás és a CBAM érve

Az ötödik érv az, hogy a szén-dioxid-kibocsátás határokon történő kiigazítási mechanizmusa (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) megvédi az európai ipart a szén-dioxid-szivárgástól (a termelési hely áthelyezésétől), és így lehetővé teszi az ETS működését a verseny károsítása nélkül. Az érv tapasztalatián igazán gyenge. A CBAM korlátozott számú inputot (cement, vas és acél, alumínium,

műtrágyák, villamos energia, hidrogén) fed le közvetlen formában, de nem ragadja meg a késztermékekben megtestesült szén-dioxidot, amelyek ezeket az inputokat az értéklánc későbbi szakaszaiban tartalmazzák. Egy importált acélt felhasználó európai autó-, gép- vagy vegyipari gyártó CBAM-illetéssel szembesül az acélra; egy olyan versenytárs, amely kész autót vagy gépet importál, nem szembesül ezzel egyenértékű költséggel. A szén-dioxid-szivárgás tehát az értékláncban feljebb tolódik el azokra a termékekre, amelyekben az Európai Unió még versenyképes ipari kapacitással rendelkezik – és pontosan ott jelentkezik veszteség, ahol az a jólét és a foglalkoztatás szempontjából a leginkább számít.

A CBAM jelentős kereskedelempolitikai súrlódásokat is generál. A főbb partnerek (Kína, India, Brazília, Dél-Afrika, Oroszország, Törökország) már kifogást emeltek a Kereskedelmi Világszervezetnél, és megtorló intézkedéseket jeleztek. Az adminisztratív terhek – mivel az importőröknek ellenőrizniük kell a felhasznált anyagok szén-dioxid-tartalmát és be kell szolgáltatniuk a tanúsítványukat – a kis- és középvállalkozások számára nehezek és aránytalanok. A legfontosabb, hogy a CBAM-bevételekre az Európai Bizottság most az uniós költségvetés „saját forrásaként” tart igényt, ami az alapul szolgáló kibocsátáskereskedelmi rendszert állandó fiskális mechanizmusként rögzíti.

8. Útfüggőség és a reform záróablakának vége

Az az érvelés, miszerint az ETS-t meg kell reformálni, de nem most – hogy a rendszer stabilizálódása után felül lehet vizsgálni – figyelmen kívül hagyja a fennálló fiskális intézmények politikai gazdaságtanát. Minél tovább működik az ETS, annál nehezebb lebontani. **2026-ot a kilépésről szóló döntés szempontjából három dinamika teszi kritikus pillanattá.**

Először is, az ETS2 2028. január 1-jén lép hatályba, attól a naptól kezdve teljes körű megfelelési kötelezettségekkel. Amint a fűtő-, üzemanyagok és a közúti közlekedési üzemanyagok bekerülnek a rendszerbe, az üzemanyag-szállítók az Unió egész területén kiépítik a megfelelési, monitoring és jelentéstételi infrastruktúrát; az ellenőrző cégek személyzetet alkalmaznak; a nemzeti közigazgatások egységeket hoznak létre a bevételek és a Szociális Éghajlatvédelmi Alap kezelésére. Ezen érdekelt felek mindegyike lobbizni fog a kilépés ellen. A rendszer lebontásának költsége a működés időtartamával nemlineárisan növekszik.

Másodszor, az Európai Bizottság javasolta, és az intézmények fokozatosan elfogadják az ETS-bevételek integrálását az Unió saját forrásainak rendszerébe. A 2021. decemberi és 2023. júniusi jogalkotási javaslatok szerint az ETS árverési bevételeinek egy része és a CBAM teljes bevétele közvetlenül az uniós költségvetésbe áramlik. Amint ez az integráció befejeződik, az uniós kiadási programok finanszírozása strukturálisan a szén-dioxid-árzás folytatásától függ majd. A kivonás ezután nemcsak az ETS lebontását, hanem egy alternatív saját forrásforrás azonosítását és elfogadását is megköveteli, az ezzel járó összes politikai nehézséggel együtt.

Harmadszor, az ETS2 árverésen keresztül finanszírozott Szociális Éghajlatvédelmi Alap célja, hogy minden tagállamban állandó kedvezményezett háztartási csoportot hozzon létre. Az alap 86,7 milliárd eurót folyósít 2026 és 2032 között. A nemzeti közigazgatások – eleve – ösztönzőleg lennének arra, hogy megvédjék a látható társadalmi transzfereket finanszírozó bevételi forrást. Egy 2030-ban vagy később megkísérelt reformnak szembe kell néznie ezzel a beágyazott koalícióval – kedvezményezett háztartásokkal, nemzeti közigazgatásokkal, pénzügyi közvetítőkkel, az éghajlat-finanszírozási szakmai szolgáltatóiparral, magával az uniós költségvetéssel – a 4. szakaszban elemzett strukturális csoportokon túlmenően.

Tanulságos az analógia a Közös Agrárpolitikával. A KAP-ot (CAP-ot), amelyet az 1960-as évek elején, alapos, kornak megfelelő okokból fogadtak el, legalább négy évtizede kritizálják hatékonysági, méltányossági és környezetvédelmi okokból, marginális helyzetekben többször is megreformálták, és soha nem hagyták el alapvetően, mivel a kedvezményezettek minden egyes egymást követő csoportja elegendő politikai kapacitást épített ki ahhoz, hogy ellenálljon a kivonásnak. Az ETS is ugyanezen a pályán halad. Ha 2028 előtt nem vonják vissza, akkor minden ésszerű politikai-gazdasági előrejelzés szerint 2050-ben is működni fog.

9. A fűtési büntetés és a visszavonás oka

Az EU kibocsátáskereskedelmi rendszerének visszavonása mellett szóló érvek négy pilléren nyugszanak, amelyeket együttesen nehéz cáfolni.

A rendszer legégetőbb politikai sebezhetősége a 2028. január 1-jére tervezett hosszabbításban rejlik. Az ETS2 szén-dioxid-árat fog bevezetni az európai háztartások által a lakásfűtésre használt fűtőanyagokra. Ez egy olyan kiadási kategória, amelyet a brüsszeli és a klímafinanszírozási iparág döntéshozói túl könnyen hagynak figyelmen kívül. Az Európai Unió nem mediterrán medence. Tallinntól Vilniusig, Helsinkitől Stockholmig, Varsótól Prágáig, Berlinton Brüsszelig, Béctől Bukarestig a fűtési szezon évente hat-nyolc hónapig tart, és az északi tagállamokban soha nem ér igazán véget. A fűtési foknapok száma Helsinkiben meghaladja az ötezret, Stockholmban megközelíti az ötezret, Varsóban, Berlinben és Vilniusban meghaladja a háromezret, Párizsban és Brüsszelben megközelíti a 2500-at, Rómában ezeröttszáz, Athénban pedig ezeregyszáz alá esik. Az európai költségvetésből ingyen fűtött irodákban kidolgozott szabályozás egészen másképp fog hatni egy Łódź-i munkáslakásban, egy kelet-finnországi vidéki háztartásban, egy düsseldorfi külvárosi nyugdíjas lakásában vagy egy belga Ardenneknben élő családi házban.

A fűtés ebben a földrajzi régióban nem egy szabadon választható fogyasztási döntés, amit a döntéshozók árjelzéssel próbálhatnak meg fegyelmezni. Létfonosságú szükséglet, ami lényegében ugyanolyan mértékben csökkenthetetlen, mint az ételmezszer. Az Európai Unió végső energiafogyasztásának nagyjából a felét fűtésre és hűtésre fordítják, és ennek túlnyomó részét a fűtés teszi ki; az európai otthonok fűtésének körülbelül háromnegyedét jelenleg fosszilis tüzelőanyagok – földgáz, fűtőolaj, egyes régiókban szén, valamint fa és biomassza – biztosítják, gyakran régebbi kazánokban, és ezeket nem lehet egyik napról a másikra kicserélni. Az ETS2 kidolgozó által rendszeresen hivatkozott elektromos hőszivattyúkra való áttérés technikailag megvalósítható jól szigetelt épületekben mérsékelt éghajlaton, de se nem megvalósítható, sem nem megfizethető abban a régebbi lakásállományban, ami Közép-, Kelet- és Észak-Európa nagy részét uralja. Az, hogy erre a lakásállományra olyan szén-dioxid-árat szabunk ki, amely évente több száz euróval emeli a fűtésszámlát, nem környezetvédelmi politika. Ez a hideg éghajlaton az élet legalapvetőbb szükségleteire kivetett regresszív adó, amitől a legkevésbé sem képesek magukat elszigetelni – szó szerint és anyagilag is.

Körülbelül negyvenmillió európai már 2023-ban sem tudta megfelelően fűteni otthonát, ez a szám pedig a 2022-es energiaválság alatt meredeken megnőtt, és azóta sem érte el a válság előtti szintet. Ezek nem elvont statisztikák. Ők varsói nyugdíjasok, akik tizenöt fokra tekerik a termosztátot, és felvesznek egy második pulóvert; egyedülálló brüsszeli szülők, akik négy téli hónapra igyekeznek kinyújtani a fűtésszámlát; vidéki román családok, akik mindenféle éghető anyagot elégetnek, amit csak találnak; idős, vidéki német párok, akik aközött választanak, hogy a nappalit vagy a hálószobát fűtsék-e. Az, hogy tájékoztatják ezeket a háztartásokat arról, hogy 2028 januárjától az Európai Unió úgy

döntött, hogy szén-dioxid-árat vezet be a fűtési üzemanyagokra – egy olyan árat, amelyet pontosan azért hoztak létre, hogy eltántorítsa őket a fűtéstől –, nem klímapolitika. A szó minden őszinte értelmezése szerint ez egy elfogadhatatlan büntetés a kontinens legkiszolgáltatottabb lakosságára. Az az érv, hogy a Szociális Éghajlatvédelmi Alap kompenzálja őket, elsőre nem meggyőző: egy hét év alatt 86,7 milliárd eurós alap képtelen ellensúlyozni azt az adót, ami ugyanezen időszak alatt több százmilliárd eurót fog kitenni az európai háztartások fűtésszámláiban. És még ha az újraelosztás számtanilag teljes lenne is, az akkor is egy Brüsszelben megtervezett, a nemzeti kormányzatok bürokratikus kritériumok alapján elosztott, és a kedvezményezettek által nem megszavazott politikák betartásától függő átrendezés lenne.

Van valami mélységesen abszurd abban a látványosságban, hogy az Európai Unió – amit azért alapítottak, hogy polgárai számára békét és jólétet biztosítson – szándékosan megadóztatja azt az alapvető emberi szükségletet, hogy a lakást télen melegen tarthassák. Még a Zöld Megállapodás ideológiailag legelkötelezettebb védelmezőinek is el kellene ezen gondolkodniuk. Az adóztatás nem egy külső tényező bevonását jelenti; adminisztratív döntéssel a lakosság életkörülményeinek szándékos romlását kényszeríti ki olyanokra, akik semmit sem követtek el, hogy ezzel büntessék őket, és akik a 6. szakaszban elemzett globális kontextusban semmit sem tehetnek a légköri CO₂-koncentráció pályájának megváltoztatásáért.

Az ilyen politika politikai eredményeinek bizonyítékai már most is jól láthatók. A 2018-as franciaországi sárga mellények, a holland gazdák 2022-es és 2023-as tüntetései, a Gebäudeenergiegesetz elleni német fellépés, 2024 elején a kontinensen végigsöprő mezőgazdasági tüntetések, a nyíltan euroszeptikus politikai erők felemelkedése azokban a tagállamokban, amelyek eddig az Unió pillérei voltak – mindezek ugyanazon mögöttes jelenség tünetei. Ezek az egyszerű európai polgárok válaszai egy olyan projektre, amelyet egyre világosabban úgy érzékelnek, hogy a jólét biztosításáról megszorítások végrehajtására helyeződött át olyan távoli célkitűzések nevében, amelyek őket nem érintik.

Amikor 2028 telén megérkeznek az első fűtésszámlák, a politikai felelősséget – helyesen – az Európai Unióra fogják hárítani. A Zöld Megállapodás hitelessége nem fogja túlélni azt a telet. Maga az Unió hitelessége sem biztos, hogy túléli az Észak-, Közép- és Kelet-Európában az élet legalapvetőbb szükségleteinek látható, háztartási szintű megadóztatásának tartós programját. Hét évtizednyi türelmes építkezést nem lehet kockáztatni egy olyan politika miatt, amelynek – ahogy a 6. szakasz is bemutatta – nincs mérhető hatása a globális kibocsátásra. A rendszer brüsszeli és klímafinanszírozási iparban lévő védelmezőinek meg kell érteniük, hogy nem az éghajlatot védik, hanem egy bevételi forrást, és mindezért azzal kell fizetni, hogy tetteik széttűzzák az európai építményt.

Mitterrand 1991-ben megértette, mi fog történni, ha Franciaország energiapolitikáját Brüsszelben döntenék el. Ezt azonban elutasította. Azok a tagállamok, amelyek 2007-ben elfogadták a megosztott hatáskört, ezt azzal a szigorú feltétellel tették, amit az TFEU 194. cikkely (2) bekezdése rögzít: az energiaforrások közötti választás továbbra is szuverén marad. E feltételt megszegték. A tagállamoknak továbbra is joguk van arra, és most már politikai kötelességük is, hogy követeljék a rendszer újragondolását, mielőtt az ETS2 hatályba lépne, és mielőtt az ETS-bevételeknek az Unió saját forrásaiba való integrálása politikailag és adminisztratíván lehetetlenné tenné a kilépést.

A szerző nem lobbistaként vagy tanácsadóként ír itt, hanem olyan valakiként, aki harminchat éven át szenvedéllyel szolgált az Európai Bizottság Energiaügyi Főigazgatóságán, szolgálatának utolsó napjáig, az európai projektbe vetett meggyőződéséből fakadóan. Pontosán ebből a régóta fennálló meggyőződésből fakad a kilépés melletti érvelés: az Európai Unió nem fogja megőrizni kohézióját polgárai elszegényítésével; kohézióját a megfizethető, bőséges és biztonságos energia helyreállításával

fogja megőrizni, és ez az európai jólét alapja. Ez volt az Európai Unió alapító atyáinak terve, ahogyan azt az 1955. június 1–3-i messinai konferencián kinyilvánították.

[1] Samuel Furfari, Az igazság a COP-okról. Harminc év illúziója, KDP, 2025.

Magyar fordítás (Google-fordítás átnézése): Szarka László Csaba (PBK energia-munkacsoport, 2026. június 21.)