



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2016.11.30.
SWD(2016) 419 final

PART 2/2

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM
A HATÁSVIZSGÁLAT VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

A bioenergia fenntarthatósága

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat

**Az Európai Parlament és a Tanács irányelve
a megújuló energiaforrásokból előállított energia használatának támogatásáról szóló,
2009. április 23-i 2009/28/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról
(átdolgozás)**

{ COM(2016) 767 final }

{ SWD(2016) 416 final }

{ SWD(2016) 417 final }

{ SWD(2016) 418 final }

Vezetői összefoglaló	
Hatásvizsgálat a bioenergia fenntarthatóságáról	
A. A fellépés szükségessége	
Miért van szükség fellépésre? Milyen problémát kell megoldani?	
Miközben a bioenergia egyre nagyobb mértékű termelése alapvető szerepet játszik az éghajlattal és az energiával kapcsolatos uniós célok elérésében, a bioenergiának a hőtermelési és a villamosenergia-ágazatban való fokozott használata számos problémát, illetve potenciális kockázatot is felvet. A nyilvános konzultáció során az is kiderült, hogy a bioenergia előnyeivel és kockázataival kapcsolatban a közvélemény megosztott, ez pedig alááshatja az ágazatban megvalósítandó beruházásokat, elsősorban a határozott szakpolitikai iránymutatás hiánya miatt. Az érintettek észrevételei, tanulmányok és egyéb tudományos adatok alapján a Bizottság szolgálatai a szilárd biomassza hőtermelésre és villamos energia előállítására történő felhasználásához kapcsolódóan három fő problémát, illetve potenciális kockázatot határoztak meg: i) A bioenergiának az éghajlatváltozásra gyakorolt hatása; ii) A biológiai sokféleségre, valamint a talajra és a levegőminőségre gyakorolt környezeti hatások; iii) Egyre nagyobb mennyiségű biomassza égetése alacsony hatékonyságú üzemekben Ez a hatásvizsgálat további információkkal egészíti ki a megújulóenergia-irányelv javasolt felülvizsgálatához készült hatásvizsgálatot, amely a közlekedésben használt bioüzemanyagokkal kapcsolatos egyes konkrét kérdésekkel foglalkozik, különösen a földhasználat közvetett megváltozásából eredő kibocsátásokkal és a korszerű bioüzemanyagok fejlesztésével.	
Mi a kezdeményezés várható eredménye?	
A kezdeményezés fő célja biztosítani a bioenergia hő- és villamosenergia-termelési célú előállításának és felhasználásának fenntarthatóságát. Ennek érdekében feltétlenül foglalkozni kell a fent említett problémákkal és kockázatokkal, és ehhez olyan világos szakpolitikai keretre van szükség, amelyben valamennyi új intézkedés hatékonyan illeszkedik a már meglévő szakpolitikákhoz és intézkedésekhez, mind uniós, mind tagállami szinten. A kezdeményezés arra törekszik, hogy az éghajlatváltozás, a környezetvédelem, az erőforrás-hatékonyság és a belső piac működése tekintetében eredményeket hozzon, és az intézkedések hatóköre igazodjon a problémák, illetve a kockázatok nagyságához. Az intézkedés várhatóan a Bizottság által kitűzött átfogó célok eléréséhez is hozzájárul, elsősorban i. a növekedés, a munkahelyteremtés és a beruházások, valamint ii. a megújuló energiaforrások hasznosítása terén vállalt uniós vezető szerep előmozdítása révén.	
Milyen többletértéket képvisel az uniós szintű fellépés?	
Az éghajlatváltozás mérséklésével és a megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos célok uniós szinten kerülnek meghatározásra; fontos például, hogy az elmúlt évtizedben a megújuló energiára vonatkozó cél volt az EU-ban az energia-előállítási célú biomassza-felhasználás előmozdítója. Éppen ezért uniós szinten biztosítani kell, hogy a bioenergiának a megújuló energiára vonatkozó célok teljesítésében játszott szerepe az átfogó éghajlatváltozási célokhoz is illeszkedjen. A bioenergia fejlesztéséhez kapcsolódó fenntarthatósági kockázatok egy része határokon átnyúló dimenziójú, ezért ezek uniós szinten hatékonyabban kezelhetők. Ez különösen igaz az olyan környezeti hatásokra, mint az éghajlatváltozás, a biológiai sokféleség csökkenése vagy a légszennyezés. Piaci hatások is lehetnek határokon átvívelő jellegűek, ilyenek például a biomassza-alapanyagokkal kapcsolatos versenyjogi kérdések.	

B. Megoldások	
Milyen jogalkotási és nem jogalkotási szakpolitikai opciók merültek fel? Van-e előnyben részesített megoldás? Miért van szükség fellépésre?	
A rendelkezésre álló információk vizsgálata és a konzultáció során az alábbi dilemma merült fel: – Egyrészt számos érdekelt úgy vélte, hogy a bioenergia jövőbeli továbbfejlesztését – amely fontos a fosszilis tüzelőanyagok kiváltása szempontjából – gátolja, hogy egyes energetikai célú biomassza-felhasználási módok környezeti előnyeivel kapcsolatban a polgároknak aggályai vannak. – A rendelkezésre álló tudományos adatokból azonban egyértelműen kiderül, hogy a biomassza energetikai célú felhasználása által az üvegházhatásúgáz-kibocsátásra gyakorolt átfogó hatás túl sok változó függvénye, így arról nem lehet általánosan érvényes értékelést adni, hanem csak eseti alapon, az egyes létesítmények szintjén. Éppen ezért nem lehet uniós szinten megbízható módon különbséget tenni a hőtermelési és a villamosenergia-ágazatban használt „fenntartható” és „nem fenntartható” bioenergia-források között, és ennél fogva jogszabályba	

sem lehet foglalni. A fent bemutatott problémák és kockázatok mögöttes okainak kezelésére ehelyett egy nem szabályozási jellegű és négy szabályozási jellegű opció került meghatározásra. Az alapforgatókönyv (1. opció) arra épül, hogy a lehetséges megoldások beépülnek a 2030-ra szóló éghajlat- és energiapolitikai keret más elemeibe, illetve más meglévő szakpolitikákba. Tekintettel e szakpolitikák önmagukban is nagy hatásaira, a várható eredmények és az adminisztratív terhek közötti egyensúly szempontjából további szabályozás nélkül is ez a lehetőség jelenti a leghatékonyabb megoldást, azonban nem nyújt jogszabályi garanciát arra az esetre, ha a problémák hátterében álló gyakorlat súlyosabb méreteket öltene annál, amivel a modellezés során számoltak. Ez különösen fontos, mivel a biomasszával kapcsolatos jövőbeni fejlesztések terén rendkívül sok bizonytalanság van, többek között a kereskedelem szerkezete és a felhasználható alapanyagok közötti választás tekintetében. A másik négy szakpolitikai opció különféle garanciákat kínál az azonosított kockázatok kezelésére, noha a biomassza-használat éghajlat-változásra gyakorolt hatása („biogén szén-dioxid”) különösen nehéz kérdés. Mindezek alapján a Bizottság szolgálatai nem tudtak olyan szakpolitikai opciót kiválasztani, amely egyértelműen előnyösebb volna a többinél.

Ki melyik opciót támogatja?

Az érdekeltekkel folytatott konzultáció során a válaszadók 35%-a vélte úgy, hogy a jelenlegi uniós és nemzeti szakpolitikák elegendőek a kérdés kezelésére, míg 59% új szakpolitikai eszköz kidolgozását sürgette uniós szinten. A 2. opció, amelynek lényege a jelenleg bizottsági ajánlás formájában létező fenntarthatósági kritériumok kötelezővé tétele, nem kapott egyértelműen jelentős támogatást. A 3. opciót több bioenergia-előállító és -felhasználó, továbbá tagállam támogatta, a konverziós hatékonyság növelése (4. opció) pedig a faalapú iparág több, az energetikai ágazaton kívüli képviselője, valamint társadalmi szervezetek körében élvez támogatást. Ez utóbbiak a bioenergia használatára vonatkozó általános felső korlát bevezetését is széles körben támogatják.

C. Az előnyben részesített opció hatásai

Melyek az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor a főbb opciók) előnyei?

Az elemzésből az derül ki, hogy a modellezés során figyelembe vett feltételek mellett a kidolgozott opciók a problémák megoldása szempontjából csupán korlátozott – bár kedvező – hatással járnának. Elsősorban „garanciaként” működnének abban az esetben, ha a problémák hátterében álló gyakorlat súlyosabb méreteket öltene annál, amivel a modellezés során számoltak.

Bár a bioenergia fontos szerepet játszik abban, hogy az EU energiaszerkezetében a megújuló energia legalább 27%-os arányt érjen el 2030-ig, ha a többi megújuló energiaforráshoz képest a bioenergia aránya akár csak egészen kevéssel is magasabb, az szintén kis mértékben, de csökkentené a feltörekvő technológiák fejlesztésére vonatkozó ösztönzést. Azok az opciók tehát, amelyek valamilyen módon korlátozzák a bioenergia használatát (1., 3., 4. és 5. opció), közvetett módon arra ösztönzik az energiaágazatot, hogy a többi megújuló energiaforrásra koncentráljon, és ezáltal újabb beruházások és munkahelyek létrejöttét segítik elő a megújulóenergia-ágazatban. Mivel az opciók mindegyike csupán korlátozott számszerűsíthető hatással jár a bioenergia-előállítás jövőbeni volumenére, a növekedésre és a munkahelytermésre gyakorolt hatások szintén nem számottevőek.

Milyen költségekkel jár az előnyben részesített opció (ha nincs ilyen, akkor milyen költségekkel járnak a főbb opciók)?

A 2–5. opcióban szereplő új jogszabályi kötelezettségek miatt a mezőgazdasági biomassza előállítóira, az erdőtulajdonosokra és az erdészeti értéklánc szereplőire, valamint a bioenergia-üzemekre hárulnának további adminisztratív terhek. E terhek a becslések szerint 63–150 millió euró egyszeri költséget, majd évente 31–51 millió euró további költséget jelentetnének (az érintett gazdasági szereplők számára összesen). Az extraköltségeket az érintettek valószínűleg továbbhárítanák a végfelhasználókra (amennyiben nincsenek állami támogatások), a társadalom egészére (állami támogatás mellett), vagy mindkettőre. Amint fentebb már szerepelt, a többi megújuló energiaforrás irányába való elmozdulás miatt az opciók összességében kismértékű gazdasági előnnyel járnának.

Hogyan érinti a fellépés a vállalkozásokat, köztük a kis- és középvállalkozásokat és a mikrovállalkozásokat?

A kis- és középvállalkozások és a mikrovállalkozások nagy arányban képviseltetik magukat a bioenergia-előállítási és -felhasználási láncban, különösen a kisebb erdőtulajdonosokon és bioenergia-üzemeken keresztül. Ez utóbbi csoportot ugyanakkor csak a fenntarthatósági kritériumok hatálya alá vonandó létesítmények minimális méretétől függően érintené az intézkedés (1–5 MW, 5–10 MW, 10–20 MW vagy 20 MW felett). A kisebb erdőtulajdonosokat érintenék a felvázolt opciók, de a kockázatalapú megközelítés esetében csak kisebb mértékben (3. opció).

Jelentős lesz-e a tagállamok költségvetésére és közigazgatására gyakorolt hatás?
A tagállami hatóságoknak csupán korlátozott adminisztratív költségekkel kellene számolniuk a jogszabály-végrehajtás és az ahhoz kapcsolódó nyomonkövetési, jelentéstételi és ellenőrzési feladatok kapcsán. Ezek 60 000–200 000 euró egyszeri költséget, majd évente 400 000 és egymillió euró közötti rendszeres költséget jelentenek.
Lesznek-e egyéb jelentős hatások?
Nem.
D. További lépések
Mikor kerül sor szakpolitikai felülvizsgálatra?
A szakpolitika rendszeres felülvizsgálatra fog kerülni az energiaunió irányításához kapcsolódó eljárások keretében, és ennek során – a hatásvizsgálatban meghatározott problémák és kockázatok alakulásának értékeléséhez – különösen az energiatermelési célból felhasznált biomassa összmennyiségét, a biomassa típusait, valamint az alapanyagok típusait, származási helyét és végfelhasználását kell majd megvizsgálni. Az opciók nem tartalmaznak külön felülvizsgálati rendelkezést.