

Tematsko izvješće

Sustav EU-a za certifikaciju održivih biogoriva



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx

Internetske stranice: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2016.

Print	ISBN 978-92-872-5271-5	ISSN 2315-0548	doi:10.2865/139724	QJ-AB-16-017-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-5255-5	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/11944	QJ-AB-16-017-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5258-6	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/442364	QJ-AB-16-017-HR-E

© Europska unija, 2016.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Printed in Luxembourg

Tematsko izvješće

Sustav EU-a za certifikaciju održivih biogoriva

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je I. revizijsko vijeće, kojem je na čelu član Suda Kersti Kaljulaid i koje je specijalizirano za rashodovna područja upravljanja prirodnim resursima i njihova očuvanja. Reviziju je predvodio član Suda Jan Kinšt sve do završne faze izvješća kada je tu ulogu preuzela članica Suda Bettina Jakobsen. Podršku u reviziji g. Kinštu pružali su voditelj njegova ureda Alejandro Ballester Gallardo, ataše u njegovu uredu Bernard Moya, glavni rukovoditelj Davide Lingua, voditelj radnog zadatka Krzysztof Zalega te revizori Paul Toulet-Morlane, Joao Nuno Coelho Dos Santos, Felipe Andres Miguez, Zoltan Papp, i Paivi Piki. Administrativnu podršku pružala je Murielle Siffert.



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

Odlomak

Pojmovnik

I. – X. Sažetak

1. – 17. Uvod

1. – 3. Definicija biogoriva

4. – 5. Tržište biogoriva u EU-u

6. – 17. Biogoriva kao izvor obnovljive energije u prometnom sektoru EU-a

6. – 9. U prometnom sektoru do 2020. treba se dosegnuti ciljna vrijednost od 10 % energije iz obnovljivih izvora

10. – 12. Kriteriji održivosti za biogoriva

13. – 17. Certifikacija održivih biogoriva u okviru dobrovoljnih programa koje priznaje Komisija

18. – 24. Opseg revizije i revizijski pristup

25. – 71. Opažanja

25. – 49. Okvirom Komisije za procjenu priznavanja nisu se uzimali u obzir neki od važnih aspekata održivosti povezani s proizvodnjom biogoriva

28. – 29. Nije se vodilo računa o poštovanju zahtjeva EU-a za zaštitu okoliša u području poljoprivrede

30. – 33. Neobvezni aspekti održivosti

34. – 37. Nije se uzimao u obzir utjecaj neizravne promjene uporabe zemljišta

38. – 42. Slabe provjere podrijetla otpada ili ostataka koji se upotrebljavaju za proizvodnju biogoriva

43. – 45. Donedavno nije postojala dosljedna zaštita travnjaka s visokom bioraznovrsnošću

46. – 49. Nije se posvetila dovoljna pozornost transparentnosti i upravljanju

50. – 61. Nije postojao nadzor nad dobrovoljnim programima

50. – 56. Nije se obavljao odgovarajući nadzor nad djelovanjem programa...

57. – 61. ...dok se potrebna poboljšanja njihovih postupaka nisu provodila na prikladan način

62. – 71. **Moguće je da su brojke u statističkim podacima o biogorivu koje je certificirano kao održivo prikazane većima nego što to stvarno jesu...**
65. – 66. ...jer uključuju biogoriva čija održivost nije provjerena
67. – 71. ...i jer se nije dovoljno provjeravalo podrijetlo biomase koja se upotrebljavala za biogoriva koja se računaju dvostruko

72. – 80. **Zaključci i preporuke**

Prilog I. — Goriva i biogoriva u prometnom sektoru – u ekvivalentima kilotona nafte (ktoe) 2014.

Prilog II. — Upravljanje dobrovoljnim programima

Prilog III. — Transparentnost dobrovoljnih programa

Prilog IV. — Uvjeti višestruke sukladnosti

Odgovori Komisije

Biodizel: Biogorivo na osnovi ulja koje se obično proizvodi iz biljnih masti, kao što su uljana repica, sjemenke suncokreta, soja i palmino ulje, i koje se upotrebljava kao dodatak dizelu u motornim vozilima.

Bioetanol: Biogorivo na osnovi alkohola koje se obično proizvodi iz škrobnih i šećernih kultura kao što su pšenica, kukuruz, ječam i šećerna repa ili trska, i koje se upotrebljava kao dodatak benzinu u motornim vozilima.

Biogoriva koja se računaju dvostruko: Biogoriva koja se proizvode iz otpada, ostataka, neprehrambenog celuloznog materijala i ligno-celuloznog materijala čiji se doprinos postizanju ciljne vrijednosti u pogledu uporabe energije iz obnovljivih izvora u svim oblicima prometa smatra (računa) dvostruko većim od njihova energetskog sadržaja.

Biogoriva koja su u skladu s kriterijima: Biogoriva koja su u skladu s obvezujućim kriterijima održivosti propisanim Direktivom o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora.

Biogorivo: Bilo koje gorivo koje se proizvodi iz sirovina biljnog ili životinjskog podrijetla (koje se nazivaju „biomasom“). Dva najčešća oblika biogoriva su bioetanol i biodizel.

Biomasa: Biomasa je organska tvar koja se upotrebljava za proizvodnju biogoriva. Riječ je o biorazgradivom dijelu proizvoda, otpada i ostataka koji su biološkog podrijetla i koji potječu od poljoprivredne djelatnosti (uključujući tvari biljnog i životinjskog podrijetla), šumarstva i povezanih proizvodnih djelatnosti, uključujući ribarstvo i akvakulturu, kao i o biorazgradivom dijelu industrijskog i komunalnog otpada.

Certifikacija: Inspekcijski postupak (revizija u svrhu izdavanja certifikata) kojim tijelo za ovjeravanje procjenjuje uvjete za izdavanje certifikata gospodarskom subjektu.

Certifikat: Potvrda neovisnog tijela za ovjeravanje da gospodarski subjekt ispunjava zahtjeve u vezi s održivošću biogoriva koji su propisani Direktivom o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora.

Ciljna vrijednost / „10 %-tna ciljna vrijednost za promet“: Ukupna ciljna vrijednost predviđena Direktivom o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora za svaku državu članicu čija je svrha zajamčiti da udio energije iz obnovljivih izvora u svim oblicima prometa 2020. godine iznosi najmanje 10 % krajnje potrošnje energije u prometnom sektoru u toj državi članici. U izračunu tog udjela smiju se uzimati u obzir samo održiva biogoriva.

Direktiva o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora: Direktiva 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage Direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ (SL L 140, 5.6.2009., str. 16.).

Dobrovoljni program: Sustav certifikacije održivosti uspostavljen za dokazivanje usklađenosti s kriterijima održivosti za biogoriva.

Dvostruko računanje: Doprinos biogoriva koja se proizvode iz otpada, ostataka, neprehranbenog celuloznog materijala postizanju ciljne vrijednosti u pogledu uporabe energije iz obnovljivih izvora u svim oblicima prijevoza računa se dvostruko većim od energetske sadržaja tih biogoriva.

Eurostat: Ured za statistiku Europske unije koji djeluje kao jedna od glavnih uprava Komisije i koji Europskoj uniji pruža statističke podatke na europskoj razini kojima se omogućuje uspoređivanje zemalja i regija.

Gospodarski subjekt: Poduzeće koje se bavi proizvodnjom biomase ili biogoriva ili trgovanjem biomasom ili biogorivom. Gospodarski subjekti moraju dokazati da se pridržavaju zahtjeva u pogledu održivosti, što se može postići ili u skladu s nacionalnim sustavom ili s pomoću dobrovoljnih programa. Gospodarski subjekti čine jednu od karika u lancu opskrbe biogorivom.

GU za energetiku: Glavna uprava za energetiku Europske komisije zadužena za razvoj i provedbu energetske politike EU-a.

ILUC: Neizravna promjena uporabe zemljišta. Promjene uporabe zemljišta koje se događaju *neizravno* zbog promjena u potražnji, koja je prethodno bila usmjerena na tržište hrane / hrane za životinje / vlakana, koje su nastale uslijed potražnje za biogorivom.

Konzultant: Izvođač kojeg je Europska komisija odabrala da za nju obavi procjenu dobrovoljnih programa na temelju obvezujućih zahtjeva u pogledu održivosti koji su propisani Direktivom o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora i da joj dostavi izvješća o utjecaju proizvodnje biogoriva na društvenu održivost.

Kriteriji održivosti: Kriteriji za biogoriva koji su propisani Direktivom o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora i koji se odnose na emisije stakleničkih plinova i uporabu zemljišta.

Ktoe: Ekvivalent jedne kilotone (tisuću tona) nafte. Ekvivalentom tone nafte („toe“) utvrđuje se kalorična vrijednost goriva. Riječ je o jedinici za mjerenje energije koja se definira kao količina energije koja se otpušta izgaranjem jedne tone sirove nafte. Eurostat se koristi jedinicom „ktoe“ za prikazivanje prijavljene uporabe biogoriva u prometnom sektoru.

Lanac nadzora/opskrbe: Cjelokupan proizvodni lanac od poljoprivrednika koji uzgaja sirovinu za proizvodnju biogoriva do proizvođača ili trgovca biogorivom. Vidi: Sastavnice lanca opskrbe.

Nacionalni sustav: Zakonski okvir koji su države članice uspostavile kako bi provjerile jesu li se gospodarski subjekti pridržavali kriterija održivosti propisanih Direktivom o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora.

Neovisne revizije: Revizije nad informacijama koje su dostavili gospodarski subjekti. Svrha je provjeriti jesu li sustavi kojima su se služili gospodarski subjekti točni, pouzdani i zaštićeni od prijevara. Neovisne revizije obavljaju tijela za ovjeravanje.

Platforma za transparentnost: Internetska platforma propisana Direktivom o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora čija je svrha povećati transparentnost, omogućiti i promicati suradnju među državama članicama i objavljivati relevantne informacije za koje Komisija i države članice smatraju da su od ključne važnosti za Direktivu o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora i za postizanje njome predviđenih ciljeva.

Priznavanje: Komisija odobrava dobrovoljni program na razdoblje od 5 godina, na temelju procjene da se dobrovoljnim programom na odgovarajući način obuhvaćaju kriteriji održivosti, da se u okviru njega primjenjuje metodologija bilance mase, da je on u skladu s odgovarajućim standardima pouzdanosti i neovisnog obavljanja revizije, kako je propisano Direktivom o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora.

Sastavnice lanca opskrbe: Gospodarski subjekti kao što su poljoprivredna gospodarstva / plantaže, početne točke za sabiranje/prikupljanje, trgovci/skladišta, uređaji za pretvaranje energije (tvornice, rafinerije, proizvodna postrojenja), sudionici u prometnom sektoru i tržištu (oni koji stavljaju održiva biogoriva na tržište).

Staklenički plinovi: Plinovi koji doprinose prirodnom učinku staklenika. Kyotskim protokolom obuhvaćeno je šest stakleničkih plinova koji se proizvode ljudskim djelovanjem, to su: ugljični dioksid (CO₂), metan (CH₄), dušikov oksid (N₂O), fluorougljikovodici (spojevi HFC), perfluorugljici (spojevi PFC), sumporov heksafluorid (SF₆).

Tijelo za ovjeravanje: Neovisno inspekcijsko (revizorsko) društvo koje pruža certifikacijske usluge u području biogoriva. Tijelo za ovjeravanje sklapa sporazum s dobrovoljnim programom o certifikaciji gospodarskih subjekata s pomoću certifikacijskog sustava dobrovoljnog programa. Tijela za ovjeravanje izdaju certifikate u ime dobrovoljnog programa.

Upotrijebljeno ulje za kuhanje: Česta sirovina koja se upotrebljava za proizvodnju naprednog biogoriva.

Višestruka sukladnost: Obveza da poljoprivrednik ispunjava određene općenite i propisane zahtjeve za upravljanje koji se odnose na okoliš, javno zdravlje te zdravlje životinja i biljaka, identifikaciju i registraciju životinja te njihovu dobrobit, kao i zahtjeve u vezi s dobrim poljoprivrednim i ekološkim stanjem.

ZPP: Zajednička poljoprivredna politika Europske unije.

I Direktivom o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (u daljnjem tekstu: Direktiva) propisano je da je svaka država članica obvezna pobrinuti se za to da udio energije iz obnovljivih izvora u svim oblicima prometa 2020. iznosi najmanje 10 % krajnje potrošnje energije u prometnom sektoru. S obzirom na trenutačno stanje u pogledu tehnoloških napredaka i mogućnosti uporabe alternativnih oblika energije u prometu, 10 %-tna ciljna vrijednost u praksi može se postići samo znatnom uporabom biogoriva.

II Biogoriva proizvode manje stakleničkih plinova, posebice ugljičnog dioksida, od fosilnih goriva jer je količina ugljika koja se proizvodi izgaranjem jednaka količini koju tijekom svog rasta apsorbiraju biljke koje se upotrebljavaju za proizvodnju biogoriva. Međutim, održivost biogoriva kao izvora obnovljive energije ugrožavaju dodatne emisije koje se otpuštaju zbog promjene uporabe zemljišta.

III Kako bi se zajamčilo da su biogoriva koja se stavljaju na tržište EU-a održiva, Direktivom je propisan niz kriterija održivosti koje moraju ispunjavati gospodarski subjekti. Nadalje, države članice za računanje postizanja 10 %-tne ciljne vrijednosti za promet smiju uzimati u obzir samo ona biogoriva koja su certificirana kao održiva. Održivost većine biogoriva koja su stavljena na tržište EU-a certificira se u okviru dobrovoljnih programa koje priznaje Komisija. Odluke o priznavanju na snazi su pet godina te se donose nakon pozitivne ocjene postupaka certifikacije koji se provode u okviru programa.

IV Revizijom se postavilo sljedeće pitanje: „Jesu li Komisija i države članice uspostavile pouzdan certifikacijski sustav za održiva goriva?“. Zaključili smo da, zbog nedostataka u postupku koji Komisija provodi za priznavanje i naknadnom nadzoru nad dobrovoljnim programima, certifikacijski sustav EU-a za održivost biogoriva nije u potpunosti pouzdan.

V Utvrdili smo da procjena koju je Komisija obavila kao osnovu za priznavanje dobrovoljnih programa nije na odgovarajući način obuhvaćala važne aspekte nužne za jamčenje održivosti biogoriva. Konkretno, Komisija nije zahtijevala da se u dobrovoljnim programima provjerava da proizvodnja biogoriva koja se u okviru njih certificira ne predstavlja znatne rizike u smislu nepovoljnih posljedica za društvo i gospodarstvo, kao što su sukobi u vezi sa zakupom zemljišta, prisilni/dječji rad, loši radni uvjeti poljoprivrednika ili opasnost za zdravlje i sigurnost. Isto tako, tom procjenom nije obuhvaćen utjecaj neizravne promjene uporabe zemljišta na održivost biogoriva. Iako priznajemo da su postojale određene tehničke poteškoće u procjeni utjecaja neizravne promjene uporabe zemljišta, bez tih informacija dovodi se u pitanje mjerodavnost certifikacijskog sustava EU-a za održivost.

VI

Nadalje, Komisija je donosila odluke o priznavanju za dobrovoljne programe koji nisu imali odgovarajuće postupke provjere kojima bi se zajamčilo da je podrijetlo biogoriva proizvedenih iz otpada uistinu otpad ili da su sirovine za proizvodnju biogoriva uzgajane u Europskoj uniji u skladu sa zahtjevima EU-a za zaštitu okoliša u području poljoprivrede, kako je propisano Direktivom.

VII

Neki od priznatih programa bili su nedovoljno transparentni ili su imali upravljačke strukture koje su se sastojale samo od predstavnika nekolicine gospodarskih subjekata, čime se povećao rizik od sukoba interesa i sprječavala djelotvorna komunikacija s drugim dionicima.

VIII

Komisija ne nadzire djelovanje priznatih dobrovoljnih programa. S obzirom na to da se odluka o priznavanju donosi na temelju pregleda dokumentacije o certifikacijskim postupcima, nepostojanje nadzora znači da Komisija ne može pribaviti jamstvo da se u okviru dobrovoljnih programa uistinu primjenjuju certifikacijski standardi koji su dostavljeni na priznavanje. Nadalje, Komisija nije u mogućnosti otkriti navodna kršenja pravila koja vrijede za dobrovoljne programe jer nije uspostavljen poseban sustav za podnošenje pritužbi te Komisija ne provjerava postupa li se u okviru dobrovoljnih programa ispravno po pritužbama koje su im izravno upućene.

IX

Kad je riječ o postizanju 10 %-tne ciljne vrijednosti za promet, odgovornost za jamčenje pouzdanosti statističkih podataka u vezi s održivim biogorivima koji se dostavljaju Komisiji snose države članice. Utvrdili smo da postoji mogućnost da su brojke u tim statističkim podatcima prikazane većima nego što to u stvarnosti jesu jer su države članice kao održiva goriva mogle prijaviti ona biogoriva čija održivost nije provjerena. Postojali su i problemi s uspo-redivošću podataka koje su dostavile države članice.

X

Na temelju revizijskih opažanja Sud iznosi sljedeće preporuke:

1. Komisija bi ubuduće pri priznavanju programa trebala obavljati sveobuhvatnu procjenu dobrovoljnih programa kako bi zajamčila da se u okviru njih:
 - (i) procjenjuje u kojoj mjeri proizvodnja certificiranih biogoriva predstavlja znatan rizik od nepovoljnih posljedica za društvo i gospodarstvo te neizravnih promjena uporabe zemljišta. U tu svrhu Komisija bi trebala zahtijevati da dobrovoljni programi jednom godišnje, na temelju njihovih certifikacijskih aktivnosti, izvješćuju o bilo kakvim relevantnim informacijama o gore navedenom riziku;
 - (ii) djelotvorno provjerava da proizvođači sirovina za biogoriva u EU-u poštuju zahtjeve EU-a za zaštitu okoliša u području poljoprivrede;
 - (iii) pružaju dostatni dokazi o podrijetlu otpada i ostataka koji se upotrebljavaju za proizvodnju biogoriva.

2. Komisija bi ubuduće pri priznavanju programa trebala procijeniti smanjuje li se upravljanjem dobrovoljnim programom rizik od sukoba interesa i zahtijevati da se u okviru tih programa jamči transparentnost.
3. Komisija bi trebala vršiti nadzor nad priznatim dobrovoljnim programima:
 - (i) provjeravanjem da su certifikacijske operacije u okviru programa u skladu sa standardima dostavljenima na priznavanje;
 - (ii) zahtijevanjem da se u okviru dobrovoljnih programa uspostavi transparentan sustav podnošenja pritužbi.
4. Komisija bi trebala predložiti državama članicama da potkrijepe statističke podatke koje dostavljaju dokazima o tome da su prijavljene brojke u vezi s količinom biogoriva pouzdane.
5. Kako bi zajamčila usporedivost statističkih podataka o održivim biogorivima i povećala jamstva o pouzdanosti podataka o naprednim biogorivima, Komisija bi trebala predložiti državama članicama da usklade definiciju otpadnih tvari.

Definicija biogoriva

01

Biogoriva proizvode manje stakleničkih plinova, posebice ugljičnog dioksida, od fosilnih goriva jer se količina ugljika koja se proizvodi izgaranjem troši tijekom rasta sirovina (naime, biljke koje se upotrebljavaju kao sirovine apsorbiraju ugljični dioksid tijekom rasta)¹. Međutim, ta jednadžba funkcionira samo ako nema dodatnih emisija proizvedenih uslijed izravne promjene uporabe zemljišta (npr. šumsko zemljište pretvoreno je u poljoprivredno zemljište čime se gube zalihe ugljika) ili uslijed neizravne promjene uporabe zemljišta (kako bi se nadoknabila uporaba prehrambenih kultura za proizvodnju biogoriva, potrebno je obrađivati veću površinu zemlje da se osigura opskrba hranom). To znači da se prenamjenom i obrađivanjem novih područja za uzgajanje prehrambenih kultura, osim stakleničkih plinova koji se otpuštaju uzgajanjem kultura iz kojih se proizvode biogoriva, otpuštaju i dodatni plinovi. Tržišno natjecanje s proizvodnjom prehrambenih proizvoda ne postoji kad je riječ o biogorivima koja se proizvode iz otpada, ostataka ili druge neprehrambene biomase.

02

Biogoriva su u relevantnim zakonskim aktima EU-a definirana kao „tekuće ili plinovito pogonsko gorivo proizvedeno od biomase”², odnosno iz biorazgradivih poljoprivrednih, šumarskih ili ribarstvenih proizvoda, otpada ili ostataka ili iz biorazgradivog industrijskog i komunalnog otpada. Trenutačno se u EU-u u relevantnim količinama proizvode samo dvije vrste biogoriva, a to su biobenzin (uključujući i bioetanol) i biodizel.

03

Na temelju iskorištenih sirovina možemo govoriti o dvije vrste biogoriva:

- konvencionalnim biogorivima (prva generacija biogoriva), koja se uglavnom proizvode iz poljoprivrednih kultura koje se upotrebljavaju i za proizvodnju ljudske i životinjske hrane (npr. žitarice, šećerna trska, šećerna repa i uljarice).
- naprednim biogorivima (druga ili treća generacija biogoriva), koja se proizvode iz sirovina kao što su otpad ili ostatci i koja se izravno ne natječu s kulturama za proizvodnju ljudske i životinjske hrane.

- 1 To znači da su staklenički plinovi, a posebice CO₂, koji se otpuštaju pretvaranjem biomase u energiju (izgaranjem biogoriva) jednaki količini CO₂ koju biljke apsorbiraju tijekom ciklusa rasta.
- 2 Članak 2. točka (i) Direktive 2009/28/EZ i članak 2. stavak 9. Direktive 98/70/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 1998. o kakvoći benzinskih i dizelskih goriva i izmjeni Direktive Vijeća 93/12/EEZ (SL L 350, 28.12.1998., str. 58.).

Tržište biogoriva u EU-u

04

Prema podacima Eurostata³ 2014. godine u EU-u je ukupno iskorišteno 14 370 ktoe (ekvivalenta tisuća tona nafte), od čega 11 367 ktoe otpada na biodizel (otprilike 4 % ukupnog goriva za promet) i 2637 ktoe na biobenzin (otprilike 0,9 % ukupnog goriva za promet) (vidjeti **prilog I.**). Najnoviji podatci koje je objavila Komisija⁴ pokazuju da je 2012. godine 79 % biodizela i 71 % bioetanola potrošenog u EU-u i proizvedeno u EU-u. Biodizel se uvezio poglavito iz Argentine i Indonezije, a bioetanol iz SAD-a i Brazila.

05

Za proizvodnju sirovina za biogoriva koja se upotrebljavaju u EU-u 2012. godine bilo je potrebno ukupno 7,8 milijuna hektara zemljišta, od čega je 4,4 milijuna hektara zemljišta bilo u EU-u (3 % ukupnog kultiviranog tla), a 3,5 milijuna hektara izvan EU-a⁵. Zbog uporabe kultura kao što su kukuruz, pšenica, šećerna repa ili šećerna trska za proizvodnju biogoriva javnost je izrazila zabrinutost da će se kulture i zemljišta namijenjena proizvodnji hrane početi upotrebljavati za proizvodnju biogoriva.

Biogoriva kao izvor obnovljive energije u prometnom sektoru EU-a

U prometnom sektoru do 2020. godine treba se dosegnuti ciljna vrijednost od 10 % energije iz obnovljivih izvora

06

Direktiva 2009/28/EZ o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (ili „Direktiva o energiji iz obnovljivih izvora”, u nastavku teksta: „Direktiva”) dio je paketa za energetiku i klimatske promjene⁶ koji je Vijeće usvojilo 6. travnja 2009. Novi paket za energiju iz obnovljivih izvora, uključujući politiku održivosti bioenergije za 2030., bit će predstavljen do 2017. godine.⁷

- 3 Tablice Eurostata „SHARES 2014”, rezultati i detaljni rezultati, vidjeti i **prilog I.** ovom izvješću.
- 4 COM(2015) 293 final od 15. lipnja 2015. „Izvješće o napretku u području obnovljive energije”
- 5 SWD(2015) 117 final od 15. lipnja 2015. „Technical assessment of the EU biofuels sustainability and feasibility of 10 % renewable energy in transport” (Tehnička procjena održivosti biogoriva i izvedivosti ostvarivanja 10 %-tnog udjela energije iz obnovljivih izvora u prometnom sektoru u EU-u), str. 3.
- 6 Paket iz 2020. godine skup je obvezujućih zakonskih akata, vidjeti http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm
- 7 COM(2015) 572 final od 18. studenoga 2015. „Stanje energetske unije 2015.”

07

Prema Direktivi EU je do 2020. godine obavezan najmanje 20 % svoje krajnje potrošnje energije pokriti energijom iz obnovljivih izvora. Nadalje, Direktivom je propisano da „svaka država članica osigurava da udio energije iz obnovljivih izvora u svim oblicima prometa 2020. iznosi barem 10 % ukupne potrošnje energije u prometu u toj državi članici”⁸. Ovu je ciljnu vrijednost moguće doseći povećanom uporabom električne energije i drugih alternativnih oblika energija iz obnovljivih izvora u prometu te uporabom biogoriva uz fosilna goriva. S obzirom na trenutno stanje u pogledu tehnoloških napredaka i mogućnosti uporabe električne energije iz obnovljivih izvora ili drugih alternativnih oblika energije u prometu, 10 %-tna ciljna vrijednost za promet u praksi može se postići samo znatnom uporabom biogoriva. Udio biogoriva u ukupnom gorivu koje se upotrebljava za promet u Europskoj uniji iznosio je 2014. godine otprilike 5 %⁹.

08

S obzirom na to da se biogoriva proizvedena iz poljoprivrednih kultura natječu s proizvodnjom hrane, europsko je zakonodavno tijelo 2015. godine uvelo¹⁰ gornju granicu od 7 % za doprinos biogoriva proizvedenih iz prehrambenih kultura postizanju 10 %-tne ciljne vrijednosti za promet do 2020.

09

Kao što je prethodno navedeno, tržišno natjecanje s proizvodnjom prehrambenih proizvoda ne postoji kad je riječ o biogorivima koja se proizvode iz otpada, ostataka ili druge neprehrambene biomase. Stoga je Direktivom propisano da se njihov doprinos ostvarenju 10 %-tne ciljne vrijednosti EU-a za promet treba računati dvostruko. To znači da države članice u teoriji mogu postići ciljnu vrijednost od 10 % s 5 % biogoriva proizvedenog iz ligno-celuloznog materijala, neprehrambenog celuloznog materijala, otpada ili ostataka. Prema statističkim podacima Eurostata za 2014. udio biogoriva na temelju dvostrukog računanja u ukupnoj prijavljenoj uporabi biogoriva u prometu za sve države članice iznosio je otprilike 20 % (vidjeti **prilog I.**).

8 Članak 3. stavak 4. Direktive o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora

9 Barometar za biogoriva Euroobserver, srpanj 2015.

10 Direktiva (EU) 2015/1513 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o izmjeni Direktive 98/70/EZ o kakvoći benzinskih i dizelskih goriva i izmjeni Direktive 2009/28/EZ o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (SL L 239, 15.9.2015., str. 1.)

Kriteriji održivosti za biogoriva

10

Kako bi se ublažile nepovoljne posljedice izravne promjene uporabe zemljišta na okoliš (vidjeti odlomak 1.), Direktivom je propisano da biogoriva moraju ispunjavati određene kriterije održivosti koji su navedeni u **okviru 1**. U Direktivi se navode i drugi problemi koji mogu utjecati na održivost biogoriva, kao što su moguće nepovoljne posljedice za društvo i gospodarstvo (npr. sukobi u vezi sa zakupom zemljišta, prisilni/dječji rad, loši radni uvjeti itd.), emisije stakleničkih plinova uslijed neizravne promjene uporabe zemljišta, sprječavanje prijevara i transparentnost u pogledu proizvodnje biogoriva.

Okvir 1.

Kriteriji održivosti iz članka 17. stavaka 2. do 6. Direktive o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora

- (a) Ušteda u emisijama stakleničkih plinova zbog uporabe biogoriva mora iznositi najmanje 35 %.
- (b) Biogoriva se ne smiju proizvoditi od sirovina dobivenih na zemljištu koje je veoma važno za očuvanje bioraznornosti (tj. prašume i drugo pošumljeno zemljište, zaštićena područja prirode, travnjaci s visokom bioraznornošću).
- (c) Biogoriva se ne smiju proizvoditi iz sirovina dobivenih na zemljištu s velikim zalihama ugljika (tj. močvare, pošumljena područja, tresetišta).
- (d) Poljoprivredne sirovine uzgojene u EU-u koje se upotrebljavaju za proizvodnju biogoriva moraju biti u skladu s minimalnim zahtjevima za dobro poljoprivredno i ekološko stanje i određenim propisanim zahtjevima u vezi s upravljanjem koji su utvrđeni u okviru ZPP-a.

11

Za računanje postignuća 10 %-tne ciljne vrijednosti za promet smiju se uzimati u obzir samo održiva biogoriva. Države članice dužne su pobrinuti se za to da su prijavljeni iznosi potkrijepljeni valjanim certifikatima te su odgovorne za prikupljanje i prosjeđivanje tih podataka Eurostatu. Kako bi zajamčile da su biogoriva stavljena na tržište u EU-u održiva, države članice moraju od gospodarskih subjekata u lancu opskrbe biogorivom zahtijevati da dokažu da su ispunili kriterije održivosti¹¹. Gospodarski subjekti mogu dokazati da je njihova pošiljka biogoriva u skladu s kriterijima održivosti ispunjavanjem zahtijeva nacionalnih kontrolnih sustava ili uporabom dobrovoljnih programa koje je priznala Komisija¹².

11 Direktiva, članak 18. stavak 3.

12 Direktiva, članak 18. stavak 4.

12

U nacionalnim sustavima obično se kao dokaz održivosti zahtijevaju ili prihvaćaju certifikati koji su izdani u okviru dobrovoljnih programa koje priznaje Komisija. Općenito, priznati dobrovoljni programi upotrebljavaju se u svim nacionalnim sustavima te se u svakoj državi članici obično provodi nekoliko dobrovoljnih programa. Stoga se većina održivih biogoriva koji se stavljaju na tržište u EU-u certificira u okviru dobrovoljnih programa.

Certifikacija održivih biogoriva u okviru dobrovoljnih programa koje priznaje Komisija

13

Dobrovoljni program sustav je certificiranja održivih biogoriva. Dobrovoljne programe uspostavljaju uglavnom subjekti u privatnom vlasništvu. Mnoge su dobrovoljne programe pokrenule skupine gospodarskih subjekata i drugih zainteresiranih strana („okrugli stolovi” ili konzorciji). Postoje i dobrovoljni programi koje su pokrenuli proizvođači biogoriva. U okviru dobrovoljnih programa mogu se primjenjivati kriteriji koji su stroži od kriterija propisanih Direktivom, kao i dodatni kriteriji, npr. socijalni kriteriji ili kriteriji prilagođeni lokalnim uvjetima te kriteriji za promicanje najbolje poljoprivredne prakse. U okviru njih mogu se također uzimati u obzir dodatni aspekti održivosti kao što je zaštita tla, vode i zraka.

14

U svrhu certifikacije potrebno je provjeriti cjelokupan proizvodni lanac od poljoprivrednika koji uzgaja sirovinu do proizvođača biogoriva. Za obavljanje kontrola dobrovoljni programi oslanjaju se neovisne revizore (tj. „tijela za ovjeravanje”, koja mogu biti ili fizičke ili pravne osobe), koji u ime dobrovoljnog programa certifikatom potvrđuju usklađenost gospodarskih subjekata s kriterijima održivosti, u skladu s ugovorom sklopljenim za taj program. Revizori tijela za ovjeravanje mogu obavljati provjere dokumentacije i terenske provjere poljoprivrednika, početnih točaka za prikupljanje biomase, skladišta, uljara, postrojenja za proizvodnju biogoriva i trgovaca biomasom ili biogorivom (vidjeti **sliku 1.**).

Slika 1.

Certifikacija u okviru DP-a



Tumač: DP – dobrovoljni program, TO – tijelo za ovjeravanje

Izvor: Europski revizorski sud.

15

Gospodarski subjekt koji proizvodi biomasu ili biogoriva plaća trošak certifikacije tijelu za ovjeravanje i naknade dobrovoljnom programu te dobiva certifikat s logotipom dobrovoljnog programa. Svaki gospodarski subjekt u lancu uzgajanja i pretvaranja biomase u biogorivo mora kupcima biomase ili biogoriva dostaviti informacije o ishodenom certifikatu i obilježjima održivosti proizvoda koje isporučuje.

16

Kada je gospodarski subjekt certificiran u okviru dobrovoljnog programa, država članica može ne zahtijevati dodatne dokaze o ispunjavanju kriterija održivosti¹³. Stoga je certifikat izdan u okviru priznatog dobrovoljnog programa valjan u svim državama članicama EU-a. U okviru dobrovoljnih programa certificira se biomasa proizvedena u EU-u, kao i ona koja je uvezena iz trećih zemlja.

17

Komisija je odgovorna za priznavanje dobrovoljnih programa. Komisija ima mogućnost opoziva odluke o priznavanju u slučaju da se u okviru programa ne provode svi elementi na kojima se odluka temeljila. Odluka o priznavanju vrijedi pet godina. Prva je takva odluka donesena 2011. godine. Do prosinca 2015. Komisija je priznala 19 dobrovoljnih programa (vidjeti **prilog II.**)¹⁴.

13 Direktiva, članak 18. stavak 7.

14 Vidjeti članak 2. stavak 2. svake odluke o priznavanju.

18

S obzirom na to da dobrovoljni programi igraju ključnu ulogu u provjeri održivosti biogoriva, ključno je da se Komisija pobrine za to da se priznaju samo pouzdani dobrovoljni programi. Stoga je revizija bila usmjerena na postupke koje je Komisija primjenjivala za priznavanje dobrovoljnih programa (tj. na okvir za procjenu priznavanja).

19

Nadalje, s obzirom na to da se za računanje postignuća 10 %-tne ciljne vrijednosti za promet smiju uzimati u obzir samo održiva biogoriva, ključno je da se prikupljaju pouzdani podaci o količini certificiranih održivih biogoriva stavljenih na tržište u svakoj državi članici. Slijedom toga, dodatan je predmet revizije bilo ispitivanje pouzdanosti podataka koje su države članice prikupile o udjelu održivih biogoriva u prometnom sektoru i dostavile Eurostatu.

20

Glavno je revizijsko pitanje bilo:

Jesu li Komisija i države članice uspostavile pouzdan certifikacijski sustav za održiva goriva?

21

Glavno revizijsko pitanje sastojalo se od sljedećih potpitanja:

- Jamči li Komisija priznavanjem dobrovoljnih programa da su certificirana biogoriva održiva?
- Jamči li Komisija da se priznati dobrovoljni programi provode kako je planirano?
- Jesu li podaci država članica o udjelu biogoriva u ukupnoj količini biogoriva u prometnom sektoru pouzdani?

22

Revizija je provedena od svibnja do studenoga 2015. i obuhvatila je aktivnosti procjene priznavanja koje je Komisija obavila od 2011. do 2015. godine. U Komisiji su revizijom obuhvaćeni natječajni postupci koji su se primjenjivali za odabir vanjskih konzultanata koji su Komisiji pomagali u procjeni dobrovoljnih programa, procjeni i priznavanju dobrovoljnih programa te naknadnom nadzoru koji je Komisija obavljala nad dobrovoljnim programima.

23

Posjetili smo i četiri države članice (Njemačku, Francusku, Poljsku i Ujedinjenu Kraljevinu). Te su države članice odabrane jer proizvode i/ili troše najveću količinu biogoriva. U posjećenim državama članicama naglasak revizije bio je stavljen na sustave za prikupljanje i provjeru brojki o uporabi održivih biogoriva koje države članice dostavljaju Eurostatu koji ih potom objavljuje u okviru statističkih podataka.

24

Dobrovoljni programi i povezana tijela za ovjeravanje nisu korisnici nikakvih sredstava EU-a te stoga Europski revizorski sud nije ovlašten obavljati reviziju nad njima. Stoga nismo bili u mogućnosti ispitati jesu li se priznati dobrovoljni programi djelotvorno provodili te jesu li certifikati o održivosti izdani u okviru njih bili pouzdani. Međutim, upravitelji programa pristali su dati nam uvid u njihove aktivnosti i ustroj tijekom informativnih posjeta Revizorskog suda. Slične smo posjete obavili i certificiranim gospodarskim subjektima u lancu proizvodnje biogoriva.

Okvirom Komisije za procjenu priznavanja nisu se uzimali u obzir neki od važnih aspekata održivosti povezani s proizvodnjom biogoriva

25

S obzirom na to da se velika količina biogoriva certificira u okviru dobrovoljnih programa i da se samo u okviru dobrovoljnih programa koje je priznala Komisija mogu izdati valjani certifikati o održivosti, ključno je da se odluke o priznavanju temelje na potpunim i temeljitim procjenama certifikacijskih standarda dobrovoljnih programa i upravljanja tim programima. Nadalje, kako bi se zajamčilo da se u okviru dobrovoljnih programa certificiraju biogoriva koja su uistinu održiva, proces priznavanja trebao bi uključivati procjenu svih relevantnih aspekata održivosti povezanih s proizvodnjom biogoriva.

26

Kako je već navedeno, procjenu dobrovoljnih programa u ime Komisije obavljao je vanjski izvođač na temelju postupaka o kojima se Komisija prethodno usuglasila (okvir za procjenu priznavanja). Komisija je vanjske izvođače birala na temelju čvrstih kriterija te je općenito taj odabir bio u skladu s relevantnim odredbama Financijske uredbe koja se primjenjuje na opći proračun Unije. Ispitivanje procjene koju je konzultant obavio nad četirima dobrovoljnim programima pokazuje da se u sklopu njih ispravno primjenjivao okvir za procjenu dogovoren s Komisijom.

27

Procijenili smo i je li okvirom za procjenu priznavanja temeljito obuhvaćena održivost proizvodnje biogoriva. Utvrdili smo da se s pomoću okvira procjenjuju samo obvezni kriteriji održivosti propisani Direktivom. Slijedom toga, drugi važni aspekti koji su nužni za jamčenje održivosti biogoriva nisu bili obuhvaćeni procjenom.

Nije se vodilo računa o poštovanju zahtjeva EU-a za zaštitu okoliša u području poljoprivrede

28

Direktivom je kao jedan od kriterija održivosti¹⁵ za sirovine uzgojene u Europskoj uniji propisano ispunjenje zahtjeva u vezi s okolišem i poljoprivrednim i ekološkim stanjem koji su definirani u okviru ZPP-a¹⁶. Utvrdili smo da Komisija prije priznavanja nije provjeravala je li se u okviru dobrovoljnih programa provjerilo poštovanje li proizvođači biogoriva (poljoprivrednici) te uvjete i zahtjeve. Na temelju toga utvrdili smo da se u okviru tri od četiri ispitana dobrovoljna programa nije omogućila djelotvorna i sveobuhvatna procjena ispunjavanja tog kriterija održivosti. Ti su se programi oslanjali na kontrole koje su provela nacionalna tijela u okviru ZPP-a, no nisu imali pristup rezultatima takvih kontrola (vidjeti **okvir 2.**).

15 Direktiva, članak 17. stavak 1. i članak 17. stavak 6.

16 Ti zahtjevi i uvjeti dio su onoga što se naziva obvezama višestruke sukladnosti. Vidjeti **prilog IV.** ovom izvješću.

Dobra i nezadovoljavajuća praksa provjere poštovanja tih zahtjeva

U okviru jednog od dobrovoljnih programa kojima je obavljen posjet zahtijevala se potpuna i sveobuhvatna procjena ispunjavanja tih obveza. U standardima tog programa bilo je izričito navedeno da je potrebno kontrolirati poštuju li poljoprivrednici te obveze. U skladu s „propisanim zahtjevom obavljanja revizija” tijela za ovjeravanje moraju istražiti ispunjavaju li poljoprivredna gospodarstva zahtjeve u pogledu održivosti propisane Direktivom.

U skladu s načelima tri preostala dobrovoljna programa ili su se pružali nepotpuni postupci (kontrolni popis) koji nisu obuhvaćali sve zahtjeve EU-a za zaštitu okoliša u području poljoprivrede propisane Direktivom, ili se njima omogućavala provjera isključivo na temelju osobnih izjava poljoprivrednika, ili su se pak ta načela oslanjala na kontrole koje su obavljala nacionalna tijela odgovorna za višestruku sukladnost u okviru kontrolnog sustava ZPP-a, iako programi nisu imali pristup rezultatima tih kontrola kada su se u okviru njih izdavali certifikati poljoprivrednicima.

29

Valja napomenuti da u našim izvješćima sustavno ističemo visoku stopu slučajeva u kojima poljoprivrednici nisu poštovali te zahtjeve EU-a za zaštitu okoliša (vidjeti odlomak 28.)¹⁷.

Neobvezni aspekti održivosti

30

Iako su u Direktivi navedeni određeni aspekti održivosti proizvodnje biogoriva¹⁸, oni nisu propisani kao obvezujući zahtjevi. Primjerice, Direktivom nisu propisani obvezujući kriteriji kako bi se zajamčilo da proizvodnja biogoriva u EU-u nema nepovoljne posljedice za društvo i gospodarstvo. Mogućnost takvih nepovoljnih posljedica stoga se ne procjenjuje tijekom postupka priznavanja dobrovoljnih programa koji provodi Komisija. Međutim, proizvodnja biogoriva mogla bi ugroziti lokalnu zajednicu i nanijeti štetu društvu na široj razini. Primjeri ključnih problema koje je potrebno riješiti uključuju sukobe u vezi sa zakupom zemljišta, prisilni/dječji rad, loše radne uvjete i rizike za zdravlje i sigurnost¹⁹.

17 Godišnje izvješće Suda za 2014. godinu, odlomci 7.22. i 7.33. (SL C 373, 10.11.2015.).

18 Članak 17. stavak 7.

19 Rizici povezani s proizvodnjom biogoriva prepoznati su primjerice u izvješću WWF-a naslovljenom „2050 Criteria Overview” (Pregled kriterija za 2050.) iz rujna 2012., http://assets.worldwildlife.org/publications/458/files/original/2050_criteria_final_low_res_online_viewing.pdf?1348517472

31

Iako je konzultant koji je procjenjivao dobrovoljne programe Komisiji u lipnju 2012. dostavio metodologiju kako bi se procijenilo jesu li se u okviru dobrovoljnih programa obrađivali neobvezni aspekti održivosti, Komisija do danas nije primijenila tu metodologiju. Stoga za dobrovoljne programe nije postojala obveza uključivanja neobveznih aspekata održivosti u standarde koji su se u okviru tih programa dostavljali za priznavanje. Unatoč tome ustanovili smo da su u jednom od četiri ispitana dobrovoljna programa uspostavljeni certifikacijski postupci koji su uključivali provjeru nepovoljnih posljedica za društvo i gospodarstvo (vidjeti **okvir 3.**).

Okvir 3.

Dobra praksa provjere aspekata društvene održivosti

Radi jamčenja održive proizvodnje biomase koja nema nepovoljan utjecaj ni na okoliš ni na društvo, svrha je ovog standarda dobrovoljnih programa za održivu proizvodnju ne samo spriječiti ekološku štetu nego i zaštititi primjerene radne uvjete i zdravlje zaposlenika na poljoprivrednim gospodarstvima. To uključuje zaštitu tla, vode i zraka, kao i sigurne radne uvjete (što se postiže osposobljavanjima i izobrazbom, uporabom zaštitne radne odjeće i pružanjem pravilne i pravodobne pomoći u slučaju nezgoda), kao i poštovanje ljudskih prava, prava radnika i prava na zemlju. Prema tim načelima, proizvodnjom biomase moraju se poticati odgovorni radni uvjeti i zdravlje, sigurnost i dobrobit radnika te se takva proizvodnja mora temeljiti na odgovornim odnosima unutar zajednice.

32

U skladu s Direktivom Komisija je obvezna izvješćivati Europski parlament i Vijeće svake dvije godine o utjecaju povećane potražnje za biogorivima na društvenu održivost u EU-u i trećim zemljama, o utjecaju politike EU-a o biogorivima na dostupnost sirovina po povoljnim cijenama, posebice za stanovnike zemalja u razvoju, kao i o općim razvojnim pitanjima. Komisija se u svojim izvješćima mora dotaknuti i poštovanja prava na uporabu zemljišta te pokrenutih nacionalnih mjera za zaštitu tla, vode i zraka²⁰. Iako takva obveza izvješćivanja ne može nadoknaditi nedostatak sustavne certifikacije tih aspekata održivosti, napominjemo da se njome može pružiti potreban pregled važnosti tih pitanja.

33

Komisija je dosad podnijela dva izvješća²¹. Smatramo da su ta izvješća ograničena koristi jer sadržavaju ograničene informacije i nejasne zaključke, kako je prikazano u **okviru 4.** U tim se izvješćima ne pruža dovoljno podataka da se procijeni utjecaj potražnje za biogorivima na društvenu održivost i da se, po potrebi, predlože korektivne mjere.

20 Članak 17. stavak 7. drugi podstavak.

21 COM(2013)175 final, kojem je priložen dokument SWD(2013)102 final i COM(2015)293 final, kojem je priložen dokument SWD(2015)117 final. Pregledali smo i dokumente s oznakom COM i dokumente s oznakom SWD.

Primjeri nedovoljnih informacija u izvješćima Komisije o društvenim aspektima na koje utječe proizvodnja biogoriva

U izvješću Komisije iz 2013. ne spominju se „opća razvojna pitanja u državama u razvoju”²² (primjerice ruralni i društveni razvoj kao što je lokalno blagostanje, društvena dobrobit i pristup energiji, razvoj kapaciteta i prijenos tehnologije). Procjena radnih uvjeta iznesena u popratnom izvješću²³ temelji se uglavnom na stupnju u kojem su zemlje koje izvoze biogorivo u EU ratificirale međunarodne konvencije.

Radni uvjeti u smislu naknada, zdravstvene sigurnosti (uključujući izloženost kemikalijama), ugovornih sporazuma ili utjecaja po spolu stanovništva nisu procijenjeni u ovim izvješćima.

U izvješću Komisije iz 2015. opća razvojna pitanja u državama u razvoju uopće se ni ne spominju. U popratnom izvješću donosi se nejasan zaključak da „bi proizvodnja biogoriva mogla pozitivno ili negativno utjecati na ukupna opća razvojna pitanja u zemljama u razvoju”²⁴.

22 Izvješćivanje o „općim razvojnim pitanjima u državama u razvoju” obveza je propisana Direktivom, no nije detaljnije navedeno o kojim je pitanjima riječ.

23 „Renewable energy progress and biofuel sustainability” (Napredak u pogledu energije iz obnovljivih izvora i održivost biogoriva), Ecofys et al., 2012.

24 „Renewable energy progress and biofuel sustainability” (Napredak u pogledu energije iz obnovljivih izvora i održivost biogoriva), Ecofys et al., 2014., str. 173.

Nije se uzimao u obzir utjecaj neizravne promjene uporabe zemljišta

34

Biomasa se obično proizvodi na kultiviranom tlu koje se prethodno upotrebljavalo za poljoprivredne proizvode namijenjene proizvodnji ljudske ili životinjske hrane. S obzirom na to da je takva poljoprivredna proizvodnja još uvijek potrebna, moguće je da se djelomično premjestila na zemljište koje prethodno nije bilo kultivirano, kao što su travnjaci ili šume. Taj se proces naziva neizravnom promjenom uporabe zemljišta (ILUC) koja predstavlja rizik od poništavanja ušteda u emisijama stakleničkih plinova koje proizlaze iz povećane uporabe biogoriva jer travnjaci i šume apsorbiraju velike količine CO₂. Prenamjenom takvih zemljišta u kultivirano tlo može doći do povećanja atmosferske razine CO₂, jer prenamjena može dovesti do dodatnih i znatnih emisija stakleničkih plinova.

35

Važnost procjene utjecaja neizravne promjene uporabe zemljišta naglašena je u srednjoročnoj evaluaciji Direktive²⁵, u kojoj se ističe da „biogoriva mogu dovesti do smanjenja stakleničkih plinova, ali razmjer smanjenja emisija uvelike ovisi o upotrebljavanoj vrsti i sirovini i o tome jesu li uzeti u obzir određeni aspekti neizravne promjene uporabe zemljišta. Kada se uzme u obzir neizravna promjena uporabe zemljišta, neka biogoriva, kao ona proizvedena iz otpada i ostataka ili šećerne trske mogu dovesti do velikih ušteda u emisijama, dok druga biogoriva proizvedena iz kultura mogu u nekim slučajevima dovesti do neto povećanja emisija stakleničkih plinova.

36

Međutim, Direktivom nije propisano da dobavljači biomase i biogoriva u izračun ušteda u emisijama stakleničkih plinova moraju uključiti emisije stakleničkih plinova povezane s neizravnom promjenom uporabe zemljišta²⁶. Slijedom toga, utjecaj neizravne promjene uporabe zemljišta na održivost biogoriva nije obuhvaćen ni procjenom koja se obavlja u okviru dobrovoljnih programa niti postupkom priznavanja tih programa.

37

Priznajemo da su postojale određene tehničke poteškoće u procjeni utjecaja neizravne promjene uporabe zemljišta na emisije stakleničkih plinova (posebice je riječ o nepostojanju metodologije za izračun emisija iz neizravne promjene uporabe zemljišta do koje može doći bilo gdje na svijetu, a ne nužno u područjima u kojima se proizvodi biomasa za biorivo). U izmijenjenoj inačici Direktive²⁷ problem se rješava postavljanjem gornje granice udjela biogoriva koja se proizvode iz prehrambenih kultura i koja se smiju uključiti u računanje ispunjenja ciljne vrijednosti za 2020. na 7 % te uvođenjem dodatnih obveza izvješćivanja za države članice i Komisiju²⁸. U vrijeme obavljanja revizije nisu postojale raspoložive informacije o izvorima koje Komisija može upotrebljavati za izvješćivanje o neizravnoj promjeni uporabe zemljišta.

Slabe provjere podrijetla otpada ili ostataka koji se upotrebljavaju za proizvodnju biogoriva

38

Biogoriva koja se proizvode iz otpada i ostataka, kao što je biodizel koji se proizvodi iz upotrijebljenog ulja za kuhanje, smatraju se boljima za okoliš jer se za uporabu poljoprivrednog zemljišta ne natječu s proizvodnjom prehrambenih proizvoda.

- 25 CE Delft, „Mid-term evaluation of the Renewable Energy Directive. A study in the context of the REFIT programme” (Srednjoročna procjena Direktive o energiji iz obnovljivih izvora. Studija u kontekstu programa REFIT), Delft, travanj 2015. (www.cedelft.eu).
- 26 Ipak, člankom 3. Direktive (EU) 2015/1513 o izmjeni Direktive o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora propisano je da Komisija mora Parlamentu i Vijeću do 31. prosinca 2016. podnijeti izvješće, koje između ostalog sadržava procjenu „najboljih raspoloživih znanstvenih dokaza o emisijama stakleničkih plinova u vezi s neizravnom promjenom uporabe zemljišta koje su povezane s proizvodnjom biogoriva”.
- 27 Direktiva (EU) 2015/1513.
- 28 U Prilogu VIII. izmijenjenoj Direktivi utvrđene su privremene procjene emisija u vezi s neizravnom promjenom uporabe zemljišta koje države članice i Komisija moraju uzeti u obzir prilikom izvješćivanja.

39

Mogućnost dvostrukog računanja biogoriva proizvedenih iz otpada i ostataka dovela je do toga da se biodizelom koji se proizvodi iz upotrijebljenog ulja za kuhanje (vidjeti odlomak 9.) „često trguje po cijeni većoj od one biodizela proizvedenog iz biljnog ulja”²⁹. To podrazumijeva i rizik od toga da se u djevičansko ulje dodaju određene primjese kako bi se ono prodavalo kao upotrijebljeno ulje za kuhanje. Taj je rizik zabilježen u nedavnoj studiji³⁰ u kojoj se odražava zabrinutost gospodarskih subjekata i drugih dionika oko „rizika od prijevare koja bi se počini- la prodavanjem djevičanskog biljnog ulja kao upotrijebljenog ulja za kuhanje”.

40

Stoga je bilo ključno da Komisija u sklopu procesa priznavanja procijeni postupke koji su se u okviru dobrovoljnih programa provodili radi jamčenja da je podrijetlo biogoriva proizvedenih iz otpada uistinu otpad. Međutim, utvrdili smo da to nije bio slučaj jer Komisija nije procjenjivala je li se u okviru dobrovoljnih programa provjeravalo podrijetlo otpada koji se upotrebljavao za proizvodnju biogoriva.

41

U listopadu 2014. Komisija je priznala da dobrovoljni programi nisu pružali dovoljno dokaza o podrijetlu otpada (npr. restorani u slučaju upotrijebljenog ulja za kuhanje) te je svim priznatim programima uputila smjernice. U smjernicama se programi pozivaju na izradu posebnih revizijskih postupaka kojima bi se obuhvatilo podrijetlo otpada i ostataka, „odnosno, [obuhvatio] gospodarski subjekt u kojem se proizvodi otpadni materijal i ostatci”. U smjernicama se ističe da u pogledu otpada i ostataka zbog gospodarskih poticaja postoji „stvarni rizik od prijevare”(npr. u slučajevima kada je „cijena koja se može postići za sirovine koje su prijavljene kao otpad ili ostatak veća od cijene netaknutog proizvoda”³¹).

42

To znači da je od 2011., kada je priznat prvi dobrovoljni program, do barem 2014., biogorivo koje je certificirano kao proizvedeno iz otpada, a samim time i dvostru- ko računano u pogledu ispunjenja nacionalnih ciljnih vrijednosti, certificirano bez odgovarajućih provjera podrijetla iskorištenog otpada. S obzirom na to da smo našom revizijom utvrdili nedostatke u nadzoru nad dobrovoljnim programima (vidjeti odlomke 50. – 56.), kao i u provođenju zahtjeva navedenih u smjernicama (vidjeti odlomke 57. i 58.), ne možemo zaključiti da su se provjere djelotvorno poboljšale.

29 Bilješka Europske komisije o lancu nadzora nad biogorivima proizvedenima iz otpada i ostataka prerađivačkih procesa od 10. 10. 2014., str. 2., odlomak 5.

30 „Trends in the UCO market” (Trendovi na tržištu upotrijebljenog ulja za kuhanje), Ecofys, 2013., str. 2.

31 Smjernice od 10.10.2014., str. 2.

Donedavno nije postojala dosljedna zaštita travnjaka s visokom bioraznovrsnošću

43

Jedan od kriterija održivosti utvrđen Direktivom³² odnosi se na zaštitu „travnjaka s visokom bioraznovrsnošću“ (uključujući ugrožene ili osjetljive vrste) na takvu zemljištu³³. Kako bi se taj kriterij mogao provoditi, Komisija je bila obvezna definirati³⁴ „kriterije i geografski opseg za određivanje travnjaka“ koji se moraju smatrati „travnjacima s visokom bioraznovrsnošću.“. Tu je definiciju Komisija usvojila u prosincu 2014.³⁵ te je primjenjuje od 1. listopada 2015., iako su države članice bile obvezne provesti Direktivu do 5. prosinca 2010.

44

Unatoč tome što je definicija travnjaka s visokom bioraznovrsnošću utvrđena kasno, u nekim od dobrovoljnih programa jamčila se implicitna usklađenost s tim kriterijem od samog početka certifikacijskih aktivnosti zabranom bilo kakva oblika prenamjene zemljišta. Primjerice, u okviru tri od četiri ispitana dobrovoljna programa bilo je utvrđeno da „do donošenja definicija, kriterije i zemljopisna područja na kojima se nalaze travnjaci s visokom bioraznovrsnošću određuje Komisija, dok je svaki oblik prenamjene travnjaka zabranjen od siječnja 2008. nadalje“. U drugim je programima aspekt „travnjaka s visokom bioraznovrsnošću“ izostavljen iz procesa priznavanja, što znači da certifikati o održivosti koji su u okviru tih programa izdani do 1. listopada 2015. nisu podrazumijevali provjere nad time jesu li sirovine dobivene na takvu zemljištu. Slijedom toga, Komisija je „djelomično priznala“ određene programe, izričito isključujući taj kriterij održivosti.

45

Dosad su tri od 19 priznatih dobrovoljnih programa priznati djelomično u skladu s tim uvjetima. U okviru tih programa održivost biogoriva stoga se certificirala bez provjeravanja jesu li sirovine za dobivanje tih biogoriva proizvedene nakon prenamjene travnjaka koji su možda bili travnjaci s visokom bioraznovrsnošću. Unatoč tome što su se tim programima pružala nedovoljna jamstva u pogledu aspekta održivosti, utvrdili smo da su se certifikati zapravo vodili kao da se njima obuhvaćaju svi kriteriji raspoloživosti propisani Direktivom. To primjerice znači da se biogorivo certificirano u okviru tih programa uključivalo u izračun razine napretka prema ostvarenju 10 %-tne ciljne vrijednosti za promet do 2020.

32 Članak 17. stavak 3. točka (c)

33 Travnjaci s visokom bioraznovrsnošću razlikuju se među klimatskim zonama te mogu uključivati, među ostalim, vrištine, pašnjake, livade, savane, stepe, šikare, tundre i prerije, uvodna izjava 3. Uredbe Komisije (EU) br. 1307/2014 od 8. prosinca 2014. o definiranju kriterija i geografskih razmjera visoko bioraznolikih travnjaka za potrebe članka 7.b stavka 3. točke (c) Direktive 98/70/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o kakvoći benzinskih i dizelskih goriva i članka 17. stavka 3. točke (c) Direktive 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (SL L 351, 9.12.2014., str. 3.)

34 Direktiva o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora, članak 17. stavak 3., drugi podstavak, u inačici koja se primjenjuje do rujna 2015.

35 Uredba (EU) br. 1307/2014

Nije se posvetila dovoljna pozornost transparentnosti i upravljanju

46

Osim prethodno navedenih nedostataka, procesima procjene i priznavanja koje je obavljala Komisija nije obuhvaćeno upravljanje dobrovoljnim programima (kvalifikacije rukovodećeg i drugog kadra). Upravljanje dobrovoljnim programima i tehničke sposobnosti osoblja znatno utječu na kvalitetu standarda i njihovu provedbu. Transparentno upravljanje, jamčenje odgovarajuće zastupljenosti dionika i dobro znanje rukovodećeg i ostalog kadra povećava vjerojatnost ispravne provedbe tih standarda na terenu te smanjuje rizik od toga da će se prednost dati posebnim interesima određenih gospodarskih subjekata koji se bave biogorivima. Ako dobrovoljnim programom upravljaju predstavnici tek nekolicine gospodarskih subjekata, time se povećava rizik od sukoba interesa, a samim time i od nedjelotvorne provjere usklađenosti sa standardima programa. Isto tako, ako su tehničke sposobnosti rukovodećeg i drugog kadra dobrovoljnih programa slabe, time se povećava rizik od toga da se kontrolom kvalitete koju obavljaju tijela za ovjeravanje neće zajamčiti djelotvorna usklađenost gospodarskih subjekata sa standardima programa.

47

Na temelju javno dostupnih informacija ispitali smo transparentnost 19 priznatih dobrovoljnih programa i upravljanje njima (vidjeti **priloge II. i III.**). Utvrdili smo pet vrsta programa: dobrovoljne programe uspostavljene kao udruženja pojedinih zainteresiranih osoba ili subjekata, dobrovoljne programe koji su uspostavljeni kao konzorciji organizacija ili udruga, dobrovoljne programe koje su uspostavila javna tijela, dobrovoljne programe koje su uspostavila privatna trgovačka društva, te alat za izračun emisija stakleničkih plinova kojim upravlja institut za istraživanja i koji je priznat samo kao program za mjerenje ušteda u emisijama stakleničkih plinova.

48

Naša analiza prikazana u **prilogu II.** potvrđuje da je, općenito gledajući, transparentnost upravljanja veća u onim dobrovoljnim programima koji se zasnivaju na „otvorenom“ članstvu, kao i u onima koje su uspostavila javna tijela nego u onima koje su uspostavila trgovačka društva ili konzorciji i koji obično objavljuju manje informacija. Za jedan dobrovoljni program nije pronađena niti internetska stranica. Javno dostupne informacije pokazuju da za programe koje su uspostavila trgovačka društva nisu osnovana posebna upravljačka tijela ni uvedeni posebni postupci te da tim programima upravljaju trenutni rukovoditelji i osoblje tih trgovačkih društava. Prema našem mišljenju takva upravljačka rješenja predstavljaju visok rizik od sukoba interesa.

49

U upravljačkim tijelima nekih dobrovoljnih programa zastupljene su različite skupine dionika, kao što su proizvođači, trgovci, stručnjaci za zaštitu okoliša, istraživači itd. To je dobar primjer iz prakse jer zastupljenost različitih interesnih skupina dovodi do uravnoteženijeg procesa donošenja odluka, kao i do sveobuhvatnije izrade standarda programa i dalekosežnijeg nadzora nad njihovom provedbom.

Nije postojao nadzor nad dobrovoljnim programima

Nije se obavljao odgovarajući nadzor nad djelovanjem programa...

50

Dobrovoljni programi priznaju se na temelju pregleda dokumentacije certifikacijskih standarda i procesa koji se trebaju primijeniti nakon priznavanja tih programa. Stoga smatramo da je nadzor nad djelovanjem dobrovoljnih programa ključan za pružanje jamstva da su certifikati o održivosti izdani u skladu sa standardima koji su dostavljeni na priznavanje.

51

Direktivom nije propisano da je Komisija obvezna izvršavati nadzor nad dobrovoljnim programima. Utvrdili smo da Komisija nakon priznavanja nije vršila nadzor nad dobrovoljnim programima (vidjeti odlomak 57.). Prema informacijama Komisije, jedini kontrolni instrument koji ona ima na raspolaganju je povlačenje priznanja programa u slučaju da pribavi dokaze o tome da je u okviru programa došlo do ozbiljnog kršenja certifikacijskih pravila i zahtjeva. Međutim, s obzirom na to da Komisija ne vrši nadzor nad načinom na koji se dobrovoljni programi provode, nije izgledno da ona može pribaviti dostatne dokaze u tom pogledu.

52

Naime, pregled koji smo obavili nad radom tijela za ovjeravanje pokazuje da se standardi koji su se u okviru programa predstavljali kao temelj za priznavanje nisu uvijek primjenjivali u praksi, što pokazuje da postoji potreba za aktivnim nadzorom nad načinom na koji se programi provode.

53

Na primjer, standardi jednog od posjećenih dobrovoljnih programa zahtijevaju da tijelo za ovjeravanje obavi reviziju nad određenim brojem proizvođača biomase i potvrdi da je biomasa prijavljena kao održiva poznatog i održivog podrijetla, kao i da se može dokazati usklađenost s kriterijima održivosti propisanim Direktivom. Prema uputama dobrovoljnog programa, revizije se mogu provoditi u obliku revizija u svrhu provjere dokumentacije i/ili revizija u svrhu obavljanja provjera na terenu, ovisno o kontekstu, situaciji i razini rizika. Međutim, utvrdili smo da u praksi revizori tijela za ovjeravanje nisu provodili nikakve terenske provjere poljoprivrednika, iako su prema standardima programa terenske provjere u određenim okolnostima obvezne.

54

Još jedan primjer odnosi se na zahtjev zaštite močvarnih područja i tresetišta. Prema odredbama Direktive³⁶ održiva biogoriva ne smiju se dobivati na prenamijenjenom zemljištu koje je prethodno sadržavalo velike zalihe ugljika. Za svaki se dobrovoljni program moraju uspostaviti posebne smjernice povezane s tim pitanjem, kao i sveobuhvatan sustav kontrole usklađenosti koji bi upotrebljavali neovisni revizori. U Francuskoj je revizijom utvrđeno da je, unatoč tome što su za dobrovoljni program bili izrađeni opsežni standardi povezani s prenamjenom takvih zaštićenih područja, tijelima za ovjeravanje bilo teško provjeravati usklađenost s tim standardima. Francuska nacionalna tijela potvrdila su da je razlog bio taj što u Francuskoj ne postoji točan sustav kartiranja za utvrđivanje močvarnih područja i tresetišta. Nacionalna kartografska baza podataka još je u razvoju te se ne može zajamčiti točnost, ažuriranost, cjelovitost i potpunost podataka o močvarnim područjima i tresetištima. Stoga se sustav koji je u okviru dobrovoljnog programa uspostavljen za močvarna područja i tresetišta nije mogao primjenjivati u praksi. Vanjski izvođač kojeg je ugovorila Komisija obavio je procjenu priznavanja na temelju dokumentacije te se takvom procjenom nije utvrdio taj konkretan problem.

55

Nadalje, ne postoji poseban sustav podnošenja pritužbi kako bi se Komisija obavijestila o navodnim kršenjima pravila dobrovoljnog programa te Komisija ne provjerava postupa li se u okviru dobrovoljnih programa ispravno po pritužbama koje su im izravno upućene. Komisija se oslanja na to da su dionici upoznati s time da postoji opći elektronički sustav za podnošenje pritužbi u vezi s nepoštovanjem zakonodavstva EU-a. Međutim, na internetskim stranicama tog sustava pojašnjeno je da „Europska komisija može zaprimiti pritužbu samo ako se ona odnosi na kršenje zakonodavstva Unije koje su počinila tijela u državama članicama EU-a”, što se ne odnosi na dobrovoljne programe.

36 Članak 17. stavak 4. i članak 17. stavak 5.

56

Utvdili smo da su određene države članice uvele posebne zahtjeve za dobrovoljne programe i tijela za ovjeravanje (vidjeti **okvir 5.**). Iako se to može smatrati pokušajem da se na nacionalnoj razini nadoknadi izostanak nadzora na razini EU-a, smatramo da se time otežava usklađivanje procesa certifikacije održivih goriva u EU-u. Razlog je taj što u određenim državama članicama priznanje Komisije u praksi nije valjano ako dobrovoljni program ne ispuni određene posebne uvjete koje su propisale države članice. Nedostatak usklađenog nadzora nad dobrovoljnim programima na razini EU-a vodi do povećanja rizika od diskriminatorne kontrolne prakse u državama članicama.

Okvir 5:**Primjeri nacionalnih zahtjeva kojima se ograničava učinak priznavanja Komisije**

Kako bi se mogle provesti certifikacijske aktivnosti ugovorene u okviru dobrovoljnog programa, tijela za ovjeravanje sa sjedištem u Njemačkoj mora priznati njemačka uprava te se ona moraju podvrgavati kontrolama povrh onih koje se već obavljaju u okviru dobrovoljnih programa. Preciznije, predstavnici uprave imaju pravo prisustvovati svim revizijama koje obavlja tijelo za ovjeravanje, što se naziva „revizijama koje provode vještaci“. Ako se revizija obavi izvan Njemačke, tijelo za ovjeravanje mora snositi putne troškove dužnosnika zaduženih za „revizije koje provode vještaci“. Za obavljanje certifikacijskih aktivnosti u Poljskoj i dobrovoljni programi i tijela za ovjeravanje koja djeluju u njihovo ime obvezni su otvoriti ured u toj zemlji.

...dok se potrebna poboljšanja u njihovim postupcima nisu provodila na prikladan način**57**

Iako je izravni nadzor nad dobrovoljnim programima najdjelotvorniji način za uočavanje i ispravljanje operativnih nedostataka, jedan od mogućih načina poboljšanja djelotvornosti programa je i promicanje najbolje prakse, i to izdavanjem smjernica. Komisija je do sada triput izdala smjernice (koje nisu pravno obvezujuće) koje je uputila priznatim dobrovoljnim programima i čija je svrha bila poboljšati provjeru podrijetla otpada ili ostataka koji se upotrebljavaju za proizvodnju biogoriva, omogućiti utvrđivanje travnjaka s visokom bioraznovrsnošću i povećati transparentnost programa.³⁷

37 Bilješke EK o lancu nadzora nad biogorivima proizvedenima iz otpada i ostataka prerađivačkih procesa (10.10.2014.); o provedbi nedavno usvojenih kriterija i geografskih raspona travnjaka s visokom bioraznovrsnošću (29.1.2015.) i; o ažuriranju internetskih stranica Komisije, obavješćivanju i mjerama transparentnosti.

58

Utvdili smo da, unatoč važnosti pitanja obuhvaćenih smjernicama, Komisija nije poticala na ispunjavanje zahtjeva navedenih u smjernicama, primjerice određivanjem rokova u kojima bi dobrovoljni programi trebali provesti potrebna poboljšanja. Primjerice, u bilješci od 12. ožujka 2015. u vezi s mjerama transparentnosti priznati dobrovoljni programi trebali su dostaviti poveznice na njihove internet-ske stranice i druge relevantne informacije kako je navedeno u **prilogu III.** ovom izvješću. Pregledali smo internetske stranice dobrovoljnih programa i utvrdili da, gotovo godinu dana nakon izdavanja smjernica, zahtjevi nisu bili ni približno ispunjeni: još je postojao velik broj slučajeva u kojima informacije ili nisu bile objavljene ili su bile nejasne ili nepotpune.

59

Zakonodavcu je transparentnost prioritet jer je člankom 24. Direktive propisano da Komisija mora uspostaviti internetsku platformu za transparentnost čija je svrha „povećati transparentnost te olakšati i poticati suradnju među državama članicama“. U istoj odredbi stoji i da „[se] platforma... može koristiti za objavljivanje odgovarajućih informacija koje Komisija ili država članica smatra da su važne za ovu Direktivu i za ostvarivanje njezinih ciljeva“.

60

Komisija smatra da namjenske internetske stranice Glavne uprave Komisije za energetiku³⁸, koje sadržavaju sve zakonski obvezne informacije zaprimljene od država članica“ i druge korisne informacije, čine platformu za transparentnost. U svojem trenutnom obliku platforma za transparentnost, kojom upravlja isključivo Komisija, ne pruža djelotvoran odgovor na zahtjev povećanja transparentnosti i promicanja suradnje među državama članicama koji je propisan Direktivom. To su potvrdili i dionici s kojima su održani sastanci (nacionalna tijela, dobrovoljni programi) koji su snažno podržali veću transparentnost i razmjenu informacija.

61

U **okviru 6.** dokazuje se da potreba za pojačanom razmjenom informacija nije ograničena samo na Komisiju i države članice, nego da ona postoji i u dobrovoljnim programima.

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

Primjer mogućeg kršenja pravila zbog nedovoljne razmjene informacija

Trenutačno je moguće da se gospodarski subjekt kojem je jedno tijelo za ovjeravanje odbilo izdati certifikat obrati drugome u svrhu ishođenja certifikata, a da nije provelo poboljšanja koja je zatražilo prvo tijelo za ovjeravanja.

Iako je novo tijelo za ovjeravanje obvezno zatražiti posljednje izvješće o certifikaciji te je gospodarski subjekt obavezan podnijeti takvo izvješće, ne postoji način da se provjeri je li se tako uistinu postupalo.

U nekim dobrovoljnim programima informacije su transparentne te su revizijska izvješća koja je izdalo jedno tijelo za ovjeravanje dostupna drugom tijelu za ovjeravanje koje djeluje u okviru tog programa. Međutim, ako dva tijela za ovjeravanje djeluju u okviru dva različita dobrovoljna programa, novo tijelo za ovjeravanje nema mogućnost stjecanja uvida u izvješće koje je bilo temelj za odbijanje zahtjeva za izdavanje certifikata ako gospodarski subjekt odbije dostaviti takvo izvješće.

Moguće je da su brojke u statističkim podacima o biogorivu koje je certificirano kao održivo prikazane većima nego što to stvarno jesu...**62**

Najveći udio energije koja se upotrebljava u prometu dobiva se iz goriva. Bez znatnog doprinosa biogoriva 10 %-tna ciljna vrijednost za obnovljivu energiju u prometnom sektoru neće se moći postići do 2020. S obzirom na to da se za računanje udjela energije iz obnovljivih izvora u sektoru prometa smiju uzimati u obzir samo biogoriva koja su u skladu s kriterijima održivosti, ključno je da su podatci o uporabi održivih biogoriva pouzdani. Eurostat objavljuje takve podatke u posebnim tablicama (tablice „SHARES“) o udjelu energije iz obnovljivih izvora u ukupnoj potrošnji energije u prometu i drugim gospodarskim sektorima koji su obuhvaćeni Direktivom.

63

Države članice dužne su pobrinuti se za to da su prijavljeni iznosi potkrijepljeni valjanim certifikatima te se ti iznosi na temelju toga mogu smatrati usklađenima s kriterijima održivosti za biogoriva.

64

Eurostat zaprima podatke koje su dostavile države članice i zatim obavlja provjeru ukupne dosljednosti podataka³⁹ te, koliko je god to moguće, provjerava jesu li prijavljeni podatci u skladu s usklađenom metodologijom. Problemi na koje je Eurostat naišao uglavnom se odnose na unos podataka (tipkarske pogreške) i manjkavost podataka. Ako Eurostat i nakon kontaktiranja nacionalnih tijela još uvijek nailazi na probleme u prijavljenim podacima, o tome obavješćuje Glavnu upravu Komisije za energetiku, koja je odgovorna za nadzor nad načinom na koji države članice provode Direktivu te je upravo to glavna uprava koja ima ovlasti poduzeti daljnje korake.

...jer uključuju biogoriva čija održivost nije provjerena

65

U Poljskoj je usklađenost biogoriva s kriterijima održivosti propisanim Direktivom, kao i provjera usklađenosti, zakonski obvezna tek od 1. siječnja 2015. To znači da u razdoblju 2011. – 2014. gospodarski subjekti nisu bili obvezni dostavljati dokaze o održivosti za količinu biogoriva pomiješanog s fosilnim gorivom. Međutim, Poljska je prijavila da su sva upotrijebljena biogoriva bila „usklađena” s kriterijima održivosti propisanim Direktivom. Eurostat je prihvatio i objavio te podatke unatoč tome što nisu postojale odredbe prema kojima su usklađenost biogoriva s kriterijima održivosti propisanim Direktivom, kao i provjera takve usklađenosti bile obvezne.

66

Francuska, u kojoj nacionalni sustav za certifikaciju održivih biogoriva još nije bio u potpunosti operativan 2011., prijavila je „0” usklađenih biogoriva za tu godinu te je ta brojka objavljena u statističkim podacima Eurostata. Prema našem mišljenju, tako se trebalo postupiti i u slučaju Poljske.

...i jer se nije dovoljno provjeravalo podrijetlo biomase koja se upotrebljavala za biogoriva koja se računaju dvostruko

67

U nacionalnim statističkim podacima jasno se razlikuju količine biogoriva koje se računaju jednostruko od onih koje se računaju dvostruko. No, samo nacionalna tijela mogu jamčiti da je podrijetlo svake vrste biogoriva sljedivo (vidjeti odlomak 63.). S obzirom na to da nisu obavljene odgovarajuće provjere podrijetla biomase koja se sastoji od otpada ili ostataka navedenih u odlomcima 38. – 42., nije moguće isključiti da podatci o dvostruko računanom biogorivu sadržavaju količine biodizela koji je certificiran kao da je proizveden iz upotrijebljenog ulja za kuhanje, dok je, u stvarnosti, podrijetlo sirovine moglo biti djevičansko ulje ili djevičansko ulje koje je denaturirano u svrhu prijevare.

39 Na primjer, usporedbom zaprimljenih podataka s drugim javno dostupnim izvorima (npr. prethodno objavljenim publikacijama drugih tijela itd.) ili provjerom da su prijavljeni podatci potpuni i da ne sadržavaju pogreške povezane s unosom.

68

Dvostruko računanje odgovornost je država članica. Prije nego što je Direktiva izmijenjena, dvostruko računanje bilo je općenito moguće za biogoriva proizvedena iz otpada te su države članice bile te koje su odlučivale o tome koje bi se stvari mogle svrstati u kategoriju otpada. Utvrdili smo da u EU-u nije postojalo jedinstveno utvrđivanje stvari koje se smatraju otpadom⁴⁰. Slijedom toga, dvostruko računani podatci koje su dostavile različite države članice nisu bili izravno usporedivi: ista tvar bi se u jednoj državi članici mogla smatrati korisnom te se stoga ne svrstati u kategoriju otpada, dok bi se u drugoj državi članici ta ista tvar mogla smatrati otpadom te bi ispunjavala uvjete za proizvodnju biogoriva koja se dvostruko računaju⁴¹.

69

Otkad su u nju u rujnu 2015.⁴² unesene izmjene, Direktiva sadržava popis sirovina koje se mogu upotrebljavati za proizvodnju biogoriva koja se računaju dvostruko⁴³. Međutim, u skladu s Direktivom još je uvijek dopuštena uporaba sirovina koje nisu na popisu, ali za koje su nadležna nacionalna tijela utvrdila da je riječ o otpadu za proizvodnju naprednih biogoriva u postrojenjima koja su postojala prije usvajanja izmjena⁴⁴.

70

Države članice istaknule su da je provjera lanca nadzora nad biogorivima proizvedenima iz otpada i ostataka područje koje zahtijeva pomno praćenje jer je utvrđen rizik od prijevare. Primjeri uočenih rizika od prijevare povezanih s otpadom i ostacima su:

- gospodarski subjekt mogao bi u kategoriju otpada ili ostataka svrstati nešto što ne pripada toj kategoriji (ili u što su dodane primjese), ili
- gospodarski subjekt mogao bi pokušati isti dvostruko računani proizvod certificirati dvaput u okviru različitih dobrovoljnih programa.

71

Praćenje i moguće mjere za sprječavanje prijevare već su bili tema rasprava među državama članicama, poglavito na inicijativu Njemačke i Francuske, no rasprave su odgođene jer druge države članice smatraju da samo Komisija ima legitimitet potreban za vođenje tih rasprava.

40 Vidjeti odjeljak 2. „The sustainability of advanced biofuels in the EU” (Održivost naprednih biogoriva u EU-u), IEEP, London, 2013.

41 Primjerice, tal-ulje (koje se dobiva u drvno-prerađivačkoj industriji) smatra se otpadom te se stoga u Švedskoj računa dvostruko, dok se u Ujedinjenoj Kraljevini ne računa dvostruko jer se upotrebljava kao kemijski prekursor.

42 Direktiva (EU) 2015/1513

43 Članak 3. točka (f) i prilog IX., obvezujuće za države članice od 10. rujna 2017.

44 Direktiva, članak 3. stavak 4. točka (e) kako je izmijenjeno

72

U okviru paketa za energetiku i klimatske promjene koji je Europsko vijeće usvojilo 2009. godine svaka država članica mora se pobrinuti za to da udio energije iz obnovljivih izvora u svim oblicima prometa 2020. iznosi barem 10 % ukupne potrošnje energije u prometu u toj državi članici. Države članice u prometnom sektoru najviše upotrebljavaju upravo energiju iz obnovljivih izvora koja se dobiva iz biogoriva. Međutim, države članice za računanje postizanja te 10 %-tne ciljne vrijednosti smiju uzimati u obzir samo ona biogoriva koja su u okviru dobrovoljnih programa koje je priznala Komisija certificirana kao održiva⁴⁵.

73

Revizijom se postavilo sljedeće pitanje: „Jesu li Komisija i države članice uspostavile pouzdan certifikacijski sustav za održiva goriva?“. Zaključili smo da zbog nedostataka u postupku koji Komisija provodi za priznavanje programa i naknadnom nadzoru nad dobrovoljnim programima certifikacijski sustav EU-a za održivost biogoriva nije u potpunosti pouzdan.

74

Komisija priznavanjem dobrovoljnih programa, koje se temelji isključivo na zahtjevima obavljanja provjera koji su propisani Direktivom, ne jamči da su certificirana biogoriva održiva. Utvrdili smo da procjena koju je Komisija obavila kao osnovu za priznavanje dobrovoljnih programa nije na odgovarajući način obuhvaćala određene važne aspekte koji su nužni za jamčenje održivosti certificiranih biogoriva. Konkretno, Komisija nije zahtijevala da dobrovoljni programi provjeravaju da proizvodnja biogoriva koji se u okviru njih certificiraju ne predstavlja znatne rizike u smislu nepovoljnih posljedica za društvo i gospodarstvo, kao što su sukobi u vezi sa zakupom zemljišta, prisilni/dječji rad, loši radni uvjeti poljoprivrednika ili opasnost za zdravlje i sigurnost. Isto tako, tom procjenom nije obuhvaćen utjecaj neizravne promjene uporabe zemljišta na održivost biogoriva. Iako priznajemo da su postojale određene tehničke poteškoće u procjeni utjecaja neizravne promjene uporabe zemljišta, bez tih informacija dovodi se u pitanje važnost certifikacijskog sustava EU-a u području održivosti (odlomci 30. – 37.).

75

Nadalje, Komisija je donosila odluke o priznavanju za dobrovoljne programe koji nisu imali odgovarajuće postupke provjere kojima bi se zajamčilo da je podrijetlo biogoriva proizvedenih iz otpada uistinu otpad (tj. u okviru kojih se nije provjeravao gospodarski subjekt u kojem se otpad proizvodi). Komisija je postala svjesna tog problema tek u listopadu 2014. te je tada objavila smjernice u kojima se programi pozivaju na izradu posebnih revizijskih postupaka kojima bi se obuhvatilo podrijetlo otpada (odlomci 38. – 42.).

45 Države članice mogu uspostaviti i nacionalne certifikacijske sustave, no većina biogoriva koja se upotrebljavaju u EU-u certificira se u okviru dobrovoljnih programa.

76

Direktivom je kao jedan od kriterija održivosti za sirovine za proizvodnju biogoriva koje su uzgojene u Europskoj uniji propisano ispunjenje zahtjeva EU-a za zaštitu okoliša u području poljoprivrede. Utvrdili smo da je Komisija svejedno priznavala dobrovoljne programe u okviru kojih nisu postojali posebni postupci provjere radi jamčenja usklađenosti s tim kriterijem održivosti (odlomak 28.).

1. preporuka – Sveobuhvatna procjena dobrovoljnih programa za koje se traži priznavanje

Komisija bi ubuduće pri priznavanju programa trebala obavljati sveobuhvatnu procjenu dobrovoljnih programa. Konkretno, okvirom za procjenu priznavanja trebalo bi se provjeravati postiže li se u okviru programa sljedeće:

- (a) procjenjuje li se mjera u kojoj proizvodnja biogoriva predstavlja znatan rizik od nepovoljnih posljedica za društvo i gospodarstvo, kao što su sukobi u vezi sa zakupom zemljišta, prisilni/dječji rad, loši radni uvjeti poljoprivrednika ili opasnost za zdravlje i sigurnost. U tu svrhu Komisija bi trebala zahtijevati da dobrovoljni programi jednom godišnje, na temelju njihovih certifikacijskih aktivnosti, izvješćuju o bilo kakvim relevantnim informacijama o gore navedenim rizicima. Komisija bi pri ispunjavanju vlastitih obveza u pogledu izvješćivanja propisanih Direktivom trebala uzeti u obzir takva izvješća koja dostavljaju dobrovoljni programi;
- (b) provjerava li se djelotvorno da proizvođači sirovina za biogoriva u EU-u poštuju zahtjeve EU-a za zaštitu okoliša u području poljoprivrede;
- (c) pružaju li se dostatni dokazi o podrijetlu otpada i ostataka koji se upotrebljavaju za proizvodnju biogoriva.

77

Utvrdili smo da su neki od priznatih programa bili nedovoljno transparentni ili su imali upravljačke strukture koje su se sastojale samo od predstavnika nekolicine gospodarskih subjekata, čime se povećao rizik od sukoba interesa i sprječavanja djelotvorne komunikacije s drugim dionicima (tj. Komisijom, nacionalnim tijelima, drugim programima, tijelima za ovjeravanje i gospodarskim subjektima). Mišljenje smo da se to može objasniti time da Komisija nije razmotrila ta pitanja tijekom procesa priznavanja. Komisija je 2015. godine izdala smjernice čija je svrha bila povećati transparentnost priznatih dobrovoljnih programa. Međutim, zahtjevi sadržani u smjernicama nisu se provodili (odlomci 46. – 49. i 59.).

2. preporuka – Jamčenje prikladnog upravljanja dobrovoljnim programima i njihove transparentnosti

Komisija bi tijekom sljedećih postupaka priznavanja trebala:

- (a) procijeniti smanjuje li se upravljačkom strukturom dobrovoljnih programa rizik od sukoba interesa;
- (b) zatražiti da dobrovoljni programi imaju svoje službene internetske stranice na kojima će minimalni zahtjevi u vezi s transparentnošću biti javno dostupni. Ti zahtjevi uključuju barem: službene podatke za kontakt (adresa, broj telefona, e-adresa), informacije o upravljanju dobrovoljnim programima i kvalifikacije i iskustvo rukovodećeg i ključnog kadra, potpuni popis tijela za ovjeravanje koja djeluju u okviru programa, detaljni popis valjanih, isteklih i povučениh certifikata (s datumima), revizijska izvješća, informacije o sustavu podnošenja pritužbi / slanja upita uspostavljenog u okviru dobrovoljnog programa i informacije o uočenim kršenjima pravila. Dobrovoljni programi trebali bi pravodobno ažurirati objavljene informacije.

78

Utvdili smo i da Komisija ne nadzire djelovanje priznatih dobrovoljnih programa. S obzirom na to da se odluka o priznavanju donosi na temelju pregleda dokumentacije o certifikacijskim postupcima, nepostojanje nadzora znači da Komisija ne može pribaviti jamstvo da se u okviru dobrovoljnih programa uistinu primjenjuju certifikacijski standardi koji su dostavljeni na priznavanje. Nadalje, Komisija nema mogućnost otkrivanja navodnih kršenja pravila koja vrijede za dobrovoljne programe jer nije uspostavljen poseban sustav za podnošenje pritužbi te Komisija ne provjerava postupa li se u okviru dobrovoljnih programa točno po pritužbama koje su im izravno upućene (odlomak 55.).

3. preporuka – Nadzor koji obavlja Komisija

Komisija bi odmah trebala početi vršiti nadzor nad priznatim dobrovoljnim programima, i to:

- (a) provjeravanjem da su certifikacijske operacije u okviru programa u skladu sa standardima dostavljenima na priznavanje;
- (b) zahtijevanjem da se za dobrovoljne programe uspostavi transparentan sustav podnošenja pritužbi koji bi trebao imati barem sljedeća obilježja: (i) biti lako dostupan na internetskim stranicama dobrovoljnih programa, (ii) sadržavati informacije o načinu podnošenja pritužbi, o rokovima u vezi s postupkom i o mogućnosti žalbe na odbacivanje pritužbi, (iii) odnositi se i na pritužbe u vezi s tijelima za ovjeravanje i gospodarskim subjektima koji djeluju u okviru dobrovoljnog programa; (iv) imati sustav praćenja na temelju registara. Komisija bi trebala sustavno provjeravati informacije sadržane u registrima i poduzimati određene mjere kada to smatra potrebnim.

79

Odgovornost za jamčenje pouzdanosti podataka o biogorivima dostavljenih Komisiji snose države članice. Moguće je da nacionalni podatci u vezi s udjelom usklađenih biogoriva u ukupnim gorivima koja se upotrebljavaju u prometu nisu pouzdani jer bi brojke u statističkim podacima o biogorivu koje je certificirano kao održivo mogle biti prikazane većima nego što to stvarno jesu. Utvrdili smo da su države članice (kao što je to bio slučaj s Poljskom) mogle prijavljivati biogoriva kao održiva iako njihova održivost nije bila dokazana (odlomak 65.).

4. preporuka – Prikupljanje podataka o održivim biogorivima i izvješćivanje o njima

Kako bi se povećala jamstva o pouzdanosti podataka o održivim biogorivima, Komisija bi trebala predložiti državama članicama da potkrijepe statističke podatke koje dostavljaju dokazima o pouzdanosti prijavljene količine biogoriva. To mogu učiniti s pomoću sveobuhvatne potvrde/izjave koju izdaje subjekt zadužen za prikupljanje podataka o održivim biogorivima i dostavljanjem te potvrde/izjave nacionalnom tijelu koje je zatim šalje Eurostatu.

80

Nepostojanje jedinstvenog europskog sustava utvrđivanja tvari koje se smatraju otpadom ugrožava pouzdanost i usporedivost statističkih podataka o održivim biogorivima. Slijedom toga, definicija otpada razlikuje se od jedne do druge države članice: ista tvar u jednoj državi članici može smatrati korisnom te se stoga ne svrstati u kategoriju otpada, dok se u drugoj državi članici ta ista tvar može smatrati otpadom te tako ispunjavati uvjete za proizvodnju biogoriva koja se računaju dvostruko. Jedna od izmjena usvojenih u rujnu 2015. odnosi se na uvođenje priloga Direktivi u kojem se nalazi popis sirovina i goriva čiji se doprinos postizanju 10 %-tne ciljne vrijednosti za promet može računati dvostruko. Međutim, u skladu s Direktivom još je uvijek dopuštena uporaba sirovina koje nisu na popisu, ali za koje su nadležna nacionalna tijela utvrdila da je riječ o otpadu⁴⁶ (odlomci 68. i 69.).

46 Direktiva, članak 3. stavak 4. točka (e) kako je izmijenjeno

5. preporuka – Usklađivanje definicije otpada koji se upotrebljava za proizvodnju naprednih biogoriva

Iako se u izmijenjenoj inačici Direktive donosi definicija sirovine koja se smije upotrebljavati za proizvodnju goriva koje se „računa dvostruko”, još uvijek postoji mogućnost da se u jednoj državi članici određena tvar smatra otpadom, a u drugoj ne. Kako bi se zajamčila usporedivost statističkih podataka o održivim biogorivima i povećala jamstva o pouzdanosti podataka o naprednim biogorivima, Komisija bi trebala predložiti državama članicama da što je prije moguće usklade definiciju otpadnih tvari koje nisu uvrštene na popis iz Direktive, a koje se koriste za proizvodnju naprednih biogoriva u postrojenjima koja su postojala prije usvajanja Direktive (EU) 2015/1513 kojom se izmjenjuje Direktiva o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora.

Ovo je izvješće usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda Kersti KALJULAID, na sastanku održanom u Luxembourg u 25. svibnja 2016.

Za Europski revizorski sud



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

Goriva i biogoriva u prometnom sektoru – u ekvivalentima kilotona nafte (ktoe) 2014.

Država članica	Fosilna goriva			Biogoriva		
	Benzin (1)	Dizel (2)	Ukupno benzin i dizel (3=1+2)	Sva biogoriva ^{a)}	Biogoriva usklađena s kriterijima održivosti	Od kojih: Biogoriva koja se računaju dvostruko
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
Ukupno	77 064,72	195 509,91	272 574,63	14 370,13	13 120,04	2 834,71

od kojih:

% u gorivima koja se upotrebljavaju u prometu	Biodizel	11 367,62	4,0%	% u gorivima koja se upotrebljavaju u prometu
	Biobenzin	2 636,91	0,9%	
		286 944,76		

a) Brojke u ovom stupcu uključuju biodizel, biobenzin i, za određene države članice, male količine bioplina.

Izvor: EUROSTAT SHARES 2014., detaljni rezultati

Upravljanje dobrovoljnim programima

Dobrovoljni program	Vlasništvo	Upravljanje	Statuti ili ekvivalent
DP u vlasništvu svojih članova (otvoreno članstvo)			
DP01	Članovi	Glavna skupština imenuje 6 članova odbora. Odbor upravlja poslovima udruženja i obvezan je postupati po odlukama glavne skupštine u kojoj sudjeluju svi članovi. Odbor odgovara glavnoj skupštini i podršku mu pružaju izvršni odbor i tehnički odbori . Izvršni odbor obavlja operativne poslove certifikacijskog sustava.	Da
DP02	Članovi	Članovi su dodijeljeni biračkim razredima. Birački razredi imenuju dva do 18 direktora u odbor direktora . Odbor je odgovoran za nadzor nad programom i upravljanje njime. Odbor imenuje izvršnog službenika i izvršno tijelo programa: glavnog izvršnog službenika i tajništvo . Odbor djeluje i kao upravljački odbor . Odbor uspostavlja i delegira određene ovlasti odborima, radnim skupinama i posebnim radnim skupinama za određene zadatke .	Da
DP03	Članovi	Glavna skupština najviše je tijelo s ovlastima donošenja odluka u ovom programu te izabire izvršni odbor u sastavu od najviše 15 članova. Izvršni odbor imenuje tajništvo i povjerava mu operativno upravljanje programom. <i>Ad hoc radne skupine</i> uspostavljaju se prema potrebama za određene teme.	Da
DP04	Članovi	Članovi programa organizirani su u sedam vijeća koja izabiru upravljačko tijelo organizacije (glavnu skupštinu delegata). Skupština izabire odbor direktora (od 5 do 9 članova) koji je odgovoran za upravljanje programom i zastupa udruženje pred trećim stranama. Odbor direktora vrši nadzor nad tajništvom i može imenovati izvršnog direktora . Izvršni direktor odgovoran je za provedbu strategije i politika udruženja te predvodi aktivnosti tajništva koje je odgovorno za svakodnevne poslove u okviru programa. Direktor može uspostaviti i odbore, radne skupine i povjerenstva za savjetovanje .	Da
DP05	Članovi	Redovna glavna skupština sastoji se od svih članova programa. Glavna skupština odabire 3 do 16 članova odbora upravitelja . Za opće upravljanje programom odgovoran je odbor upravitelja u suradnji s glavnim tajnikom . Odbor upravitelja povjerava svakodnevno upravljanje programom glavnom tajniku i tajništvu . Odbor upravitelja može imenovati radne skupine, stalne odbore ili posebne radne skupine za određene zadatke te im može delegirati dio ovlasti i odgovornosti.	Da

Dobrovoljni program	Vlasništvo	Upravljanje	Statuti ili ekvivalent
DP u vlasništvu konzorcija, organizacija ili udruženja			
DP06	Konzorcij 7 subjekata	Konzorcij 7 članova utemeljitelja imenuje članove upravljačkog odbora programa. Upravljački odbor upravno je tijelo programa i imenuje (odabirom i ugovorom) tehničkog savjetnika koji je također dio upravljačkog odbora i koji ima odgovarajuće tehničke sposobnosti za tehničko upravljanje programom.	Da
DP07	Krovno tijelo za nekoliko programa za dobivanje jamstava	Odbor krovnog tijela sastoji se od tima stručnjaka i upravlja poslovanjem trgovačkog društva. Nadzire različite programe kojima upravljaju sektorski odbori. Sektorski odbori za dobivanje jamstava nadziru upravljanje sektorskim programima, uključujući i dobrovoljni program , kao i njihovim aktivnostima. Ti sektorski programi sastoje se od stručnjaka i predstavnika sektora. Svaki sektor za dobivanje jamstava ima tehnički savjetodavni odbor koji se sastoji od stručnjaka iz predmetnog sektora. Odgovorni su za tekuće održavanje i izradu standarda dobrovoljnog programa. Različiti programi djeluju u različitim prehrambenim sektorima te krovno tijelo pomaže pri izradi detaljnih standarda i inspeksijskih sustava za svaki sektor.	Nije utvrđeno
DP08	Trgovačko društvo ograničeno jamstvom, s članovima/jamcima koji se sastoje od 8 različitih subjekata.	Informacije raspoložive na internetskim stranicama nisu potpuno jasne te navode na zaključak da odbor direktora programa odgovara glavnom izvršnom direktoru matičnog trgovačkog društva. Program kontrolira odbor direktora odgovoran za usmjeravanje, opće upravljanje i upravu trgovačkog društva. Dvije radne skupine odgovorne su za razvoj i praćenje tehničkih i marketinških aspekata poslovanja programa	Nije utvrđeno
DP09	Deset udruženja i organizacija iz sektora poljoprivrede, trgovine, goriva, biogoriva i bioplina.	Skupština dionika imenuje izvršnu upravu i predlaže savjetodavni odbor i odbor za sankcije koji služe kao podrška izvršnoj upravi. Upravljanje i poslovanje programa delegirani su jednom trgovačkom društvu (ugovorom o zastupanju). Savjetodavni odbor je taj koji pokreće i koordinira mjere za održavanje i daljnji razvoj certifikacijskog sustava programa.	Nije utvrđeno
DP10	Trgovačko udruženje	Tehnička savjetodavna skupina programa sastoji se od predstavnika trgovačkog udruženja koji djeluju u svojstvu vlasnika programa i glavnog tijela za ovjeravanje. Skupina stručnjaka donosi odluke i iznosi preporuke o operativnim pitanjima u vezi s primjenom i provedbom programa.	Nije utvrđeno
DP11	Konfederacija	Program je u vlasništvu i njime upravlja konfederacija koja je izradila i provela program.	Nije utvrđeno
DP12	Konfederacija	Program je u vlasništvu i njime upravlja konfederacija koja je izradila i provela program.	Nije utvrđeno

Dobrovoljni program	Vlasništvo	Upravljanje	Statuti ili ekvivalent
DP u vlasništvu javnih tijela			
DP13	Nacionalno tijelo za standardizaciju	Programom upravlja nacionalno tijelo za standardizaciju u skladu sa strukturom koja je uspostavljena za upravljanje programima. Nacionalno tijelo za standardizaciju odgovorno je za izradu standarda. Nacionalno tijelo za standardizaciju sastoji se od sljedećih tijela uključenih u upravljanje programom: uprave programa, odbora za upravljanje programom, odbora stručnjaka i odbora za preglede.	Nije utvrđeno
DP14	Nacionalni institut za istraživanja	Administrator sustava ravnatelj je nacionalnog instituta za istraživanja. On je zadužen za uspostavu odbora za sustav. Odbor za sustav nadzire tijela za ovjeravanje u okviru sustava te izdaje naputke za izradu programa. Nadzor nad odborom vrši i administrator sustava i vijeće za sustav . Ured za sustav pruža podršku odboru u njegovim aktivnostima i odgovara administratoru sustava. Vijeće programa za sustav sastoji se od 5 do 10 članova (vanjskih stručnjaka koje imenuje ravnatelj nacionalnog instituta za istraživanja). Njegovi glavni zadatci uključuju: nadzor nad neovisnošću, jamčenje transparentnosti, izbjegavanje sukoba interesa između sudionika sustava i tijela za ovjeravanje, ispitivanje pritužbi i prijedloga, izdavanje naputaka za izradu programa.	Nije utvrđeno
DP u vlasništvu trgovačkih društava			
DP15	Privatno trgovačko društvo	Za upravljanje je općenito odgovorno trgovačko društvo koje će delegirati tu odgovornost svojem osoblju ili stručnjacima vanjskih trgovačkih društava.	Nije utvrđeno
DP16	Privatno trgovačko društvo	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno
DP17	Privatno trgovačko društvo	S internetskih stranica GU-a za energetiku: „Dokumenti na koje se upućuje u ovim programima dio su upravljačkog sustava [predmetnog trgovačkog društva] te se ažuriraju i održavaju u skladu s postupcima tog trgovačkog društva. Osoba odgovorna za ažuriranje programa u [trgovačkom društvu] je ravnatelj (održivost i usklađenost dobavljača). Taj program provjere na godišnjoj razini ažurira služba za zdravlje, sigurnost, okoliš i kvalitetu te održivost [tog trgovačkog društva]. U skladu s time obavješćuju se i sudionici programa. U slučaju izmjene materijala program se šalje Europskoj komisiji u svrhu obavješćivanja ili traženja odobrenja.”	Nije utvrđeno
DP18	Privatno trgovačko društvo	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno
Alat za računanje priznat kao DP			
DP19	Institut za istraživanja	Trenutačno dobrovoljnim programom upravlja Institut za istraživanja , jedan od bivših projektnih partnera	–

Izvor: Europski revizorski sud, na temelju internetskih stranica

Kao institucija EU-a Europski revizorski sud mora pronaći ravnotežu između interesa Unije da jamči transparentnosti svojih aktivnosti i najbolju uporabu javnih sredstava te prava fizičkih i pravnih osoba na poštovanje njihovih privatnih života općenito i zaštitu njihovih osobnih podataka konkretno. Slijedom toga, u ovom izvješću ne iznosimo nazive dobrovoljnih programa na koje se odnose naša opažanja. Objektivni opis činjenica u kojem se utvrđuju nedostaci trebao bi biti dostatan da nadležne institucije izvuku vlastite zaključke iz izvješća i na temelju njega usvoje odgovarajuće mjere.

Prilog III.

Transparentnost dobrovoljnih programa

Dobrovoljni program ^{a)}	Stavke u vezi s transparentnošću navedene u smjernicama Komisije ^{b)}				Druge važne stavke u vezi s transparentnošću					
	Podatci za kontakt (telefon, e-adresa, adresa)	Gospodarski subjekti u okviru DP-a (valjani certifikati)	Gospodarski subjekti koji više ne djeluju u okviru DP-a (certifikati istekle valjanosti)	Tijela za ovjeravanje	Nazivi drugih priznatih DP-ova	Upravljanje	Statuti ili ekvivalent	Kvalifikacije tima (životopisi i sl.)	Sustav podnošenja pritužbi	Uočena kršenja pravila (povučeni certifikati)
Uočena kršenja pravila (povučeni certifikati)										
DP02	Da	Da	Da	Da	Nije utvrđeno	Visoka razina	Da	Da	Da (ne preko interneta)	Da
DP03	Da	Da	Nije utvrđeno	Da	Nije utvrđeno	Visoka razina	Da	Da	Da (ne preko interneta)	Nije utvrđeno
DP13	Da	Da	Da	Da	Nije utvrđeno	Niska razina	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Potrebna poboljšanja	Da
DP05	Djelomično ^{d)}	Da	Nije utvrđeno	Da	Nije utvrđeno	Visoka razina	Da	Da	Da	Nije utvrđeno
DP04	Da	Da	Da	Da	Nije utvrđeno	Visoka razina	Da	Da	Da (ne preko interneta)	Nije utvrđeno
DP14	Da	Da	Nije utvrđeno	Da	Nije utvrđeno	Visoka razina	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Potrebna poboljšanja	Nije utvrđeno
DP01	Da	Da	Da	Da	Nije utvrđeno	Visoka razina	Da	Nije utvrđeno	Da (ne preko interneta)	Da

Najbolja praksa

Preporučuju se poboljšanja

Nejasna situacija, preporučuju se poboljšanja

a) Zbog svoje različitosti program *Biograce GHG calculation tool* nije dio ovog popisa.

b) Navedene stavke uključuju i najnovije inačice programa, no samo Komisija može potvrditi njegovu usklađenost.

c) Nije objavljen barem jedan od navedenih načina kontaktiranja

d) Informacije o vlasničkim subjektima. Nije navedeno odnosi li se na DP.

Upravljanje: Visoka razina = objavljene su dostatne informacije
 Srednja razina = objavljene informacije moraju se poboljšati
 Niska razina = objavljene informacije nisu dostatne

Prilog III.

Dobrovoljni program ^{a)}	Stavke u vezi s transparentnošću navedene u smjernicama Komisije ^{b)}					Druge važne stavke u vezi s transparentnošću				
	Podatci za kontakt (telefon, e-adresa, adresa)	Gospodarski subjekti u okviru DP-a (valjani certifikati)	Gospodarski subjekti koji više ne djeluju u okviru DP-a (certifikati istekle valjanosti)	Tijela za ovjeravanje	Nazivi drugih priznatih DP-ova	Upravljanje	Statuti ili ekvivalent	Kvalifikacije tima (životopisi i sl.)	Sustav podnošenja pritužbi	Uočena kršenja pravila (povučeni certifikati)
Druge vrste DP-ova										
DP08	Da	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Srednja razina	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno
DP17	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Niska razina	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno
DP11	Da ^{d)}	Da	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Niska razina	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Potrebna poboljšanja	Da
DP06	Djelomično ^{d)}	Da	Da	Da	Nije utvrđeno	Visoka razina	Da	Nije utvrđeno	Potrebna poboljšanja	Da
DP16	Da	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Niska razina	Nije utvrđeno	Da ^{d)}	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno
DP07	Da	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Da	Nije utvrđeno	Srednja razina	Nije utvrđeno	Da	Potrebna poboljšanja	Nije utvrđeno
DP09	Da	Da	Da	Da	Nije utvrđeno	Visoka razina	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Da
DP12	Da ^{d)}	Da	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Niska razina	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Potrebna poboljšanja	Da
DP10	Da ^{d)}	Da	Nije utvrđeno	Da	Da	Srednja razina	Nije utvrđeno	Da ^{d)}	Potrebna poboljšanja	Nije utvrđeno
DP18	Da	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Da	Nije utvrđeno	Niska razina	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno
DP15	Da ^{d)}	Da	Nije utvrđeno	Da	Da	Niska razina	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno	Nije utvrđeno
	Najbolja praksa				Preporučuju se poboljšanja				Nejasna situacija, preporučuju se poboljšanja	

a) Zbog svoje različitosti program *Biograce GHG calculation tool* nije dio ovog popisa.

b) Navedene stavke uključuju i najnovije inačice programa, no samo Komisija može potvrditi njegovu usklađenost.

c) Nije objavljen barem jedan od navedenih načina kontaktiranja

d) Informacije o vlasničkim subjektima. Nije navedeno odnosi li se na DP.

Upravljanje: Visoka razina = objavljene su dostatne informacije
Srednja razina = objavljene informacije moraju se poboljšati
Niska razina = objavljene informacije nisu dostatne

Izvor: Europski revizorski sud, na temelju internetskih stranica.

Kao institucija EU-a Europski revizorski sud mora pronaći ravnotežu između interesa Unije da jamči transparentnosti svojih aktivnosti i najbolju uporabu javnih sredstava te prava fizičkih i pravnih osoba na poštovanje njihovih privatnih života općenito i zaštitu njihovih osobnih podataka konkretno. Slijedom toga, u ovom izvješću ne iznosimo nazive dobrovoljnih programa na koje se odnose naša opažanja. Objektivna opis činjenica u kojem se utvrđuju nedostaci trebao bi biti dostatan da nadležne institucije izvuku vlastite zaključke iz izvješća i na temelju njega usvoje odgovarajuće mjere.

Obveze višestruke sukladnosti

Obveze višestruke sukladnosti iz članka 17. stavka 6. Direktive

(„ u skladu sa zahtjevima i standardima na temelju odredaba iz naslova „Okoliš” iz Priloga II. dijela A točke 9. Uredbi Vijeća (EZ) br. 73/2009 od 19. siječnja 2009 u skladu s minimalnim zahtjevima za dobro poljoprivredno i ekološko stanje definirano sukladno članku 6. stavku 1. te Uredbe.”)

Uredba Vijeća (EZ) br. 73/2009, prilog II., dio A:

Okoliš

1.	Direktiva Vijeća 79/409/EEZ od 2. travnja 1979. o očuvanju divljih ptica (SL L 103, 25.4.1979., str. 1.)	Članak 3. stavak 1., članak 3. stavak 2. točka (b), članak 4. stavci 1., 2. i 4., članak 5. točke (a), (b) i (d)
2.	Direktiva Vijeća 80/68/EEZ od 17. prosinca 1979. o zaštiti podzemnih voda od onečišćenja izazvanog određenim opasnim tvarima (SL L 20, 26.1.1980., str. 43.)	Članci 4. i 5.
3.	Direktiva Vijeća 86/278/EEZ od 12. lipnja 1986. o zaštiti okoliša, posebno tla, pri uporabi mulja otpadnih voda u poljoprivredi (SL L 181, 4.7.1986., str. 6.)	Članak 3.
4.	Direktiva Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. o zaštiti voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima poljoprivrednog podrijetla (SL L 375, 31.12.1991., str. 1.)	Članci 4. i 5.
5.	Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL L 206, 22.7.1992., str. 7.)	Članak 6. i članak 13. stavak 1. točka (a)

Točka 9.:

9.	Direktiva Vijeća 91/414/EEZ od 15. srpnja 1991. o stavljanju sredstava za zaštitu bilja na tržište (SL L 230, 19.8.1991., str. 1.)	Članak 3.
----	--	-----------

Članak 6. stavak 1.:

„Dobri poljoprivredni i okolišni uvjeti

1. Države su članice dužne osigurati da se sva poljoprivredna zemljišta, a posebno zemljišta koja se više ne koriste u proizvodne svrhe, održavaju u dobrim poljoprivrednim i okolišnim uvjetima. Države su članice dužne na nacionalnoj ili regionalnoj razini utvrditi najmanje zahtjeve za dobre poljoprivredne i okolišne uvjete na temelju okvira iz Priloga III., uzimajući u obzir posebna obilježja odnosnih područja, uključujući tlo i klimatske uvjete, postojeće poljoprivredne sustave, uporabu zemljišta, plodored, poljoprivrednu praksu i strukture poljoprivrednih gospodarstava.”

Prilog III.:

Dobri poljoprivredni i okolišni uvjeti iz članka 6.

Problem	Obvezne norme	Neobvezne norme
Erozija tla: zaštita tla putem primjerenih mjera	— Minimalni pokrov tla — Minimalno upravljanje zemljištem kojime se poštuju posebni uvjeti lokacije	— Popopome terase
Organske tvari u tlu: očuvanje razina organskih tvari u tlu putem primjerenih postupaka	— Upravljanje žervenim ostacima	— Norme za plodored
Struktura tla: očuvanje strukture tla putem primjerenih mjera		— Primjerena uporaba strojeva
Minimalna razina održavanja: Osiguranje minimalne razine održavanja i sprečavanje uništavanje staništa	— Očuvanje obilježja krajobraza, uključujući, prema potrebi, živice, bare, drvorede ili pojedinačno drveće, te granice polja	— Minimalni broj stoke i/ili odgovarajući režimi — Uspostava i/ili očuvanje staništa
	— Izbjegavanje širenja neželjene vegetacije na poljoprivrednome zemljištu	— Zabrana krčenja stabala maslina
	— Zaštita trajnih pašnjaka	— Očuvanje maslinika i vinove loze u dobrom vegetativnom stanju
Zaštita i upravljanje vodama: Zaštita voda od onečišćenja i otpadnih voda, te upravljanje uporabom vode	— Uspostava graničnih pojaseva duž vodotokova ⁽¹⁾ — Ako je za uporabu vode za navodnjavanje potrebno odobrenje, poštovanje postupka za dodjelu odobrenja	

⁽¹⁾ Napomena: granični pojasevi u okviru dobrih poljoprivrednih i okolišnih uvjeta unutar i izvan osjetljivih zona utvrđenih u skladu s člankom 3. stavkom 2. Direktive 91/676/EEZ moraju biti sukladni zahtjevima koji su povezani s uvjetima za uporabu gnojiva na površinama u blizini vodenih tokova iz točke A.4. Priloga II. Direktivi 91/676/EEZ, koji se primjenjuju u skladu s programima djelovanja država članica donesenima na temelju članka 5. stavka 4. Direktive 91/676/EEZ.

Sažetak

IV

Komisija je provela detaljne procjene svih dobrovoljnih programa koji su priznati da ispunjavaju sve pravne zahtjeve Direktive. Komisija smatra da dobrovoljni programi pružaju jamstvo da su certificirana biogoriva sukladna obveznim kriterijima za koje su programi priznati na temelju detaljnih procjena svih certificiranih dobrovoljnih programa. Komisija je ipak uvijek otvorena za promicanje daljnjeg razvoja standarda radi dodatnog poboljšanja sustava, za odgovore na izazove na koje se naiđe tijekom djelovanja sustava i uzimanje u obzir promjena pravne osnove.

V

Direktiva o promicanju energije iz obnovljivih izvora (Direktiva) određuje nekoliko obveznih kriterija održivosti za biogoriva koje je potrebno ispuniti da bi bili prihvatljivi za potporu i uključeni u računanje ispunjenja ciljeva obnovljive energije. Procjene dobrovoljnih programa na odgovarajući su način obuhvatile te obvezne kriterije održivosti, a dobrovoljni programi priznati su samo do mjere do koje su mogli dokazati sukladnost s tim kriterijima.

Osim toga, Direktivom se upućuje na nekoliko drugih pitanja održivosti poput nepovoljnih posljedica za društvo i gospodarstvo. Brojni dobrovoljni programi uključuju dodatne neobvezne kriterije održivosti. To se može smatrati dobrom praksom, ali strogo je dobrovoljno. Dobrovoljni programi nisu procijenjeni do mjere do koje obuhvaćaju i neobvezne kriterije. Posljedično, nijedan od dobrovoljnih programa nije priznat zbog obuhvaćanja tih pitanja.

Prema mišljenju Komisije dobrovoljne programe ne bi bilo primjereno obvezati da uključe neobvezne kriterije održivosti. Da je uključivanje tih kriterija trebalo biti obvezno, zakonodavac bi ih odlučio uključiti u skup obveznih kriterija.

Komisija će nastaviti procjenjivati treba li priznavanje dobrovoljnih programa proširiti na neobvezne aspekte održivosti. Napominje se, međutim, da je procjena programa u pogledu neobveznih kriterija složena jer su u zakonodavnom tekstu mnogo manje detaljno obrazloženi nego obvezni kriteriji.

Radi ublažavanja rizika od neizravne promjene uporabe zemljišta (ILUC), u Direktivi kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/1513 uključena je gornja granica količine biogoriva proizvedenih iz hrane koja se mogu uključiti u računanje ispunjenja ciljeva obnovljive energije (7 % potrošnje energije u prometu). Sami kriteriji održivosti ne obuhvaćaju ILUC. Stoga se od dobrovoljnih programa kojima se provjerava sukladnost s obveznim kriterijima za svaku seriju biogoriva zasebno ne može zahtijevati da obuhvate ILUC.

VI

Provjera podrijetla otpada i ostataka obuhvaćena je ovom procjenom. U svim se procjenama zahtijevalo da dobrovoljni programi primijene relevantne odredbe Direktive. To obuhvaća sve vrste sirovina uključujući otpad i ostatke. Direktivom nisu predviđeni posebni kriteriji za reviziju za biogoriva proizvedenih iz otpada i ostataka. U smjernicama službe Komisije odgovorile su na kretanja na tržištu koja se nisu mogla predvidjeti u trenutku kada su dobrovoljni programi priznati i pozvale na provedbu posebnih mjera da bi se u obzir uzeo povećani rizik od prijevara koji se s vremenom javio kada su države članice provele mehanizam dvostrukog računanja. Dobrovoljni programi su sukladno tome ažurirali svoje postupke provjere.

Osim toga, Direktivom nije utvrđena posebna obveza provjere za države članice u odnosu na članak 17. stavak 6. Direktive (što je povezano sa standardima dobrih poljoprivrednih i okolišnih uvjeta Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) i ostalim relevantnim direktivama i uredbama). Od Komisije se zahtijeva da prizna dobrovoljne programe i na drugim osnovama osim onih uključenih u članku 17. stavku 6. Direktive. Stoga ne bi bilo primjereno taj element uključiti u procjenu dobrovoljnih programa.

VII

Direktiva ne uključuje zahtjeve u pogledu upravljačke strukture dobrovoljnih programa pa se stoga ranije procjene nisu usredotočile na upravljačku strukturu. Bile su usredotočene na osiguranje da gospodarski subjekti budu podložni neovisnoj reviziji što je u Direktivi izričito navedeno.

Međutim, i upravljačkoj strukturi i mjerama transparentnosti ubuduće treba posvetiti više pozornosti. Glavni razlog za to su povećani zahtjevi za transparentnost i upravljanje koji se odražavaju u izmjenama Direktive (EU) 2015/1513.

VIII

Zakonodavac je ograničio nadzorne ovlasti Komisije u pogledu provedbe svih djelovanja. Međutim, Komisija zahtijeva neovisnu reviziju treće strane.

Komisija nadzire dobrovoljne programe sukladno zakonskim nadležnostima određenima Direktivom kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/1513 kojom se od dobrovoljnih programa zahtijeva da podnose godišnje izvješće o svom djelovanju. Komisija će na svoju inicijativu podnijeti izvješće o djelovanju dobrovoljnih programa u travnju 2017.

Komisija se slaže da bi se nadzor i transparentnost, uključujući postupke podnošenja pritužbi, mogli pojačati.

IX

Države članice djelomično su prenijele Direktivu, uključujući kriterije održivosti za biogoriva sa znatnim kašnjenjem.

U zemljama u kojima kriteriji održivosti za biogoriva još nisu provedeni ni sustav provjere nije još uveden pa nije bilo moguće dokazati da su biogoriva sukladna kriterijima održivosti. Prema shvaćanju Komisije, to je bio uzrok problema s izvješćivanjem. Međutim, cilj obnovljive energije za promet treba biti ispunjen u 2020. Komisija je uvjerenjena da će države članice ispravno provesti Direktivu uključujući i posljednje izmjene do 2020. Ako bude potrebno, Komisija će poduzeti mjeru predviđenu ugovorom za jačanje sukladnosti s pravom EU-a.

X 1. (i)

Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku. Komisija ne može dobrovoljne programe obvezati da uključe društvene i gospodarske kriterije koji nisu obvezni. Međutim, dobrovoljni programi trebali bi podnositi izvješće jednom godišnje na temelju svojih aktivnosti certificiranja kako je utvrđeno u Direktivi kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/1513. Komisija će izvješća zaprimljena od dobrovoljnih programa uzeti u obzir u svojim izvješćima.

X 1. (ii)

Komisija prihvaća ovu preporuku do mjere do koje bi trebalo provjeriti sukladnost s člankom 17. stavkom 6. Direktive (što je povezano sa standardima dobrih poljoprivrednih i okolišnih uvjeta ZPP-a i ostalim relevantnim direktivama i uredbama). Sukladnost sa standardima dobrih poljoprivrednih i okolišnih uvjeta ZPP-a i ostalim relevantnim direktivama i uredbama provjerava se kao dio ZPP-a.

X 1. (iii)

Komisija prihvaća ovu preporuku i slaže se da biogoriva proizvedena iz otpada zaslužuju biti obuhvaćena posebnim postupcima provjere. Komisija je već djelovala u tom smjeru jer je od listopada 2014. uključila primjenu posebnih mjera u sve svoje procjene.

X 2.

Komisija prihvaća ovu preporuku i slaže se da je i upravljačkoj strukturi i mjerama transparentnosti potrebno posvetiti još više pozornosti i već je poduzela potrebne korake putem zahtjeva za većom transparentnosti i upravljanjem koji se odražavaju u izmjenama Direktive (EU) 2015/1513.

X 3. (i)

Komisija prihvaća ovu preporuku.

To pitanje rješavat će u kontekstu izvješćivanja o djelovanju dobrovoljnih programa kako je predviđeno Direktivom kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/1513. Provedbu postupaka programa gospodarskih subjekata provjeravaju neovisni revizori.

X 3. (ii)

Komisija prihvaća preporuku i već je poduzela potrebne korake.

X 4.

Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku i nastavit će s državama članicama raditi na pouzdanosti dostavljenih podataka jer će države članice od gospodarskih subjekata zaprimati informacije o sukladnosti s kriterijima održivosti. Nadalje, države članice svakih pet godina Komisiji podnose izvješće o kvaliteti svih prenesenih podataka. Međutim, nije opravdano zahtijevati dodatne dokaze (potvrde/izjave) u svrhu prikupljanja jednih posebnih statističkih podataka.

X 5.

Komisija prihvaća potrebu za usklađivanjem definicije otpada koji se upotrebljava za proizvodnju naprednijih biogoriva.

Zakonodavac je već poduzeo mjere za usklađivanje definicije otpada u Direktivi. Direktiva kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/1513 uključuje definiciju otpada uspostavljanjem poveznice na Direktivu 2008/98/EZ.

Uvod

05

U mnogim slučajevima za proizvodnju biogoriva upotrebljava se samo dio kulture, dok se drugi dijelovi, ponekad glavni dijelovi, upotrebljavaju za hranu za ljude i životinje. Učinak promjene namjene tla konvencionalnih biogoriva stoga je znatno niži, ali je i dalje velik.

06

Komisija do kraja 2016. namjerava predstaviti prijedlog politike za paket za energiju iz obnovljivih izvora.

09

Direktiva kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/1513 uključuje jedan Prilog (Prilog IX.) s popisom sirovina i obnovljivih goriva koji se računaju dvostruko u cilju ispunjenja cilja obnovljive energije za promet. U Prilogu IX. svakako su uključeni otpad, ostaci ili druga neprehrambena biomasa, ali nema službene poveznice na te definicije.

Svi izvori obnovljive energije u potrošnji u prometu, uključujući obnovljivu električnu energiju, računaju se u ispunjenju cilja obnovljive energije. Očekuje se da će doprinos obnovljive električne energije biti velik (~2 % boda).

10

Direktivom kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/1513 zahtijeva se da uštede u emisiji stakleničkih plinova zbog uporabe biogoriva proizvedenih u novim postrojenjima budu najmanje 60 %. Opći zahtjev povećat će se na 50 % od siječnja 2018.

Opažanja

28

Direktivom se države članice ne obvezuje da provjere sukladnost s člankom 17. stavkom 6. Direktive (što je povezano sa standardima dobrih poljoprivrednih i okolišnih uvjeta ZPP-a i ostalim relevantnim direktivama i uredbama) iako su dio kriterija. Od Komisije se zahtijeva da prizna dobrovoljne programe i na drugim osnovama osim onih uključenih u članku 17. stavku 6. Direktive.

Zajednički odgovor na odlomke 30. i 31.

Komisija nije obvezna priznati dobrovoljne programe i do sada je priznala samo programe za pokrivanje članka 17. stavaka 2. – 5. Direktive. Stoga nije bilo potrebno procijeniti sukladnost s drugim neobveznim pitanjima održivosti.

Komisija napominje da ne bi bilo primjereno dobrovoljne programe obvezati da uključe neobvezne kriterije održivosti jer ih zakonodavac nije odlučio uključiti u skup obveznih kriterija. Posebno u pogledu aspekata društvene održivosti (Okvir 3.), Komisija napominje da se uključivanje tih kriterija u područje primjene certifikacije može smatrati dobrom praksom, no napominje da se uključivanje obavlja na dobrovoljnoj osnovi.

Komisija će ipak nastaviti procjenjivati treba li priznavanje dobrovoljnih programa proširiti na neobvezne aspekte održivosti. Napominje se, međutim, da je procjena programa u odnosu na neobvezne kriterije složena jer su u zakonodavnom tekstu oni mnogo manje detaljno obrazloženi od obveznih.

Okvir 3.

Komisija smatra da se uključivanje tih kriterija u područje primjene certifikacije može smatrati dobrom praksom, no ipak napominje da se uključivanje obavlja na dobrovoljnoj osnovi.

33

Iako Komisija priznaje nedostatak podataka, u svim izvješćima pozvala se na dostupne podatke i dala njihovu procjenu uključujući dodatne posebne studije u pogledu utjecaja politike EU-a o biogorivu na zemlje u razvoju.

U pogledu društvenih aspekata opisanih u Okviru 4., Komisija napominje da je, iako je izvoz biogoriva iz zemalja u razvoju ograničen, u raznim izvješćima podnesenima 2013. i 2015. izvijestila o utjecajima politike EU-a o biogorivu na šire zemlje u razvoju uključujući i u pogledu zemalja u razvoju koje ne izvoze biogoriva u EU¹.

Zajednički odgovor na odlomke 34. – 37.

Direktivom kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/1513 uvedeno je ograničenje (7 % potrošnje energije u prometu) količine biogoriva proizvedenih iz hrane koja se mogu uključiti u računanje ispunjenja ciljeva obnovljive energije. Ovom mjerom ograničava se poticaj za upotrebu biogoriva proizvedenih iz kultura radi ispunjenja ciljeva obnovljive energije te se time ograničava rizik od ILUC-a koji potiče politika EU-a o biogorivu.

Sami kriteriji održivosti ne obuhvaćaju ILUC. Stoga se od dobrovoljnih programa kojima se provjerava sukladnost s tim kriterijima za svaku seriju biogoriva zasebno ne može zahtijevati da obuhvate ILUC.

Komisija će dodatno analizirati to pitanje i objaviti rezultate analize u izvješću koje je planirano za kraj 2016.

40

Komisija priznaje da biogoriva proizvedena iz otpada zaslužuju biti obuhvaćena posebnim postupcima provjere. Komisija je već djelovala u tom smjeru jer je od listopada 2014. uključila primjenu posebnih mjera u svim svojim procjenama.

Zajednički odgovor na odlomke 41. – 42.

U smjernicama službe Komisije odgovorile su na kretanja na tržištu koja nisu mogla biti predviđena u trenutku kada su dobrovoljni programi priznati i pozvale na provedbu posebnih mjera da bi se u obzir uzeo povećani rizik od prijevare koji se s vremenom javio kada su države članice provele mehanizam dvostrukog računanja.

Komisija je dobrovoljnim programima izdala smjernice da bi svratila pozornost na tu temu i osigurala da svi programi poduzmu primjereno djelovanje. To ne znači da je ovo pitanje prije općenito bilo neprimjereno tretirano. Prema našim saznanjima mnogi od relevantnih dobrovoljnih programa djelovali su na vlastitu inicijativu. Prema mišljenju Komisije, mogućnost dobrovoljnih programa da brzo i proaktivno odgovore na prepoznate izazove jedna je od zasluga sustava certifikacije.

45

Nakon donošenja definicije, Komisija je od djelomično priznatih programa zahtijevala da podnesu provjeru sukladnosti s novom definicijom. Tri programa koja su bila samo djelomično priznata dostavila su ažurirane podatke i procijenjena su. Odluke se trenutačno ažuriraju.

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

46

Procjene Komisije bile su u skladu sa zahtjevima utvrđenim Direktivom. Direktiva nije uključila zahtjeve u pogledu upravljačke strukture dobrovoljnih programa pa se stoga ranije procjene nisu usredotočile na upravljačku strukturu. Bile su usredotočene na osiguranje da gospodarski subjekti budu podložni neovisnoj reviziji što je izričito navedeno u Direktivi.

Komisija, međutim, smatra da bi ubuduće upravljačka struktura trebala dobiti više pozornosti radi daljnjeg poboljšanja najbolje prakse. Glavni razlog za to je povećanje praga za izračun emisije stakleničkih plinova što zahtijeva čest izračun ostvarenih ušteda emisije stakleničkih plinova koje zahtijevaju još snažniju kontrolu.

Zajednički odgovor na odlomke 50. – 51.

Nadzorne ovlasti Komisije u pogledu provedbe svih djelovanja ograničio je zakonodavac. Međutim, Komisija zahtijeva neovisnu reviziju treće strane.

Komisija nadzire dobrovoljne programe u skladu sa zakonskim nadležnostima određenima Direktivom kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/1513 kojom se od dobrovoljnih programa zahtijeva da podnose godišnje izvješće o svojem djelovanju. Komisija će na svoju inicijativu podnijeti izvješće o djelovanju dobrovoljnih programa u travnju 2017.

53

Komisija je uspostavila dijalog s programima u cilju rasvjetljavanja stanja i traženja poboljšanja. Komisija trenutačno provjerava pojedinačni slučaj pa je stoga za Komisiju prerano da iznese svoje primjedbe u ovoj fazi.

Međutim, zahtjev za jačanje unutarnjeg upravljanja programima koji je uzet u obzir u trenutačnim procjenama općenito može pridonijeti boljem nadzoru provedbe pravila programa od strane tijela za ovjeravanje.

54

Mnogi dobrovoljni programi djeluju globalno. To u praksi znači da revizor koji provjerava sukladnost ima veliku odgovornost i treba odlučivati od slučaja do slučaja daju li dostavljeni dokazi dovoljna jamstva da su ispunjeni kriteriji održivosti. Komisija potiče dobrovoljne programe da uspostave bliski dijalog s revizorima radi trajnog poboljšanja certifikacijskih standarda.

55

Iako nema posebnog sustava podnošenja pritužbi, dionici imaju mogućnost javiti se Komisiji kako bi izrazili zabrinutost u pogledu djelovanja dobrovoljnih programa. Program održivosti za biogoriva uistinu je vrlo stručna tema koja zahtijeva stručno znanje, a od dionika se očekuje da budu svjesni da je Komisija priznala program.

56

Direktivom je jasno utvrđeno da su države članice obvezne prihvatiti dokaze od dobrovoljnih programa. Sve dok se ta odredba poštuje, dobrodošao je doprinos država članica poboljšanju certifikacijskih postupaka. Prema mišljenju Komisije, ništa države članice ne sprječava da se, na primjer, uključe u nadzor tijela za ovjeravanje jer Komisija ne priznaje sama tijela za ovjeravanje. Države članice, međutim, ne bi trebale dovoditi u pitanje valjanost certifikata koje izdaju dobrovoljni programi.

U pogledu pojedinačnog slučaja Poljske navedenog u Okviru 5., Komisija trenutno provjerava sukladnost zahtjeva s pravom EU-a.

58

Te bilješke nisu pravno obvezujuće za dobrovoljne programe i imaju za cilj promicanje najbolje prakse ukazivanjem na ono što Komisija ubuduće može zahtijevati. Komisija će nametnuti prilagodbu viših standarda kad dobrovoljni programi podnesu zahtjev za produženje priznavanja.

Komisija može također odluke staviti izvan snage ako je jasno dokazano da program nije proveo elemente koji se smatraju odlučujućima za Odluku i ako je došlo do ozbiljnog i strukturnog kršenja tih elemenata.

Zajednički odgovor na odlomke 59. – 60.

Komisija transparentnosti pridaje najveću važnost.

Zahtjev za transparentnost uključen u Direktivi rješava se putem posebnih internetskih stranica². Uključuju i brojne korisne informacije koje nisu pravno zahtijevane poput informacija o novim događajima i relevantnim dokumentima Komisije. Sve pravno zahtijevane informacije zaprimljene od država članica mogu se pronaći na tom mrežnom mjestu i povezanim stranicama. Kao dio tog mrežnog mjesta uspostavljena³ je i stranica namijenjena onim vrstama informacija koje su navedene u Direktivi.

61

U ažuriranom okviru procjene objavljenom u studenome 2015. Komisija zahtijeva punu provjeru koju obavljaju neovisni revizori. Revizori bi trebali zahtijevati pristup svim relevantnim informacijama. Ako sustav ne uključuje te informacije, ne bi trebao biti prihvaćen u okviru programa. Revizori bi trebali zahtijevati i pristup informacijama o materijalu koji se certificira pod nazivom drugih dobrovoljnih programa. Dobrovoljni programi moraju objaviti nazive gospodarskih subjekata koji jesu ili su već certificirani u okviru programa. Time će se povećati transparentnost i razmjena informacija.

66

Poljska je tek 2015. prenijela Direktivu uključujući i program EU-a o održivosti za biogoriva. Tako odredbe Direktive još nisu bile na snazi u razdoblju od 2011. – 2014. Države članice dužne su osigurati kvalitetu prenesenih podataka; Komisija nema pravnih načina za osporavanje podataka iz 2014. o održivim biogorivima.

Poljska je, međutim, u međuvremenu prenijela Direktivu. Komisija je uvjerena da će Poljska i druge države članice 2020. ispravno provesti Direktivu, uključujući i posljednje izmjene do 2020. Ako bude potrebno, Komisija će poduzeti Ugovorom predviđenu mjeru da bi provela sukladnost s pravom EU-a.

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

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

67

Države članice dužne su osigurati kvalitetu prenesenih podataka. Pri prijenosu podataka Eurostatu, Francuska je prijavila nultu vrijednost, a Poljska je prijavila vrijednost koja nije nulta. Svi prijavljeni podatci prošli su pravila o validaciji (provjere vjerodostojnosti, usklađenosti i dosljednosti) s obzirom na informacije dostupne Eurostatu u tom trenutku. Eurostat je podatke objavio onako kako su ih zemlje prenijele bez promjena ili izmjena.

72

Provedba mjere za borbu protiv prijevara u nadležnosti je država članica. Komisija podupire nastojanja država članica na ublažavanju rizika od prijevara te je pri Odboru za održivost biogoriva i biotekućina osnovala radnu skupinu koja će analizirati različite aspekte i mjere relevantne u tom kontekstu. Predmet je uzet u obzir i u Direktivi kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/1513 kojom se od država članica zahtijeva da izvješćuju o mjerama koje su poduzele protiv prijevara i poziva na poboljšanje suradnje među nacionalnim sustavima te nacionalnih sustava s dobrovoljnim programima.

Zaključci i preporuke

74

Komisija smatra da dobrovoljni programi pružaju jamstvo da su certificirana biogoriva sukladna obveznim kriterijima za koje su programi priznati na temelju detaljnih procjena svih certificiranih dobrovoljnih programa. Komisija je ipak uvijek otvorena za promicanje daljnjeg razvoja standarda za dodatno poboljšanje sustava, odgovore na izazove na koje se naiđe tijekom djelovanja sustava i uzimanje u obzir promjena pravne osnove.

75

Direktivom je određeno nekoliko obveznih kriterija održivosti za biogoriva koje je potrebno ispuniti da bi bili prihvatljivi za potporu i da bi ih se uključilo u računanje ispunjenja ciljeva obnovljive energije. Procjenama dobrovoljnih programa obuhvaćeni su ti obavezni kriteriji održivosti na odgovarajući način.

Brojni dobrovoljni programi uključuju dodatne neobvezne kriterije održivosti. To se može smatrati dobrom praksom, ali strogo je dobrovoljno. Dobrovoljni programi nisu procijenjeni do mjere do koje obuhvaćaju i neobvezne kriterije. Posljedično, nijedan od dobrovoljnih programa nije priznat zbog obuhvaćanja tih pitanja.

Prema mišljenju Komisije ne bi bilo primjereno dobrovoljne programe obvezati da uključe neobvezne kriterije održivosti. Da je uključivanje tih kriterija trebalo biti obvezno, zakonodavac bi se odlučio uključiti ih u skup obveznih kriterija.

Komisija će nastaviti procjenjivati treba li priznavanje dobrovoljnih programa proširiti na neobvezne aspekte održivosti. Napominje se, međutim, da je procjena programa u pogledu neobveznih kriterija složena jer su u zakonodavnom tekstu obrazloženi mnogo manje detaljno nego obvezni kriteriji. Osim toga, priznavanje ne bi imalo neposredne pravne posljedice.

Radi ublažavanja rizika od ILUC-a, Direktiva kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/1513 uključuje ograničenje (7 % potrošnje energije u prometu) količine biogoriva proizvedenih iz hrane koja se mogu uključiti u računanje ispunjenja ciljeva obnovljive energije. Sami kriteriji održivosti ne obuhvaćaju ILUC. Stoga se od dobrovoljnih programa kojima se provjerava sukladnost s obveznim kriterijima za svaku seriju biogoriva zasebno ne može zahtijevati da obuhvate ILUC.

76

Što se konvencionalne sirovine tiče, sljedivost je osigurana odredbama Direktive. Smjernicama su službe Komisije odgovorile na kretanja na tržištu koja se nisu mogla predvidjeti u trenutku kada su dobrovoljni programi priznati i pozvale su na provedbu posebnih mjera da bi se u obzir uzeo povećani rizik od prijevara koji se uglavnom javljao u provedbi mehanizma dvostrukog računanja u obvezama opskrbe.

77

Komisija je obvezna raditi unutar okvira koji utvrđuje zakonodavac. Posljedično, treba prihvatiti da Direktiva države članice ne obvezuje da provjere sukladnost s člankom 17. stavkom 6. Direktive (što je povezano sa standardima dobrih poljoprivrednih i okolišnih uvjeta ZPP-a i ostalim relevantnim direktivama i uredbama) iako su dio kriterija. Od Komisije se zahtijeva da prizna dobrovoljne programe i na drugim osnovama osim onih uključenih u članku 17. stavku 6. Direktive. Stoga nije bilo primjereno taj element uključiti u procjenu dobrovoljnih programa.

1. preporuka (a)

Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku. Komisija ne može obvezati dobrovoljne programe da uključe društvene i gospodarske kriterije jer nisu obvezni. Međutim, dobrovoljni programi trebali bi podnositi izvješće jednom godišnje na temelju svojih aktivnosti certificiranja kako je utvrđeno u Direktivi kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/1513 kojom se određuju pitanja o kojima dobrovoljni programi trebaju podnijeti izvješće (članak 18. stavak 6.). Ti pravni zahtjevi izvješćivanja usredotočeni su na predmete povezane s obavljanjem revizije, ali program naravno može iskoristiti priliku i uključiti i druge predmete. Komisija će izvješća zaprimljena od dobrovoljnih programa uzeti u obzir u vlastitim izvješćima.

1. preporuka (b)

Komisija prihvaća ovu preporuku u odnosu na nužnost provjere sukladnosti s člankom 17. stavkom 6. Direktive (što je povezano sa standardima dobrih poljoprivrednih i okolišnih uvjeta ZPP-a i ostalim relevantnim direktivama i uredbama). No Direktiva ne obvezuje države članice da provjere sukladnost s člankom 17. stavkom 6. Direktive iako su dio kriterija. Od Komisije se zahtijeva da prizna dobrovoljne programe i na drugim osnovama osim onih uključenih u članku 17. stavku 6. Direktive. Sukladnost sa standardima dobrih poljoprivrednih i okolišnih uvjeta ZPP-a i ostalim relevantnim direktivama i uredbama provjerava se kao dio ZPP-a.

1. preporuka (c)

Komisija prihvaća ovu preporuku i slaže se da biogoriva proizvedena iz otpada zaslužuju biti obuhvaćena posebnim postupcima provjere. Komisija već djeluje u tom smjeru jer je od listopada 2014. u svoje procjene uključila primjenu posebnih mjera.

78

Komisija uvijek pridaje najveću važnost transparentnosti i već je poduzela mjere. Njezine službe izdale su smjernice dobrovoljnim programima pozivajući na provedbu brojnih mjera transparentnosti. To je djelomično učinjeno da bi se osiguralo da se dobrovoljni programi na vrijeme pripreme za povećanu potrebu za transparentnosti koja se odražava u Direktivi (EU) 2015/1513, koja je u tom trenutku bila u završnoj fazi pregovora. Te će se mjere provoditi kada dobrovoljni programi podnesu zahtjev za obnovu priznavanja. Taj je proces već u tijeku.

2. preporuka (a)

Komisija prihvaća ovu preporuku i smatra da bi trebalo uzeti u obzir i moguće sukobe interesa uključujući vlasništvo nad programima. Komisija već djeluje u tom smjeru i u svoje procjene uvodi analizu vlasničke i upravljačke strukture dobrovoljnih programa.

2. preporuka (b)

Komisija prihvaća ovu preporuku i smatra da dobrovoljni programi trebaju ispuniti minimalne zahtjeve u vezi s transparentnosti. Od njih zahtijeva da objave skup informacija koji je vrlo sličan prijedlozima Suda. Štoviše, Komisija će izvjestiti o djelovanju dobrovoljnih programa u travnju 2017. Komisija će tada imati i priliku procijeniti potrebu da precizira koje podatke programi moraju objaviti te da u provedbenom aktu navede revizijske zahtjeve za dobrovoljne programe.

79

Zakonodavac je ograničio nadzorne ovlasti Komisije u pogledu provedbe svih djelovanja.

Direktivom kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/1513 predviđen je postupak nadzora djelovanja dobrovoljnih programa.

Dobrovoljni programi obvezni su Komisiji podnositi godišnja izvješća o djelovanju programa.

Komisija pak podnosi izvješća Europskom parlamentu i Vijeću te bi mogla u provedbenom aktu, ako se to smatra prikladnim, navesti i revizijske zahtjeve za dobrovoljne programe. Nadzor, međutim, ne uključuje terenske provjere u prostorijama gospodarskih subjekata koje su dobrovoljni programi potvrdili jer je Direktivom utvrđeno da odgovornost za provjeru provedbe pravila programa leži na neovisnoj reviziji.

3. preporuka (a)

Komisija prihvaća preporuku.

Rješavat će pitanje u kontekstu izvješćivanja o djelovanju dobrovoljnih programa kako je predviđeno u Direktivi kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/1513. Provedbu postupaka programa gospodarskih subjekata provjeravaju neovisni revizori.

3. preporuka (b)

Komisija prihvaća preporuku da bi dobrovoljni programi trebali imati sustav podnošenja pritužbi i to već zahtijeva i u okviru svojih procjena. Međutim, Komisija smatra potrebnim provesti dodatnu procjenu prije utvrđivanja detaljnih tehničkih zahtjeva takva sustava podnošenja pritužbi. Takva procjena obaviti će se u kontekstu izvješćivanja o djelovanju dobrovoljnih programa kako je predviđeno u Direktivi kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/1513. Prvo izvješće planirano je za travanj 2017.

80

Komisija se slaže da su države članice dužne osigurati kvalitetu prenesenih podataka.

4. preporuka

Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku i nastavit će s državama članicama raditi na pouzdanosti dostavljenih podataka dok će države članice zaprimati informacije od gospodarskih subjekata o sukladnosti s kriterijima održivosti. Nadalje, države članice svakih pet godina Komisiji podnose izvješće o kvaliteti svih prenesenih podataka. Međutim, nije opravdano zahtijevati dodatne dokaze (potvrde/izjave) u svrhu prikupljanja jednih posebnih statističkih podataka.

81

Zakonodavac je već poduzeo mjere za usklađivanje definicije otpada u Direktivi. Direktiva kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/1513 uključuje definiciju otpada uspostavljanjem poveznice na Direktivu 2008/98/EZ.

Direktivom kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/1513 predviđena je klauzula o stečenim pravima kojom se državama članicama dopušta računanje biogoriva proizvedenih iz tvari koje su nadležna nacionalna tijela odredila kao otpad i upotrebljavaju se u postojećim postrojenjima prije donošenja Direktive (EU) 2015/1513 u ispunjenju nacionalnog cilja za napredna obnovljiva goriva. Ta se goriva međutim ne računaju dvostruko u odnosu na cilj obnovljive energije u prometu. Prema mišljenju Komisije ova pravna odredba uistinu može dovesti do situacije kada se neke vrste biogoriva tretiraju drukčije u državama članicama, a to je dopušteno Direktivom unutar ograničenja koja su njome utvrđena.

5. preporuka

Komisija prihvaća potrebu za usklađivanjem definicije otpada koji se upotrebljava za proizvodnju naprednih biogoriva.

Zakonodavac je već poduzeo mjere za usklađivanje definicije otpada u Direktivi. Direktiva kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/1513 uključuje definiciju otpada uspostavljanjem poveznice na Direktivu 2008/98/EZ.

Mjere za daljnje usklađivanje naprednih obnovljivih goriva mogle bi se razmotriti za politiku obnovljive energije nakon 2020.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (*).

(*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Događaj	Datum
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	11.3.2015
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	31.3.2016
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	25.5.2016
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	22.6.2016

Države članice moraju se pobrinuti za to da udio energije iz obnovljivih izvora u prometnom sektoru 2020. godine iznosi barem 10 % ukupne potrošnje energije u tom sektoru. Za računanje postizanja te ciljne vrijednosti države članice smiju uzimati u obzir samo ona biogoriva koja su u okviru dobrovoljnih programa koje je priznala Komisija certificirana kao održiva.

Zaključili smo da zbog nedostataka u postupku koji Komisija provodi za priznavanje programa i naknadnom nadzoru nad dobrovoljnim programima certifikacijski sustav EU-a za održivost biogoriva nije u potpunosti pouzdan.

Kad je riječ o postizanju 10 %-tne ciljne vrijednosti za promet, utvrdili smo da postoji mogućnost da su brojke u statističkim podacima prikazane većima nego što to u stvarnosti jesu jer su države članice kao održiva goriva mogle prijaviti ona biogoriva čija održivost nije provjerena.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije