

Særberetning

**EU's ordning for
certificering af bæredygtige
biobrændstoffer**



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx

Websted: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5222-7	ISSN 1831-0796	doi:10.2865/20725	QJ-AB-16-017-DA-C
PDF	ISBN 978-92-872-5263-0	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/100205	QJ-AB-16-017-DA-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5226-5	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/571420	QJ-AB-16-017-DA-E

© Den Europæiske Union, 2016
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Printed in Luxembourg

Særberetning

EU's ordning for certificering af bæredygtige biobrændstoffer

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner vedrørende specifikke EU-budgetområder eller forvaltningsspørgsmål. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til resultatopnåelse eller regeloverholdelse, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling I — som ledes af Kersti Kaljulaid, medlem af Revisionsretten — hvis speciale er udgiftsområderne beskyttelse og forvaltning af naturressourcer. Revisionsarbejdet blev ledet af Jan Kinšt, medlem af Revisionsretten, men blev på det sidste stadium i beretningen overtaget af Bettina Jakobsen, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Alejandro Ballester Gallardo, attaché Bernard Moya, ledende administrator Davide Lingua, opgaveansvarlig Krzysztof Zalega samt revisorerne Paul Toulet-Morlane, Joao Nuno Coelho Dos Santos, Felipe Andres Miguelez, Zoltan Papp og Paivi Piki. Murielle Siffert ydede sekretariatsbistand.



Fra venstre mod højre: Joao Nuno Coelho Dos Santos, Bettina Jakobsen, Paul Toulet-Morlane, Davide Lingua, Alejandro Ballester Gallardo.

Punkt

Glossar

I-X Resumé

1-17 Indledning

1-3 Definition af biobrændstoffer

4-5 EU-markedet for biobrændstoffer

6-17 Biobrændstoffer som en kilde til vedvarende energi i EU's transportsektor

6-9 Målet om 10 % vedvarende energi i transportsektoren skal nås senest i 2020

10-12 Bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer

13-17 Certificering af bæredygtige biobrændstoffer foretaget under frivillige ordninger, som er anerkendt af Kommissionen

18-24 Revisionens omfang og revisionsmetoden

25-71 Bemærkninger

25-49 Kommissionens vurderingsramme til brug i forbindelse med anerkendelse omfattede ikke en række vigtige bæredygtighedsaspekter i relation til produktion af biobrændstoffer

28-29 Overholdelsen af EU's miljøkrav for landbrug var ikke sikret

30-33 Ikkebindende bæredygtighedsspørgsmål

34-37 Virkningen af indirekte ændringer i arealanvendelsen (ILUC) blev ikke taget i betragtning

38-42 Svag kontrol af oprindelsen af det affald og de restprodukter, der anvendes til produktion af biobrændstoffer

43-45 Græsarealer med høj biodiversitet blev indtil for nylig ikke systematisk beskyttet

46-49 Der blev ikke lagt tilstrækkelig vægt på gennemsigtighed og forsvarlig forvaltning

50-61 Der var intet tilsyn med de frivillige ordninger

50-56 Der blev ikke ført tilstrækkeligt tilsyn med ordningernes funktion ...

57-61 ... og de nødvendige forbedringer i deres procedurer blev ikke gennemført på passende vis

- 62-71 **Statistikkerne over biobrændstof, der blev certificeret som bæredygtigt, kan være for positive ...**
- 65-66 ... fordi de omfatter biobrændstoffer, hvis bæredygtighed ikke blev kontrolleret
- 67-71 ... og fordi oprindelsen af den biomasse, der var anvendt til at producere dobbelttællende biobrændstoffer, ikke blev kontrolleret tilstrækkeligt

72-80 **Konklusioner og anbefalinger**

Bilag I — Brændstoffer og biobrændstoffer på transportområdet - ktoe 2014

Bilag II — De frivillige ordningers forvaltning

Bilag III — De frivillige ordningers gennemsigthed

Bilag IV — Krydsoverensstemmelseskrav

Kommissionens svar

Anerkendelse: Kommissionens anerkendelse af en frivillig ordning for en periode på fem år, som gives, når Kommissionen vurderer, at den frivillige ordning på hensigtsmæssig vis dækker bæredygtighedskriterierne, anvender en massebalancemetode og opfylder tilstrækkelige krav om pålidelighed og uafhængig kontrol som fastsat i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi.

Biobrændstof: ethvert brændstof, der fremstilles af plantebaserede eller animalske råmaterialer (benævnt »biomasse«). De to mest almindelige former for biobrændstoffer er bioethanol og biodiesel.

Biobrændstoffer, der opfylder bæredygtighedskriterierne: biobrændstoffer, der opfylder de obligatoriske bæredygtighedskriterier, som er fastsat i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi.

Biodiesel: et oliebaseret biobrændstof, der typisk fremstilles af vegetabiliske fedtstoffer såsom rapsfrø, solsikkefrø, sojabønner og palmeolie, og som anvendes som et dieseladditiv i motorkøretøjer.

Bioethanol: et spritbaseret biobrændstof, der typisk fremstilles af stivelse og sukkerafgrøder såsom hvede, majs, byg og sukkerroer eller sukkerrør, og som anvendes som et benzinadditiv i motorkøretøjer.

Biomasse: Biomasse er et organisk materiale, der anvendes til produktion af biobrændstoffer. Det er den bionedbrydelige del af produkter, affald og restprodukter af biologisk oprindelse fra landbrug (herunder vegetabiliske og animalske stoffer), skovbrug og tilknyttede industrier, herunder fiskeri og akvakultur, samt den bionedbrydelige del af industriaffald og kommunalt affald.

Bæredygtighedskriterier: kriterier for biobrændstoffer opstillet i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi i relation til besparelser i drivhusgasemissionerne og arealanvendelse.

Certificering: en kontrolprocedure (certificeringskontrol), hvor et certificeringsorgan vurderer, om en økonomisk aktør overholder betingelserne for at opnå et certifikat.

Certificeringsorgan: et uafhængigt kontrolorgan (kontrolfirma), der udbyder certificeringstjenester på biobrændstofområdet. Et certificeringsorgan indgår en aftale med en frivillig certificeringsordning om at certificere økonomiske aktører ved hjælp af denne ordnings certificeringssystem. Certificeringsorganerne udsteder certifikater på vegne af de frivillige ordninger.

Certifikat: et uafhængigt certificeringsorgans attesting af, at en økonomisk aktør overholder bæredygtighedskravene for biobrændstoffer som fastsat i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi.

Direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi (direktivet): Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (EUT L 140 af 5.6.2009, s. 16).

Dobbelttællende biobrændstoffer: biobrændstoffer fremstillet af affald, restprodukter, celluloseholdigt nonfood-materiale og lignocellulosemateriale, hvis bidrag til opfyldelsen af målet for anvendelse af energi fra vedvarende energikilder inden for alle former for transport sættes til (beregnes som) to gange deres energiindhold.

Dobbelttælling: Bidraget fra biobrændstoffer fremstillet af affald, restprodukter og celluloseholdigt nonfood-materiale til opfyldelsen af målet for anvendelse af energi fra vedvarende energikilder inden for transport sættes til to gange deres energiindhold.

Drivhusgasser: En drivhusgas er en gas, der bidrager til den naturlige drivhuseffekt. Kyotoprotokollen omfatter seks drivhusgasser fra menneskelige aktiviteter: kuldioxid (CO₂), metan (CH₄), dinitrogenoxid (N₂O), hydrofluorcarboner (HFC'er), perfluorcarboner (PFC'er) og svovlhexafluorid (SF₆).

Eurostat: Den Europæiske Unions statistiske kontor, som er et generaldirektorat i Kommissionen, der har til opgave at forsyne Den Europæiske Union med statistikker på europæisk niveau, som gør det muligt at sammenligne lande og regioner.

Forsyningskædens elementer: økonomiske aktører såsom bedrifter/plantager, første indsamlingssteder, forhandlere/lagre, konverteringsenheder (møller, raffinaderier, behandlingsanlæg), transportører og markedsaktører (dem, som bringer de bæredygtige biobrændstoffer i omsætning på markedet).

Frivillig ordning: en ordning for bæredygtighedscertificering, som er etableret for at dokumentere overholdelse af bæredygtighedskriterierne for biobrændstoffer.

GD for Energi: Europa-Kommissionens Generaldirektoratet for Energi, som er ansvarligt for at udvikle og gennemføre EU's energipolitik

Gennemsigtighedsplatform: en onlineplatform etableret i henhold til direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi, som skal tjene til at øge gennemsigtigheden og til at lette og fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne samt bruges til at offentliggøre relevante oplysninger, som Kommissionen eller en medlemsstat anser for at være af central betydning for direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi og for opfyldelsen af dets mål.

ILUC: indirekte ændringer i arealanvendelsen. Ændringer i arealanvendelsen, der forekommer *indirekte*, fordi efterspørgslen efter biobrændstof fører til en omlægning af den produktion, der tidligere var rettet mod fødevarer-, foder- og fibermarkedet.

Konsulent: kontrahent, der er udvalgt af Europa-Kommissionen til at forelægge Kommissionen en vurdering af frivillige ordninger på baggrund af de obligatoriske bæredygtighedskrav, der er opstillet i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi, og til at forelægge Kommissionen rapporter om biobrændstofproduktionens virkning på den sociale bæredygtighed.

Krydsoverensstemmelse: forpligtelsen for en landbruger til at opfylde en række generelle lovgivningsbestemte forvaltningskrav med hensyn til miljø, folkesundhed, dyre- og plantesundhed, identifikation og registrering af dyr samt dyrevelfærd og standarderne for god landbrugs- og miljømæssig stand.

Ktoe: kiloton olieækvivalent. Brændstoffers brændværdi angives i ton olieækvivalent (toe). Det er en energienhed, der defineres som den mængde energi, der frigøres ved forbrænding af et ton råolie. Eurostat bruger ktoe i sin rapportering om anvendelsen af biobrændstoffer til transport.

Leverandørkæde/forsyningskæde: hele produktionskæden fra landmanden, der dyrker råmaterialerne til fremstilling af biobrændstoffer, op til producenten eller forhandleren af biobrændstof. Jf.: forsyningskædens elementer.

Målet/»transportmålet på 10 %«: Det overordnede mål i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi er, at hver medlemsstat skal sikre, at andelen af energi fra vedvarende energikilder inden for alle former for transport i 2020 mindst svarer til 10 % af det endelige energiforbrug på transportområdet i medlemsstaten. Ved beregningen af andelen kan kun bæredygtige biobrændstoffer tages i betragtning.

Nationale systemer: de retlige rammer, som medlemsstaterne har fastsat for kontrol af, at de økonomiske aktører overholder bæredygtighedskriterierne i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi.

Uafhængig kontrol: kontrol af de oplysninger, som de økonomiske aktører har fremlagt. Det skal kontrolleres, at de systemer, der anvendes af de økonomiske aktører, er nøjagtige, pålidelige og sikret mod svindel. Den uafhængige kontrol udføres af certificeringsorganer.

UCO: brugt madolie - råmateriale, der ofte bruges til produktion af avancerede biobrændstoffer.

Økonomisk aktør: en virksomhed, der producerer og/eller handler med biomasse eller biobrændstoffer. Økonomiske aktører skal godtgøre, at de opfylder kravene til bæredygtighed, hvilket kan gøres i overensstemmelse med et nationalt system eller ved hjælp af frivillige ordninger. Økonomiske aktører indgår i forsyningskæden for biobrændstoffer.

I henhold til direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi skal hver medlemsstat sikre, at andelen af energi fra vedvarende energikilder inden for alle former for transport i 2020 mindst svarer til 10 % af det endelige energiforbrug på transportområdet. I betragtning af den tekniske udviklings nuværende stade og mulighederne for at anvende alternative energikilder inden for transportområdet kan målet på 10 % i praksis kun opfyldes ved en omfattende brug af biobrændstoffer.

Biobrændstoffer udleder færre drivhusgasser, særligt CO₂, end fossile brændstoffer, fordi den mængde kulstof, der udledes ved forbrændingen, kun svarer til den mængde, der absorberes i vækstperioden af de planter, som brændstofferne kommer fra. Biobrændstoffernes bæredygtighed som en kilde til vedvarende energi svækkes imidlertid af, at der skabes yderligere emissioner som følge af ændringer i arealanvendelsen.

For at sikre, at de biobrændstoffer, der bringes i omsætning på EU-markedet, er bæredygtige, fastsættes der i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi en række bæredygtighedskriterier, som de økonomiske aktører skal overholde. Desuden kan medlemsstaterne kun tage biobrændstoffer, der er certificeret som bæredygtige, i betragtning med henblik på opfyldelsen af deres transportmål på 10 %. Bæredygtigheden af de fleste af de biobrændstoffer, der bringes i omsætning på EU-markedet, er certificeret under frivillige ordninger, der er anerkendt af Kommissionen. Beslutningerne om anerkendelse er gyldige i fem år og udstedes efter en positiv vurdering af ordningernes certificeringsprocedurer.

Formålet med revisionen var at undersøge, om Kommissionen og medlemsstaterne har etableret en egnet ordning for certificering af bæredygtige biobrændstoffer. Vi konkluderer, at EU's ordning for certificering af bæredygtige biobrændstoffer ikke er fuldt ud pålidelig som følge af svagheder ved Kommissionens procedure for anerkendelse af og efterfølgende tilsyn med frivillige ordninger.

Vi konstaterede, at de vurderinger, Kommissionen foretog som grundlag for anerkendelsen af frivillige ordninger, ikke i tilstrækkeligt omfang dækkede en række vigtige aspekter, der er nødvendige for at sikre biobrændstoffernes bæredygtighed. Kommissionen krævede f.eks. ikke, at frivillige ordninger kontrollerer, at den produktion af biobrændstoffer, som de certificerer, ikke forårsager betydelige risici for negative socioøkonomiske virkninger såsom konflikter om jordbesiddelse, tvangsarbejde/børnearbejde, dårlige arbejdsvilkår for landbrugere og sundheds- og sikkerhedsmæssige farer. Virkningen af indirekte ændringer i arealanvendelsen (ILUC) på biobrændstoffers bæredygtighed er heller ikke omfattet af denne vurdering. Vi anerkender de tekniske vanskeligheder, der er forbundet med at vurdere virkningen af indirekte ændringer i arealanvendelsen, men relevansen af EU's ordning for bæredygtighedscertificering undermineres uden disse oplysninger.

VI

Desuden anerkendte Kommissionen frivillige ordninger, som ikke havde passende kontrolprocedurer til at sikre, at oprindelsen af biobrændstoffer fremstillet af affald reelt var affald, eller, som fastsat i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi, at biobrændstofråmaterialer, som er dyrket i EU, opfylder EU's miljøkrav for landbrug.

VII

Nogle af de anerkendte ordninger var ikke tilstrækkeligt gennemsigtige eller havde forvaltningsstrukturer, hvor kun få økonomiske aktører var repræsenteret, hvilket øger risikoen for interessekonflikter og forhindrer en effektiv kommunikation med andre interessenter.

VIII

Kommissionen fører ikke tilsyn med, hvordan de anerkendte frivillige ordninger fungerer. Eftersom beslutningen om anerkendelse er udstedt på grundlag af en dokumentgennemgang af certificeringsprocedurerne, betyder det manglende tilsyn, at Kommissionen ikke kan få sikkerhed for, at de frivillige ordninger faktisk anvender de certificeringsstandarder, der blev forelagt i forbindelse med anerkendelsen. Kommissionen har desuden ikke mulighed for at opdage påståede overtrædelser af de frivillige ordningers regler, fordi der ikke er etableret en specifik klageordning, og den undersøger ikke, om de frivillige ordninger behandler eventuelle klager, der rettes direkte til dem, korrekt.

IX

For så vidt angår opfyldelsen af transportmålet på 10 % er det medlemsstaternes ansvar at sikre, at de statistikker om bæredygtige biobrændstoffer, der indberettes til Kommissionen, er pålidelige. Vi konstaterede, at disse statistikker kan være for positive, fordi medlemsstaterne kunne indberette biobrændstof som bæredygtigt uden at have kontrolleret dets bæredygtighed. Der var også problemer med hensyn til sammenligneligheden af de data, medlemsstaterne indberettede.

X

På grundlag af revisionsbemærkningerne fremsætter Retten følgende anbefalinger:

1. I forbindelse med fremtidige anerkendelser bør Kommissionen foretage en mere omfattende vurdering af de frivillige ordninger for at sikre, at ordningerne:
 - i) vurderer, i hvilket omfang produktionen af certificerede biobrændstoffer medfører en betydelig risiko for negative socioøkonomiske virkninger og for indirekte ændringer i arealanvendelsen. I dette øjemed bør Kommissionen kræve, at de frivillige ordninger en gang om året på grundlag af deres certificeringsaktiviteter rapporterer alle relevante oplysninger vedrørende ovennævnte risici
 - ii) effektivt efterprøver, at producenter af råmaterialer til biobrændstoffer i EU overholder EU's miljøkrav for landbrug
 - iii) forelægger tilstrækkelig dokumentation for oprindelsen af det affald og de restprodukter, der anvendes til produktion af biobrændstoffer.

2. I forbindelse med fremtidige anerkendelser bør Kommissionen vurdere, hvorvidt de frivillige ordningers forvaltning mindsker risikoen for interessekonflikter, og anmode de frivillige ordninger om at sikre gennemsigtighed.
3. Kommissionen bør føre tilsyn med de anerkendte frivillige ordninger ved:
 - i) at kontrollere, at ordningernes certificeringsaktiviteter overholder de standarder, som blev forelagt i forbindelse med anerkendelsen
 - ii) at anmode de frivillige ordninger om at etablere gennemsigtige klageordninger.
4. Kommissionen bør foreslå medlemsstaterne at underbygge deres statistikker med dokumentation for pålideligheden af de indberettede mængder biobrændstoffer.
5. For at sikre, at statistikkerne om bæredygtige biobrændstoffer er sammenlignelige, og opnå større sikkerhed for pålideligheden af dataene om avancerede biobrændstoffer bør Kommissionen foreslå medlemsstaterne at harmonisere definitionen af affald.

Definition af biobrændstoffer

01

Biobrændstoffer udleder færre drivhusgasser, særligt CO₂, end fossile brændstoffer, fordi den mængde CO₂, der udledes ved forbrændingen af biobrændstoffet, opsamles under dyrkningen af råmaterialet (udgangsmaterialerne - planter absorberer kul-dioxid, mens de vokser)¹. Dette regnestykke holder imidlertid kun, hvis der ikke forekommer yderligere emissioner som følge af ændringer i arealanvendelsen, som kan være direkte (f.eks. når skov omlægges til landbrugsland med et tab af bundet kulstof til følge) eller indirekte (når der for at kompensere for brugen af fødevarer afgrøder til produktion af biobrændstoffer skal dyrkes flere arealer for at sikre fødevarerforsyningen). Det betyder, at der ud over drivhusgasemissioner som følge af dyrkningen af afgrøder til biobrændstoffer kommer ekstra emissioner som følge af indvinding og opdyrkning af nye områder til dyrkning af fødevarer afgrøder. I forbindelse med biobrændstoffer, der fremstilles af affald, restprodukter og anden nonfood-biomasse, er der ingen konkurrence med fødevarerproduktionen.

02

Biobrændstoffer er i den relevante EU-lovgivning defineret som »flydende eller gasformigt brændstof til transport, fremstillet på grundlag af biomasse«², dvs. af bionedbrydelige produkter, affald og restprodukter fra landbrug, skovbrug og fiskeri eller af bionedbrydeligt industriaffald og kommunalt affald. På nuværende tidspunkt er biobenzin (herunder bioethanol) og biodiesel de eneste biobrændstoffer, der produceres og anvendes i relevante mængder i EU.

03

Afhængigt af det anvendte råmateriale kan biobrændstoffer betegnes som:

- konventionelle biobrændstoffer (førstegenerationsbiobrændstoffer), der primært fremstilles af landbrugsafgrøder, som også er fødevarer- eller foderafgrøder (dvs. som anvendes til konsum eller dyrefoder, f.eks. korn, sukkerrør, sukkerroer og olieafgrøder)
- avancerede biobrændstoffer (anden- og tredjegerationsbiobrændstoffer), der fremstilles af råmaterialer såsom affald eller restprodukter, som ikke konkurrerer direkte med afgrøder til fødevarer og foder.

- 1 Hvilket betyder, at de drivhusgasemissioner, navnlig CO₂, der udledes, når biomasse omdannes til energi (forbrænding af biobrændstoffer), svarer til den mængde CO₂, der absorberes af planterne i løbet af deres vækstperiode.
- 2 Artikel 2, litra i), i direktiv 2009/28/EF og artikel 2, stk. 9, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/70/EF af 13. oktober 1998 om kvaliteten af benzin og dieselolie og om ændring af Rådets direktiv 93/12/EØF (EUT L 350 af 28.12.1998, s. 58).

EU-markedet for biobrændstoffer

04

Ifølge oplysninger fra Eurostat³ blev der i 2014 i alt anvendt 14 370 ktoe (tusind ton olieækvivalent) biobrændstoffer i Den Europæiske Union, hvoraf 11 367 ktoe var biodiesel (ca. 4 % af den samlede mængde transportbrændstof) og 2 637 ktoe var biobenzin (ca. 0,9 % af den samlede mængde transportbrændstof) (jf. **bilag I**). De seneste data offentliggjort af Kommissionen⁴ viser, at henholdsvis 79 % af den biodiesel og 71 % af den bioethanol, der blev brugt i EU i 2012, var produceret i EU. Importen kom primært fra Argentina og Indonesien for biodiesels vedkommende, og fra USA og Brasilien for bioethanols.

05

I 2012 var det samlede landbrugsareal, der blev brugt til at producere råmaterialer til de biobrændstoffer, der blev forbrugt i EU, 7,8 millioner hektar, bestående af 4,4 millioner hektar i EU (3 % af EU's samlede dyrkede arealer) og 3,5 millioner hektar uden for EU⁵. Anvendelsen af afgrøder såsom majs, hvede, sukkerroer eller sukkerrør til produktion af biobrændstoffer har vakt offentlig bekymring på grund af risikoen for, at afgrøder og landbrugsarealer, som tidligere er blevet brugt til produktion af fødevarer, i stedet vil blive brugt til produktion af biobrændstoffer.

Biobrændstoffer som en kilde til vedvarende energi i EU's transportsektor

Målet om 10 % vedvarende energi i transportsektoren skal nås senest i 2020

06

Direktiv 2009/28/EF om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (»direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi«) er en del af EU's energi- og klimapakke⁶, som blev vedtaget af Rådet den 6. april 2009. En ny pakke for vedvarende energi, herunder en bæredygtighedspolitik for bioenergi for 2030, skal præsenteres inden udgangen af 2017⁷.

- 3 Eurostats tabeller »SHARES 2014«, resultater og detaljerede resultater, jf. også **bilag I** til denne beretning.
- 4 COM(2015) 293 final af 15. juni 2015, »Statusrapport om vedvarende energi«.
- 5 SWD (2015) 117 final af 15. juni 2015, »Technical assessment of the EU biofuels sustainability and feasibility of 10 % renewable energy in transport«, s. 3.
- 6 2020-pakken er en pakke med bindende lovgivning, jf. http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm.
- 7 COM(2015) 572 final af 18. november 2015, »Status over energunionen 2015«.

07

I henhold til direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi skal energi fra vedvarende energikilder udgøre mindst 20 % af EU's endelige energiforbrug i 2020. Endvidere fastsættes det i direktivet, at hver medlemsstat skal sikre, »at andelen af energi fra vedvarende energikilder inden for alle former for transport i 2020 mindst svarer til 10 % af det endelige energiforbrug på transportområdet i medlemsstaten«⁸. Dette mål kan opnås ved at øge anvendelsen af elektricitet og andre alternative energiformer fra vedvarende energikilder på transportområdet og ved at blande biobrændstoffer i fossile brændstoffer. I betragtning af den tekniske udviklings nuværende stade og mulighederne for at anvende elektricitet fra vedvarende energikilder eller andre alternative energikilder inden for transportområdet kan transportmålet på 10 % i praksis kun opfyldes ved en omfattende brug af biobrændstoffer. I 2014 var iblandingsprocenten for biobrændstoffer i transportbrændstof ca. 5 % i Den Europæiske Union⁹.

08

Fordi biobrændstoffer, der fremstilles af landbrugsafgrøder, konkurrerer med produktionen af fødevarer, indførte EU-lovgiver¹⁰ i 2015 et loft på 7 % for, hvor meget biobrændstoffer, der fremstilles af fødevareafgrøder, må bidrage til transportmålet på 10 %, der skal nås senest i 2020.

09

Som tidligere nævnt er der ingen konkurrence med fødevareproduktion i forbindelse med biobrændstoffer, der fremstilles af affald, restprodukter og anden nonfood-biomasse. I direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi anføres det således, at deres bidrag til opfyldelsen af EU's transportmål på 10 % bør tælle dobbelt. Det betyder, at medlemsstaterne i teorien kan nå målet på 10 % med 5 % biobrændstoffer, der er fremstillet af lignocellosemateriale, celluloseholdigt nonfood-materiale, affald eller restprodukter. Ifølge Eurostats statistikker for 2014 udgjorde andelen af biobrændstoffer med dobbelttælling ca. 20 % af det indberettede samlede forbrug af biobrændstoffer inden for transport for alle medlemsstaterne (jf. **bilag I**).

8 Artikel 3, stk. 4, i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi.

9 Biofuels Barometer. Euroobserver, juli 2015.

10 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1513 af 9. september 2015 om ændring af direktiv 98/70/EF om kvaliteten af benzin og dieselolie og om ændring af direktiv 2009/28/EF om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (EUT L 239 af 15.9.2015, s. 1).

Bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer

10

For at afbøde de negative miljøvirkninger af direkte ændringer i arealanvendelsen (jf. punkt 1) fastsætter direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi, at biobrændstoffer skal opfylde en række bæredygtighedskriterier, jf. **tekstboks 1**. I direktivet henvises der også til andre forhold, som kan påvirke bæredygtigheden af biobrændstoffer, f.eks. de potentielle negative socioøkonomiske virkninger (dvs. konflikter om jordbesiddelse, tvangs-/børnearbejde, dårlige arbejdsvilkår osv.), drivhusgasemissioner forårsaget af indirekte ændringer i arealanvendelsen, forebyggelse af svig og gennemsigtighed med hensyn til produktion af biobrændstoffer.

Tekstboks 1

Bæredygtighedskriterier fastsat i artikel 17, stk. 2 til 6, i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi

- a) Besparelsen i drivhusgasemissionerne ved anvendelse af biobrændstoffer skal være mindst 35 %.
- b) Biobrændstoffer må ikke fremstilles af råmaterialer fra et areal med høj biodiversitetsværdi (dvs. primærskov og andre træbevoksede arealer, naturbeskyttede områder, græsarealer med høj biodiversitet).
- c) Biobrændstoffer må ikke fremstilles af råmaterialer fra arealer med stort kulstoflager (dvs. vådområder, skovbevoksede områder, tørvebundsarealer).
- d) Landbrugsråvarer, der dyrkes i EU og anvendes til produktion af biobrændstoffer, skal fremstilles i overensstemmelse med mindstekravene til god landbrugs- og miljømæssig stand samt en række lovgivningsbestemte forvaltningskrav, der er fastsat i den fælles landbrugspolitik.

11

Kun bæredygtige biobrændstoffer kan tages i betragtning med henblik på opfyldelsen af transportmålet på 10 %. Det er medlemsstaternes ansvar at sikre, at de mængder, der indberettes, er dækket af gyldige certifikater, og at indsamle og sende disse data til Eurostat. For at sikre, at de biobrændstoffer, der bringes i omsætning på EU-markedet, er bæredygtige, skal medlemsstaterne kræve, at de økonomiske aktører i forsyningskæden for biobrændstoffer påviser, at bæredygtighedskriterierne er opfyldt¹¹. Aktørerne kan påvise, at deres forsendelser af biobrændstoffer overholder bæredygtighedskriterierne, ved at opfylde kravene i de nationale kontrolsystemer eller ved at gøre brug af de frivillige ordninger, der er anerkendt af Kommissionen¹².

11 Artikel 18, stk. 3, i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi.

12 Artikel 18, stk. 4, i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi.

12

De nationale systemer kræver eller accepterer normalt certifikater udstedt under de frivillige ordninger, der er anerkendt af Kommissionen, som bevis for bæredygtighed. Generelt gør alle nationale systemer brug af anerkendte frivillige ordninger, og sædvanligvis er der flere frivillige ordninger i de enkelte medlemsstater. Størstedelen af de bæredygtige biobrændstoffer, der bringes i omsætning på EU-markedet, er således certificeret under frivillige ordninger.

Certificering af bæredygtige biobrændstoffer foretaget under frivillige ordninger, som er anerkendt af Kommissionen

13

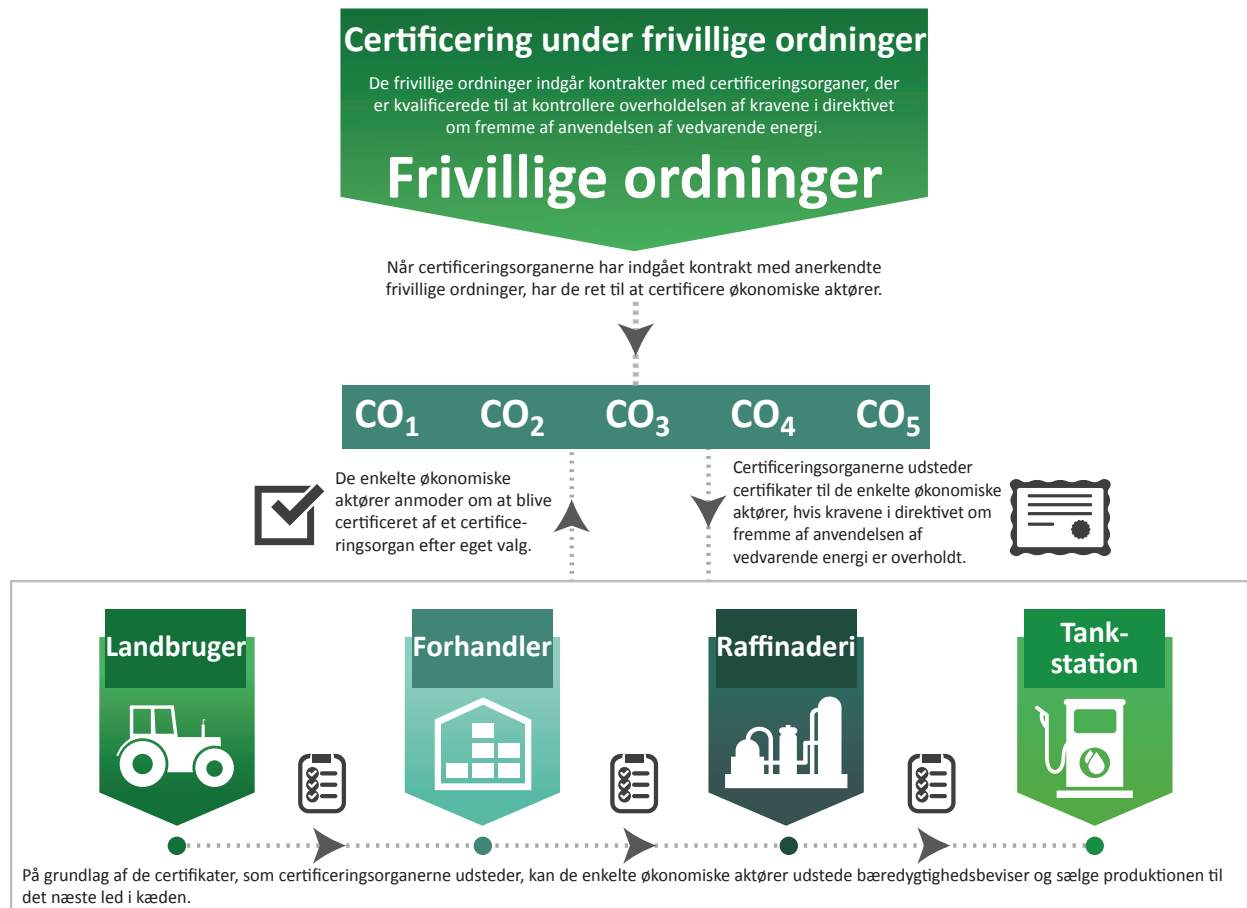
En frivillig ordning er en certificeringsordning for biobrændstoffers bæredygtighed. Disse frivillige ordninger etableres for det meste af privatejede virksomheder. Mange frivillige ordninger er blevet udviklet af grupper af økonomiske aktører og andre interesserede parter (»rundbordskonferencer« eller konsortier). Andre frivillige ordninger er blevet udviklet af producenter af biobrændstof. De frivillige ordninger kan anvende kriterier, der er strengere end kriterierne i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi, og supplerende kriterier, f.eks. sociale kriterier eller kriterier, der er tilpasset lokale forhold, samt kriterier til fremme af bedste landbrugspraksis. De kan også tage hensyn til yderligere bæredygtighedsaspekter såsom beskyttelse af jord, vand og luft.

14

Med henblik på certificeringen bør der foretages kontrol af hele produktionskæden fra landmanden, der dyrker råmaterialerne, til producenten af biobrændstoffer. Inden for rammerne af de frivillige ordninger foretages kontrollen af uafhængige kontrollører (»certificeringsorganer«, som er fysiske eller juridiske personer), som i henhold til en kontrakt indgået med en frivillig ordning på denne ordnings vegne bekræfter, at de økonomiske aktører har overholdt bæredygtighedskriterierne. Certificeringsorganernes kontrollører kan udføre dokumentkontrol og kontrol på stedet hos landbrugere, første indsamlingssteder for biomasse, lagre, oliemøller, biobrændstofanlæg og forhandlere af biomasse eller biobrændstoffer (jf. **figur 1**).

Figur 1

Certificering under frivillige ordninger



NB: FO - frivillig ordning, CO - certificeringsorgan.

Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

15

Den økonomiske aktør, som producerer biomassen eller biobrændstofferne, betaler certificeringsomkostninger til certificeringsorganet og gebyrer til den frivillige ordning og modtager et certifikat med den frivillige ordnings logo. Samtlige økonomiske aktører i kæden for dyrkning og konvertering af biomasse til biobrændstoffer skal give købere af biomasse eller biobrændstoffer oplysninger om de certifikater, der er tildelt, og om bæredygtighedskarakteristika for de produkter, der leveres.

16

Når en økonomisk aktør er certificeret under en anerkendt frivillig ordning, kan en medlemsstat ikke kræve yderligere dokumentation for overholdelse af bæredygtighedskriterierne¹³. Et certifikat, der er udstedt under en anerkendt frivillig ordning, er således gældende i alle EU's medlemsstater. Anerkendte frivillige ordninger foretager både certificering af biomasse, der er produceret i EU, og af biomasse importeret fra tredjelande.

17

Kommissionen er ansvarlig for at anerkende de frivillige ordninger. Kommissionen har også mulighed for at ophæve beslutningen om anerkendelse, hvis en ordning ikke gennemfører alle de elementer, som beslutningen var baseret på. Beslutningerne om anerkendelse er gældende i en periode på fem år. Den første beslutning om anerkendelse blev vedtaget i 2011. I december 2015 havde Kommissionen anerkendt 19 frivillige ordninger (jf. **bilag II**)¹⁴.

13 Artikel 18, stk. 7, i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi.

14 Jf. artikel 2, stk. 2, i de enkelte beslutninger om anerkendelse.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

18

18

I betragtning af den centrale rolle, frivillige ordninger spiller i forbindelse med kontrol af bæredygtigheden af biobrændstoffer, er det vigtigt, at Kommissionen sikrer, at kun pålidelige frivillige ordninger anerkendes. Revisionen var derfor koncentreret om den procedure, Kommissionen har fulgt i forbindelse med anerkendelse af frivillige ordninger (dvs. vurderingsrammen til brug i forbindelse med anerkendelse).

19

Eftersom det kun er bæredygtige biobrændstoffer, som kan tages i betragtning med henblik på opfyldelsen af EU's transportmål på 10 %, er det endvidere vigtigt, at der indsamles pålidelige data om de mængder af certificerede bæredygtige biobrændstoffer, der bringes i omsætning i de enkelte medlemsstater. Et andet emne for revisionen var derfor at undersøge, om de data, medlemsstaterne havde indsamlet og indsendt til Eurostat vedrørende andelen af bæredygtige biobrændstoffer i transportsektoren, var pålidelige.

20

Det vigtigste revisionsspørgsmål var følgende:

Har Kommissionen og medlemsstaterne etableret en egnet ordning for certificering af bæredygtige biobrændstoffer?

21

Det overordnede revisionsspørgsmål blev opdelt i følgende tre underspørgsmål:

- Sikrer Kommissionens anerkendelse af frivillige ordninger, at de certificerede biobrændstoffer er bæredygtige?
- Sikrer Kommissionen, at de anerkendte frivillige ordninger fungerer efter hensigten?
- Er de nationale data vedrørende andelen af biobrændstoffer i det samlede forbrug af transportbrændstoffer pålidelige?

22

Revisionen blev gennemført mellem maj og november 2015 og dækkede de vurderinger, Kommissionen havde foretaget i forbindelse med anerkendelsesproceduren fra 2011 til 2015. I Kommissionen omfattede revisionen de udbudsprocedurer, der var blevet anvendt ved udvælgelsen af den eksterne konsulent, som skulle bistå Kommissionen i forbindelse med vurderingen af frivillige ordninger, Kommissionens vurdering og anerkendelse af frivillige ordninger og dens efterfølgende tilsyn med frivillige ordninger.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

23

Vi besøgte også fire medlemsstater (Tyskland, Frankrig, Polen og Det Forenede Kongerige). Disse medlemsstater var blevet udvalgt, fordi de producerer og/eller forbruger de største mængder af biobrændstoffer. I de besøgte medlemsstater havde revisionen fokus på de systemer, der anvendes til at indsamle og kontrollere de oplysninger om anvendelsen af bæredygtige biobrændstoffer, medlemsstaterne indberetter til offentliggørelse i Eurostats statistikker.

24

Frivillige ordninger og de tilhørende certificeringsorganer modtager ikke EU-midler og er derfor ikke underlagt Den Europæiske Revisionsrets revision. Vi var derfor ikke i stand til at undersøge, om de anerkendte frivillige ordninger fungerede effektivt, og om deres bæredygtighedscertifikater var pålidelige. Ordningernes aktører indvilligede imidlertid i at give et indblik i deres aktiviteter og organisation under Rettens revisorers informationsbesøg. Vi aflagde også lignende besøg hos certificerede aktører i produktionskæden for biobrændstoffer.

Kommissionens vurderingsramme til brug i forbindelse med anerkendelse omfattede ikke en række vigtige bæredygtighedsaspekter i relation til produktion af biobrændstoffer

25

Eftersom en stor mængde biobrændstof certificeres under frivillige ordninger, og det kun er de frivillige ordninger, der er anerkendt af Kommissionen, der kan udstede gyldige bæredygtighedscertifikater, er det vigtigt, at beslutningerne om anerkendelse er baseret på en fuldstændig og tilbundsående vurdering af de frivillige ordningers certificeringsstandarder og forvaltning. For at sikre, at de frivillige ordninger kun certificerer reelt bæredygtige biobrændstoffer, bør anerkendelsesprocessen omfatte en vurdering af alle relevante bæredygtighedsaspekter, der er knyttet til produktionen af biobrændstoffer.

26

Som påpeget tidligere blev Kommissionens vurdering af de frivillige ordninger udført på Kommissionens vegne af en ekstern kontrahent på grundlag af procedurer, som tidligere var blevet aftalt med Kommissionen (vurderingsrammen til brug i forbindelse med anerkendelse). Kommissionens udvælgelse af den eksterne kontrahent var baseret på forsvarlige kriterier og var generelt i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i finansforordningen vedrørende Den Europæiske Unions almindelige budget. Gennemgangen af konsulentens vurderinger af fire frivillige ordninger viser, at denne anvendte den vurderingsramme, der var aftalt med Kommissionen, korrekt.

27

Vi vurderede også, om vurderingsrammen til brug i forbindelse med anerkendelse dækkede alle aspekter vedrørende biobrændstofproduktionens bæredygtighed. Vi konstaterede, at vurderingsrammen kun dækkede de obligatoriske bæredygtighedskriterier, der er fastsat i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi. Andre vigtige aspekter, der er nødvendige for at sikre biobrændstoffers bæredygtighed, indgik således ikke i vurderingen.

Overholdelsen af EU's miljøkrav for landbrug var ikke sikret

28

Direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi fastsætter som et bæredygtighedskriterium¹⁵ for råmaterialer, der er dyrket i Den Europæiske Union, at de skal fremstilles i overensstemmelse med kravene til god landbrugs- og miljømæssig stand som fastlagt i den fælles landbrugspolitik¹⁶. Det viste sig, at Kommissionen ikke undersøgte, om det under de frivillige ordninger blev kontrolleret, at producenterne af råmaterialer til biobrændstoffer (landbrugerne) opfyldte disse betingelser og krav, inden den anerkendte ordningerne. Som følge heraf konstaterede vi, at der i tre af de fire frivillige ordninger, vi undersøgte, ikke var standarder, der gjorde det muligt at foretage en effektiv og omfattende kontrol af opfyldelsen af dette bæredygtighedskriterium. Disse ordninger forlod sig på de kontroller, der var foretaget af de nationale myndigheder inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, men de havde ingen adgang til resultaterne af sådanne kontroller (jf. **tekstboks 2**).

15 Direktivet til fremme af anvendelsen af vedvarende energi artikel 17, stk. 1, og artikel 17, stk. 6.

16 Disse krav og betingelser er en del af de såkaldte krydsoverensstemmelseskrav. Jf. **bilag IV** til denne beretning.

Eksempler på god og dårlig praksis i forbindelse med kontrollen af opfyldelsen af disse krav

Kun én af de frivillige ordninger, vi besøgte, havde fastsat standarder, der krævede fuldstændig og dækkende kontrol af overholdelsen af disse krav. I standarderne anføres det udtrykkeligt, at det er nødvendigt at kontrollere, at landbrugerne opfylder kravene. I henhold til denne ordnings bestemmelser om gennemførelse af kontroller skal certificeringsorganerne kontrollere, om bedrifterne overholder bæredygtighedskravene i direktivet til fremme af anvendelsen af vedvarende energi.

I de tre resterende frivillige ordninger konstaterede vi, at principperne enten omfattede ufuldstændige procedurer (tjeklister), som ikke dækkede alle de EU-miljøkrav for landbrug, der er anført i direktivet til fremme af anvendelsen af vedvarende energi, tillod, at overensstemmelsen udelukkende kontrolleres på grundlag af landbrugernes egne erklæringer, eller var baseret på den kontrol, der udføres af de nationale myndigheder med ansvar for krydsoverensstemmelse inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik kontrolsystem, selv om ordningerne ikke har adgang til resultaterne af denne kontrol i forbindelse med certificeringen af landbrugere.

29

Det er værd at bemærke, at vi i vores årsberetninger systematisk påpeger overtrædelser af disse EU-miljøkrav fra landbrugernes side (jf. punkt 28)¹⁷.

Ikkebindende bæredygtighedsspørgsmål

30

Visse bæredygtighedsaspekter ved produktionen af biobrændstoffer er omhandlet i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi¹⁸, men ikke opstillet som bindende krav. For eksempel er der ikke nogen bindende kriterier i direktivet, der sikrer, at produktionen af biobrændstoffer i EU ikke skaber negative socioøkonomiske virkninger. Kommissionen vurderer derfor ikke muligheden for sådanne negative virkninger i forbindelse med sin procedure for anerkendelse af frivillige ordninger. Produktionen af biobrændstoffer kan imidlertid bringe lokalsamfund i fare og have skadelige virkninger på samfundet som helhed. Som eksempler på de vigtige problemer, der skal håndteres, kan nævnes konflikter om jordbesiddelse, tvangsarbejde/børnearbejde, dårlige arbejdsvilkår og sundheds- og sikkerhedsrisici¹⁹.

17 Revisionsrettens årsberetning for 2014, punkt 7.22 og 7.33 (EUT C 373 af 10.11.2015).

18 Artikel 17, stk. 7.

19 Der blev for eksempel konstateret risici i relation til produktionen af biobrændstoffer i Verdensnaturfondens rapport »2050 Criteria Overview« fra september 2012, http://assets.worldwildlife.org/publications/458/files/original/2050_criteria_final_low_res_online_viewing.pdf?1348517472.

31

I juni 2012 gav den konsulent, der er ansvarlig for at vurdere de frivillige ordninger, Kommissionen en metode til at vurdere, om der under de frivillige ordninger tages hånd om ikkebindende bæredygtighedsspørgsmål, men Kommissionen har til dato ikke anvendt denne metode. Som følge heraf var de frivillige ordninger ikke forpligtet til at medtage ikkebindende bæredygtighedsspørgsmål i de standarder, de forelagde i forbindelse med anerkendelsen. Vi konstaterede imidlertid, at én af de fire undersøgte frivillige ordninger havde etableret certificeringsprocedurer, som omfattede kontrol af socioøkonomiske virkninger (jf. **tekstboks 3**).

Tekstboks 3

Et eksempel på god praksis for kontrol af sociale bæredygtighedsaspekter

Med henblik på at sikre en bæredygtig, miljøforsvarlig og socialt ansvarlig produktion af biomasse sigter denne frivillige ordnings standard for bæredygtig produktion ikke blot på at forebygge miljøskader, men også på at sikre passende arbejdsvilkår og beskyttelse af arbejdstagernes sundhed på bedrifterne. Dette omfatter beskyttelse af jord, vand og luft og også sikre arbejdsvilkår (gennem uddannelse, anvendelse af beskyttelsesudstyr og korrekt og rettidig bistand i tilfælde af ulykker) samt overholdelse af menneskerettigheder, arbejdstagerrettigheder og jordrettigheder. I henhold til principperne skal produktionen af biomasse fremme ansvarlige arbejdsvilkår og arbejdstagernes sundhed, sikkerhed og velfærd, og den skal være baseret på ansvarlige forbindelser mellem samfundsgroperne.

32

I henhold til direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi skal Kommissionen hvert andet år aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om indvirkningen af en øget efterspørgsel efter biobrændstoffer på den sociale bæredygtighed i EU og i tredjelande og om indvirkningen af EU's biobrændstofpolitik på tilgængeligheden af fødevarer til overkommelige priser, især for befolkningerne i udviklingslandene, og andre generelle udviklingsspørgsmål. Kommissionens rapporter skal også omhandle respekt for brugsrettigheder til jord og de nationale foranstaltninger, der er truffet med henblik på beskyttelse af jord, vand og luft²⁰. Vi bemærker, at dette rapporteringskrav ikke kan kompensere for den manglende systematiske certificering af disse bæredygtighedsaspekter, men at det kunne give det nødvendige overblik over betydningen af disse spørgsmål.

33

Kommissionen har indtil videre forelagt to rapporter²¹. Vi vurderer, at disse rapporter er af begrænset anvendelighed, eftersom de indeholder begrænsede oplysninger, og konklusionerne er uklare, jf. **tekstboks 4**. Rapporterne giver ikke tilstrækkelige oplysninger til at vurdere indvirkningen af efterspørgslen efter biobrændstoffer på den sociale bæredygtighed og til, i givet fald, at fremsætte forslag til korrigerende foranstaltninger.

20 Artikel 17, stk. 7, andet afsnit.

21 COM(2013)175 final, ledsaget af SWD (2013) 102 final, og COM(2015)293 final, ledsaget af SWD(2015) 117 final. Vi har både gennemgået COM- og SWD-dokumenterne.

Eksempler på utilstrækkelige oplysninger om biobrændstofproduktionens indvirkning på sociale aspekter i Kommissionens rapporter

Kommissionens rapport fra 2013 omhandler ikke »generelle udviklingsspørgsmål i udviklingslandene²²« (f.eks. landdistriktudvikling og social udvikling i form af lokal velstand, social velfærd og adgang til energi, kapacitetsudvikling og teknologioverførsel). Baggrundsrapportens vurdering af arbejdsvilkår²³ er udelukkende baseret på, om de lande, der eksporterer biobrændstoffer til EU, har ratificeret internationale konventioner.

Spørgsmål vedrørende arbejdsvilkår i relation til vederlag, sundhed, sikkerhed (herunder eksponering for kemikalier), kontraktlige aftaler eller kønsspecifikke virkninger vurderes ikke i disse rapporter.

Kommissionens rapport for 2015 omhandler slet ikke generelle udviklingsspørgsmål i udviklingslandene. Baggrundsrapporten indeholder en uklar konklusion, i henhold til hvilken produktionen af biobrændstoffer overordnet set kan indvirke positivt eller negativt på de generelle udviklingsspørgsmål i udviklingslandene²⁴.

22 Det er et krav i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi, at der skal rapporteres om »generelle udviklingsspørgsmål i udviklingslandene«, men det specificeres ikke, hvad disse spørgsmål er.

23 Ecofys et al., »Renewable energy progress and biofuel sustainability«, 2012.

24 Ecofys et al., »Renewable energy progress and biofuel sustainability«, 2014, s. 173.

Virningen af indirekte ændringer i arealanvendelsen (ILUC) blev ikke taget i betragtning

34

Biomasseproduktion finder typisk sted på dyrkede arealer, der tidligere har været anvendt til produktion af landbrugsprodukter, som var bestemt til fremstilling af fødevarer eller foder. Da denne landbrugsproduktion stadig er nødvendig, kan den til dels flyttes til arealer, som ikke tidligere har været opdyrket, f.eks. græs- eller skovarealer. Denne proces, som kaldes indirekte ændringer i arealanvendelsen (ILUC), risikerer at ophæve de drivhusgasbesparelser, der opnås som følge af en øget anvendelse af biobrændstoffer, fordi græsarealer og skove absorberer store mængder CO₂. Ved at omlægge sådanne areal typer til dyrkede arealer kan koncentrationen af CO₂ i atmosfæren stige, eftersom omlægningen kan føre til yderligere, betydelige drivhusgasemissioner.

35

Vigtigheden af at vurdere virkningen af indirekte ændringer i arealanvendelsen blev fremhævet i en midtvejsevaluering af direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi²⁵, hvori det bemærkes, at biobrændstoffer kan medføre en reduktion i drivhusgasemissionerne, men at omfanget af emissionsreduktionen i høj grad afhænger af typen og det anvendte råmateriale og af, om de usikre virkninger af de indirekte ændringer i arealanvendelsen tages i betragtning. Når der tages hensyn til indirekte ændringer i arealanvendelsen, kan visse biobrændstoffer, f.eks. dem, der fremstilles af affald og restprodukter eller sukkerrør, resultere i store emissionsbesparelser, mens andre biobrændstoffer fra afgrøder i visse tilfælde endog kan resultere i en nettostigning i drivhusgasemissionerne.

36

Direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi kræver imidlertid ikke, at leverandører af biomasse og biobrændstoffer medtager drivhusgasemissioner, der skyldes indirekte ændringer i arealanvendelsen, i beregningen af besparelser i drivhusgasemissionerne²⁶. Indvirkningen af de indirekte ændringer i arealanvendelsen på biobrændstoffernes bæredygtighed er således ikke omfattet af de frivillige ordningers vurderings- og anerkendelsesprocedure.

37

Vi anerkender de tekniske vanskeligheder, der er forbundet med at vurdere virkningen af indirekte ændringer i arealanvendelsen på drivhusgasemissioner (primært manglen på en metode til beregning af emissioner som følge af indirekte ændringer i arealanvendelsen, som kan forekomme overalt i verden, og som ikke nødvendigvis forekommer i de områder, hvor biomasse til biobrændstoffer fremstilles). I ændringen af direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi²⁷ tages der fat på problemet med en bestemmelse om, at andelen af biobrændstoffer, der er fremstillet af fødevarer afgrøder, og som kan medregnes i opfyldelsen af målet for 2020, ikke må overstige 7 %, og ved indførelse af yderligere rapporteringskrav for medlemsstaterne og Kommissionen²⁸. Da revisionen blev gennemført, forelå der ingen oplysninger om de kilder, som Kommissionen kan anvende til rapportering om indirekte ændringer i arealanvendelsen.

Svag kontrol af oprindelsen af det affald og de restprodukter, der anvendes til produktion af biobrændstoffer

38

Biobrændstoffer, der produceres af affald og restprodukter, såsom biodiesel, der fremstilles af brugt madolie, anses for at være mere gavnlige for miljøet, da de ikke konkurrerer med fødevarerproduktionen om brugen af landbrugsjord.

25 CE Delft, »Mid-term Evaluation of the Renewable Energy Directive«. En undersøgelse foretaget inden for rammerne af REFIT-programmet. Delft, april 2015 (www.cedelft.eu).

26 I henhold til artikel 3 i direktiv (EU) 2015/1513 om ændring af direktivet om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder skal Kommissionen imidlertid senest den 31. december 2016 forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport, som blandt andet skal ledsages af en vurdering »af den bedste tilgængelige videnskabelige dokumentation for drivhusgasemissioner som følge af indirekte ændringer i arealanvendelsen i tilknytning til produktion af biobrændstoffer«.

27 Direktiv (EU) 2015/1513.

28 Bilag VIII til det ændrede direktiv fastsætter de foreløbige skønnede emissioner som følge af indirekte ændringer i arealanvendelsen, som medlemsstaterne og Kommissionen skal tage i betragtning i forbindelse med rapporteringen

39

Muligheden for at lade biobrændstoffer, der er fremstillet af affald og restprodukter, tælle dobbelt har ført til en situation, hvor biodiesel fremstillet af brugt madolie (jf. punkt 9) ofte handles til en højere pris end biodiesel fremstillet af vegetabilsk olie²⁹. Dette har medført en risiko for, at jomfruolie forfalskes og sælges som brugt madolie. Denne risiko blev for nylig påpeget i en undersøgelse³⁰, hvori aktører og andre berørte parter udtrykte bekymring for risikoen for, at vegetabilsk jomfruolie svigagtigt sælges som brugt madolie.

40

Det er derfor vigtigt, at Kommissionen som led i anerkendelsesprocessen vurderer de procedurer, som anvendes under de frivillige ordninger til at sikre, at oprindelsen af biobrændstoffer fremstillet af affald reelt er affald. Vi konstaterede imidlertid, at dette ikke har været tilfældet, fordi Kommissionen ikke har undersøgt, om oprindelsen af det affald, der anvendes til produktion af biobrændstoffer, kontrolleres under de frivillige ordninger.

41

I oktober 2014 erkendte Kommissionen, at de frivillige ordninger ikke gav tilstrækkelige beviser for affaldets oprindelse (f.eks. restauranter i forbindelse med brugt madolie), og sendte en vejledning til alle de anerkendte ordninger. I vejledningen foreslås det, at der udvikles specifikke kontrolprocedurer vedrørende oprindelsen af affald og restprodukter, dvs. den økonomiske aktør, som affaldet eller restprodukterne stammer fra. I vejledningen påpeges det, at der med hensyn til affald og restprodukter er en reel risiko for svig på grund af økonomiske incitamerter (f.eks. når den pris, der kan opnås for råmaterialer, som er certificeret som affald eller restprodukter, er højere end prisen på det nyfremstillede produkt³¹).

42

Det betyder, at de biobrændstoffer, som blev certificeret som værende fremstillet af affald, og som dermed talte dobbelt i opfyldelsen af de nationale mål, i perioden fra 2011, hvor de første frivillige ordninger blev anerkendt, og i hvert tilfælde indtil 2014 blev certificeret uden passende kontrol af oprindelsen af det affald, der var anvendt. Eftersom vores revision afslørede svagheder i tilsynet med de frivillige ordninger (jf. punkt 50-56) og i håndhævelsen af de krav, der er fastsat i vejledninger (jf. punkt 57 og 58), kan vi ikke konkludere, at kontrollen reelt er blevet bedre.

29 Kommissionens vejledning om kontrol af leverandørkæden for biobrændstoffer, der er fremstillet af affald og restprodukter fra forarbejdning, af 10.10.2014, s. 2, punkt 5.

30 Ecofys, »Trends in the UCO market«, 2013, s. 2.

31 Vejledning af 10.10.2014, s. 2.

Græsarealer med høj biodiversitet blev indtil for nylig ikke systematisk beskyttet

43

Et af bæredygtighedskriterierne i direktivet til fremme af anvendelsen af vedvarende energi³² omhandler beskyttelse af »græsarealer med høj biodiversitet« (herunder udryddelsestruede eller sårbare arter på disse arealer)³³. For at håndhæve dette skulle Kommissionen fastlægge³⁴ »kriterier og geografiske udstrækninger for at afgøre, hvilke græsarealer« der kunne betegnes som »græsarealer med høj biodiversitet«. Kommissionen fastlagde disse kriterier i december 2014³⁵, og de blev anvendt fra den 1. oktober 2015, selv om medlemsstaterne skulle efterkomme direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi senest den 5. december 2010.

44

Definitionen af græsarealer med høj biodiversitet kom sent, men nogle frivillige ordninger opfyldte implicit dette kriterium fra begyndelsen af deres certificeringsaktiviteter, idet de forbød enhver omlægning af græsarealer. For eksempel havde tre af de fire undersøgte frivillige ordninger fastsat, at det fra og med januar 2008, og indtil Kommissionen havde fastlagt definitioner, kriterier og geografiske områder for græsarealer med høj biodiversitet, var forbudt at omlægge græsarealer. Andre ordninger udelod aspektet vedrørende »græsarealer med høj biodiversitet« af anerkendelsesprocessen, hvilket betyder, at de bæredygtighedscertifikater, der er udstedt under disse ordninger før den 1. oktober 2015, ikke omfatter kontrol af, om råmaterialerne stammer fra sådanne arealer. Kommissionen gav derfor en »delvis anerkendelse«, idet den specifikt udelukkede dette bæredygtighedskriterium.

45

Hidtil har tre af de 19 anerkendte frivillige ordninger opnået delvis anerkendelse på disse vilkår. Disse ordninger har således certificeret biobrændstoffers bæredygtighed uden at kontrollere, om råmaterialerne var blevet produceret efter omlægning af græsarealer, som kunne have været græsarealer med høj biodiversitet. På trods af, at disse ordninger ikke gav tilstrækkelig sikkerhed med hensyn til dette bæredygtighedsaspekt, konstaterede vi, at deres certifikater reelt blev betragtet som omfattende alle direktivets bæredygtighedskriterier. Dette betyder f.eks., at biobrændstoffer, der var certificeret under disse ordninger, er blevet medregnet, når man har skullet fastlægge, hvor langt man var nået hen imod transportmålet på 10 %, som skal nås senest i 2020.

32 Artikel 17, stk. 3, litra c).

33 Græsarealer med høj biodiversitet varierer fra den ene klimazone til den anden og kan bl.a. være heder, græsningsarealer, enge, savanner, stepper, kratområder, tundra og prærier, jf. tredje betragtning til Kommissionens forordning (EU) nr. 1307/2014 af 8. december 2014 om fastlæggelse af kriterier og geografisk udstrækning for græsarealer med høj biodiversitet med henblik på anvendelse af artikel 7b, stk. 3, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/70/EF om kvaliteten af benzin og dieselolie og artikel 17, stk. 3, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (EUT L 351 af 9.12.2014, s. 3).

34 Artikel 17, stk. 3, andet afsnit, i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi i den udgave, som var gældende indtil september 2015.

35 Forordning (EU) nr. 1307/2014.

Der blev ikke lagt tilstrækkelig vægt på gennemsigtighed og forsvarlig forvaltning

46

I tillæg til de ovennævnte bæredygtighedsproblemer konstaterede vi, at Kommissionens vurdering og anerkendelse ikke omfattede de frivillige ordningers forvaltning (ledelse og personalekvalifikationer). Forvaltningen af en frivillig ordning og medarbejdernes tekniske kapacitet har stor indflydelse på, hvor robuste ordningens standarder er, og hvordan de gennemføres. En gennemsigtig forvaltning, der sikrer passende repræsentation af interessegrupper, kombineret med en solid knowhow hos ledere og medarbejdere øger sandsynligheden for, at standarderne gennemføres korrekt i marken, og mindsker risikoen for, at særlige interesser hos visse aktører i biobrændstofsektoren tilgodeses. Hvis en frivillig ordning forvaltes af personer, som kun repræsenterer nogle få økonomiske aktører, øger dette risikoen for interessekonflikter og dermed for en ineffektiv kontrol af overholdelsen af ordningens krav. Hvis den tekniske kapacitet hos en frivillig ordnings ledere og personale er svag, øger det også risikoen for, at certificeringsorganernes kvalitetskontrol ikke sikrer, at de økonomiske aktører effektivt overholder ordningens standarder.

47

På grundlag af offentligt tilgængelige oplysninger undersøgte vi gennemsigtigheden i og forvaltningen af de 19 anerkendte frivillige ordninger (jf. **bilag II** og **III**). Vi identificerede fem forskellige typer ordninger: frivillige ordninger, der er etableret som en sammenslutning af enkelte interesserede personer eller enheder, frivillige ordninger, der er oprettet som konsortier af organisationer eller foreninger, frivillige ordninger, der er oprettet af en offentlig enhed, frivillige ordninger, der er oprettet af private virksomheder, og et instrument til beregning af drivhusgasemissioner, der forvaltes af et forskningsinstitut, og som udelukkende er anerkendt som en ordning til måling af besparelser i drivhusgasemissionerne.

48

Vores analyse, der præsenteres i **bilag II**, bekræfter, at gennemsigtigheden i forvaltningen generelt er større i de frivillige ordninger, der er baseret på »åbent« medlemskab, og i dem, der er oprettet af offentlige organer, end i de ordninger, der er baseret på virksomheder eller konsortier, som generelt offentliggør færre oplysninger. For én af de frivillige ordningers vedkommende kunne vi ikke engang finde et websted. De offentligt tilgængelige oplysninger peger i retning af, at der for de ordninger, der er baseret på virksomheder, ikke er etableret specifikke forvaltningsorganer eller -procedurer, og at de frivillige ordninger forvaltes af de pågældende virksomheders aktuelle ledelse og medarbejdere. Efter vores opfattelse indebærer disse forvaltningsordninger en højere risiko for interessekonflikter.

49

Nogle af de frivillige ordninger omfatter forskellige interessentgrupper i deres styrende organer, f.eks. producenter, forhandlere, miljøorganisationer og forskere. Dette er god praksis, fordi repræsentationen af forskellige interessegrupper sikrer en mere afbalanceret beslutningsproces samt en mere fyldestgørende udvikling af ordningens standarder og et bredere tilsyn med gennemførelsen heraf.

Der var intet tilsyn med de frivillige ordninger

Der blev ikke ført tilstrækkeligt tilsyn med ordningernes funktion ...

50

De frivillige ordninger anerkendes på grundlag af en dokumentgennemgang af de certificeringsstandarder og -procedurer, som de skal anvende efter anerkendelsen. Vi mener derfor, at tilsynet med de frivillige ordningers funktion er afgørende for at give sikkerhed for, at bæredygtighedscertifikaterne udstedes i overensstemmelse med de standarder, der præsenteres i forbindelse med anerkendelsen.

51

Direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi kræver ikke, at Kommissionen fører tilsyn med frivillige ordninger. Vi konstaterede, at når først Kommissionen havde anerkendt de frivillige ordninger, førte den ikke tilsyn med dem (jf. punkt 57). Ifølge Kommissionen er det eneste kontrolinstrument, som den råder over, at den kan inddrage en ordnings anerkendelse, hvis den har bevis for, at ordningen i alvorlig grad har misligholdt sine certificeringsregler og -krav. Men fordi Kommissionen ikke fører tilsyn med de frivillige ordningers funktion, er det meget usandsynligt, at den kan opnå tilstrækkeligt bevis i denne henseende.

52

Vores gennemgang af certificeringsorganernes arbejde viser, at de standarder, som de frivillige ordninger forelægger som grundlag for deres anerkendelse, ikke altid anvendes i praksis, hvilket viser, at det er nødvendigt, at Kommissionen fører aktivt tilsyn med, hvordan de frivillige ordninger fungerer.

53

F.eks. kræver standarderne for en af de frivillige ordninger, vi besøgte, at certificeringsorganet kontrollerer en række biomasseproducenter og bekræfter, at den biomasse, der er anmeldt som bæredygtig, er af en kendt og bæredygtig oprindelse, og at overholdelse af bæredygtighedskriterierne i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi kan påvises. I henhold til den frivillige ordnings instrukser kan kontrollen være dokumentgennemgang og/eller kontrol på stedet, afhængigt af konteksten og risikoniveauet. Vi konstaterede imidlertid, at certificeringsorganets kontrollører i praksis ikke gennemførte nogen kontroller på stedet af landbrugere, selv om ordningens standarder krævede, at der under visse omstændigheder skulle foretages kontrol på stedet.

54

Et andet eksempel vedrører kravet om beskyttelse af vådområder og tørvebundsarealer. I henhold til direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi³⁶ må bæredygtige biobrændstoffer ikke dyrkes i sådanne områder med stort kulstoflager. De frivillige ordninger skal opstille specifikke retningslinjer i relation hertil og etablere et omfattende system for kontrol med overholdelsen, som skal anvendes af uafhængige kontrollører. I Frankrig havde den besøgte frivillige ordning udviklet omfattende standarder i relation til omlægningen af sådanne beskyttede områder, men revisionen viste, at det alligevel var vanskeligt for certificeringsorganerne at kontrollere overholdelsen af disse standarder. Som bekræftet af de franske nationale myndigheder skyldtes det, at der i Frankrig ikke var et præcist kortlægningssystem til identifikation af vådområder og tørvebundsarealer. Den nationale kortlægningsdatabase er stadig under opbygning og garanterer ikke nøjagtigheden, aktualiteten, integriteten og fuldstændigheden af dataene om vådområder og tørvebundsarealer. Det kontrolsystem, som var etableret under den frivillige ordning for vådområder og tørvebundsarealer, kunne derfor ikke anvendes i praksis. Den dokumentvurdering, Kommissionens kontrahent havde foretaget med henblik på anerkendelsen, kunne ikke påvise dette specifikke problem.

55

Der er heller ikke en specifik klageordning, som underretter Kommissionen om påståede overtrædelser af de frivillige ordningers regler, og Kommissionen undersøger ikke, om de frivillige ordninger behandler eventuelle klager, der rettes direkte til dem, eller som offentliggøres andre steder, korrekt. Kommissionen forlader sig på, at de berørte parter er klar over, at der findes en generel klageordning på internettet vedrørende overtrædelser af EU-retten. Men på denne ordnings webseite præciseres det, at Europa-Kommissionen kun kan behandle en klage, hvis der er tale om en overtrædelse af EU-retten begået af myndighederne i en EU-medlemsstat, hvilket udelukker frivillige ordninger.

36 Artikel 17, stk. 4, og artikel 17, stk. 5.

56

Vi konstaterede, at visse medlemsstater har indført specifikke krav for frivillige ordninger og certificeringsorganer (jf. **tekstboks 5**). Selv om dette kan ses som et forsøg på på nationalt plan at kompensere for det tilsyn, som ikke findes på EU-plan, mener vi, at det undergraver harmoniseringen af certificeringen af bæredygtige biobrændstoffer i EU. Det skyldes, at Kommissionens anerkendelse i visse medlemsstater ikke har nogen betydning i praksis, hvis ikke den frivillige ordning opfylder visse særlige betingelser, medlemsstaten har fastsat. Den manglende harmonisering af tilsynet med frivillige ordninger på EU-plan øger risikoen for diskriminerende kontrolpraksis i medlemsstaterne.

Tekstboks 5

Eksempler på nationale krav, der begrænser virkningerne af Kommissionens anerkendelse

For at være i stand til at udføre de certificeringsaktiviteter, der er indgået aftale om med en frivillig ordning, skal certificeringsorganer med hjemsted i Tyskland anerkendes af den tyske administration og underkaste sig en række supplerende kontroller ud over den kontrol, der allerede er foretaget af den frivillige ordning. Administrationen har blandt andet ret til at være til stede ved alle de kontroller, certificeringsorganerne udfører, de såkaldte »witness-audits«, og, hvis kontrollerne finder sted uden for Tyskland, skal certificeringsorganerne dække rejseudgifterne for de tjene-stemænd, der skal gennemføre disse »witness-audits«. I Polen skal såvel frivillige ordninger som de certificeringsorganer, der handler på deres vegne, oprette et kontor i landet for at være i stand til at udføre certificeringsaktiviteter.

... og de nødvendige forbedringer i deres procedurer blev ikke gennemført på passende vis

57

Direkte tilsyn med frivillige ordninger er den mest effektive metode til at identificere og rette op på mangler i deres funktion, men fremme af bedste praksis gennem vejledninger kan også bidrage til at forbedre deres effektivitet. Indtil videre har Kommissionen udsendt tre vejledninger (som ikke er juridisk bindende) til de anerkendte frivillige ordninger med det formål at forbedre kontrollen med oprindelsen af affald eller restprodukter, der anvendes til produktion af biobrændstoffer, hvilket vil gøre det muligt at identificere græsarealer med høj biodiversitet og øge ordningernes gennemsigtighed³⁷.

37 Kommissionens vejledninger om kontrol af leverandørkæden for biobrændstoffer fremstillet af affald og restprodukter fra forarbejdning (10.10.2014), om gennemførelse af de nyligt fastlagte kriterier og geografiske udstrækninger for græsarealer med høj biodiversitet (29.1.2015) og om en opdatering af Kommissionens websted, notifikationer og gennemsigtighedsforanstaltninger (12.3.2015).

58

Vi fandt, at Kommissionen - trods vigtigheden af de spørgsmål, der var omfattet af vejledningerne - ikke pressede på for at sikre overholdelse af de krav, der var fastsat i vejledningerne, f.eks. ved at fastsætte frister for gennemførelsen af de nødvendige forbedringer i de frivillige ordninger. I vejledningen af 12. marts 2015 om gennemsigthedsforanstaltninger anmodede Kommissionen om, at der blev givet et link til de anerkendte frivillige ordningers websteder, og at der blev oplyst andre relevante oplysninger som angivet i **bilag III** til denne beretning. Vi gennemgik de frivillige ordningers websteder og konstaterede - næsten et år efter, at vejledningen var udsendt - at kravene langt fra var blevet opfyldt. Der var stadig mange huller, hvor oplysningerne enten ikke var blevet offentliggjort eller var uklare eller ufuldstændige.

59

For lovgiver er gennemsigtighed af afgørende betydning, idet Kommissionen i henhold til artikel 24 i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi skal etablere en offentlig online gennemsigtighedsplatform »til at øge gennemsigtigheden og til at lette og fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne«. I henhold til den samme bestemmelse »kan platformen bruges til at offentliggøre relevante oplysninger, som Kommissionen eller en medlemsstat anser for at være af central betydning for dette direktiv og for opfyldelsen af dets mål«.

60

Kommissionen mener, at et særligt websted under Generaldirektoratet for Energi³⁸, som indeholder alle lovmæssigt krævede oplysninger, der er modtaget fra medlemsstaterne, og andre nyttige oplysninger, udgør denne gennemsigtighedsplatform. I sin nuværende form opfylder gennemsigtighedsplatformen, der udelukkende forvaltes af Kommissionen, ikke fuldt ud direktivets krav om »at lette og fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne«. Dette blev bekræftet af de berørte parter (nationale myndigheder, frivillige ordninger), Retten mødte, som i høj grad støttede større gennemsigtighed og informationsudveksling.

61

Tekstboks 6 viser, at behovet for at styrke udvekslingen af oplysninger ikke er begrænset til Kommissionen og medlemsstaterne, men også gælder de frivillige ordninger.

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

Eksempel på en mulig overtrædelse på grund af utilstrækkelig informationsudveksling

I dag kan en økonomisk aktør, som er blevet nægtet certificering af et certificeringsorgan, henvende sig til et andet certificeringsorgan for at blive certificeret uden at skulle gennemføre de forbedringer, som det første certificeringsorgan krævede.

Selv om det nye certificeringsorgan er forpligtet til at anmode om den seneste certificeringsrapport, og den økonomiske aktør er forpligtet til at fremlægge den, er det ikke muligt at sikre, at dette reelt sker.

I nogle frivillige ordninger er oplysningerne gennemsigtige, og de kontrolrapporter, der udstedes af ét certificeringsorgan, er tilgængelige for de andre certificeringsorganer, der opererer under samme ordning. Men hvis de to certificeringsorganer er underlagt forskellige frivillige ordninger, har det nye certificeringsorgan ingen mulighed for at se den rapport, der førte til afslaget på certificering, hvis aktøren nægter at fremlægge den.

Statistikkerne over biobrændstof, der blev certificeret som bæredygtigt, kan være for positive ...

62

Den største del af den energi, der bruges inden for transport, kommer fra brændstof. Uden et væsentligt bidrag fra biobrændstoffer kan målet om, at vedvarende energi skal udgøre 10 % af energiforbruget på transportområdet i 2020, ikke nås. Eftersom det kun er biobrændstoffer, der opfylder bæredygtighedskriterierne, som kan tages i betragtning ved beregningen af andelen af vedvarende energi på transportområdet, er det af afgørende betydning, at dataene om anvendelsen af bæredygtige biobrændstoffer er pålidelige. Eurostat offentliggør sådanne oplysninger i specifikke tabeller (»SHARES«) om den vedvarende energis andel af energiforbruget i transportsektoren og i andre økonomiske sektorer, der er omfattet af direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi.

63

Det er medlemsstaternes ansvar at sikre, at de mængder, der indberettes, er dækket af gyldige certifikater og derfor kan anses for at være i overensstemmelse med bæredygtighedskriterierne for biobrændstoffer.

Bemærkninger

64

Når Eurostat modtager medlemsstaternes data, foretager kontoret en generel kontrol af datakonsistensen³⁹ og kontrollerer i videst mulige omfang, at de indberettede data er i overensstemmelse med den harmoniserede metodologi. De problemer, Eurostat typisk støder på, vedrører datainput (skrivefejl) og huller i dataene. Hvis Eurostat efter at have kontakttet de nationale myndigheder stadig finder problemer i de indberettede data, underretter kontoret Kommissionens Generaldirektorat for Energi, som er ansvarligt for at føre tilsyn med medlemsstaternes gennemførelse af direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi, og som er det generaldirektorat i Kommissionen, der har beføjelse til at træffe yderligere foranstaltninger.

... fordi de omfatter biobrændstoffer, hvis bæredygtighed ikke blev kontrolleret

65

I Polen har det kun siden 1. januar 2015 været krævet ved lov, at biobrændstoffer skal overholde bæredygtighedskriterierne i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi, og at det skal kontrolleres, at reglerne overholdes. Det betyder, at økonomiske aktører i perioden 2011-2014 ikke var forpligtet til at dokumentere bæredygtigheden for så vidt angår de mængder af biobrændstoffer, der blandes med fossile brændstoffer. De polske myndigheder oplyste imidlertid, at alle de anvendte biobrændstoffer overholdt direktivets bæredygtighedskriterier. Eurostat accepterede og offentliggjorde disse oplysninger på trods af, at der ikke havde været noget krav om, at biobrændstofferne skulle overholde direktivets bæredygtighedskriterier, og om, at der skulle foretages kontrol af overholdelsen.

66

I Frankrig, hvor den nationale ordning for certificering af bæredygtige biobrændstoffer endnu ikke var fuldt funktionsdygtig i 2011, blev mængden af biobrændstoffer, der opfyldte bæredygtighedskriterierne, i dette år anmeldt til at være »0«, og det var det tal, der blev offentliggjort i Eurostats statistikker. Efter vores opfattelse skulle det også have været tilfældet for Polen.

... og fordi oprindelsen af den biomasse, der var anvendt til at producere dobbelttællende biobrændstoffer, ikke blev kontrolleret tilstrækkeligt

67

I de nationale statistikker skelnes der klart mellem de mængder biobrændstoffer, som tæller dobbelt, og dem, som kun tæller én gang, men det er kun de nationale myndigheder, som kan sikre, at oprindelsen af de enkelte typer biobrændstoffer kan spores (jf. punkt 63). Fordi kontrollen til efterprøvelse af oprindelsen af biomasse, der består af affald eller restprodukter, er utilstrækkelig, jf. punkt 38-42, kan det ikke udelukkes, at data om dobbelttællende biobrændstoffer kan inkludere mængder af biodiesel, som er certificeret som værende fremstillet af brugt madolie, men hvor råmaterialet i virkeligheden kan have været jomfruolie eller jomfruolie, der på svigagtig vis er denatureret.

39 F.eks. ved at sammenligne de modtagne data med andre offentligt tilgængelige kilder (f.eks. tidligere udarbejdede publikationer fra andre organer) eller efterprøve, at de indberettede data er fuldstændige og ikke indeholder fejl.

68

Dobbelttælling er medlemsstaternes ansvar. Før ændringen af direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi var det muligt generelt at lade biobrændstoffer, der var fremstillet af affald, tælle dobbelt, og det var reelt op til medlemsstaterne at afgøre, hvilke stoffer der kunne klassificeres som affald. Vi konstaterede, at der ikke var nogen entydig identifikation i EU af de stoffer, der blev betragtet som affald⁴⁰. De »dobbelttællende« data, som de forskellige medlemsstater indberettede, var derfor ikke direkte sammenlignelige: Ét og samme stof kunne i én medlemsstat være betragtet som anvendeligt og derfor ikke som affald, mens det i en anden medlemsstat blev betragtet som affald og kunne anvendes til produktion af dobbelttællende biobrændstoffer⁴¹.

69

Efter ændringen i september 2015⁴² indeholder direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi en liste over råprodukter, der kan anvendes til fremstilling af dobbelttællende biobrændstoffer⁴³. Direktivet tillader imidlertid stadig, at der til produktion af avancerede biobrændstoffer i anlæg, der eksisterede før vedtagelsen af ændringen, anvendes råprodukter, der ikke er opført på listen, men som betragtes som affald af de kompetente nationale myndigheder⁴⁴.

70

Medlemsstaterne påpegede, at kontrollen af leverandørkæden for biobrændstoffer, der er fremstillet af affald og restprodukter, er et område, der kræver tæt overvågning, eftersom der er identificeret risici for svig. Som eksempler på konstaterede risici for svig i tilknytning til affald og restprodukter kan nævnes:

- Aktøren kan klassificere noget som affald eller restprodukter, som ikke er det (eller som er forfalsket).
- Aktøren kan forsøge at få det samme dobbelttællende produkt certificeret to gange under forskellige frivillige ordninger.

71

Medlemsstaterne har, hovedsagelig på initiativ af Tyskland og Frankrig, drøftet overvågning og mulige foranstaltninger til at forhindre svindel, men drøftelserne er blevet udskudt, fordi andre medlemsstater mener, at kun Kommissionen har legitimitet til at lede sådanne drøftelser.

40 Jf. del 2 i »The sustainability of advanced biofuels in the EU«, IEEP, London, 2013.

41 F.eks. betragtes tallolie (som kommer fra træforarbejdningsindustrien) som affald i Sverige, hvor olien derfor tæller dobbelt, mens den ikke tæller dobbelt i Det Forenede Kongerige, fordi den anvendes som kemisk prækursor.

42 Direktiv (EU) 2015/1513

43 Artikel 3, litra f), og bilag IX, som skal efterkommes af medlemsstaterne senest den 10. september 2017.

44 Artikel 3, stk. 4, litra e), i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi, som ændret.

Konklusioner og anbefalinger

72

Som led i EU's energi- og klimapakke, der blev vedtaget af Det Europæiske Råd i 2009, skal medlemsstaterne sikre, at andelen af energi fra vedvarende energikilder inden for alle former for transport i 2020 mindst svarer til 10 % af det endelige forbrug inden for denne sektor. Biobrændstof er den vedvarende energikilde, medlemsstaterne primært anvender i transportsektoren. Medlemsstaterne kan imidlertid kun medregne biobrændstoffer, der er certificeret som bæredygtige under frivillige ordninger, der er anerkendt af Kommissionen, med henblik på opfyldelsen af transportmålet på 10 %⁴⁵.

73

Formålet med revisionen var at undersøge, om Kommissionen og medlemsstaterne har etableret en egnet ordning for certificering af bæredygtige biobrændstoffer. Vi konkluderer, at EU's ordning for certificering af bæredygtige biobrændstoffer ikke er fuldt ud pålidelig som følge af svagheder ved Kommissionens procedure for anerkendelse af og efterfølgende tilsyn med frivillige ordninger.

74

Kommissionens anerkendelse af frivillige ordninger, som kun omfatter kontrol af de obligatoriske krav, der er fastsat i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi, sikrer ikke, at certificerede biobrændstoffer er bæredygtige. Vi konstaterede, at de vurderinger, Kommissionen foretog som grundlag for anerkendelsen af frivillige ordninger, ikke i tilstrækkeligt omfang dækkede en række vigtige aspekter, der er nødvendige for at sikre certificerede biobrændstoffers bæredygtighed. Kommissionen krævede f.eks. ikke, at frivillige ordninger kontrollerer, at den produktion af biobrændstoffer, som de certificerer, ikke forårsager betydelige risici for negative socioøkonomiske virkninger såsom konflikter om jordbesiddelse, tvangsarbejde/børnearbejde, dårlige arbejdsvilkår for landbrugere og sundheds- og sikkerhedsmæssige farer. Virkningen af indirekte ændringer i arealanvendelsen på biobrændstoffers bæredygtighed er heller ikke omfattet af denne vurdering. Vi anerkender de tekniske vanskeligheder, der er forbundet med at vurdere virkningen af indirekte ændringer i arealanvendelsen, men relevansen af EU's ordning for bæredygtighedscertificering undermineres uden disse oplysninger (punkt 30 til 37).

75

Desuden anerkendte Kommissionen frivillige ordninger, som ikke havde passende kontrolprocedurer til at sikre, at oprindelsen af biobrændstoffer fremstillet af affald reelt var affald (dvs. som ikke kontrollerede den økonomiske aktør, som havde produceret affaldet). Det var først i oktober 2014, at Kommissionen blev opmærksom på problemet og udsendte en vejledning, hvori det foreslås, at de frivillige ordninger udvikler særlige kontrolprocedurer vedrørende affaldets oprindelse (punkt 38-42).

45 Medlemsstaterne kan også etablere nationale certificeringsordninger, men hovedparten af de biobrændstoffer, der anvendes i EU, er certificeret under frivillige ordninger.

Konklusioner og anbefalinger

76

I direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi opstilles opfyldelsen af EU's miljøkrav for landbrug som et bæredygtighedskriterium for biobrændstofråmaterialer, der er dyrket i Den Europæiske Union. Vi konstaterede, at frivillige ordninger, som ikke havde særlige kontrolprocedurer til at sikre overholdelse af dette bæredygtighedskrav, alligevel var blevet godkendt af Kommissionen (punkt 28 og 29).

Anbefaling 1 – Omfattende vurdering af frivillige ordninger, der anmoder om anerkendelse

I forbindelse med fremtidige anerkendelser bør Kommissionen foretage en mere omfattende vurdering af de frivillige ordninger. Som led i den vurdering af ordningerne, der foretages i forbindelse med anerkendelse, bør det navnlig også efterprøves, at ordningerne:

- a) vurderer, i hvilket omfang produktionen af certificerede biobrændstoffer medfører en betydelig risiko for negative socioøkonomiske virkninger såsom konflikter om jordbesiddelse, tvangsarbejde/børnearbejde, dårlige arbejdsvilkår for landbrugere og sundheds- og sikkerhedsmæssige farer samt for emissioner som følge af indirekte ændringer i arealanvendelsen. I dette øjemed bør Kommissionen kræve, at de frivillige ordninger en gang om året på grundlag af deres certificeringsaktiviteter rapporterer alle relevante oplysninger vedrørende ovennævnte risici. Kommissionen bør tage hensyn til disse rapporter fra de frivillige ordninger, når den varetager sine egne rapporteringsforpligtelser som fastsat i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi
- b) effektivt efterprøver, at producenter af råmaterialer til biobrændstoffer i EU overholder EU's miljøkrav for landbrug
- c) forelægger tilstrækkelig dokumentation for oprindelsen af det affald og de restprodukter, der anvendes til produktion af biobrændstoffer.

77

Vi konstaterede, at nogle af ordningerne ikke var tilstrækkeligt gennemsigtige, og at nogle havde forvaltningsstrukturer, hvor kun få økonomiske aktører var repræsenteret, hvilket øger risikoen for interessekonflikter og forhindrer en effektiv kommunikation med andre interessenter (dvs. Kommissionen, de nationale myndigheder, andre ordninger, certificeringsorganer og økonomiske aktører). Efter vores mening skyldes dette, at Kommissionen ikke tog disse spørgsmål i betragtning under anerkendelsesprocessen. I 2015 udsendte Kommissionen en vejledning med det formål at forbedre gennemsigtigheden i de anerkendte frivillige ordninger, men kravene heri er ikke blevet håndhævet (punkt 46-49 og 59).

Anbefaling 2 – Sikre en hensigtsmæssig forvaltning af og gennemsigtighed i de frivillige ordninger

I forbindelse med fremtidige anerkendelser bør Kommissionen:

- a) vurdere, hvorvidt de frivillige ordningers forvaltning mindsker risikoen for interessekonflikter
- b) anmode de frivillige ordninger om at oprette et officielt websted, hvor de oplysninger, der er nødvendige for at opfylde minimumskravene til gennemsigtighed, vil blive gjort offentligt tilgængelige. Disse krav omfatter som minimum: officielle kontaktoplysninger (adresse, telefonnummer, e-mail), oplysninger om forvaltningen af den frivillige ordning og om dens lederes og centrale medarbejderes kvalifikationer og erfaring, en fuldstændig liste over de certificeringsorganer, der hører under ordningen, detaljerede lister over gyldige, udløbne og tilbagetrukne certifikater (med datoer), kontrolrapporter, oplysninger om de frivillige ordningers systemer til registrering af klager/forespørgsler og oplysninger om konstaterede overtrædelser. De frivillige ordninger bør sørge for passende ajourføring af de offentliggjorte oplysninger.

78

Vi konstaterede også, at Kommissionen ikke fører tilsyn med de anerkendte frivillige ordningers funktion. Eftersom beslutningen om anerkendelse udstedes på grundlag af en dokumentgennemgang af certificeringsprocedurerne, betyder det manglende tilsyn, at Kommissionen ikke kan få sikkerhed for, at de certificeringsstandarder, der blev forelagt i forbindelse med anerkendelsen, faktisk anvendes under de frivillige ordninger. Kommissionen har desuden ingen mulighed for at opdage påståede overtrædelser af de frivillige ordningers regler, fordi der ikke er etableret en specifik klageordning, og den undersøger ikke, om de frivillige ordninger behandler eventuelle klager, der rettes direkte til dem, korrekt (punkt 55).

Anbefaling 3 – Kommissionens tilsyn

Kommissionen bør med omgående virkning føre tilsyn med de anerkendte frivillige ordninger ved:

- a) at kontrollere, at ordningernes certificeringsaktiviteter overholder de standarder, som blev forelagt i forbindelse med anerkendelsen
- b) at anmode de frivillige ordninger om at etablere gennemsigtige klageordninger, der som minimum: i) bør være lettilgængelige på deres websteder, ii) bør give information om, hvordan klager indgives, om tidsrammen for proceduren og om muligheden for at appellere, hvis klager afvises, iii) bør dække klager mod både certificeringsorganer og økonomiske aktører under den frivillige ordning og iv) bør have et sporbarhedssystem, som er baseret på registre. Kommissionen bør systematisk kontrollere oplysningerne i registrene og træffe foranstaltninger, hvis den anser det for hensigtsmæssigt.

79

Medlemsstaterne er ansvarlige for at sikre, at de data om bæredygtige biobrændstoffer, der indberettes til Kommissionen, er pålidelige. De nationale data om andelen af biobrændstoffer, der opfylder bæredygtighedskriterierne, i det samlede brændstofforbrug er muligvis ikke pålidelige, fordi statistikkerne over biobrændstoffer, der er certificeret som bæredygtige, kan være for positive. Vi konstaterede, at medlemsstater (som f.eks. Polen) kunne indberette biobrændstoffer som bæredygtige, selv om bæredygtigheden ikke var blevet godtgjort (punkt 64).

Anbefaling 4 – Indsamling og rapportering af data om bæredygtige biobrændstoffer

For at opnå større sikkerhed for pålideligheden af data om bæredygtige biobrændstoffer bør Kommissionen foreslå medlemsstaterne at underbygge deres statistikker med dokumentation for pålideligheden af de indberettede mængder biobrændstoffer. Dette kan være i form af et generelt certifikat/en generel erklæring, som udstedes af den enhed, der er ansvarlig for at indsamle data om bæredygtige biobrændstoffer, sendes til den nationale myndighed og videresendes til Eurostat.

Konklusioner og anbefalinger

80

Pålideligheden og sammenligneligheden af statistikkerne om bæredygtige biobrændstoffer undermineres af den kendsgerning, at der ikke er nogen entydig identifikation af de stoffer, som betragtes som affald i EU. Definitionen af affald varierer således i de forskellige medlemsstater: Ét og samme stof kan i én medlemsstat være betragtet som anvendeligt og derfor ikke som affald, mens det i en anden medlemsstat betragtes som affald og kan anvendes til produktion af dobbelttællende. En af de ændringer, som blev vedtaget i september 2015, var, at der i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi blev indført et bilag med en liste over de råprodukter og brændstoffer, hvis bidrag til opfyldelsen af transportmålet på 10 % kan tælle dobbelt. Direktivet tillader imidlertid stadig, at der anvendes råprodukter, der ikke er opført på listen, men som betragtes som affald af de kompetente nationale myndigheder⁴⁶ (jf. punkt 69 til 70).

Anbefaling 5 – Harmonisering af definitionen af affald, der anvendes til produktion af avancerede biobrændstoffer

Selv om det ændrede direktiv om fremme af anvendelsen af vedvarende energi nu indeholder en definition af de råprodukter, der kan anvendes til at producere »dobbelttællende« biobrændstoffer, er det fortsat muligt, at et stof betragtes som affald i én medlemsstat, men ikke i en anden. For at sikre, at statistikkerne om bæredygtige biobrændstoffer er sammenlignelige, og opnå større sikkerhed for pålideligheden af dataene om avancerede biobrændstoffer bør Kommissionen snarest muligt foreslå medlemsstaterne at harmonisere definitionen af affald, der ikke er opført på listen i direktivet, og som anvendes til produktion af avancerede biobrændstoffer i anlæg, der eksisterede før vedtagelsen af direktiv (EU) nr. 2015/1513 om ændring af direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi.

Vedtaget af Afdeling I, som ledes af Kersti Kaljulaid, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 25. maj 2016.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

⁴⁶ Artikel 3, stk. 4, litra e), i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi, som ændret.

Brændstoffer og biobrændstoffer på transportområdet - ktoe 2014

Medlemsstat	Fossile brændstoffer			Biobrændstoffer		
	Benzin (1)	Diesel (2)	Benzin og diesel i alt (3=1+2)	Alle biobrændstoffer ^{a)}	Biobrændstoffer, der opfylder bæredygtighedskriterierne	Heraf: Dobbelttællende biobrændstoffer
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
I alt	77 064,72	195 509,91	272 574,63	14 370,13	13 120,04	2 834,71

heraf:

Biodiesel	11 367,62	4,0%	i % af transportbrændstoffer
Biobenzin	2 636,91	0,9%	
Transportbrændstoffer i alt	286 944,76		

a) Tallene i denne kolonne omfatter biodiesel, biobenzin og, for visse medlemsstaters vedkommende, små mængder biogas.

Kilde: EUROSTAT SHARES 2014 - detaljerede resultater.

De frivillige ordningers forvaltning

Frivillig ordning	Ejerskab	Forvaltning	Vedtægter eller tilsvarende
Frivillige ordninger (FO) ejet af medlemmerne (åbent medlemsskab)			
F001	Medlemmer	<p>Generalforsamlingen udpeger 6 bestyrelsesmedlemmer. Bestyrelsen styrer foreningens aktiviteter og er bundet af de beslutninger, der træffes på generalforsamlingen, hvor alle medlemmer deltager.</p> <p>Bestyrelsen aflægger rapport til generalforsamlingen og bistås af en direktion og tekniske udvalg.</p> <p>Direktionen varetager certificeringsordningens operationelle virksomhed.</p>	Ja
F002	Medlemmer	<p>Medlemmerne inddeles i valggrupper. Valggrupperne udpeger 2 til 18 medlemmer af bestyrelsen. Bestyrelsen er ansvarlig for at overvåge og forvalte ordningen. Bestyrelsen udpeger ordningens administrerende direktør og udøvende organ: den administrerende direktør og sekretariatet. Bestyrelsen nedsætter også et styringsudvalg.</p> <p>Bestyrelsen nedsætter udvalg, arbejdsgrupper og taskforcer, som den delegerer visse beføjelser til.</p>	Ja
F003	Medlemmer	<p>Generalforsamlingen er ordningens højeste beslutningsorgan, og den vælger en direktion på op til 15 medlemmer. Direktionen udpeger et sekretariat, som er ansvarligt for den operationelle forvaltning af ordningen.</p> <p>Der nedsættes ad hoc-arbejdsgrupper om specifikke emner, hvis der er behov for det.</p>	Ja
F004	Medlemmer	<p>Ordningens medlemmer er inddelt i syv kamre, som vælger organisationens styrende organ (generalforsamlingen af delegerede). Generalforsamlingen vælger en bestyrelse (med 5 til 9 medlemmer), som er ansvarlig for at forvalte ordningen og repræsentere foreningen over for tredjeparter. Bestyrelsen fører tilsyn med sekretariatet og kan udpege en administrerende direktør. Den administrerende direktør er ansvarlig for at implementere organisationens strategi og politikker og styrer aktiviteterne i sekretariatet, som er ansvarligt for den daglige drift af ordningen. Bestyrelsen kan også nedsætte udvalg, arbejdsgrupper og rådgivende paneler.</p>	Ja
F005	Medlemmer	<p>Den ordinære generalforsamling består af alle ordningens medlemmer. Generalforsamlingen vælger de 3 til 16 medlemmer af bestyrelsen. Bestyrelsen er sammen med generalsekretæren ansvarlig for den generelle forvaltning af ordningen. Bestyrelsen overlader den daglige forvaltning af ordningen til generalsekretæren og sekretariatet. Bestyrelsen kan nedsætte arbejdsgrupper, stående udvalg eller taskforcer og delegerer en del af sine beføjelser og ansvarsområder hertil.</p>	Ja

Frivillig ordning	Ejerskab	Forvaltning	Vedtægter eller tilsvarende
Frivillige ordninger (FO) ejet af konsortier, organisationer eller foreninger			
F006	Konsortium bestående af syv enheder	Konsortiet af de 7 stiftende medlemmer udpeger medlemmerne af ordningens styringsudvalg . Styringsudvalget er ordningens ledende organ, og det bemyndiger (ved udvælgelse og kontrakt) en teknisk rådgiver - som også sidder i styringsudvalget - med de nødvendige tekniske beføjelser til at forvalte ordningen.	Ja
F007	Paraplyorganisation for flere garantiordninger	Paraplyorganisationens betyrelse består af et hold af eksperter og styrer virksomhedens funktion. Den fører tilsyn med de forskellige ordninger, der forvaltes af sektorrådene. Garantisektorrådene fører tilsyn med forvaltningen af de sektorspecifikke ordninger, herunder den frivillige ordning , og af aktiviteterne herunder. Disse sektorråd består af eksperter og repræsentanter for sektorerne. Hver enkelt garantisektor har et rådgivende teknisk udvalg , der er sammensat af eksperter fra sektoren. De er ansvarlige for den løbende ajourføring og udvikling af den frivillige ordnings standarder. De forskellige ordninger opererer i de forskellige fødevaresektorer, og paraplyorganisationen hjælper med at udarbejde detaljerede standarder og kontrolordninger for de enkelte sektorer.	Ikke fundet
F008	Selskab med et særligt begrænset ansvar (Company Limited by Guarantee), hvor medlemmerne/garanterne hører til otte forskellige enheder	De oplysninger, der er tilgængelige online, er ikke særlig klare, og det lader til, at ordningens bestyrelse aflægger rapport til moderselskabets administrerende direktør . Ordningen kontrolleres af en bestyrelse , som er ansvarlig for ledelsen, den overordnede forvaltning og administrationen af virksomheden. To arbejdsgrupper er ansvarlige for at udvikle og overvåge de tekniske og markeds mæssige aspekter af ordningens drift.	Ikke fundet
F009	Ti foreninger og organisationer fra landbrugs-, handels-, biobrændstof- og biogassektorerne	Generalforsamlingen udpeger den øverste ledelse og nedsætter et rådgivende udvalg og en sanktionskomité , der skal bistå den øverste ledelse. Forvaltningen og driften af ordningen blev delegeret (via en agenturaftale) til en virksomhed. Det er det rådgivende udvalg, som iværksætter og koordinerer foranstaltninger til at ajourføre og videreudvikle ordningens certificeringssystem.	Ikke fundet
F010	Brancheorganisation	Ordningens tekniske rådgivningsgruppe er sammensat af repræsentanter fra brancheorganisationen som ejere af ordningen og et førende certificeringsorgan. Denne ekspertgruppe træffer afgørelser og fremsætter anbefalinger om operationelle spørgsmål i relation til ordningens anvendelse og gennemførelse.	Ikke fundet
F011	Forbund	Ordningen ejes og forvaltes af et forbund , som har udviklet og gennemfører ordningen.	Ikke fundet
F012	Forbund	Ordningen ejes og forvaltes af et forbund , som har udviklet og gennemfører ordningen.	Ikke fundet

Frivillig ordning	Ejerskab	Forvaltning	Vedtægter eller tilsvarende
Frivillige ordninger (FO) ejet af offentlige organer			
F013	Nationalt standardiseringsorgan	Ordningen forvaltes af det nationale standardiseringsorgan i henhold til de strukturer, der er etableret til forvaltningen af dets ordninger. Det nationale standardiseringsorgan er ansvarligt for udvikling af standarder. Følgende organer under det nationale standardiseringsorgan er involveret i forvaltningen af dets ordninger: Forvaltning af ordninger; Udvalg til forvaltning af ordninger; Ekspertudvalg og Undersøgelseskomité.	Ikke fundet
F014	Nationalt forskningsinstitut	Systemadministratoren er direktøren for det nationale forskningsinstitut. Han/hun udpeger ordningens bestyrelse . Bestyrelsen fører tilsyn med certificeringsorganerne inden for rammerne af ordningen og opstiller retningslinjer for ordningens videre udvikling. Såvel systemadministratoren som ordningens råd fører tilsyn med bestyrelsen. Ordningens kontor bistår bestyrelsen i dens aktiviteter og rapporterer til systemadministratoren. Ordningens råd er sammensat af 5 til 10 medlemmer (eksterne eksperter, der udpeges af direktøren for det nationale forskningsinstitut). Dets vigtigste opgaver er: at føre tilsyn med uafhængighed, at sikre gennemsigtighed, at forhindre interessekonflikter mellem deltagere og certificeringsorganer, at behandle klager og forslag og at opstille retningslinjer for udvikling af ordningen.	Ikke fundet
Frivillige ordninger (FO) ejet af virksomheder			
F015	Privat virksomhed	Virksomheden har det overordnede ansvar for forvaltningen, men den delegerer ansvaret til sit eget personale eller til specialiserede tredjemandsvirksomheder.	Ikke fundet
F016	Privat virksomhed	Ikke fundet.	Ikke fundet
F017	Privat virksomhed	Det fremgår af GD for Energis websted, at de dokumenter, der henvises til i denne ordning, er en del af virksomhedens forvaltningssystem, og at de opdateres i overensstemmelse med procedurene heri. Den person, der har ansvaret for at opdatere ordningen i virksomheden, er direktøren med ansvar for bæredygtighed og leverandørernes overholdelse af kriterierne. Denne kontrolordning gennemgås årligt af virksomhedens enhed med ansvar for sundhed, sikkerhed, miljø, kvalitet og bæredygtighed. Deltagerne i ordningen underrettes herom. Hvis der foretages væsentlige ændringer, sendes ordningen til Europa-Kommissionen til orientering eller til godkendelse.	Ikke fundet
F018	Privat virksomhed	Ikke fundet.	Ikke fundet
Beregningsinstrument anerkendt som frivillig ordning			
F019	Forskningsinstitut	I øjeblikket forvaltes den frivillige ordning af forskningsinstituttet , som er en af de tidligere projektpartnere.	Ikke relevant

Kilde: Den Europæiske Revisionsret på grundlag af websteder.

Som EU-institution skal Den Europæiske Revisionsret foretage en rimelig afvejning mellem på den ene side Unionens interesse i at sikre åbenhed omkring sin virksomhed og sikre den bedst mulige anvendelse af de offentlige midler og på den anden side indgrebet i de omhandlede personers og enheders ret til privatliv i almindelighed og i deres ret til beskyttelse af deres personoplysninger i særdeleshed. I denne beretning nævner vi derfor ikke ved navn, hvilke frivillige ordninger der er berørt af vores bemærkninger. En objektiv beskrivelse af de faktiske omstændigheder, som fastslår de rapporterede mangler, bør være tilstrækkelig, for at de kompetente institutioner kan drage deres egne konklusioner på grundlag af beretningen og træffe de relevante foranstaltninger som svar herpå.

Bilag III De frivillige ordningers gennemsigtighed

Frivillig ordning ^{a)}	Oplysninger, der fremmer gennemsigtigheden, jf. Kommissionens vejledning ^{b)}							Andre vigtige forhold vedrørende gennemsigtighed				
	Kontakt-lysninger (adresse, telefonnummer, e-mail)	Kontakt-lysninger (adresse, telefonnummer, e-mail)	Økonomiske aktører, der ikke længere er under den frivillige ordning (udløbne certifikater)	Certificeringsorganer	Navne på andre godkendte frivillige ordninger	Gennem-sigtighed i forvaltningen	Vedtægter eller tilsvarende	Teamets kvalifikationer (CV'er osv.)	Klageordning	Konstaterede overtrædelser (tilbage-trukne certifikater)		
Frivillige ordninger (FO) ejet af medlemmer (åbent medlemsskab) eller af offentlige organer												
F002	Ja	Ja	Ja	Ja	Ikke fundet	Høj	Ja	Ja	Ja (ikke online)	Ja		
F003	Ja	Ja	Ikke fundet	Ja	Ikke fundet	Høj	Ja	Ja	Ja (ikke online)	Ikke fundet		
F013	Ja	Ja	Ja	Ja	Ikke fundet	Lav	Ikke fundet	Ikke fundet	Bør forbedres	Ja		
F005	Delvis ^{c)}	Ja	Ikke fundet	Ja	Ikke fundet	Høj	Ja	Ja	Ja	Ikke fundet		
F004	Ja	Ja	Ja	Ja	Ikke fundet	Høj	Ja	Ja	Ja (ikke online)	Ikke fundet		
F014	Ja	Ja	Ikke fundet	Ja	Ikke fundet	Høj	Ikke fundet	Ikke fundet	Bør forbedres	Ikke fundet		
F001	Ja	Ja	Ja	Ja	Ikke fundet	Høj	Ja	Ikke fundet	Ja (ikke online)	Ja		

Bedste praksis

Forbedringer anbefales

Uklar situation - forbedringer anbefales

- a) »Biograce GHG« er ikke medtaget i denne liste, da den adskiller sig fra de andre ordninger.
- b) De anførte punkter omfatter også de seneste versioner af ordningen, men kun Kommissionen kan bekræfte deres overensstemmelse.
- c) Mindst én af de anførte kontaktførmere er ikke oplyst.
- d) Oplysninger om ejerskabet. Det angives ikke, om de også gælder for den frivillige ordning.

Gennemsigtighed i forvaltningen:
 Mellemhøj = De fremlagte oplysninger skal forbedres
 Lav = Der fremlægges ikke tilstrækkelige oplysninger

Bilag III

Frivillig ordning ^{a)}	Oplysninger, der fremmer gennemsigtheden, jf. Kommissionens vejledning ^{b)}						Andre vigtige forhold vedrørende gennemsigtheden			
	Kontaktoplysninger (adresse, telefonnummer, e-mail)	Kontaktoplysninger (adresse, telefonnummer, e-mail)	Økonomiske aktører, der ikke længere er under den frivillige ordning (udløbne certifikater)	Certificeringsorganer	Navne på andre godkendte frivillige ordninger	Gennemsigtheden i forvaltningen	Vedtægter eller tilsvarende	Teamets kvalifikationer (CV'er osv.)	Klageordning	Konstaterede overtrædelser (tilbagetrukne certifikater)
Andre former for frivillige ordninger										
F008	Ja	Ikke fundet	Ikke fundet	Ikke fundet	Ikke fundet	Mellemhøj	Ikke fundet	Ikke fundet	Ikke fundet	Ikke fundet
F017	Ikke fundet	Ikke fundet	Ikke fundet	Ikke fundet	Ikke fundet	Lav	Ikke fundet	Ikke fundet	Ikke fundet	Ikke fundet
F011	Ja ^{d)}	Ja	Ikke fundet	Ikke fundet	Ikke fundet	Lav	Ikke fundet	Ikke fundet	Bør forbedres	Ja
F006	Delvis ^{c)}	Ja	Ja	Ja	Ikke fundet	Høj	Ja	Ikke fundet	Bør forbedres	Ja
F016	Ja	Ikke fundet	Ikke fundet	Ikke fundet	Ikke fundet	Lav	Ikke fundet	Ja ^{d)}	Ikke fundet	Ikke fundet
F007	Ja	Ikke fundet	Ikke fundet	Ja	Ikke fundet	Mellemhøj	Ikke fundet	Ja	Bør forbedres	Ikke fundet
F009	Ja	Ja	Ja	Ja	Ikke fundet	Høj	Ikke fundet	Ikke fundet	Ikke fundet	Ja
F012	Ja ^{d)}	Ja	Ikke fundet	Ikke fundet	Ikke fundet	Lav	Ikke fundet	Ikke fundet	Bør forbedres	Ja
F010	Ja ^{d)}	Ja	Ikke fundet	Ja	Ja	Mellemhøj	Ikke fundet	Ja ^{d)}	Bør forbedres	Ikke fundet
F018	Ja	Ikke fundet	Ikke fundet	Ja	Ikke fundet	Lav	Ikke fundet	Ikke fundet	Ikke fundet	Ikke fundet
F015	Ja ^{d)}	Ja	Ikke fundet	Ja	Ja	Lav	Ikke fundet	Ikke fundet	Ikke fundet	Ikke fundet

Bedste praksis

Forbedringer anbefales

Uklar situation - forbedringer anbefales

- a) »Biograce GHG« er ikke medtaget i denne liste, da den adskiller sig fra de andre ordninger.
- b) De anførte punkter omfatter også de seneste versioner af ordningen, men kun Kommissionen kan bekræfte deres overensstemmelse.
- c) Mindst én af de anførte kontaktkategorier er ikke oplyst.
- d) Oplysninger om ejerenhederne. Det angives ikke, om de også gælder for den frivillige ordning.

Gennemsigtheden i forvaltningen:
 Mellemhøj = De fremlagte oplysninger skal forbedres
 Lav = Der fremlægges ikke tilstrækkelige oplysninger

Kilde: Den Europæiske Revisionsret på grundlag af websteder.
 Som EU-institution skal Den Europæiske Revisionsret foretage en rimelig afvejning mellem på den ene side Unionens interesse i at sikre åbenhed omkring sin virksomhed og sikre den bedst mulige anvendelse af de offentlige midler og på den anden side indgrebet i de omhandlede persons og enheders ret til privatliv i almindelighed og i deres ret til beskyttelse af deres personoplysninger i særdeleshed. I denne beretning nævner vi derfor ikke ved navn, hvilke frivillige ordninger der er berørt af vores bemærkninger. En objektiv beskrivelse af de faktiske omstændigheder, som fastslår de rapporterede mangler, bør være tilstrækkelig, for at de kompetente institutioner kan drage deres egne konklusioner på grundlag af beretningen og træffe de relevante foranstaltninger som svar herpå.

Krydsoverensstemmelseskrav

Krydsoverensstemmelseskrav omhandlet i artikel 17, stk. 6, i direktivet om fremme af anvendelsen af vedvarende energi

(»kravene og standarderne i bestemmelserne under overskriften »Miljø« i del A og i punkt 9 i bilag II til Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 og de mindstekrav til god landbrugs- og miljømæssig stand, der er fastsat i henhold til nævnte forordnings artikel 6, stk. 1«).

Rådets forordning (EF) nr. 73/2009, bilag II, Del A.

Miljø

1.	Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103 af 25.4.1979, s. 1)	Artikel 3, stk. 1, artikel 3, stk. 2, litra b), artikel 4, stk. 1, 2 og 4, og artikel 5, litra a), b) og d)
2.	Rådets direktiv 80/68/EØF af 17. december 1979 om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer (EFT L 20 af 26.1.1980, s. 43)	Artikel 4 og 5
3.	Rådets direktiv 86/278/EØF af 12. juni 1986 om beskyttelse af miljøet, navnlig jorden, i forbindelse med anvendelse i landbruget af slam fra rensningsanlæg (EFT L 181 af 4.7.1986, s. 6)	Artikel 3
4.	Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375 af 31.12.1991, s. 1)	Artikel 4 og 5
5.	Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7)	Artikel 6 og artikel 13, stk. 1, litra a)

Punkt 9:

9.	Rådets direktiv 91/414/EØF af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (EFT L 230 af 19.8.1991, s. 1)	Artikel 3
----	---	-----------

Artikel 6, stk. 1:

Betingelser for god landbrugs- og miljømæssig stand

1. Medlemsstaterne sikrer, at al landbrugsjord, især jord, der ikke længere anvendes til produktionsformål, holdes i god landbrugs- og miljømæssig stand. Medlemsstaterne fastlægger på nationalt eller regionalt plan minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand på grundlag af de rammer, der er opstillet i bilag III, idet der tages hensyn til de pågældende områders særlige karakteristika, herunder jordbunds- og klimaforhold, eksisterende landbrugssystemer, arealanvendelse, vekseldrift, landbrugspraksis og landbrugsstrukturer.

Bilag III:

Betingelser for god landbrugs- og miljømæssig stand omhandlet i artikel 6

Problem	Obligatoriske normer	Fakultative normer
Jorderosion: Beskytte jorden ved passende foranstaltninger	— Minimumsjorddække — Minimumsarealforvaltning, der afspejler lokalitetsbestemt stand	— Bevarelse af terrasser
Jordens indhold af organiske stoffer: Bevare jordens indhold af organiske stoffer ved passende praksis	— Forvaltning af stubmarker	— Normer for vekseldrift
Jordens struktur: Bevare jordens struktur ved passende foranstaltninger		— Passende anvendelse af maskiner
Minimumsniveau for vedligeholdelse: Sikre et minimum af vedligeholdelse og undgå forringelse af levesteder	— Bevarelse af landskabstræk, herunder eventuelt hække, vandhuller, grøfter og træer i rækker, i grupper eller enkeltstående og markbræmmer	— Minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer — Etablering og/eller bevarelse af levesteder
	— Undgå, at uønsket vegetation spredt sig til landbrugsjord	— Forbud mod rydning af oliventræer
	— Beskyttelse af permanente græsarealer	— Pleje af olivenplantager og vinstokke i god vegetativ stand
Beskyttelse og forvaltning af vand: Beskytte vand mod forurening og afstrømning og forvalte brugen af vand	— Anlæggelse af bræmmer langs vandløb (*) — Hvor brug af vand til vanding skal godkendes, overholdelse af godkendelsesprocedurer	

(*) Note: GIM-bræmmerne skal både inden for og uden for sårbare zoner udpeget i henhold til artikel 3, stk. 2, i direktiv 91/676/EØF, mindst overholde kravene vedrørende betingelserne for tilførsel af godting til jorden nær vandløb, jf. punkt A.4, i bilag II til direktiv 91/676/EØF, som skal anvendes i overensstemmelse med de handlingsprogrammer, medlemsstaterne har fastsat i henhold til artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/676/EØF.

Resumé

IV

Kommissionen har foretaget grundige evalueringer af alle frivillige ordninger, som er blevet anerkendt som værende i overensstemmelse med alle de retlige krav i direktivet. Kommissionen mener, at de frivillige ordninger giver en garanti for, at de certificerede biobrændstoffer opfylder de obligatoriske kriterier, som er benyttet ved anerkendelsen af ordningerne på grundlag af grundige evalueringer af alle certificerede frivillige ordninger. Ikke desto mindre er Kommissionen altid åben over for at fremme videreudviklingen af standarderne for at forbedre systemet endnu mere, løse de udfordringer, man støder på i forbindelse med brugen af systemet, og tage højde for ændringer af retsgrundlaget.

V

I direktivet om fremme af vedvarende energi defineres en række obligatoriske bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer, som de skal opfylde for at være støtteberettigede, og som skal medregnes i målene for vedvarende energi. Evalueringerne af de frivillige ordninger dækkede disse obligatoriske bæredygtighedskriterier i tilstrækkelig grad, og de frivillige ordninger blev kun anerkendt i det omfang, man kunne påvise, at de var i overensstemmelse med disse kriterier.

Desuden henviser man i direktivet om fremme af vedvarende energi til en række andre bæredygtighedsspørgsmål såsom negative socioøkonomiske virkninger. Mange frivillige ordninger omfatter yderligere ikkeobligatoriske bæredygtighedskriterier. Dette kan betragtes som god praksis, men det er fuldstændigt frivilligt. Det blev ikke vurderet, i hvilken udstrækning de frivillige ordninger ligeledes dækker ikkeobligatoriske kriterier. Dermed anerkendte man heller ingen af de frivillige ordninger som omfattende disse spørgsmål.

Efter Kommissionens mening vil det ikke være hensigtsmæssigt at forpligte de frivillige ordninger til at medtage ikkeobligatoriske bæredygtighedskriterier. Hvis medtagelsen af disse kriterier skulle være obligatorisk, ville lovgiveren have besluttet at medtage dem blandt de obligatoriske kriterier.

Kommissionen vil fortsat vurdere, hvorvidt anerkendelsen af frivillige ordninger bør udvides til ikkeobligatoriske bæredygtighedsaspekter. Det bemærkes imidlertid, at vurderingen af ordninger med hensyn til ikkeobligatoriske kriterier er kompleks, fordi disse beskrives langt mindre detaljeret i lovgivningsteksten end de obligatoriske kriterier.

Med henblik på at afhjælpe risikoen for indirekte ændringer i arealanvendelsen omfatter direktivet om fremme af vedvarende energi som ændret ved direktiv (EU) 2015/1513 et loft over mængden af fødevarebaserede biobrændstoffer, der kan medregnes i målene for vedvarende energi (7 % af energiforbruget til transport). Bæredygtighedskriterierne som sådan dækker ikke indirekte ændringer i arealanvendelsen. Derfor kan man ikke kræve, at de frivillige ordninger, hvor man kontrollerer overholdelsen af de obligatoriske kriterier for hver sending af biobrændstof separat, skal dække indirekte ændringer i arealanvendelsen.

VI

Kontrollen med oprindelsen af affald og restprodukter var omfattet af evalueringen. Ved alle evalueringer krævede man, at de frivillige ordninger anvender de relevante bestemmelser i direktivet. Dette omfatter alle typer af råmaterialer, inklusive affald og restprodukter. Direktivet indeholder ikke specifikke revisionskriterier for biobrændstoffer fremstillet af affald og restprodukter. I vejledningen reagerede Kommissionens tjenestegrene på udviklinger på markedet, som ikke kunne forudses på det tidspunkt, hvor de frivillige ordninger blev anerkendt, og opfordrede til indførelse af dedikerede foranstaltninger for at tage højde for en øget risiko for svig, der opstod med tiden, når medlemsstaterne anvendte dobbelttællingsmekanismen. De frivillige ordninger har ajourført deres verifikationsprocedurer i henhold til dette.

Kommissionens svar

Desuden fastsættes der i direktivet om fremme af vedvarende energi ikke nogen specifik verificationsforpligtelse for medlemsstaterne i forhold til artikel 17, stk. 6, i direktivet om fremme af vedvarende energi (som er knyttet til GLM-standarderne i den fælles landbrugspolitik og andre relevante direktiver og forordninger). Kommissionen skal også anerkende frivillige ordninger på andre grundlag end de i artikel 17, stk. 6, i direktivet om fremme af vedvarende energi fastsatte. Derfor ville det ikke være hensigtsmæssigt at medtage dette element i evalueringen af de frivillige ordninger.

VII

Direktivet om fremme af vedvarende energi indeholder ingen krav til forvaltningsstrukturen for frivillige ordninger, og derfor var forvaltningsstrukturen ikke en del af fokus for de første evalueringer. Man fokuserede på at sikre, at de erhvervsdrivende er omfattet af tredjepartsrevision, som udtrykkeligt nævnes i direktivet.

Imidlertid skal både forvaltningsstrukturen og gennemsigtighedsforanstaltningerne vies større opmærksomhed fremover. Hovedårsagen til dette er de øgede krav vedrørende gennemsigtighed og forvaltning, der afspejles i ændringerne til direktiv (EU) 2015/1513.

VIII

Kommissionens tilsynsbeføjelser vedrørende gennemførelsen af alle operationerne var begrænset af lovgiveren. Kommissionen kræver imidlertid en uafhængig tredjepartsrevision.

Kommissionen fører tilsyn med de frivillige ordninger i overensstemmelse med de retlige kompetencer i direktivet om fremme af vedvarende energi som ændret ved direktiv (EU) 2015/1513, hvori det kræves, at de frivillige ordninger årligt skal aflægge rapport om deres funktion. Kommissionen vil på eget initiativ fremlægge en rapport om de frivillige ordningers funktion i april 2017.

Kommissionen er enig i, at tilsyn og gennemsigtighed, herunder også klageprocedurer, kan styrkes.

IX

Medlemsstaterne har til dels omsat direktivet om fremme af vedvarende energi, inklusive bæredygtighedskriterierne for biobrændstoffer, med betydelige forsinkelser.

I lande, hvor bæredygtighedskriterierne for biobrændstoffer endnu ikke er indført, var verificationssystemet endnu ikke på plads, og det var ikke muligt at påvise, at biobrændstofferne overholder bæredygtighedskriterierne. Ifølge Kommissionen er dette årsagen til rapporteringsproblemet. Imidlertid skal målene for vedvarende energi inden for transportsektoren være opfyldt i 2020. Kommissionen har tillid til, at medlemsstaterne vil gennemføre direktivet om fremme af vedvarende energi korrekt, inklusive de seneste ændringer, inden 2020. Om nødvendigt vil Kommissionen træffe den foranstaltning, som traktaten giver hjemmel til, for at gennemtvinge overholdelsen af EU-lovgivningen.

X 1. i)

Kommissionen accepterer til dels denne anbefaling. Kommissionen kan ikke forpligte de frivillige ordninger til at medtage socioøkonomiske kriterier, som ikke er obligatoriske. De frivillige ordninger skal imidlertid en gang om året aflægge rapport om deres certificeringsaktiviteter som beskrevet i direktivet om fremme af vedvarende energi som ændret ved direktiv (EU) 2015/1513. Kommissionen vil tage hensyn til rapporterne fra de frivillige ordninger i sine egne rapporter.

X 1. ii)

Kommissionen accepterer denne anbefaling, for så vidt som overholdelsen af artikel 17, stk. 6, i direktivet om fremme af vedvarende energi (som er knyttet til GLM-standarderne i den fælles landbrugspolitik og andre relevante direktiver og forordninger) bør verificeres. Overholdelsen af GLM-standarderne i den fælles landbrugspolitik og af andre relevante direktiver og forordninger verificeres som led i den fælles landbrugspolitik.

X 1. iii)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og er enig i, at affaldsbaserede biobrændstoffer bør være omfattet af dedikerede verifikationsprocedurer. Kommissionen har allerede taget et skridt i denne retning, eftersom den har medtaget anvendelse af dedikerede foranstaltninger i alle sine evalueringer siden oktober 2014.

X 2.

Kommissionen accepterer denne anbefaling og er enig i, at såvel forvaltningsstrukturen som gennemsigtighedsforanstaltningerne skal have endnu større opmærksomhed, og har allerede taget de nødvendige skridt gennem kravene vedrørende større gennemsigtighed og forvaltning, der kommer til udtryk i ændringerne af direktiv (EU) 2015/1513.

X 3. i)

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Den vil behandle spørgsmålet i forbindelse med rapporteringen om de frivillige ordningers funktion i henhold til direktivet om fremme af vedvarende energi som ændret ved direktiv (EU) 2015/1513. De økonomiske operatørers gennemførelse af ordningen verificeres af uafhængige tredjepartsrevisorer.

X 3. ii)

Kommissionen accepterer anbefalingen og har allerede truffet de nødvendige foranstaltninger.

X 4.

Kommissionen accepterer til dels denne anbefaling og vil fortsat samarbejde med medlemsstaterne om pålideligheden af de indberettede oplysninger, efterhånden som medlemsstaterne får oplysninger om overholdelsen af bæredygtighedskriterierne fra de økonomiske operatører. Medlemsstaterne vil desuden tilsende Kommissionen en rapport om kvaliteten af alle de indsendte data hvert femte år. Det er imidlertid ikke begrundet at kræve yderligere dokumentation (certifikater/erklæringer) med henblik på indsamling af særlige statistikoplysninger.

X 5.

Kommissionen accepterer behovet for en harmonisering af definitionen af affald til produktion af avancerede biobrændstoffer.

Lovgiveren har allerede truffet foranstaltninger med henblik på at harmonisere definitionen i direktivet om fremme af vedvarende energi. Direktivet om fremme af vedvarende energi som ændret ved direktiv (EU) 2015/1513 indeholder en definition af affald, idet det indeholder en henvisning til direktiv 2008/98/EF.

Indledning

05

I mange tilfælde anvendes kun en del af afgrøden til fremstilling af biobrændstoffer, mens andre dele, undertiden størstedelen, anvendes til fødevarer og foder. Udskiftningsvirkningen af konventionelle biobrændstoffer er derfor betydeligt lavere, men stadig signifikant.

Kommissionens svar

06

Kommissionen har til hensigt at fremsætte et forslag til politikker vedrørende pakken om vedvarende energi inden udgangen af 2016.

09

Direktivet om fremme af vedvarende energi som ændret ved direktiv (EU) 2015/1513 indeholder et bilag (Bilag IX) med en liste over foderstoffer og vedvarende brændstoffer, der tæller dobbelt i målene for vedvarende energi på transportområdet. Bilag IX omfatter ganske rigtigt affald, restprodukter og anden nonfood-biomasse, men der er ikke nogen formel sammenhæng med disse definitioner.

Alle vedvarende energikilder, der forbruges til transport, inklusive elektricitet fra vedvarende kilder, tæller med i målet for vedvarende energi. Det forventes, at elektricitet fra vedvarende kilder vil yde et betydeligt bidrag (~2 procentpoint).

10

I direktivet om fremme af vedvarende energi som ændret ved direktiv (EU) 2015/1513 kræves det, at besparelserne på drivhusgasudledningerne ved biobrændstoffer fremstillet på nye anlæg ligger på mindst 60 %. Det generelle krav vil blive hævet til 50 % i januar 2018.

Bemærkninger

28

I direktivet om fremme af vedvarende energi forpligtes medlemsstaterne ikke til at verificere overholdelsen af direktivets artikel 17, stk. 6 (som er knyttet til GLM-standarderne i den fælles landbrugspolitik og andre relevante direktiver og forordninger), selvom de udgør en del af kriterierne. Kommissionen skal anerkende frivillige ordninger af andre grunde end de i artikel 17, stk. 6, i direktivet om fremme af vedvarende energi anførte.

Fælles svar på punkt 30 og 31

Kommissionen er ikke forpligtet til at anerkende frivillige ordninger og har hidtil kun anerkendt ordninger til dækning af artikel 17, stk. 2-5, i direktivet om fremme af vedvarende energi. Derfor krævede man også en vurdering af overensstemmelse med andre ikkeobligatoriske bæredygtighedsspørgsmål.

Kommissionen bemærker, at det ikke ville være hensigtsmæssigt at forpligte frivillige ordninger til at medtage ikkeobligatoriske bæredygtighedskriterier, eftersom lovgiveren besluttede ikke at medtage dem blandt de obligatoriske kriterier. Specifikt vedrørende aspekterne med social bæredygtighed (Tekstboks 3) bemærker Kommissionen, at medtagelsen af sådanne kriterier i dækningsområdet for certificeringen kan betragtes som god praksis, men bemærker, at medtagelsen sker frivilligt.

Kommissionen vil ikke desto mindre fortsat vurdere, hvorvidt anerkendelsen af frivillige ordninger bør udvides til ikkeobligatoriske bæredygtighedsaspekter. Det bemærkes imidlertid, at vurderingen af ordninger med hensyn til ikkeobligatoriske kriterier er kompleks, fordi disse beskrives langt mindre detaljeret i lovgivningsteksten end de obligatoriske kriterier.

Tekstboks 3

Kommissionen mener, at medtagelsen af sådanne kriterier i dækningsområdet for certificeringen kan betragtes som god praksis, men bemærker dog, at medtagelsen sker frivilligt.

33

Selvom Kommissionen anerkender manglen på data, har den i alle rapporter henvist til og fremlagt en evaluering af de tilgængelige data, der er med i de supplerende dedikerede undersøgelser vedrørende EU's biobrændstofpolitikens indvirkning på udviklingslande.

Med hensyn til de sociale aspekter, der beskrives i Tekstboks 4, bemærker Kommissionen, at selvom eksporten af biobrændstoffer fra udviklingslande er begrænset, har den beskrevet virkningerne af EU's biobrændstofpolitik på flere udviklingslande i forskellige rapporter, der blev fremlagt i 2013 og 2015, herunder også oplysninger om udviklingslande, der ikke eksporterer biobrændstoffer til EU¹.

Fælles svar på punkt 34-37

I direktivet om fremme af vedvarende energi som ændret ved direktiv (EU) 2015/1513 indførtes et loft på (7 % af energiforbruget til transport) mængden af fødevarer baserede biobrændstoffer, der kan medregnes i målene for vedvarende energi. Denne foranstaltning begrænser incitamentet til at bruge afgrødebaserede biobrændstoffer for at opfylde målet om vedvarende energi og begrænser derfor risikoen for indirekte ændringer i arealanvendelsen som følge af EU's biobrændstofpolitik.

Bæredygtighedskriterierne som sådan dækker ikke indirekte ændringer i arealanvendelsen. Derfor kan man ikke kræve, at de frivillige ordninger, hvor man kontrollerer overholdelsen af kriterierne for hver sending af biobrændstof separat, skal dække indirekte ændringer i arealanvendelsen.

Kommissionen vil fortsætte sine analyser af spørgsmålet og offentliggøre resultaterne af analysen i en rapport ved udgangen af 2016.

40

Kommissionen anerkender, at affaldsbaserede biobrændstoffer bør være omfattet af dedikerede verifikationsprocedurer. Kommissionen har allerede taget et skridt i denne retning, eftersom den har medtaget anvendelse af dedikerede foranstaltninger i alle sine evalueringer siden oktober 2014.

Fælles svar på punkt 41-42

I vejledningen reagerede Kommissionens tjenestegrene på udviklinger på markedet, som ikke kunne forudses på det tidspunkt, hvor de frivillige ordninger blev anerkendt, og opfordrede til indførelse af dedikerede foranstaltninger for at tage højde for en øget risiko for svig, der opstod med tiden, når medlemsstaterne anvendte dobbelttællingsmekanismen.

Kommissionen udsendte notatet til frivillige ordninger for at øge opmærksomheden om emnet og sikre, at alle ordninger træffer de hensigtsmæssige forholdsregler. Dette er ikke en indikation af, at spørgsmålet generelt er blevet behandlet uhensigtsmæssigt tidligere. Så vidt vi ved, gennemførte mange af de relevante frivillige ordninger foranstaltninger på eget initiativ. Efter Kommissionens mening er frivillige ordningers mulighed for at reagere hurtigt og proaktivt på de konstaterede udfordringer en af fordelene ved certificeringssystemerne.

45

Efter vedtagelsen af definitionen anmodede Kommissionen delvist anerkendte ordninger om at fremsende verifikation for overholdelsen af den nye definition. Tre ordninger, der kun var delvist anerkendt, har fremsendt ajourføringer og er blevet vurderet. Ajourføringerne af beslutningerne er i gang i øjeblikket.

¹ SWD(2013) 102 final; SWD(2015) 117 final.

46

Kommissionens evalueringer var i overensstemmelse med kravene i direktivet om fremme af vedvarende energi. Direktivet om fremme af vedvarende energi indeholdt ingen krav vedrørende forvaltningsstrukturen i frivillige ordninger, og derfor var forvaltningsstrukturen ikke en del af fokus for de første evalueringer. Man fokuserede på at sikre, at de erhvervsdrivende er omfattet af tredjepartsrevision, som udtrykkeligt nævnes i direktivet.

Kommissionen mener imidlertid, at forvaltningsstrukturer bør vies større opmærksomhed fremover med henblik på at forbedre bedste praksis yderligere. Den primære årsag til dette er, at man har hævet beregningstærsklen for drivhusgasemissioner, så der kræves hyppige beregninger af de faktiske besparelser på drivhusgasemissionerne, hvilket kræver endnu mere intense undersøgelser.

Fælles svar på punkt 50-51

Kommissionens tilsynsbeføjelser vedrørende gennemførelsen af alle operationerne var begrænset af lovgiveren. Kommissionen kræver imidlertid en uafhængig tredjepartsrevision.

Kommissionen fører tilsyn med de frivillige ordninger i overensstemmelse med de retlige kompetencer i direktivet om fremme af vedvarende energi som ændret ved direktiv (EU) 2015/1513, hvori det kræves, at de frivillige ordninger årligt skal aflægge rapport om deres funktion. Kommissionen vil på eget initiativ fremlægge en rapport om de frivillige ordningers funktion i april 2017.

53

Kommissionen har indledt en dialog med ordningerne med henblik på at skabe klarhed over situationen og undersøge mulighederne for forbedringer. Kommissionen er i færd med at kontrollere et specifikt tilfælde, og derfor er det på nuværende tidspunkt for tidligt for Kommissionen at fremsætte bemærkninger.

Men generelt kan kravet om at styrke ordningernes interne forvaltning, som er blevet medtaget i de igangværende evalueringer, bidrage til et bedre overblik over certificeringsorganernes gennemførelse af reglerne for ordningen.

54

Mange frivillige ordninger opererer globalt. Dette betyder i praksis, at den revisor, der verificerer overholdelsen, har et stort ansvar og sag for sag skal træffe beslutning om, hvorvidt den fremlagte dokumentation giver tilstrækkelige garantier for, at bæredygtighedskriterierne er overholdt. Kommissionen tilskynder de frivillige ordninger til at indgå i en tæt dialog med revisorerne for at sikre en løbende forbedring af certificeringsstandarderne.

55

Selvom der ikke findes et dedikeret klagesystem, har interessenterne mulighed for at kontakte Kommissionen, hvis de har problemer med de frivillige ordningers funktion. Bæredygtighedsordningen for biobrændstoffer er virkelig et meget teknisk område, der kræver ekspertviden, og interessenterne forventes at være opmærksomme på, at ordningen er anerkendt af Kommissionen.

56

I direktivet om fremme af vedvarende energi specificeres det tydeligt, at medlemsstaterne er forpligtede til at acceptere dokumentation fra frivillige ordninger. Så længe denne bestemmelse overholdes, er medlemsstaterne velkomne til at bidrage til forbedringen af certificeringsprocesserne. Ifølge Kommissionen taler intet f.eks. imod, at man inddrager medlemsstaterne i tilsynet med certificeringsorganerne, fordi certificeringsorganerne som sådan ikke er anerkendt af Kommissionen. Medlemsstaterne bør imidlertid ikke sætte spørgsmålstejn ved gyldigheden af certifikater udstedt af frivillige ordninger.

For så vidt angår det specifikke tilfælde med Polen, som omtales i Tekstboks 5, er Kommissionen i øjeblikket i færd med at verificere, hvorvidt kravet er i overensstemmelse med EU-lovgivningen.

58

Disse bemærkninger er ikke juridisk bindende for de frivillige ordninger og sigter mod at fremme bedste praksis, idet de angiver, hvad Kommissionen måtte kræve fremover. Kommissionen vil gennemtvinge indførelsen af højere standarder, når de frivillige ordninger ansøger om forlængelse af anerkendelsen.

Kommissionen kan ligeledes ophæve beslutningerne, hvis det klart er blevet påvist, at en ordning ikke har gennemført elementer, som anses for at være afgørende for afgørelsen, og hvis der er forekommet alvorlige og strukturelle overtrædelser af disse elementer.

Fælles svar på punkt 59-60

Kommissionen tillægger gennemsigthed den allerstørste betydning.

Kravet om gennemsigthed i direktivet om fremme af vedvarende energi imødekommes via det dedikerede websted². Det indeholder ligeledes en lang række nyttige oplysninger, som ikke er obligatoriske, såsom oplysninger om nye begivenheder og relevante dokumenter fra Kommissionen. Alle obligatoriske oplysninger, som indkommer fra medlemsstaterne, kan findes på dette websted og de sider, der linkes til. Som en del af dette websted har man også oprettet³ en side, der er dedikeret til de typer af oplysninger, der henvises til i direktivet om fremme af vedvarende energi.

61

I de ajourførte evalueringsrammer, der blev udstedt i november 2015, kræver Kommissionen en fuldstændig verificering af alle tredjepartsrevisorer. Revisorerne skal kræve adgang til alle relevante oplysninger. Hvis systemet ikke indeholder disse oplysninger, bør det ikke accepteres under denne ordning. Revisorerne skal også kræve adgang til oplysninger om materiale, der er certificeret i henhold til andre frivillige ordninger. Frivillige ordninger skal offentliggøre navne på de erhvervsdrivende, der er eller har været certificeret under ordningen. Dette vil styrke gennemsigtheden og informationsudvekslingen.

66

Polen omsatte først direktivet om fremme af vedvarende energi, inklusive EU's bæredygtighedsordning for biobrændstoffer, i 2015. I perioden 2011-2014 var bestemmelserne i direktivet om fremme af vedvarende energi derfor endnu ikke trådt i kraft. Medlemsstaterne skal sikre kvaliteten af de indsendte data. Kommissionen råder ikke over retlige midler til at anfægte 2014-dataene for bæredygtige biobrændstoffer.

I mellemtiden har Polen imidlertid omsat direktivet om fremme af vedvarende energi. Kommissionen har tillid til, at Polen og de øvrige medlemsstater vil gennemføre direktivet om fremme af vedvarende energi korrekt, inklusive de seneste ændringer, inden 2020. Om nødvendigt vil Kommissionen træffe den foranstaltning, som traktaten giver hjemmel til, for at gennemtvinge overholdelsen af EU-lovgivningen.

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

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

Kommissionens svar

67

Medlemsstaterne sikrer kvaliteten af de fremsendte data. I de data, man indsendte til Eurostat, indberettede Frankrig en værdi på nul, mens Polen indberettede en værdi, der ikke var nul. Alle de indberettede data overholdt valideringsreglerne (plausibilitets-, kohærens- og konsekvenskontroller) i henhold til de oplysninger, Eurostat rådede over på daværende tidspunkt. Eurostat offentliggjorde de data, som landene havde indberettet, uden nogen form for ændringer.

72

Medlemsstaterne har kompetencen til at gennemføre foranstaltninger til bekæmpelse af svig. Kommissionen støtter medlemsstaternes bestræbelser på at afbøde risikoen for svig og har nedsat en arbejdsgruppe under komitéen for biobrændstoffers og flydende biobrændsels bæredygtighed, der skal analysere forskellige aspekter og foranstaltninger, der er relevante i denne sammenhæng. Emnet blev også behandlet i direktivet om fremme af vedvarende energi som ændret ved direktiv (EU) 2015/1513, hvori det kræves, at medlemsstaterne aflægger rapport om de foranstaltninger, de har truffet imod svig, og opfordrer til et forbedret samarbejde mellem de nationale systemer samt mellem de nationale systemer og de frivillige ordninger.

Konklusioner og anbefalinger

74

Kommissionen mener, at de frivillige ordninger giver en garanti for, at de certificerede biobrændstoffer opfylder de obligatoriske kriterier, som er benyttet ved anerkendelsen af ordningerne på grundlag af grundige evalueringer af alle certificerede frivillige ordninger. Ikke desto mindre er Kommissionen altid åben over for at fremme videreudviklingen af standarderne for at forbedre systemet endnu mere, løse de udfordringer, man støder på i forbindelse med brugen af systemet, og tage hensyn til ændringer af retsgrundlaget.

75

I direktivet om fremme af vedvarende energi defineres en række obligatoriske bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer, der skal være opfyldt for at være støtteberettigede, og som skal medregnes i målene for vedvarende energi. I evalueringerne af de frivillige ordninger tog man i tilstrækkelig grad højde for disse obligatoriske bæredygtighedskriterier.

Mange frivillige ordninger omfatter yderligere ikkeobligatoriske bæredygtighedskriterier. Dette kan betragtes som god praksis, men det er fuldstændigt frivilligt. Det blev ikke vurderet, i hvilken udstrækning de frivillige ordninger ligeledes omfatter ikkeobligatoriske kriterier. Dermed anerkendte man heller ingen af de frivillige ordninger som omfattende disse spørgsmål.

Efter Kommissionens mening vil det ikke være hensigtsmæssigt at forpligte de frivillige ordninger til at medtage ikkeobligatoriske bæredygtighedskriterier. Hvis medtagelsen af disse kriterier skulle være obligatorisk, ville lovgiveren have besluttet at medtage dem blandt de obligatoriske kriterier.

Kommissionen vil fortsat vurdere, hvorvidt anerkendelsen af frivillige ordninger bør udvides til ikkeobligatoriske bæredygtighedsaspekter. Det bemærkes imidlertid, at vurderingen af ordninger med hensyn til ikkeobligatoriske kriterier er kompleks, fordi disse beskrives langt mindre detaljeret i lovgivningsteksten end de obligatoriske kriterier. Desuden ville anerkendelsen ikke have nogen direkte retlige konsekvenser.

Med henblik på at afbøde risikoen for indirekte ændringer i arealanvendelsen indeholder direktivet om fremme af vedvarende energi som ændret ved direktiv (EU) 2015/1513 et loft på (7 % af energiforbruget til transport) mængden af fødevarer baserede biobrændstoffer, der kan medregnes i målene for vedvarende energi. Bæredygtighedskriterierne som sådan dækker ikke indirekte ændringer i arealanvendelsen. Derfor kan man ikke kræve, at de frivillige ordninger, hvor man kontrollerer overholdelsen af de obligatoriske kriterier for hver sending af biobrændstof separat, skal dække indirekte ændringer i arealanvendelsen.

76

Som for konventionelt foder sikres sporbarheden gennem direktivets bestemmelser. Med vejledningen reagerede Kommissionens tjenestegrene på udviklinger på markedet, som ikke kunne forudses på det tidspunkt, hvor de frivillige ordninger blev anerkendt, og opfordrede til indførelse af dedikerede foranstaltninger for at tage højde for en øget risiko for svig, der navnlig opstod i forbindelse med indførelsen af dobbelttællingsmekanismen i forsyningsforpligtelserne.

77

Kommissionen er forpligtet til at arbejde inden for de rammer, som lovgiveren har fastlagt. Derfor er den nødt til at acceptere, at direktivet om fremme af vedvarende energi ikke forpligter medlemsstaterne til at verificere overholdelsen af artikel 17, stk. 6, i direktivet (som er knyttet til GLM-standarden i den fælles landbrugspolitik og andre relevante direktiver og forordninger), selvom de udgør en del af kriterierne. Kommissionen skal anerkende frivillige ordninger af andre grunde end de i artikel 17, stk. 6, i direktivet om fremme af vedvarende energi anførte. Derfor ville det ikke have været hensigtsmæssigt at medtage dette element i evalueringen af de frivillige ordninger.

Anbefaling 1 a)

Kommissionen accepterer til dels denne anbefaling. Kommissionen kan ikke forpligte de frivillige ordninger til at medtage socioøkonomiske kriterier, fordi de ikke er obligatoriske. De frivillige ordninger skal imidlertid en gang om året aflægge rapport om deres certificeringsaktiviteter som beskrevet i direktivet om fremme af vedvarende energi som ændret ved direktiv (EU) 2015/1513, hvori det fastsættes, hvilke stoffer de frivillige ordninger skal rapportere om (artikel 18, stk. 6). Disse lovbestemte rapporteringskrav fokuserer på områder vedrørende revision, men ordningen kan naturligvis benytte lejligheden til også at medtage andre områder. Kommissionen vil tage hensyn til rapporterne fra de frivillige ordninger i sine egne rapporter.

Anbefaling 1 b)

Kommissionen accepterer denne anbefaling, for så vidt som overholdelsen af artikel 17, stk. 6, i direktivet om fremme af vedvarende energi (som er knyttet til GLM-standarden i den fælles landbrugspolitik og andre relevante direktiver og forordninger) bør verificeres. Men direktivet om fremme af vedvarende energi forpligter ikke medlemsstaterne til at verificere overholdelsen af artikel 17, stk. 6, i direktivet, selvom de er en del af kriterierne. Kommissionen skal anerkende frivillige ordninger af andre grunde end de i artikel 17, stk. 6, i direktivet om fremme af vedvarende energi anførte. Overholdelsen af GLM-standarden i den fælles landbrugspolitik og af andre relevante direktiver og forordninger verificeres som led i den fælles landbrugspolitik.

Anbefaling 1 c)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og er enig i, at affaldsbaserede biobrændstoffer bør være omfattet af dedikerede verifikationsprocedurer. Kommissionen har allerede taget et skridt i denne retning, eftersom den har medtaget anvendelse af dedikerede foranstaltninger i alle sine evalueringer siden oktober 2014.

78

Kommissionen tillægger gennemsigthed den allerstørste betydning og har allerede truffet foranstaltninger. Kommissionens tjenestegrene har udsendt en vejledning til de frivillige ordninger, hvori man opfordrer til indførelse af en række gennemsigthedsforanstaltninger. Det skete til dels for at sikre, at de frivillige ordninger forbereder sig tidligt på det stigende behov for gennemsigthed, der kommer til udtryk i direktiv (EU) 2015/1513, som man var i gang med de afsluttende forhandlinger om på daværende tidspunkt. Disse foranstaltninger vil blive gennemført, når de frivillige ordninger ansøger om fornyelse af anerkendelsen. Denne proces er allerede i gang.

Anbefaling 2 a)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og mener, at man bør tage højde for potentielle interessekonflikter, herunder vedrørende ejerskabet over ordningerne. Kommissionen har allerede truffet foranstaltninger, der går i denne retning, og medtager en analyse af ejerskabet og forvaltningsstrukturen for de frivillige ordninger i sine evalueringer.

Anbefaling 2 b)

Kommissionen accepterer denne anbefaling og mener, at frivillige ordninger bør opfylde visse minimumskrav med hensyn til gennemsigtighed. Den anmoder dem om at offentliggøre et sæt oplysninger, der i høj grad svarer til de forslag, som Retten kommer med. Desuden vil Kommissionen aflægge rapport om de frivillige ordningers funktion i april 2017. I denne forbindelse får Kommissionen lejlighed til at vurdere behovet for en yderligere specificering af de data, som ordningerne skal offentliggøre, og til at specificere revisionskravene for frivillige ordninger i en gennemførelsesretsakt.

79

Kommissionens tilsynsbeføjelser vedrørende gennemførelsen af alle operationerne var begrænset af lovgiveren.

I direktivet om fremme af vedvarende energi som ændret ved direktiv (EU) 2015/1513 fastsættes en procedure for, hvordan tilsynet med de frivillige ordningers funktion skal foregå.

De frivillige ordninger er forpligtede til årligt at aflægge rapport til Kommissionen om ordningens funktion.

Kommissionen aflægger på sin side rapport til Europa-Parlamentet og Rådet og kan også pålægges at specificere revisionskravene for frivillige ordninger i en gennemførelsesretsakt, hvis dette anses for hensigtsmæssigt. Tilsynet omfatter imidlertid ikke kontroller på stedet af lokaler tilhørende de økonomiske operatører, der er certificeret i henhold til frivillige ordninger, eftersom ansvaret for verifikation af gennemførelsen af reglerne for ordningen placeres på tredjepartsrevision i direktivet om fremme af vedvarende energi.

Anbefaling 3 a)

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Den vil behandle spørgsmålet i forbindelse med rapporteringen om de frivillige ordningers funktion i henhold til direktivet om fremme af vedvarende energi som ændret ved direktiv (EU) 2015/1513. De økonomiske operatørers gennemførelse af ordningen verificeres af uafhængige tredjepartsrevisorer.

Anbefaling 3 b)

Kommissionen accepterer anbefalingen om, at frivillige ordninger skal have et klagesystem, og kræver allerede dette inden for rammerne af sine evalueringer. Kommissionen anser det imidlertid for nødvendigt at foretage en yderligere evaluering, før den fastsætter de nærmere tekniske krav til et sådant klagesystem. En sådan evaluering vil finde sted i forbindelse med rapporteringen om de frivillige ordningers funktion i henhold til direktivet om fremme af vedvarende energi som ændret ved direktiv (EU) 2015/1513. Den første rapport skal indgives i april 2017.

80

Kommissionen er enig i, at medlemsstaterne skal sikre kvaliteten af de indberettede data.

Anbefaling 4

Kommissionen accepterer til dels denne anbefaling og vil fortsat samarbejde med medlemsstaterne om pålideligheden af de indberettede oplysninger, efterhånden som medlemsstaterne får oplysninger om overholdelsen af bæredygtighedskriterierne fra de økonomiske operatører. Medlemsstaterne vil desuden tilsende Kommissionen en rapport om kvaliteten af alle de indsendte data hvert femte år. Det er imidlertid ikke begrundet at kræve yderligere dokumentation (certifikater/erklæringer) med henblik på indsamling af særlige statistikoplysninger.

81

Lovgiveren har allerede truffet foranstaltninger med henblik på at harmonisere definitionen i direktivet om fremme af vedvarende energi. Direktivet om fremme af vedvarende energi som ændret ved direktiv (EU) 2015/1513 indeholder en definition af affald, idet det indeholder en henvisning til direktiv 2008/98/EF.

I direktivet om fremme af vedvarende energi som ændret ved direktiv (EU) 2015/1513 fastsættes der faktisk en bestemmelse om videreførelse, der giver medlemsstaterne lov til at medregne biobrændstoffer fremstillet af stoffer, som de kompetente nationale myndigheder har defineret som affald, og som anvendes i eksisterende anlæg forud for vedtagelsen af direktiv (EU) 2015/1513, i det nationale mål for avancerede vedvarende brændstoffer. Disse brændstoffer tæller imidlertid ikke dobbelt i forbindelse med målene for vedvarende energi på transportområdet. Efter Kommissionens mening kan denne retlige bestemmelse faktisk føre til en situation, hvor nogle typer af biobrændstoffer behandles forskelligt i medlemsstaterne, og dette er tilladt i henhold til direktivet om fremme af vedvarende energi inden for de heri fastsatte grænser.

Anbefaling 5

Kommissionen accepterer behovet for en harmonisering af definitionen af affald til produktion af avancerede biobrændstoffer.

Lovgiveren har allerede truffet foranstaltninger med henblik på at harmonisere definitionen i direktivet om fremme af vedvarende energi. Direktivet om fremme af vedvarende energi som ændret ved direktiv (EU) 2015/1513 indeholder en definition af affald, idet det indeholder en henvisning til direktiv 2008/98/EF.

Man kan overveje foranstaltninger med henblik på en yderligere harmonisering af avancerede vedvarende brændstoffer i energipolitikken for perioden efter 2020.

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- et eksemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:
hos Den Europæiske Unions repræsentationer (http://ec.europa.eu/represent_da.htm)
hos delegationerne i ikke-EU-lande (http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_da.htm)
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (*).

(*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Betalingspublikationer:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Begivenhed	Dato
Revisionsplanens vedtagelse/revisionens start	11.3.2015
Officiel fremsendelse af udkastet til beretning til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	31.3.2016
Vedtagelse af den endelige beretning efter den kontradiktoriske procedure	25.5.2016
Modtagelse af Kommissionens (eller en anden revideret enheds) officielle svar på alle sprog	22.6.2016

Medlemsstaterne skal sikre, at andelen af energi fra vedvarende energikilder på transportområdet i 2020 mindst svarer til 10 % af det endelige energiforbrug i denne sektor. De kan tage biobrændstoffer, som er certificeret som bæredygtige under frivillige ordninger, der er anerkendt af Kommissionen, i betragtning med henblik på opfyldelsen af dette mål.

Vi konkluderer, at EU's ordning for certificering af bæredygtige biobrændstoffer ikke er fuldt ud pålidelig som følge af svagheder ved Kommissionens procedure for anerkendelse af og efterfølgende tilsyn med frivillige ordninger.

For så vidt angår opfyldelsen af transportmålet på 10 % konstaterede vi, at statistikkerne kan være for positive, fordi medlemsstaterne kunne indberette biobrændstof som bæredygtigt uden at have kontrolleret dets bæredygtighed.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret