

Speciaal verslag

**Het certificeringssysteem
van de EU voor duurzame
biobrandstoffen**



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5280-7	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/179120	QJ-AB-16-017-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-5260-9	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/8959	QJ-AB-16-017-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5233-3	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/731888	QJ-AB-16-017-NL-E

© Europese Unie, 2016

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

Speciaal verslag

Het certificeringssysteem van de EU voor duurzame biobrandstoffen

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheidscontroles en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheerst thema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I, die onder leiding staat van ERK-lid Kersti Kaljulaid en gespecialiseerd is in de uitgaventerreinen instandhouding en beheer van de natuurlijke hulpbronnen. De controle werd geleid door ERK-lid Jan Kinšt en vervolgens in de laatste fase van het verslag overgenomen door ERK-lid Bettina Jakobsen; zij werden ondersteund door Alejandro Ballester Gallardo, kabinetschef van de heer Kinšt, Bernard Moya, kabinetsattaché; Davide Lingua, hoofdmanager; Krzysztof Zalega, taakleider; Paul Toulet-Morlane, Joao Nuno Coelho Dos Santos, Felipe Andres Miguelez, Zoltan Papp en Paivi Piki, controleurs. Secretariële ondersteuning werd verleend door Murielle Siffert.



Van links naar rechts: J. N. Coelho Dos Santos, B. Jakobsen, P. Toulet-Morlane, D. Lingua, A. Ballester Gallardo.

Paragraaf

Verklarende woordenlijst

I-X Samenvatting

1-17 Inleiding

1-3 Definitie van biobrandstoffen

4-5 De Europese biobrandstoffenmarkt

6-17 Biobrandstoffen als bron van hernieuwbare energie in de EU-vervoersector

6-9 Streefcijfer van 10 % hernieuwbare energie in de vervoerssector tegen 2020

10-12 Duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen

13-17 Certificering van duurzame biobrandstoffen via vrijwillige, door de Commissie erkende regelingen

18-24 Reikwijdte en aanpak van de controle

25-71 Opmerkingen

25-49 In het door de Commissie toegepaste beoordelingskader voor erkenning ontbrak een aantal belangrijke duurzaamheidsaspecten met betrekking tot de productie van biobrandstoffen

28-29 De naleving van EU-milieuvoorschriften voor landbouw werd niet gewaarborgd

30-33 Niet-bindende duurzaamheidsaspecten

34-37 Er is geen rekening gehouden met de impact van indirecte veranderingen in grondgebruik

38-42 Gebrekkige controle van de oorsprong van voor de biobrandstofproductie gebruikte afvalstoffen en residuen

43-45 Grasland met grote biodiversiteit wordt pas sinds kort consequent beschermd

46-49 Er werd onvoldoende aandacht besteed aan transparantie en bestuursstructuren

50-61 Gebrek aan toezicht op vrijwillige regelingen

50-56 Het functioneren van de regelingen werd niet aan adequaat toezicht onderworpen ...

57-61 ... en de vereiste verbeteringen van de procedures ervan werden niet naar behoren afgedwongen

- 62-71 **De cijfers voor als duurzaam gecertificeerde biobrandstoffen zijn mogelijk te hoog...**
- 65-66 ...omdat biobrandstoffen zijn meegeteld die niet op duurzaamheid zijn gecontroleerd
- 67-71 ...en omdat de oorsprong van voor dubbel tellende biobrandstoffen gebruikte biomassa onvoldoende is gecontroleerd
- 72-80 **Conclusies en aanbevelingen**
- Bijlage I — Brandstoffen en biobrandstoffen in het vervoer — in ktoc (2014)**
- Bijlage II — Bestuursstructuren van vrijwillige regelingen**
- Bijlage III — Transparantie van vrijwillige regelingen**
- Bijlage IV — Randvoorwaarden**
- Antwoorden van de Commissie**

ABBO: Afgewerkte bak- en braadolie — veelgebruikte grondstof voor de productie van geavanceerde biobrandstoffen.

Adviseur: De contractant die door de Europese Commissie is geselecteerd om in haar opdracht vrijwillige regelingen te evalueren aan de hand van de bindende duurzaamheidsvereisten van de HEB-richtlijn en om aan haar verslag uit te brengen over het effect van de productie van biobrandstoffen op de sociale duurzaamheid.

Biobrandstof: Een uit plantaardige of dierlijke grondstoffen (zogenaamde „biomassa”) geproduceerde brandstof. De meest gangbare soorten biobrandstof zijn bio-ethanol en biodiesel.

Biodiesel: Doorgaans uit plantaardige vetten, zoals koolzaad-, zonnebloem-, soja- en palmolie, geproduceerde biobrandstof op oliebasis die wordt gebruikt als additief in diesel voor motorvoertuigen.

Bio-ethanol: Doorgaans uit zetmeel- of suikerhoudende gewassen, zoals tarwe, mais, gerst en suikerbieten, geproduceerde biobrandstof op alcoholbasis die wordt gebruikt als additief in benzine voor motorvoertuigen.

Biomassa: Organische stoffen die voor de productie van biobrandstoffen worden gebruikt. Het gaat hierbij om de biologisch afbreekbare fractie van producten, afvalstoffen en residuen van biologische oorsprong uit de landbouw (met inbegrip van plantaardige en dierlijke stoffen), de bosbouw en aanverwante bedrijfstakken, met inbegrip van de visserij en de aquacultuur, alsmede de biologisch afbreekbare fractie van industrieel en huishoudelijk afval.

BKG: Broeikasgassen. Een broeikasgas is een gas dat bijdraagt tot het natuurlijke broeikaseffect. Het Protocol van Kyoto heeft betrekking op een groep van zes broeikasgassen die door de mens worden geproduceerd: koolstofdioxide (CO₂), methaan (CH₄), stikstofoxide (N₂O), fluorkoolwaterstoffen (HFK's), perfluorkoolwaterstoffen (PFK's), zwavelhexafluoride (SF₆).

Certificaat: Een door een onafhankelijke certificeringsinstelling opgestelde verklaring volgens welke een marktdeelnemer voldoet aan de bij de HEB-richtlijn vastgestelde duurzaamheidsvereisten.

Certificering: Een inspectieprocedure (certificatieonderzoek) waarbij door een certificeringsinstelling wordt beoordeeld of aan de voorwaarden is voldaan voor de verstrekking van een certificaat aan een marktdeelnemer.

Certificeringsinstelling: Een onafhankelijk inspectie-(onderzoeks)bedrijf dat certificeringsdiensten op het gebied van biobrandstoffen aanbiedt. Een certificeringsinstelling sluit een overeenkomst met de partijen bij een vrijwillige regeling over de certificering van marktdeelnemers die gebruik maken van een vrijwillige certificeringsregeling. Certificeringsinstellingen geven certificaten af krachtens de vrijwillige regelingen.

Controleketen/toeleveringsketen: De gehele productieketen van de boer die de grondstoffen voor de productie van biobrandstoffen teelt, tot de producent van of de handelaar in biobrandstoffen. Zie „Onderdelen van de toeleveringsketen”.

DG Energie: Directoraat-generaal Energie van de Europese Commissie, belast met de ontwikkeling en uitvoering van het energiebeleid van de EU.

Dubbel tellende biobrandstoffen: Biobrandstoffen geproduceerd uit afval, residuen, non-food cellulosemateriaal en lignocellulosisch materiaal, waarvan de bijdrage tot het behalen van het streefcijfer voor het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen in alle vervoersvormen wordt geacht twee keer hun energie-inhoud te bedragen (en dus dubbel wordt geteld).

Dubbeltelling: De bijdrage van biobrandstoffen geproduceerd uit afval, residuen, non-food cellulosemateriaal en lignocellulosisch materiaal tot het behalen van het streefcijfer voor het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen in het vervoer wordt geacht twee keer hun energie-inhoud te bedragen.

Duurzaamheidscriteria: Bij de HEB-richtlijn vastgestelde criteria voor biobrandstoffen met betrekking tot broeikasgasemissiereductie en grondgebruik.

Erkenning: Goedkeuring van een vrijwillige regeling door de Commissie voor de duur van vijf jaar nadat is vastgesteld dat de regeling op adequate wijze voldoet aan de duurzaamheidscriteria, in de toepassing van een massabalansmethode voorziet en voldoet aan passende normen inzake betrouwbaarheid en een onafhankelijke audit, zoals voorgeschreven door de HEB-richtlijn.

Eurostat: Een directoraat-generaal van de Commissie dat als bureau voor de statistiek van de Europese Unie fungeert en de Europese Unie voorziet van statistieken op Europees niveau die vergelijkingen tussen landen en regio's mogelijk maken.

GLB: Het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie.

HEB-richtlijn: Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG („HEB-richtlijn”) (PB L 140 van 5.6.2009, blz. 16).

ILUC: Indirecte veranderingen in grondgebruik (Indirect Land Use Change impacts of biofuels — ILUC). Veranderingen in grondgebruik die zich *indirect* voordoen door een verschuiving in de vraag van voedsel, voer, vezels naar grondstoffen voor biobrandstoffen.

Ktoe: Kiloton (1000 ton) olie-equivalent. Met de eenheid ton olie-equivalent (toe) wordt de calorische waarde van brandstoffen aangegeven. Deze eenheid van energie wordt gedefinieerd als de hoeveelheid energie die vrijkomt bij de verbranding van een ton ruwe olie. Eurostat gebruikt de eenheid ktoe om het gerapporteerde verbruik van biobrandstoffen in het vervoer weer te geven.

Marktdeelnemer: Een onderneming die biomassa of biobrandstoffen produceert of verhandelt. Marktdeelnemers moeten aantonen dat zij voldoen aan de duurzaamheidsvereisten, in het kader van een nationale regeling of van een vrijwillige regeling. Marktdeelnemers maken deel uit van de toeleveringsketen voor biobrandstoffen.

Nationaal stelsel: Het door de lidstaten ingestelde wettelijk kader voor de controle op de naleving van de bij de HEB-richtlijn vastgestelde duurzaamheidsvereisten door de marktdeelnemers.

Normconforme biobrandstoffen: Biobrandstoffen die voldoen aan de bindende duurzaamheidscriteria van de HEB-richtlijn.

Onafhankelijke controle: Controle van de door de marktdeelnemers verstrekte informatie. Bij die controle wordt nagegaan of de door de marktdeelnemer toegepaste systemen nauwkeurig, betrouwbaar en fraudebestendig zijn. Onafhankelijke controles worden door certificeringsinstellingen verricht.

Onderdelen van de toeleveringsketen: Marktdeelnemers zoals landbouwbedrijven en plantages, aanvoer- en verzamelpunten, handelaren en magazijnen, (fabrieken, raffinaderijen, verwerkende installaties), vervoerders, marktspelers (die duurzame biobrandstoffen in de handel brengen).

Randvoorwaarden: De verplichting voor een landbouwer om te voldoen aan bepaalde algemene, uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen betreffende het milieu, de gezondheid van mensen, dieren en planten, de identificatie en registratie van dieren en dierenwelzijn, evenals goede landbouw- en milieuecondities.

Streefcijfer / „Vervoerstreefcijfer van 10 %“: Bij de HEB-richtlijn vastgestelde algemene doelstelling dat iedere lidstaat erop toeziet dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in alle vormen van vervoer in 2020 minstens 10 % bedraagt van het eindverbruik van energie in het vervoer in die lidstaat. Voor het berekenen van het aandeel mogen alleen duurzame biobrandstoffen in aanmerking worden genomen.

Transparantieplatform: Onlineplatform, voorgeschreven door de HEB-richtlijn, dat ten doel heeft de transparantie te vergroten en de samenwerking tussen de lidstaten te faciliteren en te stimuleren en dat kan worden gebruikt voor het openbaar maken van informatie die de Commissie of een lidstaat van wezenlijk belang acht voor de hiervoor vermelde richtlijn en het bereiken van de daarin vermelde doelstellingen.

Vrijwillige regeling: Een duurzaamheidscertificeringssysteem dat is ingesteld om inachtneming van de duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen aan te tonen.

I Volgens de richtlijn hernieuwbare energiebronnen (HEB-richtlijn) moet elke lidstaat erop toezien dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in alle vormen van vervoer in 2020 minstens 10 % bedraagt van het eindverbruik van energie in het vervoer in die lidstaat. In de praktijk kan dit streefcijfer van 10 % gezien de huidige stand van de technologische ontwikkeling en de mogelijkheden voor de toepassing van alternatieve energiebronnen in het vervoer alleen worden bereikt indien op grote schaal gebruik wordt gemaakt van biobrandstoffen.

II Biobrandstoffen stoten minder broeikasgassen (BKG's), met name minder CO₂ uit, dan fossiele brandstoffen, doordat de hoeveelheid koolstof die tijdens de verbranding wordt uitgestoten zich beperkt tot de hoeveelheid koolstof die gedurende de teelt is opgenomen door de planten die de grondstof van biobrandstoffen vormen. De duurzaamheid van biobrandstoffen wordt evenwel als bron van hernieuwbare energie ondermijnd door bijkomende emissies als gevolg van veranderingen in grondgebruik.

III Om te verzekeren dat de in de EU in de handel gebrachte biobrandstoffen duurzaam zijn, is bij de HEB-richtlijn een aantal duurzaamheidscriteria vastgesteld die door de marktdeelnemers in acht moeten worden genomen. Bovendien mogen de lidstaten alleen als duurzaam gecertificeerde biobrandstoffen in aanmerking nemen voor het behalen van het streefcijfer van 10 % hernieuwbare energie in het vervoer. Voor de meeste biobrandstoffen die in de EU in de handel worden gebracht, wordt de duurzaamheid gecertificeerd in het kader van door de Commissie erkende vrijwillige regelingen. Na een positieve beoordeling van de certificeringsprocedures van een regeling neemt de Commissie een erkenningsbesluit, dat voor een periode van vijf jaar geldt.

IV De controle ging in op de vraag: „Hebben de Commissie en de lidstaten een betrouwbaar certificeringssysteem inzake de duurzaamheid van biobrandstoffen opgezet?” Wij komen tot de conclusie dat het duurzaamheidscertificeringssysteem van de EU als gevolg van tekortkomingen in de erkenningsprocedure van de Commissie en het toezicht op eenmaal erkende vrijwillige regelingen niet geheel betrouwbaar is.

V Wij hebben vastgesteld dat de door de Commissie verrichte beoordelingen, die als basis dienen voor de erkenning van vrijwillige regelingen, niet op adequate wijze voldoen aan een aantal belangrijke vereisten die de duurzaamheid van biobrandstoffen moeten waarborgen. Met name heeft de Commissie niet voorgeschreven dat vrijwillige regelingen moeten controleren of de te certificeren productie van biobrandstoffen gepaard gaat met een significant risico van ongewenste sociaal-economische effecten, zoals conflicten rond grondbezit, dwangarbeid/kinderarbeid, slechte werkomstandigheden voor landbouwers of gevaren voor de gezondheid en de veiligheid. Deze beoordeling bestrijkt evenmin de gevolgen van indirecte veranderingen in grondgebruik (ILUC) op de duurzaamheid van biobrandstoffen. Weliswaar erkennen wij de technische moeilijkheden bij de beoordeling van dit ILUC-effect, maar de waarde van het duurzaamheidscertificeringssysteem van de EU wordt ondermijnd indien deze informatie buiten beschouwing wordt gelaten.

VI

Bovendien heeft de Commissie vrijwillige regelingen erkend waarbij passende controleprocedures ontbreken om te waarborgen dat biobrandstoffen uit afval daadwerkelijk uit afval afkomstig zijn, of dat teelten in de Europese Unie van gewassen voor biobrandstoffen aan de EU-milieuvoorschriften voor landbouw voldoen, zoals vereist krachtens de HEB-richtlijn.

VII

Sommige erkende regelingen waren niet voldoende transparant of kenden een bestuursstructuur die enkel was samengesteld uit vertegenwoordigers van een klein aantal marktdeelnemers, wat het risico van belangenverstrengeling verhoogt en een doeltreffende communicatie met andere belanghebbenden in de weg staat.

VIII

De Commissie houdt geen toezicht op de werking van erkende vrijwillige regelingen. Aangezien een erkenningsbesluit wordt genomen op basis van een onderzoek van de certificeringsprocedures dat aan de hand van stukken wordt uitgevoerd, kan de Commissie bij gebrek aan toezicht niet garanderen dat in het kader van de betreffende vrijwillige regeling daadwerkelijk de certificeringsnormen worden toegepast die ter erkenning zijn voorgelegd. Voorts beschikt de Commissie niet over de middelen om inbreuken op de voorschriften van vrijwillige regelingen op te sporen, omdat er geen specifieke klachtenregeling is om vermeende inbreuken te melden, en omdat de Commissie niet nagaat of klachten die rechtstreeks tot de organen van vrijwillige regelingen zijn gericht, door deze correct worden behandeld.

IX

Wat betreft het vervoerstrefcijfer van 10 % moeten de lidstaten erop toezien dat de aan de Commissie gerapporteerde statistieken betreffende duurzame biobrandstoffen betrouwbaar zijn. Wij hebben vastgesteld dat deze statistieken te hoog kunnen uitvallen doordat de lidstaten biobrandstoffen zouden kunnen meetellen waarvan de duurzaamheid niet is gecontroleerd. Met betrekking tot de vergelijkbaarheid van de door de lidstaten verstrekte gegevens werden eveneens problemen vastgesteld.

X

Op grond van de bevindingen van haar onderzoek doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

1. Bij toekomstige erkenningsprocedures dient de Commissie een meeromvattende beoordeling van de vrijwillige regelingen te maken om ervoor te zorgen dat in het kader daarvan:
 - i) wordt beoordeeld in welke mate de productie van gecertificeerde biobrandstoffen een significant risico van negatieve sociaaleconomische effecten en indirecte veranderingen in grondgebruik inhoudt. Daartoe dient de Commissie voor te schrijven dat in het kader van vrijwillige regelingen eenmaal per jaar relevante, op de certificeringsactiviteiten gebaseerde gegevens met betrekking tot bovengenoemd risico moeten worden gerapporteerd;
 - ii) op doeltreffende wijze wordt nagegaan of EU-producenten van grondstoffen voor biobrandstof aan de EU-milieuvoorschriften voor landbouw voldoen;
 - iii) de oorsprong van afvalstoffen en residuen die voor de productie van biobrandstoffen worden gebruikt, in voldoende mate wordt aangetoond.

2. Bij toekomstige erkenning dient de Commissie te beoordelen of de bestuursstructuur van de vrijwillige regelingen het risico van belangenverstremgeling tegengaat en dient zij voor te schrijven dat deze regelingen de nodige transparantie waarborgen.
3. De Commissie dient toezicht te houden op erkende vrijwillige regelingen door:
 - i) te controleren dat in het kader van de betreffende vrijwillige regeling toegepaste certificeringsprocedures overeenstemmen met de normen die ter erkenning worden voorgelegd;
 - ii) voor te schrijven dat vrijwillige regelingen in transparante klachtenregelingen voorzien;
4. De Commissie dient de lidstaten voor te stellen hun statistieken te onderbouwen met bewijzen inzake de betrouwbaarheid van de gerapporteerde hoeveelheden biobrandstof.
5. Teneinde de vergelijkbaarheid van de statistische gegevens over duurzame biobrandstoffen te verzekeren en meer zekerheid te krijgen omtrent de betrouwbaarheid van gegevens betreffende geavanceerde biobrandstoffen dient de Commissie de lidstaten voor te stellen tot een geharmoniseerde definitie van afvalstoffen te komen.

Definitie van biobrandstoffen

01

Biobrandstoffen stoten minder broeikasgassen (BKG's) uit, met name minder CO₂, dan fossiele brandstoffen, doordat de hoeveelheid CO₂ die tijdens de verbranding van biobrandstoffen wordt uitgestoten gelijk is aan de hoeveelheid koolstof die gedurende de teelt is opgenomen door de gewassen die de grondstof van biobrandstoffen vormen (de bronnen, planten, absorberen CO₂ tijdens de groei)¹. Maar dit geldt alleen wanneer er geen bijkomende emissies zijn als gevolg van veranderingen in grondgebruik, die direct kunnen zijn (bijvoorbeeld wanneer van bosgrond landbouwgrond wordt gemaakt, waarbij opgeslagen koolstof vrijkomt) of indirect (er moet meer land worden bebouwd om het gebruik van voedingsgewassen voor de productie van biobrandstoffen te compenseren); dit betekent dat bovenop de broeikasgasemissies als gevolg van de teelt van biobrandstofgewassen bijkomende emissies worden veroorzaakt door de ontginning en teelt van voedingsgewassen op nieuwe arealen. Bij de productie van biobrandstoffen uit afval, residuen of andere non-food-biomassa is er geen sprake van een dergelijke concurrentie met de voedselproductie.

02

Biobrandstof wordt in de relevante Uniewetgeving gedefinieerd als „vloeibare of gasvormige brandstof voor vervoer die geproduceerd is uit biomassa”², dat wil zeggen uit biologisch afbreekbare producten, afvalstoffen en residuen uit landbouw, bosbouw of visserij of biologisch afbreekbaar industrieel of huishoudelijk afval. De enige biobrandstoffen die thans in relevante hoeveelheden worden geproduceerd en gebruikt in de EU, zijn biobenzine (met inbegrip van bio-ethanol) en biodiesel.

03

Al naargelang de gebruikte grondstoffen kunnen de volgende biobrandstoffen worden onderscheiden:

- conventionele biobrandstoffen („biobrandstoffen van de eerste generatie”), die voornamelijk worden geproduceerd uit landbouwgewassen die tevens voedings- of voedergewassen zijn (d.w.z. bestemd zijn voor menselijke of dierlijke consumptie, zoals granen, suikerbieten, bieten en oliehoudende zaden);
- geavanceerde biobrandstoffen („biobrandstoffen van de tweede en derde generatie”) die uit grondstoffen als afval en residuen worden geproduceerd waarbij geen sprake is van rechtstreekse concurrentie met voedings- en voedergewassen.

- 1 Dit betekent dat de uitstoot van broeikasgassen, met name CO₂, bij de omzetting van biomassa in energie (verbranding van biobrandstof) gelijk is aan de hoeveelheid CO₂ die door de planten tijdens de groeicyclus wordt geabsorbeerd.
- 2 Artikel 2, onder i), van Richtlijn 2009/28/EG (HEB-richtlijn) en artikel 2, lid 9 van Richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EEG van de Raad (PB L 350 van 28.12.1998, blz. 58).

De Europese biobrandstoffenmarkt

04

Volgens gegevens van Eurostat³ werd in de Europese Unie in 2014 in totaal 14 370 ktoe (duizend ton aardolie-equivalent) aan biobrandstoffen gebruikt, waarvan 11 367 ktoe biodiesel (rond 4 % van het totale brandstofverbruik in het vervoer) en 2 637 ktoe biobenzine (rond 0,9 % van het totale brandstofverbruik in het vervoer) (zie **bijlage I**). Uit de meest recente gegevens die door de Commissie zijn bekend-gemaakt⁴, blijkt dat de in 2012 in de EU verbruikte biodiesel en bio-ethanol voor 79 %, respectievelijk 71 % in de EU was geproduceerd. Geïmporteerde biodiesel was voornamelijk afkomstig uit Argentinië en Indonesië, terwijl bio-ethanol vooral uit de Verenigde Staten en Brazilië werd ingevoerd.

05

Het totale voor de productie van de in de EU verbruikte biobrandstoffen vereiste landbouwareaal besloeg in 2012 7,8 miljoen hectare — waarvan 4,4 miljoen hectare in de EU (3 % van het totale akkerland in de EU) en 3,5 miljoen hectare buiten de EU⁵. Het gebruik van gewassen als mais, tarwe, suikerbiet of suikerriet voor de productie van biobrandstoffen heeft tot publieke bezorgdheid geleid over het risico dat voor teelten en landbouwgronden van de voedselproductie wordt omgeschakeld op de productie van biobrandstoffen.

Biobrandstoffen als bron van hernieuwbare energie in de EU-vervoerssector

Streefcijfer van 10 % hernieuwbare energie in de vervoerssector tegen 2020

06

Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (de richtlijn hernieuwbare energiebronnen, hierna: „HEB-richtlijn”) maakt deel uit van het EU-energie- en klimaatveranderingspakket⁶ dat door de Raad op 6 april 2009 werd aangenomen. Tegen 2017 zal een nieuw pakket inzake hernieuwbare energiebronnen worden gepresenteerd, dat ook een beleidsaanpak voor duurzame bio-energie voor de periode tot 2030 omvat.⁷

- 3 Eurostat-tabellen „SHARES 2014”, resultaten en gedetailleerde resultaten, zie ook **bijlage I** bij dit verslag.
- 4 COM(2015) 293 final van 15 juni 2015, „Voortgangsverslag hernieuwbare energie”.
- 5 SWD(2015) 117 final van 15 juni 2015 „Technical assessment of the EU biofuel sustainability and feasibility of 10 % renewable energy target in transport”, blz. 3.
- 6 Het klimaat- en energiepakket voor 2020 bestaat uit een aantal bindende wetgevingsmaatregelen, zie: http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm
- 7 COM(2015) 572 final van 18 november 2015 „Stand van de energie-unie 2015”.

07

Volgens de HEB-richtlijn moeten hernieuwbare energiebronnen tegen 2020 voorzien in ten minste 20 % van het eindverbruik van energie in de EU. Daarnaast is in de HEB-richtlijn bepaald dat elke lidstaat erop moet toezien dat „het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in alle vormen van vervoer in 2020 minstens 10 % van het eindverbruik van energie in het vervoer in die lidstaat bedraagt”⁸. Dit streefcijfer kan worden gehaald wanneer het gebruik van elektriciteit en andere alternatieve energievormen uit hernieuwbare bronnen in het vervoer wordt verhoogd en wanneer biobrandstoffen worden bijgemengd in fossiele brandstoffen. In de praktijk kan het streefcijfer van 10 % hernieuwbare energie in het vervoer gezien de huidige stand van de technologische ontwikkeling en de mogelijkheden voor de toepassing van andere alternatieve energiebronnen in het vervoer alleen worden bereikt indien op grote schaal gebruik wordt gemaakt van biobrandstoffen. In 2014 bedroeg het in de voor EU-vervoer gebruikte brandstof bijgemengde aandeel biobrandstoffen ongeveer 5 %⁹.

08

Aangezien uit landbouwgewassen geproduceerde biobrandstof concurreert met de voedselproductie, heeft de Europese wetgever in 2015 een bovengrens van 7 % vastgesteld¹⁰ voor de bijdrage van biobrandstoffen uit voedselgewassen aan het streefcijfer van 10 % hernieuwbare energie in het vervoer tegen 2020.

09

Zoals eerder opgemerkt, is er bij de productie van biobrandstoffen uit afval, residuen of andere non-food-biomassa geen sprake van concurrentie met de voedselproductie. Daarom is in de HEB-richtlijn bepaald dat de bijdrage van deze brandstoffen tot het behalen van het EU-streefcijfer van 10 % hernieuwbare energie in het vervoer dubbel moet worden geteld. Dit betekent dat de lidstaten het streefcijfer van 10 % theoretisch zouden kunnen bereiken met een aandeel biobrandstoffen uit lignocel-lulosisch materiaal, non-food cellulosemateriaal, afvalstoffen en residuen van 5 %. Volgens statistische gegevens van Eurostat voor 2014 bedroeg het aandeel biobrandstoffen in het gerapporteerde totale verbruik van biobrandstoffen in het vervoer voor alle lidstaten op basis van dubbeltelling ongeveer 20 % (zie **bijlage I**).

8 Artikel 3, lid 4, van de HEB-richtlijn.

9 Biofuels Barometer. Euroobserver, juli 2015.

10 Richtlijn (EU) 2015/1513 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof en tot wijziging van Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PB L 239 van 15.9.2015, blz. 1).

Duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen

10

Om de negatieve milieugevolgen van directe veranderingen in grondgebruik (zie paragraaf 1) tegen te gaan, is in de HEB-richtlijn bepaald dat biobrandstoffen moeten voldoen aan een aantal duurzaamheidscriteria, die in **tekstvak 1** zijn opgesomd. De HEB-richtlijn verwijst tevens naar andere factoren die van invloed kunnen zijn op de duurzaamheid van biobrandstoffen, zoals mogelijke negatieve sociaal-economische gevolgen (zoals conflicten rond grondbezit, dwangarbeid/kinderarbeid, slechte werkomstandigheden, enz.), broeikasgasemissies als gevolg van indirecte veranderingen in grondgebruik, fraudebestrijding en transparantie met betrekking tot de productie van biobrandstoffen.

Tekstvak 1

Duurzaamheidscriteria overeenkomstig artikel 17, leden 2 tot en met 6, van de HEB-richtlijn

- a) De broeikasgasemissiereductie ten gevolge van het gebruik van biobrandstoffen moet minstens 35 % bedragen.
- b) De biobrandstoffen mogen niet geproduceerd zijn uit grondstoffen verkregen van land met een grote biodiversiteit (d.w.z. oerbos en andere beboste gronden, beschermde natuurgebieden en graslanden met grote biodiversiteit).
- c) De biobrandstoffen mogen niet geproduceerd zijn uit grondstoffen verkregen van land met hoge koolstofvoorraden (d.w.z. waterrijke, beboste en veengebieden).
- d) Landbouwgrondstoffen die in de EU worden geteeld en gebruikt voor de productie van biobrandstoffen moeten worden verkregen overeenkomstig de minimumeisen voor goede landbouw- en milieuecondities en bepaalde uit de regelgeving voortvloeiende, in het kader van het GLB vastgestelde beheerseisen.

11

Alleen duurzame biobrandstoffen mogen in aanmerking worden genomen voor het behalen van het streefcijfer van 10 % hernieuwbare energie in het vervoer. De lidstaten moeten erop toezien dat de gemelde hoeveelheden worden afgedekt door geldige certificaten en zij moeten de desbetreffende gegevens verzamelen en doorgeven aan Eurostat. Teneinde te waarborgen dat de in de EU in de handel gebrachte biobrandstoffen duurzaam zijn, moeten de lidstaten de marktdeelnemers in de toeleveringsketen voor biobrandstoffen ertoe verplichten aan te tonen dat aan de duurzaamheidscriteria is voldaan¹¹. De marktdeelnemers kunnen aantonen dat hun partijen biobrandstof de duurzaamheidscriteria vervullen door aan de vereisten van de nationale controlestelsels te voldoen of door gebruik te maken van door de Commissie erkende vrijwillige regelingen¹².

11 Artikel 18, lid 3, van de HEB-richtlijn.

12 Artikel 18, lid 4, van de HEB-richtlijn.

12

Certificaten afgegeven in het kader van door de Commissie erkende vrijwillige regelingen gelden in de regel als bewijs voor duurzaamheid voor de nationale stelsels. Alle nationale stelsels voorzien ook in de toepassing van erkende vrijwillige regelingen, terwijl per lidstaat veelal verschillende vrijwillige regelingen naast elkaar bestaan. Dientengevolge wordt het merendeel van de duurzame biobrandstof die in de EU in de handel wordt gebracht, in het kader van vrijwillige regelingen gecertificeerd.

Certificering van duurzame biobrandstoffen via vrijwillige, door de Commissie erkende regelingen

13

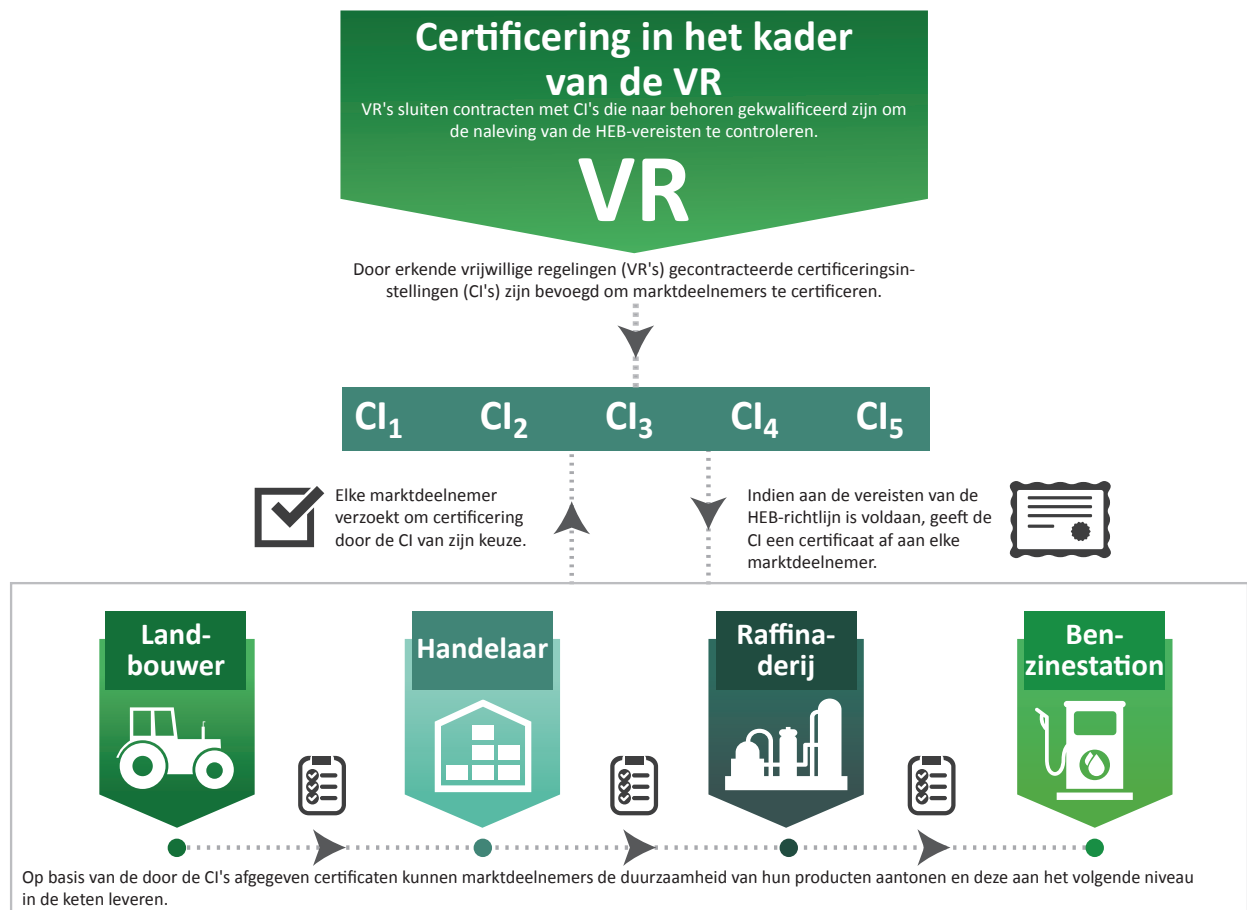
Een vrijwillige regeling is een certificeringsstelsel inzake de duurzaamheid van biobrandstoffen. Vrijwillige regelingen worden meestal door particuliere entiteiten in het leven geroepen. Vele vrijwillige regelingen zijn ontwikkeld door groepen marktdeelnemers of andere belanghebbenden (fora of consortia). Er zijn ook vrijwillige regelingen die door producenten van biobrandstoffen zijn ontwikkeld. In het kader van vrijwillige regelingen kunnen criteria worden toegepast die strenger zijn dan die van de HEB-richtlijn of daarop een aanvulling vormen, zoals sociale criteria, criteria die zijn afgestemd op lokale omstandigheden of criteria ter bevordering van goede landbouwpraktijken. Tevens kunnen daarbij aanvullende duurzaamheidsaspecten in aanmerking worden genomen, zoals de bescherming van bodem, water en lucht.

14

Met het oog op certificering dient de gehele productieketen van de boer die de grondstoffen voor de productie teelt, tot de producent van de biobrandstoffen te worden gecontroleerd. Voor de uitvoering van de controles maken vrijwillige regelingen gebruik van onafhankelijke controleurs (zogenaamde certificeringsinstellingen, die zowel natuurlijke als rechtspersonen kunnen zijn), die in opdracht van een vrijwillige regeling en overeenkomstig een daarmee gesloten overeenkomst de naleving van de duurzaamheidscriteria door de marktdeelnemers controleert. De controleurs van een certificeringsinstelling kunnen landbouwbedrijven, verzamelpunten van biomassa, magazijnen, oliefabrieken, installaties voor de productie van biobrandstoffen en handelaren in biomassa of biobrandstoffen controleren aan de hand van controles op stukken en ter plaatse (zie **figuur 1**).

Figuur 1

Certificering in het kader van de VR



Opmerking: VR — vrijwillige regeling; CI — certificeringsinstelling.

Bron: Europese Rekenkamer.

15

De marktdeelnemer die biomassa of biobrandstof produceert, betaalt certificeringskosten aan de certificeringsinstelling en een vergoeding aan de vrijwillige regeling, en ontvangt een certificaat met het logo van de vrijwillige regeling. Elke marktdeelnemer in de teelt- en verwerkingsketen is verplicht om afnemers van biomassa of biobrandstof informatie te verstrekken over het verkregen certificaat en de duurzaamheidskenmerken van het geleverde product.

16

Wanneer een marktdeelnemer is gecertificeerd in het kader van een erkende vrijwillige regeling, mag een lidstaat hem niet verplichten om verder aan te tonen dat hij voldoet aan de duurzaamheidscriteria¹³. Daarom is een in het kader van een erkende vrijwillige regeling afgegeven certificaat geldig in alle lidstaten van de EU. In het kader van erkende vrijwillige regelingen wordt zowel in de EU geproduceerde als uit derde landen ingevoerde biomassa gecertificeerd.

17

De Commissie is belast met de erkenning van vrijwillige regelingen. De Commissie heeft ook de mogelijkheid om haar erkenningsbesluit in te trekken indien in het kader van een regeling niet aan alle elementen waarop het besluit is gebaseerd, uitvoering wordt gegeven. De erkenningsbesluiten zijn geldig voor een periode van vijf jaar. Het eerste erkenningsbesluit werd afgegeven in 2011. Tot december 2015 heeft de Commissie 19 vrijwillige regelingen erkend (zie *bijlage II*)¹⁴.

13 Artikel 18, lid 7, van de HEB-richtlijn.

14 Zie artikel 2, lid 2, van elk erkenningsbesluit.

Reikwijdte en aanpak van de controle

18

18

Gezien de sleutelrol die vrijwillige regelingen bij de controle op de duurzaamheid van biobrandstoffen spelen, is het van essentieel belang dat de Commissie ervoor zorgt dat alleen betrouwbare vrijwillige regelingen worden erkend. Daarom werd bij de controle bijzondere aandacht besteed aan de procedure die door de Commissie wordt gehanteerd voor de erkenning van vrijwillige regelingen (d.w.z. het beoordelingskader voor erkenning).

19

Aangezien voor het behalen van het EU-vervoerstreefcijfer van 10 % alleen duurzame biobrandstoffen in aanmerking mogen worden genomen, is het van cruciaal belang dat betrouwbare gegevens worden verzameld over de hoeveelheid gecertificeerde duurzame biobrandstof die in elke lidstaat in de handel wordt gebracht. Voorts werd bij de controle nagegaan hoe betrouwbaar de door de lidstaten verzamelde en aan Eurostat doorgegeven gegevens over het aandeel van duurzame biobrandstoffen in het vervoer zijn.

20

De centrale vraag van de controle luidde:

Hebben de Commissie en de lidstaten een betrouwbaar certificeringssysteem inzake de duurzaamheid van biobrandstoffen opgezet?

21

Deze centrale controlevraag werd onderverdeeld in de volgende subvragen:

- Is met de erkenning van vrijwillige regelingen door de Commissie gewaarborgd dat de gecertificeerde biobrandstoffen duurzaam zijn?
- Ziet de Commissie erop toe dat erkende vrijwillige regelingen functioneren zoals bedoeld?
- Zijn de nationale gegevens over het aandeel van biobrandstoffen in het totale brandstofverbruik in het vervoer betrouwbaar?

22

De controle werd tussen mei en november 2015 uitgevoerd en omvatte de beoordelingen van vrijwillige regelingen door de Commissie in de periode 2011-2015. Wat de Commissie betreft had het onderzoek betrekking op de aanbestedingsprocedures voor de selectie van de externe adviseur die de Commissie moest gaan ondersteunen bij de beoordeling en erkenning van de vrijwillige regelingen en het toezicht op erkende regelingen door de Commissie.

Reikwijdte en aanpak van de controle

23

Tevens hebben wij een bezoek gebracht aan vier lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Polen en het Verenigd Koninkrijk). Deze lidstaten werden geselecteerd omdat zij de grootste hoeveelheden biobrandstoffen produceren en/of verbruiken. In de bezochte lidstaten concentreerde de controle zich op de systemen die worden toegepast voor het verzamelen en verifiëren van de cijfers inzake het gebruik van duurzame biobrandstoffen die door de lidstaten worden gerapporteerd met het oog op bekendmaking in Eurostat-statistieken.

24

Vrijwillige regelingen en de bijbehorende certificeringsinstellingen ontvangen geen middelen van de EU, zodat zij niet kunnen worden onderworpen aan een controle van de Europese Rekenkamer. Bijgevolg verkeren wij niet in de positie om na te gaan of de erkende vrijwillige regelingen doeltreffend functioneren of dat de in het kader ervan afgegeven certificaten betrouwbaar zijn. De beheerders van de regelingen hebben zich echter bereid verklaard om de controleurs van de Rekenkamer tijdens informatiebezoeken inzicht te verschaffen in hun activiteiten en organisatie. Tevens hebben wij gecertificeerde marktdeelnemers in de productieketen van biobrandstoffen bezocht.

In het door de Commissie toegepaste beoordelingskader voor erkenning ontbrak een aantal belangrijke duurzaamheidsaspecten met betrekking tot de productie van biobrandstoffen

25

Gezien het feit dat via vrijwillige regelingen grote hoeveelheden biobrandstof worden gecertificeerd en dat alleen in het kader van door de Commissie erkende vrijwillige regelingen geldige duurzaamheidscertificaten kunnen worden afgegeven, is het van essentieel belang dat haar erkenningsbesluiten gebaseerd zijn op een volledige en grondige beoordeling van de certificeringsnormen en de bestuursstructuren van de vrijwillige regelingen. Teneinde te waarborgen dat in het kader van vrijwillige regelingen biobrandstoffen worden gecertificeerd die echt duurzaam zijn, dient de erkenningsprocedure voorts een beoordeling te omvatten van alle relevante duurzaamheidsaspecten die verband houden met de productie van biobrandstoffen.

26

Zoals eerder opgemerkt, werden de beoordelingen van vrijwillige regelingen in opdracht van de Commissie uitgevoerd door een externe contractant op basis van procedures die door de Commissie vooraf waren overeengekomen (het beoordelingskader voor erkenning). De selectie van de externe contractant door de Commissie berustte op betrouwbare criteria en voldeed in het algemeen aan de relevante bepalingen van het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Unie. Uit onderzoek van vier door de adviseur uitgevoerde beoordelingen van vrijwillige regelingen kwam naar voren dat zij het met de Commissie overeengekomen beoordelingskader correct hadden toegepast.

27

Wij hebben eveneens onderzocht of in het beoordelingskader voor erkenning uitvoerig aandacht wordt besteed aan de duurzaamheid van de biobrandstofproductie. Wij constateerden dat in dit kader alleen de door de HEB-richtlijn verplicht gestelde duurzaamheidscriteria worden beoordeeld. Dus vielen andere belangrijke aspecten die noodzakelijk waren voor de waarborging van de duurzaamheid van biobrandstoffen buiten de beoordeling.

De naleving van EU-milieuvoorschriften voor landbouw werd niet gewaarborgd

28

Het in de HEB-richtlijn vastgelegde duurzaamheids criterium¹⁵ voor in de Europese Unie geteelde grondstoffen is dat er wordt voldaan aan de milieuvoorschriften en de in het kader van het GLB vastgestelde landbouw- en milieucondities¹⁶. Wij hebben geconstateerd dat de Commissie, alvorens erkenning te verlenen, niet is nagegaan of met vrijwillige regelingen wordt gecontroleerd of producenten van grondstoffen voor biobrandstoffen (landbouwers) voldoen aan die condities en voorschriften. Bijgevolg hebben wij vastgesteld dat bij drie van de vier onderzochte vrijwillige regelingen normen worden toegepast die geen doeltreffende en omvattende verificatie van de naleving van dit duurzaamheids criterium mogelijk maken. Die regelingen vertrouwden op door nationale autoriteiten uitgevoerde controles in het kader van het GLB, maar hadden geen toegang tot de resultaten van dergelijke controles (zie **tekstvak 2**).

15 Artikel 17, leden 1 en 6, van de HEB-richtlijn.

16 Deze voorschriften en condities maken deel uit van wat bekend staat als de randvoorwaarden. Zie ook **bijlage IV** bij dit verslag.

Goede en minder goede praktijken voor het controleren van de naleving van deze voorschriften

Slechts één van de bezochte vrijwillige regelingen omvat normen waarbij een volledige en omvattende controle op de naleving van deze voorschriften vereist is. Die normen stellen uitdrukkelijk dat het noodzakelijk is na te gaan of de landbouwers aan de eisen voldoen. Volgens de controlevoorschriften van die regeling moeten certificeringsinstellingen inspecties uitvoeren om na te gaan of de landbouwers aan de duurzaamheidsvereisten van de HEB-richtlijn voldoen.

Bij de overige drie vrijwillige regelingen voorzagen de controlebeginselen ofwel in onvolledige procedures (checklists) die niet alle in de HEB-richtlijn vermelde milieuvoorschriften voor landbouw afdekken, ofwel in controles van de naleving die uitsluitend waren gebaseerd op verklaringen van de landbouwers zelf, of zij vertrouwden op controles door de nationale autoriteiten die in het kader van het GLB belast zijn met het toezicht op de naleving van de randvoorwaarden, hoewel de resultaten van die controles bij de certificering van de landbouwers niet toegankelijk zijn voor de regelingen.

29

Er moet worden opgemerkt dat wij in onze jaarverslagen systematisch wijzen op inbreuken op deze EU-milieuvoorschriften door landbouwers (zie paragraaf 28)¹⁷.

Niet-bindende duurzaamheidsaspecten

30

Bepaalde duurzaamheidsaspecten van de productie van biobrandstoffen worden wel in de HEB-richtlijn¹⁸ genoemd, maar hebben geen bindend karakter. Zo zijn bij de richtlijn geen bindende criteria vastgesteld om ervoor te zorgen dat de productie van biobrandstoffen in de EU geen negatieve sociaal-economische effecten sorteert. Het risico van dergelijke negatieve effecten wordt derhalve niet beoordeeld in de erkenningsprocedure van de Commissie voor vrijwillige regelingen. De productie van biobrandstoffen kan lokale gemeenschappen echter in gevaar brengen en de samenleving als geheel schaden. Voorbeelden van de belangrijkste problemen die in dit verband aandacht verdienen, zijn conflicten rond grondbezit, dwangarbeid en kinderarbeid, slechte werkomstandigheden en gevaren voor de gezondheid en de veiligheid¹⁹.

17 Jaarverslag 2014 van de ERK, de paragrafen 7.22 en 7.33 (PB C 373 van 10.11.2015).

18 Artikel 17, lid 7.

19 Risico's in verband met de productie van biobrandstoffen worden bijvoorbeeld beschreven in „2050 Criteria Overview”, in „WWF Report. September 2012”, http://assets.worldwildlife.org/publications/458/files/original/2050_criteria_final_low_res_online_viewing.pdf?1348517472.

31

Hoewel de adviseur van de Commissie die belast is met de beoordeling van vrijwillige regelingen, de Commissie in juni 2012 een methode heeft voorgelegd om te onderzoeken of in vrijwillige regelingen rekening wordt gehouden met niet-bindende duurzaamheidsaspecten, heeft de Commissie deze methode tot dusver niet toegepast. Dientengevolge waren vrijwillige regelingen tot dusver niet verplicht niet-bindende duurzaamheidsaspecten op te nemen in de normen die zij ter erkenning voorleggen. Desondanks hebben wij geconstateerd dat een van de vier onderzochte vrijwillige regelingen certificeringsprocedures hebben ingesteld die een controle van de sociaal-economische effecten omvatten (zie **tekstvak 3**).

Tekstvak 3

Een goede praktijk voor de controle van sociale duurzaamheidsaspecten

Om een duurzame, milieuvriendelijke en sociaal verantwoorde productie van biomassa te verzekeren, zijn de normen voor duurzame productie van de betrokken vrijwillige regeling er niet alleen op gericht milieuschade te voorkomen, maar ook om goede werkomstandigheden en de bescherming van de gezondheid van de medewerkers op het landbouwbedrijf te waarborgen. Hiertoe behoren ook de bescherming van bodem, water en lucht, veilige werkomstandigheden (door middel van onderwijs en opleiding, het gebruik van beschermende kleding en passende en tijdige hulp bij ongevallen) en de eerbiediging van mensenrechten, arbeidsrechten en landrechten. Volgens de beginselen van die vrijwillige regeling moet de productie van biomassa verantwoorde arbeidsvoorwaarden en de gezondheid, de veiligheid en het welzijn van de werknemers bevorderen en gebaseerd zijn op goede banden met lokale gemeenschappen.

32

Volgens de HEB-richtlijn is de Commissie verplicht, om de twee jaar verslag uit te brengen aan het Europees Parlement en de Raad over de gevolgen van de toegenomen vraag naar biobrandstof voor de sociale duurzaamheid in de EU en derde landen, en over de gevolgen van het biobrandstofbeleid van de EU voor de beschikbaarheid van levensmiddelen tegen een betaalbare prijs, met name voor de bevolking in de ontwikkelingslanden, en voor verdere ontwikkelingskwesties. In de verslagen van de Commissie moet ook aan de orde komen in hoeverre de rechten inzake grondgebruik worden geëerbiedigd en welke nationale maatregelen worden genomen ter bescherming van bodem, water en lucht²⁰. Wij wijzen erop dat deze verslagleggingsverplichting het gebrek aan systematische inachtneming van deze duurzaamheidsaspecten bij de certificering weliswaar niet kan compenseren, maar het belang van deze aspecten wel onder de aandacht kan brengen.

33

Tot dusver heeft de Commissie twee verslagen ingediend²¹. Wij zijn van mening dat deze verslagen slechts van beperkt nut zijn, aangezien zij weinig informatie en onduidelijke conclusies bevatten (zie **tekstvak 4**). De verslagen bevatten niet voldoende gegevens om de gevolgen van de toegenomen vraag naar biobrandstof voor de sociale duurzaamheid te kunnen beoordelen en eventueel noodzakelijke corrigerende maatregelen te kunnen voorstellen.

20 Artikel 17, lid 7, tweede alinea.

21 COM(2013) 175 final, vergezeld van SWD(2013) 102 final en COM(2015) 293 final, vergezeld van SWD(2015) 117 final. Wij hebben zowel de COM- als de SWD-documenten onderzocht.

Voorbeelden van ontoereikende informatie in de verslagen van de Commissie over sociale gevolgen van de biobrandstofproductie

In het verslag van de Commissie van 2013 wordt niet ingegaan op „verdere ontwikkelingskwesties²²” in ontwikkelingslanden (bijvoorbeeld plattelandontwikkeling en sociale ontwikkeling, zoals plaatselijke welvaart, sociaal welzijn en toegang tot energie, capaciteitsopbouw en technologieoverdracht). De beoordeling van de werkomstandigheden in de achtergrondstudie²³ is slechts gebaseerd op de stand van zaken met betrekking tot de ratificatie van internationale verdragen in landen die biobrandstoffen naar de EU exporteren.

Arbeidsvoorwaarden in de zin van beloning, gezondheid op het werk (ook wat betreft de blootstelling aan chemicaliën), arbeidsovereenkomsten of genderspecifieke effecten worden in die verslagen niet beoordeeld.

Het verslag van de Commissie van 2015 gaat in het geheel niet in op „verdere ontwikkelingskwesties” in ontwikkelingslanden. De bijbehorende achtergrondstudie levert de vage conclusie op dat ontwikkelingskwesties in ontwikkelingslanden in het algemeen positief of negatief kunnen worden beïnvloed door de productie van biobrandstoffen²⁴.

22 Volgens de HEB-richtlijn moet de Commissie verslag uitbrengen over „verdere ontwikkelingskwesties” in ontwikkelingslanden zonder dat deze kwesties nader zijn gespecificeerd.

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

24 Ecofys et al., „Renewable energy progress and biofuels sustainability”, 2014, blz. 173.

Er is geen rekening gehouden met de impact van indirecte veranderingen in grondgebruik

34

De productie van biomassa vindt doorgaans op akkerland plaats dat voorheen werd gebruikt voor de voedsel- of voederproductie. Aangezien de productie van voedsel en diervoeder noodzakelijk blijft, wordt deze mogelijk gedeeltelijk verplaatst naar land dat niet eerder als akkerland werd gebruikt, zoals grasland of bosarealen. Dit proces staat bekend als indirecte verandering in grondgebruik (ILUC), dat het risico inhoudt dat de door het toegenomen gebruik van biobrandstoffen bereikte broeikasgasemissiereductie teniet wordt gedaan, aangezien in grasland en bossen veel CO₂ is opgeslagen. Door dergelijke soorten land in akkerland te veranderen, kan het CO₂-gehalte in de atmosfeer toenemen, aangezien de verandering van het grondgebruik tot bijkomende en hoge broeikasgasemissies kan leiden.

Opmerkingen

35

Het belang van het in kaart brengen van het effect van indirecte veranderingen in grondgebruik werd in het kader van de tussentijdse evaluatie van de HEB-richtlijn onder de aandacht gebracht in een studie²⁵ waarin erop werd gewezen dat biobrandstoffen een aanzienlijke vermindering van de broeikasgasemissies kunnen opleveren, maar dat de omvang van de vermindering in belangrijke mate afhankelijk is van de soort biobrandstof en de gebruikte grondstoffen en dat hierbij rekening moet worden gehouden met het effect van indirecte veranderingen in grondgebruik. Wanneer de indirecte veranderingen in grondgebruik in aanmerking worden genomen, blijkt dat sommige biobrandstoffen, zoals die welke uit afval en residuen of uit suikerriet worden geproduceerd, voor een hogere emissiereductie zorgen, terwijl andere uit gewassen geproduceerde biobrandstoffen in sommige gevallen zelfs tot een netto-toename van de broeikasgasemissies kunnen leiden.

36

De HEB-richtlijn schrijft echter niet voor dat leveranciers van biomassa en biobrandstoffen bij de berekening van de broeikasgasemissiereductie rekening moeten houden met broeikasgasemissies als gevolg van indirecte veranderingen in het grondgebruik²⁶. Bijgevolg wordt in de beoordelings- en erkenningsprocedure voor vrijwillige regelingen geen aandacht besteed aan het effect van indirecte veranderingen in grondgebruik op de duurzaamheid van biobrandstoffen.

37

Wij erkennen dat er sprake is van technische moeilijkheden bij de beoordeling van het effect van indirecte veranderingen in grondgebruik op de uitstoot van broeikasgassen (met name ontbreekt het aan een methode voor de berekening van emissies als gevolg van ILUC, die overal ter wereld kunnen plaatsvinden, en niet noodzakelijkerwijs in gebieden waar biomassa of biobrandstoffen worden geproduceerd). In de herziene HEB-richtlijn²⁷ wordt dit probleem aangepakt door het aandeel van biobrandstoffen uit voedselgewassen dat met het oog op het streefcijfer voor 2020 in aanmerking mag worden genomen, te beperken tot 7 % en door aanvullende rapportageverplichtingen voor de lidstaten en de Commissie in te voeren²⁸. Ten tijde van de controle was er geen informatie beschikbaar over de bronnen waarop de Commissie een beroep kan doen bij de verslaglegging inzake indirecte veranderingen in grondgebruik.

Gebrekkige controle van de oorsprong van voor de biobrandstofproductie gebruikte afvalstoffen en residuen

38

Biobrandstof die uit afval of residuen wordt geproduceerd, zoals biodiesel uit afgewerkte bak- en braadolie, wordt geacht milieuvriendelijker te zijn, aangezien de productie ervan niet met de voedselproductie concurreert om landbouwgrond.

25 CE Delft, „Mid-term evaluation of the Renewable Energy Directive. A study in the context of the REFIT programme”, Delft, april 2015 (www.cedelft.eu).

26 Wel is de Commissie overeenkomstig artikel 3 van Richtlijn (EU) 2015/1513 tot wijziging van de HEB-richtlijn gehouden uiterlijk op 31 december 2016 bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in te dienen „met een evaluatie van de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens over broeikasgasemissies gerelateerd aan indirecte verandering in het landgebruik ten gevolge van de productie van biobrandstoffen”.

27 Richtlijn (EU) 2015/1513.

28 In bijlage VIII bij de herziene HEB-richtlijn zijn voorlopige ramingen van de emissies ten gevolge van indirecte veranderingen in het grondgebruik vermeld, die door de lidstaten en de Commissie in aanmerking moeten worden genomen bij de rapportage.

39

De mogelijkheid om biobrandstoffen uit afval en residuen dubbel te tellen, heeft ertoe geleid dat biodiesel uit afgewerkte bak- en braadolie (zie paragraaf 9) veelal tegen hogere prijzen wordt verhandeld dan biodiesel uit plantaardige olie²⁹. Hierdoor ontstaat het risico dat natuuroliën worden aangelengd om te worden verkocht als afgewerkte bak- en braadolie. Dit risico werd onderkend in een recente studie³⁰ waarin de door marktdeelnemers en andere belanghebbenden geuite zorgen over het risico van frauduleus als afgewerkte bak- en braadolie verkochte ongebruikte plantaardige oliën werden beaamd.

40

Het was dan ook van essentieel belang dat de Commissie in het kader van het erkenningsproces beoordeelde welke procedures in vrijwillige regelingen worden gehanteerd om te waarborgen dat uit afval geproduceerde biobrandstoffen daadwerkelijk afkomstig zijn uit afvalstoffen. Wij constateerden echter dat dit niet het geval was, aangezien de Commissie niet is nagegaan of in het kader van de vrijwillige regelingen de oorsprong van voor de biobrandstofproductie gebruikt afval werd gecontroleerd.

41

In oktober 2014 heeft de Commissie erkend dat vrijwillige regelingen niet voldoende zekerheid bieden wat betreft de oorsprong van de gebruikte afvalstoffen (zoals restaurants in het geval van afgewerkte bak- en braadolie) en heeft zij een richtsnoernota gericht tot de vrijwillige regelingen. In deze nota stelde zij voor dat de vrijwillige regelingen specifieke controleprocedures inzake de oorsprong van afval en residuen ontwikkelen die betrekking hebben op de marktdeelnemer waar de afvalstoffen of residuen ontstaan. In de nota wees zij erop dat er bij afval en residuen als gevolg van economische prikkels een reëel frauderisico bestaat (bijv. wanneer de prijs voor grondstoffen die als afval of residuen worden gekwalificeerd hoger is dan de prijs van het primaire product³¹).

42

Dit betekent dat de certificering van biobrandstoffen uit afval — die dubbel tellen voor het behalen van het nationale streefcijfer — sinds de erkenning van de eerste vrijwillige regelingen in 2011 tot ten minste 2014 zonder passende controle van de oorsprong van de gebruikte afvalstoffen plaatsvond. Aangezien wij bij ons onderzoek tekortkomingen hebben geconstateerd in het toezicht op vrijwillige regelingen (zie de paragrafen 50 t/m 56) en in de handhaving van de in de richtsnoernota's vastgestelde vereisten (zie de paragrafen 57 en 58), kunnen wij niet concluderen dat de controle inmiddels daadwerkelijk is verbeterd.

29 Nota van de Commissie van 10 oktober 2014 over verificatie van de controleketen voor biobrandstoffen uit afval en verwerkingsresiduen („Verification of the chain of custody of biofuels made from waste and processing residues”), blz. 2, paragraaf 5.

30 Ecofys, „Trends in the UCO market”, 2013, blz. 2.

31 Richtsnoernota van 10 oktober 2014, blz. 2.

Grasland met grote biodiversiteit wordt pas sinds kort consequent beschermd

43

Een van de duurzaamheidscriteria van de HEB-richtlijn³² heeft betrekking op de bescherming van „graslanden met grote biodiversiteit” (inclusief de daar voorkomende bedreigde en kwetsbare soorten)³³. Met het oog op de handhaving hiervan diende de Commissie „de criteria en geografische grenzen vast te stellen op grond waarvan grasland kan worden beschouwd als grasland met grote biodiversiteit”³⁴. De definitie werd door de Commissie in december 2014 vastgesteld³⁵ en vanaf 1 oktober 2015 toegepast, hoewel de HEB-richtlijn door de lidstaten vanaf 5 december 2010 moest worden gehandhaafd.

44

Ondanks de late vaststelling van een definitie van grasland met grote biodiversiteit hebben sommige vrijwillige regelingen vanaf het begin van hun certificeringsactiviteiten voor een impliciete naleving van het desbetreffende criterium gezorgd door de conversie van grasland geheel te verbieden. Zo werd bij drie van de vier onderzochte vrijwillige regelingen bepaald dat elke conversie van grasland vanaf 2008 verboden is totdat de Commissie definities, criteria en geografische kenmerken met betrekking tot grasland met grote biodiversiteit vaststelt. Bij andere regelingen werd het aspect van „grasland met grote biodiversiteit” in de erkenningsprocedure buiten beschouwing gelaten, wat betekent dat voor de duurzaamheidscertificaten die vóór 1 oktober 2015 in het kader van deze regelingen zijn afgegeven, niet is nagegaan of de grondstoffen van dergelijk grasland zijn verkregen. Daarom heeft de Commissie een „gedeeltelijke erkenning” verleend, waarin uitdrukkelijk een voorbehoud wordt gemaakt voor dit duurzaamheidscriterium.

45

Tot dusver is onder dat voorbehoud gedeeltelijke erkenning verleend aan 3 van de 19 erkende vrijwillige regelingen. Dat wil zeggen dat deze regelingen de duurzaamheid van biobrandstoffen hebben gecertificeerd zonder te controleren of de daarvoor gebruikte grondstoffen mogelijk zijn geteeld na een conversie van grasland met biodiversiteit. Ondanks het feit dat deze regelingen onvoldoende zekerheid bieden met betrekking tot dit duurzaamheidsaspect, hebben wij geconstateerd dat hun certificaten in de praktijk werden geacht alle duurzaamheidscriteria van de HEB-richtlijn af te dekken. Dit betekent bijvoorbeeld dat de in het kader van deze regelingen gecertificeerde biobrandstof meegeteld is bij de vaststelling van de vorderingen die zijn gemaakt ten aanzien van het in 2020 te behalen vervoerstreecijfer van 10 %.

32 Artikel 17, lid 3, onder c).

33 Graslanden met grote biodiversiteit verschillen per klimaatzone en kunnen onder meer heide, grasland, hooiland, savanne, steppe, met struikgewas bedekte grond, toendra en prairie omvatten, overweging 3 van Verordening (EU) nr. 1307/2014 van de Commissie van 8 december 2014 houdende vaststelling van de criteria en geografische grenzen van graslanden met grote biodiversiteit voor de doeleinden van artikel 7, lid 3, onder c), van Richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof, en artikel 17, lid 3, onder c), van Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PB L 351 van 9.12.2014, blz. 3).

34 Artikel 17, lid 3, tweede alinea, van de HEB-richtlijn in de versie die tot september 2015 van toepassing was.

35 Verordening (EU) nr. 1307/2014.

Er werd onvoldoende aandacht besteed aan transparantie en bestuursstructuren

46

Afgezien van de hierboven besproken duurzaamheidskwesties werd in de beoordeling en erkenning door de Commissie geen aandacht besteed aan de bestuursstructuren van de vrijwillige regelingen (beheer en kwalificaties van het personeel). Het bestuur en de technische bekwaamheid van het personeel zijn van grote invloed op de deugdelijkheid van de bij een regeling vastgestelde normen en de tenuitvoerlegging ervan. Transparante bestuursstructuren, die een adequate vertegenwoordiging van de belanghebbenden waarborgen, en gedegen knowhow bij beheerders en personeel verhogen de kans op een correcte tenuitvoerlegging van de normen op operationeel niveau en verminderen het risico dat vooral specifieke belangen van bepaalde marktdeelnemers op het gebied van biobrandstoffen worden behartigd. Indien het bestuur van een vrijwillige regeling in handen is van de vertegenwoordigers van slechts een klein aantal marktdeelnemers, is er sprake van een hoger risico van belangenverstrengelingen en dus ook van een ondoeltreffende controle op de naleving van de bij de regeling ingestelde normen. Indien de beheerders en het personeel van de vrijwillige regeling over een matige technische bekwaamheid beschikken, bestaat er een hoger risico dat de kwaliteitscontrole door de certificeringsinstellingen geen doeltreffende naleving van de normen van de regeling door de marktdeelnemers waarborgt.

47

Op basis van openbaar toegankelijke informatie hebben wij de transparantie en de bestuursstructuren van 19 erkende vrijwillige regelingen onderzocht (zie de **bijlagen II en III**). Wij hebben vijf soorten regelingen onderscheiden: vrijwillige regelingen die zijn opgezet als vereniging van belanghebbende natuurlijke personen of entiteiten, vrijwillige regelingen die zijn opgezet als consortia van organisaties of verenigingen, vrijwillige regelingen die zijn opgezet door een overheidsinstantie, vrijwillige regelingen die zijn opgezet door particuliere ondernemingen en een instrument voor de berekening van broeikasgasemissies dat wordt beheerd door een onderzoeksinstelling en alleen erkend is als regeling voor de meting van broeikasgasemissiereducties.

48

Onze in **bijlage II** gepresenteerde analyse bevestigt dat de bestuurlijke transparantie bij vrijwillige regelingen met een open lidmaatschap en vrijwillige regelingen die door overheidsinstanties zijn opgezet, over het algemeen groter is dan bij door ondernemingen of consortia in het leven geroepen vrijwillige regelingen, die doorgaans minder informatie bekendmaken. Een van de vrijwillige regelingen lijkt niet eens over een website te beschikken. Uit de openbaar toegankelijke informatie komt naar voren dat voor ondernemingsgebaseerde regelingen geen specifieke bestuursorganen en -procedures zijn ingesteld, maar dat zij worden bestuurd door de directie en het personeel van de ondernemingen zelf. Volgens ons bestaat bij deze bestuurlijke opzet een groter risico van belangenverstrengelingen.

49

Bij sommige vrijwillige regelingen zijn verschillende belangengroepen in de bestuursorganen vertegenwoordigd, zoals producenten, handelaren, milieuactivisten, onderzoekers, enz. Dit is een goede praktijk, aangezien de vertegenwoordiging van verschillende belangengroepen een evenwichtiger besluitvormingsproces waarborgt, alsmede een meer omvattende ontwikkeling van de normen van de regeling en een breder toezicht op de toepassing ervan.

Gebrek aan toezicht op vrijwillige regelingen

Het functioneren van de regelingen werd niet aan adequaat toezicht onderworpen ...

50

Vrijwillige regelingen worden erkend op basis van een aan de hand van stukken uitgevoerd onderzoek van hun certificeringsnormen en -procedures die na erkenning toepassing vinden. Daarom zijn wij van mening dat toezicht op de activiteiten in het kader van de vrijwillige regelingen van essentieel belang is om voldoende zekerheid te kunnen bieden dat de duurzaamheidscertificaten worden afgegeven in overeenstemming met de ter erkenning voorgelegde normen.

51

De Commissie is bij de HEB-richtlijn niet verplicht toezicht te houden op vrijwillige regelingen. Wij hebben geconstateerd dat de Commissie na de erkenning ervan geen toezicht heeft uitgeoefend op de vrijwillige regelingen (zie paragraaf 57). De Commissie stelt dat de intrekking van de erkenning van een regeling het enige controle-instrument is waarover zij beschikt in gevallen waarin zij beschikt over bewijs dat er op ernstige wijze inbreuk is gemaakt op de certificeringsregels en -vereisten van de regeling. Daar de Commissie echter geen toezicht uitoefent op de werking van de vrijwillige regelingen, is het zeer onwaarschijnlijk dat zij voldoende bewijzen voor een dergelijke vaststelling zou kunnen verkrijgen.

52

Uit ons onderzoek naar de activiteiten van de certificeringsinstellingen blijkt juist dat de normen die door de vrijwillige regelingen met het oog op erkenning worden voorgelegd, niet altijd worden toegepast in de praktijk, zodat actief toezicht door de Commissie op de werking van de vrijwillige regelingen noodzakelijk blijkt.

Opmerkingen

53

Zo is bij een van de onderzochte vrijwillige regelingen voorgeschreven dat de certificeringsinstelling een aantal producenten van biomassa controleert om te verifiëren of de oorsprong van de duurzaam verklaarde biomassa bekend is en duurzaam kan worden geacht, en of de naleving van de duurzaamheidscriteria van de HEB-richtlijn kan worden aangetoond. Volgens de instructies van die vrijwillige regeling kunnen de controles al naargelang de context, de omstandigheden en het risiconiveau bestaan uit documenteninspecties en/of inspecties ter plaatse. Wij hebben echter vastgesteld dat de controleurs van de certificeringsinstelling in de praktijk geen inspecties ter plaatse op de landbouwbedrijven hebben uitgevoerd, hoewel volgens de normen van de regeling in bepaalde omstandigheden inspecties ter plaatse vereist zijn.

54

Een ander voorbeeld betreft het vereiste van de bescherming van waterrijke gebieden en veengebieden. Overeenkomstig de HEB-richtlijn³⁶ mogen biobrandstoffen, willen zij als duurzaam worden aangemerkt, niet geproduceerd zijn uit grondstoffen verkregen van geconverteerd land met hoge koolstofvoorraden. Vrijwillige regelingen moeten in specifieke richtsnoeren voor deze kwestie voorzien en over een omvattend controlesysteem op de naleving beschikken dat door onafhankelijke controleurs wordt toegepast. Uit de in Frankrijk verrichte controle kwam aan het licht dat in het kader van de onderzochte vrijwillige regeling weliswaar uitvoerige normen inzake de conversie van de bedoelde beschermde gebieden waren ontwikkeld, maar dat de certificeringsinstellingen desondanks moeite hadden om de naleving ervan te controleren. Zoals de nationale autoriteiten van Frankrijk hebben bevestigd, was dit te wijten aan het feit dat er in Frankrijk geen nauwkeurig cartografisch systeem voor de identificatie van waterrijke gebieden en veengebieden beschikbaar was. De nationale databank met cartografische gegevens bevindt zich nog in de ontwikkelingsfase en staat niet garant voor de nauwkeurigheid, actualiteit, integriteit en volledigheid van de gegevens over waterrijke gebieden en veengebieden. Daarom kon het bij de vrijwillige regeling ingestelde controlesysteem inzake waterrijke gebieden en veengebieden in de praktijk niet worden toegepast. Dat specifieke probleem kon bij de op documenten gebaseerde beoordeling door de contractant van de Commissie niet worden vastgesteld.

55

Voorts is er geen specifieke klachtenregeling om vermeende inbreuken op de voorschriften van de vrijwillige regeling aan de Commissie te melden, terwijl de Commissie niet nagaat of klachten die rechtstreeks tot de organen van vrijwillige regelingen zijn gericht, daardoor correct worden behandeld. De Commissie vertrouwt erop dat belanghebbenden op de hoogte zijn van het bestaan van een algemeen systeem voor het indienen van klachten over inbreuken op de EU-wetgeving via het internet. Op de website van dat systeem wordt echter uitgelegd dat „de Europese Commissie uw klacht alleen [kan] behandelen als het gaat om een inbreuk op het EU-recht door de overheid in een EU-land”, wat vrijwillige regelingen uitsluit.

36 Artikel 17, leden 4 en 5.

56

Wij hebben geconstateerd dat bepaalde lidstaten specifieke vereisten inzake vrijwillige regelingen en certificeringsinstellingen hebben ingevoerd (zie **kader 5**). Hoewel dit zou kunnen worden opgevat als poging om het gebrek aan toezicht op EU-niveau op nationaal niveau te compenseren, zijn wij van oordeel dat de harmonisatie van de certificering van duurzame biobrandstoffen in de EU hierdoor wordt ondermijnd. Dit komt doordat de erkenning door de Commissie in bepaalde lidstaten in de praktijk van geen enkele waarde is indien de vrijwillige regeling niet aan een aantal specifieke voorwaarden voldoet die door de lidstaat zijn vastgesteld. Vanwege het gebrek aan geharmoniseerd toezicht op vrijwillige regelingen op EU-niveau bestaat er een hoger risico van discriminerende controlepraktijken in de lidstaten.

Tekstvak 5**Voorbeelden van nationale vereisten die de effecten van de erkenning door de Commissie beperken**

Om de certificeringsactiviteiten in opdracht van een vrijwillige regeling te kunnen uitvoeren, moeten in Duitsland gevestigde certificeringsinstellingen door de Duitse autoriteiten zijn erkend en bovenop de door de vrijwillige regeling verrichte controles aanvullende controles ondergaan. In het bijzonder hebben de autoriteiten het recht om bij elke controle die door de certificeringsinstelling wordt verricht, aanwezig te zijn (zogenoeten „witness audit”); als de controle buiten Duitsland plaatsvindt, komen de reiskosten van de met de „witness audit” belaste ambtenaren voor rekening van de certificeringsinstelling. In Polen moeten de vrijwillige regelingen en de in opdracht daarvan optredende certificeringsinstellingen een vestiging in dat land oprichten om certificeringsactiviteiten te mogen uitvoeren.

... en de vereiste verbeteringen van de procedures ervan werden niet naar behoren afgedwongen**57**

Hoewel rechtstreeks toezicht op vrijwillige regelingen de meest doeltreffende manier is om operationele tekortkomingen op te sporen en te corrigeren, kan de bevordering van goede praktijken door middel van richtsnoernota's eveneens bijdragen tot een doeltreffender werking van de regelingen. Tot dusver heeft de Commissie drie richtsnoernota's voor de erkende vrijwillige regelingen uitgebracht (die juridisch niet bindend zijn), die gericht waren op de verbetering van de controle van de oorsprong van afvalstoffen en residuen die voor de biobrandstofproductie worden gebruikt, op de identificatie van grasland met grote biodiversiteit en op de verhoging van de transparantie van de regelingen³⁷.

37 Nota's van de Commissie getiteld „Verification of the chain of custody of biofuels made from waste and processing residues” van 10 oktober 2014, „Implementation of the recently adopted criteria and geographic ranges of highly biodiverse grassland” van 29 januari 2015, en „Update of Commission website, notifications and transparency measures” van 12 maart 2015.

58

Wij hebben geconstateerd dat de Commissie, ondanks het belang van de in de richtsnoernota's aangekaarte kwesties, niet heeft aangedrongen op de naleving van de daarin vervatte voorschriften, bijvoorbeeld door termijnen vast te stellen waarbinnen de noodzakelijke verbeteringen van de vrijwillige regelingen moeten zijn ingevoerd. In de nota van 12 maart 2015 inzake transparantie werden de erkende vrijwillige regelingen bijvoorbeeld verzocht een link naar hun website mee te delen en andere relevante informatie te verstrekken (zie **bijlage III** bij dit verslag). Bij ons onderzoek naar de websites van de vrijwillige regelingen hebben wij vastgesteld dat bijna een jaar na bekendmaking van de richtsnoernota bij lange na niet aan de vereisten was voldaan: er was nog steeds sprake van een groot aantal gevallen waarin de informatie ofwel niet was gepubliceerd, ofwel onduidelijk of onvolledig was.

59

Voor de wetgever is transparantie van het grootste belang, aangezien de Commissie bij artikel 24 van de HEB wordt opgedragen online een openbaar transparantieplatform op te zetten dat ten doel heeft „de transparantie te vergroten en de samenwerking tussen de lidstaten te faciliteren en te stimuleren”. Volgens die bepaling kan „het platform worden gebruikt voor het openbaar maken van informatie die de Commissie of een lidstaat van wezenlijk belang acht voor deze richtlijn en het bereiken van de daarin vermelde doelstellingen”.

60

De Commissie is van mening dat een speciale website van het directoraat-generaal Energie³⁸ van de Commissie waarop alle wettelijk vereiste gegevens die door de lidstaten zijn verstrekt en andere nuttige informatie te vinden zijn, kan worden beschouwd als het transparantieplatform. In zijn huidige vorm voldoet het transparantieplatform, dat alleen door de Commissie wordt beheerd, niet volledig aan het vereiste van de HEB-richtlijn om „de samenwerking tussen de lidstaten te faciliteren en te stimuleren”. Dit werd bevestigd door de belanghebbenden (nationale autoriteiten, vrijwillige regelingen) aan wie een bezoek is gebracht — zij spraken zich nadrukkelijk uit voor meer transparantie en informatie-uitwisseling.

61

Uit **tekstvak 6** valt op te maken dat de noodzaak van een intensievere informatie-uitwisseling zich niet beperkt tot de Commissie en de lidstaten, maar ook geldt voor de vrijwillige regelingen.

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

Voorbeeld van een mogelijke inbreuk als gevolg van ontoereikende informatie-uitwisseling

Thans hebben marktdeelnemers waarvan het verzoek om certificering door een bepaalde certificeringsinstelling is afgewezen, de mogelijkheid om naar een andere certificeringsinstelling te stappen om een certificaat te verkrijgen zonder dat de door de eerste certificeringsinstelling geëiste verbeteringen zijn ingevoerd.

Hoewel de nieuwe certificeringsinstelling verplicht is het laatste certificeringsverslag op te vragen en de marktdeelnemer dit verslag desgewenst moet overleggen, kan niet worden gewaarborgd dat dit daadwerkelijk gebeurt.

Bij sommige vrijwillige regelingen is de informatie transparant en zijn de door de ene certificeringsinstelling opgestelde controleverslagen toegankelijk voor de andere certificeringsinstellingen die in het kader van de regeling werkzaam zijn. In het geval van twee certificeringsinstellingen die bij verschillende vrijwillige regelingen zijn aangesloten, heeft de nieuwe certificeringsinstelling echter geen inzage in het verslag op basis waarvan de certificering is afgewezen indien de betrokken marktdeelnemer het niet toegankelijk maakt.

De cijfers voor als duurzaam gecertificeerde biobrandstoffen zijn mogelijk te hoog...

62

De in het vervoer verbruikte energie is grotendeels afkomstig van brandstoffen. Zonder substantiële bijdrage van biobrandstoffen kan het streefcijfer van 10 % hernieuwbare energie in het vervoer in 2020 niet worden gehaald. Aangezien voor de berekening van het aandeel van hernieuwbare energie in het vervoer alleen biobrandstoffen in aanmerking mogen worden genomen die aan de duurzaamheidscriteria voldoen, is het van doorslaggevend belang dat de gegevens over het verbruik van duurzame biobrandstof betrouwbaar zijn. Eurostat publiceert dergelijke gegevens in specifieke tabellen („SHARES“-tabellen genoemd) inzake het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in het energieverbruik in de vervoers- en andere economische sectoren die onder de HEB-richtlijn vallen.

63

Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten om erop toe te zien dat de gemelde hoeveelheden worden afgedekt door geldige certificaten en dus geacht kunnen worden te voldoen aan de duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen.

Opmerkingen

64

Wanneer Eurostat gegevens van de lidstaten ontvangt, voert het een algemene consistentiecontrole³⁹ uit en controleert het zo goed mogelijk of de gerapporteerde gegevens in overeenstemming zijn met de geharmoniseerde methode. De meeste problemen die Eurostat daarbij ondervindt, hebben met de gegevensinvoer (tikfouten) en ontbrekende gegevens te maken. Indien Eurostat na ruggespraak met de nationale autoriteiten nog steeds problemen ondervindt met de gerapporteerde gegevens, stelt het directoraat-generaal Energie van de Commissie, dat belast is met het toezicht op de tenuitvoerlegging van de HEB-richtlijn, hiervan in kennis en is het directoraat-generaal bevoegd om verdere stappen te ondernemen.

...omdat biobrandstoffen zijn meegeteld die niet op duurzaamheid zijn gecontroleerd

65

In Polen is pas sinds 1 januari 2015 wettelijk voorgeschreven dat biobrandstoffen aan de duurzaamheidscriteria van de HEB-richtlijn moeten voldoen en dat de naleving ervan moet worden gecontroleerd. Bijgevolg waren de marktdeelnemers in de periode 2011-2014 nog niet verplicht om de duurzaamheid aan te tonen van biobrandstof die werd bijgemengd in fossiele brandstof. Polen rapporteerde echter dat alle verbruikte biobrandstoffen aan de duurzaamheidscriteria van de HEB-richtlijn „voldeden”. Eurostat aanvaardde en publiceerde die gegevens ondanks het ontbreken van bepalingen inzake de naleving van de duurzaamheidscriteria van de HEB-richtlijn en de controle daarop.

66

Frankrijk, waar het nationale stelsel voor de certificering van duurzame biobrandstoffen in 2011 nog niet volledig operationeel was, gaf voor dat jaar een aandeel van normconforme biobrandstof van „0” aan; dit cijfer werd vervolgens ook in de statistieken van Eurostat gepubliceerd. Ons inziens had dit voor Polen ook het geval moeten zijn.

...en omdat de oorsprong van voor dubbel tellende biobrandstoffen gebruikte biomassa onvoldoende is gecontroleerd

67

De nationale statistieken maken duidelijk onderscheid tussen dubbel tellende en enkel tellende biobrandstoffen, maar alleen de nationale autoriteiten kunnen waarborgen dat de oorsprong van de verschillende soorten biobrandstof traceerbaar is (zie paragraaf 63). Gezien de hierboven in de paragrafen 38 tot en met 42 beschreven tekortkomingen bij de verificatie van de oorsprong van biomassa uit afvalstoffen en residuen kan niet worden uitgesloten dat in de cijfers over dubbel tellende biobrandstoffen biodiesel is meegeteld die volgens de certificering is geproduceerd uit afgewerkte bak- en braadolie, maar die in werkelijkheid uit natuurolie of op frauduleuze wijze gedenateerde natuurolie is vervaardigd.

³⁹ Bijvoorbeeld door de ontvangen gegevens te vergelijken met andere openbaar toegankelijke bronnen (zoals publicaties van andere organen, enz.) of door na te gaan of de gerapporteerde gegevens volledig zijn en geen invoerfouten bevatten.

68

Dubbeltelling valt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Vóór de wijziging van de HEB-richtlijn was dubbeltelling in het algemeen mogelijk voor biobrandstoffen uit afvalstoffen en werd het aan de lidstaten overgelaten om te beslissen welke stoffen als afvalstoffen kunnen worden geclassificeerd. Wij hebben geconstateerd dat er in de EU geen sprake was van een uniforme indeling van afvalstoffen⁴⁰. Bijgevolg waren de door de afzonderlijke lidstaten gerapporteerde gegevens over dubbeltelling niet rechtstreeks vergelijkbaar: dezelfde stof werd mogelijk in de ene lidstaat als bruikbare stof beschouwd, terwijl deze in een andere lidstaat als afval werd geclassificeerd en in aanmerking kwam voor de productie van dubbel tellende biobrandstoffen⁴¹.

69

Sinds de wijziging van september 2015⁴² bevat de HEB-richtlijn een lijst van grondstoffen die kunnen worden gebruikt voor de productie van dubbel tellende biobrandstoffen⁴³. Het is krachtens de HEB-richtlijn echter toegestaan om bij de productie van geavanceerde biobrandstoffen in reeds vóór de wijziging bestaande installaties, grondstoffen te gebruiken die weliswaar niet zijn opgenomen in de lijst, maar die als afval zijn ingedeeld door de bevoegde nationale autoriteiten⁴⁴.

70

De lidstaten hebben erop gewezen dat de verificatie van de controleketen voor biobrandstoffen uit afvalstoffen en residuen een nauwlettende monitoring vereist, aangezien op dit gebied frauderisico's zijn vastgesteld. Voorbeelden van geconstateerde frauderisico's met betrekking tot afvalstoffen en residuen zijn:

- de marktdeelnemer zou een stof ten onrechte als afval of residu kunnen classificeren (of aanlengen); of
- de marktdeelnemer zou kunnen proberen om hetzelfde dubbel tellende product twee keer — door verschillende vrijwillige regelingen — te laten certificeren.

71

De lidstaten hebben, met name op initiatief van Duitsland en Frankrijk, monitoring en mogelijke maatregelen ter bestrijding van fraude besproken, maar de gesprekken zijn opgeschort omdat andere lidstaten zich op het standpunt stellen dat alleen de Commissie over de nodige bevoegdheid beschikt om dergelijke discussies te leiden.

40 Zie deel 2 van „The sustainability of advanced biofuels in the EU”, IEEP, Londen 2013.

41 Zo wordt tallolie (een stof afkomstig uit de houtverwerkende industrie) in Zweden als afval beschouwd en dubbel geteld, terwijl de stof in het VK niet dubbel wordt geteld, aangezien deze als chemische precursor wordt gebruikt.

42 Richtlijn (EU) 2015/1513.

43 Artikel 3, onder f), en bijlage IX, waaraan de lidstaten uiterlijk op 10 september 2017 moeten voldoen.

44 Artikel 3, lid 4, onder e), van de HEB-richtlijn, zoals gewijzigd.

Conclusies en aanbevelingen

72

In het kader van het door de Europese Raad in 2009 aangenomen energie- en klimaatpakket van de EU moet elke lidstaat erop toezien dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in alle vormen van vervoer in 2020 minstens 10 % bedraagt van het eindverbruik van energie in die sector in die lidstaat. Biobrandstof is de meestgebruikte vorm van hernieuwbare energie in de vervoersector in de lidstaten. De lidstaten mogen echter alleen biobrandstoffen die in het kader van door de Commissie erkende vrijwillige regelingen als duurzaam zijn gecertificeerd, meetellen voor het vervoerstrefcijfer van 10 %⁴⁵.

73

De controle ging in op de vraag: „Hebben de Commissie en de lidstaten een betrouwbaar certificeringssysteem inzake de duurzaamheid van biobrandstoffen opgezet?” Wij komen tot de conclusie dat het certificeringstelsel van de EU inzake de duurzaamheid van biobrandstoffen als gevolg van tekortkomingen in de erkenningsprocedure van de Commissie en het toezicht op eenmaal erkende vrijwillige regelingen niet geheel betrouwbaar is.

74

De erkenning van vrijwillige regelingen door de Commissie, die beperkt is tot de verplichte verificatievereisten van de HEB-richtlijn, waarborgt niet dat de gecertificeerde biobrandstoffen duurzaam zijn. Wij hebben vastgesteld dat de door de Commissie verrichte beoordelingen, die als basis dienen voor de erkenning van vrijwillige regelingen, niet op adequate wijze voldoen aan een aantal belangrijke vereisten die de duurzaamheid van gecertificeerde biobrandstoffen moeten waarborgen. De Commissie heeft met name gesteld dat vrijwillige regelingen niet moeten controleren of de te certificeren productie van biobrandstoffen gepaard gaat met een significant risico van ongewenste sociaal-economische effecten, zoals conflicten rond grondbezit, dwangarbeid en kinderarbeid, slechte werkomstandigheden voor landbouwers of gevaren voor de gezondheid en de veiligheid. Deze beoordeling bestrijkt evenmin de gevolgen van indirecte veranderingen in grondgebruik (ILUC) voor de duurzaamheid van biobrandstoffen. Weliswaar erkennen wij de technische moeilijkheden bij de beoordeling van dit ILUC-effect, maar de waarde van het duurzaamheidscertificeringstelsel van de EU wordt ondermijnd indien deze informatie buiten beschouwing wordt gelaten (zie de paragrafen 30-37).

75

Bovendien heeft de Commissie vrijwillige regelingen erkend die niet over passende controleprocedures beschikken om te waarborgen dat biobrandstoffen uit afval daadwerkelijk uit afval zijn geproduceerd (d.w.z. die geen controles verrichten ten aanzien van de marktdeelnemer waar het afval werd geproduceerd). De Commissie heeft pas in oktober 2014 kennis genomen van dit probleem en vervolgens een richtsnoernota gepubliceerd waarin wordt geopperd dat vrijwillige regelingen specifieke controleprocedures betreffende de oorsprong van de gebruikte afvalstoffen moeten ontwikkelen (paragrafen 38-42).

45 De lidstaten kunnen ook nationale certificeringssystemen opzetten, maar het merendeel van de in de EU gebruikte biobrandstoffen wordt gecertificeerd door vrijwillige regelingen.

Conclusies en aanbevelingen

76

Volgens de HEB-richtlijn is de naleving van de EU-milieuvoorschriften voor landbouw een duurzaamheids criterium voor in de Europese Unie geteelde grondstoffen voor biobrandstoffen. Wij hebben geconstateerd dat vrijwillige regelingen waarbij specifieke controleprocedures ontbreken om naleving van dit duurzaamheids criterium te waarborgen, toch door de Commissie zijn erkend (paragraaf 28).

Aanbeveling 1 — Alomvattende beoordeling van vrijwillige regelingen die erkenning aanvragen

Bij toekomstige erkenningsprocedures dient de Commissie een meer omvattende beoordeling van de vrijwillige regelingen te maken. In het bijzonder moet binnen het beoordelingskader voor erkenning worden nagegaan of in het kader van de vrijwillige regelingen:

- a) wordt beoordeeld in welke mate de productie van gecertificeerde biobrandstof een significant risico inhoudt van negatieve sociaaleconomische effecten, zoals conflicten rond grondbezit, dwangarbeid en kinderarbeid, slechte werkomstandigheden voor landbouwers of gevaren voor de gezondheid en de veiligheid, of een significant risico van emissies als gevolg van indirecte veranderingen in grondgebruik. Daartoe dient de Commissie voor te schrijven dat in het kader van vrijwillige regelingen eenmaal per jaar relevante, op de certificeringsactiviteiten gebaseerde gegevens met betrekking tot die risico's moeten worden gerapporteerd. De Commissie dient bij de nakoming van haar eigen, bij de HEB-richtlijn vastgestelde rapportageverplichtingen rekening te houden met de desbetreffende verslagen over de vrijwillige regelingen;
- b) op doeltreffende wijze wordt nagegaan of EU-producenten van grondstoffen voor biobrandstof aan de EU-milieuvoorschriften voor landbouw voldoen;
- c) de oorsprong van afvalstoffen en residuen die voor de productie van biobrandstoffen worden gebruikt, in voldoende mate wordt aangetoond.

77

Wij hebben geconstateerd dat sommige regelingen niet voldoende transparant waren of een bestuursstructuur kenden die enkel was samengesteld uit vertegenwoordigers van een klein aantal marktdeelnemers, wat het risico van belangenverstremming verhoogt en een doeltreffende communicatie met andere belanghebbenden in de weg staat (d.w.z. de Commissie, nationale autoriteiten, andere regelingen, certificeringsinstellingen en marktdeelnemers). Ons inziens valt dit te verklaren door het feit dat de Commissie in het kader van de erkenningsprocedure geen rekening heeft gehouden met deze kwesties. In 2015 heeft de Commissie een richtsnoernota gepubliceerd met het oog op een betere transparantie van de erkende vrijwillige regelingen. De Commissie heeft echter geen maatregelen tot handhaving van de daarin vastgestelde vereisten genomen (paragrafen 46-49 en 59).

Aanbeveling 2 — Waarborgen van passend bestuur en van de transparantie van vrijwillige regelingen

Bij toekomstige erkenningsprocedures dient de Commissie:

- a) te beoordelen of de bestuursstructuur van de vrijwillige regelingen het risico van belangenverstrengeling tegengaat;
- b) voor te schrijven dat in het kader van vrijwillige regelingen een officiële website wordt opgezet waar met het oog op een minimale transparantie bepaalde gegevens toegankelijk worden gemaakt voor het publiek. Tot die gegevens behoren ten minste: officiële contactgegevens (adres, telefoon, e-mail); informatie over het bestuur van de vrijwillige regeling en over de kwalificaties en de ervaring van de beheerders en de leidinggevenden; een volledige lijst van certificeringsinstellingen die in het kader van de regeling werkzaam zijn; gedetailleerde lijsten van geldige, vervallen en ingetrokken certificaten (met datum); controleverslagen; informatie over de mogelijkheid om klachten in te dienen en/of vragen te stellen over de vrijwillige regeling; en informatie over opgespoorde inbreuken. De vrijwillige regelingen dienen zich ertoe te verbinden de bekendgemaakte informatie tijdig bij te werken.

78

Wij hebben tevens geconstateerd dat de Commissie geen toezicht uitoefent op de werking van erkende vrijwillige regelingen. Aangezien een erkenningsbesluit wordt genomen op basis van een onderzoek van de certificeringsprocedures dat aan de hand van stukken wordt uitgevoerd, kan de Commissie bij gebrek aan toezicht niet garanderen dat in het kader van de betreffende vrijwillige regeling daadwerkelijk de certificeringsnormen worden toegepast die ter erkenning zijn voorgelegd. Voorts beschikt de Commissie niet over de middelen om inbreuken op de voorschriften van vrijwillige regelingen op te sporen, omdat er geen specifieke klachtenregeling is om vermeende inbreuken te melden, en omdat de Commissie niet nagaat of klachten die rechtstreeks tot de organen van vrijwillige regelingen zijn gericht, hierdoor correct worden behandeld (paragraaf 55).

Aanbeveling 3 — Toezicht door de Commissie

De Commissie dient met onmiddellijke ingang toezicht te houden op erkende vrijwillige regelingen door:

- a) te controleren dat in het kader van de betreffende vrijwillige regeling toegepaste certificeringsprocedures overeenstemmen met de normen die ter erkenning worden voorgelegd;
- b) voor te schrijven dat in het kader van vrijwillige regelingen een transparante klachtenregeling wordt opgezet die ten minste: i) goed toegankelijk is via de websites van de regeling; ii) informatie biedt over de wijze waarop klachten behoren te worden ingediend, over het tijdschema van de procedure en over de mogelijkheid om tegen de afwijzing van een klacht beroep in te stellen; iii) openstaat voor klachten tegen zowel certificeringsinstellingen als marktdeelnemers die bij de vrijwillige regeling zijn aangesloten; iv) over een op registers gebaseerd traceringsstelsel beschikt. De Commissie dient de in de registers opgenomen informatie systematisch te controleren en maatregelen te treffen indien zij dit aangewezen acht.

79

De lidstaten moeten erop toezien dat de aan de Commissie gerapporteerde gegevens over duurzame biobrandstoffen betrouwbaar zijn. De nationale gegevens betreffende het aandeel van conforme biobrandstoffen in het totale brandstofverbruik in het vervoer zijn mogelijk onbetrouwbaar, aangezien de cijfers voor als duurzaam gecertificeerde biobrandstof te hoog kunnen zijn. Wij hebben geconstateerd dat lidstaten (zoals Polen) biobrandstof waarvan de duurzaamheid niet was aangetoond, toch als duurzaam konden rapporteren (paragraaf 65).

Aanbeveling 4 — Verzameling en rapportage van gegevens over duurzame biobrandstoffen

Teneinde meer zekerheid te krijgen omtrent de betrouwbaarheid van de gegevens over duurzame biobrandstoffen, dient de Commissie de lidstaten voor te stellen hun statistieken te onderbouwen met bewijzen voor de betrouwbaarheid van de gerapporteerde hoeveelheden biobrandstof. Dit zou kunnen gebeuren in de vorm van een algemeen certificaat of een algemene verklaring, afgegeven door de entiteit die met de verzameling van gegevens over duurzame biobrandstoffen is belast en het naar de nationale autoriteit stuurt, die het vervolgens doorstuurt naar Eurostat.

Conclusies en aanbevelingen

80

De betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de cijfers inzake duurzame biobrandstoffen worden ondermijnd door het feit dat er in de EU geen uniforme indeling bestaat van stoffen die als afval worden beschouwd. Bijgevolg hanteren de lidstaten verschillende definities van afvalstoffen: dezelfde stof kan in de ene lidstaat als bruikbare stof, en dus niet als afval, worden beschouwd, terwijl hij in een andere lidstaat als afval wordt geclassificeerd en in aanmerking komt voor de productie van dubbel tellende biobrandstoffen. Een van de wijzigingen van de HEB-richtlijn die in september 2015 zijn vastgesteld, behelst de toevoeging van een bijlage met een lijst van grond- en brandstoffen waarvan de bijdrage tot het behalen van het vervoerstreecijfer van 10 % dubbel wordt geteld. Krachtens de HEB-richtlijn is het echter nog steeds toegestaan grondstoffen te gebruiken die weliswaar niet zijn opgenomen in de lijst, maar die als afval zijn ingedeeld door de bevoegde nationale autoriteiten⁴⁶ (de paragrafen 68 en 69).

Aanbeveling 5 — Harmonisatie van de definitie van afvalstoffen die voor de productie van geavanceerde biobrandstoffen worden gebruikt

Hoewel de definitie van grondstoffen die gebruikt mogen worden om „dubbel tellende” biobrandstoffen te produceren, nu is vastgelegd in de gewijzigde HEB-richtlijn, blijft de mogelijkheid bestaan dat een stof wel als afval wordt beschouwd in de ene lidstaat, maar niet in de andere. Teneinde de vergelijkbaarheid van de statistische gegevens over duurzame biobrandstoffen te verzekeren en meer zekerheid te krijgen omtrent de betrouwbaarheid van gegevens betreffende geavanceerde biobrandstoffen, dient de Commissie de lidstaten zo spoedig mogelijk voor te stellen een geharmoniseerde definitie overeen te komen van afvalstoffen die niet in de lijst van de HEB-richtlijn zijn opgenomen en die worden gebruikt voor de productie van geavanceerde biobrandstoffen in reeds voor de vaststelling van Richtlijn (EU) 2015/1513 tot wijziging van de HEB-richtlijn bestaande installaties.

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van mevrouw Kersti KALJULAID, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 25 mei 2016.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

⁴⁶ Artikel 3, lid 4, onder e), van de HEB-richtlijn, zoals gewijzigd.

Brandstoffen en biobrandstoffen in het vervoer — in ktoe (2014)

Lidstaat	Fossiele brandstoffen			Biobrandstoffen		
	Benzine (1)	Diesel (2)	Totaal benzine en diesel (3=1+2)	Alle biobrandstoffen ^{a)}	Normconforme biobrandstoffen	waarvan: dubbel tellende biobrandstoffen
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
Totaal	77 064,72	195 509,91	272 574,63	14 370,13	13 120,04	2 834,71

waarvan:

Biodiesel	11 367,62	4,0%
Biobenzine	2 636,91	0,9%
Totaal brandstofverbruik in het vervoer	286 944,76	

% van brandstofverbruik in het vervoer

a) De cijfers in deze kolom omvatten biodiesel, biobenzine en, voor bepaalde lidstaten, kleine hoeveelheden biogas.

Bron: EUROSTAT SHARES 2014, gedetailleerde resultaten.

Bestuursstructuren van vrijwillige regelingen

Vrijwillige regeling	Verantwoordelijkheid	Bestuursstructuur	Statuten of een equivalent daarvan
Vrijwillige regeling in eigendom van de leden (open lidmaatschap)			
VR01	Leden	De algemene vergadering wijst zes bestuursleden aan. De raad van bestuur voert de directie over de vereniging en is gebonden door de resoluties van de algemene vergadering, waaraan alle leden deelnemen. De raad van bestuur brengt verslag uit aan de algemene vergadering en wordt ondersteund door een raad van bestuur en technische commissies. De raad van bestuur is verantwoordelijk voor de operationele activiteiten van het certificeringssysteem.	Ja
VR02	Leden	De leden worden ingedeeld in kiesgroepen. De kiesgroepen wijzen 2 tot 18 leden van de raad van bestuur aan. De raad van bestuur is verantwoordelijk voor het toezicht op en het beheer van de regeling. De raad van bestuur wijst de directeur en het uitvoerend orgaan van de regeling aan: de algemeen directeur en het secretariaat. De raad van bestuur stelt ook een governance-comité in. De raad van bestuur zet commissies, werkgroepen en taskforces op waaraan de raad taken delegeert.	Ja
VR03	Leden	De algemene vergadering is het hoogste besluitvormingsorgaan van de regeling en kiest de uit maximaal 15 leden bestaande raad van bestuur . De raad van bestuur wijst een secretariaat aan dat wordt belast met het operationele beheer van de regeling. Er worden ad-hocwerkgroepen gevormd als dat voor bepaalde specifieke onderwerpen nodig is.	Ja
VR04	Leden	De leden van de regeling zijn georganiseerd in zeven kamers die het bestuursorgaan van de organisatie kiezen (de algemene vergadering van afgevaardigden). De vergadering kiest een raad van bestuur (bestaande uit tot negen leden), die verantwoordelijk is voor het beheer van de regeling en de vereniging ten opzichte van derden vertegenwoordigt. De raad van bestuur houdt toezicht op het secretariaat en kan een algemeen directeur benoemen. De algemeen directeur is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de strategie en het beleid van de vereniging en geeft leiding aan de activiteiten van het secretariaat, dat belast is met het dagelijks beheer van de regeling. De raad van bestuur kan tevens commissies, werkgroepen en adviespanels opzetten .	Ja
VR05	Leden	De gewone algemene vergadering is samengesteld uit alle leden. De algemene vergadering kiest de uit 3 tot 16 leden bestaande raad van gouverneurs . Het algemeen beheer van de regeling valt onder de verantwoordelijkheid van de raad van gouverneurs, in samenwerking met de secretaris-generaal . De raad van gouverneurs vertrouwt het dagelijks beheer van de regeling toe aan de secretaris-generaal en het secretariaat . De raad van gouverneurs kan werkgroepen, vaste commissies en taskforces opzetten, waaraan de raad specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan delegeren.	Ja

Vrijwillige regeling	Verantwoordelijkheid	Bestuursstructuur	Statuten of een equivalent daarvan
VR in eigendom van consortia, organisaties of verenigingen			
VR06	Consortium bestaande uit zeven entiteiten	Het consortium van de zeven oprichtende leden benoemen de leden van de stuurgroep van de regeling. De stuurgroep is de bestuursentiteit van de regeling en geeft een mandaat aan een technisch adviseur (door deze te selecteren en contracteren) die tevens deel uitmaakt van de stuurgroep en aan wie passende technische bevoegdheden worden verleend voor het technisch beheer van de regeling.	Ja
VR07	Koepelorganisatie voor verschillende waarborgregelingen.	De raad van bestuur van de koepelorganisatie bestaat uit een team van deskundigen en geeft leiding aan de activiteiten van de onderneming. De raad houdt toezicht op de verschillende regelingen, die door sectorale raden worden bestuurd. De raad voor de waarborgsectoren oefent toezicht uit op het bestuur van de sectorale regelingen, waaronder de vrijwillige regeling , en de activiteiten ervan. Deze sectorale regelingen worden beheerd door deskundigen en vertegenwoordigers van de sectoren. De waarborgsectoren beschikken elk over een technisch adviescomité , bestaande uit deskundigen uit de sector. De adviescomités zijn verantwoordelijk voor het dagelijks beheer en de ontwikkeling van de normen van de vrijwillige regeling. De verschillende regelingen hebben betrekking op verschillende voedingssectoren; de koepelorganisatie biedt ondersteuning bij de ontwikkeling van gedetailleerde normen en inspectiesystemen per sector.	Niet gevonden
VR08	Vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, met acht verschillende entiteiten als leden/garanten.	De beschikbare online-informatie is niet bijzonder duidelijk, maar duidt erop dat de raad van bestuur van de regeling verslag moet uitbrengen aan de algemeen directeur van het moederbedrijf. De raad van bewind staat aan het hoofd van de regeling en is verantwoordelijk voor de leiding, het algemeen management en bestuur van de onderneming. Twee werkgroepen zijn belast met de ontwikkeling en monitoring van technische en marketingaspecten van de werking van de regeling.	Niet gevonden
VR09	Tien verenigingen en organisaties uit de landbouw, de handels-, de brandstof-, biobrandstof- en biogassector.	Een aandeelhoudersvergadering wijst het uitvoerend management aan en benoemt een adviescomité en een sanctiecomité ter ondersteuning van het uitvoerend management. Het beheer en de operationele activiteiten van de regeling zijn (via een machtigingsovereenkomst) gedelegeerd aan een onderneming. Het adviescomité initieert en coördineert maatregelen voor het onderhouden en verder ontwikkelen van het certificeringssysteem van de regeling.	Niet gevonden
VR10	Handelsvereniging.	De technische adviesgroep van de regeling is samengesteld uit vertegenwoordigers van de handelsvereniging (de eigenaars van de regeling) en van een leidende certificeringsinstelling. Deze deskundigengroep neemt besluiten en doet aanbevelingen met betrekking tot operationele kwesties in verband met de toepassing en uitvoering van de regeling.	Niet gevonden
VR11	Federatie.	De regeling is in eigendom van en wordt beheerd door een federatie , die de regeling heeft ontwikkeld en uitgevoerd.	Niet gevonden
VR12	Federatie.	De regeling is in eigendom van en wordt beheerd door een federatie , die de regeling heeft ontwikkeld en uitgevoerd.	Niet gevonden

Vrijwillige regeling	Verantwoordelijkheid	Bestuursstructuur	Statuten of een equivalent daarvan
VR in eigendom van overheidsinstellingen			
VR13	Nationale normalisatie-instelling	De regeling wordt door de nationale normalisatie-instelling beheerd overeenkomstig de kaders die zijn vastgesteld voor het beheer van haar regelingen. De nationale normalisatie-instelling is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van normen. De nationale normalisatie-instelling beschikt over de volgende organen voor het beheer van haar regelingen: regelingenbeheer, commissie regelingenbeheer, deskundigencommissie en toetsingscommissie.	Niet gevonden
VR14	Nationale onderzoeksinstelling	De directeur van de nationale onderzoeksinstelling oefent de taak van beheerder van de regeling uit. Hij/zij zet de raad van bestuur van de regeling op. De raad van bestuur houdt toezicht op de certificeringsinstellingen in het kader van de regeling en geeft instructies voor de ontwikkeling van de regeling. De beheerder en de raad van toezicht van de regeling oefenen gezamenlijk toezicht uit op de raad van bestuur. Het bureau van de regeling ondersteunt de raad van bestuur bij zijn activiteiten en brengt verslag uit aan de beheerder. De raad van toezicht bestaat uit vijf tot tien leden (externe deskundigen, aangewezen door de directeur van de nationale onderzoeksinstelling). De belangrijkste taken van de raad van toezicht zijn: toezicht op de onafhankelijkheid, transparantie, het voorkomen van belangenconflicten tussen deelnemers van de regeling en certificeringsinstellingen, behandeling van klachten en bestudering van voorstellen, het geven van richtsnoeren voor de ontwikkeling van de regeling.	Niet gevonden
VR in eigendom van ondernemingen			
VR15	Particuliere onderneming	Het beheer valt onder de algemene verantwoordelijkheid van de onderneming, die taken delegeert aan personeelsleden of aan gespecialiseerde derden.	Niet gevonden
VR16	Particuliere onderneming	Niet gevonden	Niet gevonden
VR17	Particuliere onderneming	Op de website van DG Energie is het volgende vermeld: De in het kader van deze regeling aangehaalde documenten maken deel uit van het managementsysteem van [de onderneming] en worden overeenkomstig de daarin vastgelegde procedures bijgewerkt en beschikbaar gehouden. De binnen [de onderneming] verantwoordelijke voor het actualiseren van de regeling is de directeur van de afdeling Duurzaamheid en naleving door leveranciers. Deze verificatieregeling wordt jaarlijks herzien door de afdelingen Gezondheid, veiligheid, milieu en kwaliteit (HSEQ) & Duurzaamheid binnen [de onderneming]. De deelnemers van de regeling worden hiervan in kennis gesteld. In geval van wezenlijke wijzigingen wordt de regeling ter informatie en goedkeuring voorgelegd aan de Europese Commissie.	Niet gevonden
VR18	Particuliere onderneming	Niet gevonden	Niet gevonden
Als VR erkende berekeningstool			
VR19	Onderzoeksinstelling	Momenteel wordt de vrijwillige regeling beheerd door het onderzoeksinstituut, een van de vroegere projectpartners.	N.v.t.

Bron: Europese Rekenkamer (gebaseerd op gegevens van websites).

Als instelling van de EU is de Europese Rekenkamer gehouden een evenwicht te zoeken tussen, enerzijds, het belang van de Unie om ervoor te zorgen dat haar handelen transparant is en de publieke middelen optimaal worden besteed, en anderzijds de inbreuk op het recht van de betrokken begunstigten op eerbiediging van hun privéleven in het algemeen, en op bescherming van hun persoonsgegevens in het bijzonder. De vrijwillige regelingen die het voorwerp van onze opmerkingen zijn, worden daarom in dit verslag niet met name genoemd. Een objectieve beschrijving van de feiten aan de hand waarvan de vermelde tekortkomingen zijn vastgesteld, moet voor de bevoegde instellingen volstaan om hun eigen conclusies uit het verslag te trekken en in reactie daarop passende maatregelen te treffen.

Bijlage III **Transparantie van vrijwillige regelingen**

Vrijwillige regeling ^{a)}	Transparantieaspecten genoemd in de instructie van de Commissie ^{b)}					Andere belangrijke transparantieaspecten				
	Contactgegevens (telefoon, e-mail, adres)	Contactgegevens (telefoon, e-mail, adres)	Niet langer aangesloten marktdeelnemers (vervallen certificaat)	Certificeringsinstellingen	Namen van andere erkende VR's	Bestuursstructuur	Statuten of een equivalent daarvan	Kwalificaties medewerkers (cv's, enz.)	Klachtenregeling	Opgespoorde inbreuken (ingetrokken certificaten)
Opgespoorde inbreuken (ingetrokken certificaten)										
VR02	Ja	Ja	Ja	Ja	Niet gevonden	Goed	Ja	Ja	Ja (niet online)	Ja
VR03	Ja	Ja	Niet gevonden	Ja	Niet gevonden	Goed	Ja	Ja	Ja (niet online)	Niet gevonden
VR13	Ja	Ja	Ja	Ja	Niet gevonden	Slecht	Niet gevonden	Niet gevonden	Voor verbetering vatbaar	Ja
VR05	Onvolledig ^{c)}	Ja	Niet gevonden	Ja	Niet gevonden	Goed	Ja	Ja	Ja	Niet gevonden
VR04	Ja	Ja	Ja	Ja	Niet gevonden	Goed	Ja	Ja	Ja (niet online)	Niet gevonden
VR14	Ja	Ja	Niet gevonden	Ja	Niet gevonden	Goed	Niet gevonden	Niet gevonden	Verbetering nodig	Niet gevonden
VR01	Ja	Ja	Ja	Ja	Niet gevonden	Goed	Ja	Niet gevonden	Ja (niet online)	Ja

goede praktijken aanbevelingen voor verbeteringen onduidelijke situatie aanbevelingen voor verbeteringen

- a) Als gevolg van het afwijkende karakter ervan is het BKG-berekeningsinstrument Biograce niet opgenomen in deze lijst.
- b) De vermelde aspecten omvatten steeds de nieuwste versie van de regeling, waarvan alleen de Commissie de conformiteit kan bevestigen.
- c) Ten minste één van de soorten contactgegevens is niet bekendgemaakt.
- d) Informatie verstrekt door de eigenaars. Niet aangegeven of de informatie betrekking heeft op de VR.

Bestuursstructuur: Goed = er wordt voldoende informatie bekendgemaakt.
Middelmatig = de beschikbare informatie moet worden verbeterd.
Slecht = de verstrekte informatie is ontoereikend.

Bijlage III

Vrijwillige regeling ^{a)}	Transparantieaspecten genoemd in de instructie van de Commissie ^{b)}						Andere belangrijke transparantieaspecten				
	Contactgegevens (telefoon, e-mail, adres)	Contactgegevens (telefoon, e-mail, adres)	Niet langer aangesloten marktdeelnemers (vervallen certificaat)	Certificeringsinstellingen	Namen van andere erkende VR's	Bestuursstructuur	Statuten of een equivalent daarvan	Kwalificaties medewerkers (cv's, enz.)	Klachtenregeling	Opgespoorde inbreuken (ingetrokken certificaten)	
Andere soorten VR's											
VR08	Ja	Niet gevonden	Niet gevonden	Niet gevonden	Niet gevonden	Middelmatig	Niet gevonden	Niet gevonden	Niet gevonden	Niet gevonden	
VR17	Niet gevonden	Niet gevonden	Niet gevonden	Niet gevonden	Niet gevonden	Slecht	Niet gevonden	Niet gevonden	Niet gevonden	Niet gevonden	
VR11	Ja ^{d)}	Ja	Niet gevonden	Niet gevonden	Niet gevonden	Slecht	Niet gevonden	Niet gevonden	Voor verbetering vatbaar	Ja	
VR06	Onvolledig ^{c)}	Ja	Ja	Ja	Niet gevonden	Goed	Ja	Niet gevonden	Voor verbetering vatbaar	Ja	
VR16	Ja	Niet gevonden	Niet gevonden	Niet gevonden	Niet gevonden	Slecht	Niet gevonden	Ja ^{d)}	Niet gevonden	Niet gevonden	
VR07	Ja	Niet gevonden	Niet gevonden	Ja	Niet gevonden	Middelmatig	Niet gevonden	Ja	Voor verbetering vatbaar	Niet gevonden	
VR09	Ja	Ja	Ja	Ja	Niet gevonden	Goed	Niet gevonden	Niet gevonden	Niet gevonden	Ja	
VR12	Ja ^{d)}	Ja	Niet gevonden	Niet gevonden	Niet gevonden	Slecht	Niet gevonden	Niet gevonden	Voor verbetering vatbaar	Ja	
VR10	Ja ^{d)}	Ja	Niet gevonden	Ja	Ja	Middelmatig	Niet gevonden	Ja ^{d)}	Voor verbetering vatbaar	Niet gevonden	
VR18	Ja	Niet gevonden	Niet gevonden	Ja	Niet gevonden	Slecht	Niet gevonden	Niet gevonden	Niet gevonden	Niet gevonden	
VR15	Ja ^{d)}	Ja	Niet gevonden	Ja	Ja	Slecht	Niet gevonden	Niet gevonden	Niet gevonden	Niet gevonden	

goede praktijken aanbevelingen voor verbeteringen onduidelijke situatie aanbevelingen voor verbeteringen

- a) Als gevolg van het afwijkende karakter ervan is het BKG-berekeningsinstrument Biograce niet opgenomen in deze lijst.
- b) De vermelde aspecten omvatten steeds de nieuwste versie van de regeling, waarvan alleen de Commissie de conformiteit kan bevestigen.
- c) Ten minste één van de soorten contactgegevens is niet bekendgemaakt.
- d) Informatie verstrekt door de eigenaars. Niet aangegeven of de informatie betrekking heeft op de VR.

Bestuurs-structuur: Goed = er wordt voldoende informatie bekendgemaakt.
Middelmatig = de beschikbare informatie moet worden verbeterd.
Slecht = de verstrekte informatie is ontoereikend.

Bron: Europese Rekenkamer (gebaseerd op gegevens van websites).
Als instelling van de EU is de Europese Rekenkamer gehouden een evenwicht te zoeken tussen, enerzijds, het belang van de Unie om ervoor te zorgen dat haar handelen transparant is en de publieke middelen optimaal worden besteed, en anderzijds de inbreuk op het recht van de betrokken begunstigden op eerbiediging van hun privacy en de bescherming van hun persoonsgegevens in het bijzonder. De vrijwillige regelingen die het voorwerp van onze opmerkingen zijn, worden daarom in dit verslag niet met name genoemd. Een objectieve beschrijving van de feiten aan de hand waarvan de vermelde tekortkomingen zijn vastgesteld, moet voor de bevoegde instellingen volstaan om hun eigen conclusies uit het verslag te trekken en in reactie daarop passende maatregelen te treffen.

Randvoorwaarden

Randvoorwaarden als bedoeld in artikel 17, lid 6, van de HEB-richtlijn

(„de eisen en normen genoemd onder het opschrift ‘Milieu’ in deel A en in punt 9 van bijlage II bij Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 [...] alsmede [...] de in artikel 6, lid 1, van die verordening vastgestelde minimumeisen voor goede landbouw- en milieuconditie”)

Bijlage II, deel A, van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad:

Milieu		
1.	Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103 van 25.4.1979, blz. 1)	Artikel 3, lid 1, artikel 3, lid 2, punt b), artikel 4, lid 1, artikel 4, lid 2, artikel 4, lid 4, artikel 5, punten a), b) en d)
2.	Richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen (PB L 20 van 26.1.1980, blz. 43)	Artikelen 4 en 5
3.	Richtlijn 86/278/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw (PB L 181 van 4.7.1986, blz. 6)	Artikel 3
4.	Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreinigingen door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375 van 31.12.1991, blz. 1)	Artikelen 4 en 5
5.	Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7)	Artikel 6 en artikel 13, lid 1, punt a)

Punt 9:

9.	Richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (PB L 230 van 19.8.1991, blz. 1)	Artikel 3
----	--	-----------

Artikel 6, lid 1:

„Goede landbouw- en milieuconditie

1. De lidstaten zorgen ervoor dat alle landbouwgrond, in het bijzonder grond die niet langer wordt gebruikt voor productiedoeleinden, in goede landbouw- en milieuconditie wordt gehouden. De lidstaten stellen op nationaal of op regionaal niveau minimumeisen inzake goede landbouw- en milieuconditie vast op basis van het in bijlage III vastgestelde kader, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de betrokken gebieden, met inbegrip van de bodem- en de klimaatgesteldheid, de bestaande landbouwsystemen, het grondgebruik, de vruchtwisseling, de landbouwpraktijken en de structuur van de landbouwbedrijven. [...]”

Bijlage III:

Goede landbouw- en milieusomdite als bedoeld in artikel 6

Aangelegenheid	Bindende normen	Facultatieve normen
Bodemerosie	— Minimale bodembedekking	— Instandhouding van terrassen
De bodem beschermen door middel van passende maatregelen	— Minimaal landbeheer op basis van de specifieke omstandigheden ter plaatse	
Organische stof in de bodem: Het gehalte organische stof in de bodem handhaven door passende praktijken	— Stoppelbeheer op bouwland	— Normen voor vruchtwisseling
Bodemstructuur: De bodemstructuur in stand houden door passende maatregelen		— Passend machinegebruik
Minimaal onderhoud: Zorgen voor een minimaal onderhoud en achteruitgang van habitats voorkomen	— Instandhouding van landschapselementen, inclusief, in voorkomend geval, heggen, vijvers, greppels, bomenrijen, bomengroepen of geïsoleerde bomen, en akkerlanden	— Een minimale veebezetting en/of een passend regime — Vaststelling en/of behoud van habitats
	— Het voorkomen van verstruiking van de landbouwgrond door ongewenste vegetatie	— Instelling van een rooiverbod voor olijfbomen
	— Bescherming van blijvend grasland	— Het in een goede groeitoestand houden van olijfgaarden en wijngaarden
Waterbescherming en waterbeheer: Bescherming van water tegen vervuiling en afspoeling, en beheer van het watergebruik	— Het aanleggen van bufferstroken langs waterlopen ⁽¹⁾ — Naleving van vergunningsprocedures wanneer voor het gebruik van water voor bevoeiingsdoel-einden een vergunning nodig is	

⁽¹⁾ Noot: De GLMC-bufferstroken moeten zowel binnen als buiten voor verontreiniging kwetsbare zones aangewezen overeenkomstig artikel 3, lid 2, van Richtlijn 91/676/EEG ten minste voldoen aan de eisen in verband met de voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van meststoffen in de nabijheid van waterlopen, genoemd in punt A4 van bijlage II bij Richtlijn 91/676/EEG. Die eisen moeten worden toegepast overeenkomstig de actieprogramma's van de lidstaten die zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 5, lid 4, van Richtlijn 91/676/EEG.

Samenvatting

IV

De Commissie heeft een grondige beoordeling uitgevoerd van alle vrijwillige regelingen waarvan is erkend dat deze aan alle wettelijke vereisten van de richtlijn voldoen. De Commissie is van oordeel dat de vrijwillige regelingen voldoende zekerheid bieden dat de gecertificeerde biobrandstoffen voldoen aan de bindende criteria waarvoor de regelingen zijn erkend op basis van een grondige beoordeling van alle gecertificeerde vrijwillige regelingen. Niettemin is de Commissie te allen tijde bereid de verdere ontwikkeling van normen te stimuleren om het systeem nog verder te verbeteren, om de uitdagingen die zich tijdens de werking van het systeem voordoen aan te pakken en rekening te houden met veranderingen van de rechtsgrond.

V

In de HEB-richtlijn is een aantal bindende duurzaamheidscriteria vastgesteld waar biobrandstoffen aan moeten voldoen om voor steun in aanmerking te komen en te worden meegeteld als bijdrage tot de verwezenlijking van de streefcijfers voor hernieuwbare energie. Bij de beoordeling van de vrijwillige regelingen is op adequate wijze aandacht aan deze bindende duurzaamheidscriteria besteed en zijn de vrijwillige regelingen slechts erkend voor zover de inachtneming van die criteria kon worden aangetoond.

Bovendien wordt in de HEB-richtlijn gerefereerd aan een aantal andere duurzaamheidsaspecten, zoals ongewenste sociaal-economische effecten. Veel vrijwillige regelingen bevatten aanvullende niet-bindende duurzaamheidscriteria. Dit kan als een goede praktijk worden beschouwd, maar is volledig vrijwillig. Van de vrijwillige regelingen is niet beoordeeld in hoeverre zij ook aan niet-bindende criteria voldoen. Derhalve is ook geen enkele vrijwillige regeling erkend voor het afdekken van deze aspecten.

Volgens de Commissie zou het niet passend zijn om vrijwillige regelingen te verplichten tot de opname van niet-bindende duurzaamheidscriteria. Indien de opname van die criteria verplicht zou moeten zijn, zou de wetgever tot de opname ervan in de reeks bindende criteria hebben besloten.

De Commissie blijft nagaan of de erkenning van vrijwillige regelingen moet worden uitgebreid tot niet-bindende duurzaamheidsaspecten. In dat verband moet echter worden opgemerkt dat de beoordeling van regelingen met betrekking tot niet-bindende criteria ingewikkeld is, omdat die in de wetgevende tekst veel minder nauwkeurig worden gespecificeerd dan de bindende criteria.

Om het risico van ILUC te beperken bevat de HEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1513, een bovengrens voor de bijdrage van biobrandstoffen uit voedselgewassen aan de streefcijfers voor hernieuwbare energie (7 % van het energieverbruik in het vervoer). De duurzaamheidscriteria zelf hebben geen betrekking op ILUC. Daarom kunnen de vrijwillige regelingen die voor elke afzonderlijke partij biobrandstof de inachtneming van de bindende criteria nagaan, er niet toe worden verplicht rekening te houden met ILUC.

VI

Bij de beoordeling is aandacht besteed aan de controle van de oorsprong van afvalstoffen en residuen. De toepassing van de relevante bepalingen van de richtlijn in het kader van de vrijwillige regelingen was bij alle beoordelingen een vereiste. Hierdoor worden alle soorten grondstoffen bestreken, met inbegrip van afvalstoffen en residuen. De richtlijn voorziet niet in specifieke controlecriteria voor uit afvalstoffen en residuen geproduceerde biobrandstoffen. In de richtsnoernota reageerden de diensten van de Commissie op marktontwikkelingen die niet konden worden voorzien toen de vrijwillige regelingen werden erkend en drongen zij erop aan specifieke maatregelen te nemen om rekening te houden met een verhoogd risico op fraude dat zich na verloop van tijd heeft ontwikkeld terwijl de lidstaten uitvoering gaven aan het mechanisme voor dubbeltelling. De controleprocedures van de vrijwillige regelingen zijn dienovereenkomstig bijgewerkt.

Verder bevat de HEB-richtlijn geen specifieke verplichting tot controle voor de lidstaten in verband met artikel 17, lid 6, van de HEB-richtlijn (dat gekoppeld is aan de GLMC-normen van het GLB en andere relevante richtlijnen en verordeningen). Ook moet de Commissie vrijwillige regelingen om andere redenen erkennen dan die welke zijn opgenomen in artikel 17, lid 6, van de HEB-richtlijn. Daarom zou het niet passend zijn om dit element in de beoordeling van de vrijwillige regelingen op te nemen.

VII

De HEB-richtlijn bevat geen voorschriften ten aanzien van de bestuursstructuur van vrijwillige regelingen. Daarom waren de vroege beoordelingen niet op de bestuursstructuur gericht. De nadruk lag op het waarborgen dat de marktdeelnemers worden onderworpen aan controles door derden, hetgeen uitdrukkelijk in de richtlijn wordt vermeld.

In de toekomst moet echter meer aandacht aan zowel de bestuursstructuur als de transparantiemaatregelen worden besteed. De belangrijkste reden hiervoor zijn de strengere eisen op het gebied van transparantie en bestuur die tot uitdrukking komen in de wijzigingen van Richtlijn (EU) 2015/1513.

VIII

De toezichthoudende bevoegdheid van de Commissie met betrekking tot de tenuitvoerlegging van alle activiteiten is door de wetgever beperkt. De Commissie verlangt echter wel een controle door een onafhankelijke derde.

De Commissie houdt toezicht op de vrijwillige regelingen overeenkomstig de rechtsbevoegdheid die is vastgesteld in de HEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1513, op basis waarvan de vrijwillige regelingen jaarlijks verslag moeten uitbrengen over het eigen functioneren. De Commissie zal zelf in april 2017 een verslag indienen over het functioneren van de vrijwillige regelingen.

De Commissie is het ermeê eens dat het toezicht en de transparantie, met inbegrip van klachtenprocedures, zouden kunnen worden versterkt.

IX

De lidstaten hebben de HEB-richtlijn inclusief de duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen met aanzienlijke vertraging ten dele omgezet.

In de landen waar de duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen nog niet waren ingevoerd, bestond ook nog geen controlesysteem. Er kon daar dus niet worden aangetoond dat biobrandstoffen aan de duurzaamheidscriteria voldeden. De Commissie heeft begrepen dat dit de oorzaak van het rapportageprobleem was. In 2020 moet het streefcijfer voor hernieuwbare energie in het vervoer echter worden gerealiseerd. De Commissie is ervan overtuigd dat de lidstaten de HEB-richtlijn tegen 2020 correct ten uitvoer zullen leggen, met inbegrip van de recente wijzigingen. Indien nodig zal de Commissie de in het Verdrag bepaalde maatregelen nemen om de naleving van het EU-recht af te dwingen.

X 1. i)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele. De Commissie kan de vrijwillige regelingen niet verplichten tot het opnemen van niet-bindende sociaal-economische criteria. De vrijwillige regelingen moeten evenwel eenmaal per jaar verslag uitbrengen op basis van hun certificeringsactiviteiten zoals bedoeld in de HEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1513. De Commissie houdt in haar eigen verslagen rekening met de verslagen die zij van de vrijwillige regelingen ontvangt.

X 1. ii)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling, voor zover de naleving van artikel 17, lid 6, van de HEB-richtlijn (dat gekoppeld is aan de GLMC-normen van het GLB en andere relevante richtlijnen en verordeningen) dient te worden gecontroleerd. De naleving van de GLMC-normen van het GLB en andere relevante richtlijnen en verordeningen wordt gecontroleerd in het kader van het GLB.

X 1. iii)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is het ermee eens dat voor biobrandstoffen op basis van afval specifieke controleprocedures zouden moeten gelden. De Commissie heeft in die richting al maatregelen genomen, aangezien zij met ingang van oktober 2014 de toepassing van specifieke maatregelen in alle beoordelingen heeft opgenomen.

X 2.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is het ermee eens dat er nog meer aandacht moet worden besteed aan zowel de bestuursstructuur als de transparantiemaatregelen. Zij heeft reeds de nodige maatregelen genomen via de vereisten op het gebied van meer transparantie en bestuur die tot uitdrukking komen in de wijzigingen van Richtlijn (EU) 2015/1513.

X 3. i)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Zij zal de kwestie aan de orde stellen in het kader van de verslaglegging over de werking van de vrijwillige regelingen als bedoeld in de HEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1513. De tenuitvoerlegging van de procedures van de regeling door de marktdeelnemers wordt gecontroleerd door onafhankelijke externe controleurs.

X 3. ii)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en heeft reeds de nodige maatregelen genomen.

X 4.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele en zal samen met de lidstaten verder werken aan de betrouwbaarheid van de verstrekte gegevens, aangezien de lidstaten door de marktdeelnemers over de naleving van de duurzaamheidscriteria worden geïnformeerd. Verder brengen de lidstaten om de vijf jaar verslag uit aan de Commissie over de kwaliteit van alle verstrekte gegevens. Het is echter niet gerechtvaardigd om aanvullend bewijsmateriaal (certificaten/verklaringen) te verlangen voor één bepaalde verzameling statistische gegevens.

X 5.

De Commissie erkent de noodzaak van harmonisatie van de definitie van afvalstoffen die voor de productie van geavanceerde biobrandstoffen worden gebruikt.

De wetgever heeft reeds maatregelen genomen om in de HEB-richtlijn tot een geharmoniseerde definitie van afvalstoffen te komen. De HEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1513, bevat een definitie van afvalstoffen door de totstandbrenging van een koppeling met Richtlijn 2008/98/EG.

Inleiding

05

In veel gevallen wordt slechts een deel van de gewassen voor de productie van biobrandstoffen gebruikt, terwijl andere delen, soms de grootste delen, worden gebruikt voor levensmiddelen en diervoeders. Het verplaatsingseffect van conventionele biobrandstoffen is derhalve aanmerkelijk lager, maar nog steeds aanzienlijk.

Antwoorden van de Commissie

06

De Commissie heeft het voornemen om eind 2016 een beleidsvoorstel voor het pakket maatregelen inzake hernieuwbare energie in te dienen.

09

De HEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1513, bevat een bijlage (bijlage IX) met een lijst grondstoffen en hernieuwbare brandstoffen die dubbel tellen voor de streefcijfers voor hernieuwbare energie voor het vervoer. Bijlage IX omvat zeker afvalstoffen, residuen en andere non-food-biomassa, maar er bestaat geen formele koppeling met deze definities.

Alle hernieuwbare energiebronnen die in het vervoer worden verbruikt, met inbegrip van hernieuwbare elektriciteit, worden meegeteld voor het streefcijfer voor hernieuwbare energie. Naar verwachting is de bijdrage van hernieuwbare elektriciteit aanzienlijk (~2 procentpunten).

10

De HEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1513, schrijft voor dat de broeikasgasemissiereductie van in nieuwe installaties geproduceerde biobrandstoffen ten minste 60 % moet bedragen. Het algemene vereiste wordt per januari 2018 verhoogd tot 50 %.

Opmerkingen

28

De HEB-richtlijn verplicht de lidstaten niet tot het controleren van de naleving van artikel 17, lid 6, van de HEB-richtlijn (dat gekoppeld is aan de GLMC-normen van het GLB en andere relevante richtlijnen en verordeningen), hoewel dit onderdeel uitmaakt van de criteria. De Commissie moet vrijwillige regelingen om andere redenen erkennen dan die welke zijn opgenomen in artikel 17, lid 6, van de HEB-richtlijn.

Gemeenschappelijk antwoord op de paragrafen 30 en 31

De Commissie is niet verplicht om vrijwillige regelingen te erkennen en heeft tot dusver alleen regelingen erkend omdat ze voldoen aan artikel 17, leden 2 tot en met 5, van de HEB-richtlijn. Derhalve hoefde ook de naleving van andere niet-bindende duurzaamheidsaspecten niet te worden beoordeeld.

De Commissie merkt op dat het niet passend zou zijn om vrijwillige regelingen te verplichten tot de opname van niet-bindende duurzaamheidscriteria, aangezien de wetgever niet tot de opname daarvan in de reeks bindende criteria heeft besloten. Met name ten aanzien van de sociale duurzaamheidsaspecten (tekstvak 3) merkt de Commissie op dat het als goede praktijk kan worden beschouwd om dergelijke criteria in het toepassingsgebied van de certificering op te nemen, maar dat de opname op vrijwillige basis geschiedt.

De Commissie blijft evengoed nagaan of de erkenning van vrijwillige regelingen moet worden uitgebreid tot niet-bindende duurzaamheidsaspecten. In dat verband moet echter worden opgemerkt dat de beoordeling van regelingen met betrekking tot niet-bindende criteria ingewikkeld is, omdat die in de wetgevende tekst veel minder nauwkeurig worden gespecificeerd dan de bindende criteria.

Tekstvak 3

De Commissie is van mening dat het als goede praktijk kan worden beschouwd om dergelijke criteria in het toepassingsgebied van de certificering op te nemen, maar merkt op dat de opname op vrijwillige basis geschiedt.

33

Hoewel de Commissie erkent dat alle verslagen onvoldoende gegevens bevatten, heeft zij verwijzingen naar en een beoordeling van de beschikbare gegevens verstrekt, inclusief aanvullende gerichte studies betreffende de gevolgen van het Europese biobrandstoffenbeleid voor ontwikkelingslanden.

Met betrekking tot de in tekstvak 4 beschreven sociale aspecten merkt de Commissie op dat zij, hoewel de export van biobrandstoffen uit ontwikkelingslanden beperkt is, in verschillende verslagen uit 2013 en 2015 verslag heeft uitgebracht over de gevolgen van het Europese biobrandstoffenbeleid voor ontwikkelingslanden in ruimere zin, maar ook met betrekking tot ontwikkelingslanden die geen biobrandstoffen naar de EU uitvoeren¹.

Gemeenschappelijk antwoord op de paragrafen 34-37

De HEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1513, voorziet in een bovengrens (7 % van het energieverbruik in het vervoer) voor de bijdrage van biobrandstoffen uit voedselgewassen aan de streefcijfers voor hernieuwbare energie. Deze maatregel beperkt de prikkel om biobrandstoffen uit gewassen te gebruiken om de streefcijfers voor hernieuwbare energie te halen en beperkt derhalve het risico op ILUC als gevolg van het biobrandstoffenbeleid van de EU.

De duurzaamheidscriteria zelf hebben geen betrekking op ILUC. Daarom kunnen de vrijwillige regelingen die voor elke afzonderlijke partij biobrandstof de inachtneming van deze criteria nagaan, er niet toe worden verplicht rekening te houden met ILUC.

De Commissie zal deze kwestie verder onderzoeken en de onderzoeksresultaten bekendmaken in een verslag dat eind 2016 wordt verwacht.

40 De Commissie erkent dat voor biobrandstoffen op basis van afval specifieke controleprocedures zouden moeten gelden. De Commissie heeft in die richting al maatregelen genomen, aangezien zij met ingang van oktober 2014 de toepassing van specifieke maatregelen in alle beoordelingen heeft opgenomen.

Gemeenschappelijk antwoord op de paragrafen 41-42

In de richtsnoernota reageerden de diensten van de Commissie op marktontwikkelingen die niet konden worden voorzien toen de vrijwillige regelingen werden erkend en drongen zij erop aan specifieke maatregelen te nemen om rekening te houden met een verhoogd risico op fraude dat zich na verloop van tijd heeft ontwikkeld terwijl de lidstaten uitvoering gaven aan het mechanisme voor dubbeltelling.

De Commissie heeft de nota aan de vrijwillige regelingen verstrekt om de aandacht op dit onderwerp te vestigen en ervoor te zorgen dat alle regelingen passende maatregelen nemen. Dit betekent niet dat deze kwestie eerder in het algemeen niet goed is behandeld: voor zover ons bekend hebben veel van de betrokken vrijwillige regelingen op eigen initiatief maatregelen getroffen. Volgens de Commissie is het een verdienste van de certificeringssystemen dat vrijwillige regelingen snel en proactief op geconstateerde uitdagingen kunnen reageren.

45

Na de vaststelling van de definitie heeft de Commissie de gedeeltelijk erkende regelingen verzocht aan te tonen dat aan de nieuwe definitie wordt voldaan. Drie regelingen die slechts gedeeltelijke waren erkend, hebben de geactualiseerde gegevens ingediend en zijn beoordeeld. De besluiten worden momenteel bijgewerkt.

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

46

De beoordelingen van de Commissie waren in overeenstemming met de vereisten van de HEB-richtlijn. De HEB-richtlijn bevatte geen vereisten ten aanzien van de bestuursstructuur van vrijwillige regelingen. Daarom waren de vroege beoordelingen niet op de bestuursstructuur gericht. De nadruk lag op het waarborgen dat de marktdeelnemers worden onderworpen aan controles door derden, hetgeen uitdrukkelijk in de richtlijn wordt vermeld.

De Commissie is evenwel van mening dat de bestuursstructuur in de toekomst meer aandacht moet krijgen om de beste praktijken verder te verbeteren. De voornaamste reden hiervoor is de stijging van de berekeningsdrempel voor broeikasgasemissies, waarvoor de daadwerkelijke besparingen op het gebied van broeikasgasemissies regelmatig moeten worden berekend, hetgeen nog nauwkeuriger onderzoek vergt.

Gemeenschappelijk antwoord op de paragrafen 50-51

De toezichthoudende bevoegdheid van de Commissie met betrekking tot de tenuitvoerlegging van alle activiteiten is door de wetgever beperkt. De Commissie verlangt echter wel een controle door een onafhankelijke derde.

De Commissie houdt toezicht op de vrijwillige regelingen overeenkomstig de rechtsbevoegdheid die is vastgesteld in de HEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1513, op basis waarvan de vrijwillige regelingen jaarlijks verslag moeten uitbrengen over het eigen functioneren. De Commissie zal zelf in april 2017 een verslag indienen over het functioneren van de vrijwillige regelingen.

53

De Commissie is een dialoog met de regelingen aangegaan om de situatie te verhelderen en te zoeken naar verbeterpunten. De Commissie controleert momenteel een specifiek geval en het is voor de Commissie dan ook nog te vroeg om daar in dit stadium uitspraken over te doen.

In algemene zin kan het vereiste ten aanzien van de versterking van het interne bestuur van regelingen dat in de lopende beoordelingen is overgenomen, echter bijdragen tot meer overzicht wat betreft de uitvoering van de regels van regelingen door de certificeringsinstellingen.

54

Veel vrijwillige regelingen worden wereldwijd toegepast. Dit betekent in de praktijk dat de controleur die de naleving nagaat, veel verantwoordelijkheid heeft en per geval moet beslissen of het verstrekte bewijsmateriaal voldoende zekerheid biedt dat aan de duurzaamheidscriteria wordt voldaan. De Commissie stimuleert de vrijwillige regelingen om een intensieve dialoog met de controleurs aan te gaan om de certificeringsnormen voortdurend te verbeteren.

55

Hoewel er geen specifieke klachtenregeling is, kunnen de belanghebbenden contact opnemen met de Commissie indien zij twijfels hebben met betrekking tot de werking van de vrijwillige regelingen. De duurzaamheidsregeling voor bio-brandstoffen is nu eenmaal een zeer technisch onderwerp waar specialistische kennis voor nodig is en van de belanghebbenden wordt verwacht dat zij ervan op de hoogte zijn dat de regeling door de Commissie is erkend.

56

In de HEB-richtlijn wordt duidelijk gesteld dat de lidstaten verplicht zijn om bewijsmateriaal van vrijwillige regelingen te aanvaarden. Zolang deze bepaling wordt nageleefd, staat het de lidstaten vrij een bijdrage te leveren aan de verbetering van de certificeringsprocessen. Volgens de Commissie pleit er bijvoorbeeld niets tegen de betrokkenheid van de lidstaten bij het toezicht op de certificeringsinstellingen, omdat de certificeringsinstellingen zelf niet door de Commissie worden erkend. De lidstaten dienen de geldigheid van de in het kader van een vrijwillige regeling afgegeven certificaten echter niet in twijfel te trekken.

Wat het in tekstvak 5 genoemde specifieke geval van Polen betreft, controleert de Commissie momenteel of het vereiste aan het EU-recht voldoet.

58

Deze nota's zijn niet wettelijk bindend voor de vrijwillige regelingen en hebben als doel beste praktijken te bevorderen door aan te geven wat de Commissie in de toekomst kan verlangen. De Commissie zal uitvoering geven aan de aanpassing van hogere normen wanneer de vrijwillige regelingen een aanvraag indienen voor verlenging van de erkenning.

De Commissie kan een besluit ook intrekken als duidelijk is aangetoond dat een regeling elementen die van doorslaggevend belang voor dit besluit worden geacht, niet ten uitvoer heeft gelegd en als een ernstige en structurele inbreuk op deze elementen heeft plaatsgevonden.

Gemeenschappelijk antwoord op de paragrafen 59-60

De Commissie hecht het grootste belang aan transparantie.

Aan het in de HEB-richtlijn opgenomen transparantievereiste wordt voldaan via de speciale website². Deze website bevat ook veel nuttige informatie die niet wettelijk verplicht is, zoals informatie over nieuwe gebeurtenissen en relevante documenten van de Commissie. Alle wettelijk vereiste informatie van de lidstaten is op deze website en de daaraan gekoppelde pagina's te vinden. Als onderdeel van deze website is er ook een pagina opgericht die gewijd is aan het soort informatie als bedoeld in de HEB-richtlijn³.

61

In het in november 2015 uitgebrachte geactualiseerde beoordelingskader vereist de Commissie volledige controle door externe controleurs. De controleurs moeten toegang tot alle relevante informatie hebben. Als het systeem deze informatie niet bevat, kan het niet worden aanvaard in het kader van de regeling. De controleurs moeten ook toegang hebben tot de informatie over uit naam van andere vrijwillige regelingen gecertificeerd materiaal. De vrijwillige regelingen moeten de naam van de marktdeelnemers bekendmaken die in het kader van de regeling worden of zijn gecertificeerd. Hierdoor wordt de transparantie groter en de uitwisseling van informatie beter.

66

Polen heeft de HEB-richtlijn, met inbegrip van de Europese duurzaamheidsregeling voor biobrandstoffen, pas in 2015 omgezet. Daarom waren de bepalingen van de HEB-richtlijn in de periode 2011-2014 nog niet van kracht. De lidstaten dragen zorg voor de kwaliteit van de verstrekte gegevens; de Commissie beschikt niet over wettelijke middelen om de gegevens van 2014 over duurzame biobrandstoffen te betwisten.

Polen heeft de HEB-richtlijn inmiddels echter omgezet. De Commissie is ervan overtuigd dat Polen en de overige lidstaten de HEB-richtlijn, met inbegrip van de recente wijzigingen, tegen 2020 correct ten uitvoer zullen leggen. Indien nodig zal de Commissie de in het Verdrag bepaalde maatregelen nemen om de naleving van het EU-recht af te dwingen.

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

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

67

De lidstaten dragen zorg voor de kwaliteit van de verstrekte gegevens. In de gegevens die aan Eurostat werden verstrekt, gaf Frankrijk de waarde nul op en Polen een waarde ongelijk aan nul. Alle gerapporteerde gegevens voldeden aan de validatievoorschriften (controles van de plausibiliteit, coherentie en consistentie), gezien de informatie die Eurostat op dat moment ter beschikking had. Eurostat heeft de gegevens gepubliceerd zoals deze door de landen zijn verstrekt, zonder aanpassingen of wijzigingen.

72

De tenuitvoerlegging van maatregelen ter bestrijding van fraude is een bevoegdheid van de lidstaten. De Commissie steunt de inspanningen van de lidstaten om het risico van fraude te beperken en heeft binnen het Comité voor de duurzaamheid van biobrandstoffen en vloeibare biomassa een werkgroep opgericht die verschillende aspecten en maatregelen zal onderzoeken die in dit verband relevant zijn. Met dit onderwerp is ook rekening gehouden in de HEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1513, die voorschrijft dat de lidstaten verslag uitbrengen over de maatregelen die zij tegen fraude hebben genomen en oproept tot betere samenwerking tussen de nationale systemen onderling en tussen de nationale systemen en de vrijwillige regelingen.

Conclusies en aanbevelingen

74

De Commissie is van mening dat de vrijwillige regelingen voldoende zekerheid bieden dat de gecertificeerde biobrandstoffen voldoen aan de bindende criteria waarvoor de regelingen zijn erkend op basis van een grondige beoordeling van alle gecertificeerde vrijwillige regelingen. Niettemin is de Commissie te allen tijde bereid de verdere ontwikkeling van normen te stimuleren om het systeem nog verder te verbeteren, om de uitdagingen die zich tijdens de werking van het systeem voordoen aan te pakken en rekening te houden met veranderingen van de rechtsgrond.

75

In de HEB-richtlijn is een aantal bindende duurzaamheidscriteria vastgesteld, waaraan biobrandstoffen moeten voldoen om voor steun in aanmerking te komen en te worden meegeteld als bijdrage tot de verwezenlijking van de streefcijfers voor hernieuwbare energie. Bij de beoordeling van de vrijwillige regelingen is op adequate wijze aandacht besteed aan deze bindende duurzaamheidscriteria.

Veel vrijwillige regelingen bevatten aanvullende niet-bindende duurzaamheidscriteria. Dit kan als een goede praktijk worden beschouwd, maar is volledig vrijwillig. Van de vrijwillige regelingen is niet beoordeeld in hoeverre zij ook aan niet-bindende criteria voldoen. Derhalve is ook geen enkele vrijwillige regeling erkend voor het afdekken van deze aspecten.

Volgens de Commissie zou het niet passend zijn om vrijwillige regelingen te verplichten tot de opname van niet-bindende duurzaamheidscriteria. Indien de opname van die criteria verplicht zou moeten zijn, zou de wetgever tot de opname ervan in de reeks bindende criteria hebben besloten.

De Commissie blijft nagaan of de erkenning van vrijwillige regelingen moet worden uitgebreid tot niet-bindende duurzaamheidsaspecten. In dat verband moet echter worden opgemerkt dat de beoordeling van regelingen met betrekking tot niet-bindende criteria ingewikkeld is, omdat die in de wetgevende tekst veel minder nauwkeurig worden gespecificeerd dan de bindende criteria. Voorts zou de erkenning geen rechtstreekse wettelijke gevolgen hebben.

Om het risico van ILUC te beperken bevat de HEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1513, een bovengrens (7 % van het energieverbruik in het vervoer) voor de bijdrage van biobrandstoffen uit voedselgewassen aan de streefcijfers voor hernieuwbare energie. De duurzaamheidscriteria zelf hebben geen betrekking op ILUC. Daarom kunnen de vrijwillige regelingen die voor elke afzonderlijke partij biobrandstof de inachtneming van de bindende criteria nagaan, er niet toe worden verplicht rekening te houden met ILUC.

76

Wat conventionele grondstoffen betreft wordt de traceerbaarheid gewaarborgd door de bepalingen van de richtlijn. Met de richtsnoernota reageerden de diensten van de Commissie op marktontwikkelingen die aanvankelijk niet konden worden voorzien toen de vrijwillige regelingen werden erkend en drongen zij erop aan specifieke maatregelen te nemen om rekening te houden met een verhoogd risico op fraude dat zich met name heeft ontwikkeld bij de uitvoering van het mechanisme voor dubbeltelling in de leveringsverplichtingen.

77

De Commissie is verplicht om binnen het door de wetgever vastgestelde kader te werken. Bijgevolg moet zij aanvaarden dat de HEB-richtlijn de lidstaten niet verplicht tot het controleren van de naleving van artikel 17, lid 6, van de HEB-richtlijn (dat gekoppeld is aan de GLMC-normen van het GLB en andere relevante richtlijnen en verordeningen), hoewel dit onderdeel uitmaakt van de criteria. De Commissie moet vrijwillige regelingen om andere redenen erkennen dan die welke zijn opgenomen in artikel 17, lid 6, van de HEB-richtlijn. Daarom zou het niet passend zijn geweest om dit element in de beoordeling van de vrijwillige regelingen op te nemen.

Aanbeveling 1 a)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele. De Commissie kan de vrijwillige regelingen niet verplichten tot het opnemen van sociaal-economische criteria, omdat die niet bindend zijn. De vrijwillige regelingen moeten evenwel eenmaal per jaar verslag uitbrengen op basis van hun certificeringsactiviteiten zoals bedoeld in de HEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1513, die bepaalt waarover vrijwillige regelingen moeten rapporteren (artikel 18, lid 6). Deze wettelijke rapportagevereisten behelzen onderwerpen die verband houden met de controle, maar de regeling kan uiteraard gebruikmaken van de mogelijkheid om ook andere onderwerpen toe te voegen. De Commissie houdt in haar eigen verslagen rekening met de verslagen die zij van de vrijwillige regelingen ontvangt.

Aanbeveling 1 b)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling, voor zover de naleving van artikel 17, lid 6, van de HEB-richtlijn (dat gekoppeld is aan de GLMC-normen van het GLB en andere relevante richtlijnen en verordeningen) dient te worden gecontroleerd. De lidstaten zijn op grond van de HEB-richtlijn echter niet verplicht om de naleving van artikel 17, lid 6, van de HEB-richtlijn na te gaan, hoewel dit onderdeel uitmaakt van de criteria. De Commissie moet vrijwillige regelingen om andere redenen erkennen dan die welke zijn opgenomen in artikel 17, lid 6, van de HEB-richtlijn. De naleving van de GLMC-normen van het GLB en andere relevante richtlijnen en verordeningen wordt gecontroleerd in het kader van het GLB.

Aanbeveling 1 c)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is het ermee eens dat voor biobrandstoffen op basis van afval specifieke controleprocedures zouden moeten gelden. De Commissie heeft in die richting al maatregelen genomen, aangezien zij met ingang van oktober 2014 de toepassing van specifieke maatregelen in alle beoordelingen heeft opgenomen.

78

De Commissie hecht altijd het grootste belang aan transparantie en heeft reeds maatregelen genomen. De diensten van de Commissie hebben een richtsnoernota tot de vrijwillige regelingen gericht, waarin werd opgeroepen tot de tenuitvoerlegging van een aantal transparantiemaatregelen. Dit werd deels gedaan om ervoor te zorgen dat de vrijwillige regelingen zich al in een vroeg stadium voorbereiden op de grotere behoefte aan transparantie die tot uitdrukking komt in Richtlijn (EU) 2015/1513, waarover de onderhandelingen zich op dat moment in de eindfase bevonden. Deze maatregelen zullen worden uitgevoerd wanneer de vrijwillige regelingen een aanvraag indienen voor verlenging van de erkenning. Dit proces is reeds gaande.

Aanbeveling 2 a)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van mening dat rekening moet worden gehouden met potentiële belangenconflicten, met inbegrip van de eigendom van regelingen. De Commissie heeft reeds maatregelen in die richting genomen en neemt in haar beoordelingen een analyse op van de eigendom en bestuursstructuur van de vrijwillige regelingen.

Aanbeveling 2 b)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van mening dat de vrijwillige regelingen aan minimumvereisten voor transparantie moeten voldoen. Zij vraagt hun informatie te publiceren die vrijwel gelijk is aan de suggesties van de Rekenkamer. Bovendien zal de Commissie in april 2017 verslag uitbrengen over de werking van de vrijwillige regelingen. In dit verband zal de Commissie de gelegenheid hebben om te beoordelen of er behoefte is aan verdere specificatie van de door de regelingen te publiceren gegevens en om de controlevereisten voor de vrijwillige regelingen vast te leggen in een uitvoeringshandeling.

79

De toezichthoudende bevoegdheid van de Commissie met betrekking tot de tenuitvoerlegging van alle activiteiten is door de wetgever beperkt.

De HEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1513, voorziet in een procedure voor de wijze waarop toezicht op de werking van de vrijwillige regelingen wordt uitgeoefend.

De vrijwillige regelingen zijn verplicht om jaarlijks aan de Commissie verslag uit te brengen over de werking van de regeling.

De Commissie brengt op haar beurt verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad en zou, indien dit wenselijk wordt geacht, de controlevereisten voor de vrijwillige regelingen kunnen vastleggen in een uitvoeringshandeling. Het toezicht omvat echter geen controles ter plaatse bij de marktdeelnemers die in het kader van vrijwillige regelingen zijn gecertificeerd, aangezien de HEB-richtlijn de verantwoordelijkheid voor de controle van de uitvoering van de regels van de regelingen bij de externe controleurs legt.

Aanbeveling 3 a)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Zij zal de kwestie aan de orde stellen in het kader van de verslaglegging over de werking van de vrijwillige regelingen als bedoeld in de HEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1513. De tenuitvoerlegging van de procedures van de regeling door de marktdeelnemers wordt gecontroleerd door onafhankelijke externe controleurs.

Aanbeveling 3 b)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling dat vrijwillige regelingen over een klachtenregeling moeten beschikken en verlangt dit reeds in het kader van haar beoordelingen. De Commissie acht het echter noodzakelijk om een nadere beoordeling uit te voeren voordat de gedetailleerde technische vereisten van een dergelijke klachtenregeling worden vastgesteld. Een dergelijke beoordeling wordt uitgevoerd in het kader van de verslaglegging over de werking van de vrijwillige regelingen als bedoeld in de HEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1513. Het eerste verslag moet in april 2017 worden ingediend.

80

De Commissie is het ermee eens dat de lidstaten zorg moeten dragen voor de kwaliteit van de verstrekte gegevens.

Aanbeveling 4

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele en zal samen met de lidstaten verder werken aan de betrouwbaarheid van de verstrekte gegevens, aangezien de lidstaten door de marktdeelnemers over de naleving van de duurzaamheidscriteria worden geïnformeerd. Verder brengen de lidstaten om de vijf jaar verslag uit aan de Commissie over de kwaliteit van alle verstrekte gegevens. Het is echter niet gerechtvaardigd om aanvullend bewijsmateriaal (certificaten/verklaringen) te verlangen voor één bepaalde verzameling statistische gegevens.

81

De wetgever heeft reeds maatregelen genomen om in de HEB-richtlijn tot een geharmoniseerde definitie van afvalstoffen te komen. De HEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1513, bevat een definitie van afvalstoffen door de totstandbrenging van een koppeling met Richtlijn 2008/98/EG.

De HEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1513, voorziet inderdaad in een „grandfather-clausule” die de lidstaten toestaat om biobrandstoffen die worden geproduceerd uit stoffen die door de bevoegde nationale instanties als afvalstoffen zijn aangemerkt en worden gebruikt in reeds voor de vaststelling van Richtlijn (EU) 2015/1513 bestaande installaties, mee te tellen voor het nationale streefcijfer voor geavanceerde hernieuwbare brandstoffen. Deze brandstoffen tellen echter niet dubbel voor het streefcijfer voor hernieuwbare energie voor het vervoer. Volgens de Commissie kan deze wettelijke bepaling inderdaad tot een situatie leiden waarin sommige soorten biobrandstof in de lidstaten verschillend worden behandeld en dat is ingevolge de HEB-richtlijn toegestaan binnen de daarin vastgestelde grenzen.

Aanbeveling 5

De Commissie erkent de noodzaak van harmonisatie van de definitie van afvalstoffen die voor de productie van geavanceerde biobrandstoffen worden gebruikt.

De wetgever heeft reeds maatregelen genomen om in de HEB-richtlijn tot een geharmoniseerde definitie van afvalstoffen te komen. De HEB-richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1513, bevat een definitie van afvalstoffen door de totstandbrenging van een koppeling met Richtlijn 2008/98/EG.

Voor het beleid voor hernieuwbare energie in de periode na 2020 kunnen maatregelen voor de verdere harmonisatie van de geavanceerde hernieuwbare brandstoffen worden overwogen.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

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

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan („APM”)/begin van de controle	11.3.2015
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	31.3.2016
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	25.5.2016
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	22.6.2016

De lidstaten moeten erop toezien dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in vervoer in 2020 minstens 10 % bedraagt van het totale energieverbruik in deze sector. Ze kunnen biobrandstoffen die in het kader van door de Commissie erkende vrijwillige regelingen als duurzaam zijn gecertificeerd, meetellen voor het bereiken van deze doelstelling.

Wij komen tot de conclusie dat het certificeringssysteem van de EU inzake de duurzaamheid van biobrandstoffen als gevolg van tekortkomingen in de erkenningsprocedure van de Commissie en in het toezicht op eenmaal erkende vrijwillige regelingen niet geheel betrouwbaar is.

Wat betreft het verwezenlijken van de vervoersdoelstelling van 10 % hebben we vastgesteld dat de statistieken te hoog kunnen uitvallen doordat de lidstaten biobrandstoffen als duurzaam kunnen meetellen waarvan de duurzaamheid niet is gecontroleerd.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau