

OLAJOS István*
**A bioüzemanyagok előállítására és fenntarthatósági tanúsítására vonatkozó jogi
szabályozás megújítása****

1. A bioüzemanyagokra vonatkozó nemzetközi szabályozás

A bioüzemanyagok termelésbe a földhasználat-változás szabályai közé való bevonása, mint a szénkészlet újratermelésének egy speciális eszköze, a Kyotói Jegyzőkönyv eszközei között jelent meg.¹ A jegyzőkönyv szabályai alapján azok a tagállamok, amelyek az adott időszakban kimutatható szén-dioxid elnyelő tevékenységet végeznek, ezekkel a műveleteikkel (erdősítés, újraerdősítés, szántóföldi és legelőgazdálkodás, valamint rekultiváció) növelhetik a kibocsátási kvótáikat.² Azonban a növekedésből le kell vonni a mezőgazdasági ágazat által megkövetelt klímaterhelő tevékenységeket (erdőirtás, mezőgazdasági gépek széndioxid kibocsátását).

A Jegyzőkönyv a földhasználat-változással összefüggő beruházásokat két csoportba sorolta. Az egyikbe a CO₂ megkötéssel együtt járó szénkészlet-növelés tartozik, míg a másikba a szén helyettesítése megújuló, jelen esetben termelésből származó alapanyagokkal.³

A Kyotói Jegyzőkönyv eredeti változatában csak az erdősítés és újraerdősítés, tehát a szénkészlet növelés vált kötelező és minden részes állam által alkalmazandó elemmé.

2011 óta a Durbanben megkötött megállapodás alapján a fejlett államok, tehát a Kyotói Egyezmény I. mellékletében szereplő államok számára beszámítható az erdő-, szántóföldi- és legelő gazdálkodásból származó CO₂ elnyelése is. A részes államoknak a szén-dioxid kibocsátás és lekötés különbözetét a fakitermelésből számított termékek nagyságrendjéből, a természetes élőhelyek érintő emberi beavatkozások által érintett területek hektárszámából, valamint a vizek élőhelyek lecsapolásának és elárasztásának különbözetéből számítják.⁴

István Olajos: The renewal of the legislation regarding the production and sustainability certification of biofuels – A bioüzemanyagok előállítására és fenntarthatósági tanúsítására vonatkozó jogi szabályozás megújítása. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2020 Vol. XV No. 28 pp. 320-343, <https://doi.org/10.21029/JAEL.2020.28.320>

* PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Civilisztikai Tudományok Intézete, e-mail: civoliga@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Grassi et al. 2012, 874.

² Az emissziókereskedelem támogatási kérdéseiről lásd: Seres 2016, 63–95. v.ö. Miskolci Bodnár 2013, 53–73.

³ Oliva et al. 2004, 347.

⁴ Gyüre 2018, 153–154.



<https://doi.org/10.21029/JAEL.2020.28.320>

2. A bioüzemanyagokra vonatkozó uniós szabályozás

A nemzetközi kötelezettségek, bár számos tagállamot érint, nem járnak uniós szintű kötelezettségekkel, és nincs jogalkotási kényszer sem. A mezőgazdaság széndioxid elnyelő képessége a következő évtizedre készített, 2012-ben az Európai Bizottság által kiadott 94-es számú közlemény tanulsága szerint radikálisan csökkenni fog.⁵ A változás mértéke 60 millió tonna, amely Bulgária, Dánia, Írország és Svédország 2009-es együttes üvegházhatású gáz kibocsátásával egyenlő. Ilyen mértékű növekedés mellett az uniós szabályozás elmaradása nem lehetett reális alternatíva. A szabályozás egyik alternatívája, hogy a nem ipari területek kibocsátásának szabályozása céljából, az unió létrehozza az un. teherelosztási ágazatot. Ebbe a földhasználat szabályozása mellett beletartozik a szolgáltatási, háztartási és hulladékgazdálkodási szektor is. Az uniós tervezés ebben a körben egy egyenletesen csökkenő kibocsátással számol. Ez a terv a földhasználattal érintett szektorok szabályozása kapcsán nem reális. A teherelosztási ágazatot tehát tovább kell osztani a szolgáltatási és háztartási kibocsátásokat összefoglaló ESD (Effort Sharing Decision) ágazatra és a már említett földhasználati rendszerre (LULUCF, land use, land-use change and forestry).⁶

Az uniós szabályozásban a földhasználati változásoknak két formája lehet. Az egyik formája, amikor a biomassza vetésterülete egy másik, addig nem mezőgazdasági területre terjed ki, ez az úgynevezett közvetlen földhasználat változás. A másik változás egy olyan típusú földhasználat-változás, amely során a mezőgazdasági földhasználat egy sokkal nagyobb szénmegtartó területet vált ki (erdő, vizes élőhely).⁷

Ilyen politikai előzmények után született meg az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelve (2009. április 23.) a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban RED Irányelv vagy RED), mely a bioüzemanyagokra vonatkozásában az alábbi rendelkezéseket tartalmazza.

A RED Irányelv általánosan megfogalmazott céljai: a megújuló energiaforrásokból előállított energia felhasználásának növelése, ÜHG kibocsátás csökkentése, ásványolaj-behozattól való függőség mérséklése a közlekedésben, az innováció ösztönzésével gazdasági növekedés elérése regionális fejlesztések foglalkoztatás növelése.

A konkrét célok közül a RED elsődleges a 20%-os energiefelhasználás megtakarítást, a bioüzemanyagokra és bioenergiahordozókra vonatkozóan pedig 10%-os bekeverési rátát ír elő. Tehát a közlekedési szektorra a megújuló energiahordozók között külön célt határoz meg. Természetesen e mögött a cél mögött is megtalálható az üvegház hatású gázkibocsátás csökkentése, mint átfogó cél, ami visszautat a fenntartható fejlődésre. Az üvegház hatású gázkibocsátás csökkentését nem csupán a 10%-os bekeverési ráta előírásával valósítja meg, hanem a bioüzemanyagok fenntarthatósági kritériumai között megjelenő, kötelezően előírt ÜHG kibocsátás-megtakarítás fokozatos növelésével, amely a kezdeti 35%-ról 60%-ra emelkedik.

⁵ Bizottság Közleménye (COM) (2012) 94, 6–9.

⁶ Gawel & Gritt 2011, 329.

⁷ Uo. 329–330.

A RED Irányelv meghatározza azokat a kritériumokat, amelyek alapján a bioüzemanyag fenntarthatónak minősül. Kizárólag az ilyen a bioüzemanyagok vehetők figyelembe az ezen irányelvben a nemzeti célkitűzések tekintetében meghatározott követelmények teljesítésének mérése;⁸ a megújuló energiák tekintetében fennálló kötelezettségek teljesítésének mérése;⁹ a bioüzemanyagok és folyékony bioenergiahordozók fogyasztásáért adható pénzügyi támogatásra való jogosultság megállapítása¹⁰ tekintetében, amelyek a 17. cikk (2)–(6) bekezdésében meghatározott követelményeknek eleget tesznek.

Ez azt jelenti, hogy amikor az adott tagállam számot ad a vállalásainak teljesítéséről, akkor az üvegház hatású gázkibocsátás megtakarítás elszámolásába csak a követelményeknek eleget tevő bioüzemanyagok vehetők számításba. Komoly következményekkel járhat, ha a tagállam nem fordít kellő gondot a saját nemzeti fenntarthatósági rendszer működőképességére. Mivel a legnagyobb befolyást a vállalatok teljesítésére és ennek következtében a pénzbeli támogatások megszerzésére csak egy jól és szervezetten működő nemzeti fenntarthatósági rendszer jelenthet.¹¹

A RED által meghatározott, és kötelezően teljesítendő követelmények a következők: minimum 35%-os üvegház hatású gázkibocsátás megtakarítás; 2017. január 1. napjától minimum 50%,¹² 2018. január 1. napjától 60% a működésüket 2017. január 1. napján vagy azt követően megkezdő létesítményeknél.

A nyersanyag származási területére vonatkozó részletes tiltások tekintetében a RED Irányelv meghatározza a kijelölt területeket (nagy biodiverzitású gyepterület),¹³ valamint megtiltja a jelentős szénkészletekkel rendelkező földterületekről származó nyersanyagok felhasználását,¹⁴ továbbá a tőzeges őslápként funkcionáló földterületekről származó nyersanyagok felhasználását is csak kivételes esetekben teszi lehetővé.¹⁵

A bioüzemanyagként használt mezőgazdasági alapanyag termelésnél be kell tartani a környezetvédelmi megfeleletési kritériumokat, és a jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó előírásokat.¹⁶

A RED Irányelv, a hulladék hasznosításának előmozdítása érdekében, a fenti követelmények közül csupán az üvegház hatású gázkibocsátás megtakarítására vonatkozó előírás teljesítését követeli meg a hulladékból és maradványokból előállított bioüzemanyagok és folyékony bioenergiahordozók esetében.¹⁷

A fenntarthatósági követelmények teljesülését a gazdasági szereplőknek a végtermékre vonatkozóan kell bizonyítaniuk.¹⁸ Ennek bizonyítása csak olyan módon lehetséges, ha a termelési folyamat részeként az alapanyagokra, köztes termékekre is

⁸ RED 17. cikk (1) bekezdés a) pont.

⁹ Uo. 17. cikk (1) bekezdés b) pont.

¹⁰ Uo. 17. cikk (1) bekezdés c) pont.

¹¹ A RED előtti rendszer átfogó elemzését lásd: Olajos & Szilágyi 2013, 441–450.

¹² Az ILUC Irányelv (az Európai Parlament és Tanács 2015. szeptember 9-i 1513/2015/EU irányelve) ezt a határidőt módosította.

¹³ RED 17. cikk (3) bekezdés.

¹⁴ Uo. 17. cikk (4) bekezdés.

¹⁵ Uo. 17. cikk (5) bekezdés.

¹⁶ Uo. 17. cikk (6) bekezdés.

¹⁷ Uo. 17. cikk (1) bekezdés.

¹⁸ Bányai 2014, 184.

bizonyítható az előírások betartása. Tehát az alapanyagokra és köztes termékekre vonatkozó információkat és nyilatkozatokat össze kell kapcsolni a végtermékkel, amit a felügyeleti lánc segítségével lehet megtenni.¹⁹

A követelmények teljesítése csak akkor bizonyítható hitelesen, ha van egy megfelelően szabályozott és felállított ellenőrző és tanúsító szervezet. A RED erre vonatkozóan határozott kötelezettségeket ró a tagállamokra.

A RED Irányelv előírja a 17. cikkben meghatározott kritériumoknak való megfelelés ellenőrzését. Ennek módját a 18. cikk tartalmazza. A gazdasági szereplőknek tehát bizonyítaniuk kell, hogy a 17. cikkben meghatározott feltételeknek eleget tesznek. Ezt az egyes tagállamoknak kell ellenőrizniük. A módszer pedig a tömegmérleg alkalmazása, aminek részletezését a 18. cikk (1) bekezdés a), b) és c) pontjai tartalmazzák.

A megfelelés ellenőrzése három lehetséges módon történhet: nemzeti tanúsítási rendszer keretében; önkéntes tanúsítási rendszer keretében; valamint harmadik országgal kötött, a Bizottság által elismert, két- vagy többoldalú megállapodás alapján.²⁰ Tehát az adott bioüzemanyag fenntarthatóságát csak a fenti rendszerek keretein belül lehet igazolni, bizonyítani.

A RED leírja, hogy a tagállami kötelezettség a tanúsított adatokkal mire terjed ki,²¹ amelyek a következők: a gazdasági szereplők által nyújtott információk megbízhatósága; az azok alapját képező adatok rendelkezésre állása; és független audit, amelynek során ellenőrizni kell, hogy a gazdasági szereplő által használt módszerek pontosak és megbízhatóak és megfelelnek-e a csalásbiztonság feltételeinek, illetve értékelni kell a mintavétel gyakoriságát.

A másik, jelentős szabályozás az 98/70 számú irányelvbe beiktatott már említett ILUC irányelv. Ez a többször, legutóbb az energiaunió és az éghajlat-politika irányításáról, valamint a 663/2009/EK és a 715/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 94/22/EK, a 98/70/EK, a 2009/31/EK a 2009/73/EK, a 2010/31/EU, a 2012/27/EU és a 2013/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2009/119/EK és az (EU) 2015/652 tanácsi irányelv módosításáról, továbbá az 525/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1999 rendeletével (2018. december 11.)²² (a továbbiakban: ILUC irányelv) módosították.

Az ILUC irányelvben a benzin és a gázolaj minőségének meghatározása kapcsán előírják a benzinben bio-etanol, a gázolajban pedig olyan zsírsav-metil-észter származék bekeverését, mellyel az üzemanyag minősége nem csökken, azonban a fenntarthatósága, annak természetével felhasznált üvegházhatású gázok légkörből való kivonásával nő. Az uniós országok az üzemanyag forgalmazójára ruházzák az üzemanyagból származó, a teljes életciklusra számított üvegházhatású gázkibocsátással kapcsolatos éves nyomon követés és jelentéstétel felelősségét.

¹⁹ Uo.

²⁰ Uo.

²¹ RED 18. cikk (3) bekezdés.

²² Lásd Energiaunió Rendelet (az Európai Parlament és Tanács 2018. december 11-ei 2018/1999 rendelete).

Az üzemanyag-beszállítóknak fokozatosan, 2020. december 31. napjáig 10%-kal kell csökkenteniük a teljes életciklusra számított üvegházhatású gázkibocsátásokat, az üzemanyagra vonatkozó alapvonalhoz viszonyítva.²³ Ez a csökkentés magában foglalja a kötelező 6%-os csökkentési célkitűzést, amelyet 2020. december 31. napjáig kell elérni, valamint egy indikatív 2%-os csökkentési célértéket, amelyet ugyancsak 2020. december 31. napjáig kell elérni a közlekedés céljából szállított energiahordozók típusa és/vagy bármilyen olyan technológia alkalmazása révén, amely képes csökkenteni a tüzelőanyagok teljes életciklusa során kibocsátott üvegházhatású gázok mennyiségét az üzemanyagból származó energiahordozó vagy a szállított energiahordozó egységéhez viszonyítva. Valamint áll egy további indikatív 2%-os csökkentési célértékből, amelyet a fenti dátumig kell elérni a Kiotói Jegyzőkönyv tiszta fejlesztési mechanizmusa szerinti kibocsátási egységek vásárlása révén.²⁴

Minden év augusztus 31. napján az uniós országok kötelesek tájékoztatást adni a nemzeti üzemanyag-minőségükről, valamint a közúti közlekedés céljából és a nem közúton közlekedő gépek számára biztosított benzin- és dízelüzemanyagok üvegházhatású gázintenzitásának csökkentéséről egy jelentésben, amely összefoglalja az előző naptári év összes releváns adatát. Az uniós országok az üzemanyag minőségének ellenőrzésére szolgáló rendszerben gyűjtenek adatokat a vonatkozó európai szabványokkal összhangban. Minden év augusztus 31. napjáig valamennyi uniós tagállam köteles tájékoztatást adni a 98/70/EK irányelv 8. cikkének (1) bekezdésével és a 7a. cikkével összhangban. A 8. cikk (1) bekezdése előírja az üzemanyagok minőségellenőrzésével kapcsolatos adatok összegzését, melyeket az előző naptári év januárjától decemberéig terjedő időszakban gyűjtöttek. A 7a. cikk kötelezi az üzemanyag-beszállítókat arra, hogy csökkentsék a közúti közlekedés céljából biztosított energiahordozóknak üvegház hatású gáz intenzitását.²⁵ Minden év december 31-ig az uniós országok kötelesek tájékoztatást adni az előrehaladásukra vonatkozóan.²⁶

3. A hazai jogi szabályozás elemei

A bioenergiahordozókra vonatkozó hazai szabályozást alapvetően egy törvény és egy kormányrendelet, továbbá az üvegházhatású gázkibocsátás (továbbiakban: ÜHG) meghatározására vonatkozó NFM rendelet szabályozza. A törvény az általános megállapításokat, fogalmakat határozza meg. Egyfajta keretjogszabálynak tekinthető, ami felhatalmazást ad az egyes területekre vonatkozó részletszabályok kidolgozására. Ezeket tartalmazza a Kormányrendelet és az NFM rendelet.

A törvény a megújuló energia közlekedési célú felhasználásának előmozdítására és a közlekedésben felhasznált energia üvegházhatású gázkibocsátásának csökkentéséről szóló 2010. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Törvény). Ezt a törvényt módosított 2017. szeptember 1-i hatállyal a 2017. évi LV. törvény.

²³ Lásd a 2015/652 tanácsi irányelv II. mellékletét.

²⁴ De Vera 2016.

²⁵ A fenntarthatósági kritériumokra lásd: Bányai 2013, 45–57.

²⁶ 98/70 EK Tanácsi Irányelv.

A kormányrendelet tekintetében valójában két kormányrendeletről beszélhetünk. Az egyik, ami 2017. szeptember 23. napjáig szabályozta a bioenergiahordozók fenntarthatósági követelményeit a 343/2010. (XII.28.) Kormányrendelet. A másik pedig a jelenleg hatályos 279/2017. (IX.22.) Kormányrendelet.

Az NFM rendelet a bioüzemanyagok és folyékony bio-energiahordozók fenntarthatósági követelményeknek való megfelelésével kapcsolatos üvegházhatású gázkibocsátás elkerülés kiszámításának szabályairól szóló 39/2017. (X.9.) NFM rendelet.

Láthatjuk, hogy a jogalkotó azt a módszert választotta, hogy a lex generális-nak tekinthető Törvényt csak módosította, egy új keretet adva a gyakorlatnak. Ez a módosítás első látásra nagyon jelentős, és úgy tűnik, hogy teljes mértékben felülírta a korábbi szabályozást. Közéleti vizsgálódással azonban látható, hogy a változások fontosak ugyan, de nem akkorák, mit első pillantásra tűnnek.

Miért volt szükség a Törvény és a fenntarthatósági és nyomon követési rendszer átalakítására? A módosításra, és egy új fenntarthatósági tanúsító rendszer felállítására két fő okból volt szükség. Egyrészt azért, mert a korábban hatályos szabályozás nem tett eleget teljes mértékben a 2009/28/EK irányelvben meghatározottaknak. Másrészt pedig azért, mert 2015. szeptember 9. napján az Európai Parlament és Tanács egy újabb irányelvet fogadott el: ez volt az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/1513 irányelve (2015. szeptember 9.) a benzin és a dízelüzemanyagok minőségéről szóló 98/70/EK irányelv és a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló 2009/28/EK irányelv módosításáról. Ez az irányelv módosította a RED-et.

A RED implementálásának hiányosságai 2017. január 1. napjáig nem jelentettek nagy kockázatot, hiszen a BioGrace által megállapított alapértelmezett GHG kibocsátási értékekkel elérhető volt a 35%-ban meghatározott megtakarítási küszöb. A probléma akkor került felszínre, amikor ez a megtakarítási érték 50%-ra emelkedett, amit az alapértelmezett értékekkel már nem lehetett minden biomassza tekintetében elérni a bioüzemanyagok és bioenergiahordozók előállítása során. Ezt már csak az egyedi kalkulált értékkel lehetett elérni. A korábbi hazai szabályozás teljesen kizárta, hogy egyedi értékeket lehessen használni a BÜHG rendszerben. Ezt az auditori rendszer felállításának a meg nem történte idézte elő. Nyilvánvalóvá vált a piaci szereplők számára, hogy a rendszer 2017. január 1. napjától használhatatlan például a repce-biodízel fenntarthatóságának tanúsítására. Tömegesen fordultak el a hazai nemzeti önkéntes rendszertől, és választottak nemzetközi önkéntes tanúsítási rendszert, annak érdekében, hogy termékeik fenntarthatóságát tanúsítani tudják.

A jogalkotó előtt tehát kettős feladat állt. Egyrészt a korábban nem kielégítően implementált RED rendelkezéseket kellett módosítani. Másrészt pedig az új irányelvben, az ILUC-ban foglaltakat kellett a belső jogba átültetni.

4. Főbb változások

4.1. 2010. évi CXVII. törvény

A Törvény értelmező rendelkezései között néhány új fogalom jelent meg, és néhány fogalom meghatározása megváltozott. Ezek közül azokat, amelyeknek hatása van a szabályozási rendszer megváltozására fontos közelebbről megvizsgálni.

Elsőként megemlítendő, hogy a törvény bevezet néhány új fogalmat és a már meglévők közül is módosít néhányat. A bioüzemanyag, mint általánosan használt kategória definíciója kissé megváltozott. Kimaradt a 'keverőkomponensként felhasznált termékek' meghatározás, továbbá már nem 'jellemzően biomasszából,' hanem 'biomasszából' előállított anyagok tartoznak a definíció alá.

A Törvény új fogalomként meghatározza a 'folyékony bioenergiafordozókat,' amelyek folyékony üzemanyagok, de azokat nem közlekedési célokra használják, viszont szintén biomasszából kerülnek előállításra.²⁷ Itt talán pontosabb lenne az üzemanyag helyett a hajtóanyag megnevezés.

A hatályos törvény a bioüzemanyagok mellett bevezet három új kategóriát az üzemanyagokra vonatkozóan. Az egyik az 'alternatív üzemanyag'²⁸. Ebbe a kategóriába került be többek között a közlekedési célra használt villamos energia. A második a 'nem biológiai eredetű, folyékony vagy gáznemű, megújuló energiaforrásból származó üzemanyagok'²⁹, ezeket az anyagokat nem biomasszából állítják elő, de üzemanyagként kerülnek felhasználásra. A harmadik pedig a 'megújuló üzemanyag'³⁰. Ebbe a kategóriába a 'bioüzemanyag' meghatározásból kivett 'jellemzően' jelző miatt kizorult, nem biológiai eredetű megújuló energiaforrásból származó anyagok is bekerültek a fenntarthatósági követelményeket teljesítő bioüzemanyagok mellé. Tehát ez egy gyűjtőkategóriája lett a megújuló forrásból származó üzemanyagoknak, tekintet nélkül arra, hogy milyen forrásból származnak. Ezzel a korábbi gyűjtőfogalomként funkcionáló 'bioüzemanyag' szűkítő értelmezést kapott, és a korábbi tartalomhoz képest kisebb körben foglalja magába a Törvény hatálya alá vont anyagokat, és a helyét az új 'megújuló üzemanyag' fogalom vette át. A kategória alól kizorult anyagokat új fogalmak alá vonta a jogalkotó, ami lehetőséget teremt számára a differenciáltabb szabályozási rendszer felállítására. Ezzel párhuzamosan a hatályos Törvény az 'üzemanyag'³¹ fogalmi körét tágította, a korábbihoz képest (motorbenzin, a dízelgázolaj, a cseppfolyósított propán-bután gáz (LPG) és a sűrített földgáz (CNG)) már a bioüzemanyagokat, a szintetikus és paraffinos üzemanyagokat, a földgázt és a cseppfolyósított földgázt is ide sorolja.

Lényeges, hogy az új szabályozás szerint a bioüzemanyag nem egy önálló kategória, hanem az üzemanyagok egyik csoportját alkotja a megújuló üzemanyagokon belül.

A fentiekén kívül, szintén az értelmező rendelkezések között a Törvény újként bevezet egy fogalmat, amelyet az ILUC implementálása tett szükségessé: a 'feldolgozási maradvány'³² fogalmát. A feldolgozási maradvány olyan anyag, amely nem a feldolgozási eljárással közvetlenül előállítani szándékozott végtermék; nem a

²⁷ 2010. évi CXVII. törvény 1. § 11. pont.

²⁸ Uo. 1. § 2. pont: „alternatív üzemanyag: a közlekedés energiaellátásában a hőforrásokat legalább részben helyettesítő üzemanyag vagy energiaforrás – ideértve a villamos energiát, hidrogént, bioüzemanyagot, szintetikus és paraffinos üzemanyagokat, földgázt (beleértve a biometánt) gáznemű (sűrített földgáz – CNG) és cseppfolyósított (cseppfolyósított földgáz – LNG) formában, valamint a cseppfolyósított propán-bután gázt (LPG) –, amely potenciálisan hozzájárul a közlekedési ágazat dekarbonizációjához és javítja annak környezeti teljesítményét;”

²⁹ Uo. 1. § 23. pont.

³⁰ Uo. 1. § 20. pont.

³¹ Uo. 1. § 17. pont.

³² Uo. 1. § 10. pont

feldolgozási eljárás elsődleges célja, és az eljárást nem módosították szándékosan az ilyen anyag előállítása céljából. Ezt a fogalmat érdemes egy kicsit jobban megvizsgálni. A gyártásban keletkező anyagok, amelyek a fő termék mellett keletkeznek, a hatályos magyar szabályozás szerint (A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény, a továbbiakban: Ht) vagy hulladéknak,³³ vagy mellékterméknek³⁴ kell tekinteni. A Ht. úgy szabályozza a gyártás során keletkezett és nem célzottan gyártott anyagokat, hogy alapvetően mellékterméknek tekintjük, de csak akkor, ha a törvényben meghatározott feltételeknek megfelel.³⁵ Ellenkező esetben hulladéknak kell tekinteni. A Ht. tehát nem ismer más kategóriát az így keletkezett anyagokra, csak a fenti kettőt. Az ilyen anyagok vagy hulladék-, vagy melléktermék státuszúak.³⁶ A bioüzemanyagok gyártása mellett keletkező anyagokat a hatályos Törvény az ILUC-ban foglaltaknak megfelelően 'feldolgozási maradványok'-nak minősíti ugyan, de nincs megfelelő jogi szabályozás ezen anyagok felhasználásának, kereskedelmének, esetleges nyilvántartásának meghatározására vonatkozóan. Véleményem szerint a melléktermékkel való rokonsága miatt, a szabályozást a Ht.-be foglalva lenne célszerű megalkotni. Amíg ez nem történik meg, addig ez a fogalom, csak egy meghatározás marad, gyakorlati alkalmazási lehetőség nélkül. Ezt bizonyítja az is, hogy a 279/2017. (IX.22.) Kormányrendelet a 9. § (3) bekezdés 4. b) és c) pontjaiban csak 'végtermékről', 'melléktermékről' és 'hulladékról' beszél, és nem tesz említést a 'feldolgozási maradványról'. Ebben a hármas felosztásban nem található meg a feldolgozási maradvány. Sem önálló státuszként, sem pedig valamely, már létező státusz alá bevonva.³⁷

A Törvény megadja a definícióját a BÜHG-nak is, ami a korábban hatályos szabályozásban nem került meghatározásra.³⁸ Tehát a BÜHG rendszer egy nemzeti önkéntes fenntarthatósági rendszer, ami korábban is nyilvánvaló volt, de explicit nem tartalmazta a Törvény.

A változások között megemlítendő, hogy a fent vázolt fogalomváltozásokkal összhangban a szabályozásba az 'üzemanyag' kifejezés mellé 'vagy' kapcsolással bekerült a 'folyékony bioenergiahordozó' kifejezés is.

A 'teljes életciklusra számított üvegházhatású gázkibocsátás'³⁹ meghatározásánál a jogalkotó kivette a szövegből a forgalmazott üzemanyagot és annak bekevert összetevőit. Ez a szűkítés releváns a Törvény tárgyi hatályára tekintettel.

³³ 2012. évi CLXXXV. törvény 2. § (1) bekezdés 23. pont: „hulladék: bármely anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles.”

³⁴ Uo. 8. § „Valamely anyagot vagy tárgyat, amely olyan előállítási folyamat során képződik, amelynek elsődleges célja nem az ilyen anyag vagy tárgy előállítása, a következő feltételek együttes teljesülése esetén nem hulladéknak, hanem mellékterméknek lehet tekinteni.”

³⁵ Uo. 8. § a)–e) pont

³⁶ Tóth 2017, 211–215.

³⁷ Szurovecz 2015, 5–18 v.ö. Csák 2014, 5–21.

³⁸ 2010. évi CXVII. törvény 1. § 6. pont: „BÜHG-rendszer: a bioüzemanyag üvegházhatású gázkibocsátási rendszer a 2009/28/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv követelményeinek végrehajtását szolgáló nemzeti önkéntes fenntarthatósági rendszer.”

³⁹ Uo. 1. § 15. pont.

A Törvény szövegében egy érdekes változtatás is található. A 2. §-ban a megújuló energiaforrásból előállított közlekedési célú energiafelhasználás legalább 10%-os részarányát 2020-tól kell teljesíteni, míg a hatályos törvényszövegben 2020-ban. Véleményem szerint az új szövegváltozat értelmezési kérdéseket is felvet. Azonban elmondható, hogy magában a RED magyar nyelvű szövegében megtalálható mindkét változat, a 'ban' jellemzően többször szerepel.⁴⁰ Továbbá az ILUC magyar nyelvű szövegében szintén ezt tapasztalhatjuk. Az angol nyelvű szövegben még változatosabb képet látunk. Megtalálhatjuk benne a 'by', 'for', 'until' és 'in' időhatározókat egyaránt.

A Törvénybe bekerült egy teljesen új rész, 'a folyékony bioenergiahordozók, a bioüzemanyagok, valamint a köztes termékek, és ezek alapanyagai, eredetének nyomon követhetése.' A korábbi szabályozás a nyomonkövethetőségre vonatkozó előírásokat egyáltalán nem tartalmazott, teljesen új elemként került be a Törvénybe. A nyomonkövethetőség a biomassa-kereskedőt, biomassa-feldolgozót, valamint az üzemanyag-forgalmazót terheli. A kötelezettségnek a mezőgazdasági igazgatási szerv által vezetett közhiteles elektronikus nyilvántartáson keresztül kell eleget tenni. Ez az úgynevezett BIONYOM.

A szabályozási rendszer változása a legjelentősebben a fenntarthatóság tanúsítására vonatkozó rendelkezéseket érinti. A 3. fejezet (A folyékony bioenergiahordozók, bioüzemanyagok és a köztes termékek fenntarthatósági követelményei) 3. § (3) és (4) bekezdésében a jogalkotó egymillió Ft-tól egymillió Ft-ig terjedő bírságot helyez kilátásba, amennyiben a kötelezett nem tesz eleget a Törvény, vagy annak végrehajtási rendeletében foglaltaknak. Ez a bírság 2 kötelezettség csoport esetén szabható ki, külön-külön: 1. nyomon követhetőségi kötelezettsége; 2. fenntarthatósági igazolással kapcsolatos kötelezettségek. Ezekből a nyomon követhetőségi kötelezettségre vonatkozó bírságolás nem szerepel a korábbi törvényszövegben. Ez teljesen új eleme a szabályozásnak, és egyenesen következik az új, kötelező nyilvántartási rendszer felállításából.

4.2. Kormányrendelet

A jogalkotó a Törvényben felhatalmazást ad a Kormánynak⁴¹ a bioüzemanyagok és bioenergiahordozók körének megállapítására, azok fenntartható előállítására vonatkozó követelmények meghatározására; az előállítás, kezelés és forgalmazás nyilvántartási, igazolási és ellenőrzési rendjének részletszabályainak kidolgozására; a minősítéssel, nyilvántartással, ellenőrzéssel megbízott hatóság kijelölésére a fenntartható módon történő előállítást igazoló okirat vagy bizonyítvány kiállításához szükséges adatok ellenőrzéséről.

A felhatalmazásnak eleget téve a Kormány megalkotta a 279/2017. (IX.22.) Kormányrendeletet (a továbbiakban Rendelet), amely hatályon kívül helyezte a korábbi szabályozást tartalmazó 343/2010. (XII.28.) Kormányrendeletet.

A Rendelet legnagyobb újdonsága, hogy a nyomonkövethetőség biztosítása érdekében bevezeti a 'BIONYOM nyilvántartás' és 'BIONYOM-ügyfél' fogalmát. A 'bionyom-ügyfél' fogalmát a Rendelet az első rész, 1. § 8. pontjában adja meg,

⁴⁰ RED: bevezető rész (13) bekezdés; 3. cikk (4) bekezdés; I. számú melléklet; VI. sz. melléklet.

⁴¹ 2010. évi CXVII. törvény 13. § (1) bekezdés.

ami tartalmazza a 'bionyom nyilvántartás' fogalmát is. Ezek szerint a 'bionyom-ügyfél' a bioüzemanyagok és folyékony bioenergiahordozók nyomkövethetőségi nyilvántartásából nyilvántartási számmal rendelkező biomassza-kereskedő, biomassza-feldolgozó és üzemanyag-forgalmazó. A 'BIONYOM nyilvántartás' a nyomkövethetőségi nyilvántartás, amit a Törvény 8/A. §-ban részletesen meghatároz a jogalkotó. Bővített definícióját a Kormányrendelet tartalmazza.⁴²

A biomassza kereskedőkre- és feldolgozókra, az üzemanyag-forgalmazókra a Kormányrendelet hatályba lépése előtt csak egy nyilvántartásba történő felvétel volt kötelező, mégpedig a BÜHG nyilvántartásba. Az új szabályozás ehhez a fent említett BIONYOM nyilvántartási teszi hozzá. Az új nyilvántartás bevezetése elősegíti a Magyarországon megtermelt, forgalomba hozott vagy bekevert biomassza, bioüzemanyag vagy folyékony bioenergiahordozók mennyiségének pontosabb megállapítását, mivel a nyilvántartásban nem csak a magyar nemzeti, önkéntes fenntarthatósági rendszerben tanúsított mennyiségek jelennek meg, hanem minden egyéb nemzeti önkéntes vagy nemzetközi önkéntes rendszerben, továbbá az Európai Bizottság részéről harmadik országgal kötött nemzetközi megállapodással összhangban kiállított dokumentum alapján tanúsított mennyiségek is.

Van egy változás, amit itt célszerű szemügyre venni, bár a Törvény elemzésekor is felvetődik. Azért vizsgálom itt, mert ez a Rendelet az, ami, fenntarthatósági követelményeket felállítja. A változás pedig az auditorok és auditori rendszer teljes egészében való kihagyása az új szabályozásból.

A fenntarthatósági tanúsító rendszer hitelessége, megbízhatósága azon múlik, hogy az abban megjelenő adatok, értékek, dokumentumok valósak és ellenőrzöttek legyenek. Véleményem szerint ezt csak jól képzett és nyilvántartott auditorokkal lehet elérni. Arról nem beszélve, hogy a RED-ben előírt ÜHG kibocsátás megtakarítására vonatkozó kötelezettség teljesítésénél is csak valós adatokat kell szolgáltatni.

A RED kifejezetten előírja a tagállamoknak, hogy a tagállamokan intézkedéseket kell hoznia annak biztosítására, hogy a gazdasági szereplők megbízható információkat nyújtsanak be.⁴³

A tényleges ellenőrzés nem valósítható meg csupán egy nyilvántartás vezetésével valóságos fizikai kontroll nélkül. Ahhoz, hogy a tagállam ezt a fizikai kontrollt meg tudja valósítani képzett és nyilvántartott, az állam által alkalmazott auditorokra van szükség. Amíg ez nem valósul meg, addig a tagállam nem tesz eleget maradéktalanul a kötelezettségének. Továbbá a 2017. január 1. napjától előírt 50%-os ÜHG kibocsátás elkerülés valós tanúsítása sem képzelhető el nélküle.

A jelenlegi rendszer úgy próbálja meg megoldani a problémát, hogy adminisztratív megoldáshoz nyúl a 39/2017. (X.9.) NFM rendeletben a bioüzemanyagok és folyékony bioenergiahordozók fenntarthatósági követelményeknek

⁴² 279/2017. (IX.22.) Kormányrendelet 10. § (1) bekezdés: „A BIONYOM nyilvántartás a mezőgazdasági igazgatási szerv által vezetett, Magyarország területén termelt, előállított, begyűjtött, feldolgozott, forgalmazott és Magyarországra importált, illetve Magyarországról exportált biomassza – ideértve a termesztett és a nem termesztett biomasszát is –, köztes termék, bioüzemanyag és folyékony bio-energiahordozó nyomon követésére szolgáló elektronikus hatósági nyilvántartás.”

⁴³ RED 18. cikk (3) bekezdés.

való megfelelésével kapcsolatos üvegházhatású gázkibocsátás elkerülés kiszámításának szabályairól.⁴⁴ Ebben az egyedi GHG kibocsátási értéket a gazdálkodó szervezetnek nyilatkozással kell bizonyítani. A Kormányrendelet a nyilatkozással kapcsolatban annyit határoz meg, hogy 'független szakértő által ellenjegyzett dokumentum'⁴⁵. A független szakértőt közelebbről nem határozza meg a jogszabály.

A gazdálkodó szervezet nyilatkozat tételének előírása nem egyenlő a tényleges ellenőrzéssel. A számítási módszert az NFM rendelet az 1. mellékletében ugyan megadja, de a számításához használt értékek valóságosságát nem ellenőrzi senki, hiszen nincs ilyen célra kiképzett és felállított apparátus. Nem elégséges azért sem, mert nincs jogszabályban tisztázva, hogy ez a nyilatkozat pontosan mint tartalmazzon, és – amint azt már említettem – a nyilatkozat alapjául szolgáló dokumentumot ellenjegyző független szakértő meghatározására sem került sor a vonatkozó jogszabályok egyikében sem.

5. Összegzés

Az új szabályozás összességében előrelépést jelent a régihez képest. A fenntarthatóság aspektusából nagyon fontos tényezőnek, a nyomonkövethetőségnek a terén nagyot lépett előre a szabályozás, viszont néhány lényeges dologban még hiányosságok mutatkoznak.

Az egyik az, hogy a 'feldolgozási maradék' fogalomnak valódi tartalmat és helyet biztosítsanak a jogi szabályozásban. Akár a már létező státuszok (termék, melléktermék, hulladék) alá történő besorolással, akár egy önálló és részleteiben kielégítően meghatározott új státusz felállításával és beillesztésével a jelenlegi szabályozásba.

A másik fontos dolog, hogy szükség van egy szakértői apparátus – nevezzük őket akárhogy – felállítására annak érdekében, hogy a nemzeti önkéntes fenntarthatósági tanúsító rendszerünk valóban hiteles, megbízható és ellenőrzött adatokat tartson nyilván és tanúsítson. Köztudott, hogy egy ilyen szakértői testület felállítása és fenntartása jelentős anyagi ráfordítással jár. Amennyiben a megfelelő nagyságú anyagi fedezet nem áll rendelkezésre ennek megvalósítására, szükséges legalább egy független szakértői nyilvántartás felállítása, amelybe történő felvételt objektív és jól meghatározott feltételek teljesítése esetén kérheti az adott független szakértő.

⁴⁴ 39/2017. (X.9.) NFM rendelet 3. §.

⁴⁵ 279/2017. (IX.22.) Korm. rendeletet 9. § (3) bekezdés 4. i) pont.

Irodalomjegyzék

1. Bányai O (2013) A folyékony és szilárd biomassza fenntarthatósági kritériumai az Európai Unióban és Magyarországon. *Jog – Állam – Politika* 5(2), pp. 45–63.
2. Bányai O (2014) *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*, DELA Könyvkiadó- és Kereskedelmi Kft., Debrecen.
3. Csák Cs (2014) „Aufsicht frei” – oder der Umfang der Verpflichtung zur Leistung der Information bei den grenzüberschreitenden Verbringungen von Abfällen, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 9(17), pp. 5-21.
4. De Vera E R (2016) The WTO and Biofuels: The Possibility of Sustainability Requirements, *Chicago Journal of International Law*, 8(2).
5. Garcia-Oliva F & R Maser O (2004) Assessment and measurement issues related to soil carbon sequestration in Land-Use, LandUse Change and Forestry (LULULCF) projects under Kyoto Protocol, *Climate Change*, 347.
6. Gawel E & Gritt (2011): Nachhaltige Bioenergie-Instrumente zur Vermeidung negativer indirekter Landnutz-zungseffekte, *Nur*, 33, p. 329.
7. Giacomo Grassi G, den Elzen M. G. J., Andries F. Hof A, Roberto Pilli R & Federici S (2012) The role of land use use change and forestry sector in achieving Annex I. reduction pledges, *Climate Change*, 115, p. 874.
8. Gyüre A (2018) *Az éghajlat védelmének jogi keretei* – PhD Thesis manuscript, Debreceni Egyetem, Debrecen.
9. Miskolci Bodnár É (2013) Requirements for the successor to Kyoto – The shortcomings of the current Protocol, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 8(14), pp. 53–74.
10. Olajos I & Szilágyi Sz (2013) A megújuló energiaforrások Európai Uniósi Jogi szabályozása, különös tekintettel a megújuló energiaforrásokra vonatkozó irányelvekre, *Pubicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, XXXI, pp. 441–450.
11. Seres E L (2016) The question of compliance with the polluter-pays principle and State aid rules within the European Emission Trading Scheme, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 11(21), pp. 63–95.
12. Szurovecz (2015) Minor infringements in waste management, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 10(18), pp. 5–18.
13. Tóth Zs (2017) Soil protection in the EU: the most important soil-related EU policies and legal sources, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 12(22), pp. 202–246, <https://doi.org/10.21029/JAEL.2017.22.202>