

Eriaruanne

# Säästvate biokütuste sertifitseerimise süsteem Euroopa Liidus



EUROOPA  
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: [eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx)

Veebisait: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EJAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5259-3	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/240820	QJ-AB-16-017-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-5244-9	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/7393	QJ-AB-16-017-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5245-6	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/255795	QJ-AB-16-017-ET-E

© Euroopa Liit, 2016

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

*Printed in Luxembourg*

**Eriaruanne**

# Säästvate biokütuste sertifitseerimise süsteem Euroopa Liidus

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4  
teisele lõigule)

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi loodusressursside säilitamise ja haldamise kuluvaldkondade eest vastutav I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Kersti Kaljulaid. Auditit juhtis kontrollikoja liige Jan Kinšt, kellelt aruande koostamise lõppetapis võttis juhtimise üle kontrollikoja liige Bettina Jakobsen, keda toetasid kabinetiülem Alejandro Ballester Gallardo, kabineti atašee Bernard Moya, valdkonnajuht Davide Lingua, auditijuht Krzysztof Zalega ning audiitorid Paul Toulet-Morlane, Joao Nuno Coelho Dos Santos, Felipe Andres Miguelez, Zoltan Papp ja Päivi Piki. Sekretariaaditeenuseid osutas Murielle Siffert.



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

## Punkt

### Mõisted

### I-X Kokkuvõte

### 1–17 Sissejuhatus

1–3 Biokütuste määratlus

4–5 ELi biokütuste turg

6–17 Biokütused kui taastuenergia allikas ELi transpordisektoris

6–9 2020. aasta eesmärgiks on taastuvatest energiaallikatest toodetud energia 10-protsendiline osakaal transpordis

10–12 Biokütuste säästlikkuse kriteeriumid

13–17 Säästvate biokütuste sertifitseerimine komisjoni poolt tunnustatud vabatahtlike kavade kaudu

### 18–24 Auditi ulatus ja lähenemisviis

### 25–71 Tähelepanekud

25–49 Kavade komisjonipoolse tunnustamise hindamisraamistik ei sisaldanud mõningaid olulisi biokütuse tootmisega seotud säästlikkuse aspekte

28–29 ELi põllumajandusele seatud keskkonnanõuetest kinnipidamine ei olnud tagatud

30–33 Mittekohustuslikud säästlikkusega seotud küsimused

34–37 Kaudse maakasutuse muutuse mõjusid ei võetud arvesse

38–42 Tõendid biokütuste tootmiseks kasutatud jäätmete ja jääkide päritolu kohta on puudulikud

43–45 Suure bioloogilise mitmekesisusega rohumaad ei kaitstud siiani järjepidevalt

46–49 Läbipaistvust ja juhtimist ei võetud piisavalt arvesse

50–61 Vabatahtlike kavade järelevalve oli puudulik

50–56 Järelevalve kavade toimimise üle ei olnud piisav ...

57–61 ... ning menetlustesse tehtavaid vajalikke parandusi ei jõustatud asjakohaselt

- 62–71 **Säästvana sertifitseeritud biokütust käsitlev statistika võib olla liialdatud ...**
- 65–66 ... sest see sisaldas ka biokütuseid, mille säästlikkust ei olnud kontrollitud ...
- 67–71 ... ja kuna kahekordselt arvestatud biokütuste tootmiseks kasutatud biomassi päritolu ei olnud piisavalt kontrollitud

## 72–80 **Järeldused ja soovitused**

**I lisa. Kütused ja biokütused transpordis (tuhandetes naftaekvivalenttonnides 2014)**

**II lisa. Vabatahtlike kavade juhtimine**

**III lisa. Vabatahtlike kavade läbipaistvus**

**IV lisa. Vastavusnõuded**

## **Komisjoni vastused**

**Biodiisel:** naftapõhine biokütus, mida tavaliselt toodetakse taimsetest rasvadest, nagu rapsiseemned, päevalillseemned, sojaoad ja palmiõli, ning mida kasutatakse mootorsõidukites diislikütuse lisandina.

**Bioetanool:** alkoholipõhine biokütus, mida tavaliselt toodetakse tärklise- ja suhkrusisaldusega taimedest, nagu nisu, mais, oder ja suhkrupeet või suhkruroog, ning mida kasutatakse mootorsõidukites bensiini lisandina.

**Biokütus:** igasugune kütus, mis on toodetud taimset või loomset päritolu lähteainest (ehk biomassist). Kaks kõige levinumat biokütuse liiki on bioetanool ja biodiisel.

**Biomass:** biomass on orgaaniline aine, mida kasutatakse biokütuse tootmiseks. See on põllumajandusest, sealhulgas taimsed ja loomsed ained, metsatööstusest ja sellega seotud tootmisest, samuti kalandusest ja vesiviljelusest pärit bioloogilise päritoluga toodete, jäätmete ja jääkide bioloogiliselt lagunev fraktsioon ning tööstus- ja olmejäätmete bioloogiliselt lagunev fraktsioon.

**Eesmärk / 10% transpordieesmärk:** liikmesriik tagab, et taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal kõikides transpordiliikides on 2020. aastal vähemalt 10% energia lõpptarbimisest transpordisektoris selles liikmesriigis. Osakaalu arvutamisel võib arvesse võtta ainult säästvaid biokütuseid.

**Energeetika peadirektoraat:** Euroopa Komisjoni energeetika peadirektoraat vastutab ELi energiapoliitika väljatöötamise ja rakendamise eest.

**Ettevõtja:** ettevõtte, mis toodab biomassi ja/või kaupleb sellega. Ettevõtjad peavad näitama, et täidavad säästlikkusnõudeid, mida saab teha vastavalt riiklikule süsteemile või kasutades vabatahtlikke kavasid. Ettevõtjad on osa biokütuste tarneahelast.

**Eurostat:** Euroopa Liidu statistikaamet, kelle ülesanne on esitada ELile Euroopa tasandil statistikat, mis võimaldaks riikide ja piirkondade võrdlust.

**Järelevalveahel/tarneahel:** kogu tootmisahel alates biokütuse tootmiseks vajalikku lähteainet kasvatavast põllumajandusettevõtjast kuni biokütuse tootja või tarnijani. Vt tarneahela osad.

**Kahekordne arvestus:** taastuvatest energiaallikatest toodetud energia transpordisektoris kasutamise eesmärgi saavutamiseks kasutatud jäätmetest, jääkidest ja toiduks mittekasutatavatest tselluloosmaterjalidest toodetud biokütuste panust arvestatakse kahekordsena võrreldes nende energiasisaldusega.

**Kahekordselt arvestatavad biokütused:** jäätmetest, jääkidest, toiduks mittekasutatavatest tselluloosmaterjalidest ja lignotselluloosist toodetud biokütus, mille panus taastuvatest energiaallikatest toodetud energia transpordialase eesmärgi saavutamisel arvestatakse kahekordselt võrreldes nende energiasisaldusega.

**Kasutatud toiduõli:** kasutatud toiduõli – levinud lähteaine edasiarendatud biokütuse tootmiseks.

**Kasvuhoonegaas:** kasvuhoonegaas on gaas, mis suurendab looduslikku kasvuhooneefekti. Kyoto protokoll hõlmab inimtegevusest tulenevat kuut kasvuhoonegaasi: süsinikdioksiid (CO<sub>2</sub>), metaan (CH<sub>4</sub>), dilaammastikoksiid (N<sub>2</sub>O), fluorosüivesinikud (HFCs), perfluorosüivesinikud (PFCs), väävelheksafluoriid (SF<sub>6</sub>).

**Konsultant:** Euroopa Komisjoni valitud töövõtja, kes hindab, kas vabatahtlikud kavad täidavad taastuenergia direktiivis sätestatud säästlikkuse nõudeid, ning esitab komisjonile aruanded biokütuse tootmise mõjust sotsiaalsele jätkusuutlikkusele.

**Ktoe:** tuhat naftaekvivalenttonni. Naftaekvivalenttonnides defineeritakse kütuse kütteväärtust. Naftaekvivalent (toe) on ühe tonni toornafta põlemisel vallanduva energia ühik. Eurostat kasutab seda mõõtühikut, et näidata biokütuste kasutamist transpordis.

**Läbipaistvusplatvorm:** taastuenergia direktiivis nõutav veebiplatvorm läbipaistvuse suurendamiseks, liikmesriikidevahelise koostöö lihtsustamiseks ja edendamiseks ning asjakohase teabe avalikustamiseks, mida komisjon ja liikmesriik peavad esmatähtsaks käesolevast direktiivist ja selle eesmärkidest lähtudes.

**Maakasutuse kaudne muutus:** maakasutuse muutus on kaudne, kui varem toidu-/ sööda-/kiudaineturule suunatud nõudlus siirdub biokütuse nõudluse tõttu mujale.

**Nõuetele vastavad biokütused:** biokütused, mis vastavad taastuenergia direktiivi kohustuslikele säästlikkuse kriteeriumidele.

**Nõuetele vastavus:** põllumajandusettevõtja kohustus täita teatud liiki üldiseid kohustuslike majandamisnõudeid, mis on seotud keskkonnakaitse, inimeste ja loomade tervishoiu ja taimetervise, loomade identifitseerimise ja registreerimise ning loomade heaoluga, ning maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi säilitamisega.

**Riiklik süsteem:** liikmesriikide kohaldatav õigusraamistik kontrollimaks, kas ettevõtjad täidavad taastuenergia direktiivi säästlikkuse kriteeriumeid.

**Sertifikaat:** sõltumatu sertifitseerimisasutuse tunnistus selle kohta, et ettevõtja täidab taastuenergia direktiivis esitatud säästlikkuse nõudeid.

**Sertifitseerimine:** kontrollimenetlus (sertifitseerimisaudit), mille raames sertifitseerimisasutus hindab seda, kas ettevõtja vastab sertifikaadi väljastamise tingimustele.

**Sertifitseerimisasutus:** sõltumatu kontrolliasutus (audiitorfirma), kes pakub biokütuste sertifitseerimisteenust. Sertifitseerimisasutus sõlmib vabatahtliku kavaga lepingu ettevõtjate sertifitseerimise kohta, milleks kasutatakse vabatahtliku kava sertifitseerimissüsteemi. Sertifitseerimisasutused väljastavad sertifikaate vabatahtlike kavade nimel.

**Sõltumatu audit:** ettevõtjate esitatud teabe auditeerimine. Auditi käigus kontrollitakse, kas ettevõtjate kasutatavad süsteemid on täpsed, usaldusväärsed ja pettusekindlad. Sõltumatu auditi viivad läbi sertifitseerimisasutused.

**Säästlikkuse kriteeriumid:** taastuenergia direktiivis määratletud säästlikkuse kriteeriumid biokütustele, mis on seotud kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise ja maakasutusega.

**Taastuenergia direktiiv:** Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiiv 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 140, 5.6.2009, lk 16).

**Tarneahela osad:** ettevõtjad, nagu põllumajandusettevõtted/istandused, jäätmete esmase kogumise punktid, kauplused/laod, ümbertöötlemisüksused (veskid, rafineerimistehased, töötlemisettevõtted), transport, turul tegutsejad (kes toovad turule säästvad biokütused).



**Tunnustamine:** komisjonipoolne vabatahtliku kava heakskiitmine viieaastaseks perioodiks, milleks eelnevalt hinnatakse, kas vabatahtlik kava vastab asjakohaselt säästlikkuse kriteeriumidele, kohaldab massibilansisüsteemi ning vastab usaldusväärse ja sõltumatu auditi asjakohastele standarditele, nagu nõutud taastuenergia direktiivis.

**Vabatahtlik kava:** säästvate biokütuste sertifitseerimissüsteem, mis on loodud, et näidata vastavust biokütuste säästlikkuse kriteeriumidele.

**ÜPP:** Euroopa Liidu ühine põllumajanduspoliitika.

I Taastuenergia direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal kõikides transpordiliikides on 2020. aastal vähemalt 10% energia lõpptarbimisest transpordisektoris. Tege-  
likkuses saab tehnoloogia arengu praegust seisu ja alternatiivsete energialiikide transpordis kasutamise võimalusi arvestades 10-protsendilise eesmärgi saavutada ainult juhul, kui kasutada ulatuslikult biokütuseid.

II Võrreldes fossiilkütustega eraldub biokütuste põlemisel vähem kasvuhoonegaase, eelkõige süsinikdioksiidi, sest biokütuse põlemisel tekkinud süsinikdioksiidi kogus võrdub lähteaine (taimed) kasvamisel seotud süsinikdioksiidi kogusega. Biokütuse kui taastuenergiaallika säästvus nõrgendab aga maakasutuse muutusest tulenev täiendav heide.

III Tagamaks, et ELi turule jõudvad biokütused on säästvad, on taastuenergia direktiivis toodud mitu säästlikkuse kriteeriumi, millest ettevõtjad peavad kinni pidama. Lisaks võivad liikmesriigid transpordialase 10% eesmärgi saavu-  
tamise puhul võtta arvesse ainult säästvana sertifitseeritud biokütuseid. Suurema osa ELi turule jõudnud biokütuste säästvus sertifitseeritakse komisjoni tunnustatud vabatahtlike kavade kaudu. Tunnustamisotsused kehtivad viis aastat ning need tehakse pärast kavade sertifitseerimismenetluste positiivset hindamistulemust.

IV Auditiga otsiti vastust küsimusele, kas komisjon ja liikmesriigid on kehtestanud säästvatele biokütustele usaldus-  
väärse sertifitseerimissüsteemi. Kontrollikoda järeldeb, et puuduste tõttu komisjonipoolses tunnustamismenetluses ning seetõttu ka järgnevas vabatahtlike kavade üle tehtavas järelevalves ei ole säästvate biokütuste ELi sertifitseeri-  
missüsteem täielikult usaldusväärne.

V Kontrollikoda leidis, et komisjonipoolsed hindamised, mis olid aluseks vabatahtlike kavade tunnustamisele, ei hõlmanud piisavalt mõningaid biokütuste säästvuse tagamiseks olulisi aspekte. Eelkõige ei nõudnud komisjon vabatahtlikelt kavadelt kontrollimist, et sertifitseeritavate biokütuste tootmine ei põhjusta olulist negatiivse sotsiaal-majandusliku mõju riski, nagu maa valdamisega seotud konfliktid, sunniviisiline töö või laste tööjõu kasuta-  
mine, põllumajandusettevõtjate kehvad töötingimused, oht tervisele ja turvalisusele. Hindamise käigus ei käsitleta ka maakasutuse kaudse muutuse mõju biokütuste säästvusele. Kontrollikoda küll tunnistab, et maakasutuse kaudse  
muutuse mõju on tehniliselt raske hinnata, kuid ELi säästvate biokütuste sertifitseerimissüsteemi asjakohasus on ilma selle teabeta puudulik.

## VI

Lisaks esitas komisjon tunnustamisotsused vabatahtlike kavade kohta, millel puudusid asjakohased kontrollimenetlused, tagamaks, et jäätmetest toodetud biokütus tõepoolest jäätmetest toodetakse, ning biokütuse tootmiseks vajalikud ELis kasvatatavad lähteained täidavad ELi põllumajandusele seatud keskkonnanõuded, nagu sätestatud taastuvenergia direktiivis.

## VII

Mõni tunnustatud kava ei olnud piisavalt läbipaistev või koosnes selle juhtimisstruktuur ainult mõne ettevõtja esindajatest, mis suurendab huvide konflikti riski ning takistab mõjusat teabevahetust teiste sidusrühmadega.

## VIII

Komisjon ei tee tunnustatud vabatahtlike kavade toimimise üle järelevalvet. Kuna tunnustamisotsus tehakse sertifitseerimismenetluste dokumentaalsete hindamiste alusel, tähendab järelevalve puudumine seda, et komisjon ei saa kindlust selle kohta, kas vabatahtlikud kavad rakendavad ka tegelikkuses tunnustamiseks esitatud sertifitseerimisstandardeid. Lisaks ei ole komisjonil vahendeid, tuvastamaks vabatahtlike kavade väidetavaid eeskirjade rikkumisi, sest puudub kaebuste esitamise süsteem ja komisjon ei kontrolli, kas otse vabatahtlikele kavadele suunatud kaebused ka nende poolt asjakohast käsitlemist leiavad.

## IX

10% transpordieesmärgi saavutamise osas vastutavad liikmesriigid komisjonile säästvaid biokütuseid käsitleva usaldusväärse statistika esitamise eest. Kontrollikoda leidis, et statistika võib olla liialdatud, sest liikmesriigid võisid esitada säästva biokütusena ka selliseid kütuseid, mille säästvus ei olnud kontrollitud. Esines ka probleeme liikmesriikide esitatud andmete võrreldavusega.

## X

Auditi tähelepanekute alusel esitab kontrollikoda järgmised soovitused:

1. edaspidiste tunnustamiste puhul peab komisjon tegema vabatahtlike kavade põhjalikuma hindamise, tagamaks, et kavad:
  - i) hindavad seda, millises ulatuses kaasneb sertifitseeritud biokütuste tootmisega oluline negatiivsete sotsiaal-majanduslike mõjude ja maakasutuse kaudse muutuse risk; selleks peab komisjon nõudma, et vabatahtlikud kavad esitavad sertifitseerimistulemuste alusel igal aastal eelnimetatud riski puudutava asjakohase teabe.
  - ii) kontrollivad mõjusalt, kas ELi biokütuste lähteaine tootjad täidavad ELi põllumajandusele seatud keskkonnanõuded;
  - iii) annavad piisavalt tõendeid biokütuste tootmiseks kasutatud jäätmete ja jääkide päritolu kohta.

2. Edaspidiste tunnustamiste puhul peaks komisjon hindama, kas vabatahtlike kavade juhtimine vähendab huvide konflikti riski, ja nõudma, et vabatahtlikud kavad tagaksid läbipaistvuse.
3. Komisjon peaks tegema tunnustatud vabatahtlike kavade üle järgnevalt järelevalvet:
  - i) kontrollides, et kavade sertifitseerimismenetlused vastavad tunnustamiseks esitatud standarditele;
  - ii) nõudes, et vabatahtlikel kavadel oleks olemas läbipaistev kaebuste esitamise süsteem.
4. Komisjon peaks tegema liikmesriikidele ettepaneku lisada oma statistikale tõendid esitatud biokütuste koguste usaldusväärsuse kohta.
5. Säästvate biokütuste statistika võrreldavuse tagamiseks ja edasiarendatud biokütust käsitlevate andmete usaldusväärsuse kohta saadava kindluse parandamiseks peaks komisjon soovutama liikmesriikidel jäätmete määratlust ühtlustada.

## Biokütuste määratlus

### 01

Võrreldes fossiilkütustega eraldub biokütuste põlemisel vähem kasvuhoonegaase, eelkõige süsinikdioksiidi, sest biokütuse põlemisel eralduva süsinikdioksiidi kogus võrdub lähteaine kasvatamisel seotud kogusega (lähteained (taimed) seovad kasvades süsinikdioksiidi)<sup>1</sup>. See võrdus kehtib aga ainult juhul, kui puuduvad maakasutuse muutusega seotud täiendavad heited. Maakasutuse muutus võib olla otsene (näiteks metsamaa muudetakse põllumajandusmaaks ja seotud süsinik vabaneb) või kaudne (selleks, et kompenseerida toidukultuuride kasutamist biokütuse tootmiseks, tuleb toiduvarude tagamiseks harida rohkem maad). See tähendab, et lisaks biokütuse lähteaine kasvatamiseks maa harimisest põhjustatud kasvuhoonegaaside heidetele tekitab täiendavaid heiteid ka toidukultuuride kasvatamiseks uue maa kasutuselevõtt ja harimine. Jäätmetest, jääkidest ja toiduks mittekasutatavast biomassist toodetud biokütuste puhul ei teki konkurentsi toiduainetööstusega.

### 02

Biokütus on vastavas ELi seadusaktis määratletud kui „transpordis kasutatav vedel- või gaaskütus, mis on toodetud biomassist“<sup>2</sup>, st bioloogiliselt lagunevast põllumajandusliku tootmise, metsa- ja kalatööstuse toodetest, jäätmetest ja jääkidest või tööstus- ja olmejäätmete bioloogiliselt lagunevast fraktsioonist. Praegu toodetakse ja kasutatakse ELis biokütustest olulisel määral ainult biobensiini (sh bioetanool) ja biodiisli.

### 03

Kasutatud lähteaine alusel jagatakse biokütused järgmiselt:

- traditsioonilised ehk esimese põlvkonna biokütused, mida toodetakse peamiselt põllukultuuridest, mis on ühtlasi ka toidu- või söödakultuurid (inimeste või loomade tarbeks, nagu teravili, suhkruroog, peet ja õliseemned);
- edasiarendatud biokütused ehk teise ja kolmanda põlvkonna biokütused, mida toodetakse sellistest lähteainest nagu jäätmed ja jäägid, ning mis ei konkureeri otseselt toidu- ja söödakultuuridega.

- 1 See tähendab, et biokütuse energiaks muutmisel (biokütuse põlemisel) tekkinud kasvuhoonegaasi heide, eelkõige süsinikdioksiidi kogus, võrdub taimede kasvutsükli jooksul neelatava süsinikdioksiidi kogusega.
- 2 Direktiivi 2009/28/EÜ (taastuvenergia direktiiv) artikli 2 alapunkt i ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 1998. aasta direktiivi 98/70/EÜ, mis käsitleb bensiini ja diislikütuse kvaliteeti ning nõukogu direktiivi 93/12/EMÜ muutmist (EÜT L 350, 28.12.1998, lk 58), artikli 2 lõige 9.

## ELi biokütuste turg

### 04

Eurostati andmete<sup>3</sup> kohaselt kasutati aastal 2014 ELis biokütuseid kokku 14 370 tuhat naftaekvivalenttonni, mis jagunes järgnevalt: biodiisel – 11 367 tuhat naftaekvivalenttonni (ligi 4% kogu kasutatud transpordikütusest) ja biobensiin – 2 637 tuhat naftaekvivalenttonni (ligi 0,9% kogu kasutatud transpordikütusest) (vt *Ilisa*). Komisjoni kõige viimaste avaldatud andmete kohaselt<sup>4</sup> toodeti 2012. aastal tarbitud biodiislist 79% ja bioetanoolist 71% Euroopa Liidus. Biodiisli importitakse peamiselt Argentinast ja Indoneesiast, bioetanooli Ameerika Ühendriikidest ja Brasiiliast.

### 05

2012. aastal oli ELis tarbitud biokütuse tootmiseks vajaliku lähteaine kasvatamiseks kasutatud põllumajandusmaa suurus 7,8 miljonit hektarit – 4,4 miljonit hektarit ELis (3% ELi kogu põllumaast) ja 3,5 miljonit hektarit väljaspool ELi<sup>5</sup>. Mai- ja nisu, suhkrubeedi ja suhkruroo kasutamine biokütuste tootmiseks on põhjustanud avalikkuse muret selle üle, et toidukasvatamise asemel kasutatakse maad biokütuse tootmiseks vajaliku lähteaine kasvatamiseks.

## Biokütused kui taastuvenergia allikas ELi transpordisektoris

### 2020. aasta eesmärgiks on taastuvatest energiaallikatest toodetud energia 10-protsendiline osakaal transpordis

### 06

Direktiiv 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta (edaspidi „taastuvenergia direktiiv“) on osa ELi kliima- ja energiapaketi<sup>6</sup>, mille nõukogu kiitis heaks 6. aprillil 2009. Uut taastuvenergiapaketti (sh bioenergia säästlikkuse poliitika aastaks 2030) esitletakse 2017. aastal<sup>7</sup>.

- 3 Eurostati tabelid „SHARES 2014“, tulemused ja üksikasjalikud tulemused, vt ka käesoleva aruande *Ilisa*.
- 4 COM(2015) 293 final, 15. juuni 2015, „Taastuvenergia eduaruanne“.
- 5 SWD(2015) 117 final, 15. juuni 2015, „Technical assessment of the EU biofuels sustainability and feasibility of 10 % renewable energy in transport“, lk 3.
- 6 2020. aasta pakett on siduvate õigusaktide kogum, vt: [http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm)
- 7 COM(2015) 572 final, 18. november 2015, „Taastuvenergia eduaruanne“.

## 07

Taastuenergia direktiivi kohaselt peab EL tagama, et taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal on 2020. aastal vähemalt 20% energia lõpptarbimisest. Lisaks sätestatakse direktiivis, et iga liikmesriik peab tagama, et „taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal kõikides transpordiliikides on 2020. aastal vähemalt 10% energia lõpptarbimisest transpordisektoris selles liikmesriigis“<sup>8</sup>. Eesmärgi saab saavutada, kui suurendada taastuvatest energiaallikatest toodetud elektri ja teiste alternatiivsete energialiikide kasutamist transpordis ning täiendada fossiilseid kütuseid biokütusega. Tegelikult saab tehnoloogia arengu praegust seisu ja alternatiivsete energialiikide transpordis kasutamise võimalusi arvestades 10 protsendi eesmärgi saavutada ainult juhul, kui kasutada ulatuslikult biokütuseid. 2014. aastal oli biokütuse osakaal ELis kasutatud transpordikütuses ligi 5%<sup>9</sup>.

## 08

Kuna põllukultuuridest toodetud biokütused konkureerivad toiduainetööstusega, viidi Euroopa õigusesse<sup>10</sup> 2015. aastal sisse säte, et toidukultuuridest toodetud biokütuste osakaal võib olla kuni 7% 2020. aastaks saavutatavast 10-protsendilisest transpordieesmärgist.

## 09

Nagu eelnevalt märgitud, ei teki jäätmetest, jääkidest ja toiduks mittekasutatavast biomassist toodetud biokütuste puhul konkurentsi toiduainetööstusega. Seega sätestatakse taastuenergia direktiivis, et nende panust ELi 10-protsendilise transpordieesmärgi saavutamisse tuleks lugeda kahekordsena. See tähendab, et teoreetiliselt saavad liikmesriigid täita 10% eesmärgi, kasutades 5% ulatuses biokütuseid, mis on toodetud lignotselluloosist, toiduks mittekasutatavatest tselluloosmaterjalidest, jäätmetest või jääkidest. Eurostati 2014. aasta statistika alusel on topeltarvestusel põhinevate biokütuste osakaal kõikide liikmesriikide transpordis kasutatavatest biokütustest umbes 20% (vt *Ilisa*).

- 8 Taastuenergia direktiivi artikli 3 lõige 4.
- 9 Biokütuste baromeeter. Euroobserver, juuli 2015.
- 10 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. septembri 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/1513, millega muudetakse direktiivi 98/70/EÜ bensiini ja diislikütuse kvaliteedi kohta ning direktiivi 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta (ELT L 239, 15.9.2015, lk 1).

## Biokütuste säästlikkuse kriteeriumid

### 10

Maakasutuse otsese muutuse (vt punkt 1) negatiivsete keskkonnamõjude leevendamiseks sätestatakse taastuenergia direktiivis, et biokütused peavad vastama mitmele säästlikkuse kriteeriumile, mis on esitatud **1. selgituses**. Taastuenergia direktiiv viitab ka muudele asjaoludele, mis võivad mõjutada biokütuste säästvust, nagu potentsiaalsed negatiivsed sotsiaal-majanduslikud mõjud (maa valdamisega seotud konfliktid, sunniviisiline töö või laste tööjõu kasutamine, kehvad tööttingimused), maakasutuse kaudsest muutusest põhjustatud kasvuhooonegaaside heited, biokütuse tootmisega seotud pettuste ennetamine ja läbipaistvus.

### 1. selgitus

#### Taastuenergia direktiivi artikli 17 lõigetes 2–6 esitatud säästlikkuse kriteeriumid

- Biokütuste kasutamise kaudu saavutatav kasvuhooonegaaside heitkoguste vähenemine on vähemalt 35%.
- Biokütuseid ei valmistata toorainest, mis on saadud suure bioloogilise mitmekesisusega maa-alalt (st looduslikult tekkinud mets ja muu metsamaa, looduskaitsealad, suure bioloogilise mitmekesisusega rohumaa).
- Biokütuseid ei valmistata toorainest, mis on saadud suure süsinikuvaruga maa-alalt (märgalad, püsivald metsastatud ala, turbaala).
- Biokütuste tootmiseks kasutatava ELis kasvatatud tooraine puhul peetakse kinni ÜPPs määratletud heade põllumajandus- ja keskkonningimuste miinimumnõuetest ning teatud üldistest kohustuslikest majandamisnõuetest.

### 11

Transpordialase 10% eesmärgi saavutamisel võib võtta arvesse ainult säästvaid biokütuseid. Liikmesriikide ülesanne on tagada, et deklareeritud summad põhinevad kehtival sertifikaatidel, ning koguda andmed ja edastada need Eurostatile. Tagamaks, et ELi turule pääsevad biokütused on säästvad, peavad liikmesriigid nõudma biokütuse tarneahela ettevõtjatelt tõendust, et säästlikkuse kriteeriumid on täidetud<sup>11</sup>. Ettevõtjad saavad riiklike kontrollisüsteemide nõuetele vastamise või komisjoni tunnustatud vabatahtlike kavade kasutamise abil tõendada, et nende biokütus vastab säästlikkuse kriteeriumidele<sup>12</sup>.

11 Taastuenergia direktiivi artikli 18 lõige 3.

12 Taastuenergia direktiivi artikli 18 lõige 4.



### 12

Enamasti nõuavad riiklikud süsteemid säästlikkuse tõendamiseks komisjoni poolt tunnustatud vabatahtlike kavade väljastatud sertifikaate. Kõik riiklikud süsteemid hõlmavad üldiselt tunnustatud vabatahtlike kavade kasutamist, sest tavaliselt tekitab igas liikmesriigis mitu vabatahtlikku kava. Seega sertifitseeritakse suurem osa ELi turul müüdavatest biokütustest vabatahtlike kavade kaudu.

### Säästvate biokütuste sertifitseerimine komisjoni poolt tunnustatud vabatahtlike kavade kaudu

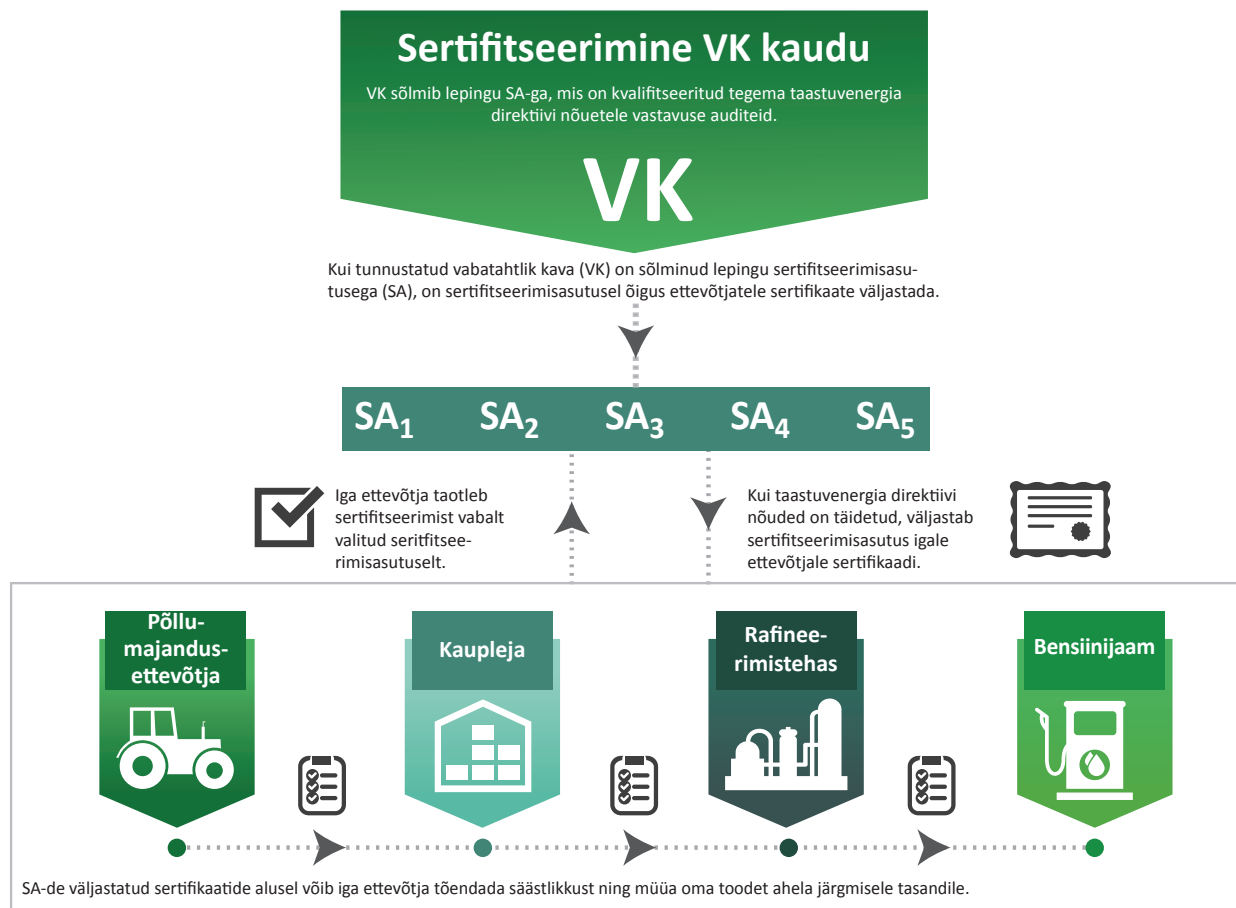
### 13

Vabatahtlik kava on biokütuste säästvuse sertifitseerimise süsteem. Vabatahtlike kavade loojajaks on peamiselt eraomanduses olevad ettevõtted. Suur osa vabatahtlike kavade loojajate arvust on loodud ettevõtete rühmade ja muude huvitatud poolte poolt (ümarlauad või konsortsiumid). On ka biokütusetootjate loodud vabatahtlike kavade arv. Vabatahtlike kavadega võidakse kohaldada taastuenergia direktiivi kriteeriumidest rangemaid kriteeriume ning täiendavaid kriteeriume, nagu sotsiaalsed kriteeriumid või kohalike tingimustega kohandatud kriteeriumid, ning parimaid põllumajandustavasid edendavaid kriteeriume. Samuti võidakse kavades võtta arvesse täiendavaid säästlikkuse aspekte, nagu pinnase, vee ja õhu kaitse.

### 14

Sertifitseerimise eesmärgil tuleb kontrollida kogu tootmisahelat alates lähteainet kasvatavast põllumajandusettevõtjast kuni biokütuse tootjani. Kontrollide läbi viimisel tuginevad vabatahtlikud kavad sõltumatutele audiitoritele (st füüsilistest või juriidilistest isikutest sertifitseerimisasutustele), kes sertifitseerivad säästlikkuse kriteeriumidele vastavad ettevõtjad vabatahtliku kava nimel vastavalt selle kavaga sõlmitud lepingule. Sertifitseerimisasutuse audiitorid võivad viia läbi ettevõtjate, esimeste biomassi kogumispunktide, ladude, õlitootmise, biokütuse tootmisjaamade ja biomassiga või biokütustega kauplejate dokumentaalse või kohapealse hindamise (vt **joonis 1**).

Sertifitseerimine vabatahtlike kavade kaudu



Märkus: VK – vabatahtlik kava; SA – sertifitseerimisasutus.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

15

Biokütust või biomassi tootev ettevõtte maksab sertifitseerimisasutusele sertifitseerimiskulud ja tasu vabatahtlikule kavale, saades seejärel vabatahtliku kava logoga sertifikaadi. Iga biomassi kasvatamise ja biokütuseks töötlemise ahelas osalev ettevõtte peab biomassi või biokütuse ostjale esitama teabe sertifikaadi ning oma toote säästlikkuse omaduste kohta.

### 16

Kui ettevõtja on tunnustatud vabatahtliku kava poolt sertifitseeritud, ei tohi liikmesriik nõuda rohkem tõendeid säästlikkuse kriteeriumide täitmise kohta<sup>13</sup>. Seega kehtib tunnustatud vabatahtliku kava väljastatud sertifikaat kõikides ELi liikmesriikides. Tunnustatud vabatahtlikud kavad sertifitseerivad ELis toodetud ja ka kolmandatest riikidest imporditud biomassi.

### 17

Komisjoni kohustus on vabatahtlike kavade tunnustamine. Komisjonil on ka võimalus tunnustamisotsus kehtetuks tunnistada, kui kava ei täida kõiki tingimusi, millele otsus tugines. Tunnustamisotsused kehtivad viis aastat. Esimene tunnustamisotsus anti välja 2011. aastal. Seisuga detsember 2015 oli komisjon tunnustanud 19 vabatahtlikku kava (vt *II lisa*)<sup>14</sup>.

13 Taastuvenergia direktiivi artikli 18 lõige 7.

14 Vt iga tunnustamisotsuse artikli 2 lõige 2.

## 18

Võttes arvesse vabatahtlike kavade olulist rolli biokütuste säästvuse kontrollimisel, on oluline, et komisjon tagab, et tunnustuse saavad ainult usaldusväärsed vabatahtlikud kavad. Seega keskendus audit komisjoni kohaldatavale vabatahtlike kavade tunnustamise menetlusele (st tunnustuse hindamisraamistikule).

## 19

Kuna transpordialase 10% eesmärgi saavutamisel võib võtta arvesse ainult säästvaid biokütuseid, on oluline, et kogutakse usaldusväärsed andmed igas liikmesriigis turule lubatud sertifitseeritud säästvate biokütuste koguste kohta. Teiseks audititeemaks oli seega kontrollida, kas liikmesriikide kogutud ja Eurostatile edastatud andmed transpordis kasutatavate biokütuste osakaalu kohta on usaldusväärsed.

## 20

Peamine auditiküsimus oli järgmine:

**kas komisjon ja liikmesriigid on loonud säästvatele biokütustele usaldusväärse sertifitseerimissüsteemi?**

## 21

Auditi põhiküsimus jaotati järgmisteks alaküsimusteks:

- Kas komisjonipoolne vabatahtlike kavade tunnustamine tagab, et sertifitseeritud biokütused on säästvad?
- Kas komisjon tagab, et tunnustatud vabatahtlikud kavad toimivad kavakohaselt?
- Kas riiklikud andmed biokütuste osakaalu kohta transpordikütustest on usaldusväärsed?

## 22

Audit viidi läbi ajavahemikus mai kuni november 2015 ning see hõlmas kavade komisjonipoolset tunnustamist aastatel 2011–2015. Komisjonis hõlmas audit ka komisjoni vabatahtlike kavade hindamisel abistava väliskonsultandi valimiseks korraldatud hankemenetlusi, komisjonipoolset vabatahtlike kavade hindamist ja tunnustamist ning sellele järgnevat vabatahtlike kavade järelevalvet.

## Auditi ulatus ja lähenemisviis

### 23

Audiitorid külastasid nelja liikmesriiki (Saksamaa, Prantsusmaa, Poola ja Ühendkuningriik). Need liikmesriigid valiti, kuna nad toodavad ja/või tarbivad kõige rohkem biokütust. Külastatud liikmesriikides keskendus audit süsteemidele, mille abil koguda ja kontrollida säästvate biokütuste kasutuse andmeid, mida liikmesriigid esitavad Eurostati statistikas avaldamiseks.

### 24

Vabatahtlikud kavad ja nendega seotud sertifitseerimisasutused ei saa ELilt mingit toetust ning seega neid Euroopa Kontrollikoja auditis ei käsitleta. Seetõttu ei olnud kontrollikojal võimalik uurida, kas tunnustatud vabatahtlikud kavad tegutsesid mõjusalt ning kas nende säästlikkuse sertifikaadid olid usaldusväärsed. Kavade operaatorid nõustusid aga kontrollikoja audiitorite külastuste raames oma tegevusest ja ettevõttest ülevaadet andma. Kontrollikoda tegi sarnaseid külastusi ka biokütuse tootmisahela sertifitseeritud ettevõtjate juurde.

## Kavade komisjonipoolse tunnustamise hindamisraamistik ei sisaldanud mõningaid olulisi biokütuse tootmisega seotud säästlikkuse aspekte

### 25

Arvestades asjaolu, et suur osa biokütustest sertifitseeritakse vabatahtlike kavade kaudu ja ainult komisjoni tunnustatud vabatahtlikud kavad võivad väljastada kehtivaid säästlikkuse sertifikaate, on oluline, et tunnustamisotsused põhinevad vabatahtlike kavade sertifitseerimisstandardite ja juhtimise täielikul ja põhjalikul hindamisel. Lisaks peab tunnustamisprotsess hõlmama kõikide biokütuse tootmisega seotud asjakohaste säästvuse aspektide hindamist, et tagada see, et vabatahtlikud kavad sertifitseerivad tõesti säästvaid biokütuseid.

### 26

Nagu eelpool märgitud, viis komisjonipoolsed vabatahtlike kavade hindamised läbi välishindaja, kes tugines eelnevalt komisjoniga kokku lepitud menetlustele (kavade tunnustamise hindamisraamistik). Komisjoni välishindaja valik põhines usaldusväärsetel kriteeriumidel ning oli üldiselt kooskõlas Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatava finantsmääruse asjakohaste sätetega. Konsultantide koostatud nelja vabatahtliku kava hinnangu kontrollimine näitab, et komisjoniga kokku lepitud hindamisraamistikku kohaldasid konsultandid õigesti.

### 27

Kontrollikoda hindas ka seda, kas tunnustamise hindamisraamistik hõlmas biokütuse tootmise säästlikkust. Kontrollikoda leidis, et raamistik hõlmas vaid taastuvenergia direktiivi kohustuslikke säästlikkuse kriteeriumeid. Seega ei katnud hindamine muid olulisi aspekte, mis on vajalikud biokütuste säästvuse tagamiseks.

## ELi põllumajandusele seatud keskkonnanõuetest kinnipidamine ei olnud tagatud

### 28

Taastuvenergia direktiivis on sätestatud säästlikkuse kriteerium<sup>15</sup>, mille kohaselt ELis kasvatatud lähteaine peab täitma ÜPPs<sup>16</sup> määratletud keskkonnanõudeid ja pidama kinni põllumajandus- ja keskkonnatingimustest. Kontrollikoda leidis, et komisjon ei kontrollinud enne tunnustamise andmist, kas vabatahtlikud kavad kontrollisid seda, kas biokütuste lähteainete tootjad (põllumajandusettevõtjad) täidavad neid tingimusi ja nõudeid. Seetõttu leidis kontrollikoda, et neljast kontrollitud vabatahtlikust kavast kolme puhul ei kohaldatud standardeid, mille alusel oleks saanud selle säästlikkuse kriteeriumi täitmist mõjusalt ja terviklikult kontrollida. Kavad tuginesid riiklike ametiasutuste poolt ÜPP raames tehtud kontrollidele, kuid kavadel puudus juurdepääs nende kontrollide tulemustele (vt **2. selgitus**).

15 Taastuvenergia direktiivi artikli 17 lõige 1 ja artikli 17 lõige 6.

16 Nõuded ja tingimused on osa vastavusnõuetest. Vt käesoleva aruande **IV lisa**.

### Head ja halvad tavad nimetatud nõuete täitmise kontrollimisel

Ainult üks külastatud vabatahtlik kava oli kehtestanud standardid, milles nõuti nimetatud nõuete täitmise täielikku ja põhjalikku kontrolli. Standardites oli selgelt sätestatud, et tuleb kontrollida, kas põllumajandusettevõtjad täidavad nõudeid. Kava auditite tegemise eeskiri nõuab, et sertifitseerimisasutused kontrollivad, kas põllumajandusettevõtjad täidavad taastuenergia direktiivi säästlikkuse nõudeid.

Kolme ülejäänud vabatahtliku kava põhimõtted sisaldasid kas ebatäielikke menetlusi (kontrollnimekiri), mis ei hõlmanud kõiki taastuenergia direktiivis nimetatud ELi põllumajandusele seatud keskkonnanõudeid, võimaldasid vastavuse kontrollimist ainult põllumajandusettevõtjate kinnituste alusel või tuginesid ÜPP kontrollisüsteemis vastavusnõuete eest vastutavate riiklike ametiasutuste kontrollidele, kuigi kavadel puudus põllumajandusettevõtjate sertifitseerimisel juurdepääs nende kontrollide tulemustele.

## 29

Tuleb märkida, et kontrollikoda toob oma aastaaruannetes regulaarselt välja põllumajandusettevõtjate poolsed keskkonnanõuete rikkumised (vt punkt 28)<sup>17</sup>.

### Mittekohustuslikud säästlikkusega seotud küsimused

## 30

Taastuenergia direktiivis viidatakse biokütuse tootmisega seotud teatud säästlikkuse aspektidele<sup>18</sup>, mida ei ole kohustuslike nõuete hulka arvatud. Taastuenergia direktiivis puuduvad siduvad kriteeriumid, millega tagada, et ELi biokütuse tootmine ei tekita negatiivset sotsiaal-majanduslikku mõju. Selliste negatiivsete mõjude võimalust komisjonipoolse vabatahtlike kavade tunnustamismenetluse käigus seega ei hinnata. Biokütuse tootmine võib aga kahjustada kohalikke kogukondi ning tekitada kahju ka ühiskonnale laiemalt. Peamised käsitlemist vajavad probleemid on maa valdamisega seotud konfliktid, sunniviisiline töö või laste tööjõu kasutamine, põllumajandusettevõtjate kehvad töötingimused, riskid tervisele ja turvalisusele<sup>19</sup>.

17 Kontrollikoja 2014. aasta aastaaruande punktid 7.22 ja 7.33 (ELT C 373, 10.11.2015).

18 Artikli 17 lõige 7.

19 Biokütuse tootmisega seotud riskid tuuakse välja dokumendis „2050 Criteria Overview“, mis on osa aruandest „WWF Report, September 2012“, [http://assets.worldwildlife.org/publications/458/files/original/2050\\_criteria\\_final\\_low\\_res\\_online\\_viewing.pdf?1348517472](http://assets.worldwildlife.org/publications/458/files/original/2050_criteria_final_low_res_online_viewing.pdf?1348517472)

## 31

Kuigi vabatahtlike kavasad hindavad konsultandid esitasid komisjonile 2012. aasta juunis metoodika, mille abil hinnata, kas vabatahtlikud kavad käsitlevad mittekohustuslike säästlikkusega seotud küsimusi, ei ole komisjon siiani seda metoodikat kasutusele võtnud. Selle tõttu ei olnud vabatahtlikud kavad kohustatud lisama tunnustamiseks esitatud standarditesse mittekohustuslike säästlikkusega seotud küsimusi. Kontrollikoda leidis siiski, et üks kontrollitud vabatahtlik kava oli kohaldanud sertifitseerimismenetlusi, mis hõlmasid sotsiaal-majanduslike mõjude kontrollimist (vt **3. selgitus**).

## 3. selgitus

## Hea tava sotsiaalse jätkusuutlikkuse aspektide kontrollimiseks

Selleks, et tagada biomassi säästlik ning keskkonna- ja sotsiaalsetele nõuetele vastav tootmine, püüab selle vabatahtliku kava säästva tootmise standard mitte ainult keskkonnakahjusid ära hoida, vaid ka tagada asjakohased töötingimused ning põllumajandusettevõtete töötajate tervisekaitse. Standard hõlmab pinnase, vee ja õhu kaitset ning ohutuid töötingimusi (koolitused ja õpe, kaitserõivaste kasutamine ning asjakohane ja õigeaegne abi õnnetuste korral), inimõiguste, töötajate õiguste ja maaõiguste järgimist. Kava põhimõtete kohaselt peab biomassi tootmisel edendama vastutustundlikke töötingimusi ning hoolitsema töötajate tervise, ohutuse ja heaolu eest, ning tootmise aluseks peavad olema vastutustundlikud suhted kogukonnas.

## 32

Taastuenergia direktiivis nõutakse, et komisjon esitab iga kahe aasta järel Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande mõju kohta, mida kasvav nõudlus biokütuste järele avaldab sotsiaalsele jätkusuutlikkusele ELis ja kolmandates riikides, samuti ELi biokütusepoliitika mõju kohta toiduainete kättesaadavusele taskukohase hinnaga, eelkõige arengumaade elanikele, ning üldisemate arenguküsimuste kohta. Komisjoni aruanded peavad käsitlema ka maakasutusõigusega seotud küsimusi ning pinnase, vee ja õhu kaitseks võetud meetmeid<sup>20</sup>. Kontrollikoda täheldab, et kuigi aruandlusnõue ei kompenseeri säästlikkuse aspektide süstemaatilise sertifitseerimise puudumist, võib see anda vajaliku ülevaate nende küsimuste olulisusest.

## 33

Siiani on komisjon esitanud kaks aruannet<sup>21</sup>. Kontrollikoda on arvamisel, et aruannete kasulikkus on piiratud, sest need sisaldavad vähe teavet ja järeldused on ebaselged (vt **4. selgitus**). Aruanded ei anna piisavalt teavet, et hinnata biokütuse nõudluse mõju sotsiaalsele jätkusuutlikkusele ning vajadusel parandusmeetmeid soovitada.

20 Artikli 17 lõike 7 teine lõik.

21 Dokument COM(2013) 175 final koos dokumendiga SWD (2013) 102 final, ning dokument COM(2015) 293 final koos dokumendiga SWD(2015) 117 final. Kontrollikoda vaatas läbi nii COM kui SWD dokumendid.



### Näited komisjoni aruannetes sisalduvast ebapiisavast teabest biokütuse tootmise mõju kohta sotsiaalsetele aspektidele

Komisjoni 2013. aasta aruanne ei käsitle „üldisemaid arenguküsimusi arengumaades“<sup>22</sup> (näiteks maaelu ja sotsiaalne areng, nagu kohalik jõukus, sotsiaalne heaolu ja juurdepääs energiale, suutlikkuse arendamine ja tehnosiire). TaustaaruanDES esitatud töötingimuste hindamine<sup>23</sup> põhineb ainult ELi biokütust eksportivate riikide poolset rahvusvaheliste konventsioonide ratifitseerimise seisul.

Aruannetes ei käsitleta töötingimustega seotud küsimusi, nagu töötasud, tervisekaitse (sh kokkupuude keemikaalidega), lepingutingimused või soospetsiifilised mõjud.

Komisjoni 2015. aasta aruanne ei käsitle üldiseid arenguküsimusi arenguriikides üldse. TaustaaruanDES esitatakse üldsõnaline järeldus, et „biokütuse tootmine võib üldiseid arenguküsimusi arenguriikides mõjutada kas positiivselt või negatiivselt“<sup>24</sup>.

22 Aruandlust „üldisemate arenguküsimuste kohta arengumaades“ nõutakse taastuvenergia direktiivis, kuigi seal ei täpsustata, millised need küsimused on.

23 Ecofys *et al.*, „Renewable energy progress and biofuel sustainability“, 2012.

24 Ecofys *et al.*, „Renewable energy progress and biofuel sustainability“, 2014, lk 173.

## Kaudse maakasutuse muutuse mõjusid ei võetud arvesse

### 34

Biomassi tootmine toimub tavaliselt põllumaal, mida eelnevalt kasutati põllukultuuride kasvatamiseks toiduks või loomasöödaks. Kuna selline põllumajanduslik tootmine on endiselt vajalik, võidakse see osaliselt viia üle maale, mis ei olnud varem põllumaa (nagu rohumaad või mets). Seda protsessi tuntakse maakasutuse kaudse muutuse nime all, mis võib muuta olematuks biokütuste kasutamisega saavutatud kasvuhoonegaaside heitkoguste vähenemise, sest rohumaad ja metsad seovad suure hulga süsinikdioksiidi. Selliste maa-alade põllumaaks muutmine võib suurendada süsinikdioksiidi taset atmosfääris, sest muutus võib põhjustada täiendavaid ja suuremahulisi kasvuhoonegaaside heiteid.

## 35

Taastuenergia direktiivi vahehindamises<sup>25</sup> rõhutati maakasutuse kaudse muutuse mõju hindamise tähtsust, märkides, et „biokütuste kasutamine võib aidata vähendada kasvuhoonegaaside heiteid, kuid heidete vähenemise määr sõltub oluliselt kasutatud lähteainest ja sellest, kas võetakse arvesse maakasutuse kaudse muutuse ebakindlat mõju. Kui maakasutuse kaudse muutuse mõjuga arvestatakse, võivad mõned biokütused (nagu jäätmetest ja jääkidest ning suhkruroost toodetud kütused) kasvuhoonegaaside heiteid olulisel määral vähendada, samas kui põllukultuuridest toodetud biokütused võivad mõnel juhul kasvuhoonegaaside heidete netokogust isegi suurendada.“

## 36

Taastuenergia direktiivis ei nõuta aga biokütusetootjatelt maakasutuse kaudse muutusega seotud kasvuhoonegaaside heitkoguste arvestamist kasvuhoonegaaside heitkoguste vähenemise arvutamisel<sup>26</sup>. Sellest tulenevalt ei käsitleta maakasutuse kaudse muutuse mõju vabatahtlike kavade hindamise ja tunnustamise menetluses.

## 37

Kontrollikoda tunnistab, et maakasutuse kaudse muutuse mõju hindamisel kasvuhoonegaaside heitele esineb tehnilisi probleeme (peamiselt meetoodika puudumine maakasutuse kaudsest muutusest tulenevate heitkoguste arvutamiseks, sest see võib toimuda kõikjal maailmas, mitte tingimata aladel, kus toodetakse biokütuse tootmiseks vajalikku biomassi). Muudetud taastuenergia direktiivis<sup>27</sup> käsitletakse probleemi, piirates selliste toidukultuuridest saadavate biokütuste koguseid, mida võetakse arvesse 2020. aasta 7% eesmärgi puhul, ning kehtestades täiendava aruandluskohustuse liikmesriikidele ja komisjonile<sup>28</sup>. Auditi ajal puudus teave allikate kohta, mida komisjon saaks kasutada maakasutuse kaudse muutuse kohta aru andmiseks.

## Tõendid biokütuste tootmiseks kasutatud jäätmete ja jääkide päritolu kohta on puudulikud

## 38

Jäätmetest ja jääkidest toodetud biokütused, nagu kasutatud toiduõlist toodetud biodiisel, loetakse keskkonnale soodsamaks, sest need ei konkureeri toiduainetööstusega põllumaa kasutusel.

25 CE Delft, „Taastuenergia direktiivi vahehindamine. Uuring programmi REFIT raames“, Delft, aprill 2015 (www.cedelft.eu)

26 Taastuenergia direktiivi muutuva direktiivi (EL) 2015/1513 artiklis 3 sätestatakse siiski, et komisjon peab 31. detsembriks 2016 esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande, mis sisaldab muu hulgas „parimatel kättesaadavatel teaduslikel andmetel põhinevat hinnangut biokütuste tootmisega seotud maakasutuse kaudsest muutusest tulenevate kasvuhoonegaaside heitkoguste kohta.“

27 Direktiiv (EL) 2015/1513.

28 Muudetud taastuenergia direktiivi lisas VIII on esitatud maakasutuse kaudsest muutusest tingitud heite kohta esialgne hinnang, mida liikmesriigid ja komisjon peavad aruannete koostamisel arvesse võtma.

**39**

Jäätmetest ja jääkidest topeltarvestusega biokütuse tootmise võimalus on tekitanud olukorra, mil kasutatud toiduõlist toodetud biodiisli (vt punkt 9) „müüakse sageli kallima hinnaga kui taimeõlist toodetud biodiisli“<sup>29</sup>. Sellega kaasneb risk, et võltsitud esimese pressi õli müüakse kasutatud toiduõli pähe. See risk toodi esile hiljutises uurimuses<sup>30</sup>, milles kajastati ettevõtjate ja muude sidusrühmade muret seoses „riskiga, et neitsiõli müüakse kasutatud toiduõli pähe“.

**40**

Seega oli oluline, et komisjon hindaks osana tunnustamismenetlusest vabatahtlike kavade menetlusi, tagamaks, et jäätmetest toodetud biokütused on tõepoolest jäätmetest toodetud. Kontrollikoda leidis aga, et seda ei tehtud, sest komisjon ei hinnanud seda, kas vabatahtlikud kavad kontrollivad biokütuste tootmiseks kasutatud jäätmete päritolu.

**41**

Oktoobris 2014 tunnistas komisjon, et vabatahtlikud kavad ei esita piisavalt tõendeid jäätmete päritolu kohta (nagu restoranid kasutatud toiduõli puhul), ning koostas seetõttu kõikidele tunnustatud kavadele suunised. Suunistes soovitati töötada välja spetsiaalne auditiprotseduur jäätmete ja jääkide päritolu kontrollimiseks (ettevõte, kust jäätmed või jäägid pärinevad). Suunistes märgiti, et jäätmete ja jääkide puhul esineb majanduslike stiimulite tõttu reaalne pettusrisk (näiteks juhtudel, mil jäätme või jäägina klassifitseeritud lähteaine hind on kõrgem kui esimese pressi õli oma<sup>31</sup>).

**42**

See tähendab, et alates esimeste vabatahtlike kavade tunnustamisest 2011. aastal kuni vähemalt 2014. aastani sertifitseeriti jäätmetest valmistatud biokütused, mille puhul kehtib riiklike eesmärkide osas topeltarvestus, ilma kasutatud jäätmete päritolu asjakohaselt kontrollimata. Kuna kontrollikoja auditi käigus leiti puudusi vabatahtlike kavade järelevalves (vt punktid 50–56) ja suunistes esitatud nõuete järgimises (vt punktid 57 ja 58), ei saa kontrollikoda väita, et kontroll oleks mõjusalt paranenud.

29 Euroopa Komisjoni teatis jäätmetest ja tootmisjääkidest toodetud biokütuste järelevalvehela kontrollimise kohta (10.10.2014, lk 2), punkt 5.

30 Ecofys, „Trends in the UCO market“, 2013, lk 2.

31 Suunisdokument, 10.10.2014, lk 2.

## Suure bioloogilise mitmekesisusega rohumaad ei kaitstud siiani järjepidevalt

### 43

Taastuenergia direktiivis määratletud säästlikkuse kriteerium<sup>32</sup> käsitleb „suure bioloogilise mitmekesisusega rohumaad“ (sh ohustatud ja ohualdiste liikide) kaitsmist<sup>33</sup>. Selle jõustamiseks pidi komisjon kehtestama<sup>34</sup> kriteeriumid ja geograafilise ulatuse, et määrata kindlaks, milline rohumaad kuulub suure bioloogilise mitmekesisusega rohumaad alla. Komisjon pani selle määratluse paika detsembris 2014<sup>35</sup> ning kohaldab seda alates 1. oktoobrist 2015, kuigi liikmesriigid pidid taastuenergia direktiivi jõustama 5. detsembriks 2010.

### 44

Vaatamata sellele, et suure bioloogilise mitmekesisusega rohumaad nii hilja määratleti, tagasid mõned vabatahtlikud kavad kriteeriumi järgimise sertifitseerimistegevuse algusest peale, sest neis keelati rohumaade kasutusviisi muutmine. Kontrollitud neljast vabatahtlikust kavast kolmes sätestati näiteks, et rohumaade kasutusviisi muutmine on alates jaanuarist 2008 keelatud, kuni komisjon määratleb suure bioloogilise mitmekesisusega rohumaad puudutava definitsiooni, kriteeriumid ja geograafilised alad. Muud kavad jätsid suure bioloogilise mitmekesisusega rohumaade aspekti tunnustamisprotsessist välja, mis tähendab, et nende kavade enne 1. oktoobrit 2015 väljastatud säästlikkuse sertifikaatides ei kontrollitud, kas lähteaine pärines sellistelt rohumaadelt. Sellest tulenevalt aktsepteeris komisjon „osalist tunnustamist“, milles jäetakse arvestamata nimetatud säästvus-kriteerium.

### 45

Siiani on nende tingimuste kohaselt osalise tunnustuse saanud 19 tunnustatud kavast kolm. Nimetatud kavades sertifitseeriti biokütuste säästvus ilma kontrollimata, kas kütuse lähteaine on toodetud pärast suure bioloogilise mitmekesisusega rohumaad kasutusviisi muutmist. Vaatamata sellele, et need kavad ei anna piisavalt kindlust säästvuse kohta, leidis kontrollikoda, et kavade väljastatud sertifikaadid vastavad kõigile taastuenergia direktiivi säästlikkuse kriteeriumidele. See tähendab näiteks seda, et nendele kavadele vastavalt sertifitseeritud biokütused võeti arvesse 2020. aasta 10-protsendilise transpordieesmärgi saavutamise mõõtmisel.

32 Artikli 17 lõike 3 punkt c.

33 „Suure bioloogilise mitmekesisusega rohumaad on kliimavõõnditi erinevad ning võivad muu hulgas hõlmata nõmmesid, karja- ja heinamaid, savanne, steppe, võsastikke, tundraid ja preeriad“ (põhjendus 3 komisjoni 8. detsembril 2014. aasta määruses (EL) nr 1307/2014 suure bioloogilise mitmekesisusega rohumaad kriteeriumide ja geograafilise ulatuse määramise kohta vastavalt bensiini ja diislikütuse kvaliteeti käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 98/70/EÜ artikli 7b lõike 3 punktile c ning taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamist käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/28/EÜ artikli 17 lõike 3 punktile c (ELT L351, 9.12.2014, lk 3)).

34 Taastuenergia direktiivi artikli 17 lõike 3 teine alapunkt, septembrini 2015 kohaldatud versioonis.

35 Määrus (EL) nr 1307/2014.

## Läbipaistvust ja juhtimist ei võetud piisavalt arvesse

### 46

Lisaks eelpool nimetatud säästlikkusega seotud küsimustele ei võetud komisjoni hinnangus ja tunnustuses arvesse vabatahtlike kavade haldamist (juhtimine ja töötajate kvalifikatsioon). Vabatahtliku kava juhtimine ja selle töötajate tehniline suutlikkus mõjutavad oluliselt kava standardite kindlust ning nende rakendamist. Läbipaistev juhtimine, mis tagab sidusrühmade piisava esindatuse, ning juhatuse ja töötajate usaldusväärne oskusteave suurendavad standardite kohapealse laitmata rakendamise tõenäosust ning vähendavad riski, et teatud biokütuste tootjate huvid seatakse esikohale. Kui vabatahtliku kava juhtimise eest vastutavad ainult üksikute ettevõtete esindajad, siis suureneb huvide konflikti risk ja sellest tulenevalt ka risk, et kava standardite täitmise üle ei tehta tõhusat järelevalvet. Samamoodi suurendab vabatahtlike kavade juhatuse ja töötajate nõrk tehniline suutlikkus riski, et sertifitseerimisasutuste kvaliteedikontroll ei taga seda, et ettevõtjad täidavad mõjusalt kava standardeid.

### 47

Kontrollikoda kontrollis avalikkusele kättesaadava teabe alusel 19 tunnustatud vabatahtliku kava läbipaistvust ja juhtimist (vt **II** ja **III lisa**). Kontrollikoda tegi kindlaks viis kavaliiki: üksikisikute või ühenduste loodud vabatahtlikud kavad, organisatsioonide või konsortsiumide ühenduste loodud vabatahtlikud kavad, avaliku sektori asutuste loodud vabatahtlikud kavad, eraettevõtete loodud vabatahtlikud kavad ning kasvuhoonegaasi heitkoguste arvutamise vahend, mida haldab teadusinstituut ning mis on tunnustatud ainult kui kasvuhoonegaaside heitkoguste vähenemise mõõtmise kava.

### 48

**II lisa** esitatud kontrollikoja analüüs kinnitab, et üldiselt on juhtimise läbipaistvus suurem, kui vabatahtlik kava põhineb avatud liikmesusel, ning avaliku sektori asutuste loodud vabatahtlikes kavades. Ettevõtete või konsortsiumide põhised kavad avaldavad reeglina vähem teavet. Ühel vabatahtlikul kaval puudus isegi veebisait. Avalikkusele kättesaadav teave näitab, et ettevõtetepõhistel kavadel puuduvad konkreetne juhtimisorgan ja menetlused ning vabatahtlike kavade juhtimisega tegelevad ettevõtete olemasolev juhatuse ja töötajad. Kontrollikoda on arvamisel, et sellise juhtimiskorraga kaasneb suurem huvide konflikti oht.

### 49

Mõne vabatahtliku kava juhtimisorganisse kuuluvad eri sidusrühmad, nagu tootjad, kauplejad, keskkonnauurijad, teadlased jne. See on hea tava, sest eri huvirühmade esindatus tagab tasakaalustatuma otsustusprotsessi, kava standardite terviklikuma arendamise ning nende rakendamise laiaulatuslikuma järelevalve.

### Vabatahtlike kavade järelevalve oli puudulik

#### Järelevalve kavade toimimise üle ei olnud piisav ...

### 50

Vabatahtlikud kavad tunnustatakse nende sertifitseerimisstandardite ja pärast tunnustamist kohaldatavate menetluste dokumentaalse hindamise alusel. Kontrollikoda on seetõttu seisukohal, et vabatahtlike kavade üle tehtav järelevalve on väga oluline, saamaks kindlust, et säästlikkuse sertifikaadid väljastatakse vastavalt tunnustamiseks esitatud standarditele.

### 51

Taastuenergia direktiivis ei nõuta komisjonilt vabatahtlike kavade järelevalvet. Kontrollikoda leidis, et pärast tunnustamist komisjon vabatahtlike kavade üle järelevalvet ei teinud (vt punkt 57). Komisjoni kohaselt on tema ainus kasutada olev järelevalvevahend kava tunnustamise tühistamine, kui leitakse tõendeid, et kava on rikkunud sertifitseerimiseeskirju ning nõudeid. Kuna aga komisjon ei tee vabatahtlike kavade toimimise üle järelevalvet, on vähetõenäoline, et rikkumiste kohta saadakse piisavalt tõendeid.

### 52

Kontrollikoda kontrollis sertifitseerimisasutuste tööd ning leidis, et tegelikkuses vabatahtlike kavade tunnustamise aluseks olevaid standardeid alati ei kohaldata, mis näitab, et komisjon peaks tegema vabatahtlike kavade toimimise üle aktiivset järelevalvet.

### 53

Ühe külastatud vabatahtliku kava standardites nõuti näiteks, et sertifitseerimisasutus peab auditeerima mitut biomassitootjat ning kinnitama, et säästvana deklareeritud biomass on tuntud ja säästvat päritolu ning et on olemas tõendid taastuvenergia direktiivi kriteeriumide järgimise kohta. Vabatahtliku kava suuniste kohaselt võivad auditid olla dokumentaalsed kontrollid ja/või kohapealsed külastused, sõltuvalt kontekstist, olukorrast ja riskitasemest. Kontrollikoda leidis aga, et tegelikkuses sertifitseerimisasutuse audiitorid ettevõtjate kohapealseid kontrolle üldse ei teinud, kuigi kavade standardites nõuti teatud tingimustel kohapealset kontrolli.

### 54

Teine näide puudutab märgalade ja turbaalade kaitsmise nõuet. Taastuvenergia direktiivi kohaselt<sup>36</sup> ei valmistata biokütuseid toorainest, mis on saadud põllumaaks muudetud suure süsinikuvaruga maa-alalt. Vabatahtlikes kavades tuleb esitada selle küsimusega seotud konkreetsed suunised ning luua sõltumatutele audiitoritele kasutamiseks terviklik vastavuskontrolli süsteem. Prantsusmaal tehtud auditist selgus, et kuigi külastatud vabatahtlikus kavas olid välja töötatud põhjalikud standardid selliste kaitsstud alade muutmiseks, oli sertifitseerimisasutustel keeruline kontrollida nende vastavust. Nagu Prantsuse ametnikud kinnitasid, oli selle põhjuseks asjaolu, et Prantsusmaal puudus asjakohane kaardistussüsteem märgalade ja turbaalade määratlemiseks. Riiklik kaardistamise andmebaas on alles koostamisel ning ei taga märg- ja turbaalade käsitleva teabe täpsust, ajakohasust, õigsust ega terviklikkust. Seega ei olnud vabatahtlikus kavas kasutusele võetud märg- ja turbaalade käsitlevat kontrollisüsteemi võimalik praktikas rakendada. Komisjoni tehtud dokumentaalses hindamises seda probleemi ei tuvastatud.

### 55

Lisaks puudub kaebuste süsteem, mille kaudu teavitada komisjoni väidetavatest vabatahtliku kava eeskirjade rikkumistest, ning komisjon ei kontrolli, kas kavades käsitletakse asjakohaselt otse neile esitatud või muul viisil avalikustatud kaebusi. Komisjon loodab selle peale, et sidusrühmad on teadlikud veebi kaudu kasutatavast ELi õigusaktide rikkumisi hõlmavast üldisest kaebuste süsteemist. Asjaomase süsteemi veebisaidil selgitatakse aga, et Euroopa Komisjon tegeleb kaebusega ainult juhul, kui see käsitleb liidu õiguse rikkumist ELi liikmesriigi ametiasutuse poolt. Vabatahtlikke kavasisid see ei puuduta.

36 Artikli 17 lõige 4 ja artikli 17 lõige 5.

## 56

Kontrollikoda leidis, et mõned liikmesriigid seadsid vabatahtlikele kavadele ja sertifitseerimisasutustele eritingimusi (vt **5. selgitus**). Kuigi seda võib pidada katseks kompenseerida riiklikul tasandil ELi tasandil puuduvat järelevalvet, on kontrollikoda seisukohal, et see takistab säästvate biokütuste sertifitseerimise ühtlustamist ELis. Põhjuseks on see, et teatud liikmesriikides ei oma komisjonipoolne tunnustus väärtust, kui vabatahtlik kava ei täida liikmesriigi seatud eritingimusi. Vabatahtlike kavade ühtlustatud järelevalve puudumine ELi tasandil suurendab diskrimineerivate kontrollitavade riski liikmesriikides.

## 5. selgitus

## Näited riiklikest nõuetest, mis piiravad komisjoni tunnustuse mõju

Selleks, et Saksamaal tegutsevad sertifitseerimisasutused saaksid viia läbi sertifitseerimist, mille suhtes on vabatahtliku kavaga leping sõlmitud, peavad nad saama Saksa ametiasutuste tunnustuse ja nõustuma täiendavate kontrollidega lisaks vabatahtliku kava juba sooritatud kontrollidele. Eelkõige on ametiasutustel õigus viibida kohal iga sertifitseerimisasutuse tehtava auditi juures. Seda nimetatakse tunnistajate kohaloluga auditiks (*witness audit*). Ning kui audit toimub väljaspool Saksamaad, peab sertifitseerimisasutus katma auditit kontrollivate ametnike reisikulud. Poola puhul peab nii vabatahtlikel kavadel kui nende nimel tegutsevatel sertifitseerimisasutustel olema Poolas oma büroo, et sertifitseerimist läbi viia.

## ... ning menetlustesse tehtavaid vajalikke parandusi ei jõustatud asjakohaselt

## 57

Kuigi vabatahtlike kavade otsene järelevalve on kõige mõjusam viis nende tegevusega seotud puuduste kindlakstegemiseks ja parandamiseks, võib hea tava edendamine suuniste abil samuti kava mõjususe parandamisele kaasa aidata. Siiani on komisjon andnud tunnustatud vabatahtlikele kavadele välja kolm suunisdokumenti (mis ei ole õiguslikult siduvad), mille eesmärk on parandada biokütuste tootmiseks kasutatud jäätmete või jääkide päritolu kontrollimist, võimaldada suure bioloogilise mitmekesisusega rohumaade määratlemist ning parandada kavade läbipaistvust.<sup>37</sup>

37 Euroopa Komisjoni teised „Verification of the chain of custody of biofuels made from waste and processing residues“ (10.10.2014), „Implementation of the recently adopted criteria and geographic ranges of highly biodiverse grassland“ (29.1.2015) ja „Update of Commission web site, notifications and transparency measures“ (12.3.2015).



## 58

Kontrollikoda leidis, et vaatamata suunistes käsitletud teemade olulisusele ei nõudnud komisjon suunistes esitatud nõuete täitmist, näiteks määrates vabatahtlikele kavadele tähtajad nõutud paranduste rakendamiseks. Näiteks 12. märtsil 2015 välja antud teatises nõuti tunnustatud vabatahtlikelt kavadelt linkide esitamist oma veebisaitidele ning muu asjakohase teabe avaldamist (vt lähemalt käesoleva aruande *III lisa*). Kontrollikoda kontrollis vabatahtlike kavade veebisaite ning leidis, et ligi aasta pärast suuniste esitamist ei olnud nõuded kaugeltki täidetud: teabe osas esines lünki, see oli kas avaldamata, ebaselge või ebatäielik.

## 59

Seadusandjale on läbipaistvus kõige olulisem, sest taastuvenergia direktiivi artikkel 24 nõuab, et komisjon peab looma internetis avaliku läbipaistvusplatvormi, mis „aitab kaasa läbipaistvuse suurendamisele ning hõlbustab ja edendab liikmesriikide koostööd“. Sama sätte kohaselt saab „platvormi kasutada sellise asjakohase teabe avalikustamiseks, mida komisjon ja liikmesriik peavad esma- tähtsaks käesolevast direktiivist ja selle eesmärkidest lähtudes“.

## 60

Komisjon on arvamusel, et komisjoni energeetika peadirektoraadi vastav veebisait<sup>38</sup>, mis sisaldab kogu liikmesriikidelt saadud õiguslikult nõutud teavet ja muud kasulikku informatsiooni, toimib läbipaistvusplatvormina. Praegusel kujul ei vasta ainult komisjoni enda hallatav läbipaistvusplatvorm täielikult taastuvenergia direktiivi nõudele „hõlbustada ja edendada liikmesriikide koostööd“. Sama kinnitasid ka auditi ajal küsitletud sidusrühmad (riiklikud ametiasutused, vabatahtlikud kavad), kes toetasid kindlalt suuremat läbipaistvust ja teabe jagamist.

## 61

**6. selgitus** näitab, et vajadus teabe jagamist parandada ei puuduta ainult komisjoni ja liikmesriike, vaid ka vabatahtlikke kavaseid.

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

### Näide võimalikust rikkumisest, mis on tingitud ebapiisavast teabejagamisest

Praegusel ajal on ettevõtjal, kellele sertifitseerimisasutus keeldus sertifikaati väljastamast, võimalik pöörduda mõne teise sertifitseerimisasutuse poole ilma esimese sertifitseerimisasutuse nõutud parandusi ellu viimata.

Kuigi uus sertifitseerimisasutus on kohustatud nõudma eelmist sertifitseerimisaruannet ja ettevõtja on kohustatud selle esitama, ei ole võimalik teha kindlaks, kas seda ka tegelikkuses tehakse.

Mõne vabatahtliku kava puhul on teave läbipaistev ja ühe sertifitseerimisasutuse koostatud auditiaruanded on teistele sama kava raames tegutsevatele sertifitseerimisasutustele kättesaadavad. Kui aga kaks sertifitseerimisasutust toimivad eri vabatahtlike kavade raames, ei ole uuel sertifitseerimisasutusel mingit võimalust näha aruannet, mille alusel sertifitseerimisest keelduti, kui ettevõtja keeldub aruannet näitamast.

### Säästvana sertifitseeritud biokütust käsitlev statistika võib olla liialdatud ...

#### 62

Kõige suurem osa transpordiks kasutatavast energiast tuleb kütusest. Transpordist tekkivate heidete 10-protsendilise vähendamise eesmärgi saab 2020. aastaks saavutada ainult juhul, kui kasutada ulatuslikult biokütuseid. Taastuvenergia osakaalu arvutamisel transpordis võib võtta arvesse ainult biokütuseid, mis täidavad säästlikkuse kriteeriumid, ning seetõttu on oluline, et säästvaid biokütuseid käsitlevad andmed oleksid usaldusväärsed. Eurostat avaldab sellekohast teavet spetsiaalsetes tabelites („SHARES“ tabelid), mis käsitlevad taastuvenergia osakaalu energiatarbimisest transpordi- ja muudes taastuvenergia direktiivi hõlmatavates majandussektorites.

#### 63

Liikmesriikide ülesanne on tagada, et deklareeritud kogused põhinevad kehtivatel sertifikaatidel ning neid võib seega lugeda biokütuste säästlikkuse kriteeriumidele vastavaks.

## 64

Kui Eurostat saab liikmesriikide saadetud andmed, tehakse üldine andmete järjepidevuse kontroll<sup>39</sup> ja kontrollitakse võimalikult suures ulatuses esitatud andmete vastavust ühtlustatud meetodikale. Eurostati avastatud probleemid on enamasti seotud andmete sisestamisega (trükivead) ja lünklike andmetega. Kui Eurostat leiab esitatud andmetes endiselt probleeme ka pärast liikmesriigi ametiasutustega ühenduse võtmist, teavitab ta komisjoni energeetika peadirektooraati, kes vastutab taastuenergia direktiivi rakendamise järelevalve eest liikmesriikides ja kellel on volitused võtta edasisi meetmeid.

### **... sest see sisaldas ka biokütuseid, mille säästlikkust ei olnud kontrollitud ...**

## 65

Poola õigusaktides nõutakse biokütuste vastavust säästlikkuse kriteeriumidele ja vastavuse kontrollimist alles alates 1. jaanuarist 2015. See tähendab, et perioodil 2011–2014 ei pidanud ettevõtjad esitama tõendeid fossiilsete kütustega segatud biokütuste säästlikkuse kohta. Poola aga teatas, et kõik kasutatud biokütused vastasid taastuenergia direktiivi säästlikkuse kriteeriumidele. Eurostat aktsepteeris andmed ja avaldas need, vaatamata sellele, et puudusid sätted, milles nõutakse biokütuste vastavust taastuenergia direktiivi säästlikkuse kriteeriumidele ja vastavuse kontrollimist.

## 66

Prantsusmaal, kus biokütuste sertifitseerimise süsteem ei olnud veel 2011. aastal täielikult toimiv, märkis riik nimetatud aastal nõuetele vastavate biokütuste laht-risse „0“ (see avaldati ka Eurostati statistikas). Kontrollikoda on seisukohal, et nii oleks pidanud olema ka Poolas.

### **... ja kuna kahekordselt arvestatud biokütuste tootmiseks kasutatud biomassi päritolu ei olnud piisavalt kontrollitud**

## 67

Liikmesriikide statistikas eristatakse selgelt ühekordse ja kahekordse arvestusega biokütuste määrad, kuid ainult riigi ametiasutused saavad tagada, et kummagi biokütuse liigi päritolu on tuvastatav (vt punkt 63). Võttes arvesse, et jäätmetest või jääkidest toodetud biomassi päritolu kontrollid ei olnud piisavad (vt punktid 38–42), ei saa välistada, et andmed topeltarvestusega biokütuste kohta võivad sisaldada ka kasutatud toiduõlist toodetud biodiisli koguseid, mille tootmiseks kasutati tegelikult lähteainena esimese pressi õli või võltsitud denatureeritud esimese pressi õli.

39 Näiteks võrreldes saadud andmeid muude avalike allikatega (nagu muude asutuste varasemad avaldatud andmed jne) või kontrollides, kas esitatud andmed on täielikud ega sisalda trükivigu.

## 68

Topeltarvestus kuulub liikmesriikide vastutusalasse. Enne taastuenergia direktiivi muutmist oli võimalik kasutada topeltarvestust jäätmetest toodetud biokütuse puhul ning liikmesriik võis ise otsustada, millised ained ta jäätmeteks luges. Kontrollikoda leidis, et ELis puudus ühtlustatud määratlus ainete kohta, mida võib lugeda jäätmeteks<sup>40</sup>. Seetõttu ei olnud eri liikmesriikide esitatud andmed topeltarvestuse kohta otseselt võrreldavad: sama aine võidi lugeda ühes liikmesriigis kasutatavaks ja seega mitte jäätmeks, teises aga võidi seda lugeda jäätmeks ja seda võis kasutada topeltarvestusega biokütuse tootmiseks<sup>41</sup>.

## 69

Alates taastuenergia direktiivi muutmisest septembris 2015<sup>42</sup> sisaldab direktiiv nimekirju lähteainetest, mida võib kasutada topeltarvestusega biokütuste tootmiseks<sup>43</sup>. Taastuenergia direktiiv võimaldab siiski enne muudatust olemas olnud tehastes kasutada edasiarendatud biokütuste tootmiseks lähteainet, mida küll nimekirjas ei ole, kuid mille riigi ametiasutused on klassifitseerinud jäätmena<sup>44</sup>.

## 70

Liikmesriigid märkisid, et jäätmetest ja jääkidest toodetud biokütuste järelevalveahela kontrollimine nõuab põhjalikku järelevalvet pettuse riski tõttu. Näited jäätmete ja jääkidega seotud pettuse riskidest:

- ettevõtja võib klassifitseerida jäätmeks või jäägiks aine, mis seda ei ole (või on võltsitud);
- ettevõtja võib püüda sertifitseerida sama topeltarvestusega toote kaks korda eri vabatahtlikes kavades.

## 71

Liikmesriigid on arutanud järelevalvet ja võimalikke meetmeid pettuste ennetamiseks, peamiselt Saksamaa ja Prantsusmaa algatusel, kuid arutelusid on edasi lükatud, sest teised liikmesriigid on arvamusel, et ainult komisjonil on õigus selliseid arutelusid juhatada.

40 Vt „The sustainability of advanced biofuels in the EU“, 2. jagu, IEEP, London, 2013.

41 Näiteks tallõli (mida saadakse puidutööstusest) peetakse Rootsis jäätmeks ning seega kvalifitseerub see topeltarvestuseks, samas kui Ühendkuningriigis kasutatakse seda keemiliseks lähteaineks ja ei arvestata topelt.

42 Direktiiv (EL) 2015/1513.

43 Direktiivi artikli 3 lõige f ja IX lisa, mille nõudeid liikmesriigid peavad täitma 10. septembriks 2017.

44 Taastuenergia direktiivi artikli 3 lõike 4 punkt e, nagu seda on muudetud.

## 72

Osana 2009. aastal nõukogus vastu võetud kliima- ja energiapaketist peavad liikmesriigid tagama, et taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal kõikides transpordiliikides on 2020. aastal vähemalt 10% energia lõpptarbimisest transpordisektoris. Peamine liikmesriikide transpordisektoris kasutatav taastuvenergiaallikas on biokütus. Liikmesriigid võivad aga 10-protsendilise transpordieesmärgi saavutamisel võtta arvesse vaid komisjoni tunnustatud vabatahtlike kavade poolt säästvateks tunnustatud biokütuseid<sup>45</sup>.

## 73

Auditiga otsiti vastust küsimusele, kas komisjon ja liikmesriigid on kehtestanud säästvatele biokütustele usaldusväärse sertifitseerimissüsteemi. Kontrollikoda järeldab, et puuduste tõttu komisjonipoolses tunnustamismenetluses ning see tõttu ka järgnevas vabatahtlike kavade üle tehtavas järelevalves ei ole säästvate biokütuste ELi sertifitseerimissüsteem täielikult usaldusväärne.

## 74

Komisjonipoolne vabatahtlike kavade tunnustamine, mis piirdub taastuenergia direktiivi kohustuslike kontrollinõuetega, ei taga sertifitseeritud biokütuste säästvust. Kontrollikoda leidis, et komisjonipoolsed hindamised, mis olid aluseks vabatahtlike kavade tunnustamisele, ei hõlmanud piisavalt mõningaid olulisi aspekte sertifitseeritud biokütuste säästvuse tagamiseks. Eelkõige ei nõudnud komisjon vabatahtlikelt kavadelt kontrollimist, et sertifitseeritavate biokütuste tootmine ei põhjusta olulist negatiivse sotsiaal-majandusliku mõju riski, nagu maa valdamisega seotud konfliktid, sunniviisiline töö või laste tööjõu kasutamine, põllumajandusettevõtjate kehvad töötingimused, oht tervisele ja turvalisusele. Hindamise käigus ei käsitleta ka maakasutuse kaudse muutuse mõju biokütuste säästvusele. Kontrollikoda küll tunnustab, et maakasutuse kaudse muutuse mõju on tehniliselt raske hinnata, kuid ELi säästvate biokütuste sertifitseerimissüsteemi asjakohasus on ilma selle teabeta puudulik (punktid 30–37).

## 75

Lisaks esitas komisjon tunnustamisotsused vabatahtlike kavade kohta, millel puudusid asjakohased kontrollimenetlused, tagamaks, et jäätmetest toodetud biokütust töepoolest jäätmetest toodetakse (st jäätmed tootnud ettevõtet ei kontrollitud). Komisjon sai probleemist teadlikuks alles 2014. aasta oktoobris ning andis seejärel välja suunised, mille kohaselt vabatahtlikud kavad peaksid töötama välja konkreetset auditimenetlused jäätmete päritolu kontrollimiseks (punktid 38–42).

45 Liikmesriigid võivad luua ka riikliku sertifitseerimissüsteemi, kuid suurem osa ELis kasutatavatest biokütustest sertifitseeritakse vabatahtlike kavade kaudu.

### 76

Taastuenergia direktiivis nõutakse ELi põllumajandusele seatud keskkonnanõuetest kinnipidamist, mis on üks ELis kasvatatud biokütuse lähteainete säästlikkuse kriteeriumidest. Kontrollikoda leidis, et komisjon oli sellegipoolest tunnustanud vabatahtlike kavu, millel puudusid selle säästlikkuse kriteeriumi täitmist tagavad konkreetset kontrollimenetlused (punkt 28).

#### 1. soovitus. Tunnustamist soovivate vabatahtlike kavade terviklik hindamine

Edaspidiste tunnustamiste puhul peaks komisjon tegema vabatahtlike kavade põhjalikuma hindamise. Eelkõige peaks tunnustamise hindamisraamistik tagama, et kavad:

- a) kontrollivad, millises ulatuses põhjustab sertifitseeritavate biokütuste tootmine olulist negatiivset sotsiaal-majandusliku mõju riski, nagu maa valdamisega seotud konfliktid, sunniviisiline töö või laste tööjõu kasutamine, põllumajandusettevõtjate kehvad töötingimused, tervis ja ohutus ning maakasutuse kaudsest muutusest tulenevad heited. Selleks peab komisjon nõudma, et vabatahtlikud kavad esitavad sertifitseerimistulemuste alusel igal aastal eelnimetatud riske puudutava asjakohase teabe. Komisjon peaks oma taastuenergia direktiivis sätestatud aruandluskohustusi täites arvesse võtma vabatahtlike kavade aruandeid;
- b) kontrollivad mõjusalt, kas ELi biokütuste lähteaine tootjad täidavad ELi põllumajandusele seatud keskkonnanõuded;
- c) annavad piisavalt tõendeid biokütuste tootmiseks kasutatud jäätmete ja jääkide päritolu kohta.

### 77

Kontrollikoda leidis, et mõni kava ei olnud piisavalt läbipaistev või koosnes selle juhtimisstruktuur ainult mõne ettevõtja esindajatest, mis suurendab huvide konflikti riski ning takistab mõjusat teabevahetust teiste sidusrühmadega (komisjon, riigi ametiasutused, muud kavad, sertifitseerimisasutused ja ettevõtjad). Kontrollikoja arvates on põhjuseks asjaolu, et komisjon ei võtnud tunnustamisprotsessi käigus neid küsimusi arvesse. Komisjon andis 2015. aastal välja suunisdokumendi, mille eesmärk oli parandada tunnustatud vabatahtlike kavade läbipaistvust. Suunisdokumendis esitatud nõudeid aga ei jõustatud (punktid 46–49 ja 59).

## 2. soovitus. Vabatahtlike kavade asjakohase juhtimise ja läbipaistvuse tagamine

Tulevaste tunnustamiste puhul peaks komisjon:

- a) hindama, kas vabatahtlike kavade juhtimine vähendab huvide konflikti riski;
- b) nõudma, et vabatahtlikud kavad looksid ametliku veebisaidi, millel on avaldatud minimaalsed läbipaistvusnõuded. Nõuded peavad hõlmama vähemalt järgmist: ametlikud kontaktandmed (aadress, telefon, e-post); teave vabatahtlike kavade juhtimise kohta ning juhtkonna ja võtmetöötajate kvalifikatsioonide ja kogemuste kohta; täielik nimekiri kava raames tegutsevatest sertifitseerimisasutustest; üksikasjalik nimekiri kehtivatest, aegunud ja tühistatud sertifikaatidest (koos kuupäevadega); auditiaruanded; teave vabatahtlike kavade kaebuste/päringute süsteemi ja avastatud rikkumiste kohta. Vabatahtlikud kavad peaksid esitatud teavet regulaarselt ajakohastama.

### 78

Kontrollikoda leidis ka, et komisjon ei tee tunnustatud vabatahtlike kavade toimimise üle järelevalvet. Kuna tunnustamisotsus tehakse sertifitseerimismenetluste dokumentaalsete hindamiste alusel, tähendab järelevalve puudumine seda, et komisjon ei saa kindlust selle kohta, kas vabatahtlikud kavad rakendavad ka tegelikkuses tunnustamiseks esitatud sertifitseerimisstandardeid. Lisaks ei ole komisjonil vahendeid, tuvastamaks vabatahtlike kavade väidetavaid eeskirjade rikkumisi, sest puudub kaebuste esitamise süsteem ja komisjon ei kontrolli, kas otse vabatahtlikele kavadele suunatud kaebused ka nende poolt asjakohast käsitlemist leiavad (punkt 55).

### 3. soovitus. Komisjonipoolne järelevalve

---

Komisjon peaks järgnevate meetmetega viivitamatult käivitama tunnustatud vabatahtlike kavade järelevalve:

- a) kontrollides, et kavade sertifitseerimismenetlused vastavad tunnustamiseks esitatud standarditele;
- b) nõudes vabatahtlikelt kavadelt läbipaistva kaebuste esitamise süsteemi loomist, millel peaksid olema vähemalt järgmised omadused: i) süsteemile peab olema lihtne juurdepääs kava veebisaidilt; ii) süsteem peab sisaldama teavet kaebuse esitamise, menetluse ajakava ning kaebuse tagasilükkamisel edasi-kaebamise võimaluste kohta; iii) hõlmama kaebusi nii sertifitseerimisasutuste kui ka vabatahtliku kava raames tegutsevate ettevõtjate vastu; iv) omama registril põhinevat seiresüsteemi. Komisjon peaks süstemaatiliselt kontrollima registris sisalduvat teavet ning võtma vajadusel asjakohaseid meetmeid.

## 79

Liikmesriikide ülesanne on tagada, et komisjonile esitatud säästvaid biokütuseid käsitlevad andmed on usaldusväärsed. Riiklikud andmed nõuetele vastavate biokütuste osakaalu kohta transpordiks kasutatavatest kütustest ei pruugi olla usaldusväärsed, sest säästvana sertifitseeritud biokütuseid puudutav statistika võib olla liialdatud. Kontrollikoda leidis, et liikmesriigid (näiteks Poola) võivad säästvatena esitada ka selliseid biokütuseid, mille säästvus ei ole tõendatud (punkt 65).

### 4. soovitus. Andmete kogumine säästvate biokütuste kohta ja aruandlus

---

Selleks, et parandada säästvaid biokütuseid käsitlevate andmete usaldusväärsust, peaks komisjon tegema liikmesriikidele ettepaneku lisada oma statistikale tõendid aruannetes esitatud biokütuste koguste usaldusväärsuse kohta. Tõendiks võib olla säästvate biokütuste kohta andmeid koguva organisatsiooni üldine sertifikaat/deklaratsioon, mille organisatsioon esitab riigi ametiasutusele, kes selle omakorda Eurostatile edastab.



## Järeldused ja soovitus

### 80

Säästvaid biokütuseid käsitleva statistika usaldusväärsust ja võrreldavust vähendab asjaolu, et ELis puudub ühtlustatud jäätmete määratlus. Seetõttu oli jäätmete määratlus liikmesriigiti erinev: sama aine võidakse lugeda ühes liikmesriigis kasutatavaks ja seega mitte jäätmeks, teises aga jäätmeks ja seda võidakse kasutada topeltarvestusega biokütuse tootmiseks. Üks 2015. aasta septembri muudatustest hõlmab taastuvenergia direktiivi täiendamist lisaga, milles on loetletud lähteained ja kütused, mille panust 10-protsendise transpordieesmärgi saavutamisel võib arvestada kahekordselt. Taastuvenergia direktiiv võimaldab siiski endiselt kasutada lähteaineid, mis ei ole nimekirjas, kuid mille pädevad liikmesriigi asutused on klassifitseerinud jäätmeks<sup>46</sup> (punktid 68 ja 69).

### 5. soovitus. Edasiarendatud biokütuste tootmiseks kasutatud jäätmete määratluse ühtlustamine

Kuigi kahekordselt arvestatud biokütuste tootmiseks kasutatava lähteaine määratlus on nüüd muudetud taastuvenergia direktiivis olemas, on endiselt võimalik, et teatud ainet loetakse ühes liikmesriigis jäätmeks, aga teistes mitte. Selleks, et tagada säästvaid biokütuseid käsitleva statistika võrreldavus ning parandada edasiarendatud biokütuseid käsitlevate andmete usaldusväärsust, peaks komisjon tegema võimalikult ruttu liikmesriikidele ettepaneku ühtlustada selliste jäätmete määratlust, mis ei sisaldu taastuvenergia direktiivi nimekirjas ja mida kasutatakse edasiarendatud biokütuste tootmiseks tehastes, mis olid olemas enne taastuvenergia direktiivi muutva direktiivi (EL) 2015/1513 heakskiitmist.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Kersti KALJULAID, võttis käesoleva aruande vastu 25. mai 2016. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

46 Taastuvenergia direktiivi artikli 3 lõike 4 punkt e, nagu seda on muudetud.

## Kütused ja biokütused transpordis (tuhandetes naftaekvivalenttonnides 2014)

Liikmesriik	Fossiilkütused			Biokütused		
	Bensiin (1)	Diislikütus (2)	Kokku bensiin ja diislikütus (3 = 1 + 2)	Kõik biokütused <sup>a)</sup>	Nõuetele vastavad biokütused	Millest: kahekordselt arvestatavad biokütused
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
<b>Kokku</b>	<b>77 064,72</b>	<b>195 509,91</b>	<b>272 574,63</b>	<b>14 370,13</b>	<b>13 120,04</b>	<b>2 834,71</b>

Millest:

Biodiisil	11 367,62	4,0%	% transpordikütustest
Biobensiin	2 636,91	0,9%	
<b>Transpordikütused kokku</b>	<b>286 944,76</b>		

a) Selle veeru arvud hõlmavad biodiisli, biobensiini ja teatud liikmesriikide puhul väikeseid biogaasi koguseid.

Allikas: EUROSTAT SHARES 2014 üksikasjalikud tulemused.

## Vabatahtlike kavade juhtimine

Vabatahtlik kava (VK)	Omanik	Juhtimine	Põhikiri või samaväärne dokument
<b>VK, mille omanikud on kava liikmed (avatud liikmesus)</b>			
VK01	Liikmed	Üldkogu määrab kuus nõukogu liiget. Nõukogu haldab ühenduse tegevust ja on kohustatud järgima <b>üldkogu</b> otsuseid. Üldkogus osalevad kõik liikmed. <b>Nõukogu</b> annab aru üldkogule ning teda abistavad <b>juhatus</b> ja <b>tehnilised komisjonid</b> . Juhatus hoolitseb sertifitseerimissüsteemi operatiivse tegevuse eest.	Jah
VK02	Liikmed	<b>Liikmed</b> määratakse valikurühmadesse. Valikurühmad valivad <b>nõukogusse</b> 2–18 liiget. Nõukogu vastutab kava järelevalve ja haldamise eest. Nõukogu määrab kava tegevjuhi ja juhtkonna: <b>tegev-direktori</b> ja <b>sekretariaadi</b> . Nõukogu moodustab ka <b>halduskomisjoni</b> . Juhatus moodustab <b>komisjonid, töörühmad</b> ja <b>rakkerühmad</b> ning delegerib neile teatud volitused.	Jah
VK03	Liikmed	<b>Üldkogu</b> on kava kõrgeim otsuseid tegev organ ning valib maksimaalselt 15 liikmest koosneva <b>juhatuse</b> . Juhatus määrab <b>sekretariaadi</b> , kes vastutab kava operatiivse juhtimise eest. Vajaduse korral moodustatakse teatud teemade jaoks ajutised <b>töörühmad</b> .	Jah
VK04	Liikmed	Kava liikmed jagatakse seitsmesse <b>kotta</b> , mis valivad organisatsiooni juhtorgani ( <b>delefaatide üldkogu</b> ). Üldkogu valib <b>juhatuse</b> (5–9 liiget), kes vastutab kava haldamise eest ning esindab ühendust kolmandate osapooltega suheldes. Juhatus teeb <b>sekretariaadi</b> üle järelevalvet ning võib määrata <b>tegevjuhi</b> . Tegevjuht vastutab ühenduse strateegia ja poliitikate rakendamise eest ning juhib sekretariaadi tegevust, kes vastutab kava igapäevase toimimise eest. Juhid võivad moodustada ka <b>komisjone, töörühmi</b> ja <b>nõuandekomisjone</b> .	Jah
VK05	Liikmed	Tavaline <b>üldkogu</b> koosneb kõikidest kava liikmetest. Üldkogu valib 3–16 liikmega <b>nõukogu</b> . Nõukogu koostöös <b>peasekretäri</b> ga vastutab kava üldise juhtimise eest. Nõukogu usaldab kava igapäevase haldamise peasekretäri ja <b>sekretariaadi</b> hoolde. Nõukogu võib moodustada <b>töörühmi, alalisi komisjone</b> või <b>rakkerühmi</b> , kellele delegerib osa oma volitusi.	Jah

Vabatahtlik kava (VK)	Omanik	Juhtimine	Põhikiri või samaväärne dokument
<b>Konsortsiumide, organisatsioonide või ühenduste omanduses olevad vabatahtlikud kavad</b>			
VK06	7 liikmest koosnev konsortsium	Seitsmest asutajaliikmest koosnev konsortsium määrab kava <b>juhtkomitee</b> liikmed. Juhtkomitee moodustab kava juhtkonna ning sõlmib kava tehniliseks juhtimiseks lepingu asjaomase tehnilise pädevusega <b>tehnilise nõustajaga</b> , kes kuulub ka juhtkomiteesse.	Jah
VK07	Mitme kindlustandva kava katusorganisatsioon	<b>Katusorganisatsiooni juhatus</b> koosneb ekspertide rühmast ning juhib ettevõtte toimimist. Juhatus teeb järelevalvet eri kavade üle, mida haldavad valdkondlikud juhatused. <b>Valdkondlikud juhatused</b> teevad järelevalvet valdkondlike kavade, sh <b>vabatahtlikud kavad</b> , ning nende tegevuse üle. Valdkondlikud kavad koosnevad valdkondlikest ekspertidest ja esindajatest. Igal valdkonnal on oma <b>tehniline nõuandekomisjon</b> , mis koosneb valdkonna ekspertidest. Nemad vastutavad vabatahtlike kavade standardite jooksva hoolduse ja arendamise eest. Eri toiduainesektorites toimivad eri kavad ning katusorganisatsioon aitab iga valdkonna üksikasjalikke standardeid ja kontrollisüsteeme arendada.	Puudub
VK08	Garantii suurusega piiratud äriühing, millel on kaheksa liiget / tagatise andjat	Veebisaidil olev teave ei ole väga selge, kuid sellest võib järeldada, et kava juhatus annab aru emafirma <b>tegevjuhile</b> . Kava juhib <b>juhatus</b> , kes vastutab ettevõtte juhtimise ja üldise juhtimise eest. Kaks <b>töörühma</b> vastutavad kava tegevuse tehniliste ja turundusaspektide arendamise ning järelevalve eest.	Puudub
VK09	Kümme ühendust ja organisatsiooni põllumajandus-, kaubandus-, kütuse-, biokütuse- ja biogaasisektoritest.	<b>Üldkogu</b> määrab <b>juhtkonna</b> ning nimetab <b>nõuandekomisjoni</b> ja <b>sanktsioonide komisjoni</b> , kes toetavad tegevjuhtkonda. Kava haldamine ja käitamine delegeeritud (lepingu kaudu) ettevõttele. Nõuandekomisjon käivitab ja koordineerib meetmeid, mille kaudu kava sertifitseerimissüsteemi hooldada ja edasi arendada.	Puudub
VK10	Kaubandusorganisatsioon	Kava <b>tehnilise nõuanderühma</b> kuuluvad kaubandusorganisatsiooni esindajad, kes on kava omanikud, ning juhtiv sertifitseerimisasutus. Ekspertide rühm teeb otsused ja esitab soovitusi, mis puudutavad kava rakendamise ja toimimisega seotud küsimusi.	Puudub
VK11	Assotsiatsioon	Kava omanik ja <b>haldaja on assotsiatsioon</b> , mis on kava välja töötanud ja rakendanud.	Puudub
VK12	Assotsiatsioon	Kava omanik ja <b>haldaja on assotsiatsioon</b> , mis on kava välja töötanud ja rakendanud.	Puudub

Vabatahtlik kava (VK)	Omanik	Juhtimine	Põhikiri või samaväärne dokument
<b>Riigiasutuste omanduses olevad vabatahtlikud kavad</b>			
VK13	Riiklik standardiseerimisasutus	Kava haldab riiklik standardiseerimisasutus vastavalt oma kavade haldamiseks loodud struktuuridele. Riiklik standardiseerimisasutus vastutab standardite arendamise eest. Riikliku standardiseerimisasutuse kavade haldamises osalevad järgmised organisatsioonid: kava juhtkond, kava halduskomisjon, ekspertide komisjon ja hindamiskomisjon.	Puudub
VK14	Riiklik teadusinstituut	<b>Süsteemi haldaja</b> on teadusinstituudi direktor. Tema moodustab <b>süsteemi juhatuse</b> . Süsteemi juhatus teeb süsteemi raames järelevalvet sertifitseerimisasutuste üle ning annab suunised kava arendamiseks. Juhatuse üle teevad järelevalvet süsteemi haldaja ja <b>süsteeminõukogu</b> . <b>Süsteemi büroo</b> toetab juhatuse tegevust ning annab aru süsteemi haldajale.  Kava süsteeminõukogu koosneb 5–10 liikmest (riikliku teadusinstituudi direktori määratud väliseksperdid). Nõukogu peamised ülesanded on sõltumatuse järelevalve, läbipaistvus, huvide konflikti vältimine süsteemi osaliste ja sertifitseerimisasutuste vahel, kaebuste ja ettepanekute läbivaatamine, suuniste koostamine kava arendamiseks.	Puudub
<b>Ettevõtete omanduses olevad vabatahtlikud kavad</b>			
VK15	Eraettevõte	Juhtimise eest vastutab ettevõtte, kes delegeerib vastutuse oma personalile või spetsialiseerunud kolmandatele ettevõtetele.	Puudub
VK16	Eraettevõte	Puudub	Puudub
VK17	Eraettevõte	Energeetika peadirektoraadi veebisaidilt: „Kavas loetletud dokumendid on osa [ettevõtte] juhtimis-süsteemist ning neid ajakohastatakse vastavalt kavas sisalduvatele menetlustele. Kava ajakohastamise eest vastutab [ettevõtte] säästlikkuse ja tarnijate vastavuse valdkonna direktor. Ettevõtte tervise, ohutuse, keskkonna ja kvaliteedi ning säästlikkuse eest vastutav üksus kontrollib kava igal aastal üle. Kavas osalejaid teavitatakse. Kui kava oluliselt muudetakse, saadetakse see Euroopa Komisjonile teavitamiseks või heakskiitmiseks.“	Puudub
VK18	Eraettevõte	Puudub	Puudub
<b>Vabatahtliku kavana tunnustatud tarkvaralahendus</b>			
VK19	Teadusinstituut	Hetkel juhib vabatahtlikku kava <b>teadusinstituut</b> (üks endisi projektipartnereid).	E/K

Allikas: Euroopa Kontrollikoda veebisaitide andmetel.

ELi institutsioonina peab Euroopa Kontrollikoda hoidma tasakaalus ühelt poolt liidu huvi tagada oma tegevuse läbipaistvus ja avaliku sektori rahaliste vahendite optimaalne kasutamine ning teiselt poolt riive toetusesaajate õiguse suhtes eraelu puutumatusel üldiselt ja konkreetsemalt isikuandmete kaitsele. Seetõttu ei nimetata käesolevas aruandes nende vabatahtlike kavade nimesid, mille kohta kontrollikoja tähelepanekud on tehtud. Pädevatele asutustele peaks aruande alusel järelduste tegemiseks ja asjakohaste parandusmeetmete võtmiseks piisama tuvastatud puuduste objektiivselt kirjeldusest.

III lisa

Vabatahtlike kavade läbipaistvus

Vabatahtlik kava <sup>a)</sup>	Komisjoni suunisidokumentis esitatud läbipaistvust puudutavad küsimused <sup>b)</sup>						Muud olulised läbipaistvust puudutavad küsimused				
	Kontaktandmed (telefon, e-post, aadress)	Ettevõtjad, kes kuuluvad vabatahtlikusse kavasse (kehtivad sertifikaadid)	Ettevõtjad, kes enam vabatahtlikusse kavasse ei kuulu (aegunud sertifikaadid)	Sertifitseerimisasutused	Muude tunnustatud vabatahtlike kavade nimed	Juhtimine	Põhikiri või samaväärne dokument	Rühma kvalifikatsioonid (CVD jne)	Kaebuste süsteem	Avastatud rikkumised (tühistatud sertifikaadid)	
<b>VK, mille omanikud on kava liikmed või riigiasutused (avatud liikmesus)</b>											
VK02	Jah	Jah	Jah	Jah	Puudub	Kõrge	Jah	Jah	Jah (mitte veebis)	Jah	
VK03	Jah	Jah	Puudub	Jah	Puudub	Kõrge	Jah	Jah	Jah (mitte veebis)	Puudub	
VK13	Jah	Jah	Jah	Jah	Puudub	Madal	Puudub	Puudub	Vajab parandamist	Jah	
VK05	Osaliselt <sup>c)</sup>	Jah	Puudub	Jah	Puudub	Kõrge	Jah	Jah	Jah	Puudub	
VK04	Jah	Jah	Jah	Jah	Puudub	Kõrge	Jah	Jah	Jah (mitte veebis)	Puudub	
VK14	Jah	Jah	Puudub	Jah	Puudub	Kõrge	Puudub	Puudub	Vajab parandamist	Puudub	
VK01	Jah	Jah	Jah	Jah	Puudub	Kõrge	Jah	Puudub	Jah (mitte veebis)	Jah	

Parimad tavad

Soovitatakse parandusi

Ebaselge olukord. Soovitatakse parandusi

- a) Erineva olemuse tõttu ei ole Biograce'i kasvuhoonegaaside kalkulaator selles nimekirjas.
- b) Nimetatud tegurid hõlmavad ka kava uusimat versiooni, kuid ainult komisjon saab kinnitada selle vastavust.
- c) Vähemalt üks nimetatud kontaktivisidest puudub.
- d) Teave omanikorganisatsioonide kohta. Ei ole märgitud, kas puudutab vabatahtlikku kava

Juhtimine:

Kõrge = esitatud teave on piisav.

Keskmine = esitatud teavet tuleb parandada.

Madal = esitatud teave on ebapiisav.

III lisa

Vabatahtlik kava <sup>a)</sup>	Komisjoni suunisdokumendis esitatud läbipaistvust puudutavad küsimused <sup>b)</sup>					Muud olulised läbipaistvust puudutavad küsimused				
	Kontakt-andmed (telefon, e-post, aadress)	Ettevõtjad, kes kuuluvad vabatahtlikusse kavasse (kehtivad sertifikaadid)	Ettevõtjad, kes enam vabatahtlikusse kavasse ei kuulu (aegunud sertifikaadid)	Sertifitseerimisasutused	Muude tunnustatud vabatahtlike kavade nimed	Juhtimine	Põhikiri või sama-väärne dokument	Rühma kvalifikatsioonid (CVD jne)	Kaebuste süsteem	Avastatud rikkumised (tühistatud sertifikaadid)
<b>Muud liiki vabatahtlik kava</b>										
VK08	Jah	Puudub	Puudub	Puudub	Puudub	Keskmine	Puudub	Puudub	Puudub	Puudub
VK17	Puudub	Puudub	Puudub	Puudub	Puudub	Madal	Puudub	Puudub	Puudub	Puudub
VK11	Jah <sup>d)</sup>	Jah	Puudub	Puudub	Puudub	Madal	Puudub	Puudub	Vajab parandamist	Jah
VK06	Osaliselt <sup>c)</sup>	Jah	Jah	Jah	Puudub	Kõrge	Jah	Puudub	Vajab parandamist	Jah
VK16	Jah	Puudub	Puudub	Puudub	Puudub	Madal	Puudub	Jah <sup>d)</sup>	Puudub	Puudub
VK07	Jah	Puudub	Puudub	Jah	Puudub	Keskmine	Puudub	Jah	Vajab parandamist	Puudub
VK09	Jah	Jah	Jah	Jah	Puudub	Kõrge	Puudub	Puudub	Puudub	Jah
VK12	Jah <sup>d)</sup>	Jah	Puudub	Puudub	Puudub	Madal	Puudub	Puudub	Vajab parandamist	Jah
VK10	Jah <sup>d)</sup>	Jah	Puudub	Jah	Jah	Keskmine	Puudub	Jah <sup>d)</sup>	Vajab parandamist	Puudub
VK18	Jah	Puudub	Puudub	Jah	Puudub	Madal	Puudub	Puudub	Puudub	Puudub
VK15	Jah <sup>d)</sup>	Jah	Puudub	Jah	Jah	Madal	Puudub	Puudub	Puudub	Puudub

Parimad tavad

Soovitatakse parandusi

Ebaselge olukord. Soovitatakse parandusi

a) Erineva olemuse tõttu ei ole Biograce'i kasvuhoonegaaside kalkulaator selles nimekirjas.

b) Nimetatud tegurid hõlmavad ka kava uusimat versiooni, kuid ainult komisjon saab kinnitada selle vastavust.

c) Vähemalt üks nimetatud kontaktivisidest puudub

d) Teave omanikorganisatsioonide kohta. Ei ole märgitud, kas puudutab vabatahtlikku kava

Juhtimine:	Kõrge = esitatud teave on piisav. Keskmine = esitatud teavet tuleb parandada. Madal = esitatud teave on ebapiisav.
------------	--

Allikas: Euroopa Kontrollikoda veebisaitide andmetel.

Ei i institutsioonina peab Euroopa Kontrollikoda hoidma tasakaalus ühelt poolt liidu huvi tagada oma tegevuse läbipaistvus ja avaliku sektori rahaliste vahendite optimaalne kasutamine ning teiselt poolt riive toetusesajajate õiguse suhtes eraelu puutumatusele üldiselt ja konkreetselt isikuandmete kaitsele. See tõttu ei nimetata käesolevas aruandes nende vabatahtlike kavade nimesid, mille kohta kontrollikoja tähelepanekud on tehtud. Päädevatele asutustele peaks aruande alusel järelduste tegemiseks ja asjakohaste parandusmeetmete võtmiseks piisama tuvastatud puuduste objektiivselt kirjeldusest.

## Nõuetele vastavuse tingimused

### Taastuenergia direktiivi artikli 17 lõikes 6 esitatud nõuetele vastavuse tingimused

(„nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 II lisa punktis A ja punktis 9 loetletud nõuded ja standardid ning kõnealuse määruse artikli 6 lõike 1 kohaselt määratletud heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuded“)

Nõukogu määrus (EÜ) nr 73/2009, II lisa, osa A.

#### Keskkond

1.	Nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiiv 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (EÜT L 103, 25.4.1979, lk 1)	Artikli 3 lõige 1 ja lõike 2 punkt b, artikli 4 lõiked 1, 2 ja 4, artikli 5 punktid a, b ja d
2.	Nõukogu 17. detsembri 1979. aasta direktiiv 80/68/EMÜ põhjavee kaitse kohta teatavatest ohtlikest ainetest lähtuva reostuse eest (EÜT L 20, 26.1.1980, lk 43)	Artiklid 4 ja 5
3.	Nõukogu 12. juuni 1986. aasta direktiiv 86/278/EMÜ keskkonna ja eelkõige pinnase kaitsemise kohta reoveesetete kasutamisel põllumajanduses (EÜT L 181, 4.7.1986, lk 6)	Artikkel 3
4.	Nõukogu 12. detsembri 1991. aasta direktiiv 91/676/EMÜ veekogude kaitsemise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest (EÜT L 375, 31.12.1991, lk 1)	Artiklid 4 ja 5
5.	Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, 22.7.1992, lk 7)	Artikkel 6 ja artikli 13 lõike 1 punkt a

Punkt 9:

9.	Nõukogu 15. juuli 1991. aasta direktiiv 91/414/EMÜ taimekaitsevahendite turuleviimise kohta (EÜT L 230, 19.8.1991, lk 1)	Artikkel 3
----	--	------------

Artikli 6 lõige 1:

„Head põllumajandus- ja keskkonnatingimused

1. Liikmesriigid tagavad, et kogu põllumajandusmaa ning eelkõige maa, mida enam ei kasutata tootmise eesmärgil, oleks heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes. Liikmesriigid määratlevad riiklikul või piirkondlikul tasandil heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste miinimumnõuded III lisa kehtestatud raamistiku alusel, võttes arvesse asjaomaste alade eriomadusi, sh mulla- ja ilmastikutingimusi, olemasolevat põllumajandustootmist, maakasutust, külvikorda, tootmisviise ja põllumajandusstruktuure.“



III lisa:

## Artiklis 6 osutatud head põllumajandus- ja keskkonningimused

Teema	Kohustuslikud standardid	Valkstandardid
Mulla erosioon:	— Minimaalne taimkate	— Vecpüüde terrassid
Mulla kaitsmine asjakohaste vahenditega	— Kohaspetsiifilistele tingimustele vastav maakasutus	
Mulla orgaaniline aine:	— Koristusjätmete kätlus haritaval maal	— Külvikordade standardid
Mulla orgaanilise aine säilitamine asjakohaste tegevuste abil		
Mulla struktuur:		— Masinate asjakohane kasutamine
Mulla struktuuri säilitamine asjakohaste meetmete abil		
Minimaalne hooldustööde tase:	— Maastikule iseloomulike vormide säilitamine, sealhulgas vajaduse korral hekid, tiigid, kraavid ja puude read, kogumid või üksikud puud ning põlluservad	— Minimaalne loomkoormus ja/või asjakohane režiim
Hooldustööde minimaalse taseme tagamine ja kasvukohtade kvaliteedi halvenemise vältimine		— Kasvukohtade loomine ja/või säilitamine
	— Põllumajandusmaa jõesastumise vältimine	— Oliivipuude väljajuurimise keelustamine
	— Püsirohumaade kaitse	— Oliivisalude ja viinapuude heade kasvutingimuste säilitamine
Veekaitse ja -majandus:	— Vooluveekogude äärde puhverribade rajamine (*)	
Veekogude kaitse reostuse ja äravoolu eest; veekasutuse reguleerimine	— Loataotlusmeneduste täitmine, kui vee kasutamiseks niisutusüsteemis tuleb tootleda luba	

(\*) Märkus: Heade põllumajandus- ja keskkonningimuste puhverribad peavad nii direktiivi 91/676/EMÜ artikli 3 lõike 2 kohaselt kindlaks määratud tundlikel aladel kui ka väljaspool neid vastama vähemalt nõuetele, mis puudutavad direktiivi 91/676/EMÜ II lisa punkti A alapunkti 4 osutatud väetiste kasutamise tingimusi vooluveekogude lähedal, mida kohaldatakse direktiivi 91/676/EMÜ artikli 5 lõike 4 alusel koostatud liikmesriikide tegevusprogrammide kohaselt.

## Kokkuvõte

### IV

Komisjon on hinnanud põhjalikult kõiki vabatahtlike kavasad, mille puhul on leitud, et need täidavad kõiki taastuvenergia direktiivi õigusnõudeid. Komisjoni arvates tagavad vabatahtlikud kavad kindluse, et sertifitseeritud biokütused vastavad kohustuslikele kriteeriumidele, mille suhtes kavasad on tunnustatud kõikide sertifitseeritud vabatahtlike kavade põhjaliku hindamise alusel. Sellegipoolest on komisjon alati valmis toetama standardite edasiarendamist, et süsteemi veelgi parandada, lahendada selle käitamisel ette tulnud probleemid ja võtta arvesse õigusliku aluse muudatusi.

### V

Taastuvenergia direktiivis on määratletud hulk biokütuste kohustuslike säästlikkuse kriteeriume, mida tuleb täita, et olla toetuse jaoks rahastamiskõlblik, ja mida peab arvesse võtma taastuvenergia eesmärkide poole liikumisel. Vabatahtlike kavade hindamisel käsitleti neid kohustuslike säästlikkuse kriteeriume piisavalt ja vabatahtlike kavasad tunnustati vaid niivõrd, kuivõrd suudeti tõendada kõnealuste kriteeriumide täitmist.

Peale selle on taastuvenergia direktiivis osutatud mitmele muule säästlikkuse teemale, näiteks negatiivsele sotsiaal-majanduslikule mõjule. Paljud vabatahtlikud kavad sisaldavad säästlikkuse lisakriteeriume, mis ei ole kohustuslikud. Seda võib pidada heaks tavaks, kuid see on rangelt vabatahtlik. Seda, mil määral kätkevad vabatahtlikud kavad ka vabatahtlike kriteeriume, ei hinnatud. Seega ei tunnustatud ka ühtki vabatahtlikku kava nende teemade lisamise eest.

Komisjoni arvates ei oleks sobiv kehtestada kohustust, et vabatahtlikud kavad peavad sisaldama vabatahtlike säästlikkuse kriteeriume. Kui nende kriteeriumide lisamine oleks kohustuslik, oleks seadusandja teinud otsuse kaasa need kohustuslike kriteeriumide hulka.

Komisjon hindab ka edaspidi, kas vabatahtlike kavade tunnustamist tuleks laiendada vabatahtlikele säästlikkuse aspektidele. Siiski märgitakse, et kavade hindamine vabatahtlike kriteeriumide seisukohast on keeruline, sest neid kirjeldatakse seadusandlikus tekstis palju üldisemalt kui kohustuslike kriteeriume.

Maakasutuse kaudse muutuse ohu leevendamiseks sisaldab taastuvenergia direktiiv, mida on muudetud direktiiviga (EL) 2015/1513, toidukultuuripõhiste biokütuste koguse piirmäära, mida võib taastuvenergia eesmärkide saavutamisel arvesse võtta (7% transpordis kasutatava energia tarbimisest). Säästlikkuse kriteeriumid ise ei hõlma maakasutuse kaudset muutust. Seepärast ei saa nõuda, et vabatahtlikud kavad, millega kontrollitakse kohustuslike kriteeriumide järgimist iga biokütusepartii puhul eraldi, hõlmaksid maakasutuse kaudset muutust.

### VI

Hindamise käigus kontrolliti jäätmete ja jääkide päritolu. Kõikidel hindamistel nõuti, et vabatahtlikes kavades kohaldataks direktiivi asjaomaseid sätteid. Selle alla kuuluvad igat tüüpi lähteained, sealhulgas jäätmed ja jäägid. Direktiiviga ei nähta ette eraldi auditikriteeriume jäätmetest ja jääkidest toodetud biokütuste jaoks. Suunisega reageerisid komisjoni talitused turumuutustele, mida ei olnud vabatahtlike kavade tunnustamise ajal võimalik ette näha, ning kutsusid üles rakendama erimeetmeid, et võtta arvesse aja jooksul ilmnenu suuremat pettuseohtu, kui liikmesriigid rakendasid topeltarvestuse mehhanismi. Vabatahtlike kavade kontrollimenetlusi on selle kohaselt ajakohastatud.

Peale selle ei ole taastuenergia direktiivis liikmesriikidele sätestatud konkreetseid kontrollkohustusi seoses direktiivi artikli 17 lõikega 6 (mis on seotud ühise põllumajanduspoliitika, maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardite ning muude asjakohaste direktiivide ja määrustega). Samuti peab komisjon vabatahtlike kavasad tunnustama muudel alustel kui need, mis on nimetatud taastuenergia direktiivi artikli 17 lõikes 6. Seetõttu ei oleks asjakohane lisada see element vabatahtlike kavade hindamisse.

### VII

Taastuenergia direktiiv ei sisalda nõudeid vabatahtlike kavade juhtimisstruktuuri kohta ja seega sellele varastes hindamistes ei keskendutud. Eesmärk oli tagada, et ettevõtjat auditeerivad kolmandad isikud, nagu direktiivis on selge sõnaga öeldud.

Siiski tuleb edaspidi rohkem tähelepanu pöörata nii juhtimisstruktuurile kui ka läbipaistvusmeetmetele. Selle peamiseks põhjuseks on direktiivi (EL) 2015/1513 muudatusettepanekutes kajastatud rangemad läbipaistvus- ja juhtimisnõuded.

### VIII

Seadusandja piiras komisjoni volitusi, mis olid seotud järelevalvega kogu tegevuse rakendamise üle. Siiski nõuab komisjon sõltumatut kolmanda isiku auditit.

Komisjon teeb vabatahtlike kavade üle järelevalvet vastavalt seaduslikule pädevusele, mis on sätestatud taastuenergia direktiivis, mida on muudetud direktiiviga (EL) 2015/1513, kus nõutakse, et vabatahtlike kavade tegevuse kohta esitataks igal aastal aruanne. Komisjon ise esitab vabatahtlike kavade toimimise kohta aruande aprillis 2017.

Komisjon on nõus, et järelevalve ja läbipaistvus, sealhulgas kaebuse esitamise menetlus, vajaks tõhustamist.

### IX

Liikmesriigid on taastuenergia direktiivi, kaasa arvatud biokütuste säästlikkuse kriteeriumid, osaliselt üle võtnud märgatava viivitusega.

Riikides, kus biokütuste säästlikkuse kriteeriume ei olnud veel rakendatud, ei olnud kehtestatud ka kontrollimenetlusi ning biokütuse vastavust säästlikkuse kriteeriumidele ei olnud võimalik tõendada. Komisjoni arusaama kohaselt põhjustaski see aruande esitamise seotud probleemi. Siiski tuleb taastuenergia eesmärk transpordisektoris saavutada 2020. aastal. Komisjon on kindel, et 2020. aastaks on liikmesriigid taastuenergia direktiivi, sealhulgas selle hiljutised muudatused, korrektset rakendanud. Kui vaja, võtab komisjon aluslepinguga ette nähtud meetmeid, et tagada vastavus ELi õigusele.

### X 1. i)

Komisjon nõustub selle soovitusel osaliselt. Komisjon ei saa kehtestada kohustust lisada vabatahtlikesse kavadesse sotsiaal-majanduslikke kriteeriume, mis ei ole kohustuslikud. Kuid vabatahtlike kavade kohta tuleb kord aastas esitada aruanne vastavalt nende sertifitseerimisele, nagu on sätestatud taastuenergia direktiivis, mida on muudetud direktiiviga (EL) 2015/1513. Komisjon võtab vabatahtlike kavade kohta esitatud aruandeid enda aruannetes arvesse.

### X 1. ii)

Komisjon nõustub selle soovitusel sel määral, et vastavust taastuenergia direktiivi artikli 17 lõikele 6 (mis on seotud ühise põllumajanduspoliitika, maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardite ning muude asjakohaste direktiivide ja määrustega) tuleks kontrollida. Ühise põllumajanduspoliitika, maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardite ning muude asjakohaste direktiivide ja määruste järgimist kontrollitakse ühise põllumajanduspoliitika osana.

### X 1. iii)

Komisjon nõustub soovitusel ja sellega, et jäätmetest toodetud biokütuste jaoks tuleks kehtestada erikontrollimenetlus. Komisjon on asunud selle nimel juba tegutsema, sest on lisanud erimeetmete kohaldamise kõikidesse oma hindamistesse alates oktoobrist 2014.

### X 2

Komisjon nõustub soovitusel ja sellega, et nii juhtimisstruktuur kui ka läbipaistvusmeetmed nõuavad veelgi rohkem tähelepanu. Ta on juba astunud selle nimel vajalikke samme, lisades direktiivi (EL) 2015/1513 muudatusettepanekutesse parema läbipaistvuse ja juhtimise nõuded.

### X 3. i)

Komisjon nõustub selle soovitusel.

Ta vaatleb seda küsimust vabatahtlike kavade toimimist käsitleva aruande koostamisel, nagu on ette nähtud taastuvenergia direktiivis, mida on muudetud direktiiviga (EL) 2015/1513. Sõltumatud kolmandatest isikutest audiitorid kontrollivad, kuidas ettevõtjad on kavadega seotud menetlused ellu viinud.

### X 3. ii)

Komisjon nõustub selle soovitusel ja on juba astunud vajalikke samme.

### X 4

Komisjon nõustub selle soovitusel osaliselt ja jätkab esitatud andmete usaldusvärsuse tagamiseks koostööd liikmesriikidega, kes saavad ettevõtjatelt teavet säästlikkuse kriteeriumidele vastavuse kohta. Peale selle esitavad liikmesriigid komisjonile aruande kõikide iga viie aasta järel esitatavate andmete kvaliteedi kohta. Siiski ei ole põhjendatud nõuda ühe konkreetse statistilise andmekogumi kohta lisatõendeid (sertifikaate/deklaratsioone).

### X 5

Komisjon nõustub, et täiustatud biokütuse tootmiseks kasutatavate jäätmete määratlust tuleb ühtlustada.

Seadusandja on juba võtnud meetmeid, et ühtlustada see määratlus taastuvenergia direktiivis. See direktiiv, mida on muudetud direktiiviga (EL) 2015/1513, sisaldab jäätmete määratlust, luues seose direktiiviga 2008/98/EÜ.

## Sissejuhatus

### 05

Paljudel juhtudel kasutatakse põllukultuuri biokütuse tootmiseks vaid osaliselt, samal ajal kui selle teisi osi – mõnikord peamisi osi – kasutatakse toiduks ja söödaks. Traditsiooniliste biokütuste kõrvaletõrjumise mõju on seetõttu hulga väiksem, kuid siiski märgatav.

### 06

Komisjon kavatseb esitada uue taastuenergia paketi kohta poliitikaettepaneku 2016. aasta lõpus.

### 09

Taastuenergia direktiiv, mida on muudetud direktiiviga (EL) 2015/1513, sisaldab lisa (IX lisa), kus on nimekiri lähteainetest ja taastuvkütustest, mida arvestatakse transpordisektoris taastuenergia eesmärgi saavutamiseks topelt. IX lisa sisaldab küll jäätmeid, jääke ja muud toiduks mittekasutatavat biomassi, kuid ametlik seos nende määratlustega puudub.

Taastuenergia eesmärgi seisukohast võetakse arvesse kõiki transpordisektoris tarbitavaid taastuenergiaallikaid, sealhulgas taastuenergia toodetud elektrienergiat. Eeldatakse, et taastuenergia toodetud elektrienergia osakaal on tulevikus märkimisväärne (umbes 2%).

### 10

Taastuenergia direktiivis, mida on muudetud direktiiviga (EL) 2015/1513, nõutakse, et uues käitis toodetud bio- ja taastuenergia kasvuhoonegaaside heitkoguseid vähendatakse vähemalt 60%. Alates jaanuarist 2018 tõuseb üldine nõue 50%-ni.

## Tähelepanekud

### 28

Taastuenergia direktiiviga ei kohustata liikmesriike kontrollima vastavust taastuenergia direktiivi artikli 17 lõikele 6 (mis on seotud ühise põllumajanduspoliitika, maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardite ning muude asjakohaste direktiivide ja määrustega), ehkki see on kriteeriumide osa. Komisjon peab tunnustama vabatahtlikke kavasisid muudel alustel kui need, mis on nimetatud taastuenergia direktiivi artikli 17 lõikes 6.

### Ühine vastus punktidele 30 ja 31

Komisjon ei ole kohustatud vabatahtlike kavasisid tunnustama. Ta on seniajani tunnustanud vaid kavasisid, mida käsitletakse taastuenergia direktiivi artikli 17 lõigetes 2–5. Seepärast ei olnud vaja hinnata ka vastavust teistele vabatahtlikele säästlikkuse aspektidele.

Komisjon märgib, et vabatahtlike kavade puhul ei ole sobiv kehtestada kohustust, et need peavad sisaldama vabatahtlike säästlikkuse kriteeriume, kui seadusandja ei ole otsustanud lisada neid kohustuslike kriteeriumide hulka. Mis puudutab konkreetselt sotsiaalse jätkusuutlikkuse aspekte (3. selgitus), siis leiab komisjon, et selliste kriteeriumide lisamist sertifitseerimistoimingute hulka võib pidada heaks tavaks, kuid märgib, et seda tehakse vabatahtlikkuse alusel.

Sellel põhjal hindab komisjon ka edaspidi, kas vabatahtlike kavade tunnustamist tuleks laiendada vabatahtlikele säästlikkuse aspektidele. Siiski märgitakse, et kavade hindamine vabatahtlike kriteeriumide seisukohast on keeruline, sest neid kirjeldatakse seadusandlikus tekstis palju üldisemalt kui kohustuslike kriteeriume.

### 3. selgitus

Komisjon leiab, et selliste kriteeriumide lisamist sertifitseerimistoimingute hulka võib pidada heaks tavaks, kuid märgib, et seda tehakse vabatahtlikkuse alusel.

### 33

Ehkki komisjon möönab andmete puudumist, viitas ta kõikides aruannetes olemasolevatele andmetele ja nende hindamisele, sealhulgas eriotstarbelistele lisauuringutele, milles käsitleti ELi biokütusepoliitika mõju arengumaadele.

4. selgituses kirjeldatud sotsiaalsete aspektide kohta märgib komisjon, et ehkki biokütuste eksport arengumaadest on väike, on ta esitanud aruandeid ELi biokütusepoliitika laiema mõju kohta arengumaadele erinevates 2013. ja 2015. aastal esitatud aruannetes, mis muu hulgas hõlmavad arengumaad, kes ei ekspordi biokütuseid ELi<sup>1</sup>.

### Ühisvastus punktidele 34–37

Taastuenergia direktiivis, mida on muudetud direktiiviga (EL) 2015/1513, võeti kasutusele toidukultuuripõhiste biokütuste koguse piirmäär (7% transpordis kasutava energia tarbimisest), mida võib taastuenergia eesmärkide saavutamisel arvesse võtta. Selle meetmega piiratakse soovi kasutada taastuenergia eesmärkide täitmiseks põllumajanduskultuuripõhiseid biokütuseid ja vähendatakse sel viisil ELi biokütusepoliitikast põhjustatud maakasutuse kaudse muutuse ohtu.

Säästlikkuse kriteeriumid ise ei hõlma maakasutuse kaudset muutust. Seepärast ei saa nõuda, et vabatahtlikud kavad, millega kontrollitakse nende kriteeriumide järgimist iga biokütusepartii puhul eraldi, hõlmaksid maakasutuse kaudset muutust.

Komisjon jätkab selle küsimuse analüüsimist ja avaldab analüüsi tulemused 2016. aasta lõpus valmivas aruandes.

### 40

Komisjon tunnistab, et jätmetest toodetud biokütuste tarvis tuleks kehtestada erikontrollimenetlus. Komisjon on asunud selle nimel juba tegutsema, sest on lisanud erimeetmete kohaldamise kõikidesse oma hindamistesse alates oktoobrist 2014.

### Ühisvastus punktidele 41-42

Suunisega reageerisid komisjoni talitused turumuutustele, mida ei olnud vabatahtlike kavade tunnustamise ajal võimalik ette näha, ning kutsusid üles rakendama erimeetmeid, et võtta arvesse aja jooksul ilmnenu suuremat pertuseohtu, kui liikmesriigid rakendasid topeltarvestuse mehhanismi.

Komisjon andis välja suunise vabatahtlike kavade kohta, et juhtida teemale tähelepanu ja tagada, et kõikide kavadega seoses võetaks vajalikke meetmeid. See ei tähenda, nagu oleks seda küsimust varem üldjoontes sobimatult käsitletud. Meie teada võeti paljude asjaomaste vabatahtlike kavade raames omal algatusel meetmeid. Komisjoni arvates ongi üks sertifitseerimissüsteemide eeliseid see, et vabatahtlike kavadega kaasneb võimalus reageerida välja selgitatud probleemidele kiiresti ja ennetavalt.

### 45

Pärast määratluse vastuvõtmist nõudis komisjon, et osaliselt tunnustatud kavad esitataks kontrollimiseks, kas uut määratlust järgitakse. Kolme vaid osaliselt tunnustatud kava on ajakohastatud ja hinnatud. Praegu on käimas otsuste ajakohastamine.

<sup>1</sup> SWD(2013) 102 final; SWD(2015) 117 final.

### 46

Komisjoni hindamised olid kooskõlas taastuenergia direktiiviga kehtestatud nõuetega. Taastuenergia direktiiv ei sisaldanud nõudeid vabatahtlike kavade juhtimisstruktuuri kohta ja seega sellele varastes hindamistes ei keskendunud. Eesmärk oli tagada, et ettevõtjat auditeerivad kolmandad isikud, nagu direktiivis on selge sõnaga öeldud.

Komisjon leiab siiski, et edaspidi tuleks juhtimisstruktuurile rohkem tähelepanu pöörata, et parimaid tavasid veelgi töhustada. Selle peamine põhjus on kasvuhoonegaaside heitkoguste arvutamise miinimumtaseme tõstmine, mis nõuab kasvuhoonegaaside tegelike heitkoguste vähenemise sagedast väljaarvutamist ja seega veelgi põhjalikumat kontrollimist.

### Ühisvastus punktidele 50-51

Seadusandja piiras komisjoni volitusi, mis olid seotud järelevalvega kogu tegevuse rakendamise üle. Siiski nõuab komisjon sõltumatut kolmanda isiku auditit.

Komisjon teeb vabatahtlike kavade üle järelevalvet vastavalt seaduslikule pädevusele, mis on sätestatud taastuenergia direktiivis, mida on muudetud direktiiviga (EL) 2015/1513, kus nõutakse, et vabatahtlike kavade tegevuse kohta esitataks igal aastal aruanne. Komisjon ise esitab vabatahtlike kavade toimimise kohta aruande aprillis 2017.

### 53

Komisjon on alustanud kavade asjus mõttevahetust, et selgitada olukorda ja leida parandusvõimalusi. Komisjon vaatab praegu üht konkreetset juhtumit üle ja seepärast on tal liiga vara selles etapis kommentaare anda.

Siiski võib nõue tugevdada kavade sisemist juhtimist, mida on võetud arvesse pooleliolevates hindamistes, aidata sertifitseerimisasutustel saada üldjuhul parema ülevaate kavade eeskirjade rakendamisest.

### 54

Paljud vabatahtlikud kavad toimivad kogu maailmas. Praktikas tähendab see, et vastavust kontrollival audiitoril on palju kohustusi ja ta peab iga juhtumi puhul eraldi otsustama, kas esitatud tõendid näitavad säästlikkuse kriteeriumide täitmist piisava kindlusega. Komisjon julgustab alustama vabatahtlike kavade asjus audiitoritega tihedat suhtlust, et sertifitseerimisstandardeid järjepidevalt parandada.

### 55

Ehkki eriotstarbelist kaebuste esitamise süsteemi ei ole, on sidusrühmadel võimalik komisjoniga ühendust võtta, kui neil on probleeme vabatahtlike kavade toimimisega. Nimelt on biokütuste säästlikkuse kava väga tehniline teema, mis nõuab eksperditeadmisi. Sidusrühmadelt eeldatakse teadlikkust sellest, et komisjon on kava tunnustanud.

### 56

Taastuenergia direktiivis on selgelt sätestatud, et liikmesriigid on kohustatud vabatahtlike kavadega seotud tõendeid aktsepteerima. Senikaua, kuni kõnealust sätet täidetakse, on liikmesriigid teretulnud sertifitseerimisprotsessi parandamisele kaasa aitama. Komisjoni arvates ei teki näiteks mingit vastuolu, kui liikmesriigid kaasatakse sertifitseerimisasutuste järelevalvesse, sest sertifitseerimisasutusi endid komisjon ei tunnusta. Siiski ei peaks liikmesriigid vabatahtlike kavadega seoses väljastatud sertifikaatide kehtivust kahtluse alla seadma.

5. selgituses esitatud Poola erijuhtumi puhul kontrollib komisjon praegu nõude vastavust ELi õigusele.

### 58

Need nõuded ei ole vabatahtlike kavade suhtes õiguslikult siduvad ja nende eesmärk on edendada parimaid tavasid, näidates, mida komisjon võib edaspidi nõuda. Komisjon nõuab rangemate standardite kohandamist, kui vabatahtlike kavadega seoses taotletakse tunnustamise pikendamist.

Samuti võib komisjon otsused kehtetuks tunnistada, kui on leitud selgeid tõendeid, et kavaga seoses ei ole rakendatud elemente, mida peetakse otsuse seisukohast väga oluliseks, ning kui neid elemente on tõsiselt ja struktuurselt rikutud.

### Ühisvastus punktidele 59-60

Komisjon peab kõige tähtsamaks läbipaistvust.

Taastuvenergia direktiivi lisatud läbipaistvusnõuet käsitletakse selleks loodud veebisaidil<sup>2</sup>. Seal leidub ka palju kasulikku teavet, mida ei ole õiguslikult nõutud, näiteks teave uute sündmuste ja komisjoni asjaomaste dokumentide kohta. Sellel veebisaidil ja sealt lingitud lehekülgedel on olemas kogu liikmesriikidelt laekunud õiguslikult nõutud teave. Veebisaidi osana on loodud<sup>3</sup> veel lehekülg, kus käsitletakse taastuvenergia direktiivis nimetatud teabeliike.

### 61

Novembris 2015 avaldatud ajakohastatud hindamisraamistikus nõudis komisjon, et kolmandatest isikutest audiitorite tehtav kontroll oleks täielik. Audiitorid peaksid nõudma juurdepääsu kogu vajalikule teabele. Kui süsteem seda teavet ei sisalda, ei tohiks seda kavaga seoses tunnustada. Samuti peaksid audiitorid nõudma juurdepääsu teabele materjali kohta, mis on sertifitseeritud teiste vabatahtlike kavade nime all. Vabatahtlike kavadega seoses tuleb avaldada konkreetse kava raames sertifitseeritavate või varem sertifitseeritud ettevõtjate nimed. See parandab läbipaistvust ja teabevahetust.

### 66

Poola võttis taastuvenergia direktiivi, sealhulgas ELi biokütuste säästlikkuse kava vastu alles 2015. aastal. Seejärel taastuvenergia direktiiv ajavahemikul 2011–2014 veel ei kehtinud. Edastatud andmete kvaliteedi tagavad liikmesriigid; komisjonil puuduvad õiguslikud vahendid säästlikke biokütuseid käsitlevate 2014. aasta andmete vaidlustamiseks.

Vahepeal võttis Poola aga taastuvenergia direktiivi üle. Komisjon on veendunud, et 2020. aastal rakendavad Poola ja teised liikmesriigid taastuvenergia direktiivi korrektselt, sealhulgas viivad hiljutised muudatused 2020. aastaks ellu. Kui vaja, võtab komisjon aluslepinguga ette nähtud meetmeid, et tagada vastavus ELi õigusele.

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

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



### 67

Edastatud andmete kvaliteedi tagavad liikmesriigid. Andmete edastamisel Eurostatile teatas Prantsusmaa, et väärtus on null, ja Poola, et väärtus ei ole null. Arvestades sel ajal Eurostatile kättesaadavat teavet, vastasid kõik esitatud andmed valideerimiseeskirjadele (usaldusväarsuse, sidususe ja vastavuse kontroll). Eurostat avaldas riikide edastatud andmed muutumatul kujul.

### 72

Pettusega võitlemise meetmete rakendamine on liikmesriikide pädevuses. Komisjon toetab liikmesriikide jõupingutusi pettuseohu vähendamisel ning on loonud biokütuste ja vedelate biokütuste jätkusuutlikkuse komitees töörühma, kes analüüsib selles kontekstis olulisi aspekte ja meetmeid. Seda küsimust võeti arvesse ka taastuvenergia direktiivis, mida on muudetud direktiiviga (EL) 2015/1513, kus nõutakse, et liikmesriigid teataksid võetud pettuste vastastest meetmetest, ning kutsutakse üles parandama koostööd riiklikes süsteemides ning riiklike süsteemide ja vabatahtlike kavade vahel.

## Järeldused ja soovitus

### 74

Komisjoni arvates tagavad vabatahtlikud kavad kindluse, et sertifitseeritud biokütused vastavad kohustuslikele kriteeriumidele, mille suhtes kavasid on tunnustatud kõikide sertifitseeritud vabatahtlike kavade põhjaliku hindamise alusel. Sellegipoolest on komisjon alati valmis toetama standardite edasiarendamist, et süsteemi veelgi parandada, lahendada selle käitamisel ette tulnud probleemid ja võtta arvesse õigusliku aluse muudatusi.

### 75

Taastuvenergia direktiivis on määratletud hulk biokütuste kohustuslike säästlikkuse kriteeriume, mida tuleb täita, et olla toetuse jaoks rahastamiskõlblik, ja võtta arvesse taastuvenergia eesmärkide saavutamisel. Vabatahtlike kavade hindamisel vaadeldi neid kohustuslike säästlikkuse kriteeriume nõuetekohaselt.

Paljud vabatahtlikud kavad sisaldavad säästlikkuse lisakriteeriume, mis ei ole kohustuslikud. Seda võib pidada heaks tavaks, kuid see on rangelt vabatahtlik. Seda, mil määral kätkevad vabatahtlikud kavad ka vabatahtlike kriteeriume, ei hinnatud. Seega ei tunnustatud ka ühtki vabatahtlikku kava nende teemade lisamise eest.

Komisjoni arvates ei oleks sobiv kehtestada kohustust, et vabatahtlikud kavad peavad sisaldama vabatahtlike säästlikkuse kriteeriume. Kui nende kriteeriumide lisamine oleks kohustuslik, oleks seadusandja teinud otsuse kaasata need kohustuslike kriteeriumide hulka.

Komisjon hindab ka edaspidi, kas vabatahtlike kavade tunnustamist tuleks laiendada vabatahtlikele säästlikkuse aspektidele. Siiski märgitakse, et kavade hindamine vabatahtlike kriteeriumide seisukohast on keeruline, sest neid kirjeldatakse seadusandlikus tekstis palju üldisemalt kui kohustuslike kriteeriume. Pealegi ei oleks sellisel tunnustamisel otsest õiguslikku mõju.

Maakasutuse kaudse muutuse ohu vältimiseks võeti taastuvenergia direktiivis, mida on muudetud direktiiviga (EL) 2015/1513, kasutusele toidukultuuripõhiste biokütuste koguse piirmäär (7% transpordis kasutatava energia tarbimisest), mida võib taastuvenergia eesmärkide saavutamisel arvesse võtta. Säästlikkuse kriteeriumid ise ei hõlma maakasutuse kaudset muutust. Seepärast ei saa nõuda, et vabatahtlikud kavad, millega kontrollitakse kohustuslike kriteeriumide järgimist iga biokütusepartii puhul eraldi, hõlmaksid maakasutuse kaudset muutust.

### 76

Traditsiooniliste lähteainete puhul tagatakse jälgitavus direktiivi sätete abil. Suunisega reageerisid komisjoni talitused turumuutustele, mida ei olnud vabatahtlike kavade tunnustamise ajal üldse võimalik ette näha, ning kutsusid üles rakendama erimeetmeid, et võtta arvesse suuremat pettuseohtu, mis ilmnes peamiselt topeltarvestuse mehhanismi rakendamise puhul tarnekoostuste täitmisel.

### 77

Komisjon on kohustatud töötama seadusandja määratud raamistikus. Seepärast peab ta leppima sellega, et taastuvenergia direktiiviga ei kohustata liikmesriike kontrollima vastavust taastuvenergia direktiivi artikli 17 lõikele 6 (mis on seotud ühise põllumajanduspoliitika, maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardite ning muude asjakohaste direktiivide ja määrustega), ehkki see on kriteeriumide osa. Samuti peab komisjon vabatahtlike kavasad tunnustama muudel alustel kui need, mis on nimetatud taastuvenergia direktiivi artikli 17 lõikes 6. Seetõttu ei oleks olnud asjakohane lisada seda elementi vabatahtlike kavade hindamisse.

#### 1. soovitus a)

Komisjon nõustub selle soovitusel osaliselt. Komisjon ei saa kehtestada kohustust lisada vabatahtlikesse kavadesse sotsiaal-majanduslikke kriteeriume, sest need ei ole kohustuslikud. Kuid vabatahtlike kavade kohta tuleb kord aastas esitada aruanne vastavalt nende sertifitseerimisele, nagu on sätestatud taastuvenergia direktiivis, mida on muudetud direktiiviga (EL) 2015/1513, kus sätestatakse, millistes küsimustes tuleb vabatahtlike kavadega seoses aruanne esitada (artikli 18 lõige 6). Nende õiguslike aruandlusnõuete keskmes on auditiga seotud küsimused, kuid kava puhul võib loomulikult kasutada ka võimalust lisada muid teemasid. Komisjon võtab vabatahtlike kavade kohta esitatud aruandeid enda aruannetes arvesse.

#### 1. soovitus b)

Komisjon nõustub selle soovitusel sel määral, et vastavust taastuvenergia direktiivi artikli 17 lõikele 6 (mis on seotud ühise põllumajanduspoliitika, maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardite ning muude asjakohaste direktiivide ja määrustega) tuleks kontrollida. Siiski ei kohustata taastuvenergia direktiiviga liikmesriike kontrollima vastavust taastuvenergia direktiivi artikli 17 lõikele 6, ehkki see on kriteeriumide osa. Komisjon peab tunnustama vabatahtlike kavasad muudel alustel kui need, mis on nimetatud taastuvenergia direktiivi artikli 17 lõikes 6. Ühise põllumajanduspoliitika, maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardite ning muude asjakohaste direktiivide ja määruste järgimist kontrollitakse ühise põllumajanduspoliitika osana.

#### 1. soovitus c)

Komisjon nõustub soovitusel ja sellega, et jäätmetest toodetud biokütuste jaoks tuleks kehtestada erikontrollimenetlus. Komisjon on asunud selle nimel juba tegutsema, sest on lisanud erimeetmete kohaldamise kõikidesse oma hindamistesse alates oktoobrist 2014.

### 78

Komisjon peab läbipaistvust alati kõige tähtsamaks ja on juba võtnud meetmeid. Talitused on väljastanud vabatahtlike kavade kohta suunise, milles nõutakse hulga läbipaistvusmeetmete võtmist. Seda tehti osaliselt tagamaks, et vabatahtlike kavadega oldaks varakult valmis vajaduseks suurema läbipaistvuse järele, mida käsitleti direktiivis (EL) 2015/1513, millega oldi tol hetkel viimases läbirääkimiste etapis. Meetmeid võetakse siis, kui vabatahtlike kavade puhul taotletakse uut tunnustamist. See protsess on juba käimas.

## 2. soovitus a)

Komisjon nõustub selle soovitusega ja leiab, et arvesse tuleks võtta võimalikku huvide konflikti, sealhulgas seoses kavade omandiõigusega. Komisjon on selle nimel juba tegutsenud ja hakkab oma hindamiste käigus analüüsima vabatahtlike kavade omandi- ja juhtimisstruktuuri.

## 2. soovitus b)

Komisjon nõustub selle soovitusega ja leiab, et vabatahtlikud kavad peavad täitma minimaalseid läbipaistvusnõudeid. Ta palub neil teha avalikuks teave, mis on väga sarnane kontrollikoja antud soovitusel nimetatuga. Lisaks esitab komisjon aprillis 2017 aruande vabatahtlike kavade toimimise kohta. Sellega seoses on komisjonil võimalus hinnata vajadust täpsustada kavade raames avalikustatavaid andmeid ja kirjeldada mõnes rakendusaktis vabatahtlike kavade auditeerimise nõudeid.

## 79

Seadusandja piiras komisjoni volitusi, mis olid seotud järelevalvega kogu tegevuse rakendamise üle.

Taastuenergia direktiivis, mida on muudetud direktiiviga (EL) 2015/1513, on ette nähtud, kuidas korraldada vabatahtlike kavade toimimise järelevalvet.

Vabatahtlike kavade puhul on kohustus esitada igal aastal komisjonile aruanne kava toimimise kohta.

Komisjon omakorda esitab aruande Euroopa Parlamendile ja nõukogule ning kui seda peetakse vajalikuks, võib ta mõnes rakendusaktis vabatahtlike kavadega seotud auditeerimisnõudeid täpsustada. Järelevalve ei hõlma aga vabatahtlike kavadega seoses sertifitseeritud ettevõtjate ruumides toimuvat kohapealset kontrolli, sest taastuenergia direktiiviga seatakse vastutus kava eeskirjade rakendamise kontrolli eest auditit tegevale kolmandale isikule.

## 3. soovitus a)

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Ta vaatleb seda küsimust vabatahtlike kavade toimimist käsitleva aruande koostamisel, nagu on ette nähtud taastuenergia direktiivis, mida on muudetud direktiiviga (EL) 2015/1513. Sõltumatud kolmandatest isikutest audiitorid kontrollivad, kuidas ettevõtjad on kavadega seotud menetlused rakendanud.

## 3. soovitus b)

Komisjon nõustub soovitusega, et vabatahtlike kavade jaoks peaks olema kaebuste esitamise süsteem, ning nõuab seda juba oma hindamiste raames. Kuid enne sellise kaebuste esitamise süsteemi üksikasjalike tehniliste nõuete sätestamist peab komisjon vajalikuks korraldada lisahindamine. Seda tehakse vabatahtlike kavade toimimist käsitleva aruande koostamisel, nagu on ette nähtud taastuenergia direktiiviga, mida on muudetud direktiiviga (EL) 2015/1513. Esimese aruande esitamise tähtaeg on aprillis 2017.

## 80

Komisjon on nõus, et edastatud andmete kvaliteedi tagavad liikmesriigid.

### 4. soovitus

Komisjon nõustub selle soovitusel osaliselt ja jätkab esitatud andmete usaldusvärsuse tagamiseks koostööd liikmesriikidega, kes saavad ettevõtjatelt teavet säästlikkuse kriteeriumidele vastavuse kohta. Peale selle esitavad liikmesriigid komisjonile aruande kõikide iga viie aasta järel esitatavate andmete kvaliteedi kohta. Siiski ei ole põhjendatud nõuda ühe konkreetse statistilise andmekogumi kohta lisatõendeid (sertifikaate/deklaratsioone).

## 81

Seadusandja on juba võtnud meetmeid, et ühtlustada jäätmete määratlus taastuenergia direktiivis. See direktiiv, mida on muudetud direktiiviga (EL) 2015/1513, sisaldab jäätmete määratlust, luues seose direktiiviga 2008/98/EÜ.

Taastuenergia direktiivis, mida on muudetud direktiiviga (EL) 2015/1513, on siiski ette nähtud varasemate õiguste kaitse klausel. Sellega võimaldatakse liikmesriikidel võtta täiustatud biokütuseid käsitleva riikliku eesmärgi täitmisel arvesse biokütuseid, mida valmistatakse ainetest, mille riiklikud pädevad asutused on määratlenud kui jäätmed ja mida kasutati olemasolevates käitistes enne direktiivi (EL) 2015/1513 vastuvõtmist. Kütuseid ei saa aga transpordis taastuenergia eesmärgi täitmiseks topelt arvestada. Komisjoni arvates võib see säte tõepoolest kaasa tuua olukorra, kus mõnd liiki biokütust käsitletakse liikmesriikides erinevalt ja seda lubatakse taastuenergia direktiiviga sätestatud piires.

### 5. soovitus

Komisjon nõustub, et täiustatud biokütuse tootmiseks kasutatud jäätmete määratlust tuleb ühtlustada.

Seadusandja on juba võtnud meetmeid, et ühtlustada jäätmete määratlus taastuenergia direktiivis. See direktiiv, mida on muudetud direktiiviga (EL) 2015/1513, sisaldab jäätmete määratlust, luues seose direktiiviga 2008/98/EÜ.

Täiustatud taastuvkütuste edasise ühtlustamise meetmed võivad tulla kaalumisele taastuenergia poliitikas pärast 2020. aastat.

## KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

### Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:  
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:  
Euroopa Liidu esindustest ([http://ec.europa.eu/represent\\_et.htm](http://ec.europa.eu/represent_et.htm)),  
delegatsioonidest väljaspool ELi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_et.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm)),  
kasutades Europe Direct'i teenistust ([http://europa.eu/europedirect/index\\_et.htm](http://europa.eu/europedirect/index_et.htm))  
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt ELi helistades tasuta) (\*).

(\*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

### Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	11.3.2015
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	31.3.2016
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ära kuulamismenetlust	25.5.2016
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	22.6.2016

Liikmesriigid peavad tagama, et taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaal kõikides transpordiliikides on 2020. aastal vähemalt 10% energia lõpptarbimisest transpordisektoris. Liikmesriigid võivad selle eesmärgi saavutamisel võtta arvesse vaid komisjoni poolt säästvateks tunnustatud biokütuseid. Kontrollikoda järelgab, et puuduste tõttu komisjonipoolses tunnustamismenetsluses ning seetõttu ka järgnevas vabatahtlike kavade üle tehtavas järelevalves ei ole säästvate biokütuste ELi sertifitseerimissüsteem täielikult usaldusväärne. 10% transpordieesmärgi saavutamise osas leidis kontrollikoda, et statistika võib olla liialdatud, sest liikmesriigid võisid esitada säästva biokütusena ka selliseid kütuseid, mille säästvust ei olnud kontrollitud.



EUROOPA  
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus