

Különjelentés

A fenntartható bioüzemanyagok tanúsítására szolgáló uniós rendszer

EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx

Weboldal: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5274-6	ISSN 1831-0893	doi:10.2865/555209	QJ-AB-16-017-HU-C
PDF	ISBN 978-92-872-5224-1	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/55975	QJ-AB-16-017-HU-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5269-2	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/7973	QJ-AB-16-017-HU-E

© Európai Unió, 2016

A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

Printed in Luxembourg

Különjelentés**A fenntartható
bioüzemanyagok
tanúsítására szolgáló uniós
rendszer**

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése
alapján)

A számvevőszéki különjelentések egy adott költségvetési vagy irányítási területre vonatkozó teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzés eredményeit mutatják be. Annak érdekében, hogy ellenőrzései maximális hatást érjenek el, ezek megválasztásakor és megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a természeti erőforrások megőrzése és természetierőforrás-gazdálkodás kiadási területeire szakosodott, Kersti Kaljulaid számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara végezte. Az ellenőrzést Jan Kinšt számvevőszéki tag, majd a jelentés utolsó szakaszában Bettina Jakobsen számvevőszéki tag vezette, Alejandro Ballester Gallardo, kabinetfőnök; Bernard Moya attasé; Davide Lingua, ügyvezető; Krzysztof Zalega, feladatfelelős; Paul Toulet-Morlane, Joao Nuno Coelho Dos Santos, Felipe Andres Miguelez, Papp Zoltán és Paivi Piki számvevők támogatásával. Adminisztratív támogatás: Murielle Siffert.



Balról jobbra: J. N. Coelho Dos Santos, B. Jakobsen, P. Toulet-Morlane, D. Lingua, A. Ballester Gallardo

Bevezetés

Glosszárrium

I–X **Összefoglaló**

1–17 **Bevezetés**

1–3 **A bioüzemanyagok meghatározása**

4–5 **Az Unió bioüzemanyag-piaca**

6–17 **A bioüzemanyagok mint a megújuló energia forrásai az Unió közlekedési ágazatában**

6–9 **A cél a megújuló energia 10%-os részesedésének elérése a közlekedésben 2020-ig**

10–12 **A bioüzemanyagok fenntarthatósági kritériumai**

13–17 **Az önkéntes rendszerek által a fenntartható bioüzemanyagokra kiadott, a Bizottság által elismert tanúsítás**

18–24 **Az ellenőrzés hatóköre és módszere**

25–71 **Észrevételek**

25–49 **A Bizottság elismerési értékelési keretei nem terjedtek ki a bioüzemanyagok előállításával kapcsolatos néhány fontos fenntarthatósági szempontra**

28–29 **Nem volt biztosítva az uniós agrár-környezetvédelmi követelmények betartása**

30–33 **Nem kötelező fenntarthatósági kérdések**

34–37 **Nem vették figyelembe a közvetett földhasználat-változások hatásait**

38–42 **A bioüzemanyagok előállításához felhasznált hulladékok vagy maradékanyagok eredetének hiányos ellenőrzése**

43–45 **A nagy biodiverzitású gyepterületeket egészen a közelmúltig nem óvták következetesen**

46–49 **Nem kapott kellő figyelmet az átláthatóság és az irányítás**

50–61 **Hiányzott az önkéntes rendszerek felügyelete**

50–56 **Nem volt megfelelő felügyelet az önkéntes rendszerek működése felett...**

57–61 **...és nem sikerült elérni, hogy elvégezzék az eljárásaik szükséges továbbfejlesztését**

- 62–71 **A fenntarthatóként tanúsított bioüzemanyagokra vonatkozó statisztikák valószínűleg túl optimisták...**
- 65–66 ...mert azok olyan bioüzemanyagokat is tartalmaznak, amelyek fenntartható voltát nem ellenőrizték
- 67–71 ...és mert nem ellenőrizték kellően a kétszeresen beszámított bioüzemanyagokhoz felhasznált biomassza eredetét
- 72–80 **Következtetések és ajánlások**
- I. melléklet – Üzemanyagok és bioüzemanyagok a közlekedésben, ktoe, 2014**
 - II. melléklet – Az önkéntes rendszerek irányítása**
 - III. melléklet – Az önkéntes rendszerek átláthatósága**
 - IV. melléklet – Kölcsönös megfeleltetési követelmények**
- A Bizottság válaszai**

A követelményeknek megfelelő bioüzemanyagok: Azok a bioüzemanyagok, amelyek megfelelnek a megújuló energiaforrásokról szóló irányelvben szereplő kötelező fenntarthatósági kritériumoknak.

A szállítási lánc elemei: Gazdasági szereplők, például gazdaságok/ültetvények, első begyűjtési pontok, kereskedők/raktárak, átalakító egységek (malmok, finomítók, feldolgozóüzemek), szállítás és piaci szereplők (akik fenntartható bioüzemanyagokat visznek a piacra).

Átláthatósági platform: A RED által előírt online platform, amely az átláthatóság növelésére, a tagállamok közötti együttműködés megkönnyítésére és előmozdítására, továbbá olyan megfelelő információk nyilvánosságra hozatalára szolgál, amelyekről a Bizottság vagy egy tagállam úgy véli, hogy ezen irányelv és az irányelv céljainak elérése tekintetében kulcsfontosságúak.

Biodízel: Olajalapú bioüzemanyag, amelyet jellemzően növényi zsírokból állítanak elő, például repcemagból, napraforgómagból, szójababból és pálmaolajból, és amelyet dízeladalékként használnak gépjárművekben.

Bioetanol: Alkoholalapú bioüzemanyag, amelyet jellemzően keményítő- és cukortartalmú növényekből állítanak elő, például búzából, kukoricából, árpából, cukorrépából és cukornádból, és amelyet benzinadalékként használnak gépjárművekben.

Biomassza: A biomassza a bioüzemanyagok előállításához felhasznált szerves anyag. A mezőgazdaságból (a növényi és állati eredetű anyagokat is beleértve), erdőgazdálkodásból és a kapcsolódó iparágakból – többek között a halászatból és az akvakultúrából – származó, biológiai eredetű termékek, hulladékok és maradékanyagok biológiailag lebomló része, valamint az ipari és települési hulladék biológiailag lebomló része.

Bioüzemanyag: Olyan üzemanyag, amelyet növényi vagy állati alapanyagból (ezt „biomasszának” nevezik) állítanak elő. A bioüzemanyagok két leggyakoribb formája a bioetanol és a biodízel.

Cél/„a közlekedésre vonatkozó 10%-os célkitűzés”: A megújuló energiaforrásokról szóló irányelv minden egyes tagállamra vonatkozó általános célkitűzése, annak biztosítása érdekében, hogy a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a közlekedés valamennyi formájában felhasznált részaránya 2020-ban az egyes tagállamokban közlekedési célra felhasznált végső energiafogyasztás legalább 10%-a legyen. A részarány kiszámítása során csak a fenntartható bioüzemanyagokat szabad figyelembe venni.

Elismerés: Az önkéntes rendszer öt évre érvényes bizottsági jóváhagyása, annak értékelése után, hogy az önkéntes rendszer megfelelően kiterjed-e a fenntarthatósági kritériumokra, tömegmérés-módszert alkalmaz-e, teljesíti-e a megbízhatóságra és a független auditra a megújuló energiaforrásokról szóló irányelv által előírt követelményeket.

Energiaügyi Főigazgatóság: Az Európai Bizottság Energiaügyi Főigazgatósága, amelynek feladata az Unió energiapolitikájának kidolgozása és végrehajtása.

Eurostat: Az Európai Unió statisztikai hivatala, a Bizottság egyik főigazgatósága. Feladata, hogy az egyes országok és régiók összehasonlítását lehetővé tevő európai szintű statisztikákat biztosítson az Unió számára.

Fenntarthatósági kritériumok: A megújuló energiaforrásokról szóló irányelv által a bioüzemanyagokra nézve előírt, az üvegházhatású gázok kibocsátásával és a földhasználattal kapcsolatos kritériumok.

Független ellenőrzés: A gazdasági szereplők által benyújtott információk ellenőrzése. Az ellenőrzés során meg kell vizsgálni, hogy a gazdasági szereplők által használt rendszerek pontosak, megbízhatóak és csalásbiztosak-e. A független ellenőrzést tanúsító szervezetek végzik.

Gazdasági szereplő: Biomasszát vagy bioüzemanyagokat előállító és/vagy azokkal kereskedő vállalkozás. A gazdasági szereplőknek igazolniuk kell, hogy megfelelnek a fenntarthatósági követelményeknek. Ezt megtehetik a nemzeti rendszerek szerint, vagy pedig önkéntes rendszerek segítségével. A gazdasági szereplők a bioüzemanyagok szállítási láncának részei.

ILUC: Közvetett földhasználat-változás. A *közvetett* módon bekövetkező földhasználat-változások, a korábban élelmiszer-/takarmány-/rostonövénypiacra irányuló kereslet elmozdulásainak eredményei, amely a bioüzemanyagok iránti igény eredményeként következik be.

KAP: az Európai Unió közös agrárpolitikája

Kétszeres beszámítás: A hulladékból, maradékanyagokból, nem élelmezési célú cellulóztartalmú anyagokból előállított bioüzemanyagok hozzájárulását a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a közlekedés minden formájában való felhasználására vonatkozó célkitűzésekhez kétszeresen veszik figyelembe.

Kétszeresen beszámított bioüzemanyagok: Hulladékból, maradékanyagokból, nem élelmezési célú cellulóztartalmú anyagokból és lignocellulóz-tartalmú anyagokból előállított bioüzemanyagok, amelyek energiatartalmát kétszeresen veszik figyelembe a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a közlekedés minden formájában való felhasználására vonatkozó célkitűzésekhez való hozzájárulásként.

Kölcsönös megfeleltetés: A mezőgazdasági termelőnek az a kötelezettsége, hogy megfeleljen a környezetvédelemre, a közegészségügyre, az állat- és növényegészségügyre, az állatok azonosítására és regisztrációjára és az állatjólétre vonatkozó egyes jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeknek, valamint a jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó követelményeknek.

Ktoe: Kilotonna (ezer tonna) olajegyenérték. A tonnában számított olajegyenérték (toe) határozza meg az üzemanyagok fűtőértékét. Olyan energiaegység, amely az egy tonna nyersolaj elégetésével felszabaduló energia mennyiségeként értelmezhető. A ktoe mértékegységet az Eurostat az adatszolgáltatások szerint a közlekedésben felhasznált bioüzemanyagok mennyiségének bemutatására használja.

Nemzeti rendszerek: A tagállamok által annak ellenőrzése céljából felállított jogi keretek, hogy a gazdasági szereplők teljesítik-e a megújuló energiaforrásokról szóló irányelvben meghatározott fenntarthatósági kritériumokat.

Önkéntes rendszer: Fenntarthatóságot tanúsító rendszer, amelyet a bioüzemanyagokra vonatkozó fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelés igazolására hoztak létre.

RED: Az Európai Parlament és a Tanács 2009. április 23-i 2009/28/EK irányelve a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről (HL L 140., 2009.6.5., 16. o.).

Tanácsadó: Az Európai Bizottság által kiválasztott vállalkozó, aki a megújuló energiaforrásokról szóló irányelvben meghatározott kötelező fenntarthatósági követelmények szerint értékeli az önkéntes rendszereket a Bizottság számára, és jelentéseket készít a Bizottságnak a bioüzemanyag-gyártásnak a társadalmi fenntarthatóságra gyakorolt hatásáról.

Tanúsítás: Ellenőrzési eljárás (tanúsítási ellenőrzés), amelyen keresztül a tanúsító szervezet felméri a gazdasági szereplő számára kibocsátandó tanúsítvány feltételeinek teljesítését.

Tanúsító szervezet: Független ellenőrző (auditáló) szervezet, amely tanúsítási szolgáltatásokat nyújt bioüzemanyagokkal kapcsolatban. A tanúsító szervezet megállapodást köt egy önkéntes rendszerrel arról, hogy az önkéntes rendszer tanúsítási rendszerének használatával tanúsítványokat bocsát ki gazdasági szereplők számára. A tanúsító szervezetek az önkéntes rendszerek nevében bocsátanak ki tanúsítványokat.

Tanúsítvány: Valamely független tanúsító szervezet által kiállított tanúsítvány arról, hogy adott gazdasági szereplő teljesíti a megújuló energiaforrásokról szóló irányelvben (RED) szereplő fenntarthatósági követelményeket.

UCO: Használt étolaj – a fejlett bioüzemanyagok előállításához használt gyakori alapanyag

ÜHG: Üvegházhatású gázok. Az üvegházhatású gáz olyan gáz, amely hozzájárul a természetes üvegházhatáshoz. A Kiotói jegyzőkönyv az emberi tevékenységből eredő hat üvegházhatású gázt tartalmazó kosárral foglalkozik: szén-dioxid (CO₂), metán (CH₄), dinitrogén-oxid (N₂O), fluorozott szénhidrogének, perfluor-karbonok, kén-hexafluorid (SF₆)

Visszakövetési rendszer/szállítási lánc: A termelési lánc egésze, az alapanyagot a bioüzemanyagok előállításához megtermelő mezőgazdasági termelőtől egészen a bioüzemanyagok gyártójáig vagy kereskedőjéig. Lásd: A szállítási lánc elemei.

I A megújuló energiaforrásokról szóló irányelv megköveteli mindegyik tagállamtól annak biztosítását, hogy a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a közlekedés valamennyi formájában felhasznált részaránya 2020-ban a közlekedési célra felhasznált végső energiafogyasztás legalább 10%-a legyen. A gyakorlatban, a technikai fejlődés jelenlegi állásának, valamint az alternatív energiák közlekedésben való felhasználási lehetőségeinek figyelembevételével, a 10%-os cél kizárólag a bioüzemanyagok jelentős mértékű felhasználásával érhető el.

II A bioüzemanyagok kevesebb üvegházhatást okozó gázt (ÜHG), különösen szén-dioxidot (CO₂) bocsátanak ki, mint a fosszilis üzemanyagok, mivel az égés során felszabaduló szén mennyisége megegyezik a forrásnövények növekedése során lekötött mennyiséggel. Ám a bioüzemanyagok – mint a megújuló energia forrásai – fenntarthatóságát rontják a földhasználatban bekövetkező változások által előidézett további kibocsátások.

III Annak érdekében, hogy az Unió piacán forgalomba hozott bioüzemanyagok fenntarthatóak legyenek, a RED számos, a gazdasági szereplők által teljesítendő fenntarthatósági kritériumot határoz meg. Ezenkívül a tagállamok csak a fenntarthatóként tanúsított bioüzemanyagokat vehetik figyelembe a 10%-os közlekedési cél elérése szempontjából. Az EU piacain forgalomba hozott bioüzemanyagok többségének fenntarthatóságát a Bizottság által elismert önkéntes rendszerek tanúsítják. Az elismerési határozatok öt évig érvényesek, és a rendszer tanúsítási eljárásának pozitív kimenetelét követően kerülnek kibocsátásra.

IV Az ellenőrzés a következő kérdést vizsgálta: „A Bizottság és a tagállamok megbízható tanúsítási rendszert állítottak fel a fenntartható bioüzemanyagok ellenőrzéséhez?” Arra a következtetésre jutottunk, hogy a Bizottság elismerési eljárásának és az önkéntes rendszerek ezt követő felügyeletének hiányosságai miatt a bioüzemanyagok fenntarthatóságának uniós tanúsítási rendszere nem teljesen megbízható.

V Megállapítottuk, hogy az önkéntes rendszerek elismerésének alapjául szolgáló, a Bizottság által lefolytatott értékelések nem fednek le megfelelően néhány fontos, a tanúsított bioüzemanyagok fenntarthatóságának biztosításához szükséges szempontot. A Bizottság például nem követeli meg az önkéntes rendszerektől annak ellenőrzését, hogy az általuk tanúsított bioüzemanyag-gyártás nem idézi-e elő hátrányos társadalmi-gazdasági hatások – mint például földhasználati konfliktusok, kényszer- és gyermekmunka, a mezőgazdasági termelők rossz munkakörülményei, az egészséget és a biztonságot fenyegető veszélyek – bekövetkezésének kockázatát. Ez az ellenőrzés továbbá a közvetett földhasználat-változásoknak a bioüzemanyagok fenntarthatóságára gyakorolt hatásaira sem terjed ki. Bár köztudottak a közvetett földhasználat-változás hatásainak felmérése során jelentkező technikai nehézségek, ennek az információnak a hiánya veszélyezteti a fenntarthatóság uniós tanúsítási rendszerének alkalmasságát.

VI

Ezenkívül a Bizottság elismert olyan önkéntes rendszereket is, amelyek nem rendelkeznek megfelelő eljárásokkal annak ellenőrzésére, hogy az a hulladék, amelyből a bioüzemanyagot előállítják, valóban hulladék volt-e, vagy hogy – amint ezt a RED-irányelv megköveteli – az Európai Unióban előállított bioüzemanyag-alapanyagok megfelelnek-e az uniós agrár-környezetvédelmi követelményeknek.

VII

Néhány elismert rendszer nem volt eléggé átlátható, vagy olyan irányítási struktúrával rendelkezett, amely csak kevés gazdasági szereplő képviselőiből állt, ami növelte az összeférhetlenség kockázatát és megakadályozta a többi érdekelt féllel folytatott hatékony kommunikációt.

VIII

A Bizottság nem felügyeli az elismert önkéntes rendszerek működését. Mivel az elismerési határozatokat a tanúsítási eljárások dokumentumainak áttekintése alapján hozzák meg, a felügyelet hiánya azt jelenti, hogy a Bizottság nem tud meggyőződni arról, hogy az önkéntes rendszerek valóban alkalmazzák-e az elismeréshez benyújtott tanúsítási szabványokat. Ezenkívül a Bizottságnak nincsenek eszközei arra, hogy feltárja az önkéntes rendszer szabályainak bejelentett megsértését, mivel nem létezik konkrét panaszkezelési rendszer, és a Bizottság nem ellenőrzi, hogy a közvetlenül az önkéntes rendszerekhez címzett panaszokat a rendszerek megfelelően kezelik-e.

IX

Ami a 10%-os közlekedési cél elérését illeti, a tagállamok felelőssége annak biztosítása, hogy a fenntartható bioüzemanyagokról szóló, a Bizottsághoz benyújtott statisztikai adatok megbízhatóak legyenek. Azt tapasztaltuk, hogy ezeket a statisztikai adatokat túlbecsülhetik, mivel a tagállamok fenntarthatóként jelenthetnek be olyan bioüzemanyagokat, amelyeknek fenntarthatóságát nem ellenőrizték. Problémák voltak továbbá a tagállamok által szolgáltatott adatok összehasonlíthatóságával is.

X

Az ellenőrzési észrevételek alapján a Számvevőszék a következő ajánlásokat fogalmazza meg:

1. A jövőbeni elismerések esetében a Bizottság vizsgálja meg alaposabban az önkéntes rendszereket annak biztosítása érdekében, hogy a rendszerek:
 - i. értékeljék, hogy a tanúsított bioüzemanyagok előállítása milyen mértékben idézi elő negatív társadalmi-gazdasági hatások és közvetett földhasználat-változások bekövetkeztének kockázatát. Ebből a célból a Bizottság követelje meg az önkéntes rendszerektől, hogy évente nyújtsanak be jelentést tanúsítási tevékenységeik alapján a fentiekben említett kockázatra vonatkozó releváns információkról;
 - ii. eredményesen ellenőrizzék, hogy az uniós bioüzemanyagalapanyag-termelők teljesítik-e az uniós agrár-környezetvédelmi előírásokat;
 - iii. megfelelően igazolják a bioüzemanyagok előállításához felhasznált hulladékok vagy maradékanyagok eredetét.

2. A jövőbeni elismeréseknél a Bizottság mérje fel, hogy az önkéntes rendszerek irányítása csökkenti-e az összeférhetetlenség kockázatát, és követelje meg, hogy az önkéntes rendszerek gondoskodjanak az átláthatóságról.
3. A Bizottság gyakoroljon felügyeletet az elismert önkéntes rendszerek fölött a következő módon:
 - i. annak ellenőrzésével, hogy a rendszerek tanúsítási műveletei megfelelnek-e az elismertetéshez benyújtott szabványoknak;
 - ii. annak megkövetelésével, hogy az önkéntes rendszerek átlátható panaszkezelési rendszert hozzanak létre.
4. A Bizottság tegyen javaslatot arra, hogy a tagállamok támasszák alá statisztikai adataikat az adatszolgáltatásukban szereplő bioüzemanyag-mennyiségek megbízhatóságára vonatkozó bizonyítékokkal.
5. A fenntartható üzemanyagokra vonatkozó statisztikai adatok összehasonlíthatósága, valamint a fejlett bioüzemanyagokra vonatkozó adatok megbízhatóságának javítása érdekében a Bizottság tegyen javaslatot a tagállamok számára a hulladékok meghatározásának összehangolására.

A bioüzemanyagok meghatározása

01

A bioüzemanyagok kevesebb üvegházhatású gázt (ÜHG), különösen szén-dioxidot (CO₂) bocsátanak ki, mint a fosszilis üzemanyagok, mivel a bioüzemanyag égése során kibocsátott CO₂ mennyisége megegyezik az alapanyag növekedése során lekötött mennyiséggel (a forrásanyag-növény szén-dioxidot köt meg növekedése során)¹. Ez a kiegyenlítő hatás azonban csak akkor működik, ha nincsenek további kibocsátások a földhasználat-változások miatt, amelyek lehetnek közvetlenek (például erdőterületeket átalakítanak mezőgazdasági területté, a tárolt szén elvesztésével), vagy közvetettek (ha az élelmiszernövényeket bioüzemanyagok gyártására használják fel és ennek ellentételezésére több földet kell megművelni az élelmiszer-ellátás biztosítása érdekében); ez azt jelenti, hogy a bioüzemanyag-gyártáshoz felhasznált növények termesztése által előidézett ÜHG-kibocsátások mellett további kibocsátásokat okoz az élelmiszernövények termesztésébe bevont új területek termővé tétele és művelése. Az élelmiszertermeléssel folytatott verseny nem jelentkezik, ha a bioüzemanyagokat hulladékból, maradékanyagokból vagy más, nem élelmezési célú biomasszából állítják elő.

02

A bioüzemanyagok fogalmát a vonatkozó uniós jogszabályok a következőképpen határozzák meg: „biomasszából (vagyis biológiailag lebomló mezőgazdasági, erdészeti vagy halászati termékekből, hulladékokból, maradékanyagokból vagy biológiailag lebomló ipari és háztartási hulladékból) előállított folyékony vagy gáz-halmazállapotú, a közlekedésben használt üzemanyagok”². Jelenleg az Unióban csak a biobenzin (a bioetanollal együtt) és a biodízel számít jelentős mennyiségben termelt és használt bioüzemanyagnak.

03

A felhasznált alapanyagok alapján a bioüzemanyagokat a következők szerint lehet besorolni:

- hagyományos (első generációs) bioüzemanyagok, amelyeket elsősorban olyan mezőgazdasági növényekből állítanak elő, amelyek élelmezésre vagy takarmányozásra is szolgálnak (vagyis emberi vagy állati fogyasztásra, pl. gabonafélék, cukornád, cukorrépa és olajos magvak);
- fejlett (második és harmadik generációs) bioüzemanyagok, amelyeket olyan alapanyagokból állítanak elő, mint a hulladékok vagy a maradékanyagok, amelyek nem versenyeznek közvetlenül élelmiszer- vagy takarmánynövényekkel.

- 1 Ez azt jelenti, hogy a biomassa energiává alakításakor (a bioüzemanyag elégetésekor) felszabaduló, üvegházhatást okozó gázok kibocsátása, különös tekintettel a szén-dioxidra, megegyezik annak a szén-dioxidnak a mennyiségével, amelyet a növények növekedési ciklusaik során megkötnek.
- 2 A 2009/28/EK irányelv (RED) 2. cikkének i. alpontja, és a benzin és a dízelüzemanyagok minőségéről, valamint a 93/12/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 1998. október 13-i 98/70/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 350., 1998.12.28., 58. o.) 2. cikkének (9) bekezdése.

Az Unió bioüzemanyag-piaca

04

Az Eurostat adatai szerint³ 2014-ben az Európai Unióban felhasznált összes bioüzemanyag 14 370 ktoe (ezer tonna olajegyenérték) volt, amelyből 11 367 ktoe mennyiséget tett ki a biodízel (az összes közlekedési célú üzemanyag kb. 4%-a), és 2637 ktoe volt a biobenzin (az összes közlekedési célú üzemanyag kb. 0,9%-a) (lásd: **I. melléklet**). A bizottság által közzétett legújabb adatok⁴ azt mutatják, hogy 2012-ben az Unióban felhasznált biodízel 79%-át és a bioetanol 71%-át az Unióban állították elő. Az importot a biodízel esetében elsősorban Argentínából és Indonéziából, a bioetanol esetében pedig az Egyesült Államokból és Brazíliából érkezett.

05

Az Unióban felhasznált bioüzemanyagok alapanyagainak előállításához szükséges teljes mezőgazdasági terület 2012-ben 7,8 millió hektár volt, amelyből 4,4 millió hektár az Unióban (ez az Unió teljes szántóföldi területének 3%-a), 3,5 millió hektár pedig az Unión kívül volt⁵. Az olyan termények felhasználása a bioüzemanyagok gyártásához, mint a kukorica, búza, cukorrépa vagy cukornád, felkeltették a közvélemény azzal kapcsolatos aggodalmát, hogy ez a szántóföldeket és a megművelt területeket az élelmiszer-termelés felől a bioüzemanyagok gyártása felé tereli.

A bioüzemanyagok mint a megújuló energia forrásai az Unió közlekedési ágazatában

A cél a megújuló energia 10%-os részesedésének elérése a közlekedésben 2020-ig

06

A megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló 2009/28/EK irányelv (a megújuló energiáról szóló irányelv, a továbbiakban: a RED) része az Unió energia- és éghajlat-változási csomagjának⁶, amelyet a Tanács 2009. április 6-án fogadott el. Az új megújulóenergia-csomagot, amely tartalmazza a bioenergia fenntarthatóságával kapcsolatos politikát 2030-ra, előreláthatólag 2017-ig betervezték⁷.

- 3 Eurostat táblázatok: „2014. évi részarányok”, eredmények és részletes eredmények, lásd még: a jelentés **I. melléklete**.
- 4 COM(2015) 293 final, 2015. június 15.: Eredményjelentés a megújuló energiákról.
- 5 SWD(2015) 117 final, 2015. június 15.: Az Unió bioüzemanyagai fenntarthatóságának műszaki felmérése és a megújuló energia 10%-os részesedése elérésének megvalósíthatósága a közlekedésben, 3. oldal.
- 6 A 2020-as csomag kötelező erejű jogszabályokat tartalmaz, lásd: http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm
- 7 COM(2015) 572 final, 2015. november 18.: Az energiaunió helyzete, 2015.

07

A RED előírja, hogy 2020-ra az EU teljes energiafogyasztásának legalább 20%-át megújuló forrásokból származó energiából fedezze. Ezenkívül a RED előírásai szerint „a tagállamok biztosítják, hogy a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a közlekedés valamennyi formájában felhasznált részaránya 2020-ban az egyes tagállamokban közlekedési célra felhasznált végső energiafogyasztás legalább 10%-a legyen”⁸. Ez a cél akkor érhető el, ha növelik a megújuló forrásokból származó villamos energia és más alternatív energiák felhasználását a közlekedésben, és ha a bioüzemanyagokat keverik a fosszilis üzemanyagokkal. A gyakorlatban, a technikai fejlődés jelenlegi állásának, valamint a megújuló forrásokból származó villamos energia és az alternatív energiák közlekedésben való felhasználása lehetőségeinek figyelembevételével, a 10%-os közlekedési cél kizárólag a bioüzemanyagok jelentős mértékű felhasználása által érhető el. 2014-ben a bioüzemanyagok hozzákeverési aránya az Európai Unióban kapható közlekedési üzemanyagban 5% körül volt⁹.

08

Mivel a mezőgazdasági terményekből előállított bioüzemanyagok versenyeznek az élelmiszer-termeléssel, 2015-ben az európai jogalkotó¹⁰ 7%-os felső határt vezetett be az élelmiszerterményekből előállított bioüzemanyagok hozzájárulására a 2020-ig elérendő 10%-os közlekedési célhoz.

09

Mint korábban már említettük, az élelmiszer-termeléssel folytatott verseny nem jelentkezik, ha a bioüzemanyagokat hulladékból, maradékanyagokból vagy más, nem élelmezési célú biomasszából állítják elő. Ezért a RED kiköti, hogy az Unió 10%-os közlekedési céljának eléréséhez való hozzájárulásukat kétszeresen kell figyelembe venni. Ez azt jelenti, hogy a tagállamok elméletileg elérhetik a 10%-os célt a lignocellulóz-tartalmú anyagokból, nem élelmezési célú cellulóztartalmú anyagokból, hulladékból vagy maradékanyagokból előállított bioüzemanyagok 5%-os arányával. Az Eurostat 2014. évi statisztikai adatai szerint a bioüzemanyagok részesedése – a kétszeres beszámítás alapján –, az adatszolgáltatás szerint a bioüzemanyagok közlekedésben való teljes felhasználásában az összes tagállam figyelembevételével 20% körül volt (lásd: **I. melléklet**).

- 8 A RED 3. cikkének (4) bekezdése.
- 9 Biofuels Barometer. Euroserver, 2015. július.
- 10 Az Európai Parlament és a Tanács 2015. szeptember 9-i (EU) 2015/1513 irányelve a benzin és a dízelüzemanyagok minőségéről szóló 98/70/EK irányelv és a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló 2009/28/EK irányelv módosításáról (HL L 239., 2015.9.15., 1. o.).

A bioüzemanyagok fenntarthatósági kritériumai

10

A közvetett földhasználat-változások környezetre gyakorolt negatív hatásainak enyhítése céljából (lásd: 1. bekezdés), a RED előírja, hogy a bioüzemanyagoknak meg kell felelniük számos fenntarthatósági kritériumnak, amelyek az **1. háttér-magyarázatban** találhatóak. A RED megemlíti továbbá a bioüzemanyagok fenntarthatóságát befolyásoló más kérdéseket is, mint például a potenciális negatív társadalmi-gazdasági hatások (vagyis földhasználati konfliktusok, kényszer- és gyermekmunka, rossz munkakörülmények stb.), a közvetett földhasználat-változásból eredő hatások által kiváltott ÜHG-kibocsátások, a csalások megelőzése és az átláthatóság a bioüzemanyagok gyártása tekintetében.

1. háttérmagyarázat

A RED 17. cikkének (2)–(6) bekezdésében meghatározott fenntarthatósági kritériumok

- Az üvegházhatásúgáz-kibocsátásnak a bioüzemanyagok használatából eredő csökkenése legalább 35%.
- Nem szabad bioüzemanyagokat gyártani a biológiai sokféleség szempontjából jelentős értéket képviselő földterületekről (vagyis elsődleges erdő és más erdős terület, természetvédelmi terület, nagy biodiverzitású gyepterület) származó alapanyagokból.
- Nem szabad bioüzemanyagokat jelentős szénkészlettel rendelkező földterületekről (vagyis vizes élőhely, erdős terület, tőzegmocsár) származó alapanyagból előállítani.
- Az Unióban termesztett és bioüzemanyag-gyártásra használt mezőgazdasági alapanyagok esetében figyelembe kell venni a KAP által meghatározott jó mezőgazdasági és környezeti állapot minimumkövetelményeit és egyes jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményeket.

11

Csak fenntartható bioüzemanyagokat szabad figyelembe venni a 10%-os közlekedési cél elérése szempontjából. A tagállamok kötelesek gondoskodni arról, hogy a bejelentett mennyiségeket érvényes tanúsítványokkal támasszák alá, és hogy ezeket az adatokat összegyűjtsék és elküldjék az Eurostat számára. Annak biztosítása érdekében, hogy az Unió piacán forgalomba hozott bioüzemanyagok fenntarthatók legyenek, a tagállamoknak meg kell követelniük, hogy a bioüzemanyagok szállítási láncában részt vevő gazdasági szereplők kimutassák, hogy teljesítették a fenntarthatósági követelményeket¹¹. A gazdasági szereplők a tagállami ellenőrzési rendszerek követelményeinek teljesítésével vagy a Bizottság által elismert önkéntes rendszerek alkalmazásával igazolhatják, hogy az általuk szállított bioüzemanyag megfelel a fenntarthatósági követelményeknek¹².

11 A RED 18. cikkének (3) bekezdése.

12 A RED 18. cikkének (4) bekezdése.

12

Általában a tagállami rendszerek megkövetelik vagy elfogadják a fenntarthatóság bizonyítékaként a Bizottság által elismert önkéntes rendszerek alapján kiadott tanúsítványokat. Összességében az összes tagállami rendszer tartalmazza az elismert önkéntes rendszerek alkalmazását, és rendszerint több önkéntes rendszer működik minden tagállamban. Így az önkéntes rendszerek tanúsítják az Unió piacán forgalomba hozott fenntartható bioüzemanyagok többségét.

Az önkéntes rendszerek által a fenntartható bioüzemanyagokra kiadott, a Bizottság által elismert tanúsítás

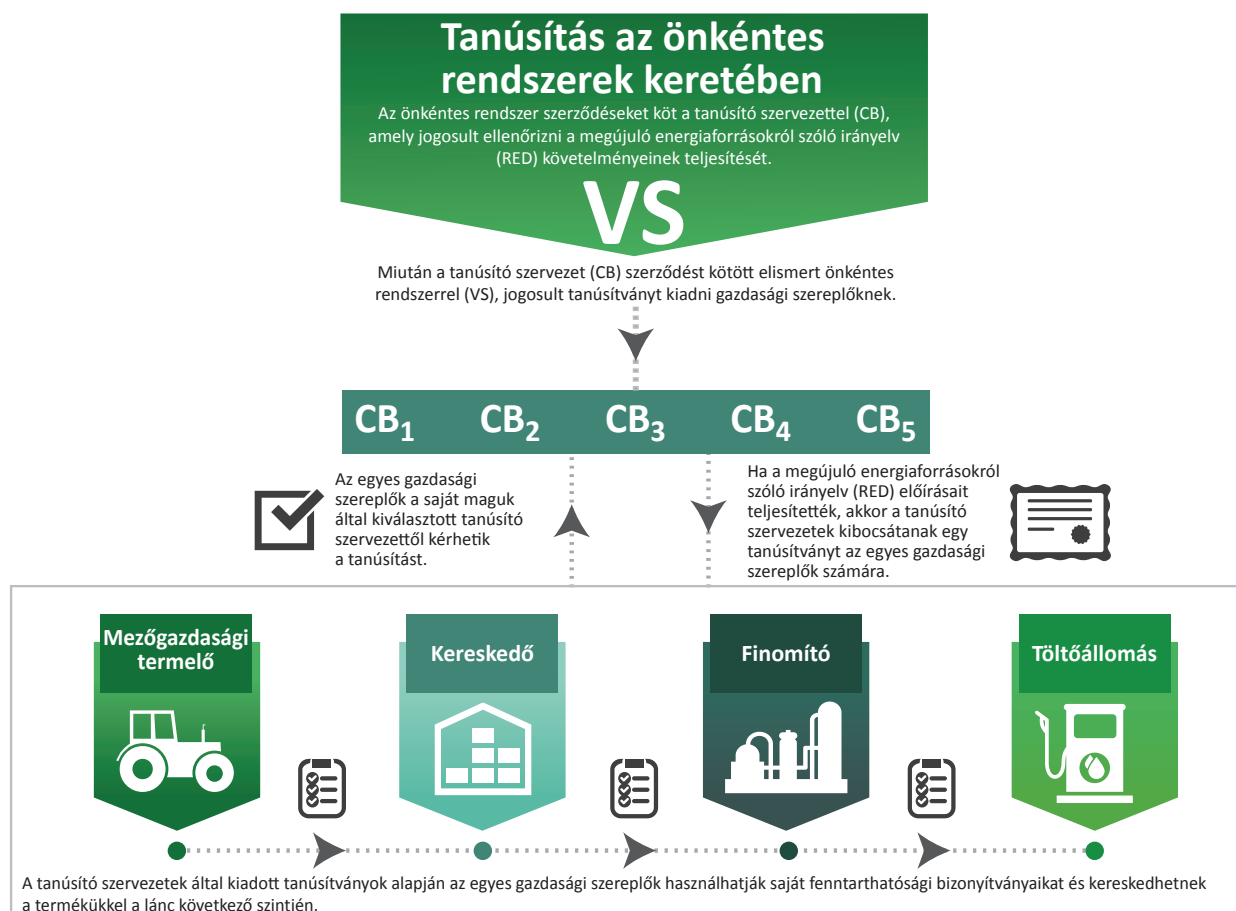
13

Az önkéntes rendszer a bioüzemanyagok fenntarthatóságának tanúsítási rendszerét jelenti. Az önkéntes rendszereket legtöbbször magántulajdonban lévő társaságok hozzák létre. Sok önkéntes rendszert gazdasági szereplők és más érdekelt felek csoportjai fejlesztettek ki („kerekasztalok” vagy konzorciumok). Léteznek továbbá bioüzemanyag-gyártók által kidolgozott önkéntes rendszerek is. Az önkéntes rendszerek alkalmazhatnak a RED kritériumainál szigorúbb kritériumokat, valamint további kritériumokat is, pl. társadalmi kritériumokat, a helyi körülményekhez adaptált kritériumokat, illetve a legjobb mezőgazdasági gyakorlatokat támogató kritériumokat. Ezenkívül figyelembe vehetnek további fenntarthatósági szempontokat, mint például a talaj, a víz és a levegő védelme.

14

A tanúsítás céljából ellenőrizni kell a teljes termelési láncot, az alapanyagot megtermelő mezőgazdasági termelőtől egészen a bioüzemanyag előállítójáig. Az ellenőrzések végrehajtása céljából az önkéntes rendszerek független ellenőröket vesznek igénybe (azaz „tanúsító szervezeteket”, amelyek lehetnek természetes vagy jogi személyek), ezek az adott rendszerrel kötött szerződés szerint tanúsítják az önkéntes rendszer nevében azt, hogy a gazdasági szereplő teljesíti a fenntarthatósági kritériumokat. A tanúsító szervezet ellenőrei ellenőrizhetik a dokumentumokat, valamint végezhetnek helyszíni ellenőrzéseket a mezőgazdasági termelőknél, az első biomassza-begyűjtő pontoknál, a raktárakban, az olajsajtoló üzemekben, a bioüzemanyag-üzemekben és a biomassza- vagy bioüzemanyag-kereskedőknél (lásd: **1. ábra**).

Tanúsítás az önkéntes rendszerek keretében



Megjegyzés: VS – önkéntes rendszer; CB – tanúsító szervezet.

Forrás: Európai Számvevőszék.

15

A biomasszát vagy bioüzemanyagokat előállító gazdasági szereplő megfizeti a tanúsítás költségeit a tanúsító szervezetnek, és a díjakat az önkéntes rendszernek, és megkapja az önkéntes rendszer emblémáját viselő tanúsítványt. A biomasszát termelő és azt bioüzemanyaggá átalakító láncban részt vevő minden gazdasági szereplő köteles tájékoztatni a biomasszát vagy bioüzemanyagokat vásárló személyeket az általa birtokolt tanúsítványról és az általa szállított termékek fenntarthatósági jellemzőiről.

16

Ha egy elismert önkéntes rendszer tanúsít egy gazdasági szereplőt, a tagállamok nem írhatnak elő további bizonyítékokat a fenntarthatósági kritériumoknak való megfelelés igazolására¹³. Ezért az elismert önkéntes rendszerek által kibocsátott tanúsítványok az Unió összes tagállamában érvényesek. Az elismert önkéntes rendszerek az Unióban termelt, és harmadik országokból importált biomasszát is tanúsíthatnak.

17

A Bizottság felelős az önkéntes rendszerek elismeréséért. A Bizottság hatályon kívül helyezheti az elismerési határozatot, amennyiben a rendszer nem hajtja végre az összes olyan elemet, amelyre a döntés épült. Az elismerési határozat öt évig érvényes. Az első elismerési határozatot 2011-ben bocsátották ki. 2015 decemberéig a Bizottság 19 önkéntes rendszert ismert el (lásd: **II. melléklet**)¹⁴.

13 A RED 18. cikkének (7) bekezdése.

14 Lásd: az egyes elismerési határozatok 2. cikkének (2) bekezdése.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

18

18

Figyelembe véve azt a kulcsfontosságú szerepet, amelyet az önkéntes rendszerek a bioüzemanyagok fenntarthatóságának tanúsításában betöltenek, alapvető fontosságú, hogy a Bizottság csak megbízható önkéntes rendszereket ismerjen el. Ezért az ellenőrzés a Bizottság által az önkéntes rendszerek elismerése során alkalmazott eljárásra összpontosított (azaz az elismerési értékelési keretre).

19

Mivel csak fenntartható bioüzemanyagokat lehet figyelembe venni az EU 10%-os közlekedési céljának elérése szempontjából, elengedhetetlen továbbá, hogy csak megbízható adatokat gyűjtsenek az egyes tagállamokban forgalomba hozott, tanúsított fenntartható bioüzemanyagok mennyiségéről. Az ellenőrzés ezért azt is vizsgálta, hogy a fenntartható bioüzemanyagok közlekedésben mérhető részarányáról a tagállamok által összegyűjtött és az Eurostathoz benyújtott adatok megbízhatóak voltak-e.

20

Az ellenőrzés fő kérdése a következő volt:

A Bizottság és a tagállamok megbízható tanúsítási rendszert állítottak fel a fenntartható bioüzemanyagok ellenőrzéséhez?

21

A fő ellenőrzési kérdés a következő részkérdésekre tagolódott:

- Az önkéntes rendszerek Bizottság általi elismerése garantálja a tanúsított üzemanyagok fenntarthatóságát?
- Gondoskodik a Bizottság arról, hogy az elismert önkéntes rendszerek rendeltetésszerűen működjenek?
- Megbízhatóak a bioüzemanyagoknak az összes közlekedési célú üzemanyagban való részarányára vonatkozó tagállami adatok?

22

Az ellenőrzésre 2015. május és november között került sor, és a Bizottság 2011 és 2015 közötti elismerési értékeléseire irányult. A Bizottságnál az ellenőrzés kiterjedt a Bizottságot az önkéntes rendszerek értékelésében támogató külső tanácsadó kiválasztása során alkalmazott pályázati eljárásokra, az önkéntes rendszerek értékelésére és elismerésére, valamint az önkéntes rendszerek ezt követő Bizottság általi felügyeletére.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

23

Ezenkívül felkerestünk négy tagállamot (Németország, Franciaország, Lengyelország és Egyesült Királyság). Azért ezeket a tagállamokat választottuk ki, mert ezekben állítják elő, illetve használják fel a legtöbb bioüzemanyagot. A felkeresett tagállamokban az ellenőrzés azokra a rendszerekre összpontosított, amelyeknek alkalmazásával összegyűjtik és ellenőrzik a fenntartható bioüzemanyagok használatára vonatkozó azon számadatokat, amelyeket a tagállamok szolgáltatnak az Eurostat statisztikáihoz.

24

Az önkéntes rendszerek és a kapcsolódó tanúsító szervezetek nem részesülnek uniós finanszírozásban, ezért az Európai Számvevőszék ellenőrzése rájuk nem terjed ki. Következésképpen nem vizsgálhattuk, hogy az elismert önkéntes rendszerek hatékonyan működnek-e, és hogy fenntarthatósági tanúsítványuk megbízható-e. A rendszerek működtetői ugyanakkor beleegyeztek abba, hogy betekinthessünk tevékenységeikbe és szervezetükbe a Számvevőszék ellenőreinek tájékoztató látogatásai során. Hasonló látogatásokat tettünk a bioüzemanyagok termelési láncának tanúsított gazdasági szereplőinél is.

A Bizottság elismerési értékelési keretei nem terjedtek ki a bioüzemanyagok előállításával kapcsolatos néhány fontos fenntarthatósági szempontra

25

Figyelembe véve, hogy a bioüzemanyagok nagy részét önkéntes rendszerek tanúsítják, és csak a Bizottság által elismert önkéntes rendszerek adhatnak ki érvényes fenntarthatósági tanúsítványokat, elengedhetetlen, hogy az elismerési határozatok az önkéntes rendszerek tanúsítási szabványainak és irányításának teljes és alapos értékelésére épüljenek. Ezenkívül annak érdekében, hogy az önkéntes rendszerek csak a valóban fenntartható bioüzemanyagokat tanúsítsák, az elismerési eljárásnak ki kell terjednie a bioüzemanyag-gyártás összes releváns fenntarthatósági szempontjának értékelésére.

26

Amint korábban már megjegyeztük, az önkéntes rendszerek bizottsági értékelését a Bizottság külső vállalkozóval végeztette el, a Bizottság által előzőleg elfogadott eljárások (az elismerési értékelési keret) alapján. A külső vállalkozó Bizottság általi kiválasztása szigorú kritériumokra épült, és általában véve megfelelt az Unió általános költségvetésére vonatkozó költségvetési rendelet vonatkozó rendelkezéseinek. Négy önkéntes rendszer tanácsadói értékelésének vizsgálata azt mutatja, hogy megfelelő módon alkalmazták a Bizottság által elfogadott értékelési keretet.

27

Azt is értékeltük, hogy az elismerési értékelési keret maradéktalanul lefedi-e a bioüzemanyag-gyártás fenntartható voltát. Megállapítottuk, hogy a keret csak a RED kötelező fenntarthatósági kritériumait értékeli, így az értékelés nem tér ki más, a bioüzemanyagok fenntarthatóságának biztosításához szükséges fontos szempontokra.

Nem volt biztosítva az uniós agrár-környezetvédelmi követelmények betartása

28

A RED fenntarthatósági kritériumként előírja¹⁵, hogy az Európai Unióban megtermelt alapanyagoknak teljesíteniük kell a KAP által meghatározott környezetvédelmi előírásokat, valamint mezőgazdasági és környezeti feltételeket¹⁶. Azt tapasztaltuk, hogy az elismerés megadása előtt a Bizottság nem győződött meg arról, hogy az önkéntes rendszerek ellenőrizték-e azt, hogy a bioüzemanyag-alapanyagok termelői (mezőgazdasági termelők) betartják-e ezeket a feltételeket és előírásokat. Megállapítottuk, hogy ennek eredményeként a vizsgált négy önkéntes rendszer közül háromnál a szabványok nem tették lehetővé ezen fenntarthatósági kritérium teljesítésének eredményes és átfogó ellenőrzését. Ezek az önkéntes rendszerek a tagállami hatóságok által a KAP keretében végzett ellenőrzésekre hagytakoztak, de ezeknek az ellenőrzéseknek az eredményeihez nem volt hozzáférésük (lásd: **2. háttérmagyarázat**).

15 A RED 17. cikkének (1) és (6) bekezdése.

16 Ezek a követelmények és feltételek a kölcsönös megfeleltetési kötelezettségekként ismert előírások részét képezik. Lásd: a jelentés **IV. melléklete**.

Ezen kötelezettségek teljesítésének ellenőrzésére szolgáló megfelelő és nem megfelelő gyakorlatok

A felkeresett önkéntes rendszerek közül csak egy határozott meg olyan szabványokat, amelyek megkövetelik ezen kötelezettségek teljesítésének teljes és átfogó ellenőrzését. A szabványok kifejezetten kitérnek arra, hogy ellenőrizni kell, hogy a mezőgazdasági termelők teljesítik-e a követelményeket. Az ellenőrzések végrehajtására vonatkozó előírás megköveteli a tanúsító szervezetektől annak ellenőrzését, hogy a gazdaságok teljesítik-e a RED fenntarthatósági követelményeit.

A három másik önkéntes rendszer esetében alapelveik vagy hiányos eljárásokat (ellenőrzőlistát) eredményeztek, amelyek nem fedték le a RED-ben szereplő összes uniós agrár-környezetvédelmi előírást, vagy lehetővé tették a teljesítés ellenőrzését pusztán a mezőgazdasági termelő saját nyilatkozata alapján, vagy a KAP ellenőrzési rendszerén belül végrehajtott, a kölcsönös megfeleltetések ellenőrzéséért felelős nemzeti hatóságok által végrehajtott ellenőrzésekre támaszkodtak, bár az önkéntes rendszerek nem férnek hozzá ezeknek az ellenőrzéseknek az eredményeihez a mezőgazdasági termelők tanúsítása során.

29

Érdemes megjegyezni, hogy éves jelentéseinkben módszeresen kiemeljük ezeknek az uniós környezetvédelmi előírásoknak a mezőgazdasági termelők általi megszegését (lásd: 28. bekezdés)¹⁷.

Nem kötelező fenntarthatósági kérdések

30

A RED megemlíti a bioüzemanyag-gyártás bizonyos fenntarthatósági szempontjait,¹⁸ de nem határozza meg ezeket kötelező követelményként. Például a RED nem ír elő kötelező kritériumokat annak biztosítására, hogy az Unió bioüzemanyag-termelése ne idézzen elő negatív társadalmi-gazdasági hatásokat. Ezért az ilyen negatív hatások lehetőségét nem értékeli az önkéntes rendszerek bizottsági elismerési eljárása során. Ugyanakkor a bioüzemanyagok előállítása veszélyeztetheti a helyi közösségeket és károkat okozhat a társadalom egészében. A megoldandó főbb problémák közé például az alábbiak tartoznak: földhasználati konfliktusok, kényszer- és gyermekmunka, rossz munkakörülmények, valamint az egészséget és a biztonságot fenyegető veszélyek¹⁹.

17 A Számvevőszék 2014-es éves jelentésének (HL C 373., 2015.11.10.) 7.22. és 7.33. bekezdése.

18 A 17. cikk (7) bekezdése.

19 Azonosították a bioüzemanyag-termeléssel kapcsolatos kockázatokat, például „A 2050. évi kritériumok áttekintése” a „2012. szeptemberi WWF-jelentés”-ben: http://assets.worldwildlife.org/publications/458/files/original/2050_criteria_final_low_res_online_viewing.pdf?1348517472.

31

Jóllehet az önkéntes rendszereket értékelő tanácsadó 2012 júniusában átadott a Bizottságnak egy módszert annak értékelésére, hogy az önkéntes rendszer megoldja-e a nem kötelező fenntarthatósági kérdéseket, a Bizottság mindaddig nem alkalmazta ezt a módszert. Ennek eredményeként az önkéntes rendszereket nem kötelezték arra, hogy az elismerés céljából benyújtott szabványokba nem kötelező fenntarthatósági kérdéseket vegyenek fel. Ennek ellenére azt tapasztaltuk, hogy a négy megvizsgált önkéntes rendszer közül egy hozott létre olyan tanúsítási eljárásokat, amelyek tartalmazták a társadalmi-gazdasági hatások ellenőrzését (lásd: **3. háttérmagyarázat**).

3. háttérmagyarázat

A társadalmi fenntarthatósági szempontok ellenőrzésére szolgáló jó gyakorlat

A biomassza fenntartható, környezeti és társadalmi szempontból kedvező hatású előállításának érdekében, az önkéntes rendszernek ez a fenntartható termelésre vonatkozó szabványa nemcsak az ökológiai károk megelőzésére, hanem az alkalmazottak megfelelő munkakörülményeinek és egészségük védelmének biztosítására is szolgál a gazdaságokban. Ide tartozik a talaj, a víz és a levegő védelme, a biztonságos munkakörülmények (oktatás és képzés, védőruházat használata, valamint balesetek esetén a megfelelő és időben érkező segítség útján), az emberi jogok, a munkavállalói jogok és a földdel kapcsolatos jogok tiszteletben tartása. Alapelvei szerint a biomassza-termelésnek elő kell mozdítania a felelős munkafeltételeket, valamint a dolgozók egészségét, biztonságát és jólétét, továbbá felelősségteljes közösségi kapcsolatokra kell épülnie.

32

A RED előírja, hogy a Bizottság két évente tegyen jelentést az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak arról, hogy milyen hatással van a bioüzemanyag iránti fokozott kereslet a társadalmi fenntarthatóságra az Unióban és harmadik országokban, milyen hatással van a bioüzemanyagokra vonatkozó uniós politika az elérhető árú élelmiszereknek – különösen a fejlődő országok lakossága számára történő – rendelkezésre állására, továbbá a szélesebb értelemben vett fejlesztési kérdésekről. A Bizottság jelentéseinek foglalkozniuk kell továbbá a földhasználati jogok tiszteletben tartásával, valamint a talaj, a víz és a levegő védelme érdekében megtett nemzeti intézkedésekkel²⁰. Megjegyezzük, hogy jóllehet ez a jelentési kötelezettség nem ellensúlyozhatja ezen fenntarthatósági szempontok szisztematikus tanúsításának hiányát, mégis lehetővé teszi ezen kérdések jelentőségének szükséges áttekintését.

33

A Bizottság eddig két jelentést²¹ nyújtott be. Véleményünk szerint ezek a jelentések csak korlátozottan használhatók, mivel csak korlátozott információkat és homályos következtetéseket tartalmaznak, amint ez a **4. háttérmagyarázatban** látható. Ezek a jelentések nem közölnek elegendő adatot a bioüzemanyagok iránti kereslet által a társadalmi fenntarthatóságra gyakorolt hatás értékeléséhez, és ahhoz, hogy szükség esetén korrekciós intézkedéseket javasoljanak.

20 A 17. cikk (7) bekezdésének második albekezdése.

21 COM(2013) 175 final, az SWD(2013) 102 final kísérő dokumentummal, és COM(2015) 293 final, az SWD(2015) 117 final kísérő dokumentummal. Megvizsgáltuk mind a COM, mind az SWD dokumentumokat.

Példák a Bizottság jelentéseiben a bioüzemanyag-gyártás társadalmi hatásaival kapcsolatos elégtelen információkra

A Bizottság 2013-as jelentése nem foglalkozik „a fejlődő országok szélesebb értelemben vett fejlesztési kérdéseivel”²² (például a vidék- és szociális fejlesztéssel, ilyen például a helyi fellendülés, a szociális jólét és az energiához való hozzáférés, a kapacitásépítés és a technológiaátadás). A háttérjelentésben szereplő, a munkakörülményekről szóló értékelés²³ pusztán arra épül, hogy ratifikálták-e a nemzetközi egyezményeket azok az országok, amelyek bioüzemanyagokat exportálnak az Unióba.

A munkakörülményekkel kapcsolatos kérdéseket nem értékelték ki ezekben a jelentésekben a javadalmozás, az egészségvédelem (ide számítva a vegyi anyagoknak való kitettséget is), a szerződéses kötelezettségvállalások, illetve a nemekre jellemző hatások tekintetében.

A Bizottság 2015-ös jelentése egyáltalán nem foglalkozik a fejlődő országok szélesebb értelemben vett fejlesztési kérdéseivel. Ennek háttérjelentése azt a homályos következtetést tartalmazza, hogy „a fejlődő országok szélesebb értelemben vett fejlesztési kérdéseire pozitív vagy negatív hatást gyakorolhat a bioüzemanyag-gyártás”²⁴.

22 A RED ugyan előírja a „fejlődő országok szélesebb értelemben vett fejlesztési kérdéseiről” való jelentéstételt, viszont nem határozza meg, melyek ezek a kérdések.

23 Ecofys et al: „A megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos előrehaladás és a bioüzemanyagok fenntarthatósága”, 2012.

24 Ecofys et al: „A megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos előrehaladás és a bioüzemanyagok fenntarthatósága”, 2014, 173. oldal.

Nem vették figyelembe a közvetett földhasználat-változások hatásait

34

A biomassza-termelés általában szántóföldeken folyik, amelyeket korábban élelmiszer- vagy takarmánytermelési célú mezőgazdasági termelésre használtak. Mivel ilyen jellegű mezőgazdasági termelésre továbbra is szükség van, a biomassza-termelés részben áthelyeződik olyan földekre, amelyek korábban nem szántóföldek, hanem például gyepterületek vagy erdők voltak. Ezt a folyamatot közvetett földhasználat-változásnak nevezzük, amely azzal a kockázattal jár, hogy semlegesíti az üvegházhatású gázok kibocsátásának a bioüzemanyagok fokozott használatával elért csökkentését, ugyanis a gyepterületek és az erdők nagyon sok szén-dioxidot vesznek fel. Ha az ilyen területeket szántóföldekké alakítják, a légkör CO₂-szintje megemelkedhet, mivel az átalakítás az üvegházhatású gázok jelentős további kibocsátásához vezethet.

35

A közvetett földhasználat-változások hatásai felmérésének fontosságára rámutatott a RED időközi értékelése²⁵, amely megállapította, hogy „a bioüzemanyag használata csökkentheti az ÜHG-kibocsátást, de a kibocsátás csökkenésének mértéke jelentős mértékben függ a felhasznált típustól és alapanyagoktól, valamint attól, hogy figyelembe veszik-e a közvetett földhasználat-változás bizonytalan hatásait. Ha a közvetett földhasználat-változást figyelembe veszik, akkor egyes bioüzemanyagok, például azok, amelyeket hulladékból és maradványokból vagy cukornádból állítanak elő, nagyobb kibocsátás-csökkentést eredményeznek, míg más bioüzemanyagok, amelyeket növényekből állítanak elő, bizonyos esetekben még az ÜHG-kibocsátás nettó növekedését is előidézhetik.

36

A RED azonban nem írja elő a biomassza- és bioüzemanyag-szállítók számára, hogy vegyék figyelembe a közvetett földhasználat-változásokból eredő üvegházhatásúgáz-kibocsátást az üvegházhatású gázok kibocsátása csökkentésének kiszámításakor²⁶. Ennek következtében az önkéntes rendszerek értékelési és elismerési eljárása nem tartalmazza a közvetett földhasználat-változásoknak a bioüzemanyagok fenntarthatóságára gyakorolt hatásait.

37

A közvetett földhasználat-változás által az üvegházhatásúgáz-kibocsátásra gyakorolt hatások felmérésének e technikai nehézségei köztudottak (ezt alapvetően a közvetett földhasználat-változásokból – amelyre bárhol a világon sor kerülhet, és nem feltétlenül azokon a területeken, ahol biomasszát vagy bioüzemanyagokat állítanak elő – fakadó kibocsátás kiszámítási módjának hiánya okozza). A módosított RED²⁷ oly módon foglalkozik a problémával, hogy 7%-ban maximalizálja az élelmiszernövényekből előállított bioüzemanyagoknak azt a részarányát, amelyet a 2020-as célban figyelembe lehet venni, és további beszámolási kötelezettségeket vezet be a tagállamokra és a Bizottságra nézve²⁸. Az ellenőrzés időpontjában nem állt rendelkezésre információ azokról a forrásokról, amelyeket a Bizottság felhasználhat az ILUC-jelentés elkészítéséhez.

A bioüzemanyagok előállításához felhasznált hulladékok vagy maradékanyagok eredetének hiányos ellenőrzése

38

A hulladékból és maradékanyagokból előállított bioüzemanyagok, például a használt étolajból előállított biodízel a környezetre nézve előnyösebbnek tekinthetők, mivel ezek nem versenyeznek az élelmiszer-termeléssel a mezőgazdasági terület használatáért.

25 CE Delft: „A megújuló energiáról szóló irányelv időközi értékelése. A REFIT-program keretében elkészített tanulmány”, Delft, 2015. április (www.cedelft.eu).

26 Mindazonáltal a RED módosításáról szóló (EU) 2015/1513 irányelv 3. cikke előírja a Bizottság számára, hogy 2016. december 31-ig nyújtson be jelentést a Parlamenthez és a Tanácshoz, amely többek között tartalmazza „a bioüzemanyagok... előállítása tekintetében a földhasználat közvetett megváltozásából eredő üvegházhatásúgáz-kibocsátással kapcsolatos legmegbízhatóbb tudományos eredmények” áttekintését.

27 Az (EU) 2015/1513 irányelv.

28 A módosított RED VIII. melléklete előzetesen becsült ILUC-kibocsátásokat határoz meg, amelyeket a tagállamoknak és a Bizottságnak beszámolási célokból figyelembe kell vennie.

39

Az a lehetőség, hogy a hulladékból és a maradékanyagokból előállított bioüzemanyagokat kétszeresen lehet beszámítani, ahhoz a helyzethez vezetett, hogy a használt étolajból előállított biodízel (lásd: 9. bekezdés) „gyakran magasabb áron értékesítik, mint a növényi olajból készített biodízel”²⁹. Ez azzal a kockázattal jár, hogy a szűz olajokat beszenyezik, hogy használt étolajként adhassák el. Ezt a kockázatot ismerte fel a közelmúltban egy tanulmány³⁰, amely megismétli a gazdasági szereplők és más érintettek azzal kapcsolatos aggályait, „hogyan szűz növényi olajokat használt étolajként adnak el”.

40

Ezért alapvetően fontos, hogy az elismerési eljárás részeként a Bizottság értékelje az önkéntes rendszerek azon eljárásait, melyek azt hivatottak ellenőrizni, hogy a hulladékból előállított bioüzemanyagok forrása valóban hulladék-e. Megállapításaink szerint azonban erre nem került sor, mivel a Bizottság nem értékelte azt, hogy az önkéntes rendszerek valóban ellenőrzik-e a bioüzemanyagok előállításához használt hulladék eredetét.

41

2014 októberében a Bizottság elismerte, hogy az önkéntes rendszerek nem szolgálnak elegendő bizonyítékkal a hulladék eredetéről (pl. éttermek, a használt étolaj esetében), és minden elismert rendszer számára küldött egy útmutatót. Ebben azt javasolta, hogy dolgozzanak ki speciális ellenőrzési eljárásokat a hulladék és a maradékanyagok eredetére nézve, „vagyis arra a gazdasági szereplőre nézve, amelynél a hulladék vagy a maradékanyag keletkezik”. Az útmutató rámutatott arra, hogy a hulladékok és a maradékanyagok kapcsán fennáll „a csalás valós kockázata” a gazdasági ösztönzők miatt (pl. ha „a hulladéknak vagy maradékanyagának minősített alapanyagért kapható ár nagyobb, mint a szűz termék ára”³¹).

42

Ez azt jelenti, hogy 2011, az első önkéntes rendszerek elismerése óta legalább 2014-ig a felhasznált hulladék eredetének megfelelő ellenőrzése nélkül tanúsították azokat a bioüzemanyagokat, amelyeket a tanúsítás szerint hulladékból állítottak elő, és ilyen módon kétszeresen számították be a tagállami célkitűzésekbe. Mivel az ellenőrzések során hiányosságokat észleltünk az önkéntes rendszerek felügyeletében (lásd: 50–56. bekezdés) és az útmutatókban meghatározott követelmények betartásában (lásd: 57. és 58. bekezdés), nem vonhatjuk le azt a következtetést, hogy az ellenőrzés ténylegesen javult.

29 Bizottsági útmutató a hulladékból és maradványok feldolgozásából előállított bioüzemanyagok visszakövetési rendszerének ellenőrzéséről, 2014.10.10., 2. oldal, 5. bekezdés.

30 Ecofys: „Az UCO-piacon tapasztalható trendek”, 2013, 2. o.

31 2014.10.10-i útmutató, 2. oldal.

A nagy biodiverzitású gyepterületeket egészen a közelmúltig nem óvták következetesen

43

A RED-ben meghatározott egyik fenntarthatósági kritérium³² a „nagy biodiverzitású gyepterületek” védelmére vonatkozik (beleértve a veszélyeztetett vagy sebezhető fajokat is, amelyek ezeken a területeken élnek)³³. Ennek betartatása érdekében a Bizottságnak meg kellett határoznia³⁴ „a nagy biodiverzitású gyepterületté minősítéshez használandó kritériumokat és földrajzi térségeket”. Ezt a definíciót a Bizottság alkotta 2014-ben³⁵ és 2015. október 1-jétől alkalmazza, noha a RED-et a tagállamoknak 2010. december 5-ig kellett hatályba léptetniük.

44

A nagy biodiverzitású gyepterületek késői definíciója ellenére egyes önkéntes rendszerek már tanúsítási tevékenységeik kezdetétől fogva kimondatlanul is gondoskodtak ennek a kritériumnak a teljesítéséről azáltal, hogy megtiltották a gyepterületek átalakítását. Például a vizsgált négy önkéntes rendszer közül három kikötötte, hogy „a nagy biodiverzitású gyepterületek definícióinak, kritériumainak és földrajzi térségeinek Bizottság általi meghatározásáig a gyepterületek mindennemű átalakítása 2008 januárját követően tilos”. Más rendszerek kihagyták az elismertetési eljárásból a „nagy biodiverzitású gyepterületek” szempontját, ami azt jelenti, hogy azok a fenntarthatósági tanúsítványok, amelyeket ezek a rendszerek 2015. október 1. előtt kiadtak, nem tartalmazzák annak igazolását, hogy az alapanyagot ilyen területekről szerezték-e be. Ennek következtében a Bizottság kiadott egy „részleges elismerést”, amely kifejezetten kizárja ezt a fenntarthatósági kritériumot.

45

A 19 elismert önkéntes rendszer közül mindeddig három szerezett részleges elismerést e feltételek alapján. Ezért ezek a rendszerek annak ellenőrzése nélkül tanúsították a bioüzemanyagok fenntarthatóságát, hogy azok alapanyagait esetleg nagy biodiverzitású gyepterületek átalakítása után állították-e elő. Az ezen rendszerek által a fenntarthatósági szempontot illetően adott elégtelen biztosítékok ellenére azt tapasztaltuk, hogy tanúsítványaikat ténylegesen úgy tekintették, mint amelyek a RED összes fenntarthatósági kritériumát lefedik. Ez azt jelenti például, hogy az ezen rendszerek által tanúsított bioüzemanyagokat figyelembe vették a 2020-ig elérendő 10%-os közlekedési cél előrehaladási szintjének megállapítása során.

32 A 17. cikk (3) bekezdésének c) pontja.

33 A nagy biodiverzitású gyepterületek a különböző éghajlati övezetekben eltérőek, többek között ide sorolhatók a hangafüves területek, a legelők, a rétek, a szavannák, a sztyeppek, a cserjések, a tundrák és a prérók: a benzin és a dízelüzemanyagok minőségéről szóló 98/70/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 7b. cikke (3) bekezdésének c) pontja, valamint a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló 2009/28/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 17. cikke (3) bekezdésének c) pontja céljára a nagy biodiverzitású gyepterületek kritériumainak és földrajzi térségeinek meghatározásáról szóló, 2014. december 8-i 1307/2014/EU bizottsági rendelet (HL L 351., 2014.12.9., 3. o.) (3) preambulumbekzdése.

34 A RED 17. cikke (3) bekezdésének második albekezdése, a 2015. szeptemberéig alkalmazandó változatban.

35 Az 1307/2014/EU rendelet.

Nem kapott kellő figyelmet az átláthatóság és az irányítás

46

A fenti fenntarthatósági kérdésektől eltekintve a Bizottság értékelése és elismerése nem terjedt ki az önkéntes rendszerek irányítására (a vezetőség és a személyzet képesítéseire). Az önkéntes rendszer irányítása és személyzetének műszaki képességei jelentős hatást gyakorolnak szabványaik szilárdságára és azok végrehajtására. Az átlátható irányítás, amely gondoskodik az érintettek megfelelő képviselétéről, valamint a vezetők és a személyzet megbízható ismeretei növelik a szabványok helyi szintű, megfelelő végrehajtásának valószínűségét, és csökkentik annak kockázatát, hogy előnyben részesítik a bioüzemanyaggal foglalkozó egyes gazdasági szereplők egyéni érdekeit. Ha az önkéntes rendszer irányítása csak kevés gazdasági szereplő képviselőjének kezében van, akkor ez megnöveli az összeférhetetlenség kockázatát, és következésképpen érvénytelenné teheti a rendszer szabványainak való megfelelés ellenőrzését. Hasonló módon, ha az önkéntes rendszer vezetőinek és személyzetének műszaki képességei gyengék, ez megnöveli annak kockázatát, hogy a tanúsító szervezet által elvégzett minőség-ellenőrzés nem biztosítja azt, hogy a gazdasági szereplők ténylegesen megfeleljenek a rendszer szabványainak.

47

A nyilvánosan elérhető információk alapján megvizsgáltuk a 19 elismert önkéntes rendszer átláthatóságát és irányítását (lásd: **II.** és **III. melléklet**). Öt rendszertípust azonosítottunk: közös érdekeltségű személyek vagy társaságok szövetségeként létrehozott önkéntes rendszerek, szervezetek vagy szövetségek konzorciumaként létrehozott önkéntes rendszerek, közintézmények által létrehozott önkéntes rendszerek, magántársaságok által létrehozott önkéntes rendszerek, valamint egy üvegházhatásúgáz-kibocsátási számítási eszköz, amelyet egy kutatóintézet kezel, és kizárólag az ÜHG-kibocsátás csökkentésének mérési rendszereként ismerték el.

48

A **II. mellékletben** bemutatott elemzésünk megerősíti, hogy egészében véve az irányítás átláthatósága nagyobb a „nyitott” tagságú önkéntes rendszerek és a közintézmények által létrehozott önkéntes rendszerek esetében, mint a társasági vagy konzorciumi formában működő rendszerek esetében, amelyek általában kevesebb információt közölnek. Az egyik önkéntes rendszernek még csak weboldala sincsen. A nyilvánosan elérhető információk azt sugallják, hogy a társaság-alapú rendszerek esetében nem hoztak létre konkrét irányító testületeket vagy eljárásokat, és hogy az önkéntes rendszereket a társaságok vezetése és személyzete működteti. Véleményünk szerint ezeknél az irányítási megoldásoknál az összeférhetetlenség kockázata nagyobb.

49

Egyes önkéntes rendszerek irányító testületei több különféle érdekelt csoportból állnak, például gyártók, kereskedők, környezetvédők, kutatók stb. Ez jó gyakorlat, mivel a különféle érdekeltségű csoportok képviselője kiegyensúlyozottabb döntéshozatali eljárást, emellett a rendszer szabványainak átfogóbb kidolgozását és azok végrehajtásának szélesebb körű felügyeletét biztosítja.

Hiányzott az önkéntes rendszerek felügyelete

Nem volt megfelelő felügyelet az önkéntes rendszerek működése felett...

50

Az önkéntes rendszereket tanúsítási szabványaik és az elismerés után követett eljárások dokumentációjának áttekintése alapján ismerik el. Ezért úgy látjuk, hogy az önkéntes rendszerek működésének felügyelete elengedhetetlen annak biztosításához, hogy a fenntarthatósági tanúsítványokat az elismertetéshez benyújtott szabványok szerint bocsássák ki.

51

A RED nem követeli meg a Bizottságtól, hogy felügyeletet gyakoroljon az önkéntes rendszerek fölött. Azt tapasztaltuk, hogy a Bizottság az elismerést követően nem felügyelte az önkéntes rendszereket (lásd: 57. bekezdés). A Bizottság szerint egyetlen felügyeleti eszköz áll a rendelkezésükre: a rendszer elismerésének visszavonása, ha bizonyítékai vannak arra nézve, hogy a rendszer súlyosan megsértette a tanúsítási szabályokat és előírásokat. Ám mivel a Bizottság nem felügyeli az önkéntes rendszerek működési módját, nagyon valószínűtlen, hogy képes erre nézve elégséges információt szerezni.

52

A tanúsító szervezeteknél végzett munkát megvizsgálva valójában azt tapasztaltuk, hogy azokat a szabványokat, amelyeket az önkéntes rendszerek bemutatnak az elismertetésük alapjaként, a gyakorlatban nem mindig alkalmazták, ami azt mutatja, hogy szükség van arra, hogy a Bizottság tevékenyen felügyelje az önkéntes rendszerek működését.

53

Például az egyik meglátogatott önkéntes rendszer szabványai megkövetelik, hogy a tanúsító szervezet ellenőrizzen egy bizonyos számú biomassza-termelőt, és győződjön meg arról, hogy a fenntarthatónak minősített biomassza ismert és fenntartható forrásból származik, és igazolni lehet a RED fenntarthatósági kritériumainak való megfelelést. Az önkéntes rendszer utasításai szerint az ellenőrzések elvégezhetőek a dokumentumok ellenőrzésével, illetve helyszíni ellenőrzésekkel, a körülményektől, a helyzettől és a kockázat szintjétől függően. Azt tapasztaltuk ugyanakkor, hogy a gyakorlatban a tanúsító szervezet ellenőrei nem végeztek helyszíni ellenőrzéseket a mezőgazdasági termelőknél, jóllehet a rendszer szabványai bizonyos körülmények között előírták azt.

54

Egy másik példa a vizes élőhelyek és a tőzegmocsarak védelmének követelményére vonatkozik. A RED szerint³⁶ fenntartható bioüzemanyagok nem termelhetők ilyen, nagy mennyiségű szénkiszlással rendelkező területekből átalakított területeken. Az önkéntes rendszereknek pontos útmutatásokat kell meghatározniuk ezzel a kérdéssel kapcsolatban, és gondoskodniuk kell egy átfogó, a független ellenőrök által használandó megfelelés-ellenőrzési rendszerről. Franciaországban az ellenőrzésünk feltárta, hogy annak ellenére, hogy a meglátogatott önkéntes rendszer átfogó szabványokat dolgozott ki az ilyen védett területek átalakításával kapcsolatban, a tanúsító szervezetek csak nagyon nehezen tudták ellenőrizni az ezeknek a szabványoknak való megfelelést. Amint ezt a francia nemzeti hatóságok is megerősítették, ez annak tulajdonítható, hogy Franciaországban nem térképezték fel pontosan a vizes élőhelyeket és a tőzegmocsarakat. A nemzeti feltérképezési adatbázis még kidolgozás alatt áll, és nem garantálja a vizes élőhelyekkel és a tőzegmocsarakkal kapcsolatos adatok pontosságát, frissítését, integritását és teljességét. Ezért az önkéntes rendszerek által felállított, a vizes élőhelyekkel és a tőzegmocsarakkal kapcsolatos ellenőrzési rendszer a gyakorlatban nem használható. A Bizottság által megbízott vállalkozó által végzett dokumentumalapú elismerési értékelés nem azonosította ezt a konkrét problémát.

55

Továbbá nincs konkrét panaszkezelési rendszer, amely tájékoztatná a Bizottságot az önkéntes rendszer szabályainak bejelentett megsértéseiről, a Bizottság pedig nem ellenőrzi azt, hogy a közvetlenül az önkéntes rendszerekhez intézett vagy máshol nyilvánosságra hozott panaszokkal megfelelően foglalkoznak-e. A Bizottság arra hagyatkozik, hogy az érintettek tudják azt, hogy létezik egy általános internetes panaszkezelési rendszer az uniós jogszabályok megsértése esetére. Am ennek a rendszernek a weboldala kifejti, hogy „az Európai Bizottság csak azokkal a panaszokkal foglalkozhat, amelyek uniós tagállamban működő hatóságok uniós jogot sértő magatartásával, tevékenységével kapcsolatosak”, és ez az önkéntes rendszerekre nem vonatkozik.

56

Azt tapasztaltuk, hogy egyes tagállamok speciális követelményeket támasztanak az önkéntes rendszerekkel és a tanúsító szervezetekkel szemben (lásd: **5. háttér-magyarázat**). Jóllehet ez annak a felügyeletnek a nemzeti szintű kompenzálására irányuló kísérletnek is tekinthető, amelyről az Unió szintjén nem gondoskodnak, úgy véljük, hogy ez veszélyezteti a fenntartható bioüzemanyagok uniós szintű harmonizálását. Ennek oka, hogy bizonyos tagállamokban a bizottsági elismerésnek a gyakorlatban nincs semmi értéke, ha az önkéntes szervezet nem teljesíti a tagállam által előírt bizonyos speciális feltételeket. Az önkéntes rendszerek uniós szinten harmonizált felügyeletének hiánya megnöveli a diszkriminatív ellenőrzési gyakorlatok kockázatát a tagállamokban.

5. háttérmagyarázat

Példák a bizottsági elismerés hatásait korlátozó nemzeti előírásokra

A németországi székhellyel rendelkező tanúsító szervezeteknek az önkéntes rendszerekkel kötött szerződésükben kikötött tanúsítási tevékenységek végrehajtásához meg kell szerezniük a német közigazgatás elismerését és alá kell vetniük magukat bizonyos ellenőrzéseknek az önkéntes rendszer által már elvégzett ellenőrzéseken kívül is. A közhatóság például jogosult arra, hogy jelen legyen a tanúsító testület által elvégzett minden ellenőrzésen, amelyet „megfigyelő helyszíni szemlének” neveznek, és ha az ellenőrzésre Németországon kívül kerül sor, akkor a tanúsító szervezetnek kell állnia a helyszíni szemle végrehajtásával megbízott tisztviselők utazási költségeit. Lengyelországban a tanúsítási tevékenységek végrehajtásához az önkéntes rendszernek és a nevében fellépő tanúsító szervezetnek egyaránt irodát kell nyitnia az országban.

...és nem sikerült elérni, hogy elvégezzék az eljárásaik szükséges továbbfejlesztését

57

Jóllehet az önkéntes rendszerek közvetlen felügyelete jelenti a legeredményesebb módszert működési hiányosságai azonosítására és korrigálására, a legjobb gyakorlatok útmutatókon keresztül történő terjesztése szintén hozzájárulhat a rendszerek eredményességének javításához. A Bizottság eddig három – jogilag nem kötelező erejű – útmutatót bocsátott ki az elismert önkéntes rendszerek számára, a bioüzemanyagok gyártásához felhasznált hulladék vagy maradványanyagok eredete ellenőrzésének javítása céljából, lehetővé téve ezzel a nagy biodiverzitású gyepterületek azonosítását és a rendszerek átláthatóságának növelését³⁷.

37 „A hulladék és maradványanyagok feldolgozásával készített bioüzemanyagok visszakövetési rendszerének ellenőrzése” (2014.10.10.); „A nagy biodiverzitású gyepterülettel minősítéshez használandó, a közelmúltban elfogadott kritériumok és földrajzi térségek végrehajtása” (2015.01.29.); „A Bizottság weboldalának frissítése, értesítések és átláthatósági intézkedések” (2015.03.12.) című bizottsági útmutatók.

58

Azt tapasztaltuk, hogy az útmutatókban tárgyalt kérdések fontossága ellenére a Bizottság nem sürgette az útmutatókban szereplő követelmények végrehajtását, például azért, hogy határidőket állapított volna meg az önkéntes rendszerek számára az előírt fejlesztések végrehajtásához. Például a 2015. március 12-én kiadott, az átláthatósági intézkedésekkel foglalkozó útmutatóban azt kérték az önkéntes rendszerektől, hogy adjanak egy a weboldalukra mutató hivatkozást, és hozzanak nyilvánosságra további releváns információkat (részletesen lásd: **III. melléklet**). Áttekintettük az önkéntes rendszerek weboldalait és azt tapasztaltuk, hogy csaknem egy évvel az útmutató kiadása után távolról sem teljesítették a követelményeket: továbbra is sok hiányosság állt fenn, például az információkat vagy nem is tették közzé, vagy pedig homályosak vagy hiányosak voltak.

59

A jogalkotó számára az átláthatóság kiemelkedő jelentőségű kérdés, mivel a RED 24. cikke előírja a Bizottság számára egy online nyilvános átláthatósági platform létrehozását „az átláthatóság fokozása, valamint a tagállamok közötti együttműködés megkönnyítése és elősegítése érdekében”. Ugyanezen rendelkezés szerint „ezt a platformot az olyan megfelelő információk nyilvánosságra hozatalára is lehet használni, amelyekről a Bizottság vagy egy tagállam úgy véli, hogy ezen irányelv és az irányelv céljainak elérése tekintetében kulcsfontosságúak”.

60

A Bizottság úgy tekinti, hogy a Bizottság Energiaügyi Főigazgatóságának erre a célra szánt – a tagállamoktól kapott, jogszabályokban meghatározott összes szükséges információkat és más hasznos információkat tartalmazó – webhelye³⁸ alkotja az átláthatósági platformot. Jelenlegi formájában a kizárólag a Bizottság által kezelt átláthatósági platform nem felel meg maradéktalanul „a tagállamok közötti együttműködés megkönnyítése és elősegítése” RED-követelménynek. Ezt megerősítették azok az érintettek, akikkel találkoztunk (nemzeti hatóságok, önkéntes rendszerek), amelyek határozottan támogatták a nagyobb átláthatóságot és információmegosztást.

61

A **6. háttérmagyarázat** azt mutatja, hogy a megerősített információcseré iránti igény nem korlátozódik a Bizottságra és a tagállamokra, hanem az önkéntes rendszerekre is vonatkozik.

38 <https://ec.europa.eu/energy/en/renewable-energy-transparency-platform>

Példa az elégtelen információmegosztás által előidézett lehetséges szabálysértésre

Jelenleg előfordulhat az, hogy ha egy adott tanúsító szervezet megtagadja a tanúsítást egy gazdasági szereplőtől, akkor ez a szereplő kiválaszt egy másik tanúsító szervezetet, hogy az első tanúsító szervezet által előírt fejlesztések végrehajtása nélkül megszerezze a tanúsítványt.

Jóllehet az új tanúsító szervezet köteles bekérni az utolsó tanúsítási jelentést és a gazdasági szereplő köteles azt benyújtani, nem lehet garantálni azt, hogy ez valóban meg is történik.

Egyes önkéntes rendszerekben az információk átláthatók és az egyik tanúsító szervezet által kiadott ellenőrzési jelentések hozzáférhetőek az adott rendszer alatt működő többi tanúsító szervezet számára. Ám ha két tanúsító szervezet különböző önkéntes rendszerek alá tartozik, az új tanúsító szervezetnek csak akkor áll módjában a tanúsítás megtagadásához vezető jelentést megtekinteni, ha a gazdasági szereplő azt hajlandó átadni.

A fenntarthatóként tanúsított bioüzemanyagokra vonatkozó statisztikák valószínűleg túl optimisták...

62

A közlekedésben felhasznált energia legnagyobb része üzemanyagból származik. A bioüzemanyagok jelentős hozzájárulása nélkül nem lehet elérni azt a célt, hogy a közlekedésben 2020-ra a megújuló energia aránya 10% legyen. Mivel csak a fenntarthatósági kritériumoknak megfelelő bioüzemanyagokat szabad figyelembe venni a közlekedésben felhasznált megújuló energia 10%-os részarányában, a fenntartható bioüzemanyagok használatára vonatkozó adatoknak feltétlenül megbízhatóaknak kell lenniük. Az Eurostat speciális táblázatokban („RÉSZARÁNY” táblázatok) tesz közzé ilyen adatokat a megújuló energiának a közlekedési célú energiafogyasztáson és más, a RED által lefedett gazdasági ágazatokon belüli részarányáról.

63

A tagállamok kötelesek gondoskodni arról, hogy a bejelentett mennyiségeket érvényes tanúsítványokkal támasszák alá, és ezért ezeket az adatokat úgy lehessen kezelni, mint amelyek megfelelnek a bioüzemanyagokra vonatkozó fenntarthatósági kritériumoknak.

64

Amikor az Eurostat megkapja a tagállamok által küldött adatokat, elvégzi az adatok általános konzisztenciájának ellenőrzését³⁹, és a lehető legnagyobb mértékben ellenőrzi, hogy a közölt adatok megfelelnek-e a harmonizált módszertannak. Az Eurostat által talált problémák általában adatbevitellel (gépelési hibák) és adathiányral kapcsolatosak. Ha az Eurostat a nemzeti hatóságokkal való kapcsolat felvétele után is hibákat talál a közölt adatokban, akkor tájékoztatja a Bizottság Energiaügyi Főigazgatóságát, amely felelősséggel tartozik annak felügyeletéért, hogy a tagállamok végrehajtották-e a megújuló energiaforrásokról szóló irányelvet, és amely a Bizottság további lépések megtételére jogosult Főigazgatósága.

... mert azok olyan bioüzemanyagokat is tartalmaznak, amelyek fenntartható voltát nem ellenőrizték

65

A bioüzemanyagokra vonatkozóan Lengyelországban csak 2015. január 1-je óta írja elő a törvény a RED fenntarthatósági kritériumainak való megfelelést és a megfelelés ellenőrzését. Ez azt jelenti, hogy a 2011–2014-es időszakban a gazdasági szereplőktől nem követelték meg a fenntarthatóság bizonyítását a fosszilis üzemanyaghoz kevert bioüzemanyag mennyisége esetében. Lengyelország azonban azt jelentette, hogy az összes felhasznált bioüzemanyag megfelelt a RED fenntarthatósági kritériumainak. Az Eurostat elfogadta és közzétette ezeket az adatokat, annak ellenére, hogy hiányoztak azok a rendelkezések, amelyek megkövetelték volna, hogy a bioüzemanyagok feleljenek meg a RED fenntarthatósági kritériumainak és tanúsítsák ezt a megfelelést.

66

Franciaország, ahol a fenntartható bioüzemanyagok nemzeti tanúsítási rendszere még nem teljesen működött 2011-ben, „0” megfelelő bioüzemanyagot jelentett be arra az évre, és ez a számadat jelent meg az Eurostat statisztikáiban. Véleményünk szerint Lengyelország esetében is ezt kellett volna tenni.

...és mert nem ellenőrizték kellően a kétszeresen beszámított bioüzemanyagokhoz felhasznált biomassa eredetét

67

A nemzeti statisztikák egyértelműen szétválasztják a kétszeresen és az egyszeresen beszámított bioüzemanyag-mennyiségeket, de csak a nemzeti hatóságok biztosíthatják a bioüzemanyagok valamennyi típusának esetében az eredet nyomonkövethetőségét (lásd: 63. bekezdés). Tekintettel arra, hogy az ellenőrzések nem alkalmasak a 38–42. bekezdésben említett hulladékból vagy maradékanyagokból álló biomassa eredetének ellenőrzésére, nem lehet kizárni azt sem, hogy a kétszeresen beszámított bioüzemanyagokra vonatkozó adatok olyan biodízel-mennyiségeket is tartalmazhatnak, amelyeket a tanúsítás szerint használt étolajból állítottak elő, valójában viszont az alapanyag tiszta olaj vagy csalással beszennyezett tiszta olaj is lehetett.

39 Például: a kapott adatok más, nyilvánosan hozzáférhető forrásokkal (pl.: más szervezetek által korábban készített kiadványok stb.) való összehasonlításával, vagy annak ellenőrzésével, hogy a közölt adatok hiánytalanok-e és nem tartalmaznak-e beviteli hibákat.

68

A kétszeres beszámítás a tagállamok hatáskörébe tartozik. A RED módosítása előtt a kétszeres beszámítás általában a hulladékból előállított bioüzemanyagoknál volt lehetséges, és valójában a tagállamokon múlt annak eldöntése, hogy milyen anyagok minősíthetők hulladéknak. Azt tapasztaltuk, hogy az Unióban nem volt egységes meghatározás a hulladékoknak tekintendő anyagokra nézve⁴⁰. Ennek következtében az egyes tagállamok adatszolgáltatása szerinti kétszeresen beszámított mennyiségek adatait nem lehetett közvetlenül összehasonlítani: ugyanazt az anyagot az egyik tagállamban hasznosnak tekintették, amely ezért nem lehetett hulladék, míg egy másik tagállamban hulladéknak tekintették, és ezért fel lehetett használni kétszeresen beszámított bioüzemanyagok gyártására⁴¹.

69

A 2015. szeptemberi módosítás óta⁴² a RED tartalmazza azoknak az alapanyagoknak a felsorolását, amelyek felhasználhatók kétszeresen beszámított bioüzemanyagok gyártására⁴³. A RED azonban továbbra is lehetővé teszi a felsorolásban nem szereplő, de az illetékes nemzeti hatóságok által hulladéknak tekintett alapanyagok felhasználását fejlett bioüzemanyagok gyártására a már a módosítás elfogadása előtt is létező létesítményekben⁴⁴.

70

A tagállamok rámutattak arra, hogy a hulladék és a maradékanyagok feldolgozásával készített bioüzemanyagok visszakövetési rendszerének ellenőrzése olyan terület, amely szoros megfigyelést igényel, mivel a csalás kockázata merült fel. Példák a hulladékhoz és a maradékanyagokhoz kapcsolódó csalások feltárt kockázataira:

- a gazdasági szereplő hulladéknak vagy maradékanyagnak minősíthet valamit, ami nem az (vagy amit beszennyeztek); vagy
- a gazdasági szereplő megkísérelheti, hogy különböző önkéntes rendszerekben kétszer is tanúsítsa ugyanazt a kétszeresen beszámított terméket.

71

Elsősorban Németország és Franciaország kezdeményezésére a tagállamok megvitatták a csalások megelőzésére szolgáló megfigyelést és a lehetséges intézkedéseket, de a megbeszéléseket elhalasztották, mivel más tagállamok azon a véleményen vannak, hogy csak a Bizottság jogosult ilyen tárgyalások vezetésére.

40 Lásd: „A fejlett bioüzemanyagok fenntarthatósága az Unióban”, 2. szakasz, IEEP, London, 2013.

41 Például a feldolgozó iparban keletkező tallolajat Svédországban hulladéknak tekintették és ezért kétszeresen vették figyelembe, míg az Egyesült Királyságban nem veszik figyelembe kétszeresen, mivel ott prekurzorként felhasználják a vegyiparban.

42 Az (EU) 2015/1513 irányelv.

43 A 3. cikk f) pontja és a IX. melléklet, amelyeknek a tagállamoknak 2017. szeptember 10-ig meg kell felelniük.

44 A módosított RED 3. cikke (4) bekezdésének e) pontja.

72

Az Európai Tanács által 2009-ben elfogadott uniós energia- és éghajlat-változási csomag részeként a tagállamok kötelesek gondoskodni arról, hogy a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a közlekedés valamennyi formájában felhasznált részaránya 2020-ban az ágazat végső energiafogyasztásának legalább 10%-a legyen. A tagállamok által a közlekedési ágazatban felhasznált megújuló energia forrása főként a bioüzemanyag. Ám a tagállamok csak a Bizottság által elismert önkéntes rendszerek által fenntarthatóként tanúsított bioüzemanyagokat vehetik figyelembe ennek a 10%-os közlekedési célnak az elérése szempontjából⁴⁵.

73

Az ellenőrzés a következő kérdést vizsgálta: „A Bizottság és a tagállamok megbízható tanúsítási rendszert állítottak fel a fenntartható bioüzemanyagok ellenőrzéséhez?” Arra a következtetésre jutottunk, hogy a Bizottság elismerési eljárásának és az önkéntes rendszerek ezt követő felügyeletének hiányosságai miatt a bioüzemanyagok fenntarthatóságának uniós tanúsítási rendszere nem teljesen megbízható.

74

Az önkéntes rendszerek Bizottság általi elismerése, amely csak a RED által kötelezően előírt ellenőrzési követelményekre korlátozódik, nem garantálja a tanúsított üzemanyagok fenntarthatóságát. Azt tapasztaltuk, hogy az önkéntes rendszerek elismerésének alapjául szolgáló, a Bizottság által lefolytatott értékelések nem fednek le megfelelően néhány fontos, a tanúsított bioüzemanyagok fenntartásának biztosításához szükséges szempontot. A Bizottság például nem követeli meg az önkéntes rendszerektől annak ellenőrzését, hogy az általuk tanúsított bioüzemanyag-gyártás nem idézi-e elő hátrányos társadalmi-gazdasági hatások – mint például földhasználati konfliktusok, kényszer- és gyermekmunka, a mezőgazdasági termelők rossz munkakörülményei, és az egészséget és a biztonságot fenyegető veszélyek – bekövetkezésének kockázatát. Az ellenőrzés nem terjed ki a közvetett földhasználat-változásoknak a bioüzemanyagok fenntarthatóságára gyakorolt hatásaira sem. Bár köztudottak a közvetett földhasználat-változások hatásainak felmérése során jelentkező technikai nehézségek, ennek az információnak a hiánya veszélyezteti a fenntarthatóság uniós tanúsítási rendszerének alkalmasságát (30–37. bekezdés).

75

Ezenkívül a Bizottság elismert olyan önkéntes rendszereket is, amelyek nem rendelkeznek megfelelő eljárásokkal annak ellenőrzésére, hogy az a hulladék, amelyből a bioüzemanyagot előállítják, valóban hulladék volt-e (vagyis nem ellenőrizték azt a gazdasági szereplőt, ahol a hulladék keletkezett). A Bizottság csak 2014 októberében ismerte fel ezt a problémát, majd kiadott egy útmutatót, amelyben azt javasolja, hogy az önkéntes rendszerek dolgozzanak ki a hulladék eredetére kiterjedő speciális ellenőrzési eljárásokat (38–42. bekezdés).

45 A tagállamok is felállíthatnak nemzeti tanúsítási rendszereket, de az Unióban felhasznált bioüzemanyagok legnagyobb részét önkéntes rendszerek tanúsítják.

Következtetések és ajánlások

76

A RED az Európai Unióban előállított bioüzemanyag-alapanyagok fenntarthatósági feltételeként előírja az uniós agrár-környezetvédelmi követelmények teljesítését. Azt tapasztaltuk, hogy a Bizottság olyan önkéntes rendszereket is elismert, amelyek nem rendelkeztek ezen fenntarthatósági követelmény betartásának ellenőrzésére szolgáló konkrét eljárásokkal (28. bekezdés).

1. ajánlás – Az elismerést igénylő önkéntes rendszerek átfogó értékelése

A jövőbeni elismerések esetében a Bizottság végezzen átfogóbb értékelést az önkéntes rendszerekre vonatkozóan. Az elismerési értékelési keretnek különösen ellenőriznie kell azt is, hogy a rendszerek:

- a) értékeli-e, hogy a tanúsított bioüzemanyag-gyártás milyen mértékben idézi elő hátrányos társadalmi-gazdasági hatások – mint például földhasználati konfliktusok, kényszer- és gyermekmunka, a mezőgazdasági termelők rossz munkakörülményei, az egészséget és a biztonságot fenyegető veszélyek és a közvetett földhasználat-változásból fakadó kibocsátások – bekövetkezésének kockázatát. Ebből a célból a Bizottság követelje meg az önkéntes rendszerektől, hogy évente nyújtsanak be jelentést tanúsítási tevékenységeik alapján a fentiekben említett kockázatokra vonatkozó releváns információkról. A Bizottság a RED-ben előírt saját beszámolási kötelezettségeinek teljesítése során vegye figyelembe az önkéntes rendszerek említett jelentéseit;
- b) eredményesen ellenőriz-e, hogy az uniós bioüzemanyag-alapanyag-termelők teljesítik-e az uniós agrár-környezetvédelmi követelményeket;
- c) megfelelően igazolják-e a bioüzemanyagok előállításához felhasznált hulladékok vagy maradványok eredetét.

77

Azt tapasztaltuk, hogy néhány rendszer nem volt kellően átlátható, vagy olyan irányítási struktúrával rendelkezett, amely csak kevés gazdasági szereplő képviselőiből állt, és ez növelte az összeférhetlenség kockázatát és megakadályozta a hatékony kommunikációt más érintettekkel (vagyis a Bizottsággal, a nemzeti hatóságokkal, más rendszerekkel, tanúsító szervezetekkel és gazdasági szereplőkkel). Véleményünk szerint ez annak tudható be, hogy a Bizottság az elismerési folyamat során nem vizsgálta ezeket a kérdéseket. A Bizottság 2015-ben kiadott egy útmutatót az elismert önkéntes rendszerek átláthatóságának javítása céljából. Az ebben előírt követelményeknek azonban nem szereztek érvényt (46–49., és 59. bekezdés).

2. ajánlás – Az önkéntes rendszerek megfelelő irányításának és átláthatóságának biztosítása

A jövőbeni elismerésekre vonatkozóan a Bizottság:

- a) mérje fel, hogy az önkéntes rendszerek irányítása csökkenti-e az összeférhetlenség kockázatát;
- b) kérje fel az önkéntes rendszereket olyan hivatalos weboldal létrehozására, ahol a nyilvánosság számára elérhetővé teszik a minimális átláthatósági követelményeket. Ezeknek a követelményeknek legalább a következőket kell tartalmazniuk: hivatalos elérhetőségi adatok (cím, telefonszám, e-mail); információ az önkéntes rendszer irányításáról, valamint a vezetők és a kulcsfontosságú alkalmazottak képzéséről és tapasztalatáról; a rendszer keretében működő tanúsító szervezetek teljes körű felsorolása; az érvényes, a lejárt és a visszavont tanúsítványok részletes felsorolása (dátumokkal együtt); ellenőrzési jelentések; információ az önkéntes rendszerek panaszkezelési/tájékoztatási rendszeréről, és információk az észlelt jogszabálysértésekről. Az önkéntes rendszereknek vállalniuk kell a nyilvánosságra hozott információk időben történő frissítését.

78

Azt is megállapítottuk, hogy a Bizottság nem felügyeli az elismert önkéntes rendszerek működését. Mivel az elismerési határozatokat a tanúsítási eljárások dokumentumainak áttekintése alapján hozzák meg, a felügyelet hiánya azt jelenti, hogy a Bizottság nem tud meggyőződni arról, hogy az önkéntes rendszerek valóban alkalmazzák-e az elismeréshez benyújtott tanúsítási szabványokat. A Bizottságnak továbbá nincsenek eszközei arra, hogy tudomást szerezzen az önkéntes rendszer szabályainak bejelentett megsértéseiről, mivel nincs konkrét panaszkezelési rendszer, és a Bizottság nem ellenőrzi, hogy a közvetlenül az önkéntes rendszerekhez címzett panaszokat a rendszerek megfelelően kezelik-e (55. bekezdés).

3. ajánlás – A Bizottság általi felügyelet

A Bizottság haladéktalanul kezdje el felügyelni az elismert önkéntes rendszereket a következő módon:

- a) annak ellenőrzése, hogy a rendszerek tanúsítási műveletei megfelelnek-e az elismertetéshez benyújtott szabványoknak;
- b) annak előírása, hogy az önkéntes rendszerek állítsanak fel átlátható panaszkezelési rendszereket, amelyeknek legalább a következő jellemzőkkel kell bírniuk: i. egyszerűen elérhetők a weboldalaikon; ii. tájékoztatást adnak a panaszok benyújtásának módjáról, az eljárás időkereteiről, valamint a fellebbezés lehetőségéről a panaszok elutasítása esetén; iii. az önkéntes rendszer alatt működő tanúsító szervezetek és gazdasági szereplők ellen benyújtott panaszokra egyaránt kiterjednek; iv. nyilvántartásokon alapuló nyomon követhető rendszerrel rendelkeznek. A Bizottság módszeresen ellenőrizzé a nyilvántartásokban szereplő információkat, és szükség esetén tegyen lépéseket.

79

A tagállamok feladata gondoskodni arról, hogy a fenntartható bioüzemanyagokról szóló, a Bizottsághoz benyújtott statisztikai adatok megbízhatóak legyenek. A megfelelő bioüzemanyagoknak az összes közlekedési célú üzemanyagban való részarányára vonatkozó tagállami adatok nem feltétlenül megbízhatók, mivel lehetséges, hogy túlbecsülték a fenntarthatóként tanúsított bioüzemanyagokra vonatkozó statisztikai adatokat. Megállapítottuk, hogy a tagállamok (mint például Lengyelország esetében) fenntarthatóként jelenthettek be olyan bioüzemanyagokat, amelyeknek fenntarthatóságát nem támasztották alá (65. bekezdés).

4. ajánlás – A fenntartható bioüzemanyagokra vonatkozó adatok gyűjtése és adatszolgáltatás

A fenntartható bioüzemanyagokra vonatkozó adatok megbízhatóságának javítása érdekében a Bizottság javasolja, hogy a tagállamok támasszák alá statisztikai adataikat a bejelentett bioüzemanyag-mennyiségek megbízhatóságára vonatkozó bizonyítékokkal. Ezt megtehetik egy általános tanúsítvány/nyilatkozat formájában, amelyet a fenntartható bioüzemanyagokra vonatkozó adatok összegyűjtéséért felelős szervezet bocsát ki és továbbít a nemzeti hatósághoz, amely elküldi azt az Eurostat számára.

80

A fenntartható bioüzemanyagokra vonatkozó statisztikai adatok megbízhatóságát és összehasonlíthatóságát veszélyezteti az, hogy az Unióban nincs egységes meghatározása a hulladékoknak tekintendő anyagoknak. Ennek következtében a hulladék meghatározása tagállamonként különbözhet: ugyanazt az anyagot az egyik tagállamban hasznosnak, tehát nem hulladékként tekintik, míg egy másik tagállamban hulladéknak tekintik, és ezért fel lehet használni kétszeresen beszámított bioüzemanyagok gyártására. A 2015 szeptemberében elfogadott módosítások egyike csatol egy mellékletet a RED-hez, amely felsorolja azokat az alapanyagokat és üzemanyagokat, amelyeknek a 10%-os közlekedési cél eléréséhez való hozzájárulásukat kétszeresen lehet figyelembe venni. A RED azonban továbbra is lehetővé teszi a felsorolásban nem szereplő, de az illetékes nemzeti hatóságok által hulladéknak tekintett alapanyagok felhasználását⁴⁶ (68. és 69. bekezdés).

5. ajánlás. A fejlett bioüzemanyagok előállításához használt hulladékok meghatározásának összehangolása

Habár a kétszeres beszámítású bioüzemanyagok előállításához használható alapanyag fogalmát a módosított RED már meghatározza, továbbra is fennáll az a lehetőség, hogy egy anyagot az egyik tagállamban hulladéknak tekintenek, míg a másokban nem. A fenntartható bioüzemanyagokra vonatkozó statisztikai adatok összehasonlíthatóságának biztosítása, valamint a fejlett bioüzemanyagokra vonatkozó adatok megbízhatóságának növelése érdekében a Bizottság javasolja, hogy a tagállamok a lehető leghamarabb hangolják össze azoknak a hulladékanyagoknak a meghatározását, amelyek nem szerepelnek a RED felsorolásában, és amelyeket már a RED módosításáról szóló (EU) 2015/1513 irányelv elfogadása előtt is létező létesítményekben fejlett bioüzemanyagok előállítására használtak.

A jelentést 2016. május 25-i luxembourgi ülésén fogadta el a Kersti KALJULAIID számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

a Számvevőszék nevében



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

⁴⁶ A módosított RED 3. cikke (4) bekezdésének e) pontja.

Üzemanyagok és bioüzemanyagok a közlekedésben, ktoe, 2014

Tagállam	Fosszilis üzemanyagok			Bioüzemanyagok		
	Benzin (1)	Dízel (2)	Benzin és dízel összesen (3 = 1 + 2)	Összes bioüzemanyag ^{a)}	A követelményeknek megfelelő bioüzemanyagok	Ebből: Kétszeresen beszámított bioüzemanyagok
BE	1 241,74	6 862,66	8 104,40	387,60	387,60	0,00
BG	495,06	1 610,39	2 105,45	110,87	110,87	0,00
CZ	1 509,78	3 757,93	5 267,71	316,76	316,76	0,00
DK	1 299,22	2 375,54	3 674,76	213,42	213,42	0,00
DE	17 474,16	31 813,51	49 287,67	2 806,49	2 806,49	518,25
EE	236,22	494,00	730,22	5,76	0,00	0,00
IE	1 136,93	2 420,73	3 557,66	116,18	116,18	76,96
EL	2 583,00	2 175,27	4 758,26	135,21	30,05	30,05
ES	4 405,03	20 616,75	25 021,78	944,88	0,00	0,00
FR	6 522,12	32 159,62	38 681,74	2 955,35	2 955,35	133,91
HR	536,15	1 216,01	1 752,16	29,86	29,86	0,00
IT	8 303,64	22 987,15	31 290,79	1 065,17	1 063,47	185,80
CY	350,22	230,06	580,28	9,72	9,72	6,09
LV	201,30	688,12	889,41	22,02	22,02	0,00
LT	197,19	1 213,96	1 411,15	63,20	59,71	0,00
LU	313,25	1 707,96	2 021,21	68,68	68,57	41,37
HU	1 211,90	2 332,40	3 544,31	193,27	193,27	52,77
MT	73,95	102,70	176,65	4,65	4,32	4,32
NL	3 715,85	5 770,92	9 486,77	349,06	336,56	212,56
AT	1 581,62	5 483,35	7 064,97	593,41	531,91	0,00
PL	3 462,26	9 090,31	12 552,57	705,37	705,37	0,00
PT	1 119,49	3 813,39	4 932,88	261,25	151,54	15,82
RO	1 339,28	3 615,17	4 954,45	166,96	166,65	0,00
SI	439,60	1 288,93	1 728,53	42,37	42,37	0,00
SK	540,22	1 350,55	1 890,78	133,87	130,60	0,00
FI	1 364,95	2 101,32	3 466,27	497,65	496,28	451,01
SE	2 731,97	3 676,79	6 408,76	992,10	992,10	419,80
UK	12 678,62	24 554,41	37 233,03	1 179,00	1 179,00	686,00
Összesen	77 064,72	195 509,91	272 574,63	14 370,13	13 120,04	2 834,71

ebből:

Biodízel	11 367,62	4,0%	% -os aránya a közlekedési üzemanyagok között
Biobenzin	2 636,91	0,9%	
Közlekedési célú üzemanyagok összesen	286 944,76		

a) Az ebben az oszlopban szereplő számadatok tartalmazzák a biodízelt, a biobenzint, és egyes tagállamok esetében kis mennyiségű biogázt.

Forrás: EUROSTAT RÉSZARÁNYOK 2014, részletes eredmények.

Az önkéntes rendszerek irányítása

Önkéntes rendszer	Tulajdonviszonyok	Irányítás	Alapokmány vagy ezzel egyenértékű okmány
A tagok tulajdonában álló önkéntes rendszer (VS) (nyílt tagság)			
VS01	Tagok	A közgyűlés kijelöl 6 igazgatótanácsi tagot. Az igazgatótanács kezeli a szövetség ügyeit, és köteles végrehajtani a tagok összessége által alkotott közgyűlés határozatait. Az igazgatótanács beszámolási kötelezettséggel tartozik a közgyűlés felé, és egy végrehajtó tanács és több technikai bizottság támogatásával végzi munkáját. A végrehajtó tanács hajtja végre a tanúsítási rendszer műveleti tevékenységeit.	Igen
VS02	Tagok	A tagokat választási osztályokba sorolják. A választási osztályok kineveznek 2–18 igazgatót az igazgatótanácsba . Az igazgatótanács felelős a rendszer felügyeletéért és kezeléséért. Az igazgatótanács nevezi ki az igazgatót és a végrehajtó szervet: a vezérigazgatót és a titkárságot . Az igazgatótanács bizottságokat, munkacsoportokat és ideiglenes munkacsoportokat hoz létre és delegál nekik bizonyos jogköröket.	Igen
VS03	Tagok	A közgyűlés a rendszer legmagasabb szintű döntéshozó testülete, és ez választja meg a legfeljebb 15 tagból álló végrehajtó tanácsot . A végrehajtó tanács kinevez egy titkárságot és megbízza azt a rendszer operatív vezetésével. Szükség esetén egyes konkrét témákhoz ad hoc munkacsoportokat hoznak létre.	Igen
VS04	Tagok	A rendszer tagjai hét kamarába szerveződnek, amelyek megválasztják a szervezet irányító tanácsát (a küldöttek közgyűlését). A közgyűlés megválaszt egy (5–9 tagból álló) igazgatótanácsot , amely felelősséggel tartozik a rendszer vezetésért, és képviseli a szövetséget harmadik felek felé. Az igazgatótanács felügyeli a titkárságot és kinevezhet egy ügyvezető igazgatót . Az ügyvezető igazgató felelős a szövetség stratégiájának és irányelveinek végrehajtásáért, és vezeti a titkárság tevékenységeit, amely felelős a rendszer mindennapi működtetéséért. Az igazgatók szintén létrehozhatnak bizottságokat, munkacsoportokat és tanácsadó testületeket .	Igen
VS05	Tagok	A rendes közgyűlésben a rendszer összes tagja részt vesz. A közgyűlés választja meg a kormányzótanács 3–16 tagját. A rendszer általános irányításáért a kormányzótanács viseli a felelősséget, a főtitkárral együttműködve. A kormányzótanács a rendszer napi irányításával a főtitkárt és a titkárságot bízza meg. A kormányzótanács kinevezhet munkacsoportokat, állandó bizottságokat vagy ideiglenes munkacsoportokat , és átruházhatja rájuk jogköreinek és feladatainak egy részét.	Igen

Önkéntes rendszer	Tulajdonviszonyok	Irányítás	Alapokmány vagy ezzel egyenértékű okmány
Konzorciumok, szervezetek vagy szövetségek tulajdonában álló VS			
VS06	Hét résztvevőből álló konzorcium	A hét alapító tagból álló konzorcium nevezi ki a tagokat a rendszer irányító bizottságába . Az irányító bizottság a rendszert irányító testület, és megbíz (kiválasztás és szerződés útján) egy műszaki tanácsadót – aki szintén az irányító bizottság tagja – és aki rendelkezik a megfelelő műszaki ismeretekkel a rendszer műszaki irányításához.	Igen
VS07	Ernyőszervezet több minőségbiztosítási rendszerhez	Az ernyőszervezet igazgatósága szakértők csoportjából áll, és ez irányítja a társaság működését. Felügyeli a különböző rendszereket, amelyeket az ágazati igazgatóságok irányítanak. A minőség-biztosítási ágazati tanácsok felügyelik az ágazati rendszereket, közöttük az önkéntes rendszer irányítását és tevékenységeit. Ezeket az ágazati rendszereket az ágazatok szakértői és képviselői alkotják. Minden minőségbiztosítási ágazatban működnek műszaki tanácsadó bizottságok , amelyek az ágazat szakértőiből állnak. Ők viselik a felelősséget az önkéntes rendszer szabványainak fenntartásáért és fejlesztéséért. Különböző rendszerek működnek a különféle élelmiszer-ipari ágazatokban, és az ernyőszervezetek hozzájárulnak a részletes szabványok és felügyeleti rendszerek kidolgozásához az egyes ágazatokban.	Nem található
VS08	Zártkörű garanciális társaság, amelyben tagként/garancia-vállalóként nyolc különböző szervezet van	Az online elérhető információ nem igazán világos, és azt sugallja, hogy a rendszer igazgatótanácsa az anyavállalat vezérigazgatójának tartozik beszámolóval. A rendszert egy igazgatótanács vezeti, amely felelősséggel tartozik a társaság irányításáért, általános felügyeletéért és igazgatásáért. Két munkacsoport viseli a felelősséget a rendszer működése műszaki és marketing aspektusainak fejlesztéséért és megfigyeléséért.	Nem található
VS09	Tíz szövetség és szervezet a mezőgazdasági, kereskedelmi, üzemanyag-, bioüzemanyag- és biogázágazatból	A részvényesek közgyűlése nevezi ki a vezetőséget és kijelöl egy tanácsadó bizottságot és egy szankciós bizottságot a vezetőség támogatására. A rendszer kezelését és működtetését (megbízási megállapodás útján) átruházták egy társaságra. A Tanácsadó Bizottság intézkedéseket kezdeményez és koordinál a rendszer tanúsítási rendszerének továbbfejlesztésére.	Nem található
VS10	Kereskedelmi társulás	A rendszer műszaki tanácsadó csoportja a kereskedelmi társulás mint a rendszer tulajdonosainak és egy vezető tanúsító testületnek a képviselőiből áll. Ez a szakértői csoport döntéseket hoz és ajánlásokat tesz a rendszer alkalmazását és végrehajtását körülvevő operatív kérdések tekintetében.	Nem található
VS11	Szövetség	A rendszer az azt létrehozó és működtető szövetség tulajdonában van és az irányítja.	Nem található
VS12	Szövetség	A rendszer az azt létrehozó és működtető szövetség tulajdonában van és az irányítja.	Nem található

Önkéntes rendszer	Tulajdonviszonyok	Irányítás	Alapokmány vagy ezzel egyenértékű okmány
Köztisztviselők tulajdonában álló VS			
VS13	Nemzeti szabványügyi szervezet	A rendszert a nemzeti szabványügyi szervezet irányítja, a rendszerek kezeléséhez létrehozott struktúrák szerint. A nemzeti szabványügyi szervezet felelős a szabványok kidolgozásáért. A nemzeti szabványügyi szervezetben a következő testületek vesznek részt a rendszerek irányításában: rendszerirányítás; rendszerirányítási bizottság; szakértői bizottság; és felügyelő bizottság.	Nem található
VS14	Nemzeti kutatóintézet	A rendszeradminisztrátor a nemzeti kutatóintézet igazgatója. Ő hozza létre a rendszerintézetet . A rendszerintézet felügyeli a tanúsító szervezeteket a rendszer keretein belül, és meghatározza a rendszer fejlesztésének irányait. A tanácsot a rendszeradminisztrátor és a rendszerintézet felügyeli. A rendszeriroda támogatja a Tanács tevékenységét és a rendszeradminisztrátor alá tartozik. A rendszer rendszerintézet 5–10 tagból áll (a külső szakértőket a nemzeti kutatóintézet igazgatója nevezi ki). Fő feladatai a következők: felügyelet gyakorlása a függetlenség és az átláthatóság felett, a rendszer résztvevői és a tanúsító szervezetek közötti összeférhetlenségek elkerülése, a panaszok és a javaslatok kivizsgálása, a rendszer fejlesztési irányainak meghatározása.	Nem található
Társaságok tulajdonában álló VS			
VS15	Magántársaság	Irányítás a társaság általános felelőssége alatt, amely átruház felelősségeket saját személyzetére vagy külső szakértő társaságokra.	Nem található
VS16	Magántársaság	Nem található.	Nem található
VS17	Magántársaság	Az Energiaügyi Főigazgatóság weboldala: „Az ezen rendszerben hivatkozott dokumentumok [a társaság] vezetési rendszerének részét alkotják, frissítésük és fenntartásuk az ott leírt eljárások szerint történik. A rendszer frissítéséért felelős személy [a társaságnál] a fenntarthatósági és szállítói megfelelési igazgató. Ezt a tanúsítási rendszert évente felülvizsgálja [a társaság] egészségügyi, biztonsági, környezetvédelmi, minőségi (HSEQ) és fenntarthatósági ügyekért felelős részlege. A rendszer résztvevői megfelelő tájékoztatásban részesülnek. Fontos változások bevezetése esetén a rendszert tájékoztatás vagy jóváhagyás céljából elküldik az Európai Bizottsághoz.”	Nem található
VS18	Magántársaság	Nem található.	Nem található
VS-ként elismert számítási eszköz			
VS19	Kutatóintézet	Jelenleg az önkéntes rendszert a kutatóintézet , a korábbi projektpartnerek egyike kezeli.	n.a.

Forrás: Európai Számvevőszék, internetes oldalak alapján.

Uniós intézményként az Európai Számvevőszéknek egyensúlyt kell tartania egyrészt az uniós jogi aktusok átláthatóságának és a közpénzek optimális felhasználásának biztosításához fűződő uniós érdekek, másrészt az érintett természetes és jogi személyeknek általában az adatvédelemhez és különösen a személyes adatok védelméhez való jogának esetleges sérelme között. Ezért ebben a jelentésben nem nevezük meg név szerint az észrevételeinkben érintett önkéntes rendszereket. A bejelentett hiányosságokat meghatározó tények objektív leírásának elegendőnek kell lennie ahhoz, hogy az illetékes intézmények levonják saját következtetéseiket a jelentésből és válaszként megfelelő intézkedéseket fogadjanak el.

III. melléklet

Az önkéntes rendszerek átláthatósága

Önkéntes rendszer ^{a)}	A Bizottság útmutatójában felsorolt átláthatósági elemek ^{b)}				Más fontos átláthatósági elemek					
	Kapcsolat-tartási adatok (telefon, e-mail, cím)	A VS keretében működő gazdasági szereplők (érvényes tanúsítványok)	Olyan gazdasági szereplők, akik már nem a VS keretében működnek (lejárt tanúsítványok)	Tanúsító szervezetek	Más elismert VS-ek neve	Irányítás	Alapokmány vagy ezzel egyenértékű okmány	A személyzet képzései (önélet-rajzok stb.)	Panaszkezelési rendszer	Észlelt szablysértések (visszavont tanúsítványok)
A tagok (nyílt tagság) vagy közintézmények tulajdonában álló VS										
VS02	Igen	Igen	Igen	Igen	Nem található	Jó	Igen	Igen	Igen (nem online)	Igen
VS03	Igen	Igen	Nem található	Igen	Nem található	Jó	Igen	Igen	Igen (nem online)	Nem található
VS13	Igen	Igen	Igen	Igen	Nem található	Gyenge	Nem található	Nem található	Fejlesztést igényel	Igen
VS05	Részben ^{c)}	Igen	Nem található	Igen	Nem található	Jó	Igen	Igen	Igen	Nem található
VS04	Igen	Igen	Igen	Igen	Nem található	Jó	Igen	Igen	Igen (nem online)	Nem található
VS14	Igen	Igen	Nem található	Igen	Nem található	Jó	Nem található	Nem található	Fejlesztést igényel	Nem található
VS01	Igen	Igen	Igen	Igen	Nem található	Jó	Igen	Nem található	Igen (nem online)	Igen

legjobb gyakorlatok

fejlesztés javasolt

tisztázatlan helyzet; fejlesztés javasolt

a) Eltérő jellege miatt a Biograce ÚHG számítási eszköze nem része ennek a listának.

b) A felsorolt elemek a rendszer legújabb verzióját is tartalmazzák, ám csak a Bizottság erősítheti meg annak megfelelő voltát.

c) A felsorolt elérhetőségi formák közül legalább egyet nem tették közzé.

d) Információk a tulajdonos szervezetekről. Nincs feltüntetve, hogy vonatkozik-e a VS-re.

Irányítás:

Jó = Elegendő információt tettek közzé

Közepes = A közzétett információkon javítani kell

Gyenge = A közzétett információk elégtelenek

III. melléklet

Önkéntes rendszer ^{a)}	A Bizottság útmutatójában felsorolt átláthatósági elemek ^{b)}				Más fontos átláthatósági elemek					
	Kapcsolat-tartási adatok (telefon, e-mail, cím)	A VS keretében működő gazdasági szereplők (érvényes tanúsítványok)	Olyan gazdasági szereplők, akik már nem a VS keretében működnek (lejárt tanúsítványok)	Tanúsító szervezetek	Más elismert VS-ek neve	Irányítás	Alapokmány vagy ezzel egyenértékű okmány	A személyzet képesítései (önélet-rajzok stb.)	Panaszkezelési rendszer	Észlelt szabálysértések (visszavont tanúsítványok)
Más típusú VS										
VS08	Igen	Nem található	Nem található	Nem található	Nem található	Közepes	Nem található	Nem található	Nem található	Nem található
VS17	Nem található	Nem található	Nem található	Nem található	Nem található	Gyenge	Nem található	Nem található	Nem található	Nem található
VS11	Igen ^{d)}	Igen	Nem található	Nem található	Nem található	Gyenge	Nem található	Nem található	Fejlesztést igényel	Igen
VS06	Részben ^{c)}	Igen	Igen	Igen	Nem található	Jó	Igen	Nem található	Fejlesztést igényel	Igen
VS16	Igen	Nem található	Nem található	Nem található	Nem található	Gyenge	Nem található	Igen ^{d)}	Nem található	Nem található
VS07	Igen	Nem található	Nem található	Igen	Nem található	Közepes	Nem található	Igen	Fejlesztést igényel	Nem található
VS09	Igen	Igen	Igen	Igen	Nem található	Jó	Nem található	Nem található	Nem található	Igen
VS12	Igen ^{d)}	Igen	Nem található	Nem található	Nem található	Gyenge	Nem található	Nem található	Fejlesztést igényel	Igen
VS10	Igen ^{d)}	Igen	Nem található	Igen	Igen	Közepes	Nem található	Igen ^{d)}	Fejlesztést igényel	Nem található
VS18	Igen	Nem található	Nem található	Igen	Nem található	Gyenge	Nem található	Nem található	Nem található	Nem található
VS15	Igen ^{d)}	Igen	Nem található	Igen	Igen	Gyenge	Nem található	Nem található	Nem található	Nem található

legjobb gyakorlatok

fejlesztés javasolt

tisztázatlan helyzet; fejlesztés javasolt

- a) Elhéro jellege miatt a Bigrace ÚHG számítási eszköze nem része ennek a listának.
- b) A felsorolt elemek a rendszer legújabb verzióját is tartalmazzák, ám csak a Bizottság erősítheti meg annak megfelelő voltát.
- c) A felsorolt elérthetőségi formák közül legalább egyet nem tettek közzé.
- d) Információk a tulajdonos szervezetekről. Nincs feltüntetve, hogy vonatkozik-e a VS-re.

Irányítás:	Jó = Elegendő információt tettek közzé
	Közepes = A közzétett információkon javítani kell
	Gyenge = A közzétett információk elégtelenek

Forrás: Európai Számvevőszék, internetes oldalak alapján.

Uniósi intézményként az Európai Számvevőszéknek egyensúlyt kell tartania egyrészt az uniósi jogi aktusok optimális felhasználásának biztosításához fűződő uniósi érdekek, másrészt az érintett természetes és jogi személyeknek általában az adatvédelemhez és különösen a személyes adatok védelméhez való jogának esetleges sérelme között. Ezért ebben a jelentésben nem nevezzük meg nev szerint a megfigyeléseinkben érintett önkéntes rendszereket. A bejelentett hiányosságokat meghatározó tények objektív leírásának elegendőnek kell lennie ahhoz, hogy az illetékes intézmények levonják saját következtetéseiket a jelentésből és válaszként megfelelő intézkedéseket fogadjanak el.

Kölcsönös megfeleltetési követelmények

A RED 17. cikkének (6) bekezdésében említett kölcsönös megfeleltetési követelmények

(„a 2009. január 19-i 73/2009/EK tanácsi rendelet II. mellékletének A. részében a „Környezetvédelem” címsora alatt, valamint a fenti melléklet 9. pontjában említett rendelkezések szerinti követelmények és szabványok, illetve az említett rendelet 6. cikkének (1) bekezdése alapján meghatározott jó mezőgazdasági és környezeti állapottal kapcsolatos minimumkövetelmények”)

A 73/2009/EK tanácsi rendelet II. mellékletének A. része:

Környezetvédelem

1.	A Tanács 1979. április 2-i 79/409/EGK irányelve a vadon élő madarak védelméről (HL L 103., 1979.4.25., 1. o.)	A 3. cikk (1) bekezdése, a 3. cikk (2) bekezdésének b) pontja, a 4. cikk (1), (2), (4) bekezdése, (5) bekezdésének a), b) és d) pontja
2.	A Tanács 1979. december 17-i 80/68/EGK irányelve a felszín alatti vizek egyes veszélyes anyagok okozta szennyezés elleni védelméről (HL L 20., 1980.1.26., 43. o.)	4. és 5. cikk
3.	A Tanács 1986. június 12-i 86/278/EGK irányelve a szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása során a környezet és különösen a talaj védelméről (HL L 181., 1986.7.4., 6. o.)	3. cikk
4.	A Tanács 1991. december 12-i 91/676/EGK irányelve a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről (HL L 375., 1991.12.31., 1. o.)	4. és 5. cikk
5.	A Tanács 1992. május 21-i 92/43/EGK irányelve a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről (HL L 206., 1992.7.22., 7. o.)	A 6. cikk és a 13. cikk (1) bekezdésének a) pontja

9. pont:

9.	A Tanács 1991. július 15-i 91/414/EGK irányelve a növényvédőszer forgalomba hozataláról (HL L 230., 1991.8.19., 1. o.)	3. cikk
----	--	---------

A 6. cikk (1) bekezdése.

„Jó mezőgazdasági és környezeti állapot

1. A tagállamok biztosítják valamennyi mezőgazdasági földterület, különösen a termelésből kivont termőterületek jó mezőgazdasági és környezeti állapotának fenntartását. A tagállamok a III. mellékletben létrehozott keret alapján nemzeti vagy regionális szinten meghatározzák a jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó minimumkövetelményeket, figyelembe véve az érintett területek olyan egyedi sajátosságait, mint a talaj- és az éghajlati viszonyok, a meglévő gazdálkodási rendszerek, a földhasználat, a vetésforgó, a gazdálkodási gyakorlat és a gazdaságok szerkezete.”

III. melléklet.

A 6. cikkben említett jó mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartása

Téma	Kötelező előírások	Optionális előírások
Talajerózió: A talaj megóvása megfelelő intézkedések révén	– Minimális talajborítás – Termőhely-specifikus minimális földgazdálkodás	– Talajmegtartó teraszos művelés
A talaj szervesanyag-tartalma: A talaj szervesanyag-tartalmának fenntartása megfelelő módszerek révén	– Táróművelés	– Vetésforgóra vonatkozó előírások
Talajszerkezet: A talajszerkezet fenntartása megfelelő intézkedések révén		– Megfelelő gépek használata
A környezet megőrzésének minimális szintje: A környezetmegőrzés minimális szintjének biztosítása és az élőhelyek károsításának elkerülése	– A táj jellegzetességeinek megtartása, beleértve adott esetben a sövényeket, a tavakat, az árkokat, a fasorokat, a facsoportokat, a szórványfákat és a táblaszegélyeket	– Minimális állománysűrűség és/vagy a megfelelő állattartási rendszer – Élőhelyek kialakítása és/vagy megőrzése
	– A mezőgazdasági földterületen a nem kívánt növényzet elszaporodásának megakadályozása – Az állandó legelők védelme	– Adott esetben az olajfák kivágásának megtiltása – Az olajfaligetek és a szőlőültetvények jó vegetatív állapotban tartása.
Vízvédelem és vízgazdálkodás: A víz szennyezés elleni védelme, a vízkészletek kimerülésének megelőzése és a vízhasználat kezelése	– A vízfolyások mentén védelmi sávok kialakítása (*) – Amennyiben a víz öntözési célú felhasználása engedélyköteles, a vonatkozó engedélyezési eljárások betartása.	

(*) Megjegyzés: A GAEC (jó mezőgazdasági és környezeti állapot)-védelmi sávoknak mind a 91/676/EKG irányelv 3. cikkének (2) bekezdése alapján kijelölt érzékeny területeken, mind azokon kívül tiszteletben kell tartaniuk legalább a 91/676/EKG irányelv II. melléklete A. pontjának 4. alpontjában említett, a vízfolyások közelében lévő mezőgazdasági területekre történő trágyakijuttatás feltételeire vonatkozó követelményeket, melyeket a 91/676/EKG irányelv 5. cikkének (4) bekezdése alapján meghatározott tagállami cselekvési programokkal összhangban kell alkalmazni.

Összefoglaló

IV

A Bizottság az irányelv összes jogi előírásának megfelelő módon, alaposan kielemezte az összes elismert önkéntes rendszert. A Bizottság az összes tanúsítványt szerzett önkéntes rendszer értékelése után arra az álláspontra jutott, hogy az önkéntes rendszerek biztosítják, hogy a tanúsítvánnyal ellátott bioüzemanyagok megfeleljenek azon kötelező kritériumoknak, amelyek alapján a rendszert elismerték. Mindazonáltal a Bizottság mindig nyitott a még jobb gyakorlatok kifejlesztésére és a rendszer további javítására, a rendszer működése során felmerülő problémák kezelésére és a jogalap változásaihoz való igazodáshoz.

V

A megújuló energiaforrásokról szóló irányelv (RED) több kötelező fenntarthatósági kritériumot határoz meg a bioüzemanyagok számára; csak azok a bioüzemanyagok jogosultak a támogatásra és számítanak bele a megújuló-energia-célok elérésébe, amelyek megfelelnek a kritériumoknak. Az önkéntes rendszerek értékelése megfelelően lefedte ezen kötelező fenntarthatósági kritériumokat, és csak azon önkéntes rendszerek kerültek elismerésre, amelyeknél kimutatható volt a kritériumoknak való megfelelés.

A RED több más fenntarthatósági kérdésre is hivatkozik, például a negatív társadalmi és gazdasági hatásokra. Sok önkéntes rendszerben további, nem kötelező fenntarthatósági kritériumok is szerepelnek. Ez jó gyakorlatnak tekinthető, de szigorúan önkéntes alapon működik. Az önkéntes rendszerek értékelésekor nem vettük figyelembe, hogy tartalmaznak-e nem kötelező kritériumokat. Ebből kifolyólag egyetlen önkéntes rendszer sem került elismerésre ezen kérdések kezelése tekintetében.

A Bizottság álláspontja szerint nem lenne helyénvaló az önkéntes rendszereket a nem kötelező fenntarthatósági kritériumok alkalmazására kötelezni. Ha ezen kritériumok alkalmazásának kötelezővé tétele indokolt lenne, akkor a jogalkotó felvette volna őket a kötelező kritériumok közé.

A Bizottság továbbra is vizsgálni fogja, hogy az önkéntes rendszerek elismerését ki kell-e terjeszteni a nem kötelező fenntarthatósági szempontokra. Megjegyezzük azonban, hogy a rendszerek nem kötelező kritériumok szerinti értékelése bonyolult lenne, mivel ezek sokkal kevésbé részletesen szerepelnek a jogszabályban, mint a kötelezőek.

A közvetett földhasználat-változások (ILUC) kockázatának csökkentésére az (EU) 2015/1513 irányelv által módosított RED korlátozza a megújulóenergia-célok szempontjából figyelembe vehető élelmiszer-alapú bioüzemanyagok mennyiségét (a közlekedés energiafelhasználásának max. 7%-a). Maguk a fenntarthatósági kritériumok nem hivatkoznak az ILUC-ra. Ezért azok az önkéntes rendszerek, amelyek minden egyes tétel bioüzemanyag tekintetében külön ellenőrzik a kötelező kritériumoknak való megfelelést, nem kötelezhetők az ILUC figyelembevételére.

VI

A hulladékok és maradékanyagok eredetének ellenőrzésére az értékelés kiterjedt. Minden értékelés során kötelező volt az önkéntes rendszerek számára az irányelv vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazása. Ez mindenféle alapanyagra, így a hulladékokra és a maradékanyagokra is vonatkozik. Az irányelv nem tartalmaz a hulladékokból és maradékanyagokból gyártott bioüzemanyagokra vonatkozó külön ellenőrzési kritériumokat. Az útmutatóban a Bizottság szolgálatai reagáltak az önkéntes rendszerek elismerésének időpontjában előre nem látható piaci fejleményekre, és külön intézkedések bevezetését javasolták, mivel a csalás kockázata megnövekedett, amikor a tagállamok bevezették a kettős beszámítási mechanizmust. Az önkéntes rendszerek ennek megfelelően frissítették az ellenőrzési eljárásaikat.

A RED továbbá nem ír elő semmiféle konkrét ellenőrzési kötelezettséget a tagállamok számára a RED 17. cikke (6) bekezdésével kapcsolatban (ami a KAP GAEC-előírásaihoz és más vonatkozó irányelvekhez és rendeletekhez kapcsolódik). A Bizottságnak ezen kívül kötelessége a RED 17. cikke (6) bekezdésében leírtaktól eltérő alapokon is elismerni önkéntes rendszereket. Ezért nem lenne helyénvaló ezt az elemet felvenni az önkéntes rendszerek értékelésébe.

VII

A RED nem tartalmaz az önkéntes rendszerek irányítási rendszerével kapcsolatos előírásokat, így az első értékelésekben az nem kapott nagy figyelmet. A fő hangsúly annak biztosításán volt, hogy a szereplők harmadik fél általi ellenőrzéseken menjenek át, mivel ezt az irányelv kifejezetten előírja.

A jövőben azonban az irányítási rendszernek és az átláthatósági intézkedéseknek is több figyelmet kell majd szentelni. Ennek a fő oka az, hogy az (EU) 2015/1513 irányelv módosításai szigorúbb előírásokat vezettek be az átláthatósággal és az irányítással kapcsolatban.

VIII

A Bizottságnak a műveletek végrehajtására vonatkozó felügyeleti jogkörét a jogalkotó korlátozta. Mindazonáltal a Bizottság független harmadik fél általi ellenőrzést ír elő.

A Bizottság az (EU) 2015/1513 irányelv által módosított RED-ben szereplő jogi hatásköröknek megfelelően ellenőrzi az önkéntes rendszereket; a jogszabály az önkéntes rendszerek számára a tevékenységükkel kapcsolatos éves jelentéstételt ír elő. A Bizottság 2017 áprilisában adja majd ki saját jelentését az önkéntes rendszerek működéséről.

A Bizottság egyetért azzal, hogy a felügyeletet és az átláthatóságot lehetne még javítani, ideértve a panasztételi eljárásokat is.

IX

A tagállamok jelentős késéssel, részben ültették át a RED-et, ideértve a bioüzemanyagok fenntarthatósági kritériumait is.

Azon országokban, ahol a bioüzemanyagok fenntarthatósági kritériumait még nem vezették be, az ellenőrzési rendszert sem alkalmazták még, így nem volt igazolható, hogy a bioüzemanyagok megfelelnek a fenntarthatósági kritériumoknak. A Bizottság ismeretei szerint ez okozta a jelentéstételi problémát. A megújuló energiaforrások közlekedésben történő használatával kapcsolatos célkitűzést azonban 2020-ra teljesíteni kell. A Bizottság biztos abban, hogy a tagállamok 2020-ra megfelelően alkalmazzák majd a RED-irányelvet, annak friss módosításaival együtt. Szükség esetén a Bizottság megteszi majd a szerződésben foglalt intézkedéseket az EU jogszabályainak betartatása érdekében.

X 1. (i)

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást. A Bizottság nem kötelezheti az önkéntes rendszereket olyan társadalmi és gazdasági kritériumok alkalmazására, amelyek egyébként nem kötelezőek. Az önkéntes rendszereknek azonban az (EU) 2015/1513 irányelv által módosított RED szerint évente jelentést kell tenniük tanúsítási tevékenységeikről. A Bizottság saját jelentései összeállítása során figyelembe fogja venni az önkéntes rendszerektől kapott jelentéseket.

X 1. (ii)

A Bizottság abban a tekintetben elfogadja ezt az ajánlást, hogy a RED 17. cikke (6) bekezdésének betartását (ami összefüggésben áll a KAP GAEC-előírásaival és más vonatkozó irányelvekkel és rendeletekkel) ellenőrizni kell. A KAP GAEC-előírásainak betartását és az egyéb vonatkozó irányelvek és rendeletek betartását a KAP keretében ellenőrzik.

X 1. (iii)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, és egyetért azzal, hogy a hulladékokból készült bioüzemanyagokra nézve érdemes külön ellenőrzési eljárásokat bevezetni. A Bizottság már tett is lépéseket ebben az irányban: 2014 októbertől minden értékelésében külön eljárásokat alkalmaz.

X 2.

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást és egyetért azzal, hogy az irányítási szerkezetnek és az átláthatósági intézkedéseknek még több figyelmet kell szentelni; a Bizottság már meg is tette a szükséges lépéseket az (EU) 2015/1513 irányelv módosításaiban szereplő, nagyobb átláthatóságot és erősebb irányítást megkövetelő szabályok alapján.

X 3. (i)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

Az önkéntes rendszerek működésével kapcsolatos, az (EU) 2015/1513 irányelv által módosított RED által előírt jelentésétel keretében fogja kezelni a kérdést. A rendszerek eljárásainak gazdasági szereplők általi alkalmazását független külső ellenőrök vizsgálják.

X 3. (ii)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, és már meg is tette a szükséges lépéseket.

X 4.

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást, és tovább dolgozik majd a tagállamokkal a benyújtott adatok megbízhatóságának javításán, mivel a tagállamok a gazdasági szereplőktől megkapják majd a fenntarthatósági kritériumoknak való megfeleléssel kapcsolatos adatokat. A tagállamok pedig ötévente jelentést tesznek a Bizottságnak az összes átadott adat minőségéről. További bizonyítékok (tanúsítványok/nyilatkozatok) megkövetelése egy konkrét statisztikai adatgyűjtés céljából azonban nem indokolt.

X 5.

A Bizottság egyetért azzal, hogy a fejlett bioüzemanyagok gyártása tekintetében hulladék-definíció harmonizálására van szükség.

A jogalkotó már tett is bizonyos intézkedéseket a hulladékok RED-irányelvben szereplő definíciójának harmonizálása érdekében. Az (EU) 2015/1513 irányelv által módosított RED-irányelvben a 2008/98/EK irányelvre való hivatkozással szerepel a hulladékok definíciója.

Bevezetés

05

Sok esetben a termésnek csak egy részét használják fel bioüzemanyagok gyártásához, másik részét pedig élelmszerként vagy takarmányként hasznosítják. Ezért a hagyományos bioüzemanyagok kiszorító hatása lényegesen alacsonyabb, de így is jelentős.

A Bizottság válaszai

06

A Bizottság 2016 végéig szakpolitikai javaslatot kíván benyújtani a megújuló energiával kapcsolatos intézkedéscsomaghoz.

09

Az (EU) 2015/1513 irányelv által módosított RED tartalmaz egy mellékletet (IX. melléklet), amelyben szerepel azon alapanyagok és megújuló üzemanyagok listája, amelyek kétszeresen számítanak a közlekedés megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos célértékének teljesítése szempontjából. A IX. mellékletben egyértelműen szerepelnek hulladékok, maradékanyagok és egyéb, nem élelmezési célú biomasszaanyagok, de nincs hivatalos hivatkozás ezen definíciókra.

A közlekedésben felhasznált minden megújuló energiaforrás beleszámít a megújulóenergia-célérték teljesítésébe, így a megújuló villamos energia is. A várakozások szerint a megújuló villamos energia hozzájárulása jelentős lesz (kb. 2 százalékpont).

10

Az (EU) 2015/1513 irányelv által módosított RED előírja, hogy az új létesítményekben termelt bioüzemanyagok használatával elért üvegházhatásúgáz-kibocsátásbeli megtakarításnak legalább 60%-osnak kell lennie. Az általános előírás 2018 januárjától 50%-ra emelkedik majd.

Észrevételek

28

A RED nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy ellenőrizzék a RED 17. cikke (6) bekezdésének betartását, habár az a kritériumok részét képezi (ez a rendelkezés a KAP GAEC-előírásaihoz és más releváns irányelvekhez és rendeletekhez kapcsolódik). A Bizottságnak kötelessége a RED 17. cikke (6) bekezdésében leírtaktól eltérő alapokon is elismerni önkéntes rendszereket.

Közös válasz a 30. és 31. bekezdésre

A Bizottságnak nem kötelessége az önkéntes rendszerek elismerése, és eddig csak a RED 17. cikke (2)–(5) bekezdésének való megfelelés alapján ismert el rendszereket. Ezért a Bizottság számára nem volt kötelező az egyéb, nem kötelező fenntarthatósági kérdéseknek való megfelelés értékelése sem.

A Bizottság megjegyzi, hogy nem lenne helyénvaló az önkéntes rendszereket a nem kötelező fenntarthatósági kritériumok teljesítésére kötelezni, mivel a jogalkotó úgy döntött, hogy ezeket nem veszi fel a kötelező kritériumok listájára. A kifejezetten a társadalmi fenntarthatósághoz kapcsolódó szempontok (3. háttérmagyarázat) tekintetében a Bizottság megjegyzi, hogy az ilyen kritériumok tanúsításnál való figyelembevétele jó gyakorlatnak tekinthető, de azt is kiemeli, hogy erre önkéntes alapon kerül sor.

A Bizottság mindazonáltal továbbra is vizsgálni fogja, hogy az önkéntes rendszerek elismerését ki kell-e terjeszteni a nem kötelező fenntarthatósági szempontokra. Megjegyezzük azonban, hogy a rendszerek nem kötelező kritériumok szerinti értékelése bonyolult lenne, mivel ezek sokkal kevésbé részletesen szerepelnek a jogszabályban, mint a kötelezők.

3. háttérmagyarázat

A Bizottság álláspontja szerint az ilyen kritériumok tanúsításnál való figyelembevétele jó gyakorlatnak tekinthető, de azt is kiemeli, hogy erre önkéntes alapon kerül sor.

33

A Bizottság elismeri az adatok hiányát, de minden jelentésben hivatkozott az elérhető adatokra és értékelt azokat, ideértve a további specializált, az EU bioüzemanyag-politikájának fejlődő országokra gyakorolt hatásait vizsgáló tanulmányokat is.

A 4. háttérmagyarázatban leírt társadalmi vonatkozások tekintetében a Bizottság megjegyzi, hogy a bioüzemanyagok fejlődő országokból kiinduló exportja korlátozott mértékű ugyan, de a Bizottság több, 2013-ban és 2015-ben kiadott jelentésben rendelkezésre bocsátott az EU bioüzemanyag-politikájának általában a fejlődő országokra gyakorolt hatásairól szóló jelentéseket, amelyekben olyan országok is elemzésre kerültek, amelyek nem exportálnak bioüzemanyagot az EU-ba¹.

Közös válasz a 34–37. bekezdésre

Az (EU) 2015/1513 irányelv által módosított RED korlátozta, hogy mennyi élelmiszeralapú bioüzemanyag számítható bele a megújulóenergia-célértékek teljesítésébe (a közlekedés energiafogyasztásának 7%-a). Ez az intézkedés korlátozza az élelmiszernövények bioüzemanyagtermelésre való felhasználását ösztönző tényezőket a megújulóenergia-célértékek teljesítése kapcsán, mérsékelve az EU bioüzemanyag-politikájából fakadó ILUC-kockázatot.

Maguk a fenntarthatósági kritériumok nem hivatkoznak az ILUC-ra. Ezért azok az önkéntes rendszerek, amelyek minden egyes tétel bioüzemanyag tekintetében külön ellenőrzik az ezen kritériumoknak való megfelelést, nem kötelezhetők az ILUC figyelembevételére.

A Bizottság további vizsgálatnak fogja alávetni a kérdést, és egy 2016 végére tervezett jelentésben közzéteszi majd az elemzés eredményeit.

40

A Bizottság elismeri, hogy a hulladékokból gyártott bioüzemanyagok külön ellenőrzési eljárásokat érdemelnek. A Bizottság már tett is lépéseket ebben az irányban: 2014 októberétől minden értékelésében külön eljárásokat alkalmaz.

Közös válasz a 41–42. bekezdésre

Az útmutatóban a Bizottság szolgálatai reagáltak az önkéntes rendszerek elismerésének időpontjában előre nem látható piaci fejleményekre, és külön intézkedések bevezetését javasolták, mivel a csalás kockázata megnövekedett, amikor a tagállamok bevezették a kettős beszámítási mechanizmust.

A Bizottság az útmutatót az önkéntes rendszerek számára adta ki, hogy felhívja a figyelmet a kérdésre és biztosítsa, hogy minden rendszer megtegye a megfelelő intézkedéseket. Ez nem jelenti azt, hogy ezt a kérdést eddig általában ne kezelték volna megfelelően. Ismereteink szerint sok releváns önkéntes rendszer saját kezdeményezésére intézkedett a kérdésben. A Bizottság álláspontja szerint a tanúsítási rendszerek egyik előnye éppen az, hogy az önkéntes rendszerek gyorsan és proaktívan képesek reagálni.

45

A meghatározás elfogadása után a Bizottság a részlegesen elismert rendszereket felszólította az új meghatározásnak való megfelelés igazolására. Három, csak részlegesen elismert rendszer új információkat küldött és kiértékelésre került. A határozatok frissítése jelenleg zajlik.

¹ SWD(2013) 102 final, SWD(2015) 117 final

46

A Bizottság értékelései megfeleltek a RED előírásainak. A RED nem tartalmazott az önkéntes rendszerek irányítási rendszerével kapcsolatos előírásokat, így az első értékelésekben az nem kapott nagy figyelmet. A fő hangsúly annak biztosításán volt, hogy a szereplők harmadik fél általi ellenőrzéseken menjenek át, mivel ezt az irányelv kifejezetten előírja.

A Bizottság mindazonáltal úgy gondolja, hogy az irányítási szerkezetnek a legjobb gyakorlatok további fejlesztése érdekében több figyelmet kellene kapnia a jövőben. Ennek a fő oka az üvegházhatásúgáz-kibocsátás számítási küszöbének emelkedése, ami miatt gyakran kell kiszámítani a valós kibocsátásmegtakarításokat, ehhez pedig még szigorúbb ellenőrzések szükségesek.

Közös válasz az 50–51. bekezdésre

A Bizottságnak a műveletek végrehajtására vonatkozó felügyeleti jogkörét a jogalkotó korlátozta. Mindazonáltal a Bizottság független harmadik fél általi ellenőrzést ír elő.

A Bizottság az (EU) 2015/1513 irányelv által módosított RED-ben szereplő jogi hatásköröknek megfelelően ellenőrzi az önkéntes rendszereket; a jogszabály az önkéntes rendszerek számára a tevékenységükkel kapcsolatos éves jelentéstételt ír elő. A Bizottság 2017 áprilisában adja majd ki saját jelentését az önkéntes rendszerek működéséről.

53

A Bizottság párbeszédet folytat a rendszerekkel a helyzet tisztázása és az esetleges módosítások érdekében. A Bizottság jelenleg egy konkrét esetet vizsgál, ezért még korai lenne nyilatkoznia a kérdésben.

Általánosságban azonban a rendszerek belső irányításának erősítését előíró követelményt a folyó értékelések tekintetében átvettük, ami segíthet a rendszerekre vonatkozó szabályok tanúsító szervezetek általi jobb alkalmazásának biztosításában.

54

Sok önkéntes rendszer globális szinten működik. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a szabályoknak való megfelelést vizsgáló ellenőr felelőssége nagy, és eseti alapon kell eldöntenie, hogy a rendelkezésére bocsátott bizonyítékok megfelelően igazolják-e a fenntarthatósági kritériumok teljesülését. A Bizottság minden önkéntes rendszert arra biztat, hogy a tanúsítási szabványok folyamatos javítása érdekében folytasson részletes egyeztetést az ellenőrökkel.

55

Bár külön panasztételi rendszer nincs, az érintetteknek lehetősége van megkeresni a Bizottságot, ha aggályaik támadnak az önkéntes rendszerek működésével kapcsolatban. A bioüzemanyagok fenntarthatósági rendszere igen összetett, szakértői tudást igénylő szakmai kérdés, és az érintettektől elvárható, hogy tudatában legyenek annak, hogy a rendszert a Bizottság elismerte.

56

A RED világosan leírja, hogy a tagállamoknak kötelessége elfogadni az önkéntes rendszerek által szolgáltatott bizonyítékokat. Ezen rendelkezés betartása mellett a tagállamok hozzájárulhatnak a tanúsítási folyamat javításához. A Bizottság álláspontja szerint például semmi sem szól a tagállamok tanúsító szervezetek felügyeletébe való bevonása ellen, mivel a tanúsító szervezeteket magukat nem a Bizottság ismeri el. A tagállamok azonban nem kérdezhetik meg az önkéntes rendszerek által kiállított tanúsítványok érvényességét.

Lengyelország konkrét, az 5. háttérmagyarázatban hivatkozott esetében a Bizottság jelenleg ellenőrzi az előírás EU jogszabályainak való megfelelését.

58

Ezen útmutatók jogilag nem kötelező érvényűek az önkéntes rendszerekre nézve; céljuk a bevált gyakorlatok alkalmazásának ösztönzése annak ismertetésével, hogy a Bizottság mit követelhet majd meg a jövőben. A Bizottság a szigorúbb szabványok alkalmazását akkor teszi majd kötelezővé, amikor az önkéntes rendszerek elismerésük meghosszabbításáért folyamodnak.

A Bizottság vissza is vonhatja a határozatokat, ha egyértelműen bebizonyosodik, hogy a rendszer nem hajtja végre a határozat szempontjából döntő jelentőségű elemeket és azok súlyosan, szerkezetükben sérülnek.

Közös válasz az 59–60. bekezdésre

A Bizottság kiemelten kezeli az átláthatóság kérdését.

A RED-irányelvben szereplő átláthatósági előírással külön weboldal foglalkozik². A weboldalon sok hasznos, de jogilag nem kötelező információ is szerepel, például az új eseményekkel és a vonatkozó bizottsági dokumentumokkal kapcsolatos tájékoztatások. Minden, a tagállamoktól kapott jogilag kötelező információ megtalálható ezen a weboldalon és az itt hivatkozott oldalakon. A weboldal részét képezi egy, a RED-ben hivatkozott információ típusokról szóló weblap³ is.

61

A 2015 novemberében kiadott frissített értékelési keretrendszer értelmében a Bizottság megköveteli a harmadik felek által végzett teljeskörű ellenőrzést. Az ellenőröknek az összes releváns információhoz hozzáférést kell követelniük. Ha a rendszer nem tartalmazza ezt az információt, nem szabad jóváhagyni. Az ellenőröknek hozzáférést kell kérniük az önkéntes rendszerek nevében tanúsított anyagokkal kapcsolatos információkhoz is. Az önkéntes rendszereknek közzé kell tenniük azon szereplők nevét, amelyek a rendszer keretében tanúsítvánnyal rendelkeznek vagy rendelkeztek. Ez növelni fogja az átláthatóságot és az információcserét.

66

Lengyelország csak 2015-ben ültette át nemzeti jogába a RED-irányelvet, ideértve a bioüzemanyagok fenntarthatósági rendszerét is. Ezért a 2011 és 2014 közötti időszakban a RED rendelkezései még nem voltak érvényben. A tagállamoknak biztosítaniuk kell a továbbított adatok minőségét; a Bizottságnak nincs jogi eszköze a fenntartható bioüzemanyagokkal kapcsolatos 2014-es adatok megkérdőjelezésére.

Közben azonban Lengyelország átültette a RED-irányelvet. A Bizottság biztos abban, hogy Lengyelország és a többi tagállam 2020-ra megfelelően alkalmazza majd a RED-irányelvet, annak friss módosításaival együtt. Szükség esetén a Bizottság megteszi majd a szerződésben foglalt intézkedéseket az EU jogszabályainak betartatása érdekében.

2 <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy>

3 <https://ec.europa.eu/energy/en/renewable-energy-transparency-platform>

A Bizottság válaszai

67

A tagállamok biztosítják a továbbított adatok minőségét. Az Eurostat-nak küldött adatok között Franciaország nulla értéket tüntetett fel, Lengyelország pedig nem nullát. Az Eurostat számára akkor elérhető információk alapján minden beküldött adat megfelelt a validációs szabályoknak (ésszerűség, koherencia és következetesség ellenőrzése). Az Eurostat mindenféle változtatás, módosítás nélkül tette közzé a tagállamok által megküldött adatokat.

72

A csalás elleni intézkedések végrehajtása a tagállamok hatáskörébe tartozik. A Bizottság támogatja a tagállamok által a csalás kockázatának csökkentése érdekében tett erőfeszítéseket, és létrehozott egy munkacsoportot is a bioüzemanyagok és a folyékony bio-energiahordozók fenntarthatóságával foglalkozó bizottságon belül az ebben a kérdésben releváns kérdések és intézkedések elemzésére. A témával foglalkozik az (EU) 2015/1513 irányelv által módosított RED is: a tagállamokat jelentéstételre kötelezi a csalás ellen hozott intézkedésekről, és jobb együttműködésre szólít fel a nemzeti rendszerek között, valamint a nemzeti rendszerek és az önkéntes rendszerek között.

Következtetések és ajánlások

74

A Bizottság az összes tanúsítványt szerzett önkéntes rendszer részletes értékelése után arra az álláspontra jutott, hogy az önkéntes rendszerek biztosítják, hogy a tanúsítvánnyal ellátott bioüzemanyagok megfeleljenek azon kötelező kritériumoknak, amelyek alapján a rendszert elismerték. Mindazonáltal a Bizottság mindig nyitott a még jobb gyakorlatok kifejlesztésére és a rendszer további javítására, a rendszer működése során felmerülő problémák kezelésére és a jogalap változásaihoz való igazodásra.

75

A RED több kötelező fenntarthatósági kritériumot határoz meg a bioüzemanyagok számára; csak azok a bioüzemanyagok jogosultak a támogatásra és számítanak bele a megújulóenergia-célok elérésébe, amelyek megfelelnek a kritériumoknak. Az önkéntes rendszerek értékelése megfelelően lefedte ezen kötelező fenntarthatósági kritériumokat.

Sok önkéntes rendszerben további, nem kötelező fenntarthatósági kritériumok is szerepelnek. Ez jó gyakorlatnak tekinthető, de szigorúan önkéntes alapon működik. Az önkéntes rendszerek értékelésekor nem vettük figyelembe, hogy tartalmaznak-e nem kötelező kritériumokat is. Ebből kifolyólag egyetlen önkéntes rendszer sem került elismerésre ezen kérdések kezelése tekintetében.

A Bizottság álláspontja szerint nem lenne helyénvaló az önkéntes rendszereket a nem kötelező fenntarthatósági kritériumok alkalmazására kötelezni. Ha ezen kritériumok alkalmazásának kötelezővé tétele indokolt lenne, akkor a jogalkotó felvette volna őket a kötelező kritériumok közé.

A Bizottság továbbra is vizsgálni fogja, hogy az önkéntes rendszerek elismerését ki kell-e terjeszteni a nem kötelező fenntarthatósági szempontokra. Megjegyezzük azonban, hogy a rendszerek nem kötelező kritériumok szerinti értékelése bonyolult lenne, mivel ezek sokkal kevésbé részletesen szerepelnek a jogszabályban, mint a kötelezők. Továbbá az elismerésnek nem lennének közvetlen jogi következményei.

Az (EU) 2015/1513 irányelv által módosított RED az ILUC kockázatának csökkentése érdekében korlátozta, hogy mennyi élelmiszer alapú bioüzemanyag számítható bele a megújulóenergia-célértékek teljesítésébe (a közlekedés energiafogyasztásának 7%-a). Maguk a fenntarthatósági kritériumok nem hivatkoznak az ILUC-ra. Ezért azok az önkéntes rendszerek, amelyek minden egyes tétel bioüzemanyag tekintetében külön ellenőrzik a kötelező kritériumoknak való megfelelést, nem kötelezhetők az ILUC figyelembevételére.

76

A hagyományos alapanyagok esetében a nyomkövethetőséget az irányelv rendelkezései biztosítják. Az útmutatóban a Bizottság szolgálatai reagáltak az önkéntes rendszerek elismerésének időpontjában előre nem látható piaci fejleményekre, és külön intézkedések bevezetését javasolták, mivel a csalás kockázata – főleg az ellátási kötelezettségek tekintetében bevezetett kettős beszámítási mechanizmus miatt – megnövekedett.

77

A Bizottságnak a jogalkotó által rögzített keretek között kell dolgoznia. Ebből következően el kell fogadnia, hogy a RED nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy ellenőrizzék a RED 17. cikke (6) bekezdésének betartását, habár az a kritériumok részét képezi (ez a rendelkezés a KAP GAEC-előírásaihoz és más releváns irányelvekhez és rendeletekhez kapcsolódik). A Bizottságnak kötelessége a RED 17. cikke (6) bekezdésében leírtaktól eltérő alapokon is elismerni önkéntes rendszereket. Ezért nem lett volna helyénvaló ezt az elemet felvenni az önkéntes rendszerek értékelésébe.

1. ajánlás (a)

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást. A Bizottság nem kötelezheti az önkéntes rendszereket társadalmi és gazdasági kritériumok alkalmazására, mivel azok nem kötelezőek. Az önkéntes rendszereknek azonban az (EU) 2015/1513 irányelv által módosított, az önkéntes rendszerek jelentéstételi kötelezettségeit tartalmazó RED szerint évente jelentést kell tenniük tanúsítási tevékenységeikről (a 18. cikk (6) bekezdése). Ezen jogszabályi jelentéstételi kötelezettségek az ellenőrzéshez kapcsolódó témákra koncentrálnak, de a rendszerek természetesen más témákat is felvehetnek jelentéseikbe. A Bizottság saját jelentései összeállításánál figyelembe fogja venni az önkéntes rendszerektől kapott jelentéseket.

1. ajánlás (b)

A Bizottság abban a tekintetben elfogadja ezt az ajánlást, hogy a RED 17. cikke (6) bekezdésének betartását (ami összefüggésben áll a KAP GAEC-előírásaival és más vonatkozó irányelvekkel és rendeletekkel) ellenőrizni kell. A RED azonban nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy ellenőrizzék a RED 17. cikke (6) bekezdésének betartását, habár az a kritériumok részét képezi. A Bizottságnak kötelessége a RED 17. cikke (6) bekezdésében leírtaktól eltérő alapokon is elismerni önkéntes rendszereket. A KAP GAEC-előírásainak betartását és az egyéb vonatkozó irányelvek és rendeletek betartását a KAP keretében ellenőrzik.

1. ajánlás (c)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, és egyetért azzal, hogy a hulladékokból készült bioüzemanyagokra nézve érdemes külön ellenőrzési eljárásokat bevezetni. A Bizottság már tett is lépéseket ebben az irányban: 2014 októbertől minden értékelésében külön eljárásokat alkalmaz.

78

A Bizottság minden esetben kiemelt jelentőséget tulajdonít az átláthatóságnak, és már intézkedett az ügyben. Szolgálatai kiadtak egy útmutatót az önkéntes rendszerek számára, amelyben több átláthatósági intézkedés bevezetésére hívják fel őket. Ennek egyik célja annak a biztosítása volt, hogy az önkéntes rendszerek már előre felkészüljenek az (EU) 2015/1513 irányelvben szereplő szigorúbb átláthatósági előírásokra (az útmutató kiadásakor az irányelv tárgyalásának végső fázisa zajlott). Ezen intézkedések betartására csak akkor kerül sor, amikor az önkéntes rendszerek elismerésük megújításáért folyamodnak. E folyamat már zajlik.

2. ajánlás (a)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást és úgy véli, hogy az esetleges összeférhetlenségeket, így a rendszerek tulajdoni viszonyait is, figyelembe kell venni. A Bizottság már tett is lépéseket ebben az irányban, és értékeléseiben szerepelteti majd az önkéntes rendszerek tulajdoni és irányítási szerkezetét is.

2. ajánlás (b)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást és úgy véli, hogy az önkéntes rendszereknek meg kell felelniük a minimális átláthatósági követelményeknek. Felszólítja őket, hogy adjanak ki bizonyos információkat; ezen információk igen hasonlóak a Számvevőszék által javasoltakhoz. A Bizottság ezen kívül 2017 áprilisában jelentést fog tenni az önkéntes rendszerek működéséről. Ennek kapcsán a Bizottságnak lehetősége lesz kiértékelni, hogy szükséges-e egy végrehajtási aktusban pontosabban rögzíteni a rendszerek által közzétett adatokat és az önkéntes rendszerekre vonatkozó ellenőrzési előírásokat.

79

A Bizottságnak a műveletek végrehajtására vonatkozó felügyeleti jogkörét a jogalkotó korlátozta.

Az (EU) 2015/1513 irányelv által módosított RED tartalmazza az önkéntes rendszerek működésének felügyeletéhez alkalmazandó eljárást.

Az önkéntes rendszereknek évente jelentést kell tenniük a Bizottságnak a rendszer működéséről.

A Bizottság pedig jelentést tesz az Európai Parlament és a Tanács számára, és indokolt esetben végrehajtási aktusban rögzítheti az önkéntes rendszerek ellenőrzési előírásait. A felügyelet azonban nem foglal magában az önkéntes rendszerek által tanúsított gazdasági szereplők telephelyén zajló helyszíni ellenőrzéseket, mivel a RED a rendszerek szabályai betartásának ellenőrzését független külső ellenőrre bízta.

3. ajánlás (a)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

Az önkéntes rendszerek működésével kapcsolatos, az (EU) 2015/1513 irányelv által módosított RED által előírt jelentéstétel keretében fogja kezelni a kérdést. A rendszerek eljárásainak gazdasági szereplők általi alkalmazását független külső ellenőrök vizsgálják.

3. ajánlás (b)

A Bizottság elfogadja azt az ajánlást, mely szerint az önkéntes rendszereknek rendelkezniük kellene panasztételi rendszerrel, és ezt már értékelési keretében már meg is követeli. A Bizottság azonban egy ilyen panasztételi rendszer részletes technikai előírásainak rögzítése előtt további értékelést tart szükségesnek. Ezen értékelést az önkéntes rendszerek működésével kapcsolatos, az (EU) 2015/1513 irányelv által módosított RED által előírt jelentéstétel keretében fogja elvégezni. Az első jelentés 2017 áprilisában várható.

80

A Bizottság egyetért azzal, hogy a tagállamok biztosítják a továbbított adatok minőségét.

4. ajánlás

A Bizottság részben elfogadja ezt az ajánlást, és tovább dolgozik majd a tagállamokkal a benyújtott adatok megbízhatóságának javításán, mivel a tagállamok a gazdasági szereplőktől megkapják majd a fenntarthatósági kritériumoknak való megfeleléssel kapcsolatos adatokat. A tagállamok pedig ötévente jelentést tesznek a Bizottságnak az összes továbbított adat minőségéről. További bizonyítékok (tanúsítványok/nyilatkozatok) megkövetelése egy konkrét statisztikai adatgyűjtés céljából azonban nem indokolt.

81

A jogalkotó már tett is bizonyos intézkedéseket a hulladékok RED-irányelvben szereplő definíciójának harmonizálása érdekében. Az (EU) 2015/1513 irányelv által módosított RED-irányelvben a 2008/98/EK irányelvre való hivatkozással szerepel a hulladékok definíciója.

Az (EU) 2015/1513 irányelv által módosított RED valóban tartalmaz egy szerzett jogi záradékot, ami alapján a tagállamok az illetékes nemzeti hatóságok által hulladéknak tekintett alapanyagokból előállított bioüzemanyagokat a fejlett megújuló üzemanyagokra vonatkozó nemzeti célérték teljesítése céljából beszámíthatják abban az esetben, ha azokat már az (EU) 2015/1513 európai parlamenti és tanácsi irányelv elfogadása előtt meglévő létesítményekben használják. Az üzemanyagok azonban nem számítanak kétszeresen a megújuló energiaforrások közlekedésben történő alkalmazásának célértéke teljesítése szempontjából. A Bizottság álláspontja szerint ezen jogszabályi rendelkezés valóban olyan helyzethez vezethet, amelyben a bioüzemanyagok egyes fajtáit a tagállamokban eltérően kezelik, és ezt a RED bizonyos megadott keretek között engedélyezi.

5. ajánlás

A Bizottság egyetért azzal, hogy a fejlett bioüzemanyagok gyártása tekintetében a hulladékdefiníció harmonizálására van szükség.

A jogalkotó már tett is bizonyos intézkedéseket a hulladékok RED-irányelvben szereplő definíciójának harmonizálása érdekében. Az (EU) 2015/1513 irányelv által módosított RED-irányelvben a 2008/98/EK irányelvre való hivatkozással szerepel a hulladékok definíciója.

A fejlett megújuló üzemanyagok további harmonizációját szolgáló intézkedések megfontolás tárgyát képezhetik a 2020 utáni megújulóenergia-politika kialakítása során.

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- egy példány:
az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>),
- több példány, valamint plakátok, térképek rendelése:
az Európai Unió képviselőin keresztül (http://ec.europa.eu/represent_hu.htm),
nem uniós országokban a küldöttségektől (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm),
a Europe Direct szolgáltatáson keresztül (http://europa.eu/europedirect/index_hu.htm)
vagy a 00 800 6 7 8 9 10 11 telefonszám tárcsázásával (ingyenesen hívható az EU egész területéről) (*).

(*) A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatókon keresztül, telefonfűlkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

Megvásárolható kiadványok:

- az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>).

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása/az ellenőrzés megkezdése	2015.3.11.
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	2016.3.31.
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	2016.5.25.
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	2016.6.22.

A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy 2020-ra a közlekedésben a megújuló forrásokból származó energia részaránya az ágazat teljes energiafogyasztásának legalább 10%-a legyen. Ebbe az értékbe beszámíthatók a Bizottság által elismert önkéntes rendszerek által fenntarthatóként tanúsított bioüzemanyagok.

Arra a következtetésre jutottunk, hogy a Bizottság elismerési eljárásának és az önkéntes rendszerek ezt követő felügyeletének hiányosságai miatt a bioüzemanyagok fenntarthatóságának uniós tanúsítási rendszere nem teljesen megbízható.

A közlekedésre vonatkozó 10%-os cél elérése tekintetében azt tapasztaltuk, hogy ezeket a statisztikai adatokat túlbecsülhetik, mivel a tagállamok fenntarthatóként jelenthetnek be olyan bioüzemanyagokat, amelyeknek fenntarthatóságát nem ellenőrizték.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal