

Ειδική έκθεση

Το σύστημα της ΕΕ για την πιστοποίηση των βιώσιμων βιοκαυσίμων



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx

Ιστότοπος: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditorsECA

Περισσότερες πληροφορίες για την Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχονται από το διαδίκτυο (<http://europa.eu>).

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5227-2	ISSN 1831-0826	doi:10.2865/507654	QJ-AB-16-017-EL-C
PDF	ISBN 978-92-872-5216-6	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/9582	QJ-AB-16-017-EL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5281-4	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/356597	QJ-AB-16-017-EL-E

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2016

Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Printed in Luxembourg

Ειδική έκθεση

Το σύστημα της ΕΕ για την πιστοποίηση των βιώσιμων βιοκαυσίμων

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων επιδόσεων και των ελέγχων συμμόρφωσης που αυτό διενεργεί επί συγκεκριμένων τομέων του προϋπολογισμού ή επί συγκεκριμένων διαχειριστικών ζητημάτων. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά καθήκοντα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή των σχετικών δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου Ι, του οποίου προεδρεύει ο Kersti Kaljulaid, Μέλος του ΕΕΣ, και το οποίο ειδικεύεται στους τομείς δαπανών που αφορούν τη διατήρηση και τη διαχείριση των φυσικών πόρων. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Jan Kinšt, Μέλος του ΕΕΣ, τον οποίο αντικατέστησε στο τελικό στάδιο της έκθεσης η Bettina Jakobsen, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενη από τους Alejandro Ballester Gallardo, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου της, Bernard Moya, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο της, Davide Lingua, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, Krzysztof Zalega, υπεύθυνο ελεγκτικού έργου, Paul Toulet-Morlane, Joao Nuno Coelho Dos Santos, Felipe Andres Miguelez, Zoltan Papp και Paivi Piki, ελεγκτές. Η γραμματειακή υποστήριξη παρασχέθηκε από τη Murielle Siffert.



Από τα αριστερά: J. N. Coelho Dos Santos, B. Jakobsen, P. Toulet-Morlane, D. Lingua, A. Ballester Gallard

Σημεία

Γλωσσάριο

I-X Σύνοψη

1-17 Εισαγωγή

1-3 Ορισμός των βιοκαυσίμων

4-5 Η αγορά βιοκαυσίμων της ΕΕ

6-17 Τα βιοκαύσιμα ως ανανεώσιμη πηγή ενέργειας στον τομέα μεταφορών της ΕΕ

6-9 Ο στόχος της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές σε ποσοστό 10 % στις μεταφορές πρέπει να επιτευχθεί έως το 2020

10-12 Κριτήρια βιωσιμότητας για τα βιοκαύσιμα

13-17 Πιστοποίηση των βιώσιμων βιοκαυσίμων από εθελοντικά συστήματα αναγνωρισμένα από την Επιτροπή

18-24 Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

25-71 Παρατηρήσεις

25-49 Το πλαίσιο αξιολόγησης όσον αφορά την αναγνώριση που θέσπισε η Επιτροπή δεν περιλάμβανε ορισμένες σημαντικές πτυχές που επηρεάζουν τη βιωσιμότητα και συνδέονται με την παραγωγή βιοκαυσίμων

28-29 Δεν διασφαλιζόταν η τήρηση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων της ΕΕ για τη γεωργία

30-33 Μη υποχρεωτικά ζητήματα βιωσιμότητας

34-37 Ο αντίκτυπος των έμμεσων αλλαγών στη χρήση της γης δεν ελήφθη υπόψη

38-42 Ανεπαρκής επαλήθευση της προέλευσης των αποβλήτων ή των καταλοίπων που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή βιοκαυσίμων

43-45 Οι λειμώνες υψηλής βιοποικιλότητας δεν τύγχαναν συνεπούς προστασίας έως πρόσφατα

46-49 Η διαφάνεια και η χρηστή διακυβέρνηση δεν ελήφθησαν επαρκώς υπόψη

50-61 Η εποπτεία των εθελοντικών συστημάτων ήταν ελλιπής

50-56 Η λειτουργία των συστημάτων δεν τύγχανε επαρκούς εποπτείας...

57-61 ... και οι απαιτούμενες βελτιώσεις στις διαδικασίες των συστημάτων δεν επιβλήθηκαν με τον κατάλληλο τρόπο

- 62-71 **Τα στατιστικά στοιχεία που αφορούν βιοκαύσιμα τα οποία έχουν πιστοποιηθεί ως βιώσιμα ενδεχομένως να είναι υπερεκτιμημένα...**
- 65-66 ... επειδή περιλάμβαναν βιοκαύσιμα των οποίων η βιωσιμότητα δεν είχε επαληθευθεί
- 67-71 ... και επειδή η προέλευση της βιομάζας που είχε χρησιμοποιηθεί για τα διπλά προσμετρούμενα βιοκαύσιμα δεν επαληθευόταν επαρκώς
- 72-80 **Συμπεράσματα και συστάσεις**
- Παράρτημα I — Καύσιμα και βιοκαύσιμα στις μεταφορές – χΤΙΠ 2014
 - Παράρτημα II — Διακυβέρνηση των εθελοντικών συστημάτων
 - Παράρτημα III — Διαφάνεια των εθελοντικών συστημάτων
 - Παράρτημα IV — Απαιτήσεις στο πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης
- Απαντήσεις της Επιτροπής**

ΑΘ: Αέρια θερμοκηπίου. Ως αέριο θερμοκηπίου νοείται ένα αέριο που συμβάλλει φυσικά στο φαινόμενο του θερμοκηπίου. Το πρωτόκολλο του Κιότο καλύπτει σύνολο έξι αερίων θερμοκηπίου που προκαλούνται από τις ανθρώπινες δραστηριότητες: διοξείδιο του άνθρακα (CO₂), μεθάνιο (CH₄), υποξείδιο του αζώτου (N₂O), υδροφθοράνθρακες (HFCs), υπερφθοράνθρακες (PFCs) και το εξαφθοριούχο θείο (SF₆).

Αλυσίδα επιτήρησης / εφοδιασμού: Το σύνολο της αλυσίδας παραγωγής από τον γεωργό που καλλιεργεί τις πρώτες ύλες για την παραγωγή βιοκαυσίμων έως τον παραγωγό ή τον έμπορο βιοκαυσίμων. Βλέπε: στοιχεία της αλυσίδας εφοδιασμού.

Αναγνώριση: Έγκριση εθελοντικού συστήματος από την Επιτροπή για περίοδο πέντε ετών, αφού κριθεί ότι το εθελοντικό σύστημα πληροί επαρκώς τα κριτήρια βιωσιμότητας, εφαρμόζει μεθοδολογία ισοζυγίου μάζας και πληροί επαρκώς τα κριτήρια αξιοπιστίας και ανεξάρτητου ελέγχου, όπως ορίζει η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

Ανεξάρτητος έλεγχος: Έλεγχος των πληροφοριών που υποβάλλουν οι οικονομικοί φορείς. Επαληθεύεται ότι τα συστήματα που χρησιμοποιούν οι οικονομικοί φορείς είναι ακριβή, αξιόπιστα και προστατευμένα έναντι της απάτης. Ο ανεξάρτητος έλεγχος διενεργείται από φορείς πιστοποίησης.

Βιοιθανόλη: Βιοκαύσιμο με βάση την αλκοόλη, το οποίο παράγεται συνήθως από αμυλούχες και ζαχαρώδεις καλλιέργειες, όπως σιτάρι, αραβόσιτο, κριθάρι, καθώς και ζαχαρότευτλα ή ζαχαροκάλαμο, και χρησιμοποιείται στα μηχανοκίνητα οχήματα ως πρόσθετο στη βενζίνη.

Βιοκαύσιμο: Κάθε καύσιμο που παράγεται από φυτικές ή ζωικές πρώτες ύλες («βιομάζα»). Οι δύο συνηθέστερες μορφές βιοκαυσίμων είναι η βιοιθανόλη και το βιοντίζελ.

Βιομάζα: Η βιομάζα είναι οργανική ύλη που χρησιμοποιείται για την παραγωγή βιοκαυσίμων. Πρόκειται για το βιοαποδομήσιμο κλάσμα προϊόντων, αποβλήτων και καταλοίπων βιολογικής προέλευσης από τη γεωργία (συμπεριλαμβανομένων φυτικών και ζωικών ουσιών), τη δασοκομία και τους συναφείς κλάδους, συμπεριλαμβανομένων της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας, καθώς και το βιοαποδομήσιμο κλάσμα των βιομηχανικών και αστικών αποβλήτων.

Βιοντίζελ: Βιοκαύσιμο με βάση έλαια, το οποίο παράγεται συνήθως από φυτικά λίπη, όπως σπόρους ελαιοκράμβης, σπόρους ηλιανθου, σπέρματα σόγιας και φοινικέλαιο, και χρησιμοποιείται στα μηχανοκίνητα οχήματα ως πρόσθετο στο ντίζελ.

ΓΔ Ενέργειας: Γενική Διεύθυνση Ενέργειας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία είναι αρμόδια για την ανάπτυξη και την υλοποίηση της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ.

Διπλά προσμετρούμενα βιοκαύσιμα: Βιοκαύσιμα τα οποία παράγονται από απόβλητα, κατάλοιπα, μη εδώδιμες κυτταρινούχες ύλες και λιγνοκυτταρινούχες ύλες, των οποίων το μερίδιο στην επίτευξη του στόχου για τη χρήση ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές σε όλα τα είδη μεταφορών υπολογίζεται ως το διπλάσιο του ενεργειακού περιεχομένου τους.

Διπλή προσμέτρηση: Το μερίδιο των βιοκαυσίμων που παράγονται από απόβλητα, κατάλοιπα ή μη εδώδιμες κυτταρινούχες ύλες στην επίτευξη του στόχου για τη χρήση ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές στις μεταφορές, το οποίο υπολογίζεται ως το διπλάσιο του ενεργειακού περιεχομένου τους.

Εθελοντικό σύστημα: Σύστημα πιστοποίησης της βιωσιμότητας, το οποίο αποσκοπεί στην κατάδειξη της συμμόρφωσης με τα κριτήρια βιωσιμότητας για τα βιοκαύσιμα.

Εθνικό σύστημα: Το νομικό πλαίσιο που έχουν θεσπίσει τα κράτη μέλη για την επαλήθευση της συμμόρφωσης των οικονομικών φορέων με τα κριτήρια βιωσιμότητας της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

Έμμεσες αλλαγές στη χρήση της γης: Αλλαγές στη χρήση της γης οι οποίες προκύπτουν έμμεσα, ως αποτέλεσμα της αντικατάστασης της ζήτησης της αγοράς τροφίμων/ζωοτροφών/ινών από τη ζήτηση βιοκαυσίμων.

ΚΓΠ: Κοινή γεωργική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Κριτήρια βιωσιμότητας: Κριτήρια για τα βιοκαύσιμα, τα οποία ορίζονται στην οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας σχετικά με τη μείωση των εκπομπών ΑΘ και τη χρήση της γης.

Οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας: Οδηγία 2009/28/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2009, σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και την τροποποίηση και τη συνακόλουθη κατάργηση των οδηγιών 2001/77/ΕΚ και 2003/30/ΕΚ (ΕΕ L 140 της 5.6.2009, σ. 16).

Οικονομικός φορέας: Επιχείρηση που παράγει ή/και εμπορεύεται βιομάζα ή βιοκαύσιμα. Οι οικονομικοί φορείς πρέπει να καταδεικνύουν τη συμμόρφωσή τους με τις απαιτήσεις βιωσιμότητας. Αυτό γίνεται είτε σύμφωνα με κάποιο εθνικό σύστημα είτε χρησιμοποιώντας εθελοντικά συστήματα. Οι οικονομικοί φορείς αποτελούν κρίκο της αλυσίδας εφοδιασμού με βιοκαύσιμα.

Πιστοποίηση: Διαδικασία επιθεώρησης (έλεγχος πιστοποίησης) μέσω της οποίας ένας φορέας πιστοποίησης αξιολογεί αν πληρούνται οι προϋποθέσεις για την έκδοση πιστοποιητικού σε οικονομικό φορέα.

Πιστοποιητικό: Βεβαίωση από ανεξάρτητο φορέα πιστοποίησης ότι ένας οικονομικός φορέας συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις βιωσιμότητας για τα βιοκαύσιμα, τις οποίες ορίζει η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

Πλατφόρμα διαφάνειας: Η διαδικτυακή πλατφόρμα που προβλέπεται στο πλαίσιο της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας για την αύξηση της διαφάνειας, τη διευκόλυνση και την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών και για τη δημοσιοποίηση σχετικών πληροφοριών οι οποίες θεωρούνται ιδιαίτερα σημαντικές από την Επιτροπή ή ένα κράτος μέλος σε σχέση με την ανωτέρω οδηγία και την επίτευξη των στόχων της.

Πολλαπλή συμμόρφωση: Η υποχρέωση ενός γεωργού να συμμορφώνεται με ορισμένες γενικές κανονιστικές απαιτήσεις διαχείρισης οι οποίες αφορούν το περιβάλλον, τη δημόσια υγεία, την υγεία των ζώων και των φυτών, την ταυτοποίηση και καταγραφή των ζώων, την ευημερία των ζώων, καθώς και την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση.

Στοιχεία της αλυσίδας εφοδιασμού: Οικονομικοί φορείς, όπως γεωργικές εκμεταλλεύσεις/φυτείες, αρχικά σημεία συγκέντρωσης/συλλογής, έμποροι/αποθήκες, μονάδες μετατροπής (τριβεία, διυλιστήρια, μονάδες επεξεργασίας), μεταφορές, παράγοντες της αγοράς (αυτοί που διοχετεύουν τα βιώσιμα βιοκαύσιμα στην αγορά).

Στόχος / «στόχος του 10 % στις μεταφορές»: Ο συνολικός στόχος που ορίζει η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, στο πλαίσιο του οποίου κάθε κράτος μέλος οφείλει να μεριμνήσει ώστε το μερίδιο της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές σε όλες τις μορφές μεταφορών να αντιπροσωπεύει, το 2020, τουλάχιστον το 10 % της τελικής κατανάλωσης ενέργειας στις μεταφορές στο εν λόγω κράτος μέλος. Για τον υπολογισμό του εν λόγω μεριδίου μπορούν να λαμβάνονται υπόψη μόνο βιώσιμα βιοκαύσιμα.

Σύμβουλος: Ο ανάδοχος που έχει επιλεγεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, πρώτον, για να αξιολογήσει για λογαριασμό της τα εθελοντικά συστήματα βάσει των υποχρεωτικών απαιτήσεων βιωσιμότητας που ορίζει η οδηγία τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και, δεύτερον, για να υποβάλει στην Επιτροπή εκθέσεις σχετικά με τον αντίκτυπο της παραγωγής βιοκαυσίμων στην κοινωνική βιωσιμότητα.

Συμμορφούμενα βιοκαύσιμα: Βιοκαύσιμα που συμμορφώνονται με τα υποχρεωτικά κριτήρια βιωσιμότητας της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

Φορέας πιστοποίησης: Ανεξάρτητη εταιρεία επιθεώρησης (ελεγκτική εταιρεία) που παρέχει υπηρεσίες πιστοποίησης για τα βιοκαύσιμα. Ένας φορέας πιστοποίησης συνάπτει συμφωνία με ένα εθελοντικό σύστημα πιστοποίησης οικονομικών φορέων, χρησιμοποιώντας το σύστημα πιστοποίησης του εθελοντικού συστήματος. Οι φορείς πιστοποίησης εκδίδουν πιστοποιητικά για λογαριασμό των εθελοντικών συστημάτων.

ΧΜΕ: Χρησιμοποιημένα μαγειρικά έλαια —κοινή πρώτη ύλη που χρησιμοποιείται για την παραγωγή προηγμένων βιοκαυσίμων.

χΤΙΠ: Χιλιοτόνος ισοδύναμου πετρελαίου. Ο τόνος ισοδύναμου πετρελαίου (ΤΙΠ) καθορίζει τη θερμογόνο δύναμη των καυσίμων. Αποτελεί μονάδα ενέργειας, η οποία ορίζεται ως η ποσότητα ενέργειας που εκλύεται από την καύση ενός τόνου αργού πετρελαίου. Η Eurostat χρησιμοποιεί αυτή τη μονάδα μέτρησης για την παρουσίαση των στοιχείων για τη χρήση των βιοκαυσίμων στις μεταφορές.

Eurostat: Η στατιστική υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αποτελεί Γενική Διεύθυνση της Επιτροπής και η οποία παρέχει στην Ευρωπαϊκή Ένωση στατιστικά στοιχεία σε ευρωπαϊκό επίπεδο με τα οποία καθίσταται δυνατή η διενέργεια συγκρίσεων μεταξύ χωρών και περιφερειών.

I Η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας προβλέπει ότι κάθε κράτος μέλος οφείλει να διασφαλίσει ότι, έως το 2020, το μερίδιο ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας που θα χρησιμοποιείται σε όλα τα είδη μεταφορών θα αντιστοιχεί τουλάχιστον στο 10 % της τελικής κατανάλωσης ενέργειας στον τομέα μεταφορών. Στην πράξη, δεδομένου του τρέχοντος σταδίου τεχνικής ανάπτυξης και των δυνατοτήτων χρήσης εναλλακτικών μορφών ενέργειας στις μεταφορές, ο στόχος του 10 % μπορεί να επιτευχθεί μόνο με σημαντική χρήση των βιοκαυσίμων.

II Τα βιοκαύσιμα εκλύουν λιγότερα αέρια του θερμοκηπίου (ΑΘ), ιδίως διοξείδιο του άνθρακα, από τα ορυκτά καύσιμα, επειδή η ποσότητα διοξειδίου του άνθρακα που εκπέμπεται κατά την καύση του βιοκαυσίμου ισοδυναμεί απλώς με την ποσότητα που απορροφούν τα φυτά-πηγές βιοκαυσίμων κατά την ανάπτυξή τους. Εντούτοις, η βιωσιμότητα των βιοκαυσίμων ως ανανεώσιμης πηγής ενέργειας υπονομεύεται από τις πρόσθετες εκπομπές που οφείλονται στην αλλαγή στη χρήση γης.

III Προκειμένου να διασφαλίζεται ότι τα βιοκαύσιμα που διατίθενται στην αγορά της ΕΕ είναι βιώσιμα, η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας ορίζει σύνολο κριτηρίων βιωσιμότητας τα οποία πρέπει να τηρούν οι οικονομικοί φορείς. Εκτός αυτού, τα κράτη μέλη μπορούν να λάβουν υπόψη τους για τον υπολογισμό του στόχου του 10 % για τις μεταφορές τους μόνον τα βιοκαύσιμα που πιστοποιούνται ως βιώσιμα. Η βιωσιμότητα των περισσότερων βιοκαυσίμων που διατίθενται στην αγορά της ΕΕ πιστοποιείται από εθελοντικά συστήματα αναγνωρισμένα από την Επιτροπή. Οι αποφάσεις αναγνώρισης ισχύουν για μια πενταετία και εκδίδονται κατόπιν θετικής αξιολόγησης των διαδικασιών πιστοποίησης των εν λόγω συστημάτων.

IV Στο πλαίσιο του ελέγχου επιχειρήθηκε να απαντηθεί το εξής ερώτημα: «Έχουν θεσπίσει η Επιτροπή και τα κράτη μέλη αξιόπιστο σύστημα πιστοποίησης για τα βιώσιμα βιοκαύσιμα;». Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι, εξαιτίας αδυναμιών στη διαδικασία αναγνώρισης και στην επακόλουθη εποπτεία των εθελοντικών συστημάτων από την Επιτροπή, το σύστημα πιστοποίησης της ΕΕ για τη βιωσιμότητα των βιοκαυσίμων δεν είναι απολύτως αξιόπιστο.

V Διαπιστώσαμε ότι οι αξιολογήσεις που διενήργησε η Επιτροπή, και οι οποίες αποτέλεσαν τη βάση της αναγνώρισης των εθελοντικών συστημάτων, δεν κάλυψαν επαρκώς ορισμένες σημαντικές πτυχές, αναγκαίες για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας των βιοκαυσίμων. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή δεν απαιτούσε από τα εθελοντικά συστήματα να επαληθεύουν ότι η παραγωγή βιοκαυσίμων που πιστοποιούν δεν ενέχει σημαντικούς κινδύνους αρνητικών κοινωνικο-οικονομικών επιπτώσεων, όπως κτηματικές διαφορές, καταναγκαστική/παιδική εργασία, άσχημες συνθήκες εργασίας για τους γεωργούς ή κινδύνους για την υγεία και την ασφάλεια. Ομοίως, ούτε ο αντίκτυπος στη βιωσιμότητα των βιοκαυσίμων από τις έμμεσες αλλαγές στη χρήση της γης καλύπτεται από την ανωτέρω αξιολόγηση. Μολονότι αναγνωρίζουμε τις τεχνικές δυσκολίες που ενέχει η αξιολόγηση του αντικτύπου των έμμεσων αλλαγών στη χρήση της γης, η επάρκεια του συστήματος της ΕΕ για την πιστοποίηση της βιωσιμότητας υπονομεύεται χωρίς τις πληροφορίες αυτές.

VI

Επιπλέον, η Επιτροπή έλαβε αποφάσεις αναγνώρισης εθελοντικών συστημάτων που δεν διέθεταν κατάλληλες διαδικασίες επαλήθευσης ώστε να εξασφαλίζεται ότι η πηγή των βιοκαυσίμων που παράγονται από απόβλητα ήταν όντως απόβλητα ή ότι, όπως απαιτεί η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, οι πρώτες ύλες βιοκαυσίμων που καλλιεργούνται στην Ευρωπαϊκή Ένωση πληρούν τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις της ΕΕ για τη γεωργία.

VII

Ορισμένα αναγνωρισμένα συστήματα δεν ήταν επαρκώς διαφανή ή στις δομές διακυβέρνησής τους εκπροσωπούσαν ορισμένοι μόνον οικονομικοί φορείς, αυξάνοντας κατ' αυτό τον τρόπο τον κίνδυνο σύγκρουσης συμφερόντων και δυσχεραίνοντας την αποτελεσματική επικοινωνία με άλλα ενδιαφερόμενα μέρη.

VIII

Η Επιτροπή δεν εποπτεύει τη λειτουργία αναγνωρισμένων εθελοντικών συστημάτων. Δεδομένου ότι η απόφαση αναγνώρισης εκδίδεται βάσει εξέτασης εγγράφων των διαδικασιών πιστοποίησης, η έλλειψη εποπτείας υποδηλώνει ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να είναι βέβαιη ότι τα εθελοντικά συστήματα εφαρμόζουν όντως τα πρότυπα πιστοποίησης που είχαν υποβάλει κατά τη διαδικασία αναγνώρισης. Επιπροσθέτως, η Επιτροπή δεν διαθέτει μέσο εντοπισμού πιθανών παραβιάσεων των κανόνων των εθελοντικών συστημάτων, επειδή δεν έχει θεσπιστεί συγκεκριμένο σύστημα καταγγελιών, ενώ δεν επαληθεύει αν οι καταγγελίες που υποβάλλονται απευθείας στα εθελοντικά συστήματα τυγχάνουν της δέουσας αντιμετώπισης.

IX

Όσον αφορά την επίτευξη του στόχου του 10 % για τις μεταφορές, τα κράτη μέλη πρέπει να μεριμνούν ώστε τα στατιστικά στοιχεία που υποβάλλουν στην Επιτροπή σχετικά με τα βιώσιμα βιοκαύσιμα είναι αξιόπιστα. Διαπιστώσαμε ότι αυτά τα στατιστικά στοιχεία ενδεχομένως υπερεκτιμούνται, επειδή τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να αναφέρουν ως βιώσιμα, βιοκαύσιμα των οποίων η βιωσιμότητα δεν είχε επαληθευθεί. Υπήρχαν επίσης προβλήματα με τη συγκρισιμότητα των στοιχείων που διαβιβάζουν τα κράτη μέλη.

X

Βάσει των παρατηρήσεων ελέγχου, το Συνέδριο διατυπώνει τις ακόλουθες συστάσεις:

1. Όσον αφορά τις μελλοντικές αναγνωρίσεις, η Επιτροπή πρέπει να διενεργεί περισσότερο ολοκληρωμένη αξιολόγηση των εθελοντικών συστημάτων ώστε να διασφαλίζει ότι τα εν λόγω συστήματα:
 - i) Αξιολογούν σε ποιον βαθμό η παραγωγή πιστοποιημένων βιοκαυσίμων ενέχει σημαντικό κίνδυνο αρνητικών κοινωνικο-οικονομικών επιπτώσεων και έμμεσων αλλαγών στη χρήση της γης. Για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή πρέπει να απαιτεί από τα εθελοντικά συστήματα να υποβάλλουν ετησίως, βάσει των δραστηριοτήτων τους πιστοποίησης, κάθε πληροφορία σχετικά με τους προαναφερθέντες κινδύνους.
 - ii) Επαληθεύουν αποτελεσματικά ότι οι παραγωγοί πρώτων υλών για βιοκαύσιμα στην ΕΕ συμμορφώνονται με τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις της ΕΕ για τη γεωργία.
 - iii) Παρέχουν επαρκή αποδεικτικά στοιχεία για την προέλευση των αποβλήτων και των καταλοίπων που χρησιμοποιούνται στην παραγωγή βιοκαυσίμων.

2. Στο πλαίσιο των μελλοντικών αναγνωρίσεων, η Επιτροπή πρέπει να αξιολογεί αν η διακυβέρνηση των εθελοντικών συστημάτων μειώνει τον κίνδυνο σύγκρουσης συμφερόντων και να απαιτεί από τα εθελοντικά συστήματα να διασφαλίζουν τη διαφάνεια.
3. Στο πλαίσιο της εποπτείας των αναγνωρισμένων εθελοντικών συστημάτων, η Επιτροπή πρέπει:
 - i) να ελέγχει αν οι λειτουργίες πιστοποίησης των συστημάτων συμμορφώνονται με τα πρότυπα που είχαν υποβληθεί κατά τη διαδικασία αναγνώρισης
 - ii) να ζητεί από τα εθελοντικά συστήματα να θεσπίσουν διαφανές σύστημα καταγγελιών.
4. Η Επιτροπή πρέπει να προτείνει στα κράτη μέλη να τεκμηριώνουν τα στατιστικά στοιχεία που υποβάλλουν με αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με την αξιοπιστία των αναφερόμενων ποσοτήτων βιοκαυσίμων.
5. Προκειμένου να διασφαλίζεται η συγκρισιμότητα των στατιστικών στοιχείων των βιώσιμων βιοκαυσίμων και να αυξηθεί η βεβαιότητα για την αξιοπιστία των στοιχείων που αφορούν τα προηγμένα βιοκαύσιμα, η Επιτροπή πρέπει να προτείνει στα κράτη μέλη την εναρμόνιση του ορισμού των ουσιών που συνιστούν απόβλητα.

Ορισμός των βιοκαυσίμων

01

Τα βιοκαύσιμα εκπέμπουν λιγότερα αέρια του θερμοκηπίου (ΑΘ), ιδίως διοξείδιο του άνθρακα, από τα ορυκτά καύσιμα, επειδή η ποσότητα διοξειδίου του άνθρακα που εκλύεται κατά την καύση του βιοκαυσίμου δεσμεύεται κατά την ανάπτυξη της πρώτης ύλης (τα αρχικά υλικά, ήτοι τα φυτά, απορροφούν διοξείδιο του άνθρακα καθώς αναπτύσσονται)¹. Εντούτοις, η εξίσωση αυτή λειτουργεί μόνο στην περίπτωση που δεν υπάρχουν πρόσθετες εκπομπές εξαιτίας της αλλαγής χρήσης της γης, είτε άμεσα (π.χ. δασική έκταση μετατρέπεται σε γεωργική έκταση με αποτέλεσμα την απώλεια αποθηκευμένου άνθρακα) είτε έμμεσα (ως αντιστάθμισμα για τη χρήση εδώδιμων καλλιεργειών για την παραγωγή βιοκαυσίμων, πρέπει να καλλιεργηθεί περισσότερη γη προκειμένου να διασφαλίζεται ο εφοδιασμός σε τρόφιμα). Επομένως, εκτός από τις εκπομπές ΑΘ λόγω της καλλιέργειας φυτών για την παραγωγή βιοκαυσίμων, η εκχέρσωση και καλλιέργεια νέων εκτάσεων με εδώδιμα φυτά προκαλούν επιπλέον εκπομπές. Ανταγωνισμός με την παραγωγή τροφίμων δεν υφίσταται όταν τα βιοκαύσιμα παράγονται από απόβλητα, κατάλοιπα ή άλλη μη βρώσιμη βιομάζα.

02

Τα βιοκαύσιμα ορίζονται στην οικεία νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως «υγρά ή αέρια καύσιμα κίνησης τα οποία παράγονται από βιομάζα»², ήτοι από βιοαποδομήσιμα γεωργικά, δασικά και αλιευτικά προϊόντα, απόβλητα ή κατάλοιπα ή από βιοαποδομήσιμα βιομηχανικά απόβλητα και οικιακά απορρίμματα. Επί του παρόντος, τα μοναδικά βιοκαύσιμα που παράγονται και χρησιμοποιούνται σε ικανές ποσότητες στην ΕΕ είναι η βιοβενζίνη (συμπεριλαμβανομένης της βιοαιθανόλης) και το βιοντίζελ.

03

Βάσει της πρώτης ύλης που χρησιμοποιείται, τα βιοκαύσιμα μπορούν να διακριθούν σε:

- συμβατικά (πρώτης γενιάς) βιοκαύσιμα, τα οποία παράγονται κυρίως από γεωργικές καλλιέργειες που χρησιμοποιούνται επίσης για την παραγωγή τροφίμων ή ζωοτροφών (ήτοι για κατανάλωση από τους ανθρώπους ή τα ζώα, π.χ. δημητριακά, ζαχαροκάλαμο, τεύτλα και ελαιούχοι σπόροι),
- προηγμένα (δεύτερης και τρίτης γενιάς) βιοκαύσιμα, τα οποία παράγονται από πρώτες ύλες όπως απόβλητα ή κατάλοιπα, και τα οποία δεν ανταγωνίζονται άμεσα με καλλιέργειες τροφίμων και ζωοτροφών.

- 1 Το οποίο σημαίνει ότι οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου, ιδίως διοξειδίου του άνθρακα, τα οποία εκλύονται όταν η βιομάζα μετατρέπεται σε ενέργεια (καύση βιοκαυσίμου) ισοδυναμούν με την ποσότητα του διοξειδίου του άνθρακα που απορροφούν τα φυτά κατά τους κύκλους ανάπτυξής τους.
- 2 Άρθρο 2, στοιχείο θ), της οδηγίας 2009/28/ΕΚ για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και άρθρο 2, παράγραφος 9, της οδηγίας 98/70/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 1998, σχετικά με την ποιότητα των καυσίμων βενζίνης και ντίζελ και την τροποποίηση της οδηγίας 93/12/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 350 της 28.12.1998, σ. 58).

Η αγορά βιοκαυσίμων της ΕΕ

04

Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat³, το 2014 η συνολική ποσότητα βιοκαυσίμων που χρησιμοποιήθηκε στην Ευρωπαϊκή Ένωση ανήλθε σε 14 370 χΤΙΠ (χιλιότονοι ισοδύναμου πετρελαίου), οι οποίοι περιλάμβαναν 11 367 χΤΙΠ βιοντίζελ (περίπου το 4 % των συνολικών καυσίμων μεταφορών) και 2 637 χΤΙΠ βιοβενζίνης (περίπου το 0,9 % των συνολικών καυσίμων μεταφορών) (βλέπε **παράρτημα Ι**). Από τα πλέον πρόσφατα στοιχεία που δημοσίευσε η Επιτροπή⁴ προκύπτει ότι το 2012, το 79 % του βιοντίζελ και το 71 % της βιοαιθανόλης που καταναλώθηκαν στην ΕΕ είχαν παραχθεί εντός της ΕΕ. Οι εισαγωγές προέρχονταν πρωτίστως από την Αργεντινή και την Ινδονησία όσον αφορά το βιοντίζελ και από τις ΗΠΑ και τη Βραζιλία όσον αφορά τη βιοαιθανόλη.

05

Η συνολική απαιτούμενη γεωργική έκταση για την παραγωγή πρώτων υλών για τα βιοκαύσιμα που καταναλώνονται στην ΕΕ ανήλθε το 2012 σε 7,8 εκατομμύρια εκτάρια, εκ των οποίων 4,4 εκατομμύρια εκτάρια στην ΕΕ (3 % της συνολικής καλλιεργήσιμης έκτασης της ΕΕ) και 3,5 εκατομμύρια εκτάρια εκτός της ΕΕ⁵. Η χρήση καλλιεργειών όπως ο αραβόσιτος, το σιτάρι, τα ζαχαρότευτλα ή το ζαχαροκάλαμο για την παραγωγή βιοκαυσίμων δημιούργησε ανησυχίες σχετικά με τον κίνδυνο χρησιμοποίησης καλλιεργειών και γεωργικών εκτάσεων για την παραγωγή βιοκαυσίμων αντί για την παραγωγή τροφίμων.

Τα βιοκαύσιμα ως ανανεώσιμη πηγή ενέργειας στον τομέα μεταφορών της ΕΕ

Ο στόχος της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές σε ποσοστό 10 % στις μεταφορές πρέπει να επιτευχθεί έως το 2020

06

Η οδηγία 2009/28/ΕΚ για την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (η «οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας») αποτελεί τμήμα της δέσμης μέτρων για την ενέργεια και την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής στην ΕΕ⁶, την οποία ενέκρινε το Συμβούλιο στις 6 Απριλίου 2009. Μια νέα δέσμη μέτρων για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, συμπεριλαμβανομένης της πολιτικής για τη βιωσιμότητα της βιοενέργειας με ορίζοντα το 2030, πρόκειται να υποβληθεί έως το 2017.⁷

- 3 Πίνακες «SHARES 2014» της Eurostat, αποτελέσματα και λεπτομερή αποτελέσματα, βλέπε επίσης **παράρτημα Ι** της παρούσας έκθεσης.
- 4 COM(2015) 293 final, της 15ης Ιουνίου 2015 «Εκθεση προόδου στον τομέα των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας».
- 5 SWD (2015) 117 τελικό, της 15ης Ιουνίου 2015 «Technical assessment of the EU biofuels sustainability and feasibility of 10 % renewable energy in transport» (Τεχνική αξιολόγηση της βιωσιμότητας των βιοκαυσίμων στην ΕΕ και της σκοπιμότητας χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές σε ποσοστό 10 % στις μεταφορές), σ. 3.
- 6 Η δέσμη μέτρων με ορίζοντα το 2020 αποτελεί σύνολο δεσμευτικής νομοθεσίας, βλέπε http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm
- 7 COM(2015) 572 final, της 18ης Νοεμβρίου 2015 «State of the Energy Union 2015» (Κατάσταση της ενεργειακής Ένωσης το 2015).

07

Η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας απαιτεί από την ΕΕ να καλύπτει τουλάχιστον το 20 % της τελικής κατανάλωσης ενέργειας με ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές έως το 2020. Επιπροσθέτως, η εν λόγω οδηγία ορίζει ότι «κάθε κράτος μέλος μεριμνά ώστε το μερίδιο της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές σε όλες τις μορφές μεταφορών να αντιπροσωπεύει, το 2020, ποσοστό τουλάχιστον 10 % της τελικής κατανάλωσης ενέργειας στις μεταφορές στο εν λόγω κράτος μέλος.»⁸ Ο στόχος μπορεί να επιτευχθεί με αύξηση της χρήσης της ηλεκτρικής ενέργειας και άλλων εναλλακτικών μορφών ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές στις μεταφορές, καθώς και με ενσωμάτωση βιοκαυσίμων στα ορυκτά καύσιμα. Στην πράξη, δεδομένου του τρέχοντος σταδίου τεχνικής ανάπτυξης και των δυνατοτήτων χρήσης εναλλακτικών μορφών ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ή άλλων εναλλακτικών μορφών ενέργειας στις μεταφορές, ο στόχος του 10 % για τις μεταφορές μπορεί να επιτευχθεί μόνο με σημαντική χρήση των βιοκαυσίμων. Το 2014 το ποσοστό ενσωμάτωσης των βιοκαυσίμων στα καύσιμα μεταφορών στην Ευρωπαϊκή Ένωση προσέγγιζε το 5 %⁹.

08

Δεδομένου ότι τα βιοκαύσιμα που παράγονται από γεωργικές καλλιέργειες ανταγωνίζονται την παραγωγή τροφίμων, ο ευρωπαϊός νομοθέτης θέσπισε¹⁰ το 2015 ανώτατο όριο 7 % για τη συμβολή των βιοκαυσίμων που παράγονται από εδώδιμες καλλιέργειες στον στόχο του 10 % για τις μεταφορές, ο οποίος πρέπει να επιτευχθεί έως το 2020.

09

Όπως επισημάνθηκε ανωτέρω, ο ανταγωνισμός με την παραγωγή τροφίμων δεν υφίσταται όταν τα βιοκαύσιμα παράγονται από απόβλητα, κατάλοιπα ή άλλη μη βρώσιμη βιομάζα. Για τον λόγο αυτό, η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας ορίζει ότι το μερίδιο αυτών των βιοκαυσίμων στην επίτευξη του στόχου του 10 % στις μεταφορές της ΕΕ θα προσμετράται διπλό. Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη μέλη θα μπορούσαν θεωρητικά να επιτύχουν τον στόχο του 10 % με 5 % βιοκαύσιμα παραγόμενα από λιγνοκυτταρινούχες ύλες, μη εδώδιμες κυτταρινούχες ύλες, απόβλητα ή κατάλοιπα. Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία της Eurostat για το 2014, το μερίδιο των βιοκαυσίμων, βάσει της διπλής προσμέτρησης, στην αναφερθείσα συνολική χρήση των βιοκαυσίμων στις μεταφορές ανερχόταν, για το σύνολο των κρατών μελών, στο 20 % περίπου (βλέπε **παράρτημα Ι**).

- 8 Άρθρο 3, παράγραφος 4, της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.
- 9 Βαρόμετρο βιοκαυσίμων. Eurobarometer, Ιούλιος του 2015.
- 10 Οδηγία (ΕΕ) 2015/1513 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Σεπτεμβρίου 2015, για την τροποποίηση της οδηγίας 98/70/ΕΚ σχετικά με την ποιότητα των καυσίμων βενζίνης και ντίζελ και για την τροποποίηση της οδηγίας 2009/28/ΕΚ σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (ΕΕ L 239 της 15.9.2015, σ. 1).

Κριτήρια βιωσιμότητας για τα βιοκαύσιμα

10

Προκειμένου να μετριαστούν οι αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις της άμεσης αλλαγής χρήσης της γης (βλέπε σημείο 1), η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας ορίζει ότι τα βιοκαύσιμα πρέπει να πληρούν ορισμένα κριτήρια βιωσιμότητας, τα οποία παρατίθενται στο **πλαίσιο 1**. Η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας αναφέρεται και σε άλλα ζητήματα τα οποία μπορεί να επηρεάσουν τη βιωσιμότητα των βιοκαυσίμων, όπως οι ενδεχόμενες αρνητικές κοινωνικο-οικονομικές επιπτώσεις (π.χ. κτηματικές διαφορές, καταναγκαστική/παιδική εργασία, άσχημες συνθήκες εργασίας κ.λπ.), οι εκπομπές ΑΘ που προκαλεί η έμμεση αλλαγή στη χρήση της γης, η πρόληψη της απάτης και η διαφάνεια στην παραγωγή βιοκαυσίμων.

Πλαίσιο 1

Κριτήρια βιωσιμότητας που περιγράφονται στο άρθρο 17, παράγραφοι 2 έως 6, της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας

- α) Η μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου που επιτυγχάνεται με τη χρήση βιοκαυσίμων πρέπει να είναι τουλάχιστον 35 %.
- β) Τα βιοκαύσιμα δεν πρέπει να έχουν παραχθεί από πρώτες ύλες προερχόμενες από εδάφη με υψηλή αξία βιοποικιλότητας, (π.χ. πρωτογενή δάση και άλλες δασώδεις εκτάσεις, περιοχή με προστατευόμενη φύση, λειμώνες υψηλής βιοποικιλότητας).
- γ) Τα βιοκαύσιμα δεν πρέπει να έχουν παραχθεί από πρώτες ύλες προερχόμενες από εκτάσεις υψηλών αποθεμάτων άνθρακα (π.χ. υγροβιότοποι, δασωμένες περιοχές, τυρφώνες).
- δ) Οι γεωργικές πρώτες ύλες που καλλιεργούνται στην ΕΕ και χρησιμοποιούνται για την παραγωγή βιοκαυσίμων πληρούν τις στοιχειώδεις απαιτήσεις καλής γεωργικής και περιβαλλοντικής κατάστασης και ορισμένες κανονιστικές απαιτήσεις διαχείρισης που καθορίζονται στο πλαίσιο της ΚΓΠ.

11

Μόνο τα βιώσιμα βιοκαύσιμα μπορούν να λαμβάνονται υπόψη για την επίτευξη του στόχου του 10 % στις μεταφορές. Είναι ευθύνη των κρατών μελών, αφενός, να διασφαλίζουν ότι οι ποσότητες που δηλώνονται τεκμηριώνονται με έγκυρα πιστοποιητικά και, αφετέρου, να συγκεντρώνουν και να υποβάλλουν τα εν λόγω στοιχεία στη Eurostat. Προκειμένου να εξασφαλίζεται η βιωσιμότητα των βιοκαυσίμων που διατίθενται στην αγορά της ΕΕ, τα κράτη μέλη πρέπει να ζητούν από τους οικονομικούς φορείς που συμμετέχουν στην αλυσίδα εφοδιασμού με βιοκαύσιμα να αποδεικνύουν ότι πληρούνται τα κριτήρια βιωσιμότητας¹¹. Οι οικονομικοί φορείς αποδεικνύουν ότι τα φορτία βιοκαυσίμων τους συμμορφώνονται με τα κριτήρια βιωσιμότητας είτε με την πλήρωση των απαιτήσεων των εθνικών συστημάτων ελέγχου είτε με τη χρήση εθελοντικών συστημάτων αναγνωρισμένων από την Επιτροπή¹².

11 Άρθρο 18, παράγραφος 3, της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

12 Άρθρο 18, παράγραφος 4, της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

12

Κατά κανόνα, τα εθνικά συστήματα ζητούν ή δέχονται ως απόδειξη βιωσιμότητας τα πιστοποιητικά που εκδίδουν τα αναγνωρισμένα από την Επιτροπή εθελοντικά συστήματα. Όλα τα εθνικά συστήματα περιλαμβάνουν τη χρήση αναγνωρισμένων εθελοντικών συστημάτων και, συνήθως, σε κάθε κράτος μέλος λειτουργούν αρκετά εθελοντικά συστήματα. Επομένως, η πλειονότητα των βιώσιμων βιοκαυσίμων που διατίθεται στην αγορά της ΕΕ πιστοποιείται από εθελοντικά συστήματα.

Πιστοποίηση των βιώσιμων βιοκαυσίμων από εθελοντικά συστήματα αναγνωρισμένα από την Επιτροπή

13

Ένα εθελοντικό σύστημα είναι ένα σύστημα πιστοποίησης της βιωσιμότητας των βιοκαυσίμων. Τα εθελοντικά συστήματα, ως επί το πλείστον, συστήνονται από ιδιωτικούς φορείς. Πολλά εθελοντικά συστήματα αναπτύχθηκαν από ομάδες οικονομικών φορέων και άλλων ενδιαφερόμενων μερών («συζητήσεις στρογγυλής τραπέζης» ή κοινοπραξίες). Άλλα αναπτύχθηκαν από παραγωγούς βιοκαυσίμων. Τα εθελοντικά συστήματα μπορούν να εφαρμόζουν κριτήρια αυστηρότερα από τα προβλεπόμενα στην οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και πρόσθετα κριτήρια, π.χ. κοινωνικά κριτήρια ή κριτήρια προσαρμοσμένα στις τοπικές συνθήκες, καθώς και κριτήρια για την προώθηση των βέλτιστων γεωργικών πρακτικών. Μπορούν επίσης να λαμβάνουν υπόψη πρόσθετες πτυχές βιωσιμότητας όπως την προστασία του εδάφους, των υδάτων και του αέρα.

14

Για τους σκοπούς της πιστοποίησης, πρέπει να ελέγχεται το σύνολο της αλυσίδας παραγωγής, από τον γεωργό που παράγει τις πρώτες ύλες έως τον παραγωγό βιοκαυσίμων. Όσον αφορά τη διενέργεια των ελέγχων, τα εθελοντικά συστήματα βασίζονται σε ανεξάρτητους ελεγκτές (π.χ. «οργανισμοί πιστοποίησης», οι οποίοι είναι φυσικά ή νομικά πρόσωπα), οι οποίοι πιστοποιούν τη συμμόρφωση των οικονομικών φορέων με τα κριτήρια βιωσιμότητας για λογαριασμό κάποιου εθελοντικού συστήματος, σύμφωνα με την υπογραφή με το σύστημα αυτό σύμβαση. Οι ελεγκτές των οργανισμών πιστοποίησης διενεργούν ελέγχους βάσει εγγράφων και επιτόπιους ελέγχους σε γεωργούς, αρχικά σημεία συλλογής της βιομάζας, χώρους αποθήκευσης, μονάδες παραγωγής ελαίων, εγκαταστάσεις παραγωγής βιοκαυσίμων και εμπόρους βιομάζας ή βιοκαυσίμων (βλέπε **γράφημα 1**).

Πιστοποίηση στο πλαίσιο των ΕΣ



Σημείωση: ΕΣ – εθελοντικό σύστημα, ΦΠ – φορέας πιστοποίησης.

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

15

Ο φορέας που παράγει βιομάζα ή βιοκαύσιμα καταβάλλει έξοδα πιστοποίησης στον οργανισμό πιστοποίησης και τέλη στο εθελοντικό καθεστώς, και λαμβάνει πιστοποιητικό που φέρει το λογότυπο του εθελοντικού καθεστώτος. Κάθε οικονομικός φορέας που δραστηριοποιείται στην αλυσίδα της καλλιέργειας και μετατροπής της βιομάζας σε βιοκαύσιμα πρέπει να παρέχει στους αγοραστές βιομάζας ή βιοκαυσίμων πληροφορίες σχετικά με το πιστοποιητικό που απέκτησε και τα χαρακτηριστικά βιωσιμότητας των παρεχόμενων προϊόντων του.

16

Όταν ένας οικονομικός φορέας έχει λάβει πιστοποίηση από αναγνωρισμένο εθελοντικό σύστημα, το κράτος μέλος μπορεί να μην ζητήσει περαιτέρω αποδεικτικά στοιχεία για τη συμμόρφωση με τα κριτήρια βιωσιμότητας¹³. Επομένως, ένα πιστοποιητικό που εκδίδεται από αναγνωρισμένο εθελοντικό σύστημα είναι έγκυρο σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. Τα αναγνωρισμένα εθελοντικά συστήματα πιστοποιούν τη βιομάζα που παράγεται στην ΕΕ, αλλά και εκείνη που εισάγεται από τρίτες χώρες.

17

Η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για την αναγνώριση των εθελοντικών συστημάτων. Η Επιτροπή δύναται επίσης να καταργήσει την απόφαση αναγνώρισης, σε περίπτωση που ένα σύστημα δεν εφαρμόζει όλα τα στοιχεία επί των οποίων βασίστηκε η απόφαση. Οι αποφάσεις αναγνώρισης ισχύουν για περίοδο πέντε ετών. Η πρώτη απόφαση αναγνώρισης εκδόθηκε το 2011. Έως τον Δεκέμβριο του 2015, η Επιτροπή είχε αναγνωρίσει 19 εθελοντικά συστήματα (βλέπε **παράρτημα II**)¹⁴.

¹³ Άρθρο 18, παράγραφος 7, της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

¹⁴ Βλέπε άρθρο 2, παράγραφος 2, κάθε απόφασης αναγνώρισης.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

18

Δεδομένου του καίριου ρόλου των εθελοντικών συστημάτων στην επαλήθευση της βιωσιμότητας των βιοκαυσίμων, είναι ουσιαστικής σημασίας η Επιτροπή να μην αναγνωρίζει παρά μόνο αξιόπιστα εθελοντικά συστήματα. Για τον λόγο αυτό, ο έλεγχος επικεντρώθηκε στη διαδικασία που εφαρμόζει η Επιτροπή όσον αφορά την αναγνώριση των εθελοντικών συστημάτων (ήτοι το πλαίσιο αξιολόγησης για την αναγνώριση).

19

Επιπλέον, δεδομένου ότι μόνο βιώσιμα βιοκαύσιμα μπορούν να λαμβάνονται υπόψη για την επίτευξη του στόχου του 10 % στις μεταφορές της ΕΕ, είναι σημαντικό να συλλέγονται αξιόπιστα στοιχεία σχετικά με τις ποσότητες των πιστοποιημένων βιώσιμων βιοκαυσίμων που διατίθενται στην αγορά κάθε κράτους μέλους. Επομένως, αντικείμενο του ελέγχου ήταν επίσης η εξέταση της αξιοπιστίας των στοιχείων που συλλέγουν τα κράτη μέλη και υποβάλλουν στη Eurostat σχετικά με το μερίδιο των βιώσιμων βιοκαυσίμων στις μεταφορές.

20

Το κύριο ερώτημα του ελέγχου ήταν το ακόλουθο:

Έχουν θεσπίσει η Επιτροπή και τα κράτη μέλη ένα αξιόπιστο σύστημα πιστοποίησης για τα βιώσιμα βιοκαύσιμα;

21

Το κύριο ερώτημα του ελέγχου αναλύθηκε στα ακόλουθα επιμέρους ερωτήματα:

- Διασφαλίζει η αναγνώριση των εθελοντικών συστημάτων από την Επιτροπή τη βιωσιμότητα των πιστοποιημένων βιοκαυσίμων;
- Διασφαλίζει η Επιτροπή ότι τα αναγνωρισμένα εθελοντικά συστήματα λειτουργούν σύμφωνα με τα προβλεπόμενα;
- Είναι αξιόπιστα τα εθνικά στοιχεία που αφορούν το μερίδιο των βιοκαυσίμων στο σύνολο των καυσίμων των μεταφορών;

22

Ο έλεγχος διενεργήθηκε κατά το διάστημα Μαΐου - Νοεμβρίου 2015 και κάλυψε τις αξιολογήσεις αναγνώρισης της Επιτροπής από το 2011 έως το 2015. Στο επίπεδο της Επιτροπής, ο έλεγχος κάλυψε τις διαδικασίες διαγωνισμού που εφαρμόστηκαν κατά την επιλογή του εξωτερικού συμβούλου που επιφορτίστηκε με το καθήκον να συνδράμει την Επιτροπή στην αξιολόγηση των εθελοντικών συστημάτων, την αξιολόγηση και την αναγνώριση των εθελοντικών συστημάτων, καθώς και την επακόλουθη εποπτεία των εν λόγω συστημάτων από την Επιτροπή.

23

Επίσης, πραγματοποιήσαμε επισκέψεις σε τέσσερα κράτη μέλη (Γερμανία, Γαλλία, Πολωνία και Ηνωμένο Βασίλειο). Τα εν λόγω κράτη μέλη επιλέχθηκαν επειδή παράγουν ή/και καταναλώνουν τον μεγαλύτερο όγκο βιοκαυσίμων. Στα κράτη μέλη όπου πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις, ο έλεγχος επικεντρώθηκε στα συστήματα που χρησιμοποιούνται για τη συλλογή και την επαλήθευση των αριθμητικών στοιχείων που αφορούν τη χρήση των βιώσιμων βιοκαυσίμων, τα οποία υποβάλλουν τα κράτη μέλη και δημοσιεύονται στα στατιστικά στοιχεία της Eurostat.

24

Τα εθελοντικά συστήματα και οι σχετικοί φορείς πιστοποίησης δεν είναι αποδέκτες πόρων της ΕΕ και, επομένως, δεν υπόκεινται σε έλεγχο από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Κατά συνέπεια, δεν ήμασταν σε θέση να εξετάσουμε αν τα αναγνωρισμένα εθελοντικά συστήματα λειτουργούν αποτελεσματικά και αν τα πιστοποιητικά βιωσιμότητας που εκδίδουν είναι αξιόπιστα. Εντούτοις, οι υπεύθυνοι των συστημάτων δέχθηκαν να μας διαφωτίσουν σχετικά με τις δραστηριότητες και την οργάνωσή τους, κατά τις ενημερωτικές επισκέψεις των ελεγκτών του Συνεδρίου. Επίσης, πραγματοποιήσαμε παρόμοιες επισκέψεις σε πιστοποιημένους φορείς της αλυσίδας παραγωγής βιοκαυσίμων.

Το πλαίσιο αξιολόγησης όσον αφορά την αναγνώριση που θέσπισε η Επιτροπή δεν περιλάμβανε ορισμένες σημαντικές πτυχές που επηρεάζουν τη βιωσιμότητα και συνδέονται με την παραγωγή των βιοκαυσίμων

25

Δεδομένου ότι σημαντικό ποσοστό των βιοκαυσίμων πιστοποιείται από εθελοντικά συστήματα και ότι μόνον τα εθελοντικά συστήματα που έχουν αναγνωριστεί από την Επιτροπή μπορούν να εκδίδουν έγκυρα πιστοποιητικά βιωσιμότητας, είναι πολύ σημαντικό οι αποφάσεις αναγνώρισης να βασίζονται σε πλήρη και διεξοδική αξιολόγηση των προτύπων πιστοποίησης και της διακυβέρνησης των εθελοντικών συστημάτων. Επιπροσθέτως, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι τα εθελοντικά καθεστώτα πιστοποιούν πραγματικά βιώσιμα βιοκαύσιμα, η διαδικασία αναγνώρισης πρέπει να περιλαμβάνει αξιολόγηση όλων των πτυχών που επηρεάζουν τη βιωσιμότητα και συνδέονται με την παραγωγή των βιοκαυσίμων.

26

Όπως επισημάνθηκε ανωτέρω, οι αξιολογήσεις των εθελοντικών συστημάτων διενεργήθηκαν από εξωτερικό ανάδοχο για λογαριασμό της Επιτροπής, βάσει διαδικασιών που είχαν συμφωνηθεί προηγουμένως με την Επιτροπή (πλαίσιο αξιολόγησης για την αναγνώριση). Η επιλογή του εξωτερικού αναδόχου από την Επιτροπή βασίστηκε σε αξιόπιστα κριτήρια και, συνολικά, έγινε κατά τρόπο σύμφωνο με τις σχετικές διατάξεις του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης. Από την εξέταση των αξιολογήσεων τεσσάρων εθελοντικών συστημάτων από πλευράς του συμβούλου προκύπτει ότι το πλαίσιο αξιολόγησης που είχε συμφωνηθεί με την Επιτροπή εφαρμόστηκε ορθώς.

27

Εξετάσαμε επίσης αν το πλαίσιο αξιολόγησης για την αναγνώριση κάλυπτε διεξοδικά τη βιωσιμότητα της παραγωγής βιοκαυσίμων. Διαπιστώσαμε ότι το εν λόγω πλαίσιο αξιολογούσε μόνον τα υποχρεωτικά κριτήρια βιωσιμότητας της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Επομένως, άλλες σημαντικές πτυχές, οι οποίες είναι αναγκαίες για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας των βιοκαυσίμων, δεν καλύπτονταν από την αξιολόγηση.

Δεν διασφαλιζόταν η τήρηση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων της ΕΕ για τη γεωργία

28

Η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας καθορίζει ως κριτήριο βιωσιμότητας¹⁵ για τις πρώτες ύλες που καλλιεργούνται στην Ευρωπαϊκή Ένωση την εκπλήρωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων και της γεωργικής και περιβαλλοντικής κατάστασης που καθορίζεται στο πλαίσιο της ΚΓΠ¹⁶. Διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή, προτού χορηγήσει αναγνώριση, δεν επαλήθευσε αν τα εθελοντικά συστήματα έλεγχαν την τήρηση από τους παραγωγούς (γεωργούς) πρώτων υλών βιοκαυσίμων των εν λόγω όρων και απαιτήσεων. Κατά συνέπεια, διαπιστώσαμε ότι στις περιπτώσεις τριών από τα τέσσερα εξετασθέντα εθελοντικά συστήματα, τα πρότυπά τους δεν προέβλεπαν

15 Άρθρα 17, παράγραφος 1, και 17, παράγραφος 6, της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

16 Οι εν λόγω απαιτήσεις και όροι αποτελούν τμήμα των καλούμενων υποχρεώσεων της πολλαπλής συμμόρφωσης. Βλέπε **παράρτημα IV** της παρούσας έκθεσης.

την αποτελεσματική και ολοκληρωμένη επαλήθευση της εκπλήρωσης αυτού του κριτηρίου βιωσιμότητας. Τα εν λόγω συστήματα βασίζονταν στους ελέγχους που διενεργούσαν οι εθνικές αρχές στο πλαίσιο της ΚΓΠ, αλλά δεν είχαν πρόσβαση στα αποτελέσματα αυτών των ελέγχων (βλέπε **πλαίσιο 2**).

Πλαίσιο 2

Ορθές και ελλιπείς πρακτικές για την επαλήθευση της εκπλήρωσης των εν λόγω απαιτήσεων

Μόνον ένα εθελοντικό σύστημα στο οποίο πραγματοποιήθηκε επίσκεψη είχε θεσπίσει πρότυπα που απαιτούσαν πλήρη και ολοκληρωμένη επαλήθευση της εκπλήρωσης των εν λόγω απαιτήσεων. Στα πρότυπά του αναφέρεται ρητώς ότι είναι αναγκαίο να ελέγχεται ότι οι γεωργοί εκπληρώνουν τις εν λόγω απαιτήσεις. Βάσει των «κανόνων του για τη διενέργεια ελέγχων», οι φορείς πιστοποίησης πρέπει να ελέγχουν κατά πόσον οι εκμεταλλεύσεις συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις βιωσιμότητας της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

Όσον αφορά τα υπόλοιπα τρία εθελοντικά συστήματα, είτε βάσει των αρχών τους, περιλάμβαναν ελλιπείς διαδικασίες (ερωτηματολόγιο ελέγχου) που δεν κάλυπταν όλες τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις της ΕΕ για τη γεωργία που αναφέρονται στην οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, είτε η συμμόρφωση ελεγχόταν απλώς βάσει των υπεύθυνων δηλώσεων των γεωργών, είτε τα εν λόγω συστήματα βασίζονταν στους ελέγχους που διενεργούσαν οι αρμόδιες για την πολλαπλή συμμόρφωση εθνικές αρχές στο πλαίσιο του συστήματος ελέγχου της ΚΓΠ, παρά το γεγονός ότι τα συστήματα αυτά δεν έχουν πρόσβαση στα αποτελέσματα των συγκεκριμένων ελέγχων κατά την πιστοποίηση των γεωργών.

29

Αξίζει να σημειωθεί ότι έχουμε τονίσει επανειλημμένως στις ετήσιες εκθέσεις μας τις παραβιάσεις των εν λόγω περιβαλλοντικών απαιτήσεων της ΕΕ από τους γεωργούς (βλέπε σημείο 28)¹⁷.

Μη υποχρεωτικά ζητήματα βιωσιμότητας

30

Ορισμένες πτυχές βιωσιμότητας της παραγωγής βιοκαυσίμων αναφέρονται στην οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας¹⁸, ωστόσο δεν καθορίζονται ως υποχρεωτικές απαιτήσεις. Παραδείγματος χάριν, η εν λόγω οδηγία δεν προβλέπει δεσμευτικά κριτήρια τα οποία να διασφαλίζουν ότι η παραγωγή βιοκαυσίμων της ΕΕ δεν επιφέρει αρνητικές κοινωνικο-οικονομικές επιπτώσεις. Επομένως, η πιθανότητα τέτοιων αρνητικών επιπτώσεων δεν αξιολογείται κατά τη διαδικασία αναγνώρισης των εθελοντικών συστημάτων από την Επιτροπή. Εντούτοις, η παραγωγή βιοκαυσίμων μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τις τοπικές κοινότητες και να έχει αρνητικές συνέπειες γενικότερα στην κοινωνία. Παραδείγματα βασικών προβλημάτων που πρέπει να αντιμετωπιστούν είναι οι κτηματικές διαφορές, η καταναγκαστική/παιδική εργασία, οι άσχημες συνθήκες εργασίας και οι κίνδυνοι για την υγεία και την ασφάλεια¹⁹.

17 Σημεία 7.22 και 7.33 της ετήσιας έκθεσης του ΕΕΣ για το οικονομικό έτος 2014 (ΕΕ C 373 της 10.11.2015).

18 Άρθρο 17, παράγραφος 7.

19 Κίνδυνοι σχετικοί με την παραγωγή βιοκαυσίμων εντοπίζονται, παραδείγματος χάριν, στην έκθεση της WWF του Σεπτεμβρίου 2012 «The 2050 Criteria – Guide to Responsible Investment in Agricultural, Forest, and Seafood Commodities» (Κριτήρια του 2050 – Οδηγός για υπεύθυνες επενδύσεις σε γεωργικά και δασικά προϊόντα, καθώς και σε ιχθυοπροϊόντα), http://assets.worldwildlife.org/publications/458/files/original/2050_criteria_final_low_res_online_viewing.pdf?1348517472.

31

Μολονότι ο επιφορτισμένος με την αξιολόγηση των εθελοντικών συστημάτων σύμβουλος υπέβαλε τον Ιούνιο του 2012 στην Επιτροπή μεθοδολογία για την αξιολόγηση της κάλυψης των μη υποχρεωτικών ζητήματα βιωσιμότητας από τα εθελοντικά συστήματα, η Επιτροπή δεν έχει εφαρμόσει μέχρι σήμερα τη μεθοδολογία αυτή. Κατά συνέπεια, τα εθελοντικά συστήματα δεν ήταν υποχρεωμένα να συμπεριλαμβάνουν μη υποχρεωτικά ζητήματα βιωσιμότητας στα πρότυπα που υποβάλλουν για την αναγνώρισή τους. Παρόλα αυτά διαπιστώσαμε ότι ένα από τα τέσσερα εξετασθέντα εθελοντικά συστήματα είχε θεσπίσει διαδικασίες πιστοποίησης που περιλάμβαναν την επαλήθευση των κοινωνικο-οικονομικών επιδράσεων (βλέπε **πλαίσιο 3**).

Πλαίσιο 3

Ορθή πρακτική για την επαλήθευση των πτυχών της κοινωνικής βιωσιμότητας

Προκειμένου να διασφαλίζεται η βιώσιμη, περιβαλλοντικά και κοινωνικά ορθή παραγωγή βιομάζας, το πρότυπο του συγκεκριμένου εθελοντικού συστήματος για βιώσιμη παραγωγή δεν αποσκοπεί απλώς στην αποτροπή της οικολογικής ζημίας, αλλά και στη διασφάλιση των κατάλληλων συνθηκών εργασίας και την προστασία της υγείας των εργαζομένων στις εκμεταλλεύσεις. Περιλαμβάνεται η προστασία του εδάφους, των υδάτων και του αέρα, καθώς και οι ασφαλείς συνθήκες εργασίας (μέσω κατάρτισης και εκπαίδευσης, χρήσης προστατευτικών ενδυμάτων, καθώς και κατάλληλης και έγκαιρης βοήθειας σε περίπτωση ατυχημάτων), και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των εργασιακών δικαιωμάτων και των δικαιωμάτων εγγείου ιδιοκτησίας. Σύμφωνα με τις αρχές του, η παραγωγή βιομάζας πρέπει να προάγει με υπευθυνότητα τις συνθήκες εργασίας, την υγεία, την ασφάλεια και την ευημερία των εργαζομένων, και να βασίζεται σε υπεύθυνες σχέσεις με την κοινότητα.

32

Η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας προβλέπει ότι η Επιτροπή υποβάλλει ανά διετία έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά, πρώτον, με τον αντίκτυπο της αυξημένης ζήτησης βιοκαυσίμων στην κοινωνική βιωσιμότητα εντός της ΕΕ και σε τρίτες χώρες, δεύτερον, με τον αντίκτυπο της πολιτικής βιοκαυσίμων της ΕΕ στη διαθεσιμότητα τροφίμων σε προσιτές τιμές, ιδίως στις αναπτυσσόμενες χώρες, και, τρίτον, με ευρύτερα αναπτυξιακά ζητήματα. Οι εκθέσεις της Επιτροπής πρέπει να αναφέρονται επίσης στο ζήτημα του σεβασμού των δικαιωμάτων χρήσης γης και στα εθνικά μέτρα που λαμβάνονται για την προστασία του εδάφους, των υδάτων και του αέρα²⁰. Διαπιστώνουμε ότι, μολονότι η εν λόγω απαίτηση υποβολής στοιχείων δεν αντισταθμίζει την έλλειψη συστηματικής πιστοποίησης για αυτές τις πτυχές βιωσιμότητας, μπορεί να παράσχει τα αναγκαία διαφωτιστικά στοιχεία για τη σημασία αυτών των ζητημάτων.

33

Μέχρι σήμερα η Επιτροπή έχει υποβάλει δύο εκθέσεις²¹. Φρονούμε ότι οι εκθέσεις αυτές δεν έχουν μεγάλη χρησιμότητα, δεδομένου ότι περιέχουν περιορισμένες πληροφορίες και ασαφή συμπεράσματα, όπως καταδεικνύεται στο **πλαίσιο 4**. Οι εκθέσεις αυτές δεν παρέχουν αρκετά στοιχεία για την εκτίμηση του αντικτύπου της ζήτησης βιοκαυσίμων στην κοινωνική βιωσιμότητα, και την κατά περίπτωση πρόταση διορθωτικών μέτρων.

20 Άρθρο 17, παράγραφος 7, δεύτερο εδάφιο.

21 COM(2013)175 final, συνοδευόμενο από το SWD(2013)102 final και COM(2015)293 final, συνοδευόμενο από το SWD(2015)117 final. Εξετάσαμε αμφότερα τα έγγραφα COM και SWD.

Παραδείγματα ανεπαρκών πληροφοριών στις εκθέσεις της Επιτροπής για τις κοινωνικές πτυχές που επηρεάζονται από την παραγωγή βιοκαυσίμων

Η έκθεση της Επιτροπής του 2013 δεν ασχολείται με «ευρύτερα αναπτυξιακά ζητήματα στις αναπτυσσόμενες χώρες»²² (παραδείγματος χάριν πτυχές της αγροτικής και κοινωνικής ανάπτυξης όπως η ευμάρεια σε τοπικό επίπεδο, η κοινωνική ευημερία, καθώς και η ενεργειακή πρόσβαση, η ανάπτυξη ικανοτήτων και η μεταφορά τεχνολογίας). Η αξιολόγηση που πραγματοποιείται στην έκθεση του συμβούλου σχετικά με τις συνθήκες εργασίας²³ βασίζεται απλώς στο καθεστώς επικύρωσης των διεθνών συμβάσεων από τις χώρες που εξαγουν βιοκαύσιμα στην ΕΕ.

Ζητήματα που αφορούν τις συνθήκες εργασίας όπως οι αμοιβές, η υγεία και η ασφάλεια (συμπεριλαμβανομένης της έκθεσης σε χημικά), οι συμβατικές συμφωνίες ή ο αντίκτυπος στην ισότητα των φύλων δεν αξιολογούνται σε αυτές τις εκθέσεις.

Η έκθεση της Επιτροπής του 2015 δεν πραγματεύεται καθόλου ευρύτερα αναπτυξιακά ζητήματα στις αναπτυσσόμενες χώρες. Στην έκθεση του συμβούλου περιέχεται το ασαφές συμπέρασμα ότι «τα ευρύτερα αναπτυξιακά ζητήματα στις αναπτυσσόμενες χώρες μπορούν να επηρεαστούν είτε θετικά είτε αρνητικά από την παραγωγή βιοκαυσίμων»²⁴.

22 Η υποβολή εκθέσεων σχετικά με «ευρύτερα αναπτυξιακά ζητήματα στις αναπτυσσόμενες χώρες» είναι υποχρεωτική σύμφωνα με την οδηγία τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, ωστόσο δεν προσδιορίζεται ποια είναι τα ζητήματα αυτά.

23 Ecofys et al., «Renewable energy progress and biofuel sustainability» (Πρόοδος στον τομέα της ανανεώσιμης ενέργειας και βιωσιμότητα των βιοκαυσίμων), 2012.

24 Ecofys et al., «Renewable energy progress and biofuel sustainability» (Πρόοδος στον τομέα της ανανεώσιμης ενέργειας και βιωσιμότητα των βιοκαυσίμων), σ. 173.

Ο αντίκτυπος των έμμεσων αλλαγών στη χρήση της γης δεν ελήφθη υπόψη

34

Η παραγωγή βιομάζας συνήθως πραγματοποιείται σε καλλιεργήσιμη έκταση η οποία χρησιμοποιείται προηγουμένως για γεωργική παραγωγή τροφίμων ή ζωοτροφών. Δεδομένου ότι αυτού του είδους η παραγωγή εξακολουθεί να είναι αναγκαία, μπορεί εν μέρει να μετατοπιστεί σε εκτάσεις που προηγουμένως δεν καλλιεργούνταν, όπως οι βοσκότοποι ή τα δάση. Η διαδικασία αυτή, γνωστή ως έμμεση αλλαγή στη χρήση της γης, ενέχει τον κίνδυνο εξουδετέρωσης της εξοικονόμησης εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου που προκύπτουν από την αυξημένη χρήση βιοκαυσίμων, επειδή οι βοσκότοποι και τα δάση απορροφούν υψηλά επίπεδα διοξειδίου του άνθρακα. Η μετατροπή τέτοιων εκτάσεων σε καλλιεργήσιμες εκτάσεις, μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση των επιπέδων διοξειδίου του άνθρακα στην ατμόσφαιρα, καθώς μπορεί να επιφέρει πρόσθετες και σημαντικές εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου.

Παρατηρήσεις

35

Η σπουδαιότητα της αξιολόγησης του αντικτύπου των έμμεσων αλλαγών στη χρήση της γης υπογραμμίστηκε στην ενδιάμεση αξιολόγηση της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας²⁵, στην οποία επισημαίνεται ότι τα βιοκαύσιμα μπορεί να επιφέρουν μείωση των εκπομπών ΑΘ, ωστόσο το μέγεθος της μείωσης των εκπομπών εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το είδος και τις πρώτες ύλες που χρησιμοποιούνται, καθώς και από το αν ελήφθη υπόψη ο αβέβαιος αντίκτυπος των έμμεσων αλλαγών στη χρήση της γης. Όταν λαμβάνονται υπόψη οι έμμεσες αλλαγές στη χρήση της γης, ορισμένα βιοκαύσιμα, όπως τα προερχόμενα από απόβλητα και κατάλοιπα ή από ζαχαροκάλαμο, μπορούν να επιφέρουν σημαντικές μειώσεις στις εκπομπές, ενώ άλλα βιοκαύσιμα από καλλιέργειες μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να οδηγήσουν ακόμη και σε καθαρή αύξηση των εκπομπών ΑΘ.

36

Εντούτοις, στο πλαίσιο της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας δεν απαιτείται από τους προμηθευτές βιομάζας και βιοκαυσίμων να περιλαμβάνουν τις εκπομπές ΑΘ που συνδέονται με έμμεση αλλαγή στη χρήση της γης στον υπολογισμό των μειώσεων των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου²⁶. Κατά συνέπεια, ο αντίκτυπος των έμμεσων αλλαγών στη χρήση της γης στη βιωσιμότητα των βιοκαυσίμων δεν καλύπτεται από τη διαδικασία αξιολόγησης και αναγνώρισης των εθελοντικών συστημάτων.

37

Αναγνωρίζουμε τις τεχνικές δυσκολίες που συνεπάγεται η αξιολόγηση του αντικτύπου των έμμεσων αλλαγών στη χρήση της γης στις εκπομπές ΑΘ (κυρίως την έλλειψη μεθοδολογίας για τον υπολογισμό των εκπομπών από τις έμμεσες αλλαγές στη χρήση της γης οι οποίες μπορούν να λάβουν χώρα σε οποιοδήποτε μέρος του πλανήτη και όχι αναγκαστικά στις περιοχές παραγωγής βιομάζας για βιοκαύσιμα). Η τροποποιημένη οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας²⁷ αντιμετωπίζει το πρόβλημα περιορίζοντας στο 7 % κατ' ανώτατο όριο το μερίδιο των βιοκαυσίμων από εδώδιμες καλλιέργειες που μπορεί να συνυπολογιστεί για την επίτευξη του στόχου του 2020, ενώ επιβάλλει πρόσθετες υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων στα κράτη μέλη και την Επιτροπή²⁸. Κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου, δεν υπήρχαν διαθέσιμες πληροφορίες σχετικά με τις πηγές που μπορεί να χρησιμοποιεί η Επιτροπή στις εκθέσεις της για τις έμμεσες αλλαγές στη χρήση της γης.

Ανεπαρκής επαλήθευση της προέλευσης των αποβλήτων ή των καταλοίπων που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή βιοκαυσίμων

38

Τα βιοκαύσιμα που παράγονται από απόβλητα και κατάλοιπα, όπως το βιοντίζελ που παράγεται από χρησιμοποιημένα μαγειρικά έλαια (ΧΜΕ), θεωρούνται περισσότερο φιλικά προς το περιβάλλον, δεδομένου ότι δεν ανταγωνίζονται με την παραγωγή τροφίμων για τη χρήση της γεωργικής γης.

25 CE Delft, «Ενδιάμεση αξιολόγηση της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Μελέτη στο πλαίσιο του προγράμματος REFIT» Delft, Απρίλιος 2015.

26 Εντούτοις, το άρθρο 3 της οδηγίας (ΕΕ) 2015/1513 για την τροποποίηση της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας προβλέπει ότι η Επιτροπή πρέπει να υποβάλει έως τις 31 Δεκεμβρίου 2016 στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έκθεση, η οποία μεταξύ άλλων να περιλαμβάνει αξιολόγηση των «βέλτιστων διαθέσιμων επιστημονικών στοιχείων σχετικά με τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου που οφείλονται στην έμμεση αλλαγή της χρήσης γης και συνδέονται με την παραγωγή βιοκαυσίμων».

27 Οδηγία (ΕΕ) 2015/1513.

28 Στο παράρτημα VIII της τροποποιημένης οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας ορίζονται οι προσωρινές εκτιμώμενες εκπομπές λόγω έμμεσης αλλαγής της χρήσης γης τις οποίες πρέπει να λάβουν υπόψη τα κράτη μέλη και η Επιτροπή για τους σκοπούς της υποβολής εκθέσεων.

39

Η δυνατότητα διπλής προσμέτρησης των βιοκαυσίμων που παράγονται από απόβλητα και κατάλοιπα έχει διαμορφώσει μια κατάσταση όπου το βιοντίζελ που παράγεται από ΧΜΕ (βλέπε σημείο 9) πωλείται συχνά σε υψηλότερη τιμή από το βιοντίζελ που παράγεται από φυτικά έλαια²⁹. Το γεγονός αυτό συνεπάγεται τον κίνδυνο νόθευσης παρθένων ελαίων προκειμένου να πωληθούν ως ΧΜΕ. Ο κίνδυνος αυτός επισημάνθηκε σε πρόσφατη μελέτη³⁰ στην οποία οικονομικοί φορείς και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη εκφράζουν ανησυχίες σχετικά με τον κίνδυνο απάτης, που συνίσταται στην πώληση παρθένων φυτικών ελαίων ως ΧΜΕ.

40

Επομένως, ήταν ουσιαστικής σημασίας η Επιτροπή να αξιολογεί, στο πλαίσιο της διαδικασίας αναγνώρισης, τις διαδικασίες των εθελοντικών συστημάτων προκειμένου να διασφαλίζει ότι τα βιοκαύσιμα από απόβλητα προέρχονται όντως από απόβλητα. Εντούτοις, διαπιστώσαμε ότι αυτό δεν συνέβαινε, επειδή η Επιτροπή δεν αξιολογούσε αν τα εθελοντικά συστήματα επαληθεύουν την προέλευση των αποβλήτων που χρησιμοποιούνται στην παραγωγή βιοκαυσίμων.

41

Τον Οκτώβριο του 2014, η Επιτροπή αναγνώρισε ότι τα εθελοντικά συστήματα δεν παρείχαν επαρκή αποδεικτικά στοιχεία για την προέλευση των αποβλήτων (π.χ. εστιατόρια στην περίπτωση ΧΜΕ) και απέστειλε καθοδηγητικό σημείωμα σε όλα τα αναγνωρισμένα εθελοντικά συστήματα. Στο σημείωμα προτεινόταν τα εθελοντικά συστήματα να αναπτύξουν ειδικές ελεγκτικές διαδικασίες οι οποίες να καλύπτουν την προέλευση των αποβλήτων και των καταλοίπων, ήτοι τον οικονομικό φορέα παραγωγής των εν λόγω αποβλήτων και καταλοίπων. Στο σημείωμα επισημεινόταν ότι όσον αφορά τα απόβλητα και τα κατάλοιπα, είναι υπαρκτός ο κίνδυνος απάτης λόγω οικονομικών κινήτρων (π.χ. στις περιπτώσεις στις οποίες η τιμή που μπορεί να επιτευχθεί για πρώτες ύλες που δηλώνονται ως απόβλητα ή κατάλοιπα είναι υψηλότερη από την τιμή του παρθένου προϊόντος³¹).

42

Αυτό σημαίνει ότι, από το 2011 που αναγνωρίστηκαν τα πρώτα εθελοντικά συστήματα έως τουλάχιστον το 2014, τα βιοκαύσιμα που πιστοποιήθηκαν ως παραχθέντα από απόβλητα και, επομένως, προσμετρήθηκαν διπλά όσον αφορά τους εθνικούς στόχους, πιστοποιήθηκαν χωρίς την κατάλληλη επαλήθευση της προέλευσης των χρησιμοποιηθέντων αποβλήτων. Δεδομένου ότι στο πλαίσιο του ελέγχου μας εντοπίστηκαν αδυναμίες στην εποπτεία των εθελοντικών συστημάτων (βλέπε σημεία 50 έως 56), καθώς και στην επιβολή των απαιτήσεων που καθορίζονται στα καθοδηγητικά σημειώματα (βλέπε σημεία 57 και 58) δεν μπορούμε να συμπεράνουμε ότι η επαλήθευση είχε βελτιωθεί αποτελεσματικά.

29 Σημείωμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την επαλήθευση της αλυσίδας επιτήρησης των βιοκαυσίμων που παράγονται από απόβλητα και κατάλοιπα μεταποίησης της 10.10.2014, σ. 2, σημείο 5.

30 Ecofys, «Τάσεις στην αγορά ΧΜΕ», 2013, σ. 2.

31 Καθοδηγητικό σημείωμα της 10.10.2014, σ. 2.

Οι λειμώνες υψηλής βιοποικιλότητας δεν τύγχαναν συνεπούς προστασίας μέχρι πρόσφατα

43

Ένα κριτήριο βιωσιμότητας που καθορίζεται στην οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας³² αφορά την προστασία των «λειμώνων υψηλής βιοποικιλότητας» (συμπεριλαμβανομένων απειλούμενων ή ευάλωτων ειδών σε αυτές τις εκτάσεις)³³. Για την εφαρμογή του κριτηρίου αυτού, η Επιτροπή χρειάστηκε να ορίσει³⁴ «τα κριτήρια και τις γεωγραφικές ζώνες για τον προσδιορισμό των λειμώνων» που ορίζονται ως «λειμώνες υψηλής βιοποικιλότητας». Ο ορισμός αυτός εισήχθη από την Επιτροπή τον Δεκέμβριο του 2014³⁵ και εφαρμόζεται από την 1η Οκτωβρίου 2015, μολονότι η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας έπρεπε να είχε επιβληθεί από τα κράτη μέλη έως τις 5 Δεκεμβρίου 2010.

44

Παρά την καθυστέρηση στον ορισμό των λειμώνων υψηλής βιοποικιλότητας, ορισμένα εθελοντικά συστήματα μεριμνούσαν για τη σιωπηρή συμμόρφωση με το κριτήριο αυτό από την έναρξη των δραστηριοτήτων τους στον τομέα της πιστοποίησης, απαγορεύοντας κάθε μετατροπή λειμώνων. Παραδείγματος χάριν, τρία από τα τέσσερα εξετασθέντα εθελοντικά συστήματα όριζαν ότι μέχρις ότου η Επιτροπή να καθορίσει τους ορισμούς, τα κριτήρια και τις γεωγραφικές ζώνες με χαρακτηριστικά λειμώνων υψηλής βιοποικιλότητας, απαγορεύεται κάθε μετατροπή λειμώνων από τον Ιανουάριο του 2008. Άλλα συστήματα δεν λάμβαναν υπόψη την πτυχή των «λειμώνων υψηλής βιοποικιλότητας» στο πλαίσιο της διαδικασίας αναγνώρισης, με αποτέλεσμα τα πιστοποιητικά βιωσιμότητας που χορήγησαν τα συστήματα αυτά πριν από την 1η Οκτωβρίου 2015 να μην περιλαμβάνουν επαλήθευση του κατά πόσον οι πρώτες ύλες προήλθαν από τέτοιου είδους γη. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή χορήγησε «μερική αναγνώριση», εξαιρώντας ρητώς αυτό το κριτήριο βιωσιμότητας.

45

Μέχρι στιγμής, τρία από τα 19 αναγνωρισμένα εθελοντικά συστήματα έχουν λάβει μερική αναγνώριση για τους λόγους αυτούς. Επομένως, τα συστήματα αυτά πιστοποίησαν τη βιωσιμότητα των βιοκαυσίμων χωρίς να ελέγχουν αν οι πρώτες ύλες τους είχαν παραχθεί έπειτα από τη μετατροπή λειμώνων που ενδεχομένως να ήταν λειμώνες υψηλής βιοποικιλότητας. Παρά την ανεπαρκή διασφάλιση που παρείχαν τα εν λόγω συστήματα σχετικά με την πτυχή της βιωσιμότητας, διαπιστώσαμε ότι τα πιστοποιητικά τους θεωρείτο ότι κάλυπταν όλα τα κριτήρια βιωσιμότητας της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Αυτό σημαίνει ότι, παραδείγματος χάριν, τα βιοκαύσιμα που πιστοποίησαν τα συστήματα αυτά συνυπολογίστηκαν για τη μέτρηση της προόδου προς τον στόχο του 10 % στις μεταφορές, ο οποίος πρέπει να επιτευχθεί έως το 2020.

32 Άρθρο 17, παράγραφος 3, στοιχείο γ).

33 Οι λειμώνες υψηλής βιοποικιλότητας διαφέρουν ανάλογα με την κλιματική ζώνη στην οποία βρίσκονται και ενδέχεται να περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων ερεικώνες, βοσκότοπους, λειμώνες, σαβάνες, στέπες, θαμνώδεις εκτάσεις, τούνδρες και χορτολιβαδικές εκτάσεις. (Αιτιολογική σκέψη αριθ. 3 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1307/2014 της Επιτροπής περί καθορισμού των κριτηρίων και των γεωγραφικών ζωνών λειμώνων υψηλής βιοποικιλότητας για τους σκοπούς του άρθρου 7β, παράγραφος 3, στοιχείο γ), της οδηγίας 98/70/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την ποιότητα των καυσίμων βενζίνης και ντίζελ και του άρθρου 17, παράγραφος 3, στοιχείο γ), της οδηγίας 2009/28/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρόωθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (ΕΕ L 351 της 9.12.2014, σ. 3)).

34 Άρθρο 17, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της εκδοχής της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας που ίσχυε έως τον Σεπτέμβριο του 2015.

35 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1307/2014.

Η διαφάνεια και η χρηστή διακυβέρνηση δεν ελήφθησαν επαρκώς υπόψη

46

Πέραν των ζητημάτων βιωσιμότητας που αναπτύχθηκαν ανωτέρω, η αξιολόγηση και η αναγνώριση από την Επιτροπή δεν κάλυπταν τη διακυβέρνηση των εθελοντικών συστημάτων (διαχείριση και προσόντα των υπαλλήλων). Η διακυβέρνηση ενός εθελοντικού συστήματος και η τεχνική ικανότητα των υπαλλήλων του επηρεάζουν σημαντικά την αρτιότητα των προτύπων του και την υλοποίησή τους. Η διαφανής διακυβέρνηση, με την επαρκή εκπροσώπηση των ενδιαφερομένων και την άρτια τεχνογνωσία των στελεχών και των υπαλλήλων, αυξάνει την πιθανότητα ορθής επιτόπιας εφαρμογής των προτύπων και μειώνει τον κίνδυνο ευνοϊκής αντιμετώπισης των συμφερόντων συγκεκριμένων φορέων του τομέα των βιοκαυσίμων. Εάν η διακυβέρνηση ενός εθελοντικού συστήματος βρίσκεται στα χέρια εκπροσώπων ελάχιστων οικονομικών φορέων, αυξάνεται ο κίνδυνος σύγκρουσης συμφερόντων και, κατά συνέπεια, της μη αποτελεσματικής επαλήθευσης της συμμόρφωσης με τα πρότυπα του συστήματος. Ομοίως, εάν οι τεχνικές ικανότητες των στελεχών και των υπαλλήλων των εθελοντικών συστημάτων δεν είναι επαρκείς, αυξάνεται ο κίνδυνος ο έλεγχος ποιότητας των φορέων πιστοποίησης να μην διασφαλίζει την αποτελεσματική συμμόρφωση των οικονομικών φορέων με τα πρότυπα του συστήματος.

47

Βάσει των ευρέως διαθέσιμων πληροφοριών, εξετάσαμε τη διαφάνεια και τη διακυβέρνηση των 19 αναγνωρισμένων εθελοντικών συστημάτων (βλέπε **παραρτήματα II και III**). Διαπιστώσαμε την ύπαρξη πέντε ειδών συστημάτων: εθελοντικά συστήματα που συστάθηκαν ως ένωση μεμονωμένων ενδιαφερόμενων προσώπων ή οντοτήτων, εθελοντικά συστήματα που συγκροτήθηκαν ως κοινοπραξίες οργανισμών ή ενώσεων, εθελοντικά συστήματα τα οποία ίδρυσε δημόσιος φορέας, εθελοντικά συστήματα που ίδρυσαν ιδιωτικές εταιρείες, καθώς και ένα εργαλείο υπολογισμού των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου που διαχειρίζεται ερευνητικό ίδρυμα και το οποίο αναγνωρίζεται μόνο ως σύστημα μέτρησης των μειώσεων των εκπομπών ΑΘ.

48

Στο πλαίσιο της ανάλυσής μας που παρουσιάζεται στο **παράρτημα II** επιβεβαιώνεται ότι, συνολικά, η διαφάνεια της διακυβέρνησης είναι μεγαλύτερη για τα εθελοντικά συστήματα «ανοικτής συμμετοχής», καθώς και για τα συστήματα που ιδρύουν δημόσιοι οργανισμοί, σε σύγκριση με τα συστήματα που ιδρύουν εταιρείες ή κοινοπραξίες, τα οποία, κατά γενικό κανόνα, δημοσιεύουν λιγότερες πληροφορίες. Στην περίπτωση ενός εθελοντικού συστήματος δεν εντοπίστηκε ούτε ιστοσελίδα. Οι πληροφορίες που είναι δημοσίως διαθέσιμες υποδηλώνουν ότι όσον αφορά τα εθελοντικά συστήματα που ιδρύουν εταιρείες, δεν δημιουργούνται για τη διακυβέρνησή τους ειδικά όργανα ή διαδικασίες, αλλά η διαχείρισή τους ασκείται από τα στελέχη και το προσωπικό των ιδρυτριών εταιρειών. Κατά την άποψή μας, αυτές οι ρυθμίσεις διακυβέρνησης ενέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο σύγκρουσης συμφερόντων.

49

Ορισμένα εθελοντικά συστήματα περιλαμβάνουν διαφορετικές ομάδες ενδιαφερομένων στα όργανα διαχείρισής τους, όπως παραγωγούς, εμπόρους, περιβαλλοντικές οργανώσεις, ερευνητές κ.λπ. Πρόκειται για ορθή πρακτική, δεδομένου ότι η εκπροσώπηση διαφορετικών ομάδων συμφερόντων διασφαλίζει την περισσότερο ισορροπημένη διαδικασία λήψης αποφάσεων, καθώς και την πληρέστερη ανάπτυξη των προτύπων του συστήματος και την ευρύτερη εποπτεία της εφαρμογής τους.

Η εποπτεία των εθελοντικών συστημάτων ήταν ελλιπής

Η λειτουργία των συστημάτων δεν τύγχανε επαρκούς εποπτείας...

50

Τα εθελοντικά συστήματα αναγνωρίζονται έπειτα από εξέταση των εγγράφων των προτύπων και διαδικασιών πιστοποίησης που θα εφαρμόζουν μετά την αναγνώρισή τους. Επομένως, θεωρούμε ότι η εποπτεία της λειτουργίας των εθελοντικών συστημάτων είναι ουσιαστική προκειμένου να διασφαλίζεται ότι τα πιστοποιητικά βιωσιμότητας εκδίδονται σύμφωνα με τα πρότυπα που παρουσιάστηκαν στο πλαίσιο της διαδικασίας αναγνώρισης.

51

Η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας δεν απαιτεί από την Επιτροπή να ασκεί εποπτεία επί των εθελοντικών συστημάτων. Διαπιστώσαμε ότι η Επιτροπή, μετά την αναγνώριση των εθελοντικών συστημάτων, δεν τα εποπτεύει πλέον (βλέπε σημείο 57). Η Επιτροπή θεωρεί ότι το μόνο μέσο ελέγχου που έχει στη διάθεσή της είναι η άρση της αναγνώρισης του συστήματος, εφόσον υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία για σοβαρή παραβίαση των κανόνων και απαιτήσεων πιστοποίησης από το εθελοντικό σύστημα. Ωστόσο, επειδή η Επιτροπή δεν εποπτεύει τον τρόπο λειτουργίας των εθελοντικών συστημάτων, είναι σχεδόν απίθανο να μπορέσει να αποκτήσει επαρκή σχετικά αποδεικτικά στοιχεία.

52

Από την εξέταση που διενεργήσαμε σχετικά με τις εργασίες των φορέων πιστοποίησης, διαπιστώσαμε μάλιστα ότι τα πρότυπα που παρουσιάζουν τα εθελοντικά συστήματα ως βάση για την αναγνώρισή τους δεν εφαρμόζονται πάντοτε στην πράξη, γεγονός που καθιστά επιτακτικότερη την ενεργό εποπτεία του τρόπου λειτουργίας των εθελοντικών συστημάτων από την Επιτροπή.

53

Παραδείγματος χάριν, στο πλαίσιο των προτύπων ενός εθελοντικού συστήματος στο οποίο πραγματοποιήθηκε επίσκεψη, ο φορέας πιστοποίησης υποχρεούται να ελέγχει ορισμένους παραγωγούς βιομάζας και να επιβεβαιώνει ότι η βιομάζα που δηλώθηκε ως βιώσιμη είναι γνωστή και βιώσιμης προέλευσης, καθώς και ότι μπορεί να αποδειχθεί η συμμόρφωση με τα κριτήρια βιωσιμότητας της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Σύμφωνα με τις οδηγίες του εθελοντικού συστήματος, οι έλεγχοι μπορεί να είναι έλεγχοι επαλήθευσης της τεκμηρίωσης ή/και έλεγχοι επιτόπιας επαλήθευσης, ανάλογα με το πλαίσιο, την κατάσταση και το επίπεδο κινδύνου. Εντούτοις, διαπιστώσαμε ότι στην πράξη οι ελεγκτές του φορέα πιστοποίησης δεν διενεργούσαν επιτόπια επαλήθευση στις γεωργικές εκμεταλλεύσεις, μολονότι το πρότυπο του συστήματος ορίζει επιτόπιες επαληθεύσεις σε ορισμένες περιπτώσεις.

54

Ένα άλλο παράδειγμα αφορά την απαίτηση προστασίας των υδροβιοτόπων ή των τυρφώνων. Σύμφωνα με την οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας³⁶, τα βιώσιμα βιοκαύσιμα δεν πρέπει να έχουν παραχθεί από πρώτες ύλες προερχόμενες από εκτάσεις υψηλών αποθεμάτων άνθρακα, οι οποίες υπέστησαν μετατροπή χρήσης. Τα εθελοντικά συστήματα πρέπει να καθορίσουν συγκεκριμένες κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με το εν λόγω ζήτημα και να καθιερώσουν ένα ολοκληρωμένο σύστημα ελέγχου της συμμόρφωσης, το οποίο να χρησιμοποιούν ανεξάρτητοι ελεγκτές. Στη Γαλλία, στο πλαίσιο του ελέγχου αποκαλύφθηκε ότι, παρά το γεγονός ότι το εθελοντικό σύστημα στο οποίο πραγματοποιήθηκε επίσκεψη είχε αναπτύξει εκτεταμένα πρότυπα σχετικά με τη μετατροπή τέτοιων προστατευόμενων εκτάσεων, δεν ήταν εύκολο για τους φορείς πιστοποίησης να επαληθεύσουν τη συμμόρφωση με τα πρότυπα αυτά. Όπως επιβεβαίωσαν οι γαλλικές εθνικές αρχές, αυτό οφειλόταν στο γεγονός ότι στη Γαλλία δεν υπήρχε ακριβές σύστημα χαρτογράφησης για τον εντοπισμό των υδροβιοτόπων και των τυρφώνων. Η εθνική βάση δεδομένων χαρτογράφησης είναι υπό κατασκευή και δεν μπορεί να διασφαλίσει την ακρίβεια, την επικαιροποίηση, την ακεραιότητα και την πληρότητα των στοιχείων σχετικά με τις εκτάσεις υδροβιοτόπων και τυρφώνων. Κατά συνέπεια, το σύστημα ελέγχου που είχε καθιερώσει το εθελοντικό σύστημα για τις εκτάσεις υδροβιοτόπων και τυρφώνων δεν μπορούσε να εφαρμοστεί στην πράξη. Το πρόβλημα αυτό δεν εντοπίστηκε κατά την αξιολόγηση της τεκμηρίωσης που διενήργησε στο πλαίσιο της διαδικασίας αναγνώρισης ο ανάδοχος της Επιτροπής.

55

Επιπλέον, δεν έχει θεσπιστεί ειδικό σύστημα καταγγελιών, ώστε να ενημερώνεται η Επιτροπή για πιθανές παραβιάσεις των κανόνων των εθελοντικών συστημάτων, και η Επιτροπή δεν επαληθεύει αν οι καταγγελίες που υποβάλλονται απευθείας στα εθελοντικά συστήματα ή που δημοσιοποιούνται με άλλο τρόπο τυχάνουν της δέουσας αντιμετώπισης από αυτά. Η Επιτροπή βασίζεται στην ενημέρωση των ενδιαφερόμενων μερών σχετικά με την ύπαρξη γενικού ηλεκτρονικού συστήματος καταγγελιών για παραβιάσεις του δικαίου της ΕΕ. Εντούτοις, στην ιστοσελίδα του συστήματος αυτού διευκρινίζεται ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να δεχθεί την καταγγελία σας μόνο εφόσον αφορά παραβίαση της νομοθεσίας της Ένωσης από τις αρχές κράτους μέλους της ΕΕ, αποκλείοντας επομένως τα εθελοντικά συστήματα.

56

Διαπιστώσαμε ότι ορισμένα κράτη μέλη έχουν επιβάλει ειδικές απαιτήσεις σε εθελοντικά συστήματα και φορείς πιστοποίησης (βλέπε **πλαίσιο 5**). Μολονότι αυτό μπορεί να θεωρηθεί ως προσπάθεια αντιστάθμισης σε εθνικό επίπεδο της μη εποπτείας σε επίπεδο ΕΕ, θεωρούμε ότι υπονομεύει την εναρμόνιση της πιστοποίησης των βιώσιμων βιοκαυσίμων σε επίπεδο ΕΕ. Και αυτό επειδή σε ορισμένα κράτη μέλη η αναγνώριση από την Επιτροπή είναι στην πράξη άνευ ουσίας εάν το εθελοντικό σύστημα δεν πληροί ορισμένους ειδικούς όρους που επιβάλλει το κράτος μέλος. Η έλλειψη εναρμονισμένης εποπτείας των εθελοντικών συστημάτων σε επίπεδο ΕΕ αυξάνει τον κίνδυνο εφαρμογής πρακτικών ελέγχου στα κράτη μέλη οι οποίες δημιουργούν διακρίσεις.

Πλαίσιο 5

Παραδείγματα εθνικών απαιτήσεων οι οποίες περιορίζουν την επίδραση της αναγνώρισης της Επιτροπής

Προκειμένου να είναι σε θέση να ασκούν τις δραστηριότητες πιστοποίησης που προβλέπονται στη σύμβαση με εθελοντικό σύστημα, οι φορείς πιστοποίησης με έδρα στη Γερμανία πρέπει να λάβουν αναγνώριση από τις γερμανικές διοικητικές αρχές και να υποβληθούν σε πρόσθετους ελέγχους, πλέον των ήδη διενεργηθέντων από το εθελοντικό σύστημα. Συγκεκριμένα, η διοίκηση έχει δικαίωμα να παρευρίσκεται σε κάθε έλεγχο που διενεργεί ο φορέας πιστοποίησης (αυτοψία) και, εάν ο έλεγχος διενεργείται εκτός της Γερμανίας, ο φορέας πιστοποίησης πρέπει να καλύψει τα έξοδα ταξιδιού στους υπαλλήλους που έχουν επιφορτιστεί με τη διενέργεια της αυτοψίας. Στην Πολωνία, προκειμένου να είναι σε θέση να διενεργούν δραστηριότητες πιστοποίησης, τόσο τα εθελοντικά συστήματα όσο και οι φορείς πιστοποίησης που ενεργούν εκ μέρους τους πρέπει να ιδρύσουν γραφείο στη συγκεκριμένη χώρα.

... και οι απαιτούμενες βελτιώσεις στις διαδικασίες των συστημάτων δεν επιβλήθηκαν με τον κατάλληλο τρόπο

57

Μολονότι η άμεση εποπτεία των εθελοντικών συστημάτων είναι ο αποτελεσματικότερος τρόπος εντοπισμού και διόρθωσης των επιχειρησιακών ανεπαρκειών τους, η πρόωθηση των βέλτιστων πρακτικών μέσω καθοδηγητικών σημειωμάτων μπορεί να συμβάλει επίσης στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των συστημάτων. Έως τώρα, η Επιτροπή έχει εκδώσει τρία καθοδηγητικά σημειώματα (τα οποία δεν είναι νομικώς δεσμευτικά) προς τα αναγνωρισμένα εθελοντικά συστήματα, με σκοπό τη βελτίωση της επαλήθευσης της προέλευσης των αποβλήτων ή των καταλοίπων που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή βιοκαυσίμων, καθιστώντας εφικτό τον εντοπισμό λειμώνων υψηλής βιοποικιλότητας και αυξάνοντας τη διαφάνεια των συστημάτων³⁷.

37 Σημειώματα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την «Επαλήθευση της αλυσίδας επιτήρησης των βιοκαυσίμων που παράγονται από απόβλητα και κατάλοιπα μεταποίησης» (Verification of the chain of custody of biofuels made from waste and processing residues) (10.10.2014), την «Υλοποίηση των προσφάτως εγκριθέντων κριτηρίων και των γεωγραφικών ζωνών λειμώνων υψηλής βιοποικιλότητας (Implementation of the recently adopted criteria and geographic ranges of highly biodiverse grassland) (29.1.2015) και σχετικά με την «Ενημέρωση του ιστοτόπου της Επιτροπής, κοινοποιήσεις και μέτρα διαφάνειας» (Update of Commission web site, notifications and transparency measures) (12.3.2015).

58

Διαπιστώσαμε ότι, παρά τη σπουδαιότητα των ζητημάτων που κάλυπταν τα καθοδηγητικά σημειώματα, η Επιτροπή δεν άσκησε πίεση για τη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις που περιγράφονται στα σημειώματα, φερ' ειπείν θέτοντας προθεσμίες στα εθελοντικά συστήματα για την υλοποίηση των απαιτούμενων βελτιώσεων. Παραδείγματος χάριν, στο σημείωμα της 12ης Μαρτίου 2015 σχετικά με μέτρα για τη διαφάνεια, ζητείτο από τα αναγνωρισμένα εθελοντικά συστήματα να παράσχουν τον σύνδεσμο για τους ιστοτόπους τους και να κοινοποιήσουν άλλες σχετικές πληροφορίες, οι οποίες περιγράφονται αναλυτικά στο **παράρτημα III** της παρούσας έκθεσης. Εξετάσαμε τους ιστοτόπους των εθελοντικών συστημάτων και διαπιστώσαμε ότι, σχεδόν ένα έτος μετά την έκδοση του καθοδηγητικού σημειώματος, οι απαιτήσεις κάθε άλλο παρά είχαν πληρωθεί: εξακολουθούσαν να υπάρχουν πολλά κενά, με τις πληροφορίες είτε να μην έχουν δημοσιοποιηθεί είτε να είναι ασαφείς ή ατελείς.

59

Για τον νομοθέτη, η διαφάνεια αποτελεί ύψιστο μέλημα, δεδομένου ότι το άρθρο 24 της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας ορίζει ότι η Επιτροπή πρέπει να δημιουργήσει τηλεματική δημόσια πλατφόρμα διαφάνειας «για την αύξηση της διαφάνειας και για τη διευκόλυνση και την προαγωγή της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών». Σύμφωνα με την ίδια διάταξη «[...] η πλατφόρμα μπορεί να χρησιμοποιείται για τη δημοσιοποίηση σχετικών πληροφοριών οι οποίες θεωρούνται ιδιαίτερα σημαντικές από την Επιτροπή ή ένα κράτος μέλος σε σχέση με την παρούσα οδηγία και την επίτευξη των στόχων της».

60

Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο ειδικός ιστότοπος της Γενικής Διεύθυνσης Ενέργειας της Επιτροπής³⁸, ο οποίος περιλαμβάνει όλες τις απαιτούμενες από τη νομοθεσία πληροφορίες που λαμβάνονται από τα κράτη μέλη και άλλες χρήσιμες πληροφορίες, συνιστά την πλατφόρμα διαφάνειας. Στην τρέχουσα μορφή της, η πλατφόρμα διαφάνειας, την οποία διαχειρίζεται αποκλειστικά η Επιτροπή, δεν ανταποκρίνεται αποτελεσματικά στην απαίτηση της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας «για τη διευκόλυνση και την προαγωγή της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών». Αυτό επιβεβαιώθηκε κατά τη συνάντηση των ενδιαφερόμενων μερών (εθνικές αρχές, εθελοντικά συστήματα) τα οποία τάχθηκαν υπέρ της ενίσχυσης της διαφάνειας και ανταλλαγής πληροφοριών.

61

Στο **πλαίσιο 6** καταδεικνύεται ότι η ανάγκη ενίσχυσης της ανταλλαγής πληροφοριών δεν περιορίζεται στην Επιτροπή και τα κράτη μέλη, αλλά ισχύει και για τα εθελοντικά συστήματα.

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

Παράδειγμα πιθανής παραβίασης λόγω ανεπαρκούς ανταλλαγής πληροφοριών

Επί του παρόντος, ένας οικονομικός φορέας ο οποίος δεν έλαβε πιστοποίηση από συγκεκριμένο φορέα πιστοποίησης έχει τη δυνατότητα να απευθυνθεί σε άλλον φορέα πιστοποίησης προκειμένου να λάβει το πιστοποιητικό, χωρίς να υλοποιήσει τις βελτιώσεις που ζήτησε ο πρώτος φορέας πιστοποίησης.

Μολονότι ο νέος φορέας πιστοποίησης υποχρεούται να ζητήσει την τελευταία έκθεση πιστοποίησης και ο οικονομικός φορέας υποχρεούται να την υποβάλει, δεν υπάρχει τρόπος να διασφαλιστεί ότι αυτό εφαρμόζεται στην πράξη.

Σε ορισμένα εθελοντικά συστήματα οι πληροφορίες είναι διαφανείς και οι φορείς πιστοποίησης έχουν πρόσβαση στις εκθέσεις ελέγχου που εκδίδει άλλος φορέας πιστοποίησης στο πλαίσιο του ίδιου συστήματος. Ωστόσο, εάν οι δύο φορείς πιστοποίησης λειτουργούν στο πλαίσιο διαφορετικών εθελοντικών συστημάτων, ο δεύτερος φορέας πιστοποίησης δεν έχει πρόσβαση στην έκθεση που οδήγησε στην άρνηση παροχής πιστοποίησης εάν ο οικονομικός φορέας αρνηθεί να την παράσχει.

Τα στατιστικά στοιχεία που αφορούν βιοκαύσιμα τα οποία έχουν πιστοποιηθεί ως βιώσιμα ενδεχομένως να είναι υπερεκτιμημένα...

62

Το μεγαλύτερο τμήμα της ενέργειας που χρησιμοποιείται στις μεταφορές προέρχεται από καύσιμα. Χωρίς τη σημαντική συμβολή των βιοκαυσίμων, δεν μπορεί να επιτευχθεί ο στόχος για ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές σε ποσοστό 10 % στις μεταφορές έως το 2020. Δεδομένου ότι μόνο τα βιοκαύσιμα που πληρούν τα κριτήρια βιωσιμότητας μπορούν να λαμβάνονται υπόψη στον υπολογισμό του μεριδίου της ανανεώσιμης ενέργειας στις μεταφορές, είναι ουσιαστικής σημασίας να είναι αξιόπιστα τα στοιχεία που αφορούν τη χρήση βιώσιμων βιοκαυσίμων. Η Eurostat δημοσιεύει τέτοιου είδους στοιχεία σε ειδικούς πίνακες (πίνακες «SHARES») που αφορούν το μερίδιο της ανανεώσιμης ενέργειας στην κατανάλωση ενέργειας στις μεταφορές και σε άλλους οικονομικούς τομείς που καλύπτει η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

63

Τα κράτη μέλη έχουν την ευθύνη να διασφαλίζουν ότι οι ποσότητες που δηλώθηκαν τεκμηριώνονται με έγκυρα πιστοποιητικά και, επομένως, μπορούν να θεωρούνται συμμορφούμενες με τα κριτήρια βιωσιμότητας για τα βιοκαύσιμα.

64

Όταν η Eurostat λαμβάνει τα στοιχεία που υποβάλλουν τα κράτη μέλη, διενεργεί συνολικό έλεγχο συνέπειας των στοιχείων³⁹ και επαληθεύει στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό ότι τα υποβληθέντα στοιχεία συνάδουν με την εναρμονισμένη μεθοδολογία. Τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η Eurostat αφορούν συνήθως σφάλματα στην εισαγωγή των στοιχείων (τυπογραφικά σφάλματα) και ελλείψεις στα στοιχεία. Εάν, μετά την επικοινωνία με τις εθνικές αρχές, η Eurostat εξακολουθεί να διαπιστώνει προβλήματα στα υποβληθέντα στοιχεία, ενημερώνει την Γενική Διεύθυνση Ενέργειας της Επιτροπής, η οποία είναι αρμόδια για την εποπτεία της υλοποίησης της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας από τα κράτη μέλη και εξουσιοδοτείται να αναλάβει περαιτέρω δράση.

... επειδή περιλάμβαναν βιοκαύσιμα των οποίων η βιωσιμότητα δεν είχε επαληθευθεί

65

Στην Πολωνία η συμμόρφωση των βιοκαυσίμων με τα κριτήρια βιωσιμότητας της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και η επαλήθευση της συμμόρφωσης είναι υποχρεωτικά βάσει της νομοθεσίας από την 1η Ιανουαρίου 2015. Αυτό σημαίνει ότι κατά την περίοδο 2011-2014 οι οικονομικοί φορείς δεν υποχρεούνταν να αποδείξουν τη βιωσιμότητα των ποσοτήτων βιοκαυσίμων που αναμιγνύονταν με ορυκτά καύσιμα. Εντούτοις, η Πολωνία ανέφερε ότι τα βιοκαύσιμα που χρησιμοποιήθηκαν «συμμορφώνονταν» στο σύνολό τους με τα κριτήρια βιωσιμότητας της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Η Eurostat αποδέχθηκε και δημοσίευσε αυτά τα στοιχεία παρά την απουσία διατάξεων που απαιτούν τη συμμόρφωση των βιοκαυσίμων με τα κριτήρια βιωσιμότητας της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και την επαλήθευση της συμμόρφωσης αυτής.

66

Η Γαλλία, της οποίας το εθνικό σύστημα για την πιστοποίηση βιώσιμων βιοκαυσίμων δεν ήταν πλήρως λειτουργικό το 2011, δήλωσε μηδέν συμμορφούμενα βιοκαύσιμα για το συγκεκριμένο έτος και αυτό το αριθμητικό στοιχείο δημοσιεύθηκε στις στατιστικές της Eurostat. Κατά την άποψή μας, το ίδιο θα έπρεπε να είχε συμβεί και με την Πολωνία.

... και επειδή η προέλευση της βιομάζας που είχε χρησιμοποιηθεί για τα διπλά προσμετρούμενα βιοκαύσιμα δεν επαληθευόταν επαρκώς

67

Οι εθνικές στατιστικές διαχωρίζουν σαφώς τις ποσότητες βιοκαυσίμων που διπλασιάζονται από εκείνες που προσμετρώνται άπαξ, ωστόσο μόνον οι εθνικές αρχές μπορούν να διασφαλίζουν την ιχνηλασιμότητα της προέλευσης κάθε είδους βιοκαυσίμου (βλέπε σημείο 63). Λαμβανομένης υπόψη της ανεπάρκειας των ελέγχων για την επαλήθευση της προέλευσης της βιομάζας από απόβλητα ή κατάλοιπα, η οποία αναφέρεται στα σημεία 38-42, δεν αποκλείεται τα στοιχεία για τα διπλά προσμετρούμενα βιοκαύσιμα να περιλαμβάνουν ποσότητες βιοντίζελ, το οποίο έχει πιστοποιηθεί ότι παράγεται από ΧΜΕ, μολονότι, στην πραγματικότητα, η πρώτη ύλη προέρχεται από παρθένο ελαιόλαδο ή δολίως μετουσιωμένο παρθένο ελαιόλαδο.

39 Παραδείγματος χάριν, συγκρίνοντας τα στοιχεία που έλαβαν με άλλες δημόσιες πηγές (π.χ. προηγούμενες δημοσιεύσεις άλλων φορέων κ.λπ.) ή επαληθεύοντας την πληρότητα των υποβληθέντων στοιχείων και τη μη ύπαρξη σφαλμάτων εισαγωγής.

68

Η διπλή προσμέτρηση αποτελεί αρμοδιότητα των κρατών μελών. Πριν από την τροποποίηση της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, η διπλή προσμέτρηση ήταν γενικώς δυνατή για βιοκαύσιμα παραγόμενα από απόβλητα, ενώ επαφίονταν στα κράτη μέλη να αποφασίσουν ποιες ουσίες θα κατατάσσονταν στα απόβλητα. Διαπιστώσαμε ότι δεν υπήρχε στην ΕΕ ενιαίος ορισμός των ουσιών που θεωρούνται απόβλητα⁴⁰. Κατά συνέπεια, τα διπλά προσμετρούμενα στοιχεία που ανέφεραν τα διάφορα κράτη μέλη δεν ήταν άμεσα συγκρίσιμα: η ίδια ουσία μπορούσε να θεωρείται σε κάποιο κράτος μέλος ότι έχει χρησιμότητα και άρα δεν συνιστά απόβλητο, ενώ σε άλλο να θεωρείται απόβλητο και να είναι επιλέξιμη για την παραγωγή διπλά προσμετρούμενων βιοκαυσίμων⁴¹.

69

Από την τροποποίησή της τον Σεπτέμβριο του 2015⁴² η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας περιλαμβάνει κατάλογο των πρώτων υλών οι οποίες μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την παραγωγή διπλά προσμετρούμενων βιοκαυσίμων⁴³. Εντούτοις, η εν λόγω οδηγία επιτρέπει ακόμη, για την παραγωγή προηγμένων βιοκαυσίμων στις εγκαταστάσεις που προϋπήρχαν της έγκρισης της τροποποίησης της οδηγίας, τη χρήση πρώτων υλών που δεν περιλαμβάνονται στον κατάλογο, αλλά τις οποίες έχουν ορίσει ως απόβλητα οι αρμόδιες εθνικές αρχές⁴⁴.

70

Τα κράτη μέλη επεσήμαναν ότι η επαλήθευση της αλυσίδας επιτήρησης των βιοκαυσίμων που παράγονται από απόβλητα και κατάλοιπα είναι τομέας που χρήζει στενής παρακολούθησης, δεδομένου ότι έχει εντοπιστεί κίνδυνος διάπραξης απάτης. Στα παραδείγματα κινδύνων απάτης που εντοπίστηκαν σε σχέση με τα απόβλητα και τα κατάλοιπα συγκαταλέγονται τα εξής:

- ο οικονομικός φορέας θα μπορούσε να κατατάξει στα απόβλητα ή τα κατάλοιπα κάτι που δεν ανήκει σε αυτά (ή που νοθεύτηκε) ή
- ο οικονομικός φορέας μπορεί να επιδιώξει να πιστοποιήσει δύο φορές, από διαφορετικά εθελοντικά συστήματα, το ίδιο, διπλά προσμετρούμενο προϊόν.

71

Η παρακολούθηση, καθώς και πιθανά μέτρα για την πρόληψη της απάτης, έχουν αποτελέσει αντικείμενο συζητήσεων μεταξύ των κρατών μελών, κυρίως με πρωτοβουλία της Γερμανίας και της Γαλλίας, ωστόσο οι συζητήσεις αυτές δεν κατέληξαν σε αποτέλεσμα, επειδή άλλα κράτη μέλη θεωρούν ότι μόνον η Επιτροπή δύναται να καθοδηγεί τέτοιες συζητήσεις.

40 Βλέπε τμήμα 2 της μελέτης «Η βιωσιμότητα των προηγμένων βιοκαυσίμων στην ΕΕ», IEEP, Λονδίνο, 2013.

41 Παραδείγματος χάριν το ταλλέλιο (το οποίο είναι προϊόν των βιομηχανιών επεξεργασίας ξύλου) θεωρείται απόβλητο και, συνεπώς, προσμετράται διπλά στη Σουηδία, ενώ στο Ηνωμένο Βασίλειο δεν προσμετράται διπλά, επειδή χρησιμοποιείται ως πρόδρομη χημική ουσία.

42 Οδηγία (ΕΕ) 2015/1513.

43 Άρθρο 3, στοιχείο στ), και παράρτημα ΙΧ, με τα οποία πρέπει να συμμορφωθούν τα κράτη μέλη έως τις 10 Σεπτεμβρίου 2017.

44 Άρθρο 3, παράγραφος 4, στοιχείο ε), της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας όπως έχει τροποποιηθεί.

72

Στο πλαίσιο της δέσμης μέτρων της ΕΕ για την ενέργεια και την κλιματική αλλαγή που ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 2009, κάθε κράτος μέλος εξασφαλίζει ότι το μερίδιο της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές σε όλες τις μορφές μεταφορών θα αντιπροσωπεύει, το 2020, ποσοστό τουλάχιστον 10 % της τελικής κατανάλωσης ενέργειας στις μεταφορές στο εν λόγω κράτος μέλος. Η πηγή ανανεώσιμης ενέργειας που, ως επί το πλείστον, χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη στον τομέα των μεταφορών είναι τα βιοκαύσιμα. Ωστόσο, τα κράτη μέλη μπορούν να προσμετρούν στο πλαίσιο αυτού του στόχου του 10 % στις μεταφορές μόνο βιοκαύσιμα που έχουν πιστοποιηθεί ως βιώσιμα από εθελοντικά συστήματα αναγνωρισμένα από την Επιτροπή⁴⁵.

73

Στο πλαίσιο του ελέγχου επιχειρήθηκε να απαντηθεί το εξής ερώτημα: «Έχουν θεσπίσει η Επιτροπή και τα κράτη μέλη αξιόπιστο σύστημα πιστοποίησης για τα βιώσιμα βιοκαύσιμα;». Καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι, εξαιτίας αδυναμιών στη διαδικασία αναγνώρισης και στην επακόλουθη εποπτεία των εθελοντικών συστημάτων από την Επιτροπή, το σύστημα πιστοποίησης της ΕΕ για τη βιωσιμότητα των βιοκαυσίμων δεν είναι απολύτως αξιόπιστο.

74

Η αναγνώριση των εθελοντικών συστημάτων από την Επιτροπή, η οποία περιορίζεται στις υποχρεωτικές απαιτήσεις επαλήθευσης που ορίζει η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας δεν διασφαλίζει τη βιωσιμότητα των πιστοποιημένων βιοκαυσίμων. Διαπιστώσαμε ότι οι αξιολογήσεις που διενήργησε η Επιτροπή, και οι οποίες αποτέλεσαν τη βάση της αναγνώρισης των εθελοντικών συστημάτων, δεν κάλυψαν επαρκώς ορισμένες σημαντικές πτυχές, αναγκαίες για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας των πιστοποιημένων βιοκαυσίμων. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή δεν απαιτούσε από τα εθελοντικά συστήματα να επαληθεύουν ότι η παραγωγή βιοκαυσίμων που πιστοποιούν δεν ενέχει σημαντικούς κινδύνους αρνητικών κοινωνικο-οικονομικών επιπτώσεων, όπως κτηματικές διαφορές, καταναγκαστική/παιδική εργασία, άσχημες συνθήκες εργασίας για τους γεωργούς και κινδύνους για την υγεία και την ασφάλεια. Ομοίως, ούτε ο αντίκτυπος στη βιωσιμότητα των βιοκαυσίμων από τις έμμεσες αλλαγές στη χρήση της γης καλύπτεται από την ανωτέρω αξιολόγηση. Μολονότι αναγνωρίζουμε τις τεχνικές δυσκολίες που ενέχει η αξιολόγηση του αντικτύπου των έμμεσων αλλαγών στη χρήση της γης, η επάρκεια του συστήματος της ΕΕ για την πιστοποίηση της βιωσιμότητας υπονομεύεται χωρίς τις πληροφορίες αυτές (βλέπε σημεία 30 έως 37).

75

Επιπλέον, η Επιτροπή έλαβε αποφάσεις αναγνώρισης εθελοντικών συστημάτων που δεν διέθεταν κατάλληλες διαδικασίες επαλήθευσης ώστε να εξασφαλίζεται ότι η πηγή των βιοκαυσίμων που παράγονται από απόβλητα ήταν όντως απόβλητα (ήτοι δεν έλεγξαν τον παραγωγό των αποβλήτων οικονομικό φορέα). Η Επιτροπή συνειδητοποίησε το πρόβλημα μόλις τον Οκτώβριο του 2014 και στη συνέχεια εξέδωσε καθοδηγητικό σημείωμα με το οποίο πρότεινε στα εθελοντικά συστήματα να αναπτύξουν ειδικές διαδικασίες ελέγχου που να καλύπτουν την προέλευση των αποβλήτων (σημεία 38 έως 42).

45 Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να θεσπίζουν εθνικά συστήματα πιστοποίησης, ωστόσο το μεγαλύτερο τμήμα των βιοκαυσίμων που χρησιμοποιούνται στην ΕΕ πιστοποιείται από εθελοντικά συστήματα.

76

Η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας απαιτεί την εκπλήρωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων της ΕΕ για τη γεωργία ως κριτήριο βιωσιμότητας για τις πρώτες ύλες βιοκαυσίμων που καλλιεργούνται στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Διαπιστώσαμε ότι εθελοντικά συστήματα που δεν διέθεταν ειδικές διαδικασίες επαλήθευσης για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με αυτή την απαίτηση βιωσιμότητας, αναγνωρίστηκαν, παρόλα αυτά, από την Επιτροπή (σημεία 28 και 29).

Σύσταση 1 – Ολοκληρωμένη αξιολόγηση των εθελοντικών συστημάτων που υποβάλλουν αίτημα αναγνώρισης

Όσον αφορά τις μελλοντικές αναγνωρίσεις, η Επιτροπή πρέπει να διενεργεί πληρέστερη αξιολόγηση των εθελοντικών συστημάτων. Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο της αξιολόγησης με σκοπό την αναγνώριση πρέπει επίσης να επαληθεύεται ότι τα συστήματα:

- α) Αξιολογούν σε ποιον βαθμό η παραγωγή πιστοποιημένων βιοκαυσίμων ενέχει σημαντικό κίνδυνο αρνητικών κοινωνικο-οικονομικών επιπτώσεων, όπως κτηματικές διαφορές, καταναγκαστική/παιδική εργασία, άσχημες συνθήκες εργασίας για τους γεωργούς, κινδύνους για την υγεία και την ασφάλεια και και εκπομπών λόγω έμμεσων αλλαγών στη χρήση γης. Για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή πρέπει να απαιτεί από τα εθελοντικά συστήματα να υποβάλλουν ετησίως, βάσει των δραστηριοτήτων τους πιστοποίησης, κάθε πληροφορία σχετικά με τους προαναφερθέντες κινδύνους. Η Επιτροπή πρέπει να λαμβάνει υπόψη της αυτές τις εκθέσεις των εθελοντικών συστημάτων στο πλαίσιο της εκπλήρωσης των δικών της υποχρεώσεων υποβολής εκθέσεων, δυνάμει της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.
- β) Επαληθεύουν αποτελεσματικά ότι οι παραγωγοί πρώτων υλών για βιοκαύσιμα στην ΕΕ συμμορφώνονται με τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις της ΕΕ για τη γεωργία.
- γ) Παρέχουν επαρκή αποδεικτικά στοιχεία για την προέλευση των αποβλήτων και των καταλοίπων που χρησιμοποιούνται στην παραγωγή βιοκαυσίμων.

77

Διαπιστώσαμε ότι ορισμένα συστήματα δεν είχαν την απαιτούμενη διαφάνεια ή στις δομές διακυβέρνησής τους συμμετείχαν εκπρόσωποι μικρού αριθμού οικονομικών φορέων, αυξάνοντας κατ' αυτό τον τρόπο τον κίνδυνο σύγκρουσης συμφερόντων και δυσχεραίνοντας την αποτελεσματική επικοινωνία με άλλα ενδιαφερόμενα μέρη (Επιτροπή, εθνικές αρχές, άλλα συστήματα, φορείς πιστοποίησης και οικονομικούς φορείς). Θεωρούμε ότι αυτό εξηγείται από το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν έλαβε τα ζητήματα αυτά υπόψη της κατά τη διαδικασία αναγνώρισης. Η Επιτροπή εξέδωσε το 2015 καθοδηγητικό σημείωμα με σκοπό τη βελτίωση της διαφάνειας των αναγνωρισμένων εθελοντικών συστημάτων. Παρόλα αυτά, δεν μερίμνησε για τη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις της (σημεία 46 έως 49 και 59).

Σύσταση 2 – Διασφάλιση της κατάλληλης διακυβέρνησης και της διαφάνειας των εθελοντικών συστημάτων

Στο πλαίσιο μελλοντικών αναγνωρίσεων, η Επιτροπή πρέπει:

- α) να αξιολογεί αν η διακυβέρνηση των εθελοντικών συστημάτων μειώνει τον κίνδυνο σύγκρουσης συμφερόντων·
- β) να ζητεί από τα εθελοντικά συστήματα να δημιουργήσουν επίσημο ιστότοπο όπου θα δημοσιεύονται οι ελάχιστες απαιτήσεις διαφάνειας. Στις εν λόγω απαιτήσεις θα περιλαμβάνονται τουλάχιστον τα εξής: επίσημα στοιχεία επικοινωνίας (διεύθυνση, τηλέφωνο, ηλεκτρονική διεύθυνση), πληροφορίες σχετικά με τη διακυβέρνηση του εθελοντικού συστήματος, καθώς και τα προσόντα και η πείρα των στελεχών και των υπαλλήλων σε καίριες θέσεις, πλήρης κατάλογος των φορέων πιστοποίησης που λειτουργούν στο πλαίσιο του συστήματος, λεπτομερείς καταστάσεις με τα έγκυρα πιστοποιητικά, αυτά που έχουν λήξει και αυτά που έχουν αρθεί (με ημερομηνίες), εκθέσεις ελέγχου, πληροφορίες για το σύστημα καταγγελιών/ερωτήσεων και πληροφορίες για τις εντοπισθείσες παραβιάσεις. Τα εθελοντικά συστήματα πρέπει να αναλάβουν την έγκαιρη επικαιροποίηση των δημοσιοποιούμενων πληροφοριών.

78

Διαπιστώσαμε επίσης ότι η Επιτροπή δεν εποπτεύει τη λειτουργία των αναγνωρισμένων εθελοντικών συστημάτων. Δεδομένου ότι η απόφαση αναγνώρισης εκδίδεται βάσει της εξέτασης εγγράφων των διαδικασιών πιστοποίησης, η έλλειψη εποπτείας συνεπάγεται ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να αποκομίσει βεβαιότητα ότι τα εθελοντικά συστήματα εφαρμόζουν όντως τα πρότυπα πιστοποίησης που είχαν παρουσιάσει κατά τη διαδικασία αναγνώρισης. Επιπροσθέτως, η Επιτροπή δεν διαθέτει μέσο εντοπισμού πιθανών παραβιάσεων των κανόνων των εθελοντικών συστημάτων, επειδή δεν έχει θεσπιστεί συγκεκριμένο σύστημα καταγγελιών, ενώ δεν επαληθεύει αν οι καταγγελίες που υποβάλλονται απευθείας στα εθελοντικά συστήματα τυγχάνουν της δέουσας αντιμετώπισης (σημείο 55).

Σύσταση 3 – Εποπτεία της Επιτροπής

Η Επιτροπή πρέπει να αρχίσει αμελλητί την εποπτεία των αναγνωρισμένων εθελοντικών συστημάτων, ως εξής:

- α) Να ελέγχει αν οι λειτουργίες πιστοποίησης των συστημάτων συμμορφώνονται με τα πρότυπα που είχαν υποβληθεί κατά τη διαδικασία αναγνώρισης.
- β) Να ζητήσει από τα εθελοντικά συστήματα να θεσπίσουν διαφανή συστήματα καταγγελιών, τα οποία πρέπει να έχουν, τουλάχιστον, τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:
 - i) να είναι εύκολα προσβάσιμα στους ιστοτόπους των εθελοντικών συστημάτων,
 - ii) να παρέχουν ενημέρωση για τον τρόπο υποβολής καταγγελίας, για το χρονοδιάγραμμα της διαδικασίας και για τη δυνατότητα προσφυγής κατά της απόρριψης της καταγγελίας, iii) να καλύπτουν τόσο τις καταγγελίες κατά φορέων πιστοποίησης όσο και εκείνες κατά οικονομικών φορέων στο πλαίσιο του εθελοντικού συστήματος, iv) να διαθέτουν σύστημα εντοπισμού βάσει μητρώων. Η Επιτροπή πρέπει να επαληθεύει συστηματικά τις πληροφορίες που περιέχουν τα μητρώα και να λαμβάνει μέτρα εάν το κρίνει σκόπιμο.

79

Τα κράτη μέλη είναι αρμόδια να διασφαλίζουν ότι τα στοιχεία σχετικά με τα βιώσιμα βιοκαύσιμα που υποβάλλουν στην Επιτροπή είναι αξιόπιστα. Τα εθνικά στοιχεία που αφορούν το μερίδιο των συμμορφούμενων βιοκαυσίμων στα συνολικά καύσιμα των μεταφορών μπορεί να μην είναι αξιόπιστα, επειδή οι στατιστικές για τα βιοκαύσιμα που έχουν πιστοποιηθεί ως βιώσιμα μπορεί να είναι υπερεκτιμημένες. Διαπιστώσαμε ότι τα κράτη μέλη (όπως συμβαίνει στην περίπτωση της Πολωνίας) μπορούσαν να αναφέρουν ως βιώσιμα, βιοκαύσιμα των οποίων η βιωσιμότητα δεν είχε αποδειχθεί (σημείο 64).

Σύσταση 4– Συλλογή και υποβολή στοιχείων για τα βιώσιμα βιοκαύσιμα

Προκειμένου να αυξηθεί η διασφάλιση για την αξιοπιστία των στοιχείων που αφορούν τα βιώσιμα βιοκαύσιμα, η Επιτροπή πρέπει να προτείνει στα κράτη μέλη να τεκμηριώνουν τις στατιστικές τους με αποδεικτικά στοιχεία για την αξιοπιστία των αναφερόμενων ποσοτήτων βιοκαυσίμων. Αυτό θα μπορούσε να επιτυγχάνεται μέσω γενικού πιστοποιητικού/δήλωσης που θα εκδίδει η αρμόδια για τη συλλογή των στοιχείων που αφορούν τα βιώσιμα βιοκαύσιμα οντότητα, και θα διαβιβάζει στην εθνική αρχή, η οποία με τη σειρά της θα την υποβάλλει στη Eurostat.

80

Η αξιοπιστία και η συγκρισιμότητα των στατιστικών για τα βιώσιμα βιοκαύσιμα υπονομεύεται από το γεγονός ότι δεν υπάρχει ενιαίος ορισμός στην ΕΕ των ουσιών που θεωρούνται απόβλητα. Κατά συνέπεια, ο ορισμός των αποβλήτων διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών: η ίδια ουσία μπορεί να θεωρείται σε κάποιο κράτος μέλος ότι έχει χρησιμότητα και άρα δεν συνιστά απόβλητο, ενώ σε άλλο κράτος μέλος να θεωρείται απόβλητο και να είναι επιλέξιμη για την παραγωγή διπλά προσμετρούμενων βιοκαυσίμων. Μία από τις τροποποιήσεις που εγκρίθηκαν τον Σεπτέμβριο του 2015 είναι η εισαγωγή παραρτήματος στην οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας με κατάλογο των πρώτων υλών και των καυσίμων των οποίων το μερίδιο για την επίτευξη του στόχου του 10 % στις μεταφορές μπορεί να προσμετράται διπλά. Εντούτοις, η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας εξακολουθεί να επιτρέπει τη χρήση πρώτων υλών που δεν περιλαμβάνονται στον εν λόγω κατάλογο, αλλά έχουν οριστεί ως απόβλητα από τις αρμόδιες εθνικές αρχές⁴⁶ (σημεία 68 έως 69).

46 Βλέπε άρθρο 3, παράγραφος 4, στοιχείο ε), της οδηγίας όπως έχει τροποποιηθεί.

Σύσταση 5 – Εναρμόνιση του ορισμού των αποβλήτων που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή προηγμένων βιοκαυσίμων

Μολοντί στην τροποποιημένη οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας παρουσιάζεται πλέον ο ορισμός των πρώτων υλών που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την παραγωγή διπλά προσμετρούμενων βιοκαυσίμων, εξακολουθεί να είναι πιθανό μια ουσία να θεωρείται απόβλητο σε ένα κράτος μέλος, αλλά όχι σε κάποιο άλλο. Προκειμένου να διασφαλιστεί η συγκρισιμότητα των στατιστικών για τα βιώσιμα βιοκαύσιμα και να αυξηθεί η διασφάλιση για την αξιοπιστία των στοιχείων που αφορούν τα προηγμένα βιοκαύσιμα, η Επιτροπή πρέπει να προτείνει στα κράτη μέλη όσο το δυνατόν συντομότερα την εναρμόνιση του ορισμού των αποβλήτων που δεν περιλαμβάνονται στον κατάλογο της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και τα οποία χρησιμοποιούνται για την παραγωγή προηγμένων βιοκαυσίμων στις εγκαταστάσεις που προϋπήρχαν της έγκρισης της οδηγίας (ΕΕ) 2015/1513 για την τροποποίηση της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα Ι, του οποίου προεδρεύει η κ. Kersti KALJULAIU, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 25ης Μαΐου 2016.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Πρόεδρος

Καύσιμα και βιοκαύσιμα στις μεταφορές – χΤΙΠ 2014

Κράτος μέλος	Ορυκτά καύσιμα			Βιοκαύσιμα		
	Βενζίνη (1)	Ντίζελ (2)	Σύνολο βενζίνης και ντίζελ (3=1+2)	Σύνολο βιοκαυσίμων ^{α)}	Συμμορφούμενα βιοκαύσιμα	Εκ των οποίων: Διπλά προσμετρούμενα βιοκαύσιμα
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
Σύνολο	77 064,72	195 509,91	272 574,63	14 370,13	13 120,04	2 834,71

ΕΚ ΤΩΝ ΟΠΟΙΩΝ:

Βιοντίζελ	11 367,62	4,0 %	% των καυσίμων στις μεταφορές
Βιοβενζίνη	2 636,91	0,9 %	
Σύνολο των καυσίμων στις μεταφορές	286 944,76		

α) Τα αριθμητικά στοιχεία στη στήλη αυτή περιλαμβάνουν το βιοντίζελ, τη βιοβενζίνη και, για ορισμένα κράτη μέλη, μικρές ποσότητες βιοαερίου.

Διακυβέρνηση των εθελοντικών συστημάτων

Εθελοντικό σύστημα (ΕΣ)	Καθεστώς ιδιοκτησίας	Διακυβέρνηση	Καταστατικό ή αντίστοιχη πράξη
Το ΕΣ ανήκει στα μέλη του (σύστημα ανοικτής συμμετοχής)			
ΕΣ01	Μέλη	Η γενική συνέλευση διορίζει 6 μέλη του διοικητικού συμβουλίου. Το διοικητικό συμβούλιο διαχειρίζεται τις υποθέσεις του οργανισμού και δεσμεύεται από τις αποφάσεις της γενικής συνέλευσης , στην οποία συμμετέχουν όλα τα μέλη. Το διοικητικό συμβούλιο αναφέρεται στη γενική συνέλευση και υποστηρίζεται από το εκτελεστικό συμβούλιο και τις τεχνικές επιτροπές . Το εκτελεστικό συμβούλιο ασκεί τις επιχειρησιακές δραστηριότητες του συστήματος πιστοποίησης.	Ναι
ΕΣ02	Μέλη	Τα μέλη είναι οργανωμένα σε τάξεις εκλεκτόρων. Οι τάξεις εκλεκτόρων διορίζουν από δύο έως 18 διευθυντές στο διοικητικό συμβούλιο . Το συμβούλιο είναι υπεύθυνο για την εποπτεία και τη διαχείριση του συστήματος. Το συμβούλιο διορίζει τον διευθύνοντα σύμβουλο και το εκτελεστικό όργανο του συστήματος: τον Διευθύνοντα Σύμβουλο και τη γραμματεία . Το συμβούλιο αποτελεί επίσης την επιτροπή διακυβέρνησης . Το συμβούλιο συγκροτεί επιτροπές, ομάδες εργασίας και ειδικές ομάδες , στις οποίες μεταβιβάζει ορισμένες εξουσίες.	Ναι
ΕΣ03	Μέλη	Η γενική συνέλευση είναι το ανώτατο όργανο λήψης αποφάσεων του συστήματος και εκλέγει το εκτελεστικό συμβούλιο το οποίο αποτελείται κατ' ανώτατο όριο από 15 μέλη. Το εκτελεστικό συμβούλιο διορίζει τη γραμματεία στην οποία αναθέτει την επιχειρησιακή διαχείριση του συστήματος. Ανάλογα με τις ανάγκες, συγκροτούνται ad hoc ομάδες εργασίας για ορισμένα ειδικά θέματα.	Ναι
ΕΣ04	Μέλη	Τα μέλη του συστήματος οργανώνονται σε επτά τμήματα τα οποία εκλέγουν το όργανο διακυβέρνησης του οργανισμού (τη γενική συνέλευση των εκπροσώπων). Η συνέλευση εκλέγει το διοικητικό συμβούλιο (5 έως 9 μέλη) το οποίο φέρει την ευθύνη για τη διαχείριση του συστήματος και εκπροσωπεί τον οργανισμό έναντι τρίτων. Το διοικητικό συμβούλιο ασκεί εποπτεία επί της γραμματείας και μπορεί να διορίσει έναν εκτελεστικό διευθυντή . Ο εκτελεστικός διευθυντής είναι υπεύθυνος για την υλοποίηση της στρατηγικής και των πολιτικών του οργανισμού· καθοδηγεί επίσης τις δραστηριότητες της γραμματείας, η οποία είναι υπεύθυνη για την καθημερινή λειτουργία του συστήματος. Οι διευθυντές μπορούν επίσης να συγκροτούν επιτροπές, ομάδες εργασίας και συμβουλευτικές ομάδες .	Ναι
ΕΣ05	Μέλη	Η τακτική γενική συνέλευση απαρτίζεται από όλα τα μέλη του συστήματος, και εκλέγει το συμβούλιο των διοικητών , το οποίο αποτελείται από 3 έως 16 μέλη. Την ευθύνη για τη γενική διαχείριση του συστήματος έχει το συμβούλιο των διοικητών σε συνεργασία με τον γενικό γραμματέα . Το συμβούλιο των διοικητών αναθέτει την καθημερινή διαχείριση του συστήματος στον γενικό γραμματέα και τη γραμματεία . Το συμβούλιο των διοικητών μπορεί να συγκροτεί ομάδες εργασίας, μόνιμες επιτροπές ή ειδικές ομάδες και να τους αναθέτει τμήμα των εξουσιών και των αρμοδιοτήτων του.	Ναι

Εθελοντικό σύστημα (ΕΣ)	Καθεστώς ιδιοκτησίας	Διακυβέρνηση	Καταστατικό ή αντίστοιχη πράξη
ΕΣ που ανήκουν σε κοινοπραξίες, οργανισμούς ή ενώσεις			
ΕΣ06	Κοινοπραξία που απαρτίζεται από 7 οντότητες.	Η κοινοπραξία των 7 ιδρυτικών μελών διορίζει μέλη στη διευθύνουσα επιτροπή του συστήματος. Η διευθύνουσα επιτροπή είναι το όργανο διακυβέρνησης του συστήματος και αναθέτει (μέσω επιλογής και υπογραφής σύμβασης) σε τεχνικό σύμβουλο - ο οποίος είναι μέλος και της διευθύνουσας επιτροπής - τις κατάλληλες τεχνικές αρμοδιότητες για την τεχνική διαχείριση του συστήματος.	Ναι
ΕΣ07	Υπερκείμενος οργανισμός για περισσότερα του ενός συστήματα διασφάλισης.	Το συμβούλιο του υπερκείμενου οργανισμού απαρτίζεται από ομάδα εμπειρογνομόνων και ασκεί τη διοίκηση της λειτουργίας της επιχείρησης. Ασκεί την εποπτεία των διαφορετικών συστημάτων, η διαχείριση των οποίων διασφαλίζεται από τομεακά συμβούλια. Τα τομεακά συμβούλια διασφάλισης εποπτεύουν τη διαχείριση των τομεακών συστημάτων, μεταξύ άλλων του εθελοντικού συστήματος , και των δραστηριοτήτων τους. Τα εν λόγω τομεακά συστήματα απαρτίζονται από εμπειρογνώμονες και εκπροσώπους των τομέων. Έκαστος τομέας διασφάλισης διαθέτει τεχνικές συμβουλευτικές επιτροπές , οι οποίες απαρτίζονται από εμπειρογνώμονες του συγκεκριμένου τομέα. Οι εν λόγω επιτροπές είναι υπεύθυνες για τη συνεχή διαχείριση και ανάπτυξη των προτύπων του εθελοντικού συστήματος. Τα διαφορετικά συστήματα αφορούν διαφορετικούς τομείς τροφίμων και ο υπερκείμενος οργανισμός συμβάλλει στην ανάπτυξη των λεπτομερών προτύπων και συστημάτων επιθεώρησης κάθε τομέα.	Δεν βρέθηκε
ΕΣ08	Εταιρία με εγγυητικές εισφορές, με μέλη/εγγυητές από 8 διαφορετικές οντότητες.	Οι διαθέσιμες διαδικτυακές πληροφορίες δεν είναι πολύ σαφείς, ωστόσο συμπεραίνεται ότι το διοικητικό συμβούλιο του συστήματος αναφέρεται στον διευθύνοντα σύμβουλο της μητρικής εταιρείας. Το σύστημα ελέγχεται από το διοικητικό συμβούλιο , το οποίο είναι αρμόδιο για την καθοδήγηση, τη συνολική διαχείριση και διοίκηση της εταιρείας. Δύο ομάδες εργασίας είναι υπεύθυνες για την ανάπτυξη και την παρακολούθηση των τεχνικών πτυχών και των πτυχών που αφορούν την εμπορία στο πλαίσιο της λειτουργίας του συστήματος.	Δεν βρέθηκε
ΕΣ09	Δέκα ενώσεις και οργανώσεις από τους τομείς της γεωργίας, του εμπορίου, των καυσίμων, των βιοκαυσίμων και του βιοαερίου.	Η συνέλευση των μετόχων διορίζει την εκτελεστική διοίκηση και ορίζει μια συμβουλευτική επιτροπή και μια επιτροπή κυρώσεων για την υποστήριξη της εκτελεστικής διοίκησης. Η διαχείριση και η λειτουργία του συστήματος ανατέθηκαν (μέσω συμφωνίας αντιπροσωπείας) σε εταιρεία. Η συμβουλευτική επιτροπή λαμβάνει και συντονίζει μέτρα για τη διατήρηση και την περαιτέρω ανάπτυξη του συστήματος πιστοποίησης του εν λόγω εθελοντικού συστήματος.	Δεν βρέθηκε
ΕΣ10	Εμπορική ένωση.	Η τεχνική συμβουλευτική ομάδα του συστήματος απαρτίζεται από εκπροσώπους της εμπορικής ένωσης (ως ιδιοκτητών του συστήματος) και από έναν επικεφαλής φορέα πιστοποίησης. Η εν λόγω ομάδα εμπειρογνομόνων λαμβάνει αποφάσεις και διατυπώνει συστάσεις σχετικά με επιχειρησιακά θέματα που άπτονται της εφαρμογής του συστήματος και της χορήγησης πιστοποιητικών.	Δεν βρέθηκε
ΕΣ11	Συνομοσπονδία	Το σύστημα ανήκει σε συνομοσπονδία , η οποία ανέπτυξε και εφάρμοσε το σύστημα, και ασκεί και τη διαχείρισή του .	Δεν βρέθηκε
ΕΣ12	Συνομοσπονδία	Το σύστημα ανήκει σε συνομοσπονδία, η οποία ανέπτυξε και εφάρμοσε το σύστημα, και ασκεί και τη διαχείρισή του .	Δεν βρέθηκε

Εθελοντικό σύστημα (ΕΣ)	Καθεστώς ιδιοκτησίας	Διακυβέρνηση	Καταστατικό ή αντίστοιχη πράξη
ΕΣ που ανήκουν σε δημόσιους οργανισμούς			
ΕΣ13	Εθνικός οργανισμός τυποποίησης	Ο εθνικός οργανισμός τυποποίησης ασκεί τη διαχείριση του συστήματος, σύμφωνα με τις δομές που αναπτύχθηκαν για τη διαχείριση των καθεστώτων του. Ο εθνικός οργανισμός τυποποίησης είναι υπεύθυνος για την ανάπτυξη των προτύπων. Οι ακόλουθοι φορείς συμμετέχουν στη διαχείριση των καθεστώτων του εθνικού οργανισμού τυποποίησης: διαχείριση καθεστώτος, επιτροπή διαχείρισης καθεστώτος, επιτροπή εμπειρογνομόνων και επιτροπή επιθεώρησης.	Δεν βρέθηκε
ΕΣ14	Εθνικό ερευνητικό ίδρυμα	Ο διαχειριστής του συστήματος είναι ο διευθυντής του εθνικού ερευνητικού ιδρύματος και προβαίνει στη σύσταση της επιτροπής διαχείρισης του συστήματος . Η επιτροπή διαχείρισης του συστήματος εποπτεύει τους φορείς πιστοποίησης στο πλαίσιο του συστήματος και ορίζει τις κατευθύνσεις για την ανάπτυξη του εθελοντικού συστήματος. Την εποπτεία της επιτροπής διαχείρισης ασκούν ο διαχειριστής του συστήματος και το συμβούλιο συστήματος . Το γραφείο συστήματος υποστηρίζει την επιτροπή διαχείρισης στις δραστηριότητές της και αναφέρεται στον διαχειριστή του συστήματος. Το συμβούλιο συστήματος του εθελοντικού συστήματος αποτελείται από 5 έως 10 μέλη (εξωτερικοί εμπειρογνώμονες που διορίζονται στο εθνικό ερευνητικό ίδρυμα από τον διευθυντή). Τα κύρια καθήκοντά του είναι τα εξής: εποπτεία της ανεξαρτησίας, διαφάνεια, αποφυγή συγκρούσεων συμφερόντων μεταξύ των συμμετεχόντων στο σύστημα και των φορέων πιστοποίησης, εξέταση καταγγελιών και προτάσεων, καθορισμός κατευθύνσεων για την ανάπτυξη του συστήματος.	Δεν βρέθηκε
ΕΣ που ανήκουν σε εταιρείες			
ΕΣ15	Ιδιωτική εταιρεία	Διαχείριση υπό τη συνολική ευθύνη της εταιρείας, η οποία αναθέτει αρμοδιότητες στο προσωπικό της ή σε εξειδικευμένες εταιρείες τρίτων.	Δεν βρέθηκε
ΕΣ16	Ιδιωτική εταιρεία	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε
ΕΣ17	Ιδιωτική εταιρεία	Απόσπασμα από τον ιστότοπο της ΓΔ Ενέργειας: «Τα έγγραφα στα οποία γίνεται αναφορά στο πλαίσιο του εν λόγω εθελοντικού συστήματος αποτελούν τμήμα του συστήματος διαχείρισης [της εταιρείας] και ενημερώνονται σύμφωνα με τις προβλεπόμενες διαδικασίες. Αρμόδιος για την επικαιροποίηση του εν λόγω συστήματος [στην εταιρεία] είναι ο διευθυντής βιωσιμότητας και συμμόρφωσης των προμηθευτών. Το εν λόγω σύστημα επαλήθευσης ελέγχεται ετησίως από την υπηρεσία υγείας, ασφάλειας, περιβάλλοντος, ποιότητας της [επωνυμία της εταιρείας]. Οι συμμετέχοντες στο σύστημα ενημερώνονται αναλόγως. Στην περίπτωση που προβλέπεται να επέλθουν ουσιώδεις μεταβολές στο σύστημα, αυτό υποβάλλεται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για ενημέρωση ή για έγκριση.»	Δεν βρέθηκε
ΕΣ18	Ιδιωτική εταιρεία	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε
Εργαλείο υπολογισμού που έχει αναγνωρισθεί ως ΕΣ			
ΕΣ19	Ερευνητικό ίδρυμα	Επί του παρόντος, η διαχείριση του εθελοντικού συστήματος ασκείται από το ερευνητικό ίδρυμα , έναν από τους πρώην εταίρους του έργου.	ά.α.

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, βάσει στοιχείων ιστοτόπων.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, ως θεσμικό όργανο της ΕΕ, οφείλει να επιδιώκει την επίτευξη της κατάλληλης ισορροπίας μεταξύ, αφενός, του συμφέροντος της ΕΕ να διασφαλίζει τη διαφάνεια των ενεργειών της και τη βέλτιστη δυνατή διαχείριση των δημοσίων πόρων και, αφετέρου, της προστασίας του δικαιώματος των ενδιαφερόμενων φυσικών και νομικών προσώπων στον σεβασμό της ιδιωτικής τους ζωής, εν γένει, και της προστασίας των δεδομένων τους προσωπικού χαρακτήρα, ειδικότερα. Για τον λόγο αυτό, στην παρούσα έκθεση δεν κατονομάζουμε τα εθελοντικά συστήματα τα οποία αφορούν οι παρατηρήσεις μας. Η αντικειμενική περιγραφή των πραγματικών περιστατικών τα οποία αποδεικνύουν τις αναφερόμενες ανεπάρκειες, θεωρούμε ότι αρκεί για την εξαγωγή συμπερασμάτων από τα αρμόδια θεσμικά όργανα, καθώς και για την επακόλουθη έγκριση των κατάλληλων μέτρων.

Διαφάνεια των εθελοντικών συστημάτων

Εθελοντικό σύστημα ^{α)}	Ζητήματα διαφάνειας που αναφέρονται στο καθοδηγητικό σημείωμα της Επιτροπής ^{β)}					Άλλα σημαντικά ζητήματα διαφάνειας				
	Στοιχεία επικοινωνίας (τηλέφωνο, ηλεκτρονική διεύθυνση, διεύθυνση)	Οικονομικοί φορείς πιστοποιημένοι στο πλαίσιο του ΕΣ (έγκυρα πιστοποιητικά)	Οικονομικοί φορείς που δεν καλύπτονται πλέον από το ΕΣ (πιστοποιητικά που έχουν λήξει)	Οργανισμοί πιστοποίησης	Επωνυμία άλλων αναγνωρισμένων ΕΣ	Διακρίβωση	Καταστατικό ή αντίστοιχη πράξη	Προσόντα των ομάδων (βιογραφικά σημειώματα κ.λπ.)	Σύστημα καταγγελιών	Εντοπισμένες παραβιάσεις (πιστοποιητικά που έχουν αρθεί)
ΕΣ που ανήκουν στα μέλη τους (σύστημα ανοικτής συμμετοχής) ή σε δημόσιους οργανισμούς										
ΕΣ02	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	Δεν βρέθηκε	Υψηλή	Ναι	Ναι	Ναι (όχι στο διαδίκτυο)	Ναι
ΕΣ03	Ναι	Ναι	Δεν βρέθηκε	Ναι	Δεν βρέθηκε	Υψηλή	Ναι	Ναι	Ναι (όχι στο διαδίκτυο)	Δεν βρέθηκε
ΕΣ13	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	Δεν βρέθηκε	Χαμηλή	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Χρησιμοποιεί βελτιώσεις	Ναι
ΕΣ05	Μερικώς ^{γ)}	Ναι	Δεν βρέθηκε	Ναι	Δεν βρέθηκε	Υψηλή	Ναι	Ναι	Ναι	Δεν βρέθηκε
ΕΣ04	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	Δεν βρέθηκε	Υψηλή	Ναι	Ναι	Ναι (όχι στο διαδίκτυο)	Δεν βρέθηκε
ΕΣ14	Ναι	Ναι	Δεν βρέθηκε	Ναι	Δεν βρέθηκε	Υψηλή	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Χρησιμοποιεί βελτιώσεις	Δεν βρέθηκε
ΕΣ01	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	Δεν βρέθηκε	Υψηλή	Ναι	Δεν βρέθηκε	Ναι (όχι στο διαδίκτυο)	Ναι

Βέλτιστες πρακτικές

Συνιστώνται βελτιώσεις

Ασαφής κατάσταση, συνιστώνται βελτιώσεις

- α) Λόγω του διαφορετικού χαρακτήρα του, το εργαλείο υπολογισμού δεν συμπεριλαμβάνεται σε αυτόν τον κατάλογο.
- β) Στο καθοδηγητικό σημείωμα περιλαμβάνονται επίσης οι τελευταίες εκδόσεις του συστήματος, ωστόσο μόνο η Επιτροπή μπορεί να το επιβεβαιώσει.
- γ) Απουσιάζει τουλάχιστον μία από τις σχετικές πληροφορίες.
- δ) Πληροφορίες σχετικές με τους κυρίους των οντοτήτων. Δεν αναφέρεται αν ισχύει για το ΕΣ.

Διακρίβωση:	Υψηλή = οι δημοσιοποιούμενες πληροφορίες είναι επαρκείς Μέτρια = οι δημοσιοποιούμενες πληροφορίες θα βελτιωθούν Χαμηλή = οι δημοσιοποιούμενες πληροφορίες είναι ανεπαρκείς
-------------	--

Παράρτημα III

Εθελοντικό σύστημα ^{α)}	Ζητήματα διαφάνειας που αναφέρονται στο καθοδηγητικό σημείωμα της Επιτροπής ^{β)}						Άλλα σημαντικά ζητήματα διαφάνειας			
	Στοιχεία επικοινωνίας (τηλέφωνο, ηλεκτρονική διεύθυνση, διεύθυνση)	Οικονομικοί φορείς πιστοποιημένοι στο πλαίσιο του ΕΣ (έγκυρα πιστοποιητικά)	Οικονομικοί φορείς που δεν καλύπτονται πλέον από το ΕΣ (πιστοποιητικά που έχουν λήξει)	Οργανισμοί πιστοποίησης	Επωνυμία άλλων αναγνωρισμένων ΕΣ	Διακρίβωση	Καταστατικό ή αντίστοιχη πράξη	Προσόντα των ομίδων (βιογραφικά σημειώματα κ.λπ.)	Σύστημα καταγγελιών	Εντοπισμένες παραβιάσεις (πιστοποιητικά που έχουν αρθεί)
Άλλα είδη ΕΣ										
ΕΣ08	Ναι	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Μέτρια	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε
ΕΣ17	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Χαμηλή	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε
ΕΣ11	Ναι ^{δ)}	Ναι	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Χαμηλή	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Χρησιμοποιεί βελτίωσης	Ναι
ΕΣ06	Μερικώς ^{γ)}	Ναι	Ναι	Ναι	Δεν βρέθηκε	Υψηλή	Ναι	Δεν βρέθηκε	Χρησιμοποιεί βελτίωσης	Ναι
ΕΣ16	Ναι	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Χαμηλή	Δεν βρέθηκε	Ναι ^{δ)}	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε
ΕΣ07	Ναι	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Ναι	Δεν βρέθηκε	Μέτρια	Δεν βρέθηκε	Ναι	Χρησιμοποιεί βελτίωσης	Δεν βρέθηκε
ΕΣ09	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	Δεν βρέθηκε	Υψηλή	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Ναι
ΕΣ12	Ναι ^{δ)}	Ναι	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Χαμηλή	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Χρησιμοποιεί βελτίωσης	Ναι
ΕΣ10	Ναι ^{δ)}	Ναι	Δεν βρέθηκε	Ναι	Ναι	Μέτρια	Δεν βρέθηκε	Ναι ^{δ)}	Χρησιμοποιεί βελτίωσης	Δεν βρέθηκε
ΕΣ18	Ναι	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Ναι	Δεν βρέθηκε	Χαμηλή	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε
ΕΣ15	Ναι ^{δ)}	Ναι	Δεν βρέθηκε	Ναι	Ναι	Χαμηλή	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε	Δεν βρέθηκε

Βέλτιστες πρακτικές

Συνιστώνται βελτιώσεις

Ασφαής κατάσταση, συνιστώνται βελτιώσεις

- α) Λόγω του διαφορετικού χαρακτήρα του, το εργαλείο υπολογισμού δεν συμπεριλαμβάνεται σε αυτόν τον κατάλογο.
- β) Στο καθοδηγητικό σημείωμα περιλαμβάνονται επίσης οι τελευταίες εκδόχές του συστήματος, ωστόσο μόνο η Επιτροπή μπορεί να το επιβεβαιώσει.
- γ) Απουσιάζει τουλάχιστον μία από τις σχετικές πληροφορίες.
- δ) Πληροφορίες σχετικές με τους κυρίους των οντοτήτων. Δεν αναφέρεται αν ισχύει για το ΕΣ.

Διακρίβωση: Υψηλή = οι δημοσιοποιούμενες πληροφορίες είναι επαρκείς
 Μέτρια = οι δημοσιοποιούμενες πληροφορίες θα βελτιωθούν
 Χαμηλή = οι δημοσιοποιούμενες πληροφορίες είναι ανεπαρκείς

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, βάσει στοιχείων ιστοτόπων.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, ως θεσμικό όργανο της ΕΕ, σφειλεί να επιδιώκει την επίτευξη της κατάλληλης ισορροπίας μεταξύ, αφενός, του συμφέροντος της ΕΕ να διασφαλίσει τη διαφάνεια των ενεργειών της και τη βέλτιστη δυνατή διαχείριση των δημοσίων πόρων και, αφετέρου, της προστασίας του δικαιώματος των ενδιαφερόμενων φυσικών και νομικών προσώπων στον σεβασμό της ιδιωτικής τους ζωής, εν γένει, και της προστασίας των δεδομένων τους προσωπικού χαρακτήρα, ειδικότερα. Για τον λόγο αυτό, στην παρούσα έκθεση δεν κατονομάζουμε τα εθελοντικά συστήματα τα οποία αφορούν οι παρατηρήσεις μας. Η αντικειμενική περιγραφή των πραγματικών περιστατικών τα οποία αποδεικνύουν τις αναφερόμενες ανεπάρκειες, θεωρούμε ότι αρκεί για την εξαγωγή συμπερασμάτων από τα αρμόδια θεσμικά όργανα, καθώς και για την επακόλουθη έγκριση των κατάλληλων μέτρων.

Απαιτήσεις στο πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης

Απαιτήσεις στο πλαίσιο της πολλαπλής συμμόρφωσης οι οποίες αναφέρονται στο άρθρο 17, παράγραφος 6, της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας

(«[...] τις απαιτήσεις και τα πρότυπα που προβλέπονται στις διατάξεις υπό τον τίτλο «Περιβάλλον», στο μέρος Α και στο σημείο 9 του παραρτήματος II του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 73/2009 του Συμβουλίου, της 19ης Ιανουαρίου 2009, [...] και σύμφωνα με τις στοιχειώδεις απαιτήσεις καλής γεωργικής και περιβαλλοντικής κατάστασης που καθορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 1 του εν λόγω κανονισμού.»)

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 73/2009, παράρτημα II, μέρος Α:

Περιβάλλον

1.	Οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 2ας Απριλίου 1979 περί της διατήρησης των αγρίων πτηνών (ΕΕ L 103 της 25.4.1979, σ. 1)	Άρθρο 3 παράγραφος 1 και παράγραφος 2 στοιχείο β), άρθρο 4 παράγραφος 1, 2 και 4, άρθρο 5 στοιχεία α), β) και δ)
2.	Οδηγία 80/68/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 1979 περί προστασίας των υπογείων υδάτων από τη ρύπανση που προέρχεται από οραμίνες επικίνδυνες ουσίες (ΕΕ L 20 της 26.1.1980, σ. 43)	Άρθρα 4 και 5
3.	Οδηγία 86/278/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 12ης Ιουνίου 1986 σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος και ιδίως του εδάφους κατά τη χρησιμοποίηση της υλίας καθαρισμού λυμάτων στη γεωργία (ΕΕ L 181 της 4.7.1986, σ. 6)	Άρθρο 3
4.	Οδηγία 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 12ης Δεκεμβρίου 1991 για την προστασία των υδάτων από τη νιτροποίηση γεωργικής προέλευσης (ΕΕ L 375 της 31.12.1991, σ. 1)	Άρθρα 4 και 5
5.	Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 1992 για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ L 206 της 22.7.1992, σ. 7)	Άρθρο 6 και άρθρο 13 παράγραφος 1 στοιχείο α)

Σημείο 9:

9.	Οδηγία 91/414/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 15ης Ιουλίου 1991 σχετικά με τη διάθεση στην αγορά φυτοπροστατευτικών προϊόντων (ΕΕ L 230 της 19.8.1991, σ. 1)	Άρθρο 3
----	---	---------

Άρθρο 6, παράγραφος 1:

Καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση

1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε κάθε γεωργική γη, και ιδιαίτερα γη η οποία δεν χρησιμοποιείται πλέον για παραγωγικούς σκοπούς, να διατηρείται σε καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση. Τα κράτη μέλη καθορίζουν, σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο, στοιχειώδεις απαιτήσεις για την καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση με βάση το πλαίσιο που καθορίζεται στο Παράρτημα III, λαμβάνοντας υπόψη τους τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των συγκεκριμένων περιοχών, όπως το έδαφος και οι κλιματικές συνθήκες, τα υφιστάμενα συστήματα γεωργικής εκμετάλλευσης, η χρήση γης, η αμειψισπορά, οι γεωργικές πρακτικές και η διάθρωση των εκμεταλλεύσεων.

Παράρτημα

Παράρτημα III:

Καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση που αναφέρεται στο άρθρο 6

Τομέας	Υποχρεωτικά πρότυπα	Προαιρετικά πρότυπα
Διάβρωση του εδάφους: Προστασία του εδάφους μέσω καταλλήλων μέτρων	— Ελάχιστη εδαφοκάλυψη — Ελάχιστη διαχείριση γαιών αντικατοπτρίζουσα ειδικές για το χώρο συνθήκες	— Διατήρηση αναβιοθίδων
Οργανική ύλη του εδάφους: Διατήρηση των επιπέδων της οργανικής ύλης του εδάφους μέσω καταλλήλων μεθόδων	— Διαχείριση υπολειμμάτων καλλιεργειών	— Πρότυπα για αμιμιτοποιές
Δομή του εδάφους: Διατήρηση της δομής του εδάφους μέσω καταλλήλων μέτρων		— Κατάλληλη χρήση γεωργικών μηχανών
Στοιχειώδες επίπεδο συντήρησης: Εξασφάλιση στοιχειώδους επιπέδου συντήρησης και αποφυγή της υποβάθμισης των ενδιαιτημάτων	— Διατήρηση χαρακτηριστικών του τοπίου, συμπεριλαμβανομένων, ανάλογα με την περίπτωση, των φυτικών φρακτών, λιμνών, τάφρων, σερπέν δένδρων, ομαδικών ή μονοφυτμένων, και περιδούριου αγροκτημαχίας	— Ελάχιστα όρια πυκνότητας ζωικού πληθυσμού ή/και κατάλληλα καθεστώτα — Δημιουργία και/ή διατήρηση οικότιτων
	— Αποφυγή της επίκλισης ανεπίδμητης βλάστησης στη γεωργική γη — Προστασία των μόνιμων βοσκότοπων	— Απαγόρευση της εκρίζωσης ελαοδένδρων — Διατήρηση των ελαιώνων και των αμπελιώνων σε καλή βλαστική κατάσταση
Προστασία και διαχείριση των υδάτων: Προστασία των υδάτων από τη ρύπανση και τις επιφανειακές απορροές, και διαχείριση της χρήσης των υδάτων	— Δημιουργία ζωνών ανάσχεσης κατά μήκος υδατορρευμάτων (*) — Τήρηση των διαδικασιών έγκρισης για τη χρήση των υδάτων για άρδευση, εφόσον προβλέπεται	

(*) Σημείωση: Τέτοιο εντός όσο και εκτός των εσέλαιων στη νηροποίηση περιοχών που καθορίζονται με το άρθρο 3 παρ. 2 της οδηγίας 91/676/ΕΟΚ, οι ζώνες ανάσχεσης για τη καλή γεωργική και περιβαλλοντική κατάσταση πρέπει να τηρούν τουλάχιστον τα πρότυπα που ορίζονται με τους όρους για την εφαρμογή λεπτομέρειων σε εκτάσεις κοντά σε υδατορρέματα, που αναφέρονται στο σημείο A4 του Παραρτήματος II της οδηγίας 91/676/ΕΟΚ που πρέπει να εφαρμόζονται σύμφωνα με τα προγράμματα δράσης των κρατών μελών που καθορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 4 της οδηγίας 91/676/ΕΟΚ.

Συνοπτική παρουσίαση

IV

Η Επιτροπή πραγματοποίησε διεξοδικές αξιολογήσεις όλων των εθελοντικών συστημάτων που έχει αναγνωριστεί ότι εκπληρώνουν όλες τις νομικές απαιτήσεις της οδηγίας. Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα εθελοντικά συστήματα παρέχουν εγγυήσεις ότι τα πιστοποιημένα βιοκαύσιμα συμμορφώνονται με τα υποχρεωτικά κριτήρια σύμφωνα με τα οποία έχουν αναγνωριστεί τα συστήματα βάσει διεξοδικών αξιολογήσεων όλων των πιστοποιημένων εθελοντικών συστημάτων. Ωστόσο, η Επιτροπή είναι πάντοτε ανοιχτή στην προώθηση της περαιτέρω ανάπτυξης προτύπων για την ακόμη μεγαλύτερη βελτίωση του συστήματος, την αντιμετώπιση προκλήσεων που προκύπτουν κατά τη διάρκεια της λειτουργίας του συστήματος και τη συνεκτίμηση των τροποποιήσεων της νομικής βάσης.

V

Στην οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας ορίζεται σειρά υποχρεωτικών κριτηρίων βιωσιμότητας για τα βιοκαύσιμα, που πρέπει να πληρούνται ώστε τα βιοκαύσιμα να είναι επιλέξιμα για στήριξη και να συνυπολογίζονται στους στόχους για την ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές. Στις αξιολογήσεις των εθελοντικών συστημάτων καλύφθηκαν επαρκώς τα εν λόγω υποχρεωτικά κριτήρια βιωσιμότητας και τα εθελοντικά συστήματα αναγνωρίστηκαν μόνο στον βαθμό που ήταν σε θέση να αποδείξουν τη συμμόρφωσή τους προς αυτά τα κριτήρια.

Επιπλέον, η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας αναφέρεται σε ορισμένα άλλα ζητήματα βιωσιμότητας όπως οι αρνητικές κοινωνικο-οικονομικές επιπτώσεις. Πολλά εθελοντικά συστήματα περιλαμβάνουν πρόσθετα μη υποχρεωτικά κριτήρια βιωσιμότητας. Αυτό μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά ορθή πρακτική αλλά εφαρμόζεται σε αυστηρά εθελοντική βάση. Τα εθελοντικά συστήματα δεν αξιολογήθηκαν ως προς τον βαθμό στον οποίο καλύπτουν και μη υποχρεωτικά κριτήρια. Συνεπώς, κανένα από τα εθελοντικά συστήματα δεν αναγνωρίστηκε για την κάλυψη των εν λόγω ζητημάτων.

Κατά την άποψη της Επιτροπής, δεν θα ήταν σκόπιμο να υποχρεώνονται τα εθελοντικά συστήματα να συμπεριλάβουν μη υποχρεωτικά κριτήρια βιωσιμότητας. Εάν η συμπερίληψη των εν λόγω κριτηρίων έπρεπε να καταστεί υποχρεωτική, ο νομοθέτης θα είχε αποφασίσει να τα συμπεριλάβει στο σύνολο των υποχρεωτικών κριτηρίων.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει να αξιολογεί το αν η αναγνώριση των εθελοντικών συστημάτων θα πρέπει να επεκταθεί σε μη υποχρεωτικά ζητήματα βιωσιμότητας. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι η αξιολόγηση των συστημάτων ως προς τα μη υποχρεωτικά κριτήρια είναι πολύπλοκη επειδή αυτά ορίζονται με πολύ λιγότερες λεπτομέρειες στο νομοθετικό κείμενο σε σύγκριση με τα υποχρεωτικά κριτήρια.

Για τον μετριασμό του κινδύνου των έμμεσων αλλαγών στη χρήση της γης, η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2015/1513 προβλέπει ανώτατο όριο για την ποσότητα των παραγόμενων από τρόφιμα βιοκαυσίμων που μπορεί να προσμετρηθεί στους στόχους για την ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές (7% της κατανάλωσης ενέργειας στις μεταφορές). Τα κριτήρια βιωσιμότητας αυτά καθαυτά δεν καλύπτουν τις έμμεσες αλλαγές στη χρήση της γης. Ως εκ τούτου, τα εθελοντικά συστήματα που επαληθεύουν τη συμμόρφωση με τα υποχρεωτικά κριτήρια για κάθε παρτίδα βιοκαυσίμων χωριστά δεν μπορούν να υποχρεούνται να καλύπτουν τις έμμεσες αλλαγές στη χρήση της γης.

VI

Η επαλήθευση της προέλευσης των αποβλήτων και των καταλοίπων καλύφθηκε στην αξιολόγηση. Σε όλες τις αξιολογήσεις, τα εθελοντικά συστήματα ήταν υποχρεωμένα να εφαρμόσουν τις σχετικές διατάξεις της οδηγίας. Αυτό καλύπτει όλα τα είδη πρώτων υλών συμπεριλαμβανομένων των αποβλήτων και των καταλοίπων. Στην οδηγία δεν προβλέπονται ειδικά κριτήρια ελέγχου για τα βιοκαύσιμα που παράγονται από απόβλητα και κατάλοιπα. Στο καθοδηγητικό σημείωμα, οι υπηρεσίες της Επιτροπής αντέδρασαν στις εξελίξεις της αγοράς που ήταν αδύνατο να προβλεφθούν κατά τη στιγμή της αναγνώρισης των εθελοντικών συστημάτων και ζήτησαν την εφαρμογή ειδικών μέτρων ώστε να λαμβάνεται υπόψη ο αυξημένος κίνδυνος απάτης ο οποίος εμφανίστηκε σταδιακά όταν τα κράτη μέλη άρχισαν να εφαρμόζουν τον μηχανισμό διπλής προσμέτρησης. Τα εθελοντικά συστήματα επικαιροποίησαν αναλόγως τις οικείες διαδικασίες επαλήθευσης.

Επιπλέον, η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας δεν ορίζει καμία ειδική υποχρέωση επαλήθευσης για τα κράτη μέλη δυνάμει του άρθρου 17 παράγραφος 6 της εν λόγω οδηγίας (το οποίο συνδέεται με τα πρότυπα ΚΓΠΚ της ΚΓΠ και με άλλες συναφείς οδηγίες και κανονισμούς). Η Επιτροπή υποχρεούται επίσης να αναγνωρίζει εθελοντικά συστήματα βάσει άλλων λόγων πλην εκείνων που περιλαμβάνονται στο άρθρο 17 παράγραφος 6 της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Ως εκ τούτου, δεν θα ήταν σκόπιμο να συμπεριληφθεί το στοιχείο αυτό στην αξιολόγηση των εθελοντικών συστημάτων.

VII

Η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας δεν περιλαμβάνει απαιτήσεις για τη δομή διακυβέρνησης των εθελοντικών συστημάτων και ως εκ τούτου η δομή διακυβέρνησης δεν ήταν στο επίκεντρο των προηγούμενων αξιολογήσεων. Το ζητούμενο ήταν να διασφαλιστεί ότι οι φορείς υπόκεινται σε έλεγχο από ανεξάρτητο τρίτο ελεγκτή όπως αναφέρεται ρητώς στην οδηγία.

Πλην όμως, τόσο η δομή διακυβέρνησης όσο και τα μέτρα διαφάνειας χρήζουν μεγαλύτερης προσοχής στο μέλλον. Αυτό οφείλεται κατά κύριο λόγο στις αυξημένες απαιτήσεις διαφάνειας και διακυβέρνησης που διατυπώνονται στις τροποποιήσεις της οδηγίας (ΕΕ) 2015/1513.

VIII

Η εποπτική αρμοδιότητα της Επιτροπής επί της εφαρμογής όλων των λειτουργιών περιορίστηκε από τον νομοθέτη. Ωστόσο, η Επιτροπή απαιτεί τη διενέργεια ελέγχου από ανεξάρτητο τρίτο ελεγκτή.

Η Επιτροπή εποπτεύει τα εθελοντικά συστήματα δυνάμει των νομικών αρμοδιοτήτων που παρέχει η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2015/1513, η οποία απαιτεί από τα εθελοντικά συστήματα να υποβάλλουν ετήσια έκθεση αναφορικά με τη λειτουργία τους. Η Επιτροπή, από την πλευρά της, θα υποβάλει έκθεση σχετικά με τη λειτουργία των εθελοντικών συστημάτων τον Απρίλιο του 2017.

Η Επιτροπή συμφωνεί ότι η εποπτεία και η διαφάνεια, συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών καταγγελιών, θα μπορούσαν να ενισχυθούν.

IX

Τα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει εν μέρει την οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, συμπεριλαμβανομένων των κριτηρίων βιωσιμότητας για τα βιοκαύσιμα, με σημαντική καθυστέρηση.

Στις χώρες στις οποίες δεν είχαν εφαρμοστεί ακόμη τα κριτήρια βιωσιμότητας για τα βιοκαύσιμα δεν είχε τεθεί σε εφαρμογή ούτε το σύστημα επαλήθευσης, και δεν ήταν δυνατό να αποδειχθεί ότι τα βιοκαύσιμα συμμορφώνονται με τα κριτήρια βιωσιμότητας. Κατά την άποψη της Επιτροπής, αυτή είναι η αιτία του προβλήματος σχετικά με την υποβολή στοιχείων. Ωστόσο, ο στόχος για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας στις μεταφορές πρέπει να επιτευχθεί το 2020. Η Επιτροπή είναι βέβαιη ότι τα κράτη μέλη θα εφαρμόσουν ορθά την οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, συμπεριλαμβανομένων των πρόσφατων τροποποιήσεων, έως το 2020. Εάν είναι αναγκαίο, η Επιτροπή θα λάβει το προβλεπόμενο από τη Συνθήκη μέτρο για την επιβολή της συμμόρφωσης με το δίκαιο της ΕΕ.

X 1. i)

Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση αυτή. Η Επιτροπή δεν μπορεί να υποχρεώσει τα εθελοντικά συστήματα να συμπεριλάβουν κοινωνικο-οικονομικά κριτήρια τα οποία δεν είναι υποχρεωτικά. Ωστόσο, τα εθελοντικά συστήματα θα πρέπει να υποβάλλουν ετήσια έκθεση βάσει των οικείων δραστηριοτήτων πιστοποίησης, όπως προβλέπεται στην οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2015/1513. Η Επιτροπή θα λάβει υπόψη τις εκθέσεις των εθελοντικών συστημάτων στις δικές της εκθέσεις.

X 1. ii)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή εφόσον θα πρέπει να επαληθεύεται η συμμόρφωση με το άρθρο 17 παράγραφος 6 της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (το οποίο συνδέεται με τα πρότυπα ΚΓΠΚ της ΚΓΠ και με άλλες συναφείς οδηγίες και κανονισμούς). Η συμμόρφωση με τα πρότυπα ΚΓΠΚ της ΚΓΠ και με άλλες συναφείς οδηγίες και κανονισμούς επαληθεύεται στο πλαίσιο της ΚΓΠ.

X 1. iii)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή και συμφωνεί ότι τα παραγόμενα από απόβλητα βιοκαύσιμα πρέπει να καλύπτονται από ειδικές διαδικασίες επαλήθευσης. Η Επιτροπή έχει ήδη αναλάβει δράση προς αυτή την κατεύθυνση καθώς συμπεριέλαβε την εφαρμογή ειδικών μέτρων σε όλες τις αξιολογήσεις της, αρχής γενομένης από τον Οκτώβριο του 2014.

X 2.

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή και συμφωνεί ότι τόσο η δομή διακυβέρνησης όσο και τα μέτρα διαφάνειας χρήζουν ακόμη μεγαλύτερης προσοχής και έχει ήδη λάβει τα απαραίτητα μέτρα μέσω των απαιτήσεων για ενισχυμένη διαφάνεια και διακυβέρνηση όπως αντικατοπτρίζονται στις τροποποιήσεις της οδηγίας (ΕΕ) 2015/1513.

X 3. i)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Θα αντιμετωπίσει το ζήτημα στο πλαίσιο των εκθέσεων για τη λειτουργία των εθελοντικών συστημάτων όπως προβλέπεται στην οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2015/1513. Η εφαρμογή των διαδικασιών των συστημάτων από τους οικονομικούς φορείς επαληθεύεται από ανεξάρτητους τρίτους ελεγκτές.

X 3. ii)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και έχει ήδη προβεί στις αναγκαίες ενέργειες.

X 4.

Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση αυτή και θα συνεχίσει να συνεργάζεται με τα κράτη μέλη για την αξιοπιστία των παρεχόμενων στοιχείων καθώς τα κράτη μέλη θα λαμβάνουν πληροφορίες από οικονομικούς φορείς σχετικά με τη συμμόρφωση προς τα κριτήρια βιωσιμότητας. Επιπλέον, τα κράτη μέλη αποστέλλουν στην Επιτροπή ανά πενταετία έκθεση για την ποιότητα όλων των στοιχείων που διαβιβάζονται. Ωστόσο, η απαίτηση υποβολής πρόσθετων αποδεικτικών στοιχείων (πιστοποιητικά/δηλώσεις) για τους σκοπούς μίας συγκεκριμένης συλλογής στατιστικών στοιχείων δεν δικαιολογείται.

X 5.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει την ανάγκη εναρμόνισης του ορισμού των αποβλήτων που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή προηγμένων βιοκαυσίμων.

Ο νομοθέτης έχει ήδη λάβει μέτρα για την εναρμόνιση του ορισμού των αποβλήτων στην οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Η εν λόγω οδηγία, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2015/1513, καθορίζει την έννοια των αποβλήτων μέσω της προσθήκης παραπομπής προς την οδηγία 2008/98/ΕΚ.

Εισαγωγή

05

Σε πολλές περιπτώσεις, μόνον ένα μέρος της καλλιέργειας χρησιμοποιείται για την παραγωγή βιοκαυσίμων, ενώ τα υπόλοιπα μέρη, που ορισμένες φορές συνιστούν τα βασικά μέρη της καλλιέργειας, χρησιμοποιούνται για τρόφιμα και ζωοτροφές. Ως εκ τούτου, τα φαινόμενα μετατόπισης των συμβατικών βιοκαυσίμων είναι αισθητά χαμηλότερα αλλά παραμένουν σημαντικά.

06

Η Επιτροπή προτίθεται να υποβάλει πρόταση πολιτικής για τη δέσμη μέτρων σχετικά με τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας έως το τέλος του 2016.

09

Η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2015/1513 περιλαμβάνει ένα παράρτημα (παράρτημα ΙΧ) με τον κατάλογο των πρώτων υλών και των ανανεώσιμων καυσίμων που προσμετρούνται διπλά όσον αφορά την επίτευξη του στόχου για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας στις μεταφορές. Το παράρτημα ΙΧ περιλαμβάνει μεν τα απόβλητα, τα κατάλοιπα ή άλλη μη βρώσιμη βιομάζα, αλλά δεν υπάρχει επίσημη σύνδεση με τους ορισμούς αυτούς.

Όλες οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας που καταναλίσκονται στον τομέα των μεταφορών, συμπεριλαμβανομένης της ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, προσμετρούνται στον στόχο για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Αναμένεται ότι το μερίδιο της ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές θα είναι σημαντικό (περίπου 2 %).

10

Η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2015/1513 απαιτεί η μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου από βιοκαύσιμα που παράγονται σε νέες εγκαταστάσεις να είναι τουλάχιστον 60 %. Η γενική απαίτηση θα αυξηθεί στο 50 % από τον Ιανουάριο του 2018.

Παρατηρήσεις

28

Η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να επαληθεύουν τη συμμόρφωση με το άρθρο 17 παράγραφος 6 της εν λόγω οδηγίας — το οποίο συνδέεται με τα πρότυπα ΚΓΠΚ της ΚΓΠ και με άλλες συναφείς οδηγίες και κανονισμούς— μολονότι τα τελευταία αποτελούν μέρος των κριτηρίων. Η Επιτροπή υποχρεούται να αναγνωρίζει εθελοντικά συστήματα βάσει άλλων λόγων πλην εκείνων που περιλαμβάνονται στο άρθρο 17 παράγραφος 6 της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

Κοινή απάντηση στα σημεία 30 και 31

Η Επιτροπή δεν είναι υποχρεωμένη να αναγνωρίζει εθελοντικά συστήματα και μέχρι στιγμής έχει αναγνωρίσει μόνο συστήματα που καλύπτουν το άρθρο 17 παράγραφοι 2 έως 5 της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Συνεπώς, δεν ήταν υποχρεωμένη να αξιολογήσει ούτε τη συμμόρφωση με άλλα μη υποχρεωτικά ζητήματα βιωσιμότητας.

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι δεν θα ήταν σκόπιμο να υποχρεούνται τα εθελοντικά συστήματα να συμπεριλάβουν μη υποχρεωτικά κριτήρια βιωσιμότητας, καθώς ο νομοθέτης αποφάσισε να μην τα συμπεριλάβει στο σύνολο των υποχρεωτικών κριτηρίων. Όσον αφορά ειδικότερα τις πτυχές της κοινωνικής βιωσιμότητας (πλαίσιο 3), η Επιτροπή επισημαίνει ότι η συμπερίληψη των εν λόγω κριτηρίων στο πεδίο της πιστοποίησης μπορεί να θεωρηθεί ορθή πρακτική, αν και επισημαίνει ότι η συμπερίληψη πραγματοποιείται σε εθελοντική βάση.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει, ωστόσο, να αξιολογεί το αν η αναγνώριση των εθελοντικών συστημάτων θα πρέπει να επεκταθεί σε μη υποχρεωτικά ζητήματα βιωσιμότητας. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι η αξιολόγηση των συστημάτων ως προς τα μη υποχρεωτικά κριτήρια είναι πολύπλοκη επειδή αυτά ορίζονται με πολύ λιγότερες λεπτομέρειες στο νομοθετικό κείμενο σε σύγκριση με τα υποχρεωτικά κριτήρια.

Πλαίσιο 3

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η συμπερίληψη των εν λόγω κριτηρίων στο πεδίο της πιστοποίησης μπορεί να θεωρηθεί ορθή πρακτική, αν και επισημαίνει ότι η συμπερίληψη πραγματοποιείται σε εθελοντική βάση.

33

Μολονότι η Επιτροπή αναγνωρίζει την έλλειψη στοιχείων, σε όλες τις εκθέσεις, παρείχε παραπομπές προς τα διαθέσιμα στοιχεία και προέβη σε αξιολόγηση αυτών, συμπεριλαμβανομένων πρόσθετων ειδικών μελετών σχετικά με τις επιπτώσεις της πολιτικής βιοκαυσίμων της ΕΕ στις αναπτυσσόμενες χώρες.

Όσον αφορά τις κοινωνικές πτυχές που περιγράφονται στο πλαίσιο 4, η Επιτροπή επισημαίνει ότι, παρά το γεγονός ότι οι εξαγωγές βιοκαυσίμων από αναπτυσσόμενες χώρες είναι περιορισμένες, η Επιτροπή αναφέρθηκε στις επιπτώσεις της πολιτικής βιοκαυσίμων της ΕΕ στις αναπτυσσόμενες χώρες γενικώς, καθώς και στις αναπτυσσόμενες χώρες που δεν εξαγωγή βιοκαύσιμα στην ΕΕ, στο πλαίσιο διαφόρων εκθέσεων που υπέβαλε το 2013 και το 2015¹.

Κοινή απάντηση στα σημεία 34-37

Η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2015/1513 θέσπισε ανώτατο όριο (7% της κατανάλωσης ενέργειας στις μεταφορές) για την ποσότητα των παραγόμενων από τρόφιμα βιοκαυσίμων που μπορεί να προσμετρηθεί στους στόχους για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Το μέτρο αυτό περιορίζει τα κίνητρα για τη χρήση βιοκαυσίμων από καλλιέργειες με σκοπό την επίτευξη των στόχων για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και, ως εκ τούτου, μετριάζει τον κίνδυνο έμμεσων αλλαγών στη χρήση της γης τον οποίον ενέχει η πολιτική της ΕΕ για τα βιοκαύσιμα.

Τα κριτήρια βιωσιμότητας αυτά καθαυτά δεν καλύπτουν τις έμμεσες αλλαγές στη χρήση της γης. Ως εκ τούτου, τα εθελοντικά συστήματα που επαληθεύουν τη συμμόρφωση με τα εν λόγω κριτήρια για κάθε παρτίδα βιοκαυσίμων χωριστά δεν μπορούν να υποχρεούνται να καλύπτουν τις έμμεσες αλλαγές στη χρήση της γης.

Η Επιτροπή θα εξετάσει περαιτέρω το ζήτημα και θα δημοσιεύσει τα αποτελέσματα της ανάλυσής της σε έκθεση την οποία θα υποβάλει στο τέλος του 2016.

40

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι τα παραγόμενα από απόβλητα βιοκαύσιμα πρέπει να καλύπτονται από ειδικές διαδικασίες επαλήθευσης. Η Επιτροπή έχει ήδη αναλάβει δράση προς αυτή την κατεύθυνση καθώς συμπεριέλαβε την εφαρμογή ειδικών μέτρων σε όλες τις αξιολογήσεις της, αρχής γενομένης από τον Οκτώβριο του 2014.

Κοινή απάντηση στα σημεία 41-42

Στο καθοδηγητικό σημείωμα, οι υπηρεσίες της Επιτροπής αντέδρασαν στις εξελίξεις της αγοράς που ήταν αδύνατο να προβλεφθούν κατά τη στιγμή της αναγνώρισης των εθελοντικών συστημάτων και ζήτησαν την εφαρμογή ειδικών μέτρων ώστε να λαμβάνεται υπόψη ο αυξημένος κίνδυνος απάτης ο οποίος εμφανίστηκε σταδιακά όταν τα κράτη μέλη άρχισαν να εφαρμόζουν τον μηχανισμό διπλής προσμέτρησης.

Η Επιτροπή εξέδωσε το σημείωμα προς τα εθελοντικά συστήματα για να επιστήσει την προσοχή στο ζήτημα και να διασφαλίσει ότι όλα τα συστήματα προβαίνουν στις κατάλληλες ενέργειες. Αυτό, ωστόσο, δεν υποδηλώνει ότι το ζήτημα αντιμετωπιζόταν εν γένει με μη ενδεδειγμένο τρόπο στο παρελθόν. Μάλιστα, εξ όσων γνωρίζουμε, πολλά από τα σχετικά εθελοντικά συστήματα ανέλαβαν δράση με δική τους πρωτοβουλία. Κατά την άποψη της Επιτροπής, η δυνατότητα των εθελοντικών συστημάτων να αντιδρούν με ταχύτητα και προδραστικότητα στις εντοπιζόμενες προκλήσεις είναι ένα από τα πλεονεκτήματα των συστημάτων πιστοποίησης.

45

Μετά την υιοθέτηση του ορισμού, η Επιτροπή ζήτησε από τα μερικώς αναγνωρισμένα συστήματα να υποβάλουν δήλωση επαλήθευσης της συμμόρφωσης με τον νέο ορισμό. Τρία συστήματα στα οποία είχε χορηγηθεί μερική αναγνώριση υπέβαλαν επικαιροποιήσεις και αξιολογήθηκαν. Η επικαιροποίηση των αποφάσεων βρίσκεται επί του παρόντος σε εξέλιξη.

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

46

Οι αξιολογήσεις της Επιτροπής ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Η οδηγία αυτή δεν περιλάμβανε απαιτήσεις για τη δομή διακυβέρνησης των εθελοντικών συστημάτων και ως εκ τούτου η δομή διακυβέρνησης δεν ήταν στο επίκεντρο των προηγούμενων αξιολογήσεων. Το ζητούμενο ήταν να διασφαλιστεί ότι οι φορείς υπόκεινται σε έλεγχο από ανεξάρτητο τρίτο ελεγκτή όπως αναφέρεται ρητώς στην οδηγία.

Ωστόσο, η Επιτροπή θεωρεί ότι θα πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στη δομή διακυβέρνησης στο μέλλον προκειμένου να βελτιωθούν περαιτέρω οι ορθές πρακτικές. Αυτό οφείλεται κυρίως στην αύξηση του ορίου υπολογισμού των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου που απαιτεί συχνό υπολογισμό της πραγματικής μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, κάτι το οποίο προϋποθέτει ακόμη αυστηρότερο έλεγχο.

Κοινή απάντηση στα σημεία 50-51

Η εποπτική αρμοδιότητα της Επιτροπής επί της εφαρμογής όλων των λειτουργιών περιορίστηκε από τον νομοθέτη. Ωστόσο, η Επιτροπή απαιτεί τη διενέργεια ελέγχου από ανεξάρτητο τρίτο ελεγκτή.

Η Επιτροπή εποπτεύει τα εθελοντικά συστήματα δυνάμει των νομικών αρμοδιοτήτων που παρέχει η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2015/1513, η οποία απαιτεί από τα εθελοντικά συστήματα να υποβάλλουν ετήσια έκθεση αναφορικά με τη λειτουργία τους. Η Επιτροπή, από την πλευρά της, θα υποβάλει έκθεση σχετικά με τη λειτουργία των εθελοντικών συστημάτων τον Απρίλιο του 2017.

53

Η Επιτροπή έχει ξεκινήσει διάλογο με τα συστήματα προκειμένου να αποσαφηνίσει την κατάσταση και να αναζητήσει βελτιώσεις. Επί του παρόντος, η Επιτροπή εξετάζει μια ειδική περίπτωση και ως εκ τούτου είναι πολύ νωρίς για να διατυπώσει παρατηρήσεις σε αυτό το στάδιο.

Ωστόσο, γενικά, η απαίτηση περί ενίσχυσης της εσωτερικής διακυβέρνησης των συστημάτων, η οποία έχει ληφθεί υπόψη στις τρέχουσες αξιολογήσεις, μπορεί να συμβάλει στην καλύτερη επιτήρηση της εφαρμογής των κανόνων των συστημάτων από τους φορείς πιστοποίησης.

54

Πολλά εθελοντικά συστήματα δραστηριοποιούνται σε παγκόσμιο επίπεδο. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι ο ελεγκτής που επαληθεύει τη συμμόρφωση φέρει μεγάλη ευθύνη και πρέπει να αποφασίζει κατά περίπτωση αν τα υποβληθέντα αποδεικτικά στοιχεία παρέχουν επαρκείς διασφαλίσεις ότι πληρούνται τα κριτήρια βιωσιμότητας. Η Επιτροπή ενθαρρύνει τα εθελοντικά συστήματα να αναπτύσσουν στενό διάλογο με τους ελεγκτές με σκοπό τη συνεχή βελτίωση των προτύπων πιστοποίησης.

55

Μολοντί δεν υφίσταται ειδικό σύστημα καταγγελιών, τα ενδιαφερόμενα μέρη έχουν τη δυνατότητα να επικοινωνούν με την Επιτροπή σε περίπτωση που έχουν ανησυχίες σχετικά με τη λειτουργία των εθελοντικών συστημάτων. Πράγματι, το σύστημα βιωσιμότητας για τα βιοκαύσιμα είναι ένα πολύ τεχνικό ζήτημα που απαιτεί ειδικές γνώσεις και τα ενδιαφερόμενα μέρη οφείλουν να γνωρίζουν ότι το σύστημα έχει αναγνωρισθεί από την Επιτροπή.

56

Στην οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας ορίζεται σαφώς ότι τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να δέχονται αποδεικτικά στοιχεία από τα εθελοντικά συστήματα. Εφόσον τηρείται η διάταξη αυτή, τα κράτη μέλη είναι ευπρόσδεκτα να συμβάλουν στη βελτίωση των διαδικασιών πιστοποίησης. Κατά την άποψη της Επιτροπής, τίποτα δεν εμποδίζει, για παράδειγμα, τη συμμετοχή των κρατών μελών στην εποπτεία των φορέων πιστοποίησης δεδομένου ότι οι ίδιοι οι φορείς πιστοποίησης δεν αναγνωρίζονται από την Επιτροπή. Ωστόσο, τα κράτη μέλη δεν θα πρέπει να αμφισβητούν την εγκυρότητα των πιστοποιητικών που εκδίδονται από τα εθελοντικά συστήματα.

Όσον αφορά την ειδική περίπτωση της Πολωνίας που αναφέρεται στο πλαίσιο 5, η Επιτροπή επαληθεύει επί του παρόντος τη συμμόρφωση της απαίτησης με το δίκαιο της ΕΕ.

58

Τα σημειώματα αυτά δεν είναι νομικά δεσμευτικά για τα εθελοντικά συστήματα και αποσκοπούν στην προώθηση βέλτιστων πρακτικών καθώς υποδεικνύουν τι μπορεί να ζητήσει η Επιτροπή στο μέλλον. Η Επιτροπή θα επιβάλει την προσαρμογή υψηλότερων προτύπων όταν τα εθελοντικά συστήματα υποβάλουν αίτηση για επέκταση της αναγνώρισης.

Η Επιτροπή μπορεί επίσης να καταργήσει μια απόφαση εάν αποδεικνύεται σαφώς ότι το σύστημα δεν έχει εφαρμόσει κάποια στοιχεία που θεωρούνται καθοριστικά για την απόφαση και εάν έχει συντελεστεί σοβαρή και διαρθρωτική παραβίαση των εν λόγω στοιχείων.

Κοινή απάντηση στα σημεία 59-60

Η Επιτροπή αποδίδει ύψιστη σημασία στη διαφάνεια.

Η απαίτηση διαφάνειας που περιλαμβάνεται στην οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας καλύπτεται μέσω του ειδικού ιστότοπου². Ο εν λόγω ιστότοπος περιλαμβάνει επίσης πολλές χρήσιμες πληροφορίες που δεν απαιτούνται από τη νομοθεσία, όπως πληροφορίες για νέες εκδηλώσεις και σχετικά έγγραφα της Επιτροπής. Όλες οι απαιτούμενες από τη νομοθεσία πληροφορίες που υποβάλλονται από τα κράτη μέλη είναι διαθέσιμες στον εν λόγω ιστότοπο και στις συνδεδεμένες σελίδες. Ο εν λόγω ιστότοπος περιλαμβάνει επίσης μια ειδική σελίδα που έχει δημιουργηθεί³ σχετικά με τα είδη πληροφοριών που αναφέρονται στην οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

61

Στο επικαιροποιημένο πλαίσιο αξιολόγησης που εκδόθηκε τον Νοέμβριο του 2015, η Επιτροπή απαιτεί να διενεργείται πλήρης επαλήθευση από τους ανεξάρτητους τρίτους ελεγκτές. Οι ελεγκτές θα πρέπει να απαιτούν να έχουν πρόσβαση σε όλες τις σχετικές πληροφορίες. Εάν το σύστημα δεν περιλαμβάνει τις πληροφορίες αυτές, δεν θα πρέπει να γίνεται δεκτό στο πλαίσιο του συστήματος. Οι ελεγκτές θα πρέπει επίσης να απαιτούν να έχουν πρόσβαση στις πληροφορίες για τα υλικά που έχουν πιστοποιηθεί από άλλα εθελοντικά συστήματα. Τα εθελοντικά συστήματα πρέπει να δημοσιεύουν τα ονόματα των φορέων που έχουν ή δεν έχουν πιστοποιηθεί στο πλαίσιο του συστήματος. Με τον τρόπο αυτό θα ενισχυθεί η διαφάνεια και η ανταλλαγή πληροφοριών.

66

Η Πολωνία μετέφερε την οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, περιλαμβανομένου του συστήματος βιωσιμότητας της ΕΕ για τα βιοκαύσιμα, μόλις το 2015. Ως εκ τούτου, στη διάρκεια της περιόδου 2011-2014, οι διατάξεις της εν λόγω οδηγίας δεν είχαν ακόμη τεθεί σε ισχύ. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν την ποιότητα των διαβιβαζόμενων στοιχείων· η Επιτροπή δεν διαθέτει νομικά μέσα για να αμφισβητήσει τα στοιχεία του 2014 όσον αφορά τα βιώσιμα βιοκαύσιμα.

Ωστόσο, η Πολωνία μετέφερε εντωμεταξύ στο εθνικό της δίκαιο την οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Η Επιτροπή είναι βέβαιη ότι η Πολωνία και άλλα κράτη μέλη θα εφαρμόσουν ορθά την εν λόγω οδηγία, συμπεριλαμβανομένων των πρόσφατων τροποποιήσεων, έως το 2020. Εάν είναι αναγκαίο, η Επιτροπή θα λάβει το προβλεπόμενο από τη Συνθήκη μέτρο για την επιβολή της συμμόρφωσης με το δίκαιο της ΕΕ.

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

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

67

Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν την ποιότητα των διαβιβαζόμενων στοιχείων. Κατά τη διαβίβαση των στοιχείων τους προς την Eurostat, η Γαλλία δήλωσε μηδενική τιμή και η Πολωνία δήλωσε μη μηδενική τιμή. Όλα τα υποβληθέντα στοιχεία συμμορφώνονταν με τους κανόνες επικύρωσης (έλεγχοι αξιοπιστίας, συνεκτικότητας και συνέπειας) με βάση τις πληροφορίες που είχε στη διάθεσή της η Eurostat τη δεδομένη χρονική στιγμή. Η Eurostat δημοσίευσε τα στοιχεία όπως αυτά υποβλήθηκαν από τις χώρες, χωρίς καμία τροποποίηση ή μεταβολή.

72

Η εφαρμογή μέτρων για την καταπολέμηση της απάτης αποτελεί αρμοδιότητα των κρατών μελών. Η Επιτροπή στηρίζει τις προσπάθειες των κρατών μελών να μετριάσουν τον κίνδυνο απάτης και συγκρότησε ομάδα εργασίας στους κόλπους της επιτροπής για τη βιωσιμότητα των βιοκαυσίμων και των βιορευστών με αντικείμενο την εξέταση των διαφόρων πτυχών και μέτρων που έχουν σημασία στο πλαίσιο αυτό. Το ζήτημα ελήφθη επίσης υπόψη στην οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2015/1513, η οποία απαιτεί από τα κράτη μέλη να υποβάλλουν εκθέσεις σχετικά με τα μέτρα που έχουν λάβει κατά της απάτης και ζητεί να αναπτυχθεί βελτιωμένη συνεργασία μεταξύ των εθνικών συστημάτων και μεταξύ των εθνικών συστημάτων και των εθελοντικών συστημάτων.

Συμπεράσματα και συστάσεις

74

Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα εθελοντικά συστήματα παρέχουν εγγυήσεις ότι τα πιστοποιημένα βιοκαύσιμα συμμορφώνονται με τα υποχρεωτικά κριτήρια σύμφωνα με τα οποία έχουν αναγνωριστεί τα συστήματα βάσει διεξοδικών αξιολογήσεων όλων των πιστοποιημένων εθελοντικών συστημάτων. Ωστόσο, η Επιτροπή είναι πάντοτε ανοιχτή στην προώθηση της περαιτέρω ανάπτυξης προτύπων για την ακόμη μεγαλύτερη βελτίωση του συστήματος, την αντιμετώπιση προκλήσεων που προκύπτουν κατά τη διάρκεια της λειτουργίας του συστήματος και τη συνεκτίμηση των τροποποιήσεων της νομικής βάσης.

75

Στην οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας ορίζεται σειρά υποχρεωτικών κριτηρίων βιωσιμότητας για τα βιοκαύσιμα, που πρέπει να πληρούνται ώστε τα βιοκαύσιμα να είναι επιλέξιμα για στήριξη και να συνυπολογίζονται στους στόχους για την ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές. Οι αξιολογήσεις των εθελοντικών συστημάτων κάλυψαν επαρκώς τα εν λόγω υποχρεωτικά κριτήρια βιωσιμότητας.

Πολλά εθελοντικά συστήματα περιλαμβάνουν πρόσθετα μη υποχρεωτικά κριτήρια βιωσιμότητας. Αυτό μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά ορθή πρακτική αλλά εφαρμόζεται σε αυστηρά εθελοντική βάση. Τα εθελοντικά συστήματα δεν αξιολογήθηκαν ως προς τον βαθμό στον οποίο καλύπτουν και μη υποχρεωτικά κριτήρια. Συνεπώς, κανένα από τα εθελοντικά συστήματα δεν αναγνωρίστηκε για την κάλυψη των εν λόγω ζητημάτων.

Κατά την άποψη της Επιτροπής, δεν θα ήταν σκόπιμο να υποχρεώνονται τα εθελοντικά συστήματα να συμπεριλάβουν μη υποχρεωτικά κριτήρια βιωσιμότητας. Εάν η συμπερίληψη των εν λόγω κριτηρίων έπρεπε να καταστεί υποχρεωτική, ο νομοθέτης θα είχε αποφασίσει να τα συμπεριλάβει στο σύνολο των υποχρεωτικών κριτηρίων.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει να αξιολογεί το αν η αναγνώριση των εθελοντικών συστημάτων θα πρέπει να επεκταθεί σε μη υποχρεωτικά ζητήματα βιωσιμότητας. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι η αξιολόγηση των συστημάτων ως προς τα μη υποχρεωτικά κριτήρια είναι πολύπλοκη επειδή αυτά ορίζονται με πολύ λιγότερες λεπτομέρειες στο νομοθετικό κείμενο σε σύγκριση με τα υποχρεωτικά κριτήρια. Επιπλέον, η αναγνώριση δεν θα είχε άμεσες νομικές συνέπειες.

Για τον μετριασμό του κινδύνου των έμμεσων αλλαγών στη χρήση της γης, η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2015/1513 περιλαμβάνει ένα ανώτατο όριο (7 % της κατανάλωσης ενέργειας στις μεταφορές) για την ποσότητα των παραγόμενων από τρόφιμα βιοκαυσίμων που μπορεί να προσμετρηθεί στους στόχους για την ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές. Τα κριτήρια βιωσιμότητας αυτά καθαυτά δεν καλύπτουν τις έμμεσες αλλαγές στη χρήση της γης. Ως εκ τούτου, τα εθελοντικά συστήματα που επαληθεύουν τη συμμόρφωση με τα υποχρεωτικά κριτήρια για κάθε παρτίδα βιοκαυσίμων χωριστά δεν μπορούν να υποχρεούνται να καλύπτουν τις έμμεσες αλλαγές στη χρήση της γης.

76

Όσον αφορά τις συμβατικές πρώτες ύλες, η ιχνηλασιμότητα εξασφαλίζεται από τις διατάξεις της οδηγίας. Με το καθοδηγητικό σημείωμα που εξέδωσαν, οι υπηρεσίες της Επιτροπής αντέδρασαν στις εξελίξεις της αγοράς, οι οποίες ήταν αδύνατο να προβλεφθούν κατά τη στιγμή της αρχικής αναγνώρισης των εθελοντικών συστημάτων, και ζήτησαν την εφαρμογή ειδικών μέτρων ώστε να λαμβάνεται υπόψη ο αυξημένος κίνδυνος απάτης που εμφανίστηκε κυρίως κατά την εφαρμογή του μηχανισμού διπλής προσμέτρησης στις υποχρεώσεις εφοδιασμού.

77

Η Επιτροπή υποχρεούται να ενεργεί εντός του πλαισίου που έχει καθορίσει ο νομοθέτης. Συνεπώς, πρέπει να δεχθεί ότι η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να επαληθεύουν τη συμμόρφωση με το άρθρο 17 παράγραφος 6 της εν λόγω οδηγίας –το οποίο συνδέεται με τα πρότυπα ΚΓΠΚ της ΚΓΠ και με άλλες συναφείς οδηγίες και κανονισμούς– μολονότι τα τελευταία αποτελούν μέρος των κριτηρίων. Η Επιτροπή υποχρεούται να αναγνωρίζει εθελοντικά συστήματα βάσει άλλων λόγων πλην εκείνων που περιλαμβάνονται στο άρθρο 17 παράγραφος 6 της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Ως εκ τούτου, δεν θα ήταν σκόπιμο να συμπεριληφθεί το στοιχείο αυτό στην αξιολόγηση των εθελοντικών συστημάτων.

Σύσταση 1 α)

Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση αυτή. Η Επιτροπή δεν μπορεί να υποχρεώσει τα εθελοντικά συστήματα να συμπεριλάβουν κοινωνικο-οικονομικά κριτήρια καθώς αυτά δεν είναι υποχρεωτικά. Ωστόσο, τα εθελοντικά συστήματα θα πρέπει να υποβάλλουν ετήσια έκθεση βάσει των οικείων δραστηριοτήτων πιστοποίησης, όπως προβλέπεται στην οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2015/1513 που προσδιορίζει τα ζητήματα για τα οποία τα εθελοντικά συστήματα πρέπει να υποβάλλουν έκθεση (άρθρο 18 παράγραφος 6). Η εν λόγω υποχρέωση υποβολής εκθέσεων εστιάζει σε θέματα σχετικά με τον έλεγχο, όμως το σύστημα μπορεί κάλλιστα να αξιοποιήσει την ευκαιρία για να συμπεριλάβει και άλλα θέματα. Η Επιτροπή θα λάβει υπόψη τις εκθέσεις των εθελοντικών συστημάτων στις δικές της εκθέσεις.

Σύσταση 1 β)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή εφόσον θα πρέπει να επαληθεύεται η συμμόρφωση με το άρθρο 17 παράγραφος 6 της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (το οποίο συνδέεται με τα πρότυπα ΚΓΠΚ της ΚΓΠ και με άλλες συναφείς οδηγίες και κανονισμούς). Ωστόσο, η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να επαληθεύουν τη συμμόρφωση με το άρθρο 17 παράγραφος 6 της εν λόγω οδηγίας, παρόλο που τα προαναφερόμενα αποτελούν μέρος των κριτηρίων. Η Επιτροπή υποχρεούται να αναγνωρίζει εθελοντικά συστήματα βάσει άλλων λόγων πλην εκείνων που προβλέπονται στο άρθρο 17 παράγραφος 6 της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Η συμμόρφωση με τα πρότυπα ΚΓΠΚ της ΚΓΠ και με άλλες συναφείς οδηγίες και κανονισμούς επαληθεύεται στο πλαίσιο της ΚΓΠ.

Σύσταση 1 γ)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή και συμφωνεί ότι τα παραγόμενα από απόβλητα βιοκαύσιμα πρέπει να καλύπτονται από ειδικές διαδικασίες επαλήθευσης. Η Επιτροπή έχει ήδη αναλάβει δράση προς αυτή την κατεύθυνση καθώς συμπεριέλαβε την εφαρμογή ειδικών μέτρων σε όλες τις αξιολογήσεις της, αρχής γενομένης από τον Οκτώβριο του 2014.

78

Η Επιτροπή αποδίδει πάντοτε ύψιστη σημασία στη διαφάνεια και έχει ήδη λάβει μέτρα. Οι υπηρεσίες της εξέδωσαν καθοδηγητικό σημείωμα προς τα εθελοντικά συστήματα ζητώντας την εφαρμογή διαφόρων μέτρων διαφάνειας. Αυτό έγινε εν μέρει προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα εθελοντικά συστήματα θα προετοιμαστούν εγκαίρως για να ανταποκριθούν στην ανάγκη για ενισχυμένη διαφάνεια όπως αποτυπώνεται στην οδηγία (ΕΕ) 2015/1513, η οποία βρισκόταν στο τελικό στάδιο των διαπραγματεύσεων τη δεδομένη χρονική στιγμή. Τα εν λόγω μέτρα θα επιβληθούν όταν τα εθελοντικά συστήματα υποβάλουν αίτηση για ανανέωση της αναγνώρισης. Η διαδικασία αυτή βρίσκεται ήδη σε εξέλιξη.

Σύσταση 2 α)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή και θεωρεί ότι οι ενδεχόμενες συγκρούσεις συμφερόντων, συμπεριλαμβανομένης της ιδιοκτησίας των συστημάτων, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη. Η Επιτροπή έχει ήδη λάβει μέτρα προς αυτή την κατεύθυνση και εισάγει στις αξιολογήσεις της μια ανάλυση της δομής ιδιοκτησίας και διακυβέρνησης των εθελοντικών συστημάτων.

Σύσταση 2 β)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση αυτή και θεωρεί ότι τα εθελοντικά συστήματα πρέπει να πληρούν ελάχιστες απαιτήσεις διαφάνειας. Ζητεί δε από τα εθελοντικά συστήματα να δημοσιεύσουν ένα σύνολο πληροφοριών που είναι πολύ παρεμφερές με τις προτάσεις του Συνεδρίου. Επιπλέον, η Επιτροπή θα υποβάλει έκθεση για τη λειτουργία των εθελοντικών συστημάτων τον Απρίλιο του 2017. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή θα έχει τη δυνατότητα να εκτιμήσει την ανάγκη για περαιτέρω προσδιορισμό των στοιχείων που δημοσιεύουν τα συστήματα και να προσδιορίσει τις απαιτήσεις ελέγχου για τα εθελοντικά συστήματα μέσω εκτελεστικής πράξης.

79

Η εποπτική αρμοδιότητα της Επιτροπής επί της εφαρμογής όλων των λειτουργιών περιορίστηκε από τον νομοθέτη.

Η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2015/1513 προβλέπει διαδικασία για τον τρόπο εποπτείας της λειτουργίας των εθελοντικών συστημάτων.

Τα εθελοντικά συστήματα υποχρεούνται να υποβάλλουν ετήσια έκθεση στην Επιτροπή σχετικά με τη λειτουργία τους.

Η Επιτροπή, με τη σειρά της, υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο και μπορεί, εφόσον κρίνεται σκόπιμο, να προσδιορίσει σε εκτελεστική πράξη τις απαιτήσεις ελέγχου για τα εθελοντικά συστήματα. Η εποπτεία, ωστόσο, δεν περιλαμβάνει επιτόπιους ελέγχους επαλήθευσης στις εγκαταστάσεις των οικονομικών φορέων που πιστοποιούνται από τα εθελοντικά συστήματα, καθώς η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας εναποθέτει την ευθύνη για την επαλήθευση της εφαρμογής των κανόνων των εθελοντικών συστημάτων στον έλεγχο από ανεξάρτητους τρίτους ελεγκτές.

Σύσταση 3 α)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Θα αντιμετωπίσει το ζήτημα στο πλαίσιο των εκθέσεων για τη λειτουργία των εθελοντικών συστημάτων όπως προβλέπεται στην οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2015/1513. Η εφαρμογή των διαδικασιών των συστημάτων από τους οικονομικούς φορείς επαληθεύεται από ανεξάρτητους τρίτους ελεγκτές.

Σύσταση 3 β)

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση σύμφωνα με την οποία τα εθελοντικά συστήματα πρέπει να διαθέτουν σύστημα καταγγελιών και ήδη το απαιτεί αυτό στο πλαίσιο των αξιολογήσεών της. Ωστόσο, η Επιτροπή θεωρεί αναγκαία τη διενέργεια περαιτέρω αξιολόγησης πριν από τον καθορισμό λεπτομερών τεχνικών απαιτήσεων ενός τέτοιου συστήματος καταγγελιών. Η αξιολόγηση αυτή θα πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο των εκθέσεων σχετικά με τη λειτουργία των εθελοντικών συστημάτων σύμφωνα με την οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2015/1513. Η πρώτη έκθεση προβλέπεται να υποβληθεί τον Απρίλιο του 2017.

80

Η Επιτροπή συμφωνεί ότι τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν την ποιότητα των διαβιβαζόμενων στοιχείων.

Σύσταση 4

Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση αυτή και θα συνεχίσει να συνεργάζεται με τα κράτη μέλη για την αξιοπιστία των παρεχόμενων στοιχείων καθώς τα κράτη μέλη θα λαμβάνουν πληροφορίες από οικονομικούς φορείς σχετικά με τη συμμόρφωση προς τα κριτήρια βιωσιμότητας. Επιπλέον, τα κράτη μέλη αποστέλλουν στην Επιτροπή ανά πενταετία έκθεση για την ποιότητα όλων των στοιχείων που διαβιβάζονται. Ωστόσο, η απαίτηση υποβολής πρόσθετων αποδεικτικών στοιχείων (πιστοποιητικά/δηλώσεις) για τους σκοπούς μίας συγκεκριμένης συλλογής στατιστικών στοιχείων δεν δικαιολογείται.

81

Ο νομοθέτης έχει ήδη λάβει μέτρα για την εναρμόνιση του ορισμού των αποβλήτων στην οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Η εν λόγω οδηγία, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2015/1513, καθορίζει την έννοια των αποβλήτων μέσω της προσθήκης παραπομπής προς την οδηγία 2008/98/ΕΚ.

Πράγματι, η οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2015/1513, προβλέπει μια ρήτρα «κεκτημένων δικαιωμάτων» που επιτρέπει στα κράτη μέλη να προσμετρούν στην επίτευξη του εθνικού στόχου περί προηγμένων ανανεώσιμων καυσίμων τα βιοκαύσιμα που παράγονται από ουσίες που είχαν προσδιοριστεί ως απόβλητα από τις αρμόδιες εθνικές αρχές και χρησιμοποιούνται στις εγκαταστάσεις που προϋπήρχαν της έκδοσης της οδηγίας (ΕΕ) 2015/1513. Τα καύσιμα, ωστόσο, δεν προσμετρούνται διπλά στην επίτευξη του στόχου για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας στις μεταφορές. Κατά την άποψη της Επιτροπής, η εν λόγω νομική διάταξη μπορεί πράγματι να οδηγήσει σε μια κατάσταση στην οποία ορισμένα είδη βιοκαυσίμων αντιμετωπίζονται με διαφορετικό τρόπο στα κράτη μέλη και αυτό επιτρέπεται βάσει της οδηγίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας εντός των ορίων που καθορίζονται σε αυτήν.

Σύσταση 5

Η Επιτροπή αναγνωρίζει την ανάγκη εναρμόνισης του ορισμού των αποβλήτων που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή προηγμένων βιοκαυσίμων.

Ο νομοθέτης έχει ήδη λάβει μέτρα για την εναρμόνιση του ορισμού των αποβλήτων στην οδηγία για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Η εν λόγω οδηγία, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2015/1513, καθορίζει την έννοια των αποβλήτων μέσω της προσθήκης παραπομπής προς την οδηγία 2008/98/ΕΚ.

Ενδέχεται να προβλεφθούν μέτρα για την περαιτέρω εναρμόνιση των προηγμένων ανανεώσιμων καυσίμων στο πλαίσιο της πολιτικής ανανεώσιμων πηγών ενέργειας για την περίοδο μετά το 2020.

ΠΩΣ ΘΑ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΕΙΤΕ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΕ

Δωρεάν εκδόσεις:

- ένα αντίτυπο:
από το EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- περισσότερα από ένα αντίτυπα ή αφίσες/χάρτες:
από τις αντιπροσωπείες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (http://ec.europa.eu/represent_el.htm),
από τα γραφεία εκπροσώπησης στις εκτός ΕΕ χώρες (http://eeas.europa.eu/delegations/index_el.htm),
επικοινωνώντας με την υπηρεσία Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_el.htm) ή
καλώντας τον αριθμό 00 800 6 7 8 9 10 11 (δωρεάν τηλεφωνικός αριθμός από όλη την Ένωση) (*).

(*) Οι πληροφορίες παρέχονται δωρεάν, και οι κλήσεις είναι γενικώς δωρεάν (ενδέχεται όμως κάποιες κλήσεις που πραγματοποιούνται μέσω ορισμένων τηλεπικοινωνιακών φορέων ή από τηλεφωνικούς θαλάμους ή ξενοδοχεία να χρεώνονται).

Εκδόσεις επί πληρωμή:

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

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	11.3.2015
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλη ελεγχόμενη μονάδα)	31.3.2016
Έγκριση της τελικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	25.5.2016
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (ή άλλης ελεγχόμενης μονάδας) σε όλες τις γλώσσες	22.6.2016

Τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίσουν ότι, έως το 2020, το μερίδιο ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας που θα χρησιμοποιείται στις μεταφορές θα αντιστοιχεί τουλάχιστον στο 10 % της τελικής κατανάλωσης ενέργειας στον εν λόγω τομέα. Τα κράτη μέλη μπορούν να υπολογίζουν για τον στόχο αυτό τα βιοκαύσιμα που έχουν πιστοποιηθεί ως βιώσιμα από εθελοντικά συστήματα αναγνωρισμένα από την Επιτροπή.

Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι, εξαιτίας αδυναμιών στη διαδικασία αναγνώρισης από την Επιτροπή και στην μετέπειτα εποπτεία των εθελοντικών συστημάτων, το σύστημα πιστοποίησης της ΕΕ για τη βιωσιμότητα των βιοκαυσίμων δεν είναι απολύτως αξιόπιστο.

Όσον αφορά την επίτευξη του στόχου του 10 % στις μεταφορές, διαπιστώνουμε ότι τα στατιστικά στοιχεία είναι ενδεχομένως υπερεκτιμημένα, δεδομένου ότι τα κράτη μέλη μπορούν να αναφέρουν ως βιώσιμα βιοκαύσιμα των οποίων η βιωσιμότητα δεν είχε επαληθευθεί.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων