

Erityiskertomus

Kestäviä biopolttoaineita koskeva EU:n sertifiointijärjestelmä



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditorsECA

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5278-4	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/538693	QJ-AB-16-017-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-5217-3	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/91637	QJ-AB-16-017-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5254-8	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/525231	QJ-AB-16-017-FI-E

© Euroopan unioni, 2016

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Luxembourg

Erityiskertomus**Kestäviä biopolttoaineita
koskeva EU:n
sertifointijärjestelmä**

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen
287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnon aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti I tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Kersti Kaljulaid. Jaosto on erikoistunut luonnonvarojen suojelun ja hallinnan menoaloihin. Tarkastus toimitettiin aluksi tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Jan Kinštin johdolla. Kertomuksen laadinnan loppuvaiheessa vastuu siirtyi tilintarkastustuomioistuimen jäsen Bettina Jakobsenille. Tarkastukseen osallistuivat kabinettipäällikkö Alejandro Ballester Gallardo, kabinettivastaja Bernard Moya, toimialapäällikkö Davide Lingua, tehtävävastaava Krzysztof Zalega sekä tarkastajat Paul Toulet-Morlane, Joao Nuno Coelho Dos Santos, Felipe Andres Miguelez, Zoltan Papp ja Päivi Piki. Sihteeristöpalveluista vastasi Murielle Siffert.



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

Kohta

Sanasto

I-X Tiivistelmä

1–17 Johdanto

1–3 **Biopolttoaineiden määritelmä**

4–5 **EU:n biopolttoainemarkkinat**

6–17 **Biopolttoaineet uusiutuvana energialähteenä EU:n liikennealalla**

6–9 **Liikenteessä vuoteen 2020 mennessä saavutettava 10 prosentin uusiutuvan energian tavoite**

10–12 **Biopolttoaineiden kestävyyskriteerit**

13–17 **Kestävien biopolttoaineiden sertifiointi komission tunnustamissa vapaaehtoisissa järjestelmissä**

18–24 **Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa**

25–71 **Huomautukset**

25–49 **Komission tunnustamista koskevasta arviointikehyksestä puuttui joitakin biopolttoainetuotantoon liittyviä tärkeitä kestävyysnäkökohtia**

28–29 **Maataloutta koskevien EU:n ympäristövaatimusten noudattamista ei varmistettu**

30–33 **Muut kuin pakolliset kestävyysnäkökohdat**

34–37 **Epäsuorien maankäytön muutosten vaikutuksia ei ole otettu huomioon**

38–42 **Biopolttoaineiden tuotannossa käytettyjen jätteiden tai tähteiden alkuperä on varmennettu riittämättömästi**

43–45 **Biologisesti erityisen monimuotoisia ruohoalueita ei suojeltu johdonmukaisesti viime aikoihin saakka**

46–49 **Avoimuuteen ja hallintotapaan ei kiinnitetty riittävästi huomiota**

50–61 **Vapaaehtoisten järjestelmien valvonta oli puutteellista**

50–56 **Järjestelmien toimintaa ei valvottu riittävän hyvin...**

57–61 **... eikä menettelyihin vaadittuja parannuksia toteutettu asianmukaisesti**

- 62–71 **Kestäviksi sertifioituja biopolttoaineita koskevat tilastot ovat ehkä liioiteltuja ...**
- 65–66 ... koska ne sisältävät biopolttoaineita, joiden kestävyyttä ei ole varmennettu
- 67–71 ... ja koska kahteen kertaan laskettujen biopolttoaineiden valmistuksessa käytetyn biomassan alkuperää ei ole riittävästi varmennettu
- 72–80 **Johtopäätökset ja suositukset**
- Liite I – Polttoaineet ja biopolttoaineet liikenteessä – ktoe 2014**
 - Liite II – Vapaaehtoisten järjestelmien hallinto**
 - Liite III – Vapaaehtoisten järjestelmien avoimuus**
 - Liite IV – Täydentäviä ehtoja koskevat vaatimukset**
- Komission vastaukset**

Alkuperäketju/toimitusketju: Koko tuotantoketju, joka alkaa biopolttoaineiden raaka-ainetta kasvattavasta viljelijästä ja päättyy biopolttoaineen tuottajaan tai myyjään. Ks. "Toimitusketjun osat".

Asiantuntija: Euroopan komission valitsema toimeksisaaja, joka arvioi vapaaehtoisia järjestelmiä suhteessa uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin pakollisiin kestävyysvaatimuksiin ja laatii komissiolle kertomuksia biopolttoainetuotannon vaikutuksesta sosiaaliseen kestävyYTEEN.

Avoimuusfoorumi: Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä edellytetään verkkopohjaista foorumia, jolla lisätään avoimuutta sekä helpotetaan ja edistetään jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Lisäksi foorumissa julkaistaan asiaankuuluvia tietoja, joiden komissio tai jokin jäsenvaltio katsoo olevan direktiivin ja sen tavoitteiden saavuttamisen kannalta ratkaisevan tärkeitä.

Biodiesel: Öljypohjainen biopolttoaine, jota valmistetaan yleensä kasvirasvoista, kuten rapsinsiemenistä, auringonkukansiemenistä, soijapavusta ja palmuöljystä, ja käytetään dieselin lisäaineena moottoriajoneuvoissa.

Bioetanoli: Alkoholipohjainen biopolttoaine, jota valmistetaan yleensä tärkkelyksestä ja sokerikasveista, kuten vehnästä, maissista, ohrasta ja sokerijuurikkaasta tai sokeriruo'osta, ja käytetään bensiinin lisäaineena moottoriajoneuvoissa.

Biomassa: Orgaaninen aines, jota käytetään biopolttoaineiden tuotantoon. 'Biomassalla' tarkoitetaan maataloudesta (sekä kasvi- että eläinperäiset aineet mukaan lukien), metsätaloudesta ja niihin liittyviltä tuotannonaloilta, myös kalastuksesta ja vesiviljelystä, peräisin olevien biologista alkuperää olevien tuotteiden, jätteiden ja tähteiden biohajoavaa osaa sekä teollisuus- ja yhdyskuntajätteiden biohajoavaa osaa.

Biopolttoaine: Kasvi- tai eläinperäisistä raaka-aineista (joita kutsutaan "biomassaksi") valmistetut polttoaineet. Kaksi yleisintä biopolttoainetta ovat bioetanoli ja biodiesel.

Energian pääosasto: Euroopan komission pääosasto, joka vastaa EU:n energiapolitiikan kehittämisestä ja täytäntöönpanosta.

Eurostat: Euroopan unionin tilastotoimisto ja komission pääosasto, joka laatii unionille Euroopan tasolla tilastotietoja, joiden avulla eri maita ja alueita voidaan verrata keskenään.

ILUC: Epäsuorat maankäytön muutokset. Maankäytön muutokset ovat *epäsuoria*, kun aikaisemmin elintarvike-/rehu-/kuitumarkkinoille kohdistunut kysyntä siirtyy muualle biopolttoaineiden kysynnän vuoksi.

Kaksinkertainen laskenta: Jätteistä, tähteistä ja muiden kuin ruokakasvien selluloosasta valmistettujen biopolttoaineiden vaikutus uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä liikenteessä koskevan tavoitteen saavuttamiseen lasketaan kaksinkertaisena niiden energiasisältöön verrattuna.

Kaksinkertaisena lasketut biopolttoaineet: Jätteistä, tähteistä, muiden kuin ruokakasvien selluloosasta sekä lignoselluloosasta valmistetut biopolttoaineet, joiden vaikutus uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käyttöä kaikissa liikennemuodoissa koskevan tavoitteen saavuttamiseen lasketaan kaksinkertaisena niiden energiasisältöön verrattuna.

Kansallinen järjestelmä: Jäsenvaltioiden laatima oikeudellinen kehys, jolla todennetaan, että talouden toimijat täyttävät uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin kestävyyskriteerit.

Kasvihuonekaasu: Kaasu, joka voimistaa luonnollista kasvihuoneilmiötä. Kioton pöytäkirjassa käsitellään kuutta ihmisen toiminnasta aiheutuvaa kasvihuonekaasua: hiilidioksidi (CO₂), metaani (CH₄), dityppioksidi (N₂O), fluorihilivedyt (HFC), perfluorihilivedyt (PFC), rikkiheksafluoridi (SF₆).

Kestävyysskriteerit: Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä määritellyt biopolttoaineiden kriteerit, jotka liittyvät kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiin ja maankäyttöön.

Ktoe: Tuhat öljykvivalenttitonnia. Öljykvivalenttitonni (toe) kuvaa polttoaineiden lämpöarvoa. Kyseinen energiayksikkö määritellään energiamääränä, joka vapautuu poltettaessa yksi kilotonni raakaöljyä. Eurostat käyttää mittayksikköä esittäessään biopolttoaineiden ilmoitetun käytön liikenteessä.

Käytetty ruokaöljy: Käytettyä ruokaöljyä käytetään yleisesti raaka-aineena kehittyneiden biopolttoaineiden valmistukseen.

Riippumaton tarkastus: Talouden toimijoiden toimittamien tietojen tarkastus. Tarkastuksessa on varmistettava, että talouden toimijoiden käyttämät järjestelmät ovat tarkkoja, luotettavia ja suojattu petoksilta. Sertifiointielimet tekevät riippumattomia tarkastuksia.

Sertifikaatti: Riippumattoman sertifiointielimen todistus siitä, että talouden toimija täyttää uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä biopolttoaineille asetetut kestävyysvaatimukset.

Sertifiointi: Tarkastusmenettely (sertifiointitarkastus), jonka avulla sertifiointielin arvioi, täyttääkö talouden toimija sertifikaatin myöntämisehdot.

Sertifiointielin: Riippumaton tarkastusyriys, joka tarjoaa biopolttoaineiden sertifiointipalveluja. Sertifiointielin tekee vapaaehtoisen järjestelmän kanssa sopimuksen talouden toimijoiden sertifiointista, joka tehdään käyttäen vapaaehtoisen järjestelmän sertifiointijärjestelmää. Sertifiointielimet myöntävät sertifikaatteja vapaaehtoisten järjestelmien puolesta.

Talouden toimija: Yritys, joka tuottaa biomassaa tai biopolttoaineita ja/tai käy niillä kauppaa. Talouden toimijoiden on osoitettava, että ne noudattavat kestävyysvaatimuksia. Tämä voidaan tehdä kansallisen järjestelmän mukaisesti tai hyödyntämällä vapaaehtoisia järjestelmiä. Talouden toimijat kuuluvat biopolttoaineiden toimitusketjuun.

Tavoite / "10 prosentin liikennetavoite": Uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin yleisen tavoitteen mukaan kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus kaikissa liikennemuodoissa on vuonna 2020 vähintään 10 prosenttia liikenteen energian loppukulutuksesta kyseisessä jäsenvaltiossa. Osuutta laskettaessa huomioon voidaan ottaa vain kestävät biopolttoaineet.

Toimitusketjun osat: Talouden toimijat, kuten maatilat/viljelymetsät, ensimmäiset keräyspaikat, myyjät/varastot, muuntolaitokset (puristamot, jalostamot, käsittelylaitokset), liikenne, markkinatoimijat (jotka saattavat kestäviä biopolttoaineita markkinoille).

Tunnustaminen: Komissio hyväksyy vapaaehtoisen järjestelmän sen jälkeen, kun on arvioitu, että vapaaehtoinen järjestelmä kattaa asianmukaisesti kestävyyskriteerit, siinä sovelletaan ainetasemenetelmää ja se täyttää asianmukaiset luotettavuudelle ja riippumattomille tarkastuksille asetetut vaatimukset uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin mukaisesti. Tunnustus on voimassa viisi vuotta.

Täydentävät ehdot: Viljelijälle asetettu velvoite noudattaa tiettyjä yleisiä lakisääteisiä hoitovaatimuksia, jotka koskevat ympäristöä, kansanterveyttä, eläinten ja kasvien terveyttä, eläinten tunnistamista, rekisteröintiä ja hyvinvointia sekä hyvää maatalous- ja ympäristökuntoa.

Uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta (EUVL L 140, 5.6.2009, s. 16).

Vaativuudenmukaiset biopolttoaineet: Biopolttoaineet, jotka täyttävät uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin pakolliset kestävyyskriteerit.

Vapaaehtoinen järjestelmä: Kestävyyttä koskeva sertifiointijärjestelmä, jolla osoitetaan biopolttoaineiden kestävyyskriteerien täytyminen.

YMP: Euroopan unionin yhteinen maatalouspolitiikka.

I Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä (*Renewable Energy Directive*, RED) vaaditaan kutakin jäsenvaltiota varmistamaan, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus kaikissa liikennemuodoissa on vuoteen 2020 mennessä vähintään 10 prosenttia liikenteen energian loppukulutuksesta. Kun otetaan huomioon tekniikan kehityksen nykytilanne ja vaihtoehtoisten energialähteiden käyttömahdollisuudet liikenteessä, kyseinen 10 prosentin tavoite voidaan käytännössä saavuttaa ainoastaan käyttämällä merkittävästi biopolttoaineita.

II Biopolttoaineet aiheuttavat fossiilisia polttoaineita vähemmän kasvihuonekaasu- ja etenkin hiilidioksidipäästöjä, sillä polton aikana syntyvät hiilipäästöt vastaavat vain määrää, joka sitoutuu raaka-aineena käytettyihin kasveihin niiden kasvun aikana. Biopolttoaineiden kestävyyttä uusiutuvana energialähteenä heikentävät kuitenkin maankäytön muutoksesta johtuvat lisäpäästöt.

III Jotta varmistetaan EU:n markkinoille saatettavien biopolttoaineiden kestävyys, uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä vahvistetaan useita kestävyyskriteerejä, joita talouden toimijoiden on noudatettava. Lisäksi jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon ainoastaan kestäviksi sertifioituja biopolttoaineita 10 prosentin liikennetavoitteen täyttämiseksi. Useimpien EU:n markkinoille saatettavien biopolttoaineiden kestävyys sertifioidaan komission tunnustamien vapaaehtoisten järjestelmien avulla. Tunnustamista koskevat päätökset ovat voimassa viisi vuotta, ja tunnustus voidaan myöntää sen jälkeen, kun järjestelmien sertifiointimenettelyt on arvioitu asianmukaisiksi.

IV Tässä tarkastuksessa käsiteltiin seuraavaa kysymystä: "Ovatko komissio ja jäsenvaltiot perustaneet luotettavan sertifiointijärjestelmän kestäville biopolttoaineille?" Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komission tunnustamismenettelyyn ja myöhemmin tapahtuvaan vapaaehtoisten järjestelmien valvontaan liittyvien puutteiden vuoksi biopolttoaineiden kestävyyttä koskeva EU:n sertifiointijärjestelmä ei ole täysin luotettava.

V Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission toteuttamissa arvioinneissa, jotka ovat vapaaehtoisten järjestelmien tunnustamisen peruste, ei käsitelty riittävästi joitakin tärkeitä näkökohtia, joilla varmistetaan biopolttoaineiden kestävyys. Komissio ei vaatinut vapaaehtoisia järjestelmiä todentamaan, että niiden sertifioima biopolttoainetuotanto ei aiheuta kielteisiin sosioekonomisiin vaikutuksiin liittyviä merkittäviä riskejä. Näitä vaikutuksia ovat esimerkiksi maanomistusriidat, pakkotyö/lapsityö, viljelijöiden heikot työolot sekä terveys- ja turvallisuusriskit. Vastaavasti tässä arvioinnissa ei tarkastella epäsuorien maankäytön muutosten vaikutusta biopolttoaineiden kestävyYTEEN. Vaikka tilintarkastustuomioistuin myöntää, että epäsuorien maankäytön muutosten vaikutuksen arviointi on teknisesti haastavaa, kestävyyttä koskevan EU:n sertifiointijärjestelmän merkitys heikkenee ilman tätä tietoa.

VI

Lisäksi komissio myönsi tunnustuksen vapaaehtoisille järjestelmille, joilla ei ollut asianmukaisia todentamismenettelyjä sen varmistamiseksi, että jätteistä valmistetut biopolttoaineet ovat todella peräisin jätteistä tai että Euroopan unionissa viljeltyt biopolttoaineen raaka-aineet täyttävät maataloutta koskevat EU:n ympäristövaatimukset, kuten uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä edellytetään.

VII

Joidenkin tunnustettujen järjestelmien avoimuudessa oli puutteita tai niiden hallintorakenteet koostuivat ainoastaan muutaman talouden toimijan edustajista, mikä lisää eturistiriitojen riskiä ja estää tehokkaan viestinnän muiden sidosryhmien kanssa.

VIII

Komissio ei valvo tunnustettujen vapaaehtoisten järjestelmien toimivuutta. Koska tunnustamista koskeva päätös tehdään sertifiointimenettelyjen asiakirjoja koskevan tarkastelun perusteella, valvonnan puutteen vuoksi komissio ei voi varmistua siitä, että vapaaehtoisissa järjestelmissä tosiasiallisesti sovelletaan tunnustamista varten esitettyjä sertifiointivaatimuksia. Komissiolla ei myöskään ole keinoja selvittää vapaaehtoisen järjestelmän väitettyjä sääntöjen rikkomisia, sillä käytössä ei ole erityistä valitusjärjestelmää eikä komissio varmista, käsittelevätkö vapaaehtoiset järjestelmät niille suoraan esitettyjä valituksia asianmukaisesti.

IX

Pyrkiessään 10 prosentin liikennetavoitteen saavuttamiseen jäsenvaltioiden tehtävänä on varmistaa, että komissiolle ilmoitetut kestäviä biopolttoaineita koskevat tilastot ovat luotettavia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että nämä tilastot voivat olla liioiteltuja, sillä jäsenvaltiot saattavat ilmoittaa kestäviksi biopolttoaineiksi myös sellaisia biopolttoaineita, joiden kestävyyttä ei ole todennettu. Lisäksi jäsenvaltioiden ilmoittamien tietojen vertailtavuuteen liittyi ongelmia.

X

Tilintarkastustuomioistuin antaa tarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella seuraavat suositukset:

1. Komission olisi tulevia tunnustuksia varten arvioitava vapaaehtoisia järjestelmiä aiempaa perusteellisemmin ja varmistettava, että järjestelmissä
 - i) arvioidaan, missä määrin sertifioidujen biopolttoaineiden tuotantoon liittyy kielteisiä sosioekonomisia vaikutuksia ja epäsuoria maankäytön muutoksia koskeva merkittävä riski. Tätä varten komission olisi vaadittava vapaaehtoisia järjestelmiä ilmoittamaan kerran vuodessa sertifiointitoimintansa pohjalta kaikki merkitykselliset tiedot, jotka koskevat edellä mainittua riskiä.
 - ii) todennetaan tehokkaasti, että EU:n biopolttoaineiden raaka-aineiden tuottajat noudattavat maataloutta koskevia EU:n ympäristövaatimuksia.
 - iii) hankitaan riittävä evidenssi biopolttoaineiden tuotannossa käytettyjen jätteiden tai tähteiden alkuperästä.

2. Komission olisi tulevia tunnustuksia varten arvioitava, vähentääkö vapaaehtoisten järjestelmien hallinto eturistiriitojen riskiä, ja vaadittava vapaaehtoisia järjestelmiä varmistamaan avoimuus.
3. Komission olisi valvottava tunnustettuja vapaaehtoisia järjestelmiä
 - i) tarkistamalla, että järjestelmien sertifiointitoiminnassa noudatetaan tunnustamista varten esitettyjä vaatimuksia
 - ii) vaatimalla vapaaehtoisia järjestelmiä perustamaan avoin valitusjärjestelmä.
4. Komission olisi pyydettävä jäsenvaltioita esittämään tilastojen tueksi evidenssiä, joka osoittaa ilmoitettujen biopolttoainemäärien luotettavuuden.
5. Kestäviä biopolttoaineita koskevien tilastojen vertailtavuuden ja kehittyneitä biopolttoaineita koskevien tietojen luotettavuuden varmistamiseksi komission olisi ehdotettava jäsenvaltioille jätteaineiden määritelmän yhdenmukaistamista.

Biopolttoaineiden määritelmä

01

Biopolttoaineet aiheuttavat fossiilisia polttoaineita vähemmän kasvihuonekaasu- ja etenkin hiilidioksidipäästöjä, sillä biopolttoaineen polton aikana syntyvät hiilipäästöt vastaavat määrää, joka sitoutuu raaka-aineen kasvun aikana (raaka-aineena käytetyt kasvit sitovat hiilidioksidia kasvun aikana)¹. Tämä yhtälö toimii kuitenkin vain silloin, jos maankäytön muutoksesta ei aiheudu lisäpäästöjä suoran (esimerkiksi metsä muutetaan maatalousmaaksi ja sitoutunutta hiiltä vapautuu) tai epäsuoran (biopolttoainetuotantoon käytettävien ravintokasvien korvaamiseksi on viljeltävä enemmän maata, jotta elintarviketuotanto kyetään varmistamaan) maankäytön muutoksen yhteydessä. Biopolttoainekasvien viljelyn aiheuttamien kasvihuonekaasupäästöjen ohella lisäpäästöjä syntyy myös uusien alueiden raivauksesta ja niillä tapahtuvasta ravintokasvien viljelystä. Jätteistä, tähteistä tai muiden kuin ruokakasvien biomassasta valmistetut biopolttoaineet eivät kilpaile elintarviketuotannon kanssa.

02

Biopolttoaineilla tarkoitetaan Euroopan unionin asiaa koskevassa lainsäädännössä "nestemäisiä tai kaasumaisia liikenteessä käytettäviä polttoaineita, jotka tuotetaan biomassasta"² eli biohajoavista maatalouden, metsätalouden tai kalastuksen tuotteista, jätteistä tai tähteistä tai biohajoavista teollisuus- ja yhdyskuntajätteistä. Ainoat biopolttoaineet, joita tällä hetkellä tuotetaan ja käytetään olennaisia määriä EU:ssa, ovat biobensiini (mukaan lukien bioetanoli) ja biodiesel.

03

Käytetyistä raaka-aineista riippuen biopolttoaineilla voidaan tarkoittaa

- tavanomaisia (ensimmäisen sukupolven) biopolttoaineita, jotka valmistetaan pääasiassa viljelykasveista, joita käytetään myös ravinto- tai rehuksveina (eli ihmisten tai eläinten ravinnoksi, kuten viljat, sokeriruoko, sokerijuurikas ja öljysiemenet)
- kehittyneitä (toisen ja kolmannen sukupolven) biopolttoaineita, jotka valmistetaan jätteiden tai tähteiden kaltaisista raaka-aineista, jotka eivät kilpaile suoraan ravinto- ja rehuksvien kanssa.

- 1 Kasvihuonekaasu- ja etenkin hiilidioksidipäästöt, jotka vapautuvat, kun biomassaa muunnetaan energiaksi (biopolttoaineen poltto), vastaavat sitä hiilidioksidin määrää, joka sitoutuu kasveihin niiden kasvukauden aikana.
- 2 Direktiivi 2009/28/EY (uusiutuvat energialähteet), 2 artiklan i kohta, ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/70/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 1998, bensiinin ja dieselpolttoaineiden laadusta ja neuvoston direktiivin 93/12/ETY muuttamisesta (EYVL L 350, 28.12.1998, s. 58), 2 artiklan 9 kohta.

EU:n biopolttoainemarkkinat

04

Eurostatin tietojen³ mukaan Euroopan unionissa käytettiin vuonna 2014 yhteensä 14 370 ktoe (tuhatta öljykvivalenttitonnia) biopolttoaineita, mistä 11 367 ktoe oli biodieseliä (noin 4 prosenttia liikenteen polttoaineesta) ja 2 637 ktoe biobensiiniä (noin 0,9 prosenttia liikenteen polttoaineesta) (ks. **liite I**). Komission julkaisemien uusimpien tietojen⁴ mukaan 79 prosenttia EU:ssa kulutetusta biodieselistä ja 71 prosenttia bioetanolista tuotettiin EU:ssa vuonna 2012. Biodieseliä tuotiin pääasiassa Argentiinasta ja Indonesiasta ja bioetanolia Yhdysvalloista ja Brasiliasta.

05

EU:ssa kuluttujen biopolttoaineiden raaka-aineiden tuotantoon tarvittiin vuonna 2012 yhteensä 7,8 miljoonaa hehtaaria maatalousmaata, mistä 4,4 miljoonaa hehtaaria sijaitsi EU:ssa (3 prosenttia EU:n koko viljelymaasta) ja 3,5 miljoonaa hehtaaria EU:n ulkopuolella⁵. Viljelykasvien, kuten maissin, vehnän, sokerijuurikkaan tai sokeriruohon, käyttö biopolttoaineiden valmistukseen on herättänyt yleistä huolta siitä, että viljely- ja maatalousmaata siirretään elintarviketuotannosta biopolttoainetuotantoon.

Biopolttoaineet uusiutuvana energialähteenä EU:n liikennealalla

Liikenteessä vuoteen 2020 mennessä saavutettava 10 prosentin uusiutuvan energian tavoite

06

Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annettu direktiivi 2009/28/EY, jäljempänä 'uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi', on osa EU:n energia- ja ilmastonmuutospakettia⁶, jonka neuvosto hyväksyi 6. huhtikuuta 2009. Uusiutuvaa energiaa koskeva uusi paketti, johon sisältyy bioenergian kestävyyspolitiikka vuoteen 2030 saakka, on määrä esitellä vuoteen 2017 mennessä⁷.

- 3 Eurostatin SHARES 2014 -taulukot, tulokset ja yksityiskohtaiset tulokset, ks. myös tämän kertomuksen **liite I**.
- 4 COM(2015) 293 final, 15. kesäkuuta 2015, "Kertomus edistymisestä uusiutuvien energialähteiden käytössä".
- 5 SWD(2015) 117 final, 15. kesäkuuta 2015, "Technical assessment of the EU biofuels sustainability and feasibility of 10 % renewable energy in transport" (tekninen arviointi EU:n biopolttoaineiden kestävydestä ja uusiutuvaa energiaa liikenteessä koskevan 10 prosentin tavoitteen toteutettavuudesta), s. 3.
- 6 Vuoden 2020 paketti koostuu sitovasta lainsäädännöstä, ks. http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm
- 7 COM(2015) 572 final, 18. marraskuuta 2015, "Kertomus edistymisestä uusiutuvien energialähteiden käytössä".

07

Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä vaaditaan, että EU kattaa vähintään 20 prosenttia energian loppukulutuksestaan uusiutuvista lähteistä peräisin olevalla energialla vuoteen 2020 mennessä. Lisäksi direktiivissä vaaditaan kutakin jäsenvaltiota varmistamaan, että "uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus kaikissa liikennemuodoissa on vuonna 2020 vähintään 10 prosenttia liikenteen energian loppukulutuksesta kyseisessä jäsenvaltiossa"⁸. Tämä tavoite voidaan saavuttaa lisäämällä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan sähkön ja muiden vaihtoehtoisten energiamuotojen käyttöä liikenteessä ja yhdistämällä biopolttoaineita fossiilisiin polttoaineisiin. Kun otetaan huomioon tekniikan kehityksen nykytilanne ja uusiutuvasta energiasta peräisin olevan sähkön ja muiden vaihtoehtoisten energiamuotojen käyttömahdollisuudet liikenteessä, kyseinen 10 prosentin liikennetavoite voidaan käytännössä saavuttaa ainoastaan käyttämällä merkittävästi biopolttoaineita. Biopolttoaineiden osuus unionissa käytettyjen liikenteen polttoaineden kokonaismäärästä oli noin viisi prosenttia vuonna 2014⁹.

08

Koska viljelykasveista valmistetut biopolttoaineet kilpailevat elintarviketuotannon kanssa, EU:n lainsäätäjät vahvisti vuonna 2015¹⁰, että ravintokasveista tuotettujen biopolttoaineiden osuus saa olla enintään seitsemän prosenttia vuoteen 2020 mennessä saavutettavan 10 prosentin liikennetavoitteen täyttämiseksi.

09

Kuten edellä on todettu, jätteistä, tähteistä tai muiden kuin ruokakasvien biomassasta valmistetut biopolttoaineet eivät kilpaile elintarviketuotannon kanssa. Sen vuoksi uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä säädetään, että näiden biopolttoaineiden vaikutus EU:n 10 prosentin liikennetavoitteen täyttämiseksi otetaan huomioon kaksinkertaisena. Näin ollen jäsenvaltiot voisivat teoriassa saavuttaa 10 prosentin tavoitteen, jos viisi prosenttia biopolttoaineista valmistetaan lignoselluloosasta, muiden kuin ruokakasvien selluloosasta, jätteistä tai tähteistä. Eurostatin vuoden 2014 tilastojen mukaan kaksinkertaisena laskettujen biopolttoaineiden osuus biopolttoaineiden ilmoitetusta kokonaiskäytöstä liikenteessä kaikissa jäsenvaltioissa oli noin 20 prosenttia (ks. *liite I*).

- 8 Uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin 3 artiklan 4 kohta.
- 9 Biopolttoaineita koskeva barometri. Euroobserver-barometri, heinäkuu 2015.
- 10 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/1513, annettu 9 päivänä syyskuuta 2015, bensiinin ja dieselpolttoaineiden laadusta annetun direktiivin 98/70/EY ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseksi annetun direktiivin 2009/28/EY muuttamisesta (EUVL L 239, 15.9.2015, s. 1).

Biopolttoaineiden kestävyyskriteerit

10

Suorien maankäytön muutosten aiheuttamien kielteisten ympäristövaikutusten (ks. kohta 1) lieventämiseksi uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä vahvistetaan useita kestävyyskriteerejä, jotka biopolttoaineiden on täytettävä. Nämä kriteerit esitetään **laatikossa 1**. Lisäksi direktiivissä viitataan muihin näkökohtiin, jotka voivat heikentää biopolttoaineiden kestävyttä, kuten mahdolliset kielteiset sosioekonomiset vaikutukset (maanomistusriidat, pakkotyö/lapsityö, heikot työolot), epäsuorien maankäytön muutosten aiheuttamat kasvihuonekaasupäästöt, petostentorjunta ja avoimuus biopolttoainetuotannossa.

Laatikko 1

Uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin 17 artiklan 2–6 kohdassa asetetut kestävyyskriteerit

- Biopolttoaineiden käytöstä saatavan vähennyksen kasvihuonekaasupäästöissä on oltava vähintään 35 prosenttia.
- Biopolttoaineita ei saa valmistaa raaka-aineesta, joka on hankittu biologiselta monimuotoisuudeltaan rikkaalta maalta (aarniometsä tai muu puustoinen maa, luonnonsuojelualue, biologisesti erityisen monimuotoinen ruohoalue).
- Biopolttoaineita ei saa valmistaa raaka-aineesta, joka on hankittu maasta, johon on sitoutunut paljon hiiltä (kosteikko, metsän peittämä alue, turvemaa).
- EU:ssa viljeltyjen ja biopolttoaineiden tuotantoon käytettävien maatalouden raaka-aineiden on täytettävä YMP:ssä määritellyt hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaatimukset ja tietyt lakisäätteiset hoitovaatimukset.

11

Mainitun 10 prosentin liikennetavoitteen täyttymisessä voidaan ottaa huomioon ainoastaan kestävät biopolttoaineet. Jäsenvaltioiden tehtävänä on varmistaa, että ilmoitettujen määrien tukena on voimassa olevat sertifikaatit, kerätä näitä tietoja ja toimittaa ne Eurostatille. Jotta varmistetaan EU:n markkinoille saatettavien biopolttoaineiden kestävyys, jäsenvaltioiden on vaadittava biopolttoaineiden toimitusketjuun kuuluvia talouden toimijoita osoittamaan, että kestävyyskriteerit täyttyvät¹¹. Toimijat voivat osoittaa, että niiden biopolttoaine-erät täyttävät kestävyyskriteerit, täyttämällä kansallisten valvontajärjestelmien vaatimukset tai hyödyntämällä komission tunnustamia vapaaehtoisia järjestelmiä¹².

11 Uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin 18 artiklan 3 kohta.

12 Uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin 18 artiklan 4 kohta.

12

Kansallisissa järjestelmissä vaaditaan tai hyväksytään yleisesti kestävyys-
todisteeksi komission tunnustamien vapaaehtoisten järjestelmien myöntämät
sertifikaatit. Kaikissa kansallisissa järjestelmissä käytetään tunnustettuja vapaaeh-
toisia järjestelmiä, ja kussakin jäsenvaltiossa toimii yleensä useita vapaaehtoisia
järjestelmiä. Näin ollen useimmat EU:n markkinoille saatettavat kestävät biopol-
ttoaineet sertifioidaan vapaaehtoisissa järjestelmissä.

Kestävien biopoltttoaineiden sertifiointi komission tunnustamissa vapaaehtoisissa järjestelmissä

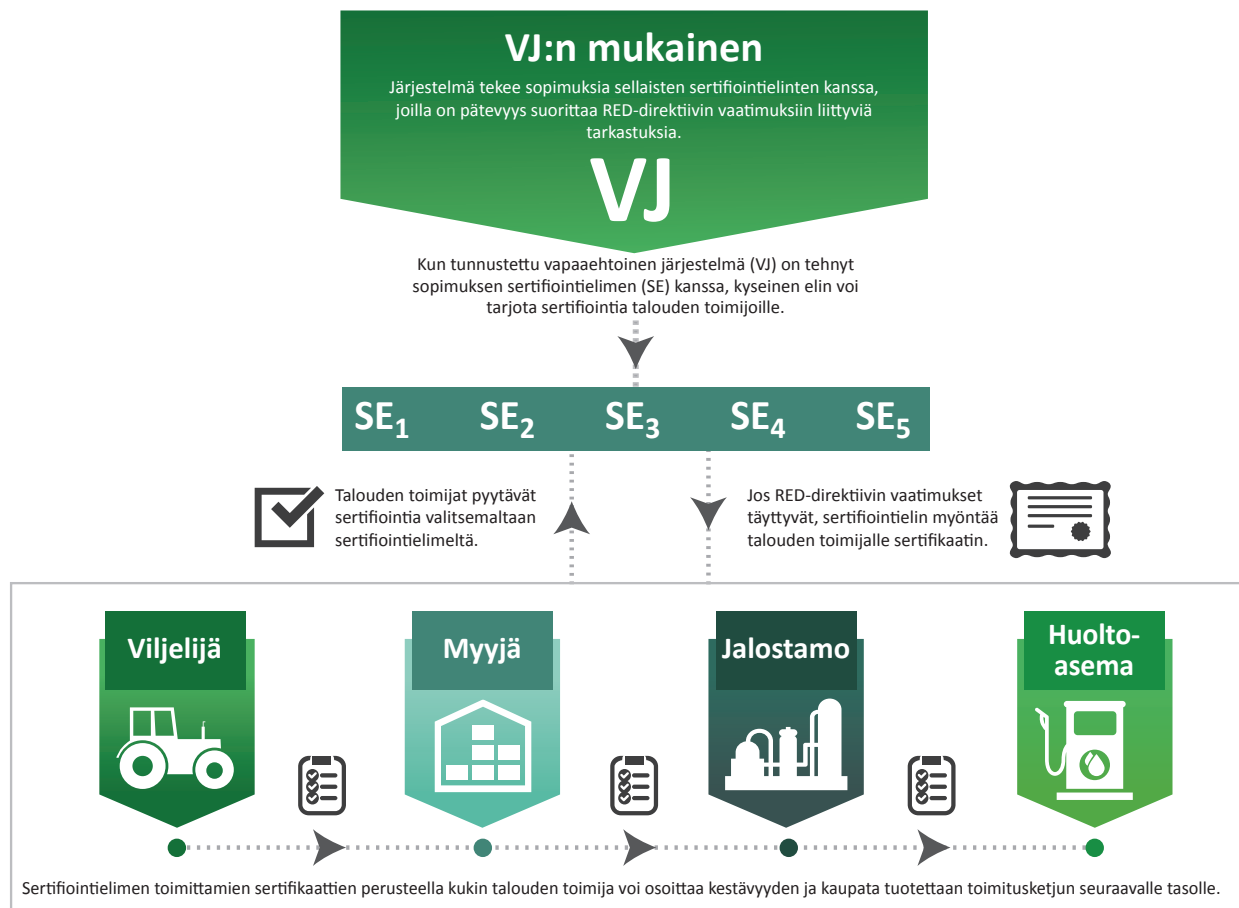
13

Vapaaehtoinen järjestelmä on biopoltttoaineiden kestävyyttä koskeva sertifiointi-
järjestelmä. Näitä järjestelmiä perustavat pääasiassa yksityiset elimet. Usein va-
paaehtoisia järjestelmiä kehittävät talouden toimijoiden tai muiden asianosaisten
muodostamat ryhmät (yhteistyörakenteet tai yhteenliittymät). Lisäksi biopolttto-
aineiden tuottajat ovat perustaneet vapaaehtoisia järjestelmiä. Näissä järjestel-
missä voidaan soveltaa uusiutuvia energialähteitä koskevaa direktiiviä tiukempia
kriteerejä ja lisävaatimuksia, kuten sosiaalisia tai paikallisoloihin mukautettuja
kriteerejä ja hyviä maatalouskäytäntöjä edistäviä kriteerejä. Lisäksi järjestelmissä
voidaan ottaa huomioon myös muita kestävyysnäkökohtia, kuten maaperän,
veden ja ilman suojeleminen.

14

Sertifiointia varten on tarkastettava koko tuotantoketju raaka-ainetta kasvatta-
vasta viljelijästä biopoltttoaineen tuottajaan. Vapaaehtoisissa järjestelmissä tar-
kastuksia suorittavat riippumattomat tarkastajat (eli sertifiointielimet, jotka ovat
luonnollisia tai oikeushenkilöitä), jotka sertifiivat kestävyyskriteerit täyttäviä
talouden toimijoita vapaaehtoisen järjestelmän puolesta kyseisen järjestelmän
kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti. Sertifiointielinten tarkastajat voivat tehdä
asiakirjatarkastuksia ja paikan päällä toimitettavia tarkastuksia, jotka koskevat
viljelijöitä, biomassan ensimmäisiä keräyspaikkoja, varastoja, öljypuristamoita,
biopoltttoainelaitoksia ja biomassan tai biopoltttoaineiden myyjiä (ks. **kaavio 1**).

Vapaaehtoisen järjestelmän mukainen sertifiointi



Huom.: VJ – vapaaehtoinen järjestelmä, SE – sertifiointielin.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

15

Biomassaa tai biopolttoaineita tuottava toimija maksaa sertifiointikuluja sertifiointielimelle ja maksuja vapaaehtoiselle järjestelmälle ja hankkii sertifikaatin, johon sisältyy vapaaehtoisen järjestelmän logo. Jokaisen talouden toimijan, joka osallistuu biomassan viljelemiseen ja muuntamiseen biopolttoaineiksi, on annettava biomassan tai biopolttoaineiden ostajille tietoa hankkimastaan sertifikaattista ja tuotteiden kestävyysominaisuuksista.

16

Kun talouden toimija on sertifioitu tunnustetussa vapaaehtoisessa järjestelmässä, jäsenvaltio ei voi vaatia lisänäyttöä kestävyyskriteerien täyttymisestä¹³. Näin ollen tunnustetun vapaaehtoisen järjestelmän myöntämä sertifikaatti on pätevä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Tunnustetut vapaaehtoiset järjestelmät sertifioivat EU:ssa tuotettua ja myös kolmansista maista tuotua biomassaa.

17

Komission tehtävänä on tunnustaa vapaaehtoisia järjestelmiä. Komissio voi myös kumota tunnustamista koskevan päätöksen, jos järjestelmä ei toteuta kaikkia päätöksen perusteena olevia osatekijöitä. Tunnustamista koskevat päätökset ovat voimassa viisi vuotta. Ensimmäinen tunnustamista koskeva päätös tehtiin vuonna 2011. Komissio on tunnustanut 19 vapaaehtoista järjestelmää joulukuuhun 2015 mennessä (ks. *liite II*)¹⁴.

13 Uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin 18 artiklan 7 kohta.

14 Ks. kunkin tunnustamista koskevan päätöksen 2 artiklan 2 kohta.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

18

Ottaen huomioon vapaaehtoisten järjestelmien keskeisen aseman biopolttoaineiden kestävyuden varmentamisessa komission on ensiarvoisen tärkeää varmistaa, että ainoastaan luotettavia vapaaehtoisia järjestelmiä tunnustetaan. Sen vuoksi tämä tarkastus kohdistettiin menettelyyn, jota komissio käyttää vapaaehtoisten järjestelmien tunnustamiseen (tunnustamista koskeva arviointikehys).

19

Lisäksi EU:n 10 prosentin liikennetavoitteen täyttymisessä voidaan ottaa huomioon ainoastaan kestävät biopolttoaineet, joten on olennaista kerätä luotettavia tietoja markkinoille saatettujen sertifioitujen kestävien biopolttoaineiden määristä kussakin jäsenvaltiossa. Tarkastuksessa selvitettiin näin ollen myös sitä, ovatko jäsenvaltioiden keräämät ja Eurostatille toimitetut tiedot kestävien biopolttoaineiden osuudesta liikenteessä luotettavia.

20

Pääasiallinen tarkastuskysymys oli seuraava:

Ovatko komissio ja jäsenvaltiot perustaneet luotettavan sertifiointijärjestelmän kestäville biopolttoaineille?

21

Pääasiallinen tarkastuskysymys jaettiin seuraaviksi osakysymyksiksi:

- Voidaanko komission vapaaehtoisille järjestelmille myöntämällä tunnustuksella varmistaa sertifioitujen biopolttoaineiden kestävyys?
- Varmistaako komissio, että tunnustetut vapaaehtoiset järjestelmät toimivat aiotun mukaisesti?
- Ovatko biopolttoaineiden osuutta liikenteen polttoaineiden kokonaismäärästä koskevat kansalliset tiedot luotettavia?

22

Tarkastus toteutettiin vuoden 2015 toukokuun ja marraskuun välisenä aikana, ja se kattoi komission tunnustamista koskevat arvioinnit vuosilta 2011–2015. Komissiossa tarkastus koski tarjousmenettelyjä, joiden perusteella komissio valitsee vapaaehtoisten järjestelmien arvioinnissa avustavan ulkoisen asiantuntijan. Tarkastuksessa perehdyttiin myös vapaaehtoisten järjestelmien arviointiin ja tunnustamiseen sekä komission myöhemmin toteuttamaan vapaaehtoisten järjestelmien valvontaan.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

23

Tilintarkastustuomioistuin teki lisäksi tarkastuskäynnin neljään jäsenvaltioon (Saksa, Ranska, Puola ja Yhdistynyt kuningaskunta). Asianomaiset jäsenvaltiot valittiin tarkastukseen, koska ne tuottavat ja/tai kuluttavat eniten biopolttoaineita. Tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa perehdyttiin järjestelmiin, joiden avulla kerätään ja todennetaan kestävien biopolttoaineiden käyttöä koskevia tietoja, jotka jäsenvaltiot ilmoittavat julkaistavaksi Eurostatin tilastoissa.

24

Vapaaehtoiset järjestelmät ja niihin liittyvät sertifiointielimet eivät saa EU:n rahoitusta, joten niitä ei käsitellä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin ei voinut selvittää, toimivatko tunnustetut vapaaehtoiset järjestelmät vaikuttavasti ja ovatko niiden kestävyyssertifikaatit luotettavia. Järjestelmän toimijat suostuivat kuitenkin antamaan tietoa toiminnastaan ja organisaatiostaan tilintarkastustuomioistuimen tarkastajien vierailujen aikana. Tilintarkastustuomioistuin teki vastaavat käynnit myös biopolttoaineiden tuotantoketjun sertifioidujen toimijoiden luo.

Komission tunnustamista koskevasta arviointikehyksestä puuttui joitakin biopolttoainetuotantoon liittyviä tärkeitä kestävyysnäkökohtia

25

Suuri määrä biopolttoaineita sertifioidaan vapaaehtoisissa järjestelmissä, ja ainoastaan komission tunnustamat vapaaehtoiset järjestelmät voivat laatia päteviä kestävyyssertifikaatteja. Sen vuoksi on olennaisen tärkeää, että tunnustamista koskevat päätökset perustuvat kattavaan ja perusteelliseen arviointiin, jossa selvitetään vapaaehtoisten järjestelmien sertifiointivaatimuksia ja hallintoa. Sen varmistamiseksi, että vapaaehtoisissa järjestelmissä sertifioidaan aidosti kestäviä biopolttoaineita, tunnustamisprosessissa olisi arvioitava kaikkia biopolttoainetuotantoon liittyviä oleellisia kestävyysnäkökohtia.

26

Kuten edellä on todettu, vapaaehtoisia järjestelmiä koskevat komission arvioinnit toteutti komission puolesta toimiva ulkoinen toimeksisaaja ja ne perustuivat komission aikaisemmin hyväksymiin menettelyihin (tunnustamista koskeva arviointikehys). Komissio valitsi ulkoisen toimeksisaajan asianmukaisten kriteerien perusteella, ja kaiken kaikkiaan valinnassa noudatettiin asiaa koskevia unionin yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen säännöksiä. Tarkastuksessa tutkittiin neljää vapaaehtoista järjestelmää koskevia asiantuntijan arviointeja ja todettiin, että niissä sovellettiin asianmukaisesti komission kanssa sovittua arviointikehystä.

27

Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi, kattoiko tunnustamista koskeva arviointikehys perusteellisesti biopolttoainetuotannon kestävyysnäkökohdat. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kehysten avulla arvioidaan ainoastaan uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin pakollisia kestävyyskriteereitä. Arvioinnin ulkopuolelle jäi näin ollen muita tärkeitä näkökohtia, jotka ovat välttämättömiä biopolttoaineiden kestävyuden varmistamisen kannalta.

Maataloutta koskevien EU:n ympäristövaatimusten noudattamista ei varmistettu

28

Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä vahvistetaan kestävyyskriteeri¹⁵, jonka mukaan Euroopan unionissa viljeltyjen raaka-aineiden on täytettävä YMP:ssä määritellyt ympäristövaatimukset sekä maatalouden ja ympäristön vaatimukset¹⁶. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio ei ennen tunnustamista todentanut, tarkistettiinko vapaaehtoisissa järjestelmissä, että biopolttoaineiden raaka-aineiden tuottajat (viljelijät) noudattavat mainittuja vaatimuksia. Tämän seurauksena tilintarkastustuomioistuin totesi, että kolmessa neljästä tutkitusta vapaaehtoisesta järjestelmästä ei sovellettu vaatimuksia, joiden perusteella olisi voitu tehokkaasti ja perusteellisesti varmistaa kyseisen kestävyyskriteerin täyttyminen. Järjestelmät perustuivat kansallisten viranomaisten YMP:n yhteydessä suorittamiin tarkastuksiin, mutta tarkastusten tuloksia ei ollut saatavilla järjestelmien yhteydessä (ks. **laatikko 2**).

15 Uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin 17 artiklan 1 ja 6 kohta.

16 Vaatimukset kuuluvat osana niin kutsuttuihin täydentävien ehtojen vaatimuksiin. Ks. tämän kertomuksen **liite IV**.

Vaatimusten noudattamisen todentamiseen liittyviä hyviä ja huonoja käytäntöjä

Ainoastaan yksi tarkastuskäynnin kohteena olleista vapaaehtoisista järjestelmistä vaatii, että vaatimusten noudattaminen todennetaan täydellisesti ja perusteellisesti. Järjestelmän vaatimuksissa todetaan yksiselitteisesti, että on valvottava, että viljelijät täyttävät vaatimukset. Järjestelmän tarkastusten suorittamista koskevissa säännöissä vaaditaan sertifiointielimiä tarkistamaan, noudatetaanko maataloilla uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin kestävyyskriteerejä.

Kolmen muun vapaaehtoisen järjestelmän periaatteisiin sisältyi puutteellisia menettelyjä (tarkistuslista), jotka eivät kattaneet kaikkia uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä mainittuja maataloutta koskevia EU:n ympäristövaatimuksia, niissä sallittiin ehtojen noudattamisen todentaminen pelkästään viljelijöiden omien ilmoitusten perusteella tai turvauduttiin YMP:n täydentävien ehtojen valvonnasta vastaavien kansallisten viranomaisten suorittamiin tarkastuksiin, vaikka järjestelmillä ei ole viljelijöiden sertifiointin yhteydessä pääsyä näiden tarkastusten tuloksiin.

29

On syytä panna merkille, että tilintarkastustuomioistuin korostaa vuosikertomuksissaan järjestelmällisesti näihin EU:n ympäristövaatimuksiin liittyviä viljelijöiden rikkomuksia (ks. kohta 28)¹⁷.

Muut kuin pakolliset kestävyysnäkökohdat

30

Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä¹⁸ viitataan tiettyihin biopoltoainetuotannon kestävyysnäkökohtiin, mutta niitä ei aseteta pakollisiksi vaatimuksiksi. Direktiivissä ei esimerkiksi vahvisteta sitovia kriteerejä, joilla varmistetaan, ettei EU:n alueella käytettävän biopoltoaineen tuotannolla aiheuteta kielteisiä sosioekonomisia vaikutuksia. Tällaisten kielteisten vaikutusten mahdollisuutta ei siten arvioida vapaaehtoisia järjestelmiä koskevassa komission tunnustamismenettelyssä. Biopoltoaineteiden tuotanto voi kuitenkin aiheuttaa riskejä paikallisyhteisöille ja vahinkoa koko yhteiskunnalle. Keskeisiä tarkasteltavia ongelmia ovat esimerkiksi maanomistusriidat, pakkotyö/lapsityö, heikot työolot sekä terveys- ja turvallisuusriskit¹⁹.

17 Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2014, kohdat 7.22 ja 7.33 (EUVL C 373, 10.11.2015).

18 Direktiivin 17 artiklan 7 kohta.

19 Biopoltoainetuotannon riskejä määritetään esimerkiksi WWF:n raportissa "2050 Criteria Overview" (syyskuu 2012): http://assets.worldwildlife.org/publications/458/files/original/2050_criteria_final_low_res_online_viewing.pdf?1348517472

31

Vapaaehtoisia järjestelmiä arvioiva asiantuntija laati komissiolle kesäkuussa 2012 menetelmän sen arvioimiseksi, käsitelläänkö vapaaehtoisissa järjestelmissä muita kuin pakollisia kestävyysnäkökohtia. Komissio ei ole kuitenkaan toistaiseksi ottanut menetelmää käyttöön. Sen vuoksi vapaaehtoisten järjestelmien ei tarvinnut sisällyttää muita kuin pakollisia kestävyysnäkökohtia vaatimukseen, jotka ne toimittivat tunnustamista varten. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi, että yhdessä neljästä tutkitusta vapaaehtoisesta järjestelmästä oli laadittu sertifiointimenettelyjä, joihin sisältyi sosioekonomisten vaikutusten todentaminen (ks. **laatikko 3**).

Laatikko 3

Sosiaalisten kestävyysnäkökohtien todentamiseen liittyvä hyvä käytäntö

Kestävän sekä ympäristön kannalta ja sosiaalisesti järkevän biomassatuotannon varmistamiseksi tähän vapaaehtoiseen järjestelmään liittyvillä kestävä tuotannon vaatimuksilla pyritään paitsi ehkäisemään ekologista haittaa myös turvaamaan asianmukaiset työolot ja työntekijöiden terveyden suojelema maataloilla. Vaatimukseen sisältyvät maaperän, veden ja ilman suojeleminen, turvalliset työolot (koulutus, suojavaatteiden käyttö sekä asianmukainen ja oikea-aikainen apu onnettomuustapauksissa) sekä ihmisoikeuksien, työelämän oikeuksien ja maa-omistajien kunnioittaminen. Järjestelmän periaatteiden mukaan biomassatuotannolla on edistettävä vastuullisia työehtoja ja työntekijöiden terveyttä, turvallisuutta ja hyvinvointia, ja tuotannon perustana on oltava vastuulliset suhteet yhteisöön.

32

Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä vaaditaan komissiota laatimaan joka toinen vuosi Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus biopolttoaineiden kasvavan kysynnän vaikutuksesta sosiaaliseen kestävyteen EU:ssa ja kolmansissa maissa, EU:n biopolttoainepolitiikan vaikutuksesta elintarvikkeiden saatavuuteen kohtuuhintaan varsinkin kehitysmaissa asuville. Komission on laadittava kertomuksia myös laajemmista kehitysnäkökohdista. Komission kertomuksissa on käsiteltävä myös maankäyttöoikeuksien noudattamista ja maaperän, veden ja ilman suojelemiseksi toteutettuja kansallisia toimenpiteitä²⁰. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että vaikka raportointivaatimus ei voi korvata näiden kestävyysnäkökohtien järjestelmällisen sertifiointin puuttumista, sen avulla voitaisiin saada tarpeellinen yleiskäsitys näiden aiheiden merkityksestä.

33

Tähän mennessä komissio on toimittanut kaksi kertomusta²¹. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että näitä kertomuksia voidaan käyttää vain rajallisesti, koska niiden sisältämät tiedot ovat vähäisiä ja esitetyt päätelmät epäselviä, kuten **laatikosta 4** käy ilmi. Kertomukset eivät sisällä riittävästi tietoa, jotta voitaisiin arvioida biopolttoaineiden kysynnän vaikutusta sosiaaliseen kestävyteen ja esittää tarvittaessa korjaavia toimia.

20 17 artiklan 7 kohdan toinen alakohta.

21 COM(2013)175 final ja SWD(2013) 102 final sekä COM(2015)293 final ja SWD(2015)117 final. Tilintarkastustuomioistuin perehtyi sekä COM- että SWD-asiakirjoihin.

Esimerkkejä siitä, että komission kertomukset eivät sisällä riittävästi tietoa sosiaalisista näkökohdista, joihin biopolttoaineiden tuotanto vaikuttaa

Komission vuonna 2013 julkaisemassa kertomuksessa ei käsitellä ”laajempia kehitysnäkökohtia kehitysmaissa”²² (esimerkiksi maaseudun kehitystä ja sosiaalista kehitystä, kuten paikallista vaurautta, sosiaalista hyvinvointia sekä energian saantia, valmiuksien kehittämistä ja teknologian siirtoa). Tausta-asiakirjan työolosuhteita koskeva arviointi²³ perustuu lähinnä kansainvälisten yleissopimusten ratifiointitilanteeseen maissa, jotka vievät biopolttoaineita EU:hun.

Työolosuhteisiin liittyviä ongelmia, jotka koskevat palkkaa, terveyttä ja turvallisuutta (kemikaaleille altistuminen mukaan luettuna), sopimuksia tai sukupuolikohtaisia vaikutuksia, ei arvioida mainituissa kertomuksissa.

Komission vuonna 2015 julkaisemassa kertomuksessa ei käsitellä lainkaan laajempia kehitysnäkökohtia kehitysmaissa. Sen tausta-asiakirjassa esitetään ylimalkainen päätelmä, jonka mukaan biopolttoaineiden tuotanto saattaisi vaikuttaa myönteisesti tai kielteisesti yleisiin laajempiin kehitysnäkökohtiin kehitysmaissa²⁴.

22 Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä vaaditaan raportoimaan ”laajemmista kehitysnäkökohdista kehitysmaissa”, mutta siinä ei täsmennetä, mitä tällaiset näkökohdat ovat.

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

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

Epäsuorien maankäytön muutosten vaikutuksia ei ole otettu huomioon**34**

Biomassaa tuotetaan yleensä viljelymaalla, jota aikaisemmin käytettiin maataloustuotannossa elintarvikkeiden tai rehun tuotantoon. Koska tämäntyyppinen maataloustuotanto on yhä tarpeen, sitä voitaisiin siirtää osittain maa-alueille, joita ei aiemmin käytetty viljelymaana, vaan jotka olivat esimerkiksi ruohikkoalueita tai metsämaata. Tätä prosessia kutsutaan epäsuoraksi maankäytön muutokseksi, ja se saattaa tehdä tyhjäksi kasvihuonekaasuvähennykset, jotka ovat tulosta biopolttoaineiden lisääntyneestä käytöstä, sillä ruohikkoalueet ja metsät sitovat suuria määriä hiilidioksidia. Kun tämäntyyppisiä maita muutetaan viljelymaiksi, ilmakehän hiilidioksidimäärä saattaa nousta, sillä käyttötavan muuttaminen voi aiheuttaa huomattavia kasvihuonekaasujen lisäpäästöjä.

35

Epäsuorien maankäytön muutosten vaikutusten arvioinnin merkitystä korostettiin uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin väliarvioinnissa²⁵, jossa todetaan, että kasvihuonekaasupäästöt saattavat vähentyä biopolttoaineiden ansiosta, mutta päästövähennysten määrä riippuu merkittävästi biopolttoainetyypistä ja käytetystä raaka-aineesta sekä siitä, otetaanko epäsuorien maankäytön muutosten arvaamattomat vaikutukset huomioon. Kun epäsuorat maankäytön muutokset otetaan huomioon, jotkin biopolttoaineet, kuten jätteistä ja tähteistä tai sokeriruo'osta tuotettavat biopolttoaineet, voivat saada aikaan huomattavia päästövähennyksiä, kun taas viljelykasveista tuotettavat biopolttoaineet voivat joissakin tapauksissa johtaa jopa kasvihuonekaasupäästöjen nettolisäykseen.

36

Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä ei kuitenkaan vaadita biomasan ja biopolttoaineiden toimittajia ottamaan huomioon epäsuoriin maankäytön muutoksiin liittyviä kasvihuonekaasupäästöjä kasvihuonekaasupäästöjen säästöjä laskettaessa²⁶. Näin ollen epäsuorien maankäytön muutosten vaikutuksia biopolttoaineiden kestävyys ei oteta huomioon vapaaehtoisten järjestelmien arviointi- ja tunnustamismenettelyssä.

37

Tilintarkastustuomioistuin on tietoinen teknisistä vaikeuksista, joita esiintyy arvioitaessa epäsuorien maankäytön muutosten vaikutuksia kasvihuonekaasupäästöihin (lähinnä sellaisen metodologian puuttuminen, jolla lasketaan epäsuoriin maankäytön muutoksiin liittyviä päästöjä, joita saattaa esiintyä kaikkialla maailmassa eikä välttämättä alueilla, joissa tuotetaan biomassaa biopolttoaineita varten). Uusiutuvia energialähteitä koskevassa muutetussa direktiivissä²⁷ ongelmaan puututaan rajoittamalla viljelykasveista tuotettavien biopolttoaineiden osuutta, joka voidaan ottaa huomioon vuodelle 2020 asetetun 7 prosentin tavoitteen saavuttamisessa, ja asettamalla jäsenvaltioille ja komissiolle uusia raportointivelvoitteita²⁸. Tarkastusajankohtana ei ollut käytettävissä minkäänlaista tietoa lähteistä, joita komissio saattaa käyttää raportoidessaan epäsuorista maankäytön muutoksista.

Biopolttoaineiden tuotannossa käytettyjen jätteiden tai tähteiden alkuperä on varmennettu riittävästi

38

Jätteistä ja tähteistä tuotettuja biopolttoaineita, kuten käytetystä ruokaöljystä valmistettua biodieseliä, pidetään ympäristön kannalta parempana vaihtoehtona, koska ne eivät kilpaile elintarviketuotannon kanssa maatalousmaan käytöstä.

- 25 CE Delft, "Mid-term evaluation of the Renewable Energy Directive" (uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin väliarviointi). REFIT-ohjelman puitteissa tehty tutkimus, Delft, huhtikuu 2015 (www.cedelft.eu).
- 26 Uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin muuttamisesta annetun direktiivin (EU) 2015/1513 3 artiklassa vaaditaan kuitenkin komissiota antamaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle 31. joulukuuta 2016 mennessä kertomus, jossa muun muassa arvioidaan "parasta saatavilla olevaa tieteellistä näyttöä epäsuorasta maankäytön muutoksesta aiheutuvista kasvihuonekaasupäästöistä, joita biopolttoaineiden [...] tuotantoon liittyy".
- 27 Direktiivi (EU) 2015/1513.
- 28 Uusiutuvia energialähteitä koskevan muutetun direktiivin liitteessä VIII esitetään epäsuoriin maankäytön muutoksiin liittyviä päästöjä koskeva alustava arvio, joka jäsenvaltioiden ja komission on otettava huomioon raportoinnissa.

39

Mahdollisuus laskea kahteen kertaan jätteistä ja tähteistä valmistetut biopolttoaineet on johtanut tilanteeseen, jossa käytetystä ruokaöljystä valmistetun biodieselin (ks. kohta 9) hinta on usein korkeampi kuin kasviöljystä valmistetun biodieselin²⁹. Tähän liittyy riski siitä, että neitsytöljyä väärennetään myytäväksi käytettynä ruokaöljynä. Riski pantiin merkille hiljattain tehdyssä tutkimuksessa³⁰, jossa tuotiin esiin toimijoiden ja muiden sidosryhmien huolestuminen sellaisten väärinkäytösten riskistä, joissa neitsytkasviöljyä myytäisiin käytettynä ruokaöljynä.

40

Tämän vuoksi oli välttämätöntä, että komissio arvioi tunnustamisprosessin yhteydessä vapaaehtoisten järjestelmien menettelyjä, jotta taataan, että jätteistä valmistetut biopolttoaineet ovat todellakin peräisin jätteistä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että näin ei ollut toimittu, koska komissio ei arvioinut, varmennettiinko vapaaehtoisissa järjestelmissä biopolttoaineiden valmistuksessa käytettyjen jätteiden alkuperä.

41

Komissio myönsi lokakuussa 2014, että vapaaehtoiset järjestelmät eivät toimittaneet riittävästi näyttöä jätteiden alkuperästä (esim. ravintoloista saatavan käytetyn ruokaöljyn osalta), ja toimitti ohjeasiakirjan kaikille tunnustetuille järjestelmille. Ohjeasiakirjassa ehdotettiin, että kehitettäisiin erityisiä tarkastustoimenpiteitä, joilla tarkistettaisiin jätteiden ja tähteiden alkuperä, toisin sanoen talouden toimija, joka jätteitä tai tähteitä tuottaa. Ohjeasiakirjassa tähdennettiin, että jätteisiin ja tähteisiin liittyy taloudellisten kannustimien vuoksi todellinen väärinkäytösten riski (esim. tapauksissa, joissa jätteen tai tähteen määrätyn raaka-aineen hinta voi olla neitsytöljyn hintaa korkeampi³¹).

42

Tämä merkitsee, että biopolttoaineet, jotka on sertifioitu jätteestä valmistetuiksi ja jotka siten lasketaan kahteen kertaan kansallisten tavoitteiden yhteydessä, sertifioitiin varmentamatta asianmukaisesti käytetyn jätteen alkuperää siitä alkaen, kun ensimmäiset vapaaehtoiset järjestelmät tunnustettiin vuonna 2011 ainakin vuoteen 2014 saakka. Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa havaittiin heikkouksia vapaaehtoisten järjestelmien valvonnassa (ks. kohdat 50–56) sekä ohjeasiakirjassa esitettyjen vaatimusten täytäntöönpanossa (ks. kohdat 57 ja 58). Tilintarkastustuomioistuin ei näin ollen voi katsoa varmentamisen todella tehostuneen.

29 "EC note on verification of the chain of custody of biofuels made from waste and processing residues" (Euroopan komission ohjeasiakirja jätteistä ja prosessitähteistä valmistettujen biopolttoaineiden toimitusketjun varmentamisesta), 10.10.2014, s. 2, kohta 5.

30 Ecofys, "Trends in the UCO market", ECOFYS 2013, s. 2.

31 Ohjeasiakirja, 10.10.2014, s. 2.

Biologisesti erityisen monimuotoisia ruohoalueita ei suojeltu johdonmukaisesti viime aikoihin saakka

43

Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä määritetty kestävyyskriteeri³² koskee biologisesti erityisen monimuotoisten ruohoalueiden (sekä uhanalaisten tai haavoittuvien lajien) suojelua kyseisellä maalla³³. Tämän kriteerin täytäntöönpanoa varten komission oli vahvistettava³⁴ kriteerit ja maantieteelliset alueet, joiden perusteella määritettiin, minkälaista ruohoaluetta oli pidettävä biologisesti erityisen monimuotoisena. Komissio laati tämän määritelmän joulukuussa 2014³⁵. Sitä on sovellettu 1. lokakuuta 2015 alkaen, vaikka jäsenvaltioiden oli pantava uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi täytäntöön 5. joulukuuta 2010 mennessä.

44

Biologisesti erityisen monimuotoisen ruohoalueen myöhäisestä määrittelystä huolimatta jotkin vapaaehtoiset järjestelmät takasivat kyseisen kriteerin impliittisen noudattamisen sertifiointitoimintansa alusta alkaen, sillä järjestelmissä kiellettiin ruohoalueen käyttötavan muuttaminen. Esimerkiksi tutkituista neljästä vapaaehtoisesta järjestelmästä kolmessa määrättiin, että ruohoalueiden käyttötavan muuttaminen oli tammikuussa 2008 tai sen jälkeen kiellettyä siihen saakka, kunnes komissio vahvistaa biologisesti erityisen monimuotoista ruohoaluetta koskevat määritelmät, kriteerit ja maantieteelliset alueet. Muissa järjestelmissä biologisesti erityisen monimuotoisia ruohoalueita koskeva näkökohta jätettiin tunnustamisprosessin ulkopuolelle, mikä merkitsee sitä, että kyseisten järjestelmien ennen 1. lokakuuta 2015 myöntämissä kestävyyssertifikaateissa ei varmennettu, oliko raaka-aineet saatu tämältyyppiseltä maa-alueelta. Sen vuoksi komissio hyväksyi "osittaisen tunnustamisen", jonka ulkopuolelle tämä kestävyyskriteeri nimenomaisesti suljetaan.

45

Tähän mennessä 19 tunnustetusta vapaaehtoisesta järjestelmästä kolmelle on myönnetty osittainen tunnustaminen kyseisten ehtojen mukaisesti. Kyseisissä järjestelmissä biopolttoaineiden kestävyys varmennettiin siten tarkistamatta, oliko raaka-aineet tuotettu mahdollisesti biologisesti monimuotoisiin ruohoalueisiin kuuluneen ruohoalueen käyttötavan muuttamisen jälkeen. Huolimatta siitä, että näissä järjestelmissä kyseistä kestävyysnäkökohtaa ei taata riittävällä tavalla, tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että niiden myöntämien sertifikaattien katsottiin tosiasiaassa kattavan kaikki uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin kestävyyskriteerit. Tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että näiden järjestelmien mukaisesti sertifioitu biopolttoaine otettiin huomioon määrittäessä edistymistä vuodelle 2020 asetetun 10 prosentin liikennetavoitteen saavuttamisessa.

32 17 artiklan 3 kohdan c alakohta.

33 Biologisesti erityisen monimuotoiset ruohoalueet vaihtelevat eri ilmastovyöhykkeiden välillä. Niihin saattaa kuulua esimerkiksi nummia, laitumia, niittyjä, savanneja, aroja, pensaikkoja, tundria ja preerioita. Komission asetus (EU) N:o 1307/2014, annettu 8 päivänä joulukuuta 2014, biologisesti erityisen monimuotoisia ruohoalueita koskevien kriteerien ja maantieteellisten alueiden määrittämisestä bensiinin ja dieselpolttoaineiden laadusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/70/EY 7 b artiklan 3 kohdan c alakohdan sekä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/28/EY 17 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamiseksi (EUVL L 351, 9.12.2014, s. 3), johdanto-osan 3 kappale.

34 Uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin 17 artiklan 3 kohdan toinen alakohta sellaisena kuin sitä sovellettiin syyskuuhun 2015 saakka.

35 Asetus (EU) N:o 1307/2014.

Avoimuuteen ja hallintotapaan ei kiinnitetty riittävästi huomiota

46

Edellä mainittujen kestävyyskysymysten lisäksi komission arvioinnissa ja tunnus-tamisessa ei otettu huomioon vapaaehtoisten järjestelmien hallintotapaa (hallin-toa ja henkilöstön pätevyyttä). Vapaaehtoisen järjestelmän hallinto ja henkilös-tön tekniset valmiudet vaikuttavat merkittävästi niiden vaatimusten vakauteen ja täytäntöönpanoon. Avoin hallinto, joka takaa sidosryhmien asianmukaisen edustuksen, sekä johdon ja henkilöstön vankka osaaminen lisäävät vaatimusten moitteettoman täytäntöönpanon todennäköisyyttä kentällä ja pienentävät riskiä siitä, että tiettyjen biopolttoainetoimittajien erityisedut asetettaisiin etusijalle. Jos vapaaehtoisen järjestelmän hallinnosta vastaavat ainoastaan harvojen talou-den toimijoiden edustajat, eturistiriitojen riski kasvaa. Sen seurauksena lisääntyy riski siitä, että järjestelmän vaatimusten noudattamista valvotaan tehottomasti. Vastaavasti jos vapaaehtoisen järjestelmän johdolla ja henkilöstöllä on heikot tekniset valmiudet, tilanne lisää riskiä siitä, että sertifiointielinten laadunvalvon-nalla ei onnistuta varmistamaan, että talouden toimijat noudattavat tehokkaasti järjestelmän vaatimuksia.

47

Tilintarkastustuomioistuin tutki julkisesti saatavien tietojen pohjalta 19 tunnus-tetun vapaaehtoisen järjestelmän avoimuutta ja hallintoa (ks. *liitteet II ja III*). Tilintarkastustuomioistuin määrittä viisi järjestelmätyyppiä: vapaaehtoiset jär-jestelmät, jotka ovat yksittäisten henkilöiden tai yhteisöjen perustamia liittoja, vapaaehtoiset järjestelmät, jotka ovat organisaatioiden tai liittojen perustamia yhteenliittymiä, julkisten elinten perustamat vapaaehtoiset järjestelmät, yksityis-yritysten perustamat vapaaehtoiset järjestelmät sekä tutkimuslaitoksen hallin-noima kasvihuonekaasupäästöjen laskentaväline, joka tunnustetaan ainoastaan kasvihuonekaasupäästöjä koskevien vähennysten mittausjärjestelmänä.

48

Liitteessä II esitetty tilintarkastustuomioistuimen analyysi vahvistaa, että kai-ken kaikkiaan hallinto toimii avoimemmin avoimeen jäsenyyteen perustuvissa vapaaehtoisissa järjestelmissä sekä julkisten elinten perustamissa järjestelmissä, kuin yritys- tai yhteenliittymäpohjaisissa järjestelmissä, jotka yleensä julkaisevat vähemmän tietoa. Yhdestä vapaaehtoisesta järjestelmästä ei löytynyt edes yhtä ainutta verkkosivua. Julkisesti saatavilla olevat tiedot osoittavat, että yrityspoh-jaisissa järjestelmissä ei ole perustettu erityisiä hallintoelimiä tai menettelyjä ja että yritysten tämänhetkinen johto ja henkilöstö vastaavat niiden toiminnasta. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan tällaisiin hallintojärjestelyihin liittyy suurempi eturistiriitojen riski.

49

Joidenkin vapaaehtoisten järjestelmien johtoelimiin kuuluu erilaisia sidosryhmiä, kuten tuottajia, kauppiaita, ympäristönsuojelijoita ja tutkijoita. Tämä on hyvä käytäntö, sillä erilaisten eturyhmien edustus tekee päätöksentekomenettelystä tasapainoisemman sekä lisää järjestelmän vaatimusten laaja-alaisuutta ja takaa, että niiden täytäntöönpanoa valvotaan kattavammin.

Vapaaehtoisten järjestelmien valvonta oli puutteellista

Järjestelmien toimintaa ei aina valvottu riittävän hyvin ...

50

Vapaaehtoisten järjestelmien tunnustaminen perustuu niiden sertifiointivaatimuksia ja tunnustamisen jälkeen sovellettavia menettelyjä koskevaan asiakirjatar- kastukseen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että vapaaehtoisten järjestelmien toimia on sen vuoksi valvottava sen varmistamiseksi, että kestävyysertifikaattien antamisessa noudatetaan tunnustamista varten esitettyjä vaatimuksia.

51

Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä ei vaadita komissiota valvo- maan vapaaehtoisia järjestelmiä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ko- missio ei valvo vapaaehtoisia järjestelmiä sen jälkeen, kun se on tunnustanut ne (ks. kohta 57). Komission mukaan ainut sen käytettävissä oleva valvontakeino on järjestelmän tunnustamisen peruuttaminen, jos komissiolla on näyttöä siitä, että järjestelmä on rikkonut vakavasti sertifiointisääntöjään ja -vaatimuksiaan. Koska komissio ei kuitenkaan valvo vapaaehtoisten järjestelmien toimintaa, on hyvin epätodennäköistä, että se voisi saada tähän liittyvää riittävää näyttöä.

52

Itse asiassa sertifiointielinten työtä koskevasta tilintarkastustuomioistuimen tar- kastuksesta käy ilmi, että vapaaehtoisten järjestelmien tunnustamisensa perus- teeksi esittämiä vaatimuksia ei aina sovelleta käytännössä. Tämä osoittaa, että komission on valvottava aktiivisesti vapaaehtoisten järjestelmien toimintaa.

53

Esimerkiksi yhdessä tarkastuskäynnin kohteena olleessa vapaaehtoisessa järjestelmässä vaaditaan sertifiointielintä tarkastamaan monia biomassan tuottajia ja vahvistamaan, että kestäväksi ilmoitetun biomassan alkuperä on tunnettu ja kestävä ja että voidaan osoittaa, että uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin kestävyyskriteereitä on noudatettu. Vapaaehtoisen järjestelmän ohjeiden mukaan tarkastukset voivat olla asiakirjoihin perustuvia ja/tai paikalla tehtäviä tarkastuksia kontekstista, tilanteesta ja riskin suuruudesta riippuen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että käytännössä sertifiointielimen tarkastajat eivät suorittaneet paikalla tehtäviä tarkastuksia viljelijöiden luona, vaikka järjestelmän vaatimusten mukaan tietyissä tilanteissa tarkastuksia oli suoritettava paikan päällä.

54

Toinen esimerkki koskee kosteikkojen ja turvesoiden suojelua koskevaa vaatimusta. Uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin³⁶ mukaan kestävien biopolttoaineiden raaka-aineita ei saa kasvattaa viljelykäyttöön otetuilla maa-alueilla, joihin on sitoutunut paljon hiiltä. Vapaaehtoisissa järjestelmissä on esitettävä tästä aiheesta erityisohjeita ja perustettava kattava vaatimustenmukaisuuden valvontajärjestelmä, jota riippumattomien tarkastajien on käytettävä. Ranskassa suoritettussa tarkastuksessa paljastui, että vaikka tarkastuskäynnin kohteena olleessa vapaaehtoisessa järjestelmässä oli esitetty kattavia vaatimuksia, jotka liittyivät tämäntyyppisten suojeltujen alueiden käyttötavan muuttamiseen, sertifiointielinten oli vaikea varmistaa, noudatettiinko kyseisiä vaatimuksia. Kuten Ranskan kansalliset viranomaiset vahvistivat, tämä johtui siitä, että Ranskassa ei ollut käytössä tarkkaa kartoitusjärjestelmää kosteikkojen ja turvesoiden tunnistamiseksi. Kansallinen kartoitustietokanta on yhä kehitteillä, eikä kosteikkoja ja turvesoita koskevien tietojen tarkkuutta, ajantasaisuutta, oikeellisuutta ja täydellisyyttä taata. Sen vuoksi vapaaehtoisessa järjestelmässä käyttöön otettua kosteikkoja ja turvesoita koskevaa valvontajärjestelmää ei voitu käytännössä soveltaa. Komission toimeksisaajan asiakirjojen pohjalta tekemässä tunnustamisen arvioinnissa ei kyseistä erityisongelmaa voitu havaita.

55

Käytössä ei myöskään ole erityistä valitusjärjestelmää, jolla komissiolle ilmoitettaisiin vapaaehtoisten järjestelmien sääntöjen väitetyistä rikkomisista, eikä komissio varmista, käsitelläänkö järjestelmissä asianmukaisesti niille suoraan toimitettuja tai muulla tavoin julkistettuja valituksia. Komissio luottaa siihen, että sidosryhmät ovat tietoisia internetissä käytettävissä olevasta yleisestä EU:n lainsäädännön rikkomisia koskevasta valitusjärjestelmästä. Kyseisen järjestelmän verkkosivustossa kuitenkin todetaan, että "Euroopan komissio voi käsitellä kante-lun, jos kyse on siitä, että jonkin EU-maan viranomaiset toimivat EU-lainsäädän-nön vastaisesti". Tämä ei kuitenkaan koske vapaaehtoisia järjestelmiä.

56

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tietyt jäsenvaltiot asettivat erityisvaatimuksia vapaaehtoisille järjestelmille ja sertifiointielimille (ks. **laatikko 5**). Vaikka tätä voitaisiin pitää yrityksenä kompensoida kansallisella tasolla EU:n tasolta puuttuvaa valvontaa, tilintarkastustuomioistuin katsoo, että se haittaa kestävien biopolttoaineiden sertifiointin yhdenmukaistamista EU:ssa. Tämä johtuu siitä, että joissakin jäsenvaltioissa komission myöntämällä tunnustamisella ei käytännössä ole mitään arvoa, jos vapaaehtoinen järjestelmä ei täytä tiettyjä jäsenvaltion asettamia erityisehtoja. Vapaaehtoisten järjestelmien yhdenmukaistetun valvonnan puuttuminen EU:n tasolla lisää syrjivien valvontakäytäntöjen riskiä jäsenvaltioissa.

Laatikko 5

Esimerkkejä kansallisista vaatimuksista, jotka rajoittavat komission myöntämän tunnustamisen vaikutuksia

Jotta sertifiointielimet, joiden toimipaikka on Saksassa, voisivat suorittaa sertifiointitoimia, joista on tehty sopimus vapaaehtoisen järjestelmän kanssa, niiden on saatava Saksan hallintoviranomaisten myöntämä tunnustaminen ja niiden on suostuttava lisätarkastuksiin vapaaehtoisen järjestelmän jo suorittamien tarkastusten lisäksi. Hallintoviranomaisilla on esimerkiksi oikeus olla läsnä kaikissa sertifiointielimen suorittamissa tarkastuksissa. Tätä kutsutaan seurantatarkastusten suorittamiseksi. Jos tarkastus suoritetaan Saksan ulkopuolella, sertifiointielimen on maksettava seurantatarkastuksen suorittamisesta vastaavien virkamiesten matkakulut. Puolassa sekä vapaaehtoisten järjestelmien että niiden puolesta toimivien sertifiointielinten on perustettava toimipaikka Puolaan voidakseen harjoittaa siellä sertifiointitoimintaa.

... eikä menettelyihin vaadittuja parannuksia toteutettu asianmukaisesti

57

Vaikka vapaaehtoisten järjestelmien suora valvonta on tehokkain tapa havaita ja korjata niiden toimintaan liittyviä puutteita, hyvien käytänteiden edistäminen ohjeasiakirjoilla voi myös osaltaan parantaa järjestelmien vaikuttavuutta. Tähän mennessä komissio on julkaissut tunnustettuja vapaaehtoisia järjestelmiä varten kolme ohjeasiakirjaa (jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia), joiden tarkoituksena on parantaa biopolttoaineiden valmistuksessa käytettyjen jätteiden tai tähteiden alkuperän varmentamista, auttaa nimeämään biologisesti erityisen monimuotoisia ruohoalueita ja lisätä järjestelmien avoimuutta³⁷.

37 Euroopan komission ohjeasiakirjat jätteistä ja prosessitähteistä valmistettujen biopolttoaineiden toimitusketjun varmentamisesta (*"Verification of the chain of custody of biofuels made from waste and processing residues"*, 10.10.2014), biologisesti erityisen monimuotoisten ruohoalueiden hiljattain hyväksytyjen kriteerien ja maantieteellisten alueiden täytäntöönpanosta (*"Implementation of the recently adopted criteria and geographic ranges of highly biodiverse grassland"*, 29.1.2015) ja komission verkkosivuston, ilmoitusten ja avoimuustoimenpiteiden saattamisesta ajan tasalle (*"Update of Commission web site, notifications and transparency measures"*, 12.3.2015).

58

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ohjeasiakirjoissa käsiteltyjen aiheiden merkityksestä huolimatta komissio ei painottanut asiakirjoissa esitettyjen vaatimusten noudattamista esimerkiksi asettamalla vapaaehtoisille järjestelmille määräaikoja vaadittujen parannusten toteuttamiseksi. Esimerkiksi 12. maaliskuuta 2015 julkaistussa avoimuustoimenpiteitä koskevassa ohjeasiakirjassa tunnus-tettuja vapaaehtoisia järjestelmiä vaadittiin toimittamaan linkit verkkosivustoi-hinsa sekä julkistamaan muita asiaankuuluvia tietoja, jotka täsmennetään tämän kertomuksen *liitteessä III*. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti vapaaehtoisten järjestelmien verkkosivut ja havaitsi, että lähes vuoden kuluttua ohjeasiakirjan julkaisemisesta vaatimuksia ei suinkaan ollut toteutettu: tiedoissa oli yhä paljon aukkoja, koska tietoja ei ollut julkaistu tai ne olivat epäselviä tai puutteellisia.

59

Avoimuus on lainsäätäjälle ensisijainen huolenaihe, sillä uusiutuvia energia-lähteitä koskevan direktiivin 24 artiklassa komissiota vaaditaan perustamaan verkkoon julkinen avoimuusfoorumi, jonka tarkoituksena on "lisätä avoimuutta sekä helpottaa ja edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä". Saman säännöksen mukaan "foorumia voidaan käyttää sellaisten asiaankuuluvien tietojen julkistami-seen, joiden komissio tai jokin jäsenvaltio katsoo olevan tämän direktiivin ja sen tavoitteiden saavuttamisen kannalta ratkaisevan tärkeitä".

60

Komissio katsoo, että komission energian pääosaston erillinen verkkosivusto³⁸, joka sisältää kaikki jäsenvaltioilta saadut, laillisesti vaaditut tiedot ja muita hyö-dyllisiä tietoja, toimii avoimuusfoorumina. Komission yksin hallinnoima avoi-muusfoorumi ei nykyisessä muodossaan pysty täysin vastaamaan tehokkaasti uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin vaatimukseen "helpottaa ja edis-tää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä". Tarkastuksen aikana tavatut sidosryhmät (kansallisia viranomaisia, vapaaehtoisia järjestelmiä) vahvistivat edellä todetun, ja ne kannattivat voimakkaasti avoimuuden ja tietojenvaihdon lisäämistä.

61

Laatikko 6 osoittaa, että tarve lujittaa tietojenvaihtoa ei koske vain komissiota ja jäsenvaltioita vaan myös vapaaehtoisia järjestelmiä.

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

Esimerkki mahdollisesta rikkomisesta, joka johtuu riittämättömästä tietojenvaihdosta

Nykyisin talouden toimija, jolle tietty sertifiointielin kieltäytyy antamasta sertifikaattia, voi ottaa yhteyttä toiseen sertifiointielimeen sertifikaatin saamiseksi toteuttamatta ensimmäisen sertifiointielimen vaatimia parannuksia.

Vaikka uusi sertifiointielin on velvollinen pyytämään edellisen sertifiointiraportin ja talouden toimija on velvollinen toimittamaan sen, ei ole olemassa mitään keinoa varmistaa, että näin todellakin toimitaan.

Joissakin vapaaehtoisissa järjestelmissä tiedot ovat avoimia ja tietyn sertifiointielimen toimittamat tarkastusraportit ovat muiden, saman järjestelmän puitteissa toimivien sertifiointielinten käytettävissä. Jos sertifiointielimet kuitenkin toimivat eri vapaaehtoisten järjestelmien puitteissa, jälkimmäinen sertifiointielin ei voi mitenkään nähdä raporttia, jonka perusteella sertifikaattia ei ole myönnetty, jos talouden toimija kieltäytyy toimittamasta sitä.

Kestäviksi sertifioituja biopolttoaineita koskevat tilastot ovat ehkä liioiteltuja ...**62**

Suurin osa liikenteessä käytetystä energiasta on peräisin polttoaineista. Vuodelle 2020 asetettua tavoitetta uusiutuvan energian 10 prosentin suuruisesta osuudesta liikenteessä ei voida saavuttaa ilman biopolttoaineiden merkittävää osuutta. Ainoastaan kestävyyskriteerien mukaiset biopolttoaineet voidaan ottaa huomioon, kun lasketaan uusiutuvan energian osuutta liikenteessä, ja sen vuoksi on ensiarvoisen tärkeää, että kestävien biopolttoaineiden käyttöä koskevat tiedot ovat luotettavia. Eurostat julkaisee tämän tyyppisiä tietoja erityisissä taulukoissa (SHARES-taulukot), jotka koskevat uusiutuvan energian osuutta energian kuluksessa liikenteen alalla ja muilla uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin piiriin kuuluvilla talouden aloilla.

63

Jäsenvaltioiden tehtävänä on varmistaa, että ilmoitetut määrät perustuvat päteviin sertifikaatteihin ja että niitä voidaan sen vuoksi pitää biopolttoaineiden kestävyyskriteerien mukaisina.

64

Kun Eurostat saa jäsenvaltioiden lähettämät tiedot, se suorittaa yleisen tietojen johdonmukaisuutta koskevan tarkastuksen³⁹ ja varmistaa mahdollisimman perusteellisesti, että ilmoitetut tiedot ovat yhdenmukaistetun menetelmän mukaisia. Eurostatin havaitsemat ongelmat koskevat yleensä tietojen syöttöä (kirjoitusvirheet) ja tiedoissa olevia puutteita. Jos Eurostat havaitsee ilmoitetuissa tiedoissa yhä ongelmia sen jälkeen, kun se on ottanut yhteyttä kansallisiin viranomaisiin, se ilmoittaa asiasta komission energian pääosastolle, joka valvoo uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa ja jolla on valtuudet ryhtyä lisätoimiin.

... koska ne sisältävät biopolttoaineita, joiden kestävyyttä ei ole varmennettu

65

Puolan lainsäädännössä alettiin vaatia biopolttoaineiden osalta uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin kestävyyskriteerien täyttämistä ja vaatimustenmukaisuuden varmentamista vasta 1. tammikuuta 2015 alkaen. Tämä merkitsee sitä, että vuosina 2011–2014 talouden toimijoita ei vaadittu toimittamaan osoitusta fossiilisiin polttoaineisiin sekoitettujen biopolttoaineiden kestävydestä. Puola ilmoitti kuitenkin kaikkien käytettyjen biopolttoaineiden olevan uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin kestävyyskriteerien mukaisia. Eurostat hyväksyi tiedot ja julkaisi ne huolimatta siitä, että ei ollut olemassa määryksiä, joissa olisi vaadittu, että biopolttoaineiden oli täytettävä uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin kestävyyskriteerit ja että kyseinen vaatimustenmukaisuus oli varmennettava.

66

Ranskassa kestävien biopolttoaineiden sertifiointia koskeva kansallinen järjestelmä ei ollut vielä täysin toiminnassa vuonna 2011. Ranska ilmoitti kyseisenä vuonna vaatimustenmukaisten biopolttoaineiden määrän olevan "0", ja tämä luku julkaistiin Eurostatin tilastoissa. Tilintarkastustuomioistuimien katsoo, että myös Puolan kohdalla olisi pitänyt toimia tällä tavoin.

... ja koska kahteen kertaan laskettujen biopolttoaineiden valmistuksessa käytetyn biomassan alkuperää ei ole riittävästi varmennettu

67

Kansallisissa tilastoissa erotetaan selvästi toisistaan kerran tai kaksi kertaa laskettujen biopolttoaineiden määrät, mutta ainoastaan kansalliset viranomaiset voivat taata, että kunkin biopolttoainetyypin alkuperä on jäljitettävissä (ks. kohta 63). Kun otetaan huomioon, että tarkastukset eivät ole riittäviä jätteitä tai tähteitä sisältävän biomassan alkuperän varmentamiseen kohdissa 38–42 tarkoitettulla tavalla, ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että kahteen kertaan laskettujen biopolttoaineiden tiedot saattaisivat sisältää sellaista biodieseliä koskevia määriä, joka on sertifioitu käytetystä ruokaöljystä valmistetuksi, vaikka todellisuudessa raaka-aineena on voitu käyttää neitsytöljyä tai vilpillisesti denaturoitua neitsytöljyä.

39 Esimerkiksi vertaamalla saatuja tietoja muihin yleisesti saatavilla oleviin lähteisiin (esim. muiden elinten aikaisemmin laittamat julkaisut) tai tarkastamalla, että ilmoitetut tiedot ovat täydellisiä eikä niitä syötettäessä ole tehty virheitä.

68

Kaksinkertaisesta laskennasta vastaavat jäsenvaltiot. Ennen uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin muuttamista kaksinkertaista laskentaa oli yleensä mahdollista käyttää jätteistä valmistettujen biopolttoaineiden yhteydessä, ja tosiasiallisesti jäsenvaltiot päättivät, mitkä aineet voitiin luokitella jätteiksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EU:ssa ei noudatettu yhtä ainutta tapaa määrittäessä aineita jätteiksi⁴⁰. Sen vuoksi eri jäsenvaltioiden toimittamia kahteen kertaan laskettuja tietoja ei voitu suoraan verrata: tiettyä ainetta saatettiin josakin jäsenvaltiossa pitää käyttökelpoisena eikä sitä siten katsottu jätteeksi, kun taas toisessa jäsenvaltiossa sitä pidettiin jätteenä ja sitä voitiin käyttää kahteen kertaan laskettavien biopolttoaineiden valmistukseen⁴¹.

69

Uusiutuvia energialähteitä koskevaa direktiiviä muutettiin syyskuussa 2015⁴², ja siihen lisättiin luettelo raaka-aineista, joita voidaan käyttää kahteen kertaan laskettavien biopolttoaineiden valmistuksessa⁴³. Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä sallitaan kuitenkin yhä, että laitoksissa, jotka olivat olemassa ennen muutoksen hyväksymistä, voidaan käyttää kehittyneiden biopolttoaineiden valmistuksessa raaka-aineita, jotka eivät sisälly luetteloon mutta jotka toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat määrittäneet jätteiksi⁴⁴.

70

Jäsenvaltiot tarkensivat, että jätteistä ja tähteistä valmistettujen biopolttoaineiden toimitusketjun varmentaminen on ala, joka edellyttää tiivistä seurantaan todetun petosriskin vuoksi. Esimerkkejä havaituista jätteisiin ja tähteisiin liittyvien petosten riskeistä:

- toimija voi luokitella jätteeksi tai tähteeksi aineen, joka ei ole sellaista (tai joka on väärennetty sellaiseksi)
- toimija voi yrittää sertifioida saman kahteen kertaan laskettavan tuotteen kahdesti eri vapaaehtoisissa järjestelmissä.

71

Jäsenvaltiot ovat keskustelleet seurannasta ja mahdollisista petoksia ehkäisevistä toimenpiteistä pääasiassa Saksan ja Ranskan aloitteesta, mutta keskusteluja on lykätty, koska toisten jäsenvaltioiden mukaan ainoastaan komissiolla on oikeus johtaa tämältyypisiä keskusteluja.

40 Ks. *"The sustainability of advanced biofuels in the EU"*, osa 2, IEEP, Lontoo, 2013.

41 Esimerkiksi mäntyöljyä (joka on peräisin puunjalostusteollisuudesta) pidetään Ruotsissa jätteenä ja siten se lasketaan kahteen kertaan, kun taas Yhdistyneessä kuningaskunnassa sitä ei lasketa kahteen kertaan, koska ainetta käytetään kemiallisena lähtöaineena.

42 Direktiivi (EU) 2015/1513.

43 Direktiivin 3 artiklan f kohta ja liite IX, joita jäsenvaltioiden on noudatettava 10. syyskuuta 2017 mennessä.

44 Uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin 3 artiklan 4 kohdan e alakohta, sellaisena kuin se on muutettuna.

Johtopäätökset ja suositukset

72

Osana Eurooppa-neuvoston vuonna 2009 hyväksymää EU:n energia- ja ilmastonmuutospakettia jäsenvaltioiden on taattava, että uusiutuvista energialähteistä saatavan energian osuus olisi vuonna 2020 kaikissa liikennemuodoissa vähintään 10 prosenttia energian loppukulutuksesta tällä alalla. Biopolttoaineet ovat tärkein jäsenvaltioiden liikennealalla käyttämä uusiutuva energialähde. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin ottaa huomioon ainoastaan komission tunnustamissa vapaaehtoisissa järjestelmissä kestäviksi sertifioidut biopolttoaineet pyrkiessään tähän 10 prosentin liikennetavoitteeseen⁴⁵.

73

Tässä tarkastuksessa käsiteltiin seuraavaa kysymystä: "Ovatko komissio ja jäsenvaltiot perustaneet luotettavan sertifiointijärjestelmän kestäville biopolttoaineille?" Tilintarkastustuomioistuimien totesi, että komission tunnustamismenettelyssä ja vapaaehtoisten järjestelmien myöhemmässä valvonnassa esiintyvien heikkouksien vuoksi biopolttoaineiden kestävyttä koskeva EU:n sertifiointijärjestelmä ei ole täysin luotettava.

74

Komission vapaaehtoisille järjestelmille myöntämällä tunnustamisella, joka rajoittuu uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin pakollisiin tarkistusvaatimuksiin, ei voida taata, että sertifioidut biopolttoaineet ovat kestäviä. Tilintarkastustuomioistuimien totesi, että komission suorittamat arvioinnit, jotka ovat vapaaehtoisten järjestelmien tunnustamisen peruste, eivät kattaneet riittävästi joitakin tärkeitä näkökohtia, jotka ovat välttämättömiä sertifioitujen biopolttoaineiden kestävyden varmistamiseksi. Komissio ei esimerkiksi vaatinut vapaaehtoisia järjestelmiä varmentamaan, että niiden sertifioima biopolttoainetuotanto ei aiheuta merkittäviä kielteisten sosioekonomisten vaikutusten riskejä. Näitä vaikutuksia ovat esimerkiksi maanomistusriidat, pakkotyö/lapsityö, viljelijöiden heikot työolot sekä terveys- ja turvallisuusriskit. Arvioinnissa ei myöskään tarkastella epäsuorien maankäytön muutosten vaikutuksia biopolttoaineiden kestävyteen. Tilintarkastustuomioistuimien tiedostaa, että epäsuorien maankäytön muutosten vaikutusten arviointiin liittyy teknisiä vaikeuksia. EU:n kestävyttä koskevan sertifiointijärjestelmän merkitys on kuitenkin heikompi ilman tätä tietoa (kohdat 30–37).

75

Lisäksi komissio myönsi tunnustamisen vapaaehtoisille järjestelmille, joilla ei ollut asianmukaisia varmentamismenettelyjä sen takaamiseksi, että jätteestä tuotetut biopolttoaineet olivat todella peräisin jätteestä (toisin sanoen se ei tarkastanut talouden toimijaa, joka tuotti jätteen). Komissio tiedosti ongelman vasta lokakuussa 2014, jolloin se julkaisi ohjeasiakirjan, jossa ehdotettiin, että vapaaehtoisissa järjestelmissä olisi kehitettävä erityisiä jätteiden alkuperää koskevia tarkastustoimenpiteitä (kohdat 38–42).

45 Jäsenvaltiot voivat myös perustaa kansallisia sertifiointijärjestelmiä, mutta suurin osa EU:ssa käytetyistä biopolttoaineista on sertifioitu vapaaehtoisissa järjestelmissä.

76

Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä vaaditaan, että maataloutta koskevien EU:n ympäristövaatimusten täyttämisen on oltava Euroopan unionissa viljeltyjen biopolttoaineiden raaka-aineiden kestävyyskriteeri. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio oli kuitenkin tunnustanut vapaaehtoisia järjestelmiä, joilla ei ollut käytössä erityisiä kestävyysvaatimuksen noudattamista koskevia varmentamismenettelyjä (kohta 28).

Suositus 1 – tunnustamista hakevien vapaaehtoisten järjestelmien kattava arviointi

Komission olisi tulevia tunnustamisia silmällä pitäen arvioitava vapaaehtoisia järjestelmiä aikaisempaa perusteellisemmin. Erityisesti tunnustamista koskevassa arviointikehyksessä olisi tarkistettava, että järjestelmissä toimitaan seuraavasti:

- a) Arvioidaan, missä määrin sertifioitu biopolttoainetuotanto aiheuttaa merkittäviä kielteisten sosioekonomisten vaikutusten riskejä. Näitä vaikutuksia ovat esimerkiksi maanomistusriidat, pakkotyö/lapsityö, viljelijöiden heikot työolot sekä terveyteen ja turvallisuuteen kohdistuvat vaarat ja epäsuoriin maankäytön muutoksiin liittyvät päästöt. Tätä varten komission olisi vaadittava vapaaehtoisia järjestelmiä raportoimaan kerran vuodessa sertifiointitoimintansa pohjalta kaikki merkitykselliset tiedot, jotka koskevat edellä mainittuja riskejä. Komission olisi otettava tämäntyyppiset vapaaehtoisten järjestelmien raportit huomioon täyttäessään omia raportointivelvoitteitaan uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin mukaisesti.
- b) Todennetaan tehokkaasti, että EU:n biopolttoaineiden raaka-aineiden tuottajat noudattavat maataloutta koskevia EU:n ympäristövaatimuksia.
- c) Hankitaan riittävät todisteet biopolttoaineiden tuotannossa käytettyjen jätteen tai tähteen alkuperästä.

77

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että joidenkin järjestelmien avoimuus oli riittämätöntä tai niiden hallintorakenteisiin kuului ainoastaan muutaman talouden toimijan edustajia, mikä lisää eturistiriitojen riskiä ja estää tehokkaan viestinnän muiden sidosryhmien (kuten komission, kansallisten viranomaisten, muiden järjestelmien, sertifiointielinten ja talouden toimijoiden) kanssa. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan tähän on syynä se, että komissio ei ottanut näitä seikkoja huomioon tunnustamismenettelyssä. Komissio julkaisi vuonna 2015 ohjeasiakirjan, jonka tarkoituksena on parantaa tunnustettujen vapaaehtoisten järjestelmien avoimuutta. Sen vaatimuksia ei kuitenkaan noudatettu (kohdat 46–49 ja 59).

Suositus 2 – vapaaehtoisten järjestelmien asianmukaisen hallinnon ja avoimuuden takaaminen

Komission olisi tulevia tunnustamisia silmällä pitäen

- a) arvioitava, vähentääkö vapaaehtoisten järjestelmien hallinto eturistiriitojen riskiä
- b) vaadittava, että vapaaehtoiset järjestelmät perustavat virallisen verkkosivuston, jossa avoimuutta koskevat vähimmäisvaatimukset ovat julkisesti saatavilla. Näihin vaatimuksiin sisältyvät ainakin seuraavat: viralliset yhteystiedot (osoite, puhelinnumero, sähköpostiosoite); tiedot vapaaehtoisen järjestelmän hallinnosta sekä sen johtajien ja keskeisen henkilöstön pätevyydestä ja kokemuksesta; kattava luettelo järjestelmän puitteissa toimivista sertifiointielimistä; yksityiskohtainen luettelo voimassa olevista, vanhentuneista ja peruutetuista sertifikaateista (päivämäärineen); tarkastuskertomukset; tiedot vapaaehtoisten järjestelmien valitus-/tiedustelujärjestelmästä sekä tiedot havaituista rikkomisista. Vapaaehtoisten järjestelmien olisi sitouduttava päivittämään julkaistut tiedot säännöllisesti.

78

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että komissio ei valvo tunnustettujen vapaaehtoisten järjestelmien toimintaa. Koska tunnustamista koskeva päätös tehdään sertifiointimenettelyjen asiakirjoja koskevan tarkastuksen perusteella, valvonnan puutteen vuoksi komissio ei voi varmistua siitä, että vapaaehtoisissa järjestelmissä tosiasiallisesti sovelletaan tunnustamista varten esitettyjä sertifiointivaatimuksia. Komissiolla ei myöskään ole keinoja havaita vapaaehtoisten järjestelmien sääntöjen väitetyjä rikkomisia, sillä käytössä ei ole erityistä valitusjärjestelmää eikä komissio varmista, käsittelevätkö vapaaehtoiset järjestelmät niille suoraan osoitettuja valituksia asianmukaisesti (kohta 55).

Suositus 3 – komission suorittama valvonta

Komission olisi välittömästi käynnistettävä tunnustettujen vapaaehtoisten järjestelmien valvonta

- a) tarkistamalla, että järjestelmien sertifiointitoiminnassa noudatetaan tunnustamista varten esitettyjä vaatimuksia.
- b) vaatimalla vapaaehtoisia järjestelmiä perustamaan avoimia valitusjärjestelmiä, joihin olisi sisällyttävä ainakin seuraavat ominaisuudet: i) niiden on oltava helposti käytettävissä järjestelmien verkkosivustoissa; ii) niiden on sisällettävä tietoa siitä, miten valitukset on tehtävä, sekä menettelyn aikataulusta ja mahdollisuudesta hakea muutosta, jos valitus hylätään; iii) niiden on katettava sekä sertifiointielimiä että vapaaehtoisen järjestelmän puitteissa toimivia taloudellisia toimijoita vastaan tehtävät valitukset ja iv) niillä on oltava rekistereihin perustuva jäljitysjärjestelmä. Komission olisi tarkastettava systemaattisesti rekistereissä olevat tiedot ja ryhdyttävä toimenpiteisiin, jos se katsotaan aiheelliseksi.

79

Jäsenvaltioiden tehtävänä on taata, että komissiolle raportoidut, kestäviä biopolttoaineita koskevat tiedot ovat luotettavia. Kansalliset tiedot liikenteen polttoaineiden kokonaismäärään sisältyvästä vaatimustenmukaisten biopolttoaineiden osuudesta eivät ehkä ole luotettavia, koska kestäviksi sertifioituja biopolttoaineita koskevat tilastot saattavat olla liioiteltuja. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltiot (esimerkiksi Puolan tapauksessa) saattoivat ilmoittaa kestäviksi sellaisia biopolttoaineita, joiden kestävyyttä ei ollut osoitettu (kohta 65).

Suositus 4 – kestäviä biopolttoaineita koskevien tietojen keruu ja raportointi

Kestäviä biopolttoaineita koskevien tietojen luotettavuuden parantamiseksi komission olisi ehdotettava jäsenvaltioille, että niiden olisi toimitettava tilastojensa tueksi evidenssiä, joka osoittaa ilmoitettujen biopolttoainemäärien luotettavuuden. Tällainen evidenssi voi olla kestäviä biopolttoaineita koskevien tietojen keruusta vastaavan organisaation antama yleinen todistus/ilmoitus. Organisaatio toimittaa sen kansalliselle viranomaiselle, joka lähettää sen Eurostatille.

80

Kestäviä biopolttoaineita koskevien tilastojen luotettavuutta ja vertailtavuutta heikentää se, että EU:ssa ei ole käytössä yhtä ainutta tapaa, jonka perusteella aineet määritetään jätteiksi. Sen vuoksi jätteen määritelmä vaihtelee eri jäsenvaltioiden välillä: tiettyä ainetta saatetaan jossakin jäsenvaltiossa pitää käyttökelpoisena eikä sitä siten katsota jätteeksi, kun taas toisessa jäsenvaltiossa sitä pidetään jätteenä ja sitä voidaan käyttää kahteen kertaan laskettavien biopolttoaineiden valmistuksessa. Syyskuussa 2015 hyväksytyistä muutoksista yksi koskee uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin täydentämistä liitteellä, jossa lueteltujen raaka- ja polttoaineiden osuus kymmenen prosentin liikennetavoitteessa voidaan laskea kahteen kertaan. Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä sallitaan kuitenkin yhä sellaisten raaka-aineiden käyttö, jotka eivät sisälly luetteloon mutta jotka toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat määrittäneet jätteiksi⁴⁶ (kohdat 68 ja 69).

Suositus 5 – kehittyneiden biopolttoaineiden tuotannossa käytettävien jätteiden määritelmän yhdenmukaistaminen

Niiden raaka-aineiden määritelmä, joita voidaan käyttää "kahteen kertaan" laskettavien biopolttoaineiden tuotantoon, sisältyy nyt muutettuun uusiutuvia energialähteitä koskevaan direktiiviin. On kuitenkin yhä mahdollista, että jokin aine tulkitaan jätteeksi jossakin jäsenvaltiossa mutta toisessa jäsenvaltiossa ei. Jotta voitaisiin taata kestäviä biopolttoaineita koskevien tilastojen vertailtavuus ja parantaa kehittyneitä biopolttoaineita koskevien tietojen luotettavuudesta saatavaa varmuutta, komission olisi ehdotettava jäsenvaltioille mahdollisimman pian sellaisten jäteaineiden määritelmän yhdenmukaistamista, jotka eivät sisälly uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin luetteloon ja joita käytetään kehittyneiden biopolttoaineiden valmistuksessa laitoksissa, jotka ovat olleet olemassa ennen edellä mainitun direktiivin muuttamisesta annetun direktiivin (EU) 2015/1513 hyväksymistä.

Tilintarkastustuomioistuimen I jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Kersti KALJULAININ johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 25. toukokuuta 2016 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

46 Uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin 3 artiklan 4 kohdan e alakohta, sellaisena kuin se on muutettuna.

Polttoaineet ja biopolttoaineet liikenteessä – ktoe 2014

Jäsenvaltio	Fossiiliset polttoaineet			Biopolttoaineet		
	Bensiini (1)	Dieselöljy (2)	Bensiini ja dieselöljy yhteensä (3 = 1 + 2)	Kaikki biopolttoaineet ^{a)}	Vaatimustenmukaiset biopolttoaineet	joista: kahteen kertaan laskettuja biopolttoaineita
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
Yhteensä	77 064,72	195 509,91	272 574,63	14 370,13	13 120,04	2 834,71

josta:

Biodiesel	11 367,62	4,0%	osuus liikennepolttoaineista (%)
Biobensiini	2 636,91	0,9%	
osuus liikennepolttoaineista (%)	286 944,76		

a) Tämän sarakkeen luvut koskevat biodieseliä, biobensiiniä ja joidenkin jäsenvaltioiden osalta pieniä määriä biokaasua.

Lähde: EUROSTAT SHARES 2014 -taulukon yksityiskohtaiset tulokset

Vapaaehtoisten järjestelmien hallinto

Vapaaehtoinen järjestelmä (VJ)	Omistajuus	Hallinto	Perussääntö tai vastaava
Jäsenten omistamat VJ:t (avoin jäsenyys)			
VJ 1	Jäsenet	Yleiskokous nimittää kuusi hallituksen jäsentä. Hallitus hoitaa yhteenliittymän asioita, ja sitä sitovat yleiskokouksen päätöslauselmat. Kaikki jäsenet osallistuvat yleiskokoukseen. Hallitus raportoi yleiskokoukselle, ja sitä avustavat johtokunta sekä tekniset komiteat . Johtokunta huolehtii sertifiointijärjestelmän operatiivisesta toiminnasta.	Kyllä
VJ 2	Jäsenet	Jäsenistä nimitetään valintaryhmät. Valintaryhmät nimittävät hallitukseen 2–18 johtajaa. Hallitus vastaa järjestelmän valvonnasta ja hallinnosta. Hallitus nimittää järjestelmän toimitusjohtajan ja toimeenpanevan elimen eli toimitusjohtajan ja sihteeristön . Hallitus perustaa myös hallintokomitean . Hallitus perustaa komiteoita, työryhmiä ja erityistyöryhmiä ja siirtää niille tiettyjä valtuuksia.	Kyllä
VJ 3	Jäsenet	Yleiskokous on järjestelmän korkein päätöksentekaelin, ja se valitsee johtokunnan , jossa on enintään 15 jäsentä. Johtokunta nimittää sihteeristön , joka vastaa järjestelmän operatiivisesta hallinnosta. Tilapäisiä työryhmiä muodostetaan tarpeen mukaan tiettyjä erityisaiheita varten.	Kyllä
VJ 4	Jäsenet	Järjestelmän jäsenet jaetaan seitsemään jaostoon , jotka valitsevat organisaation hallintoelimen (edustajien yleiskokous). Yleiskokous valitsee hallituksen (5–9 jäsentä), joka vastaa järjestelmän hallinnosta ja edustaa yhteenliittymää suhteessa kolmansiin osapuoliin. Hallitus valvoo sihteeristöä ja voi nimetä pääjohtajan . Pääjohtaja vastaa yhteenliittymän strategian ja politiikan täytäntöönpanosta ja johtaa sihteeristön toimintaa. Sihteeristö vastaa järjestelmän jokapäiväisestä toiminnasta. Johtajat voivat perustaa myös komiteoita, työryhmiä ja neuvoa-antavia lautakuntia .	Kyllä
VJ 5	Jäsenet	Varsinaiseen yleiskokoukseen kuuluvat kaikki järjestelmän jäsenet. Yleiskokous valitsee johtokunnan 3–16 jäsentä. Järjestelmän yleisestä hallinnosta vastaa johtokunta yhdessä pääsihteerin kanssa. Johtokunta määrää järjestelmän päivittäisen hallinnonin pääsihteerin ja sihteeristön tehtäväksi. Johtokunta voi nimetä työryhmiä, pysyviä komiteoita tai erityistyöryhmiä ja siirtää niille osan toimivallastaan ja tehtävistään.	Kyllä

Vapaaehtoinen järjestelmä (VJ)	Omistajuus	Hallinto	Perussääntö tai vastaava
Yhteenliittymien, organisaatioiden tai liittojen omistamat VJ:t			
VJ 6	Yhteenliittymä, johon kuuluu seitsemän yhteisöä.	Seitsemän perustajajäsenen yhteenliittymä nimittää järjestelmän ohjauskomitean jäsenet. Ohjauskomitea hallinnoi järjestelmää ja antaa tekniselle neuvonantajalle – joka myös kuuluu ohjauskomiteaan – asiaankuuluvat tekniset valmiudet järjestelmän teknistä hallinnointia varten (valitsee neuvonantajan ja tekee sopimuksen tämän kanssa).	Kyllä
VJ 7	Usean varmennusjärjestelmän kattojärjestö.	Kattojärjestön hallitukseen kuuluu asiantuntijaryhmä, ja se hallinnoi yrityksen toimintaa. Se valvoo eri järjestelmiä, joita johtavat sektorikohtaiset hallitukset. Varmennussektorin hallitukset valvovat sektorikohtaisten järjestelmien, muun muassa vapaaehtoisen järjestelmän , hallinnointia ja toimintaa. Sektorikohtaisiin järjestelmiin kuuluu alojen asiantuntijoita ja edustajia. Kullakin varmennussektorilla on neuvoa-antavia teknisiä komiteoita , joihin kuuluu alan asiantuntijoita. Ne vastaavat vapaaehtoisen järjestelmän vaatimusten jatkuvasta ylläpidosta ja kehittämisestä. Järjestelmät toimivat eri elintarvikesektoreilla, ja kattojärjestö auttaa kehittämään yksityiskohtaisia vaatimuksia ja tarkastusjärjestelmiä kutakin sektoria varten.	Ei ole
VJ 8	Rajavastuuyhtiö, jonka jäsenet/takaajat kuuluvat kahdeksaan eri yhteisöön.	Verkossa saatavilla olevat tiedot eivät ole kovin selkeitä, ja niistä voidaan päätellä, että järjestelmän hallitus raportoi emoyhtiön toimitusjohtajalle . Järjestelmää valvoo hallitus , joka on vastuussa yhtiön johtamisesta sekä yleisestä hallinnoinnista ja hallinnosta. Kaksi työryhmää on vastuussa järjestelmän toiminnan teknisten ja markkinointiin liittyvien näkökohtien kehittämisestä ja seurannasta.	Ei ole
VJ 9	Kymmenen liittoa ja järjestöä maatalouden, kaupan, polttoaineiden, biopolttoaineiden ja biokaasun aloilta.	Osakkeenomistajien kokous nimittää toimeenpanevan johdon sekä neuvoa-antavan komitean ja pakotekomitean, jotka tukevat toimeenpanevaa johtoa. Järjestelmän hallinnointi ja toiminta on annettu (edustus sopimuksella) tietyn yrityksen tehtäväksi. Neuvoa-antava komitea käynnistää järjestelmän sertifiointijärjestelyjen ylläpito- ja kehittämistoimenpiteet ja koordinoi niitä.	Ei ole
VJ 10	Toimialajärjestö	Järjestelmän neuvoa-antavaan tekniseen ryhmään kuuluu toimialajärjestön edustajia, jotka ovat järjestelmän omistajia, sekä johtava sertifiointielin. Tämä asiantuntijaryhmä tekee päätökset ja esittää suosituksia, jotka koskevat järjestelmän soveltamiseen ja toimintaan liittyviä operatiivisia kysymyksiä.	Ei ole
VJ 11	Liitto	Järjestelmän omistaa ja sitä johtaa liitto , joka on kehittänyt järjestelmän ja pannut sen täytäntöön.	Ei ole
VJ 12	Liitto	Järjestelmän omistaa ja sitä johtaa liitto , joka on kehittänyt järjestelmän ja pannut sen täytäntöön.	Ei ole

Vapaaehtoi- nen järjestel- mä (VJ)	Omistajuus	Hallinto	Perussääntö tai vastaava
Julkisten elinten omistamat VJ:t			
VJ 13	Kansallinen standardointielin	Järjestelmää johtaa kansallinen standardointielin sen järjestelmien hallinnointia varten määriteltyjen rakenteiden mukaisesti. Kansallinen standardointielin vastaa vaatimusten kehittämisestä. Kansallisen standardointielimen järjestelmien hallinnointiin osallistuvat seuraavat elimet: järjestelmän johto, järjestelmän hallinnointikomitea, asiantuntijakomitea ja arviointikomitea.	Ei ole
VJ 14	Kansallinen tutkimuslaitos	Järjestelmän hallinnoijana toimii kansallisen tutkimuslaitoksen johtaja. Hän perustaa järjestelmän hallituksen . Järjestelmän hallitus valvoo sertifiointielimiä järjestelmän puitteissa ja määrittää ohjeet järjestelmän kehittämiseksi. Järjestelmää valvovat sekä järjestelmän hallinnoija että järjestelmäneuvosto . Järjestelmätoimisto tukee hallitusta sen tehtävissä ja raportoi järjestelmän hallinnoijalle. Järjestelmäneuvostoon kuuluu 5–10 jäsentä (kansallisen tutkimuslaitoksen johtajan nimeämiä ulkopuolisia asiantuntijoita). Sen päätehtäviä ovat: riippumattomuuden valvonta, avoimuus, eturistiriitojen ehkäiseminen järjestelmän osallistujien ja sertifiointielinten välillä, valitusten ja ehdotusten käsittely, ohjeiden esittäminen järjestelmän kehittämiseksi.	Ei ole
Yritysten omistamat VJ:t			
VJ 15	Yksityisyrittäjä	Hallinnoinnista vastaa kokonaisuudessaan yritys, joka siirtää vastuun omalle henkilöstölleen tai ulkopuolisille erikoisalan yrityksille.	Ei ole
VJ 16	Yksityisyrittäjä	Ei ole	Ei ole
VJ 17	Yksityisyrittäjä	Energian pääosaston verkkosivusto: ”Tähän järjestelmään liittyvät asiakirjat kuuluvat [yrityksen nimi] hallinnointijärjestelmään, ja niitä päivitetään ja ylläpidetään järjestelmän menettelyjen mukaisesti. Järjestelmää päivittää [yrityksen nimi] -yrityksen kestävästä ja toimittajien vaatimustenmukaisuudesta vastaava johtaja. [Yrityksen nimi] -yrityksen HSEQ- ja kestävyysasioiden yksikkö tarkistaa kyseisen tarkastusjärjestelmän vuosittain. Järjestelmän osallistujille tiedotetaan asiasta tarpeen mukaan. Jos järjestelmään tehdään olennaisia muutoksia, ne ilmoitetaan Euroopan komissiolle tiedoksi tai hyväksyttäväksi.”	Ei ole
VJ 18	Yksityisyrittäjä	Ei ole	Ei ole
Vapaaehtoiseksi järjestelmäksi tunnustettu laskentaväline			
VJ 19	Tutkimuslaitos	Vapaaehtoista järjestelmää johtaa nykyisin tutkimuslaitos , joka oli aiemmin yksi hankekumppaneista.	Ei sovelleta

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen verkkosivustojen perusteella.

EU:n toimielimenä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen on saatettava tasapainoon yhtäältä unionin intressi taata toimiansa avoimuus ja julkisten varojen optimaalinen käyttö ja toisaalta puuttuminen asianomaisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuteen nauttia yksityiselämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta yleensä ja erityisesti heidän oikeuteensa saada henkilötiedoilleen suojaa. Sen vuoksi tilintarkastustuomioistuin ei mainitse tässä kertomuksessa nimeltä vapaaehtoisia järjestelmiä, joita sen esittämät huomautukset koskevat. Toimivaltaisten toimielinten olisi pystyttävä tekemään todettuja puutteita koskevan objektiivisen kuvauksen pohjalta omat johtopäätöksensä kertomuksesta ja ryhtymään tilanteen vaatimiin asianmukaisiin toimiin.

Liite III

Vapaaehtoisten järjestelmien avoimuus

Vapaaehtoisen järjestelmä (VJ) ^{a)}	Komission ohjeissa luetellut avoimuustekijät ^{b)}				Muita tärkeitä avoimuustekijöitä					
	Yhteystiedot (puhelinnumero, sähköpostiosoite, osoite)	Vapaaehtoiseen järjestelmään kuuluvat taloudelliset toimijat (voimassa olevat sertifikaatit)	Taloudelliset toimijat, jotka eivät enää kuulu vapaaehtoiseen järjestelmään (vanhentuneet sertifikaatit)	Sertifointielimet	Muiden tunnettujen vapaaehtoisten järjestelmien nimet	Hallinto	Perussääntö tai vastaava	Työryhmän pätevyys (esim. ansioluettelot)	Valitusjärjestelmä	Havaitut rikkomiset (peruutetut sertifikaatit)
Jäsenten (avoim jäsenyys) tai julkisten elinten omistamat VJ:t										
VJ 2	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei ole	Hyvä	Kyllä	Kyllä	Kyllä (ei verkossa)	Kyllä
VJ 3	Kyllä	Kyllä	Ei ole	Kyllä	Ei ole	Hyvä	Kyllä	Kyllä	Kyllä (ei verkossa)	Ei ole
VJ 13	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei ole	Heikko	Ei ole	Ei ole	Parantamisen varaa	Kyllä
VJ 5	Osittain ^{c)}	Kyllä	Ei ole	Kyllä	Ei ole	Hyvä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei ole
VJ 4	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei ole	Hyvä	Kyllä	Kyllä	Kyllä (ei verkossa)	Ei ole
VJ 14	Kyllä	Kyllä	Ei ole	Kyllä	Ei ole	Hyvä	Ei ole	Ei ole	Parantamisen varaa	Ei ole
VJ 1	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei ole	Hyvä	Kyllä	Ei ole	Kyllä (ei verkossa)	Kyllä

parhaat käytänteet

suositellaan parannuksia

epäselvä tilanne suositellaan parannuksia

- a) Erilaisen luonteensa vuoksi Biograce GHG -laskentaväline ei kuulu tähän luetteloon.
- b) Luettelossa mainitut tekijät kattavat myös järjestelmän uusimmat versiot, mutta vain komissio voi vahvistaa sen vaatimustenmukaisuuden.
- c) Vähintään yhtä luettelossa mainituista yhteystiedoista ei ole julkaistu.
- d) Tiedot omistajayhteisöistä. Ei ilmoitettu, koskeeko vapaaehtoista järjestelmää.

Hallinto:
 Hyvä = Tietoa on julkaistu riittävästi.
 Keskitasoinen = Julkaistuja tietoja on parannettava.
 Heikko = Julkaistut tiedot ovat riittämättömiä.

Liite III

Vapaaehtoinen järjestelmä (VJ) ^{a)}	Komission ohjeissa luetellut avoimuustekijät ^{b)}						Muita tärkeitä avoimuustekijöitä				
	Yhteyshenkilön nimi, puhelinnumero, sähköpostiosoite	Vapaaehtoiseen järjestelmään kuuluvat taloudelliset toimijat (voimassa olevat sertifikaatit)	Taloudelliset toimijat, jotka eivät enää kuulu vapaaehtoiseen järjestelmään (vanhentuneet sertifikaatit)	Sertifiointielimet	Muiden tunnettujen vapaaehtoisten järjestelmien nimet	Hallinto	Perussääntö tai vastaava	Työryhmän pätevyys (esim. ansioluettelot)	Valitusjärjestelmä	Havaitut rikkomiset (peruutetut sertifikaatit)	
Muuntyyppiset VJ:t											
VJ 8	Kyllä	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Keskitasoinen	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole	
VJ 17	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Heikko	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole	
VJ 11	Kyllä ^{c)}	Kyllä	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Heikko	Ei ole	Ei ole	Parantamisen varaa	Kyllä	
VJ 6	Osittain ^{c)}	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei ole	Hyvä	Kyllä	Ei ole	Parantamisen varaa	Kyllä	
VJ 16	Kyllä	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Heikko	Ei ole	Kyllä ^{d)}	Ei ole	Ei ole	
VJ 7	Kyllä	Ei ole	Ei ole	Kyllä	Ei ole	Keskitasoinen	Ei ole	Kyllä	Parantamisen varaa	Ei ole	
VJ 9	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei ole	Hyvä	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Kyllä	
VJ 12	Kyllä ^{d)}	Kyllä	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Heikko	Ei ole	Ei ole	Parantamisen varaa	Kyllä	
VJ 10	Kyllä ^{d)}	Kyllä	Ei ole	Kyllä	Kyllä	Keskitasoinen	Ei ole	Kyllä ^{d)}	Parantamisen varaa	Ei ole	
VJ 18	Kyllä	Ei ole	Ei ole	Kyllä	Ei ole	Heikko	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole	
VJ 15	Kyllä ^{d)}	Kyllä	Ei ole	Kyllä	Kyllä	Heikko	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole	

parhaat käytännöt

suositellaan parannuksia

epäselvä tilanne suositellaan parannuksia

a) Eriaraisen luonteensa vuoksi Biograce GHG -laskentaväline ei kuulu tähän luetteloon.

b) Luettelossa mainitut tekijät kattavat myös järjestelmän uusimmat versiot, mutta vain komissio voi vahvistaa sen vaatimustenmukaisuuden.

c) Vähintään yhtä luettelossa mainituista yhteyshenkilöistä ei ole julkaistu.

d) Tiedot omistajayhteisöistä. Ei ilmoitettu, koskeeko vapaaehtoisia järjestelmiä.

Hallinto:	Hyvä = Tietoa on julkaistu riittävästi. Keskitasoinen = Julkaistuja tietoja on parannettava. Heikko = Julkaistut tiedot ovat riittämättömiä.
-----------	--

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin verkkosivustojen perusteella.

EU:n toimielimenä Euroopan tilintarkastustuomioistuin on saatettava tasapainoon yhtäältä unionin intressi taata toimiensa avoimuus ja julkisten varojen optimaalinen käyttö ja toisaalta puuttuminen asianomaisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuteen nauttia yksityiselämänsä kohdistuvaa kunnioitusta yleensä ja erityisesti heidän oikeutensa saada henkilökohtaiseen suojaa. Sen vuoksi tilintarkastustuomioistuin ei mainitse tässä kertomuksessa nimeltä vapaaehtoisia järjestelmiä, joita sen esittämät huomautukset koskevat. Toimivaltaisten toimielinten olisi pystyttävä tekemään todettuja puutteita koskevan objektiivisen kuvauksen pohjalta omat johtopäätöksensä kertomuksesta ja ryhtymään tilanteen vaatimiin asianmukaisiin toimiin.

Täydentäviä ehtoja koskevat vaatimukset

Täydentäviä ehtoja koskevat vaatimukset uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin 17 artiklan 6 kohdan mukaisesti

(”19 päivänä tammikuuta 2009 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 liitteessä II olevassa A osassa otsikon ”Ympäristö” alla ja kyseisessä liitteessä olevassa 9 kohdassa luetelluissa säädöksissä vahvistettuja vaatimuksia ja normeja sekä mainitun asetuksen 6 artiklan 1 kohdan nojalla määriteltyjä hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaatimuksia”)

Neuvoston asetus (EY) N:o 73/2009, liite II, A osa:

Ympäristö

1.	Neuvoston direktiivi 79/409/ETY, annettu 2 päivänä huhtikuuta 1979, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (EYVL L 103, 25.4.1979, s. 1)	3 artiklan 1 kohta, 2 kohdan b alakohta, 4 artiklan 1, 2 ja 4 kohta sekä 4 artiklan 5 kohdan a, b ja d alakohta
2.	Neuvoston direktiivi 80/68/ETY, annettu 17 päivänä joulukuuta 1979, pohjaveden suojelemisesta tiettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamalta pilaantumiselta (EYVL L 20, 26.1.1980, s. 43)	4 ja 5 artikla
3.	Neuvoston direktiivi 86/278/ETY, annettu 12 päivänä kesäkuuta 1986, ympäristön, erityisesti maaperän, suojelusta käytettäessä puhdistamolietettä maanviljelyssä (EYVL L 181, 4.7.1986, s. 6)	3 artikla
4.	Neuvoston direktiivi 91/676/ETY, annettu 12 päivänä joulukuuta 1991, vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta (EYVL L 375, 31.12.1991, s. 1)	4 ja 5 artikla
5.	Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7)	6 artikla ja 13 artiklan 1 kohdan a alakohta

9 kohta:

9.	Neuvoston direktiivi 91/414/ETY, annettu 15 päivänä heinäkuuta 1991, kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta (EYVL L 230, 19.8.1991, s. 1)	3 artikla
----	---	-----------

6 artiklan 1 kohta:

Hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimus

1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että maatalousmaa, erityisesti maa, jota ei enää käytetä tuotantoon, säilytetään maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa. Jäsenvaltioiden on määriteltävä kansallisella tai alueellisella tasolla hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusta koskevat vähimmäisedellytykset liitteessä III esitetyn kehyksen perusteella ottaen huomioon kyseisten alueiden erityispiirteet, mukaan luettuina maaperä ja ilmasto-olosuhteet, olemassa olevat viljelyjärjestelmät, maankäyttö, viljelykierto, viljelykäytännöt ja tilarakenteet.

Liite III:

Asetuksen 6 artiklassa tarkoitettu hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimus

Kohde	Pakolliset vaatimukset	Vapaehtoiset vaatimukset
Maaperän eroosio: Maaperää on suojeltava asianmukaisin toimenpitein	— Vähimmäiskasvipeite — Maanhoidon vähimmäistaso kulloisenkin paikan olosuhteiden mukaan	— Estopengerrykset
Maaperän orgaaninen aines: Maaperän orgaanisen aineksen määrän säilyttäminen tarkoituksenmukaisin käyttein	— Sängellä olevien peltojen hoito	— Vuosoväljelyä koskevat standardit tarvittaessa
Maaperän rakenne: Maaperän rakenteen säilyttäminen asianmukaisin toimenpitein		— Koneiden tarkoituksenmukainen käyttö
Ylläpidon vähimmäistaso: Ylläpidon vähimmäistason varmistaminen ja elinympäristöjen tilan heikentymisen välttäminen	— Maisemapiirteiden säilyttäminen, mukaan luettuina tapauksen mukaan pensasaidat, lammikot, ojat ja linjassa, ryhmissä tai yksinään olevat puut sekä pellonpientareet	— Vähimmäiseläimtiheys tai/ta tarkoituksenmukaiset järjestelmät — Elinympäristöjen perustaminen ja/tai säilyttäminen
	— Haitallisen kasvillisuuden levämisen välttäminen maatalousmaalla — Pysyvän laitumen suojelu	— Oliivipuiden raivauskielto — Oliivi- ja viinitilojen ylläpitäminen hyvässä kasvukunnossa
Vesien suojelu ja vesihuolto: Vesien suojelu saastumiselta ja valumilta sekä vedenkäytön hallinnointi	— Suojakaistojen luominen vesistöjen varrelle (?) — Kasteveden käyttöä koskevien lupamenettelyjen noudattaminen, jos sitä säädetään.	

(?) Huom. Hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten mukainen suojakaistojen on oltava direktiivin 91/676/ETY 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti pilaantumiskiitosi määrittelyjen vyöhykkeiden sisä- ja ulkopuolella vähintään kyseisen direktiivin liitteen II A4 kohdassa tarkoitettujen lannoitteiden maahan levittämistä virtaavien vesien läheisyydessä koskevien ehtojen mukaisia; näitä vaatimuksia on sovellettava jäsenvaltioiden kyseisen direktiivin 5 artiklan 4 kohdan mukaisesti laadittujen toimintaohjelmien mukaisesti.

Tiivistelmä

IV

Komissio on arvioinut kattavasti kaikki vapaaehtoiset järjestelmät, joiden on tunnustettu täyttävän kaikki asianomaisessa direktiivissä säädetyt oikeudelliset vaatimukset. Komission mukaan vapaaehtoiset järjestelmät voivat osoittaa vakuuttavasti, että sertifioidut biopolttoaineet täyttävät ne pakolliset kriteerit, joiden perusteella järjestelmät on tunnustettu kaikkiin sertifioituihin vapaaehtoisiin järjestelmiin kohdistettujen kattavien arviointien yhteydessä. Tästä huolimatta komissio kannattaa vaatimusten kehittämistä jatkossakin, jotta järjestelmästä tulisi vielä parempi ja jotta voitaisiin ratkaista järjestelmän toiminnassa havaitut ongelmat ja ottaa huomioon oikeusperustaan tehdyt muutokset.

V

Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä vahvistetaan pakolliset kestävyyskriteerit, jotka biopolttoaineiden on täytettävä, jotta niille voitaisiin myöntää tukea ja ne voitaisiin huomioida uusiutuvaa energiaa koskevien tavoitteiden saavuttamisessa. Vapaaehtoisten järjestelmien arvioinnissa huomioitiin asianmukaisesti pakolliset kestävyyskriteerit, ja vapaaehtoiset järjestelmät tunnustettiin vain siltä osin kuin ne osoittivat kyseisten kriteerien täyttävän.

Lisäksi uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä viitataan muihin kestävyysnäkökohtiin, kuten kielteisiin sosio-ekonomisiin vaikutuksiin. Moniin vapaaehtoisiin järjestelmiin sisältyy täydentäviä kestävyyskriteerejä, jotka eivät ole pakollisia. Tätä voidaan pitää hyvänä käytäntönä, mutta se on täysin vapaaehtoista. Vapaaehtoisia järjestelmiä ei arvioitu sen perusteella, missä määrin niissä huomioidaan muut kuin pakolliset kriteerit. Näin ollen yhtäkään vapaaehtoista järjestelmää ei tunnustettu kyseisten näkökohtien perusteella.

Komission mielestä ei ole tarkoituksenmukaista vaatia, että vapaaehtoisten järjestelmien olisi katettava myös muut kuin pakolliset kestävyyskriteerit. Jos muiden kuin pakollisten kriteerien täyttäminen olisi pakollista, lainsäätäjä olisi sisällyttänyt ne pakollisiin kriteereihin.

Komissio seuraa tilannetta arvioidakseen, pitäisikö vapaaehtoisten järjestelmien tunnustamisessa huomioida myös muut kuin pakolliset kestävyysnäkökohdat. Komissio kuitenkin huomauttaa, että järjestelmiä on vaikeaa arvioida muiden kuin pakollisten kriteerien perusteella, koska ne on määritelty säädöksissä paljon epämääräisemmin kuin pakolliset kriteerit.

Epäsuoriin maankäytön muutoksiin (ILUC) liittyvän riskin lieventämiseksi uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2015/1513, säädetään yläraja sille, missä määrin ravintokasveista tuotetut biopolttoaineet voidaan huomioida uusiutuvaa energiaa koskevien tavoitteiden saavuttamisessa (7 prosenttia liikenteen energiankulutuksesta). Kestävyyskriteerit eivät itsessään kata epäsuoria maankäytön muutoksia. Ei voida edellyttää, että vapaaehtoiset järjestelmät kattaisivat epäsuorat maankäytön muutokset, koska ne todentavat pakollisten kriteerien täyttymisen erikseen kunkin biopolttoaine-erän osalta.

VI

Arviointi kattoi jätteiden ja tähteiden alkuperän varmentamisen. Kaikissa arvioinneissa edellytettiin, että vapaaehtoiset järjestelmät soveltavat asiaankuuluvan direktiivin säännöksiä. Tämä koskee kaikenlaisia raaka-aineita jätteet ja tähteet mukaan luettuina. Direktiivissä ei säädetä erityisistä tarkastuskriteereistä jätteistä ja tähteistä valmistetuille biopolttoaineille. Komission yksiköiden laatimassa ohjeasiakirjassa reagoitiin markkinoiden kehitykseen, jota ei ollut mahdollista ennakoita vapaaehtoisten järjestelmien tunnustamisen ajankohtana. Ohjeasiakirjassa kehoitettiin myös puuttumaan erityisillä toimenpiteillä petosriskiin, joka on kasvanut sitä mukaa kun jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön kaksinkertaisen laskentamenetelmän. Vapaaehtoisten järjestelmien todentamismenettelyjä on muutettu tämän mukaisesti.

Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä ei myöskään erityisesti veloiteta jäsenvaltioita todentamaan mainitun direktiivin 17 artiklan 6 kohdan vaatimusten täyttymistä (kyseessä ovat YMP:n hyvän maatalous- ja ympäristökunnan vähimmäisvaatimukset ja muiden asiaankuuluvien direktiivien ja asetusten vaatimukset). Komission on lisäksi sovellettava vapaaehtoisten järjestelmien tunnustamisessa muita perusteita kuin ne, jotka luetellaan uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin 17 artiklan 6 kohdassa. Kyseistä asiakohtaa ei siten olisi tarkoituksenmukaista sisällyttää vapaaehtoisten järjestelmien arviointiin.

VII

Uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi ei sisällä vaatimuksia vapaaehtoisten järjestelmien hallintorakenteesta, joten hallintorakennetta ei otettu huomioon varhaisissa arvioinneissa. Pää tavoitteena oli varmistaa, että toimijat teettävät ulkopuolisen tarkastuksen, mikä mainitaan direktiivissä nimenomaisesti.

Hallintorakenteeseen ja avoimuutta lisääviin toimiin on kuitenkin jatkossa kiinnitettävä enemmän huomioita. Pääsyyinä tähän on se, että avoimuutta ja hallintoa koskevia vaatimuksia on tiukennettu direktiiviin (EU) 2015/1513 tehdyissä muutoksissa.

VIII

Lainsäätäjät antoi komissiolle vain rajallisen toimivallan valvoa kaikkien toimien toteuttamista. Komissio edellyttää kuitenkin tarkastuksen teettämistä riippumattomalla kolmannella osapuolella.

Komissio valvoo vapaaehtoisia järjestelmiä sen oikeudellisen toimivallan perusteella, joka sille on annettu uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2015/1513, jonka mukaan vapaaehtoisten järjestelmien on toimitettava vuosittain kertomus toiminnastaan. Komissio antaa oman kertomuksensa vapaaehtoisten järjestelmien toiminnasta huhtikuussa 2017.

Komissio on yhtä mieltä siitä, että valvontaa, avoimuutta ja valitusmenettelyjä voitaisiin parantaa.

IX

Osassa jäsenvaltioita on merkittäviä viipeitä uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin sekä biopolttoaineisiin sovellettavien kestävyyskriteerien saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Niissä jäsenvaltioissa, joissa biopolttoaineiden kestävyyskriteereitä ei ollut vielä pantu täytäntöön, ei ollut myöskään käytössä todennusjärjestelmää, joten niissä ei ollut mahdollista osoittaa, että biopolttoaineet täyttävät kestävyyskriteerit. Komission käsityksen mukaan ilmoitettuihin tietoihin liittyvät ongelmat johtuvat juuri tästä. Uusiutuvia energialähteitä koskeva liikennetavoite on kuitenkin saavutettava vuonna 2020. Komissio luottaa siihen, että jäsenvaltiot panevat uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin ja siihen hiljattain tehdyt muutokset asianmukaisesti täytäntöön vuoteen 2020 mennessä. Komissio ryhtyy tarvittaessa perussopimuksessa määrättyihin toimenpiteisiin EU:n lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi.

X 1. i)

Komissio hyväksyy suosituksen osittain. Komissio ei voi veloitaa vapaaehtoisia järjestelmiä huomioimaan sellaisia sosioekonomisia perusteita, jotka eivät ole pakollisia. Vapaaehtoisten järjestelmien on kuitenkin toimitettava vuosittain kertomus sertifiointitoiminnastaan, kuten säädetään uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2015/1513. Komissio huomioi vapaaehtoisten järjestelmien toimittamat kertomukset omista kertomuksissaan.

X 1. ii)

Komissio hyväksyy tämän suosituksen siltä osin kuin se koskee tarvetta todentaa, että uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin 17 artiklan 6 kohdan vaatimukset täyttyvät (kyse on YMP:n hyvän maatalous- ja ympäristökunnan vähimmäisvaatimuksista ja muiden asiaankuuluvien direktiivien ja asetusten vaatimuksista). YMP:n hyvän maatalous- ja ympäristökunnan vähimmäisvaatimusten sekä muiden asiaankuuluvien direktiivien ja asetusten noudattaminen todennetaan YMP:n yhteydessä.

X 1. iii)

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja yhtyy näkemykseen, jonka mukaan jätteistä valmistettuihin biopolttoaineisiin on sovellettava erityisiä todennusmenettelyjä. Komissio on jo huomionnut tämän, koska kaikissa sen arvioinneissa on tarkasteltu erityisten toimenpiteiden toteuttamista lokakuusta 2014 lähtien.

X 2.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja myöntää, että sekä hallintorakenteeseen että avoimuustoimenpiteisiin on kiinnitettävä vielä enemmän huomioita. Komissio onkin jo ryhtynyt tarvittaviin toimiin tiukentamalla avoimuuden lisäämistä ja hallinnon parantamista koskevia vaatimuksia direktiivissä (EU) 2015/1513 tehdyissä muutoksissa.

X 3. i)

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio aikoo käsitellä tätä asiaa vapaaehtoisten järjestelmien toimintaa koskevassa kertomuksessa, kuten säädetään uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2015/1513. Riippumattomat ulkopuoliset tarkastajat todentavat, että talouden toimijat soveltavat järjestelmään liittyviä menettelyjä.

X 3. ii)

Komissio hyväksyy suosituksen ja on jo ryhtynyt tarvittaviin toimiin.

X 4.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen osittain ja jatkaa jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä toimitettujen tietojen luotettavuuden lisäämiseksi, koska nimenomaan jäsenvaltiot vastaanottavat talouden toimijoiden toimittamat tiedot kestävyyskriteereiden täyttämistä. Jäsenvaltiot toimittavat puolestaan komissiolle viiden vuoden välein kertomuksen kaikkien toimitettujen tietojen laadusta. Lisäevidenssin (todistukset tai ilmoitukset) edellyttäminen vain tiettyjen tilastotietojen keruussa ei kuitenkaan ole perusteltua.

X 5.

Komissio on yhtä mieltä siitä, että kehittyneiden biopolttoaineiden valmistuksessa käytettävien jäteaineiden määritelmä on yhdenmukaistettava.

Lainsäätäjä on jo toteuttanut toimenpiteitä jäteaineiden määritelmän yhdenmukaistamiseksi uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä. Uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2015/1513, sisältää jo jäteaineiden määritelmän, koska siinä viitataan tältä osin direktiiviin 2008/98/EY.

Johdanto

05

Useissa tapauksissa biopolttoaineiden valmistukseen käytetään vain osa kasveista ja loput, joskus valtaosa, käytetään elintarvike- ja rehu tuotantoon. Perinteisten biopolttoaineiden siirtymävaikutus on siten huomattavasti pienempi, mutta se on kuitenkin merkittävä.

Komission vastaus

06

Komissio aikoo antaa ehdotuksen uusiutuvaa energiaa koskevasta paketista vuoden 2016 loppuun mennessä.

09

Uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2015/1513, sisältää liitteen (liite IX), jossa luetellaan sellaiset raaka-aineet ja uusiutuvat polttoaineet, joiden vaikutus liikennetavoitteen täyttymiseen voidaan laskea kaksinkertaisena. Liitteessä IX mainitaan jätteet, tähteet ja muiden kuin ruokakasvien biomassassa, mutta se ei sisällä muodollista viittausta niiden määritelmiin.

Kaikkien liikenteessä käytettyjen uusiutuvien energialähteiden, kuten uusiutuvan sähkön, vaikutus huomioidaan uusiutuvaa energiaa koskevan tavoitteen täyttymisessä. Uusiutuvan sähkön osuuden odotetaan muodostuvan merkittäväksi (~2 prosenttiyksikköä).

10

Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2015/1513, säädetään, että uusissa laitoksissa tuotettujen biopolttoaineiden on tuotettava vähintään 60 prosenttia vähemmän kasvihuonekaasupäästöjä. Tammikuusta 2018 lähtien yleinen vaatimustaso on 50 prosenttia.

Huomautukset

28

Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä ei velvoiteta jäsenvaltioita todentamaan kyseisen direktiivin 17 artiklan 6 kohdan vaatimusten täyttymistä (kyse on YMP:n hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vähimmäisvaatimuksista sekä muiden asiaankuuluvien direktiivien ja asetusten vaatimuksista), vaikka ne sisältyvätkin kriteereihin. Komission on sovellettava vapaaehtoisten järjestelmien tunnustamisessa muita perusteita kuin ne, jotka luetellaan uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin 17 artiklan 6 kohdassa.

Yhteinen vastaus 30 ja 31 kohtaan

Komissiolla ei ole velvollisuutta tunnustaa vapaaehtoisia järjestelmiä, ja se onkin tähän mennessä tunnustanut ainoastaan uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin 17 artiklan 2–5 kohdan kattavat järjestelmät. Näin ollen sillä ei myöskään ollut velvollisuutta arvioida muiden kuin pakollisten kestävyysnäkökohtien täyttymistä.

Komissio huomauttaa, ettei olisi ollut asianmukaista velvoittaa vapaaehtoisia järjestelmiä kattamaan muut kuin pakolliset kestävyyskriteerit, koska lainsäätäjä ei sisällyttänyt niitä pakollisiin kriteereihin. Sosiaalisista kestävyysnäkökohdista (laatikko 3) komissio toteaa erityisesti, että kyseisten kriteerien sisällyttämistä sertifiointiin voidaan pitää hyvänä käytäntönä, mutta huomauttaa sen olevan vapaaehtoista.

Komissio seuraa tilannetta arvioidakseen, pitäisikö vapaaehtoisten järjestelmien tunnustamisessa huomioida myös muut kuin pakolliset kestävyysnäkökohdat. Komissio kuitenkin huomauttaa, että järjestelmiä on vaikeaa arvioida muiden kuin pakollisten kriteerien perusteella, koska ne on määritelty säädöksissä paljon epämääräisemmin kuin pakolliset kriteerit.

Laatikko 3

Komissio katsoo, että näiden kriteerien sisällyttämistä sertifiointiin voidaan pitää hyvänä käytäntönä, mutta huomauttaa, että se on vapaaehtoista.

33

Komissio myöntää, että tiedot ovat puutteellisia, mutta toteaa toimittaneensa kaikissa kertomuksissa saatavilla olevien tietojen viitetiedot ja niitä koskevat arvioinnit sekä erityiset lisäselvitykset EU:n biopolttoaineisiin soveltaman politiikan vaikutuksista kehitysmaissa.

Laatikossa 4 käsitellyistä sosiaalisista näkökohdista komissio toteaa, että vaikka biopolttoaineiden vienti kehitysmaista on vähäistä, komissio on toimittanut selvityksiä EU:n biopolttoainepolitiikan vaikutuksista suurimmissa kehitysmaissa vuosina 2013 ja 2015 annettujen kertomusten yhteydessä. Niissä käsitellään myös sellaisia kehitysmaita, joista ei tuoda biopolttoaineita EU:n alueelle¹.

Yhteinen vastaus 34–37 kohtaan

Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2015/1513, otettiin käyttöön yläraja (7 prosenttia liikenteessä kulutettavasta energiasta) sille, missä määrin ravintokasveista tuotetut biopolttoaineet voidaan huomioida uusiutuvaa energiaa koskevien tavoitteiden saavuttamisessa. Tämän toimenpiteen tavoitteena on vähentää halukkuutta käyttää ravintokasveista valmistettuja biopolttoaineita uusiutuvaa energiaa koskevien tavoitteiden täyttämiseksi, joten se alentaa riskiä, että EU:n biopolttoainepolitiikka johtaa epäsuoriin maankäytön muutoksiin.

KestävyySkriteerit eivät itsessään kata epäsuoria maankäytön muutoksia. Näin ollen ei voida edellyttää, että vapaaehtoiset järjestelmät kattaisivat epäsuorat maankäytön muutokset, koska ne todentavat pakollisten kriteerien täyttymisen erikseen kunkin biopolttoaine-erän osalta.

Komissio jatkaa asian tarkastelemista ja julkaisee analyysinsä tulokset vuoden 2016 loppuun mennessä annettavassa kertomuksessa.

40

Komissio myöntää, että jätteistä valmistettuihin biopolttoaineisiin on syytä soveltaa erityisiä todennusmenettelyjä. Komissio on jo huomionnut tämän, koska kaikissa sen arvioinneissa on tarkasteltu erityisten toimenpiteiden toteuttamista lokakuusta 2014 lähtien.

Yhteinen vastaus 41 ja 42 kohtaan

Komission yksiköiden laatimassa ohjeasiakirjassa reagoitiin markkinoiden kehitykseen, jota ei ollut mahdollista ennakoida vapaaehtoisten järjestelmien tunnustamisen ajankohtana. Ohjeasiakirjassa kehoitettiin myös puuttumaan erityisillä toimenpiteillä petosriskiin, joka on kasvanut sitä mukaa kun jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön kaksinkertaisen laskentamenetelmän.

Komissio toimitti vapaaehtoisille järjestelmille ohjeasiakirjan, jotta ne kiinnittäisivät enemmän huomioita tähän asiaan ja ryhtyisivät tarvittaviin toimiin. Tämä ei tarkoita, että kyseistä asiaa olisi aiemmin käsitelty yleisesti epäasianmukaisesti. Komission tietojen mukaan monet asianomaisista vapaaehtoisista järjestelmistä ryhtyivät toimiin omasta aloitteestaan. Komission mukaan se, että vapaaehtoiset järjestelmät voivat reagoida nopeasti ja ennakoivasti havaittuihin ongelmiin, on yksi sertifiointijärjestelmän eduista.

45

Määritelmän hyväksymisen jälkeen komissio pyysi osittain tunnustettuja järjestelmiä toimittamaan todennuksen siitä, että ne täyttävät uuden määritelmän mukaiset ehdot. Kaikki kolme vain osittain tunnustettua järjestelmää ovat toimittaneet päivitetty tiedot, ja ne on myös arvioitu. Päätösten päivivitystyö on kesken.

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

46

Komission arvioinneissa noudatettiin uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä säädettyjä vaatimuksia. Uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi ei sisältänyt vaatimuksia vapaaehtoisten järjestelmien hallintorakenteesta, joten hallintorakennetta ei otettu huomioon varhaisissa arvioinneissa. Päätavoitteena oli varmistaa, että toimijat teettävät ulkopuolisen tarkastuksen, mikä mainitaan direktiivissä nimenomaisesti.

Komissio katsoo kuitenkin, että hallintorakenteeseen pitäisi kiinnittää jatkossa enemmän huomiota, jotta parhaita käytäntöjä voitaisiin edelleen vahvistaa. Tärkein syy on se, että kasvihuonekaasupäästöjen laskentarajaa on nostettu ja todellinen kasvihuonekaasupäästöjen vähennys on siksi laskettava tiheästi. Tämä taas edellyttää valvonnan vahvistamista.

Yhteinen vastaus 50 ja 51 kohtaan

Lainsäätäjä antoi komissiolle vain rajallisen toimivallan valvoa kaikkien toimien toteuttamista. Komissio edellyttää kuitenkin tarkastuksen teettämistä riippumattomalla kolmannella osapuolella.

Komissio valvoo vapaaehtoisia järjestelmiä sen oikeudellisen toimivallan perusteella, joka sille on annettu uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2015/1513, jonka mukaan vapaaehtoisten järjestelmien on toimitettava vuosittain kertomus toiminnastaan. Komissio antaa oman kertomuksensa vapaaehtoisten järjestelmien toiminnasta huhtikuussa 2017.

53

Komissio on käynnistänyt järjestelmien kanssa vuoropuhelun, jonka tarkoituksena on selkeyttää tilannetta ja määrittää kehityskohteet. Komissio tutkii parhaillaan erästä erityistapausta eikä voi esittää asiasta huomioita vielä tässä vaiheessa.

Yleisesti ottaen komissio kuitenkin katsoo, että järjestelmien sisäisen hallinnon parantamista koskeva vaatimus, joka on huomioitu meneillään olevissa arvioinneissa, voi auttaa valvomaan paremmin sitä, että sertifiointielimet noudattavat järjestelmän sääntöjä.

54

Monien vapaaehtoisten järjestelmien toiminta on maailmanlaajuista. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että vaatimusten noudattamisen tarkastavalla taholla on suuri vastuu ja sen on päätettävä tapauskohtaisesti, osoittaako toimitettu evidenssi riittävän varmasti, että kestävyyskriteerit täyttyvät. Komissio kannustaa vapaaehtoisia järjestelmiä käymään tiivistä vuoropuhelua tarkastajien kanssa, jotta sertifiointivaatimuksia voitaisiin kehittää jatkuvasti.

55

Vaikka käytössä ei ole erityistä valitusjärjestelmää, sidosryhmät voivat ottaa yhteyttä komissioon, jos niillä on epäilyksiä vapaaehtoisten järjestelmien toiminnasta. Biopolttoaineiden kestävyysjärjestelmä on hyvin tekninen ja asiantuntemusta vaativa kokonaisuus, ja sidosryhmien odotetaan tietävän, että komissio on tunnustanut jonkin tietyn järjestelmän.

56

Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä veloitetaan selkeästi jäsenvaltiot hyväksymään vapaaehtoisten järjestelmien toimittama evidenssi. Jäsenvaltioiden on suotavaa parantaa sertifiointimenettelyjä, kunhan noudattavat edellä mainittua säännöstä. Komission mielestä mikään ei esimerkiksi estä jäsenvaltioita osallistumasta sertifiointielinten valvontaan, koska sertifiointielimet eivät itsessään ole komission tunnustamia. Jäsenvaltioiden ei kuitenkaan pitäisi kyseenalaistaa vapaaehtoisten järjestelmien toimittamien sertifikaattien pätevyyttä.

Laatikossa 5 esitellään Puola koskeva erityistapaus, jota komissio tutkii parhaillaan selvittääkseen, onko kyseinen vaatimus yhteensopiva EU:n lainsäädännön kanssa.

58

Ohjeasiakirjat eivät sido vapaaehtoisia järjestelmiä oikeudellisesti, vaan niiden tavoitteena on edistää parhaita käytäntöjä ilmoittamalla, mitä komissio saattaa jatkossa vaatia. Komissio alkaa soveltaa tiukempia vaatimuksia siinä vaiheessa, kun vapaaehtoiset järjestelmät jättävät hakemuksen tunnustuksen voimassaolon jatkamiseksi.

Komissio voi myös kumota päätöksensä, jos sille osoitetaan selvästi, ettei jokin järjestelmä ole toteuttanut päätöksen edellytyksenä olleita ratkaisevia toimenpiteitä tai jos kyseisiä vaatimuksia on rikottu räikeästi ja järjestelmällisesti.

Yhteinen vastaus 59 ja 60 kohtaan

Komissio pitää avoimuutta erittäin tärkeänä.

Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä säädettyä avoimuusvaatimusta käsitellään erityisellä verkkosivustolla². Verkkosivustolla annetaan myös runsaasti sellaista hyödyllistä tietoa, jota ei vaadita laissa, kuten tietoa ajankohtaisista tapahtumista ja asiaankuuluvista komission asiakirjoista. Kaikki jäsenvaltioiden toimittamat lakisäätteiset tiedot ovat saatavilla kyseisellä verkkosivustolla ja sen alaisilla sivuilla. Verkkosivustolle on perustettu³ myös erityinen sivu, jolla käsitellään uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä tarkoitettuja tietotyyppejä.

61

Komission marraskuussa 2015 käyttöön ottamassa uudistetussa arviointikehyksessä edellytetään täydellisen tarkastuksen teettämistä ulkopuolisilla tarkastajilla. Tarkastajien olisi vaadittava pääsy kaikkiin tarpeellisiin tietoihin. Jos järjestelmä ei toimita näitä tietoja, sitä ei pitäisi hyväksyä. Tarkastajien pitäisi vaatia pääsy myös sellaista materiaalia koskeviin tietoihin, joka on sertifioitu joidenkin muiden vapaaehtoisten järjestelmien nimissä. Vapaaehtoisten järjestelmien on ilmoitettava kaikkien sen kautta sertifioitavien tai jo sertifioitujen toimijoiden nimet. Näin lisätään avoimuutta ja tietojenvaihtoa.

66

Puola siirsi uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin ja EU:n kestävyysjärjestelmän osaksi kansallista lainsäädäntöään vasta vuonna 2015. Näin ollen uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin säännökset eivät olleet vielä voimassa kaudella 2011–2014. Jäsenvaltioiden on varmistettava toimitettujen tietojen laatu; komissiolla ei ole lainsäädännön mukaan mahdollisuutta hylätä tietoja, jotka on toimitettu kestävästä biopoltoaineista vuodelta 2014.

Puola on sittemmin saattanut uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään. Komissio luottaa siihen, että Puola ja jäsenvaltiot panevat uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin ja siihen hiljattain tehdyt muutokset asianmukaisesti täytäntöön vuoteen 2020 mennessä. Komissio ryhtyy tarvittaessa perussopimuksessa määrättyihin toimenpiteisiin EU:n lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi.

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

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

Komission vastaus

67

Jäsenvaltioiden on varmistettava toimitettujen tietojen laatu. Ranska ilmoitti Eurostatille toimittamissaan tiedoissa arvoksi "0" ja Puola jotain muuta. Kaikki ilmoitetut tiedot täyttivät Eurostatin käytettävissä olleiden tietojen perusteella validoinnin edellytykset (tietojen uskottavuus, yhtenäisyys ja johdonmukaisuutta koskeva tarkastus). Eurostat julkaisi jäsenvaltioiden tiedot sellaisinaan muuttamatta niitä millään tavalla.

72

Petoksia ehkäisevien toimenpiteiden toteuttaminen on jäsenvaltioiden tehtävä. Komissio tukee jäsenvaltioita näiden pyrkimyksissä lieventää petosriskiä. Se on myös perustanut biopolttoaineiden ja bionesteiden kestävyyttä käsittelevän komitean alaisuuteen työryhmän, jonka tehtävänä on analysoida petosten torjuntaan liittyviä näkökohtia ja toimenpiteitä. Asia huomioitiin myös uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2015/1513, jossa veloitetaan jäsenvaltiot ilmoittamaan petosten torjumiseksi toteuttamistaan toimenpiteistä ja kehoitetaan tiivistämään sekä kansallisten järjestelmien että kansallisten ja vapaaehtoisten järjestelmien välistä yhteistyötä.

Johtopäätökset ja suositukset

74

Komission mukaan vapaaehtoiset järjestelmät voivat osoittaa vakuuttavasti, että sertifioidut biopolttoaineet täyttävät ne pakolliset kriteerit, joiden perusteella järjestelmät on tunnustettu kaikkiin sertifioituihin vapaaehtoisin järjestelmiin kohdistettujen kattavien arviointien yhteydessä. Tästä huolimatta komissio kannattaa vaatimusten kehittämistä jatkossakin, jotta järjestelmästä tulisi vielä parempi ja jotta voitaisiin ratkaista järjestelmän toiminnassa havaitut ongelmat ja ottaa huomioon oikeusperustaan tehdyt muutokset.

75

Uusiutuvia energialähteistä koskevassa direktiivissä säädetään pakolliset kestävyyskriteerit, jotka biopolttoaineiden on täytettävä, jotta niille voitaisiin myöntää tukea ja ne voitaisiin huomioida uusiutuvaa energiaa koskevien tavoitteiden saavuttamisessa. Vapaaehtoisten järjestelmien arvioinnissa huomioitiin asianmukaisesti pakolliset kestävyyskriteerit.

Moniin vapaaehtoisin järjestelmiin sisältyy täydentäviä kestävyyskriteerejä, jotka eivät ole pakollisia. Tätä voidaan pitää hyvänä käytäntönä, mutta se on täysin vapaaehtoista. Vapaaehtoisia järjestelmiä ei arvioitu sen perusteella, missä määrin niissä huomioidaan muut kuin pakolliset kriteerit. Näin ollen yhtäkään vapaaehtoista järjestelmää ei tunnustettu kyseisten näkökohtien perusteella.

Komission mielestä ei ole tarkoituksenmukaista vaatia, että vapaaehtoisten järjestelmien olisi katettava myös muut kuin pakolliset kestävyyskriteerit. Jos muiden kuin pakollisten kriteerien täyttäminen olisi pakollista, lainsäätäjä olisi sisällyttänyt ne pakollisiin kriteereihin.

Komissio seuraa tilannetta arvioidakseen, pitäisikö vapaaehtoisten järjestelmien tunnustamisessa huomioida myös muut kuin pakolliset kestävyysnäkökohdat. Komissio kuitenkin huomauttaa, että järjestelmiä on vaikeaa arvioida muiden kuin pakollisten kriteerien perusteella, koska ne on määritelty säädöksissä paljon epämääräisemmin kuin pakolliset kriteerit. Tunnustamisella ei myöskään tällöin olisi välittömiä oikeudellisia seurauksia.

Epäsuorien maankäytön muutosten torjumiseksi uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2015/1513, säädetään yläraja (7 prosenttia liikenteessä kulutettavasta energiasta) sille, missä määrin ravintokasveja tuotetut biopolttoaineet voidaan huomioida uusiutuvaa energiaa koskevien tavoitteiden saavuttamisessa. Kestävyyskriteerit eivät itsessään kata epäsuoria maankäytön muutoksia. Ei voida edellyttää, että vapaaehtoiset järjestelmät kattaisivat epäsuorat maankäytön muutokset, koska ne todentavat pakollisten kriteerien täyttymisen erikseen kunkin biopolttoaine-erän osalta.

76

Perinteisten raaka-aineiden osalta jäljittävyys varmistetaan kyseisen direktiivin säännöksillä. Komission yksiköiden laatimassa ohjeasiakirjassa reagoitiin markkinoiden kehitykseen, jota ei ollut mahdollista ennakoita vapaaehtoisten järjestelmien tunnustamisen ajankohtana. Ohjeasiakirjassa kehoitettiin myös puuttumaan erityisillä toimenpiteillä petosriskiin, joka on kasvanut sitä mukaa kun jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön kaksinkertaisen laskentamenetelmän.

77

Komission on noudatettava työssään lainsäätäjän asettamia rajoja. Näin ollen sen on hyväksyttävä se, ettei uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä velvoiteta jäsenvaltioita todentamaan kyseisen direktiivin 17 artiklan 6 kohdassa vahvistettujen vaatimusten täyttymistä (kyse on YMP:n hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vähimmäisvaatimuksista sekä muiden asiaankuuluvien direktiivien ja asetusten vaatimuksista), vaikka ne sisältyvätkin kriteereihin. Komission on sovellettava vapaaehtoisten järjestelmien tunnustamisessa muita perusteita kuin ne, jotka luetellaan uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin 17 artiklan 6 kohdassa. Kyseistä seikkaa ei siten olisi ollut tarkoituksenmukaista sisällyttää vapaaehtoisten järjestelmien arviointiin.

Suositus 1 a)

Komissio hyväksyy suosituksen osittain. Komissio ei voi velvoittaa vapaaehtoisia järjestelmiä huomioimaan sellaisia sosioekonomisia perusteita, jotka eivät ole pakollisia. Vapaaehtoisten järjestelmien on kuitenkin toimitettava vuosittain kertomus sertifiointitoiminnastaan, kuten säädetään uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2015/1513, jossa vahvistetaan seikat, jotka vapaaehtoisten järjestelmien on sisällytettävä kertomuksiinsa (18 artiklan 6 kohta). Lakisäätiset vaatimukset koskevat lähinnä tarkastukseen liittyviä asioita, mutta järjestelmällä on toki mahdollisuus ottaa mukaan muitakin asiakohtia. Komissio huomioi vapaaehtoisten järjestelmien toimittamat kertomukset omissa kertomuksissaan.

Suositus 1 b)

Komissio hyväksyy tämän suosituksen siltä osin kuin se koskee tarvetta todentaa uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin 17 artiklan 6 kohdassa säädettyjen velvoitteiden (jotka liittyvät YMP:n hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vähimmäisvaatimukseen ja muihin asiaankuuluviin direktiiveihin ja asetuksiin) täytyminen. Vaikka mainitut velvoitteet sisältyvät kriteereihin, uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä ei velvoiteta jäsenvaltioita todentamaan sen 17 artiklan 6 kohdan vaatimusten täyttymistä. Komission on sovellettava vapaaehtoisten järjestelmien tunnustamisessa muita perusteita kuin ne, jotka luetellaan uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin 17 artiklan 6 kohdassa. YMP:n hyvän maatalous- ja ympäristökunnon vähimmäisvaatimusten sekä muiden asiaankuuluvien direktiivien ja asetusten noudattaminen todennetaan YMP:n yhteydessä.

Suositus 1 c)

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja yhtyy näkemykseen, jonka mukaan jätteistä valmistettuihin biopolttoaineisiin on sovellettava erityisiä todennusmenettelyjä. Komissio on jo huomionnut tämän, koska kaikissa sen arvioinneissa on tarkasteltu erityisten toimenpiteiden toteuttamista lokakuusta 2014 lähtien.

78

Komissio kiinnittää aina erittäin paljon huomiota avoimuuteen ja on jo ryhtynyt toimiin sen parantamiseksi. Komission yksiköt ovat toimittaneet vapaaehtoisille järjestelmille ohjeasiakirjan, jossa niitä kehoitetaan toteuttamaan useita toimenpiteitä avoimuuden parantamiseksi. Näin tehtiin osittain sen varmistamiseksi, että vapaaehtoiset järjestelmät valmistautuvat varhaisessa vaiheessa parantamaan avoimuutta noudattaakseen direktiiviä (EU) 2015/1513, jota koskevat neuvottelut olivat tuolloin loppusuoralla. Kyseiset toimenpiteet huomioidaan siinä vaiheessa, kun vapaaehtoiset järjestelmät hakevat tunnustamisen uusimista. Menettely on jo alkanut.

Suositus 2 a)

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja katsoo, että esimerkiksi järjestelmien omistajuuteen liittyvät mahdolliset eturistiriidat pitäisi ottaa huomioon. Komissio on jo toteuttanut tähän liittyviä toimia ja aikoo sisällyttää arviointeihinsa vapaaehtoisten järjestelmien omistajuutta ja hallintorakennetta koskevan analyysin.

Suositus 2 b)

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja katsoo, että vapaaehtoisten järjestelmien on täytettävä avoimuutta koskevat vähimmäisvaatimukset. Komissio kehottaa vapaaehtoisia järjestelmiä julkistamaan lähestulkoon kaikki samat tiedot, joiden julkistamista Euroopan unionin tuomioistuimien on suositellut. Komissio aikoo myös antaa huhtikuussa 2017 kertomuksen vapaaehtoisten järjestelmien toiminnasta. Samalla komissiolla on mahdollisuus arvioida, pitäisikö eritellä vielä tarkemmin, mitkä tiedot järjestelmien on julkistettava, ja olisiko vapaaehtoisiin järjestelmiin sovellettavat tarkastusvaatimukset vahvistettava täytäntöönpanoasetuksessa.

79

Lainsäätäjä antoi komissiolle vain rajallisen toimivallan valvoa kaikkien toimien toteuttamista.

Uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2015/1513, säädetään menettelystä vapaaehtoisten järjestelmien toiminnan valvontaa varten.

Vapaaehtoisten järjestelmien on toimitettava komissiolle vuosittain kertomukset järjestelmän toiminnasta.

Komissio antaa vuorostaan kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Se voi myös tarvittaessa vahvistaa vapaaehtoisiin järjestelmiin sovellettavat tarkastusvaatimukset täytäntöönpanoasetuksessa. Valvonta ei kuitenkaan kata tarkastuksia, joita tehtäisiin paikan päällä vapaaehtoisten järjestelmien sertifioimien talouden toimijoiden tiloissa, koska uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin mukaan järjestelmää koskevien sääntöjen noudattamisen todentavat ulkopuoliset tarkastajat.

Suositus 3 a)

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio aikoo käsitellä tätä asiaa vapaaehtoisten järjestelmien toimintaa koskevassa kertomuksessa, kuten säädetään uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2015/1513. Riippumattomat ulkopuoliset tarkastajat todentavat, että talouden toimijat soveltavat järjestelmään liittyviä menettelyjä.

Suositus 3 b)

Komissio hyväksyy suosituksen, jonka mukaan vapaaehtoisten järjestelmien olisi perustettava valitusjärjestelmä, ja se edellyttää jo tätä arvioinneissaan. Komission mukaan asiaa on kuitenkin tarkasteltava syvällisemmin ennen kuin valitusjärjestelmien yksityiskohtaiset tekniset vaatimukset voidaan vahvistaa. Asiaa on tarkoitus tarkastella vapaaehtoisten järjestelmien toimintaa koskevassa kertomuksessa, josta säädetään uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2015/1513. Ensimmäinen kertomus on julkaistava helmikuussa 2017.

80

Komissio on yhtä mieltä siitä, että jäsenvaltioiden on varmistettava toimitettujen tietojen laatu.

Suositus 4

Komissio hyväksyy tämän suosituksen osittain ja jatkaa jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä toimitettujen tietojen luotettavuuden lisäämiseksi, koska nimenomaan jäsenvaltiot vastaanottavat talouden toimijoiden toimittamat tiedot kestävyyskriteereiden täyttämistä. Jäsenvaltiot toimittavat puolestaan komissiolle viiden vuoden välein kertomuksen kaikkien toimitettujen tietojen laadusta. Lisäevidenssin (todistukset tai ilmoitukset) edellyttäminen vain tiettyjen tilastotietojen keruussa ei kuitenkaan ole perusteltua.

81

Lainsäätäjä on jo toteuttanut toimenpiteitä jätteiden määritelmän yhdenmukaistamiseksi uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä. Uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2015/1513, sisältää jo jätteiden määritelmän, koska siinä viitataan tältä osin direktiiviin 2008/98/EY.

Uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2015/1513, sisältää saavutettujen etujen säilyttämislausakkeen, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat huomioida edistyneitä uusiutuvia polttoaineita koskevan kansallisen tavoitteen täyttämässä sellaisista aineista valmistetut biopolttoaineet, jotka toimivaltaiset kansalliset viranomaiset olivat määritelleet jätteiksi ja joita käytettiin olemassa olevissa laitoksissa ennen direktiivin (EU) 2015/1513 hyväksymistä. Kyseisiä polttoaineita ei kuitenkaan lasketa kahteen kertaan uusiutuvia energialähteitä koskevassa liikennetavoitteessa. Komission mielestä kyseinen säännös voikin johtaa tilanteeseen, jossa joitakin biopolttoainetyyppejä kohdellaan jäsenvaltioissa eri tavoin, ja uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi sallii tämän direktiivissä vahvistetuissa rajoissa.

Suositus 5

Komissio on yhtä mieltä siitä, että kehittyneiden biopolttoaineiden valmistuksessa käytettävien jätteiden määritelmä on yhdenmukaistettava.

Lainsäätäjä on jo toteuttanut toimenpiteitä jätteiden määritelmän yhdenmukaistamiseksi uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä. Uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2015/1513, sisältää jo jätteiden määritelmän, koska siinä viitataan tältä osin direktiiviin 2008/98/EY.

Edistyneitä uusiutuvia polttoaineita koskevaa määritelmää voitaisiin vielä yhdenmukaistaa uusiutuvaa energiaa koskevassa politiikassa vuoden 2020 jälkeen.

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

(*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelin kioskit tai hotellit voivat periä puheluista maksun.

Maksulliset julkaisut:

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

Tapahtuma	Päivämäärä
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	11.3.2015
Kertomusluonnos lähetetty komissioon (tai muulle tarkastuskohteelle)	31.3.2016
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	25.5.2016
Komission (tai muun tarkastuskohteen) viralliset vastaukset saatu kaikilla kielillä	22.6.2016

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus liikenteessä on vuonna 2020 vähintään 10 prosenttia liikenteen energian loppukulutuksesta. Jäsenvaltiot voivat ottaa tähän tavoitteeseen pyrkiessään huomioon komission tunnustamissa vapaaehtoisissa järjestelmissä kestäviksi sertifioidut biopolttoaineet.

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komission tunnustamismenettelyssä ja vapaaehtoisten järjestelmien myöhemmässä valvonnassa esiintyvien heikkouksien vuoksi biopolttoaineiden kestävyyttä koskeva EU:n sertifiointijärjestelmä ei ole täysin luotettava.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tilastot voivat olla 10 prosentin liikennetavoitteen saavuttamisen osalta liioiteltuja, sillä jäsenvaltiot saattavat ilmoittaa kestäviksi biopolttoaineiksi myös sellaisia biopolttoaineita, joiden kestävyyttä ei ole todennettu.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto