

Sprawozdanie specjalne

Unijny system certyfikacji zrównoważonych ekologicznie biopaliw



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5215-9	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/994326	QJ-AB-16-017-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-5264-7	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/271052	QJ-AB-16-017-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5272-2	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/6364	QJ-AB-16-017-PL-E

© Unia Europejska, 2016

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

Sprawozdanie specjalne

Unijny system certyfikacji zrównoważonych ekologicznie biopaliw

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę Kontroli I, której przewodniczył członek Trybunału Kersti Kaljulaid, zajmującą się takimi obszarami wydatków, jak zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona. Kontrolą kierował najpierw Jan Kinšt, członek Trybunału, a następnie, na jej końcowym etapie – Bettina Jakobsen, również członek Trybunału. W działania kontrolne zaangażowani byli: Alejandro Ballester Gallardo, szef gabinetu; Bernard Moya, attaché; Davide Lingua, kierownik; Krzysztof Zalega, koordynator zadania; oraz kontrolerzy: Paul Toulet-Morlane, Joao Nuno Coelho Dos Santos, Felipe Andres Miguelez, Zoltan Papp i Paivi Piki. Pomoc sekretariatu zapewniła Murielle Siffert.



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

Punkt

Glosariusz

I-X Streszczenie

1-17 Wstęp

1-3 Definicja biopaliw

4-5 Unijny rynek biopaliw

6-17 Biopaliwa jako odnawialne źródło energii w sektorze transportu UE

6-9 Cel dotyczący udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie na poziomie 10% do 2020 r.

10-12 Kryteria zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw

13-17 Certyfikacja zrównoważonych ekologicznie biopaliw w ramach dobrowolnych systemów zatwierdzonych przez Komisję Europejską

18-24 Zakres kontroli i podejście kontrolne

25-71 Uwagi

25-49 Stosowane przez Komisję ramy oceny służącej za podstawę zatwierdzenia nie objęły niektórych ważnych aspektów zrównoważonego rozwoju związanych z produkcją biopaliwa

28-29 Nie dopilnowano spełnienia wymogów UE w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do rolnictwa

30-33 Fakultatywne wymogi dotyczące zrównoważonego rozwoju

34-37 Nie uwzględniono wpływu pośrednich zmian użytkowania gruntów

38-42 Niedostateczna weryfikacja źródeł pochodzenia odpadów i pozostałości wykorzystywanych do produkcji biopaliw

43-45 Obszary trawiaste o wysokiej bioróżnorodności do niedawna nie były konsekwentnie chronione

46-49 Niedostatecznie uwzględniono zagadnienia dotyczące przejrzystości i zarządzania

50-61 Zabrakło nadzoru nad systemami dobrowolnymi

50-56 Nie nadzorowano odpowiednio działania systemów...

57-61 ...a wprowadzanie wymaganych usprawnień w ich procedurach nie było odpowiednio egzekwowane.

62–71 **Statystyki dotyczące certyfikowanych zrównoważonych ekologicznie biopaliw mogły zostać przeszacowane...**

65–66 ...ponieważ obejmują one biopaliwa, których zrównoważony charakter nie został zweryfikowany

67–71 ...i ponieważ źródło pochodzenia biomasy podwójnie liczonej nie zostało w wystarczającym stopniu zweryfikowane

72–80 **Wnioski i zalecenia**

Załącznik I – Paliwa i biopaliwa w transporcie – dane w ktoe za 2014 r.

Załącznik II – Sposoby zarządzania systemami dobrowolnymi

Załącznik III – Przejrzystość systemów dobrowolnych

Załącznik IV – Wymogi dotyczące wzajemnej zgodności

Odpowiedzi Komisji

Biodiesel: Biopaliwo na bazie oleju produkowane z reguły z tłuszczów pochodzenia roślinnego, przykładowo pochodzących z ziaren rzepaku, ziaren słonecznika, ziaren soi zwyczajnej, czy takich jak olej palmowy. Stosowane jest jako dodatek do oleju napędowego w pojazdach silnikowych.

Bioetanol: Biopaliwo na bazie alkoholu produkowane z reguły ze skrobi i upraw cukrowych, przykładowo z pszenicy, kukurydzy, jęczmienia lub buraka cukrowego czy trzciny cukrowej, stosowane jako dodatek do benzyny w pojazdach silnikowych.

Biomasa: Biomasa to materia organiczna wykorzystywana do produkcji biopaliw. Jest to ulegająca biodegradacji część produktów, odpadów i pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa (łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi), leśnictwa i związanych z nimi przemysłu, w tym rybołówstwa i akwakultury, a także ulegająca biodegradacji część odpadów przemysłowych i miejskich.

Biopaliwa spełniające kryteria zrównoważonego rozwoju: Biopaliwa, które spełniają obowiązkowe kryteria zrównoważonego rozwoju określone w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii.

Biopaliwo: Każde paliwo wyprodukowane z surowców pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego (określanych jako „biomasa”). Bioetanol i biodiesel to dwa najbardziej popularne rodzaje biopaliw.

Cel / „docelowy udział w transporcie na poziomie 10%”: Określony w dyrektywie cel ogólny, zgodnie z którym każde państwo członkowskie zapewnia, aby w 2020 r. jego udział energii ze źródeł odnawialnych we wszystkich rodzajach transportu wynosił co najmniej 10% końcowego zużycia energii w transporcie w tym państwie członkowskim. Przy obliczaniu udziału można uwzględnić tylko biopaliwa zrównoważone ekologicznie.

Certyfikacja: Procedura kontrolna (audyt certyfikacyjny), w ramach której jednostka certyfikująca dokonuje oceny warunków wydania certyfikatu podmiotowi gospodarczemu.

Certyfikat: Wydane przez jednostkę certyfikującą poświadczenie stwierdzające, że dany podmiot gospodarczy spełnia wymogi zrównoważonego rozwoju dotyczące biopaliw określone w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii.

Dyrekcja Generalna ds. Energii: Dyrekcja Generalna ds. Energii w Komisji Europejskiej odpowiedzialna za opracowywanie i wdrażanie polityki energetycznej UE.

Elementy łańcucha dostaw: Podmioty gospodarcze, takie jak gospodarstwa rolne/plantacje, punkty skupu/zbiórki, przedsiębiorstwa handlowe / punkty magazynowania, jednostki przetwarzania (młyny, rafinerie, zakłady przetwórstwa), przedsiębiorstwa transportowe, podmioty działające na rynku (wprowadzające zrównoważone ekologicznie paliwa na rynek).

Eurostat: Urząd statystyczny Unii Europejskiej, będący jedną z dyrekcji generalnych Komisji Europejskiej, zajmujący się opracowywaniem dla UE statystyk na szczeblu europejskim, które umożliwiają przeprowadzanie porównań pomiędzy krajami i regionami.

Gazy cieplarniane: Gaz cieplarniany to gaz, który przyczynia się do występowania naturalnego efektu cieplarnianego. W protokole z Kioto zawarto zestawienie sześciu gazów cieplarnianych uwalnianych do atmosfery w wyniku działalności człowieka: dwutlenek węgla (CO₂), metan (CH₄), tlenek azotu (N₂O), wodorofluorowęglowodory (HFC), perfluorowęglowodory (PFC) i heksafluorek siarki (SF₆).

Jednostka certyfikująca: Niezależna firma kontrolna (audytorska) świadcząca usługi certyfikacyjne związane z biopaliwami. Jednostka certyfikująca zawiera umowę z systemem dobrowolnym dotyczącą certyfikacji podmiotów gospodarczych przy zastosowaniu systemu certyfikacji systemu dobrowolnego. Jednostki certyfikujące wydają certyfikaty w imieniu systemów dobrowolnych.

Konsultant: Wykonawca wybrany przez Komisję Europejską w celu przekazania Komisji oceny systemów dobrowolnych dokonanej na podstawie obowiązkowych kryteriów zrównoważonego rozwoju określonych w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii oraz sprawozdań na temat wpływu produkcji biopaliw na rozwój zrównoważony pod względem społecznym.

Kryteria zrównoważonego rozwoju: Określone w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii kryteria dotyczące biopaliw związane z ograniczeniem emisji gazów cieplarnianych i użytkowaniem gruntów.

Ktoe: Kilotona (tysiąc ton) oleju ekwiwalentnego. Tona oleju ekwiwalentnego (toe) jest miarą wartości opałowej paliwa. Jest to jednostka pomiaru energii odpowiadająca ilości energii uwalnianej podczas spalania jednej tony ropy naftowej. Eurostat stosuje jednostkę Ktoe do przekazywania informacji o zużyciu biopaliw w transporcie.

Łańcuch dowodowy / łańcuch dostaw: Cały łańcuch produkcji, od rolników wytwarzających surowce do produkcji biopaliw aż do producenta biopaliw lub przedsiębiorstwa wprowadzającego je do obrotu. Zob.: elementy łańcucha dostaw.

Niezależny audyt: Audyt informacji przekazywanych przez podmioty gospodarcze. Jego celem jest skontrolowanie, czy systemy stosowane przez podmioty gospodarcze są dokładne, wiarygodne i zabezpieczone przed nadużyciami. Niezależny audyt przeprowadzają jednostki certyfikujące.

Paliwa podlegające podwójnemu liczeniu: Biopaliwa wyprodukowane z odpadów, pozostałości, niespożywczego materiału celulozowego oraz z materiału lignocelulozowego, których wkład w realizację celu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych we wszystkich rodzajach transportu uznaje się za dwukrotnie większy od ich zawartości energetycznej (liczy się jako dwukrotność tej zawartości).

Platforma na rzecz przejrzystości: Zgodnie z dyrektywą w sprawie odnawialnych źródeł energii konieczne jest utworzenie platformy internetowej w celu zwiększenia przejrzystości oraz ułatwienia i promowania współpracy między państwami członkowskimi, a także w celu podawania do publicznej wiadomości odpowiednich informacji, które zdaniem Komisji lub państw członkowskich mają kluczowe znaczenie dla tej dyrektywy i dla osiągnięcia wyznaczonych w niej celów.

Podmiot gospodarczy: Przedsiębiorstwo produkujące biomasę lub biopaliwa lub wprowadzające je do obrotu. Podmioty gospodarcze są zobowiązane wykazać, że spełniają wymogi zrównoważonego rozwoju, albo na podstawie systemu krajowego, albo stosując systemy dobrowolne. Podmioty gospodarcze stanowią część łańcucha dostaw biopaliw.

Podwójne liczenie: Wkład biopaliw wyprodukowanych z odpadów, pozostałości i niespożywczego materiału celulozowego w realizację celu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w transporcie liczy się jako dwukrotność ich zawartości energetycznej.

Pośrednie zmiany użytkowania gruntów: Zmiany użytkowania gruntów zachodzące w sposób *pośredni* w wyniku przesunięcia popytu generowanego wcześniej przez rynek żywności/paszy/włókna w związku z zapotrzebowaniem na biopaliwa.

RED: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 16).

System dobrowolny: System certyfikacji zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju ustanowiony w celu wykazania zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw.

System krajowy: Ramy prawne ustanowione przez państwa członkowskie w celu weryfikacji, czy podmioty gospodarcze spełniają kryteria zrównoważonego rozwoju określone w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii.

WPR: Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej.

Zasady wzajemnej zgodności: Spoczywający na rolniku obowiązek dotyczący spełnienia pewnych ogólnych wymogów podstawowych w zakresie zarządzania dotyczących środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, identyfikacji i rejestracji zwierząt i dobrostanu zwierząt, a także dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

Zatwierdzenie (uznanie): Zatwierdzenie (uznanie) systemu dobrowolnego przez Komisję na okres 5 lat po zweryfikowaniu, czy w danym systemie odpowiednio uwzględniono kryteria zrównoważonego rozwoju i zastosowano metodykę bilansu masy oraz czy spełnia on odpowiednie normy wiarygodności i niezależnego audytu zgodnie z wymogami dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii.

Zużyty olej kuchenny: Powszechny surowiec wykorzystywany do produkcji zaawansowanych biopaliw.

I
Zgodnie z dyrektywą w sprawie odnawialnych źródeł energii (RED) od każdego państwa członkowskiego wymaga się zapewnienia, aby udział energii ze źródeł odnawialnych we wszystkich rodzajach transportu w 2020 r. wynosił co najmniej 10% końcowego zużycia energii w transporcie w tym państwie członkowskim. W praktyce, biorąc pod uwagę obecny stan rozwoju technicznego i możliwości wykorzystania w transporcie energii ze źródeł alternatywnych, docelowy udział na poziomie 10% można osiągnąć tylko poprzez wykorzystanie w dużym stopniu biopaliw.

II
Stosowanie biopaliw powoduje mniejszą emisję gazów cieplarnianych, zwłaszcza CO₂, niż w przypadku paliw kopalnych, ponieważ ilość dwutlenku węgla wyemitowanego w procesie spalania biopaliwa wynosi tylko tyle, ile w procesie wzrostu wchłonęły rośliny, z których wyprodukowano biopaliwo. Zrównoważony charakter biopaliw jako odnawialnego źródła energii podważają jednak dodatkowe emisje będące następstwem zmiany użytkowania gruntów.

III
Aby zapewnić ekologicznie zrównoważony charakter biopaliw wprowadzonych na rynek UE, w dyrektywie RED wskazano szereg kryteriów zrównoważonego rozwoju, które muszą spełnić podmioty gospodarcze. Ponadto, w celu osiągnięcia udziału energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportu na poziomie co najmniej 10%, państwa członkowskie mogą wykorzystywać tylko te biopaliwa, których zrównoważony ekologicznie charakter potwierdzono odpowiednim certyfikatem. W przypadku większości biopaliw wprowadzonych na rynek UE zrównoważony charakter jest poświadczany przez zatwierdzone przez Komisję systemy dobrowolne. Decyzja w sprawie zatwierdzenia danego systemu zachowuje ważność przez 5 lat i jest podejmowana po wydaniu pozytywnej oceny procedury certyfikacji w ramach tego systemu.

IV
W ramach kontroli skoncentrowano się na odpowiedzi na pytanie „Czy Komisja i państwa członkowskie ustanowiły wiarygodny system certyfikacji w odniesieniu do zrównoważonych ekologicznie biopaliw?”. Trybunał stwierdził, że z powodu uchybień w procedurze Komisji dotyczącej zatwierdzania systemów dobrowolnych, a następnie nadzoru nad nimi, unijny system certyfikacji dotyczący zrównoważonych ekologicznie biopaliw nie jest w pełni wiarygodny.

V
Ustalił także, że oceny przeprowadzone przez Komisję, służące za podstawę do zatwierdzania systemów dobrowolnych, nie objęły w sposób adekwatny niektórych ważnych aspektów, niezbędnych do zapewnienia zrównoważonego charakteru biopaliw. W szczególności Komisja nie wymagała, aby w ramach systemów dobrowolnych sprawdzano, czy poddany procedurze certyfikacji proces produkcji biopaliwa nie ma poważnych negatywnych następstw stanowiących zagrożenie społeczno-ekonomiczne, takich jak konflikty dotyczące własności gruntów, przymusowa praca / praca dzieci, złe warunki pracy rolników, zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa. Ocena ta nie obejmuje też wpływu pośrednich zmian użytkowania gruntów na zrównoważony charakter biopaliw. Trybunał dostrzega wprawdzie istnienie trudności technicznych w ocenie zmian użytkowania gruntów, jednak brak tej informacji zmniejsza zasadność unijnego systemu certyfikacji dotyczącego zrównoważonego rozwoju.

VI

Poza tym Komisja podjęła decyzje w sprawie zatwierdzenia systemów dobrowolnych, które nie obejmowały odpowiednich procedur weryfikacji, czy źródłem produkcji biopaliw z odpadów rzeczywiście były odpady lub czy zgodnie z dyrektywą RED surowce roślinne do produkcji biopaliw uprawiane w Unii Europejskiej spełniają wymogi UE w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do rolnictwa.

VII

Niektóre zatwierdzone systemy nie były wystarczająco przejrzyste lub w ich strukturach zarządczych znaleźli się tylko przedstawiciele nielicznych podmiotów gospodarczych, co zwiększało ryzyko konfliktu interesów i uniemożliwiało skuteczną komunikację z innymi zainteresowanymi stronami.

VIII

Komisja nie nadzoruje funkcjonowania zatwierdzonych systemów dobrowolnych. Ponieważ decyzja w sprawie zatwierdzenia jest podejmowana na podstawie przeglądu dokumentacji dotyczącej procedur certyfikacji, ze względu na brak nadzoru Komisja nie może upewnić się, czy dany system dobrowolny faktycznie stosuje normy certyfikacji, które zostały przedstawione na potrzeby zatwierdzenia. Ponadto Komisja nie ma możliwości wykrycia domniemanych naruszeń przepisów systemu dobrowolnego, ponieważ nie istnieje żaden konkretny system rozpatrywania skarg, a Komisja nie weryfikuje, czy systemy dobrowolne postępują prawidłowo w przypadku otrzymania skarg skierowanych bezpośrednio do nich.

IX

Jeżeli chodzi o osiągnięcie docelowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie na poziomie 10%, państwa członkowskie odpowiadają za zapewnienie wiarygodności przekazywanych Komisji statystyk dotyczących zrównoważonych ekologicznie biopaliw. Trybunał stwierdził, że te statystyki mogły zostać zawyżone, ponieważ państwa członkowskie mogły podawać jako zrównoważone ekologicznie biopaliwa, których zrównoważony charakter nie został zweryfikowany. Wystąpiły także problemy z porównywalnością danych przekazanych przez państwa członkowskie.

X

Na podstawie ustaleń pokontrolnych Trybunał sformułował następujące zalecenia:

1. W ramach przyszłych procedur zatwierdzenia Komisja powinna przeprowadzać bardziej wszechstronną ocenę systemów dobrowolnych w celu dopilnowania, by systemy:
 - (i) zapewniały ocenę stopnia, w jakim produkcja certyfikowanych biopaliw pociąga za sobą znaczne ryzyko wywołania negatywnych skutków społeczno-ekonomicznych oraz pośrednich zmian użytkowania gruntów; W tym celu Komisja powinna wymagać, aby systemy dobrowolne składały raz do roku sprawozdania z czynności certyfikacyjnych zawierające informacje dotyczące wspomnianego zagrożenia;
 - (ii) skutecznie weryfikowały, czy unijni wytwórcy surowców do produkcji biopaliw spełniają wymogi UE w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do rolnictwa.
 - (iii) zapewniały wystarczające dowody na pochodzenie odpadów i pozostałości wykorzystywanych do produkcji biopaliw.

2. W ramach przyszłych procedur zatwierdzenia Komisja powinna ocenić, czy sposób zarządzania systemami dobrowolnymi ogranicza ryzyko wystąpienia konfliktu interesów oraz wymagać, aby systemy dobrowolne zapewniały przejrzystość.
3. Komisja powinna nadzorować zatwierdzone systemy dobrowolne poprzez:
 - (i) sprawdzenie, czy stosowane w ramach systemu procedury certyfikacji są zgodne z normami przedstawionymi w celu zatwierdzenia systemu,
 - (ii) wymóg, by w ramach systemów dobrowolnych ustanowiono przejrzyste systemy rozpatrywania skarg;
4. Komisja powinna proponować państwom członkowskim, aby popierały swoje statystyki dowodami na wiarygodność zgłoszonych ilości biopaliw.
5. W celu zapewnienia porównywalności statystyk dotyczących zrównoważonych ekologicznie biopaliw oraz zwiększenia poziomu pewności co do wiarygodności danych dotyczących zaawansowanych biopaliw Komisja powinna zaproponować państwom członkowskim zharmonizowanie definicji substancji stanowiących odpady.

Definicja biopaliw

01

Emisja gazów cieplarnianych, w szczególności CO₂, jest mniejsza w przypadku biopaliw niż w przypadku paliw kopalnych, ponieważ równowartość ilości CO₂ uwalnianej podczas spalania biopaliwa jest wychwytywana podczas wzrostu roślin stanowiących surowiec do jego produkcji (materiał wyjściowy – rośliny, wchłaniają dwutlenek węgla podczas wzrostu)¹. Równanie to jednak jest prawdziwe tylko wtedy, gdy nie występują dodatkowe emisje spowodowane zmianami użytkowania gruntów, które to zmiany mogą być bezpośrednie (przykładowo przy przekształceniu gruntów leśnych w grunty rolne następuje uwalnianie zmagazynowanego dwutlenku węgla) lub pośrednie (w celu skompensowania wykorzystania upraw roślin spożywczych do produkcji biopaliw konieczna jest uprawa na większej powierzchni gruntów rolnych, aby zapewnić dostawy żywności). Oznacza to, że poza emisją gazów cieplarnianych w wyniku uprawy roślin przeznaczanych do produkcji biopaliw zachodzi dodatkowa emisja spowodowana pozyskiwaniem nowych gruntów rolnych i uprawami. Produkcja biopaliw z odpadów, pozostałości lub innych rodzajów niespożywczej biomasy nie stanowi zagrożenia dla produkcji żywności.

02

Biopaliwa zdefiniowano w odnośnych aktach prawnych Unii Europejskiej jako „ciekłe lub gazowe paliwa dla transportu, produkowane z biomasy”², to znaczy z ulegających biodegradacji produktów rolnych, leśnych lub rybnych, odpadów lub pozostałości albo odpadów przemysłowych i miejskich. Obecnie jedynymi biopaliwami produkowanymi i stosowanymi w UE w mających znaczenie ilościach są biobenzyna (w tym bioetanol) i biodiesel.

03

W zależności od surowców używanych do produkcji, biopaliwa można określać jako:

- biopaliwa konwencjonalne (pierwszej generacji), wytwarzane głównie z upraw rolnych będących także uprawami spożywczymi lub paszowymi (to znaczy przeznaczonymi do spożycia przez ludzi lub zwierzęta, np. zboża, trzcina cukrowa, buraki i nasiona oleiste),
- biopaliwa zaawansowane (drugiej i trzeciej generacji) wytwarzane z takich surowców jak odpady lub pozostałości, których produkcja nie stanowi bezpośredniego zagrożenia dla upraw spożywczych lub paszowych.

- 1 Oznacza to, że emisja gazów cieplarnianych, w szczególności CO₂, uwalnianych podczas przekształcania biomasy w energię (spalanie biopaliwa), jest równoważna z ilością CO₂ pochłanianego przez rośliny podczas ich cykliów wzrostu.
- 2 Artykuł 2 lit. i) dyrektywy 2009/28/WE (dyrektywa RED) i artykuł 2 ust. 9 dyrektywy 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1998 r. odnoszącej się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 93/12/EWG (Dz.U. L 350 z 28.12.1998, s. 58).

Unijny rynek biopaliw

04

Zgodnie z danymi Eurostatu³ ilość biopaliwa zużytego w Unii Europejskiej w 2014 r. wyniosła łącznie 14 370 ktoe (tysiący ton oleju ekwiwalentnego), na które złożyło się 11 367 ktoe biodiesla (około 4% całości paliwa wykorzystywanego w transporcie) i 2637 ktoe biobenzyny (około 0,9% całości paliwa wykorzystywanego w transporcie) (zob. **załącznik I**). Najnowsze dane opublikowane przez Komisję⁴ wskazują, że w 2012 r. 79% biodiesla i 71% bioetanolu wykorzystanego w UE wyprodukowano na terenie UE. Paliwo importowane pochodziło przede wszystkim z Argentyny i Indonezji (biodiesel) oraz ze Stanów Zjednoczonych i Brazylii (bioetanol).

05

Całkowita powierzchnia użytków rolnych wymagana do wytworzenia surowców w celu produkcji biopaliw wykorzystywanych w UE w 2012 r. obejmowała 7,8 mln hektarów, w tym 4,4 mln hektarów w UE (3% całkowitej powierzchni gruntów uprawnych) i 3,5 mln hektarów poza UE⁵. Wykorzystanie takich upraw jak kukurydza, pszenica, burak cukrowy czy trzcina cukrowa do produkcji biopaliw wywołało obawy opinii publicznej przed ryzykiem przerwania upraw i wycofania działek rolnych z upraw spożywczych na rzecz produkcji biopaliw.

Biopaliwa jako odnawialne źródło energii w sektorze transportu UE

Cel dotyczący udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie na poziomie 10% do 2020 r.

06

Dyrektywa 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (dyrektywa RED) jest częścią pakietu klimatyczno-energetycznego UE⁶ przyjętego przez Radę w dniu 6 kwietnia 2009 r. Nowy pakiet w zakresie energii odnawialnej, obejmujący politykę zrównoważonego rozwoju bioenergii do 2030 r., ma zostać przedstawiony do 2017 r.⁷

- 3 Tabela Eurostatu „SHARES 2014”, wyniki i wyniki szczegółowe, zob. także **załącznik I** do niniejszego sprawozdania.
- 4 COM(2015) 293 final z dnia 15 czerwca 2015 r. „Sprawozdanie z postępów w dziedzinie energii odnawialnej”.
- 5 SWD(2015) 117 final z dnia 15 czerwca 2015 r. „Technical assessment of the EU biofuels sustainability and feasibility of 10% renewable energy in transport” [Ocena techniczna zrównoważonego charakteru biopaliw UE i możliwości osiągnięcia docelowego udziału w wysokości 10% energii ze źródeł odnawialnych w transporcie], s. 3.
- 6 Pakiet do 2020 r. to zbiór wiążących przepisów, zob. http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_pl.htm.
- 7 COM(2015) 572 final z dnia 18 listopada „Stan unii energetycznej w 2015 r.”.

07

Zgodnie z dyrektywą RED do 2020 r. energia ze źródeł odnawialnych powinna stanowić przynajmniej 20% końcowego zużycia energii w UE. Ponadto dyrektywa stanowi, że każde „państwo członkowskie zapewnia, aby jego udział energii ze źródeł odnawialnych we wszystkich rodzajach transportu w 2020 r. wynosił co najmniej 10% końcowego zużycia energii w transporcie w tym państwie członkowskim”⁸. Cel ten można osiągnąć poprzez zwiększenie zużycia energii elektrycznej i innych form energii ze źródeł odnawialnych w transporcie oraz poprzez wykorzystywanie biopaliw obok paliw kopalnych. W praktyce, biorąc pod uwagę obecny stan rozwoju technicznego i możliwości wykorzystania w transporcie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych lub alternatywnych form energii, ich docelowy udział w transporcie na poziomie 10% można osiągnąć tylko poprzez wykorzystanie w dużym stopniu biopaliw. W 2014 r. w Unii Europejskiej biopaliwa stanowiły około 5% paliwa wykorzystywanego w transporcie⁹.

08

Ponieważ produkcja biopaliw z upraw rolnych stanowi konkurencję dla produkcji żywności, w 2015 r. w unijnym prawodawstwie wprowadzono¹⁰ ograniczenie, zgodnie z którym udział biopaliw produkowanych z upraw rolnych w końcowym zużyciu energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportu, które do 2020 r. ma sięgnąć 10%, nie może przekroczyć pułapu 7%.

09

Jak odnotowano wcześniej, produkcja biopaliw z odpadów, pozostałości lub innych rodzajów niespożywczej biomasy nie stanowi konkurencji dla produkcji żywności. W związku z tym dyrektywa RED stanowi, że wkład takich biopaliw w osiągnięcie docelowego zużycia energii ze źródeł odnawialnych w transporcie na poziomie 10% powinien być liczony podwójnie. Oznacza to, że państwa członkowskie teoretycznie mogłyby osiągnąć ten cel, przeznaczając na 5% końcowego zużycia przeznaczony biopaliwa wyprodukowane z materiału lignocelulozowego, niespożywczego materiału celulozowego, odpadów i pozostałości. Zgodnie ze statystykami Eurostatu za 2014 r. udział biopaliw podlegających podwójnemu liczeniu w zgłoszonym całkowitym zużyciu biopaliw w transporcie we wszystkich państwach członkowskich wyniósł około 20% (zob. **załącznik I**).

8 Art. 3 ust. 4 dyrektywy RED.

9 EurObserv'ER „Biofuels Barometer”, lipiec 2015 r.

10 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1513 z dnia 9 września 2015 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniająca dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. L 239 z 15.9.2015, s. 1).

Kryteria zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw

10

W celu złagodzenia negatywnych dla środowiska skutków bezpośredniej zmiany użytkowania gruntów (zob. pkt 1) w dyrektywie RED ustanowiono wymóg spełnienia przez biopaliwa szeregu kryteriów zrównoważonego rozwoju, wymienionych w **ramce 1**. W dyrektywie RED jest mowa także o innych zagadnieniach, które mogą wpłynąć negatywnie na zrównoważony charakter biopaliw, takich jak potencjalne negatywne skutki społeczno-ekonomiczne (tj. konflikty dotyczące własności gruntów, przymusowa praca / praca dzieci, złe warunki pracy itd.), emisje gazów cieplarnianych spowodowane pośrednimi zmianami użytkowania gruntów, zapobieganie nadużyciom i przejrzystość w odniesieniu do produkcji biopaliw.

Ramka 1

Kryteria zrównoważonego rozwoju ustanowione w art. 17 ust. 2–6 dyrektywy RED

- a) Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych dzięki wykorzystaniu biopaliw wynosi co najmniej 35%.
- b) Biopaliwa nie pochodzą z surowców uzyskanych z terenów o wysokiej bioróżnorodności (tj. lasów pierwotnych i innych zalesionych gruntów, obszarów chronionych, obszarów trawiastych o wysokiej bioróżnorodności).
- c) Biopaliwa nie pochodzą z surowców uzyskanych z terenów zasobnych w pierwiastek węgla, (tj. terenów podmokłych, obszarów zalesionych, torfowisk).
- d) Surowce rolne uprawiane w UE i wykorzystywane do produkcji biopaliw są uzyskiwane zgodnie z minimalnymi wymogami dotyczącymi zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i z pewnymi wymogami podstawowymi w zakresie zarządzania określonymi w WPR.

11

Tylko ekologicznie zrównoważone biopaliwa mogą być brane pod uwagę w kontekście osiągnięcia docelowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie na poziomie 10%. Na państwach członkowskich spoczywa obowiązek dopilnowania, by na poparcie zgłoszonych ilości paliw można było przedstawić ważne certyfikaty. Zadaniem tych państw jest także zgromadzenie odpowiednich danych i przekazanie ich Eurostatowi. W celu zapewnienia, by biopaliwa wprowadzone na rynek UE były ekologicznie zrównoważone, państwa członkowskie wymagają od podmiotów gospodarczych uczestniczących w łańcuchu dostaw biopaliw wykazania, że spełniają one kryteria zrównoważonego rozwoju¹¹. Podmioty mogą wykazać, że ich partie biopaliwa spełniają kryteria zrównoważonego rozwoju, poprzez spełnienie wymogów krajowych systemów kontroli lub wykorzystując dobrowolne systemy zatwierdzone przez Komisję¹².

11 Art. 18 ust. 3 dyrektywy RED.

12 Art. 18 ust. 4 dyrektywy RED.

12

Systemy krajowe przeważnie wymagają certyfikatów wydanych w ramach dobrowolnych systemów zatwierdzonych przez Komisję jako dowodu ekologicznie zrównoważonego charakteru lub takie certyfikaty honorują. Co do zasady wszystkie systemy krajowe uwzględniają wykorzystanie zatwierdzonych systemów dobrowolnych, a w każdym państwie członkowskim funkcjonuje zazwyczaj kilka systemów dobrowolnych. W związku z tym większość ekologicznie zrównoważonych biopaliw wprowadzonych na rynek UE jest certyfikowana w ramach systemów dobrowolnych.

Certyfikacja zrównoważonych ekologicznie biopaliw w ramach dobrowolnych systemów zatwierdzonych przez Komisję Europejską

13

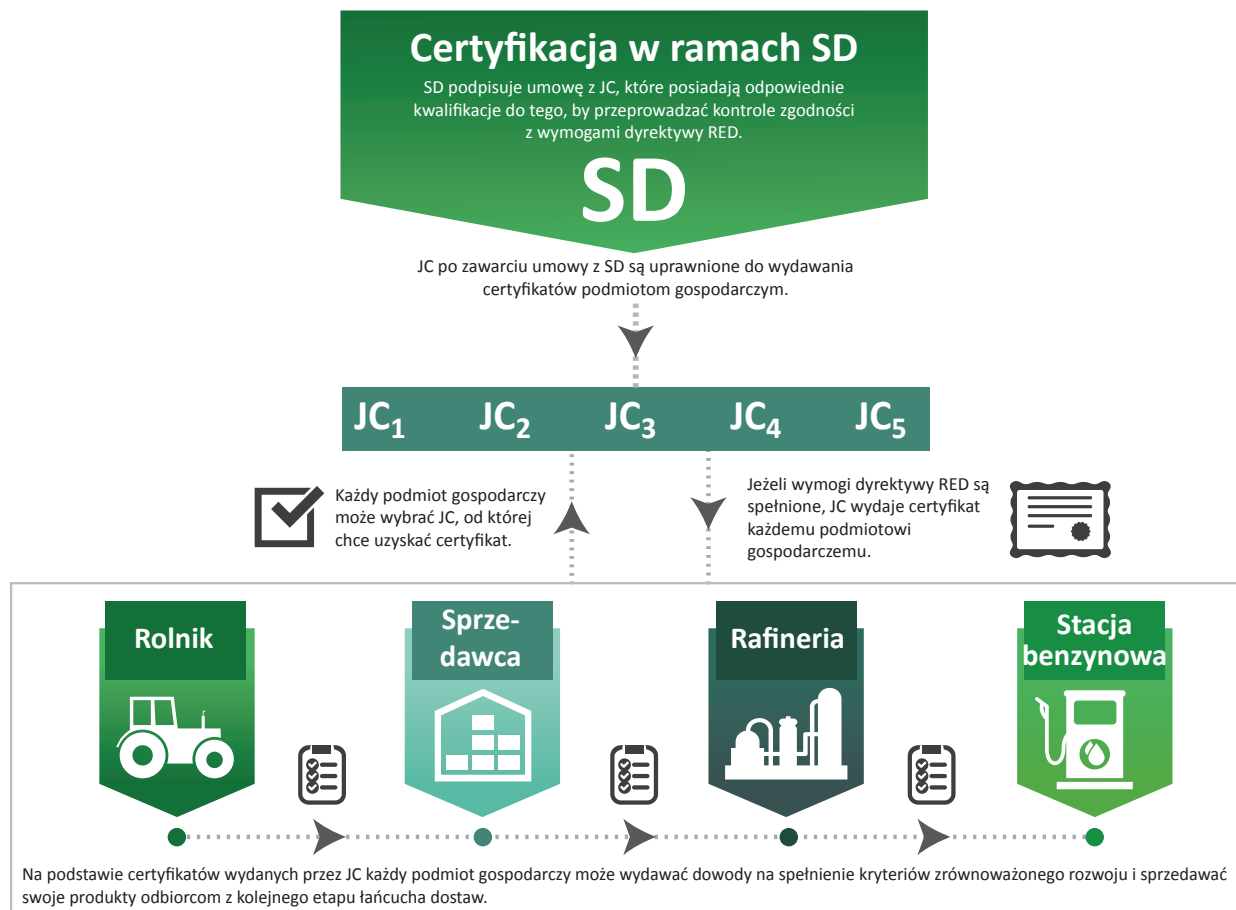
Systemy dobrowolne to systemy certyfikacji ekologicznie zrównoważonego charakteru biopaliw. Są one ustanawiane głównie przez podmioty prywatne. Wiele systemów dobrowolnych opracowały grupy podmiotów gospodarczych i inne zainteresowane strony (w postaci „okrągłych stołów” lub konsorcjów). Istnieją także systemy dobrowolne ustanowione przez producentów biopaliw. Systemy dobrowolne mogą stosować bardziej rygorystyczne kryteria niż kryteria przedstawione w dyrektywie RED oraz kryteria dodatkowe, tj. społeczne lub dostosowane do warunków lokalnych, a także kryteria służące promowaniu najlepszych praktyk rolniczych. Mogą być w nich także brane pod uwagę dodatkowe aspekty zrównoważonego rozwoju, przykładowo dotyczące ochrony gleby, wody i powietrza.

14

Na potrzeby certyfikacji należy zbadać cały łańcuch produkcji, od rolników wytwarzających surowce aż do producentów biopaliw. Systemy dobrowolne powierzają przeprowadzenie kontroli niezależnym audytorom (tj. „jednostkom certyfikującym”, którymi są osoby fizyczne lub prawne), którzy poświadczają przestrzeganie kryteriów zrównoważonego rozwoju przez podmioty gospodarcze w imieniu danego systemu dobrowolnego i zgodnie z umowami zawartymi przez nie z systemami dobrowolnymi. Audytorzy jednostek certyfikujących mogą przeprowadzić kontrole dokumentacji i kontrole na miejscu rolników, punktów zbiórki biomasy, punktów magazynowania, olejarni, roślin, z których produkowane jest biopaliwo i biomasa lub firm handlujących biopaliwami (zob. **rys. 1**).

Rys. 1

Certyfikacja w ramach SD



Legenda: SD – System dobrowolny; JC – jednostka certyfikująca.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

15

Podmiot produkujący biomasę lub biopaliwa uiszcza koszty certyfikacji na rzecz jednostki certyfikującej i opłaty na rzecz systemu dobrowolnego i otrzymuje certyfikat opatrzony logotypem systemu dobrowolnego. Każdy podmiot gospodarczy w łańcuchu upraw i przetwarzania biomasy w biopaliwa jest zobowiązany zapewnić nabywcom biomasy lub biopaliw informację o certyfikacie, który otrzymał, oraz o właściwościach swoich produktów pod względem zrównoważonego rozwoju.

16

Od podmiotu gospodarczego, który uzyskał certyfikację w ramach zatwierzonego systemu dobrowolnego, państwo członkowskie nie może wymagać przedstawiania kolejnych dowodów spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju¹³. Certyfikat wydany przez zatwierdzony system dobrowolny jest zatem ważny we wszystkich państwach członkowskich. W ramach zatwierdzonych systemów dobrowolnych certyfikowana jest biomasa wyprodukowana w UE, a także importowana z krajów trzecich.

17

Obowiązkiem Komisji jest zatwierdzanie systemów dobrowolnych. Komisja ma także możliwość uchylecia decyzji w sprawie zatwierdzenia w przypadku, gdy w danym systemie nie wdrożono wszystkich elementów, na których decyzja ta była oparta. Decyzje w sprawie zatwierdzenia zachowują ważność przez 5 lat. Pierwsza decyzja w sprawie zatwierdzenia została wydana w 2011 r. Do grudnia 2015 r. Komisja zatwierdziła 19 systemów dobrowolnych (zob. **załącznik II**)¹⁴.

13 Art. 18 ust. 7 dyrektywy RED.

14 Zob. art. 2 ust. 2 każdej decyzji w sprawie zatwierdzenia.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

18

18

Biorąc pod uwagę kluczową rolę, jaką odgrywają systemy dobrowolne w weryfikacji zrównoważonego charakteru biopaliw, Komisja powinna koniecznie dopilnować, by zatwierdzone były tylko wiarygodne systemy dobrowolne. W związku z tym kontrola dotyczyła przede wszystkim procedur stosowanych przez Komisję przy zatwierdzaniu systemów dobrowolnych (tj. ram oceny służącej za podstawę zatwierdzenia).

19

Ponadto, ponieważ przy realizacji unijnego celu zakładającego udział biopaliw w transporcie na poziomie 10% można brać pod uwagę tylko biopaliwa ekologicznie zrównoważone, zasadnicze znaczenie ma to, by gromadzić wiarygodne dane dotyczące ilości certyfikowanych ekologicznie zrównoważonych biopaliw wprowadzonych do obrotu w każdym państwie członkowskim. Kolejnym zadaniem w ramach kontroli było zatem zbadanie, czy zgromadzone przez państwa członkowskie i przekazane Eurostatowi dane dotyczące udziału ekologicznie zrównoważonych biopaliw w transporcie były wiarygodne.

20

Sformułowano następujące pytanie kontrolne:

Czy Komisja i państwa członkowskie ustanowiły wiarygodny system certyfikacji w odniesieniu do zrównoważonych ekologicznie biopaliw?

21

Główne pytanie kontrolne podzielono następnie na następujące pytania szczegółowe:

- Czy procedura zatwierdzania systemów dobrowolnych przez Komisję pozwala zagwarantować, że certyfikowane biopaliwa są ekologicznie zrównoważone?
- Czy Komisja dopilnowuje, by zatwierdzone systemy dobrowolne funkcjonowały zgodnie z zamierzeniami?
- Czy dane krajowe dotyczące udziału biopaliw w całkowitym zużyciu paliw w transporcie są wiarygodne?

22

Kontrola została przeprowadzona w okresie od maja do listopada 2015 r. i objęła przeprowadzone przez Komisję oceny na potrzeby zatwierdzenia z lat 2011–2015. W Komisji kontrola objęła procedury przetargowe zastosowane w celu wyboru konsultanta zewnętrznego mającego wspierać Komisję w ocenie systemów dobrowolnych, ocenie i zatwierdzaniu systemów dobrowolnych oraz w dalszym nadzorze systemów dobrowolnych przez Komisję.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

23

Wizyty kontrolne odbyły się także w czterech państwach członkowskich (we Francji, w Niemczech, Polsce i Zjednoczonym Królestwie). Wybrano te państwa, ponieważ produkują one lub zużywają największe ilości biopaliw. Kontrola w tych państwach członkowskich dotyczyła przede wszystkim systemów stosowanych do gromadzenia i weryfikacji danych dotyczących zużycia ekologicznie zrównoważonych biopaliw, które państwa członkowskie przekazują do publikacji w statystykach Eurostatu.

24

Systemy dobrowolne i związane z nimi jednostki certyfikujące nie są beneficjentami żadnych płatności unijnych i w związku z tym nie podlegają kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. W związku z tym badanie, czy zatwierdzone systemy dobrowolne funkcjonują w sposób skuteczny oraz czy ich certyfikaty spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju są wiarygodne nie należy do kompetencji Trybunału. Administratorzy systemów zgodzili się jednak udostępnić kontrolerom Trybunału podczas wizyt informacyjnych informacje z zakresu ich działalności i organizacji. Kontrolerzy przeprowadzili także podobne wizyty w certyfikowanych podmiotach w łańcuchu produkcyjnym biopaliw.

Stosowane przez Komisję ramy oceny służącej za podstawę zatwierdzenia nie objęły niektórych ważnych aspektów zrównoważonego rozwoju związanych z produkcją biopaliwa

25

Biorąc pod uwagę, że duża ilość biopaliwa jest certyfikowana w ramach systemów dobrowolnych i że tylko systemy dobrowolne zatwierdzone przez Komisję mogą być źródłem ważnych certyfikatów spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju, zasadnicze znaczenie ma to, by decyzje w sprawie zatwierdzenia opierały się na kompletnej i gruntownej ocenie norm certyfikacji stosowanych w ramach systemów dobrowolnych oraz zarządzania tymi systemami. Ponadto w celu zapewnienia, by w ramach systemu dobrowolnego certyfikaty przyznawane były rzeczywiście zrównoważonym ekologicznie biopaliwom, proces zatwierdzania powinien obejmować ocenę wszystkich istotnych aspektów zrównoważonego rozwoju związanych z produkcją biopaliw.

26

Jak już stwierdzono, oceny systemów dobrowolnych przeprowadzane były w imieniu Komisji przez zewnętrznego wykonawcę na podstawie procedur uzgodnionych wcześniej z Komisją (ramy oceny służącej za podstawę zatwierdzenia). Wybór zewnętrznego wykonawcy przez Komisję opierał się na rzetelnych kryteriach i ogólnie rzecz biorąc był zgodny z odpowiednimi przepisami rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Badanie dokonane przez konsultanta oceny czterech systemów dobrowolnych wykazało, że poprawnie zastosowano w nich ramy oceny uzgodnione z Komisją.

27

Trybunał ocenił także, czy ramy oceny służącej za podstawę zatwierdzenia pozwoliły na dogłębne zbadanie zrównoważonego charakteru produkcji biopaliw, i stwierdził, że obejmują one tylko kryteria zrównoważonego rozwoju określone w dyrektywie RED. W związku z tym w ocenie nie uwzględniono innych ważnych aspektów niezbędnych do zagwarantowania zrównoważonego charakteru biopaliw.

Nie dopilnowano spełnienia wymogów UE w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do rolnictwa

28

W dyrektywie RED ustanowiono kryterium zrównoważonego rozwoju¹⁵ polegające na spełnieniu przez surowce uprawiane w UE wymogów środowiskowych i zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska określonych w WPR¹⁶. Trybunał ustalił, że przed podjęciem decyzji w sprawie zatwierdzenia Komisja nie sprawdziła, czy w ramach systemów dobrowolnych weryfikowano przestrzeganie tych wymogów i zasad przez producentów surowców do wytwarzania biopaliw (rolników). W rezultacie Trybunał stwierdził, że w przypadku trzech z czterech zbadanych systemów dobrowolnych stosowane przez nie normy nie pozwoliły na skuteczną i kompleksową weryfikację spełnienia tego kryterium zrównoważonego rozwoju. Systemy te opierały się na wynikach kontroli przeprowadzonych przez organy krajowe w ramach WPR, lecz nie miały dostępu do wyników takich kontroli (zob. **ramka 2**).

15 Art. 17 ust. 1 i 6 dyrektywy RED.

16 Te wymogi i zasady stanowią część tak zwanych „wymogów wzajemnej zgodności”. Zob. **załącznik IV** do niniejszego sprawozdania.

Przykłady dobrych i złych praktyk dotyczących weryfikacji spełnienia wymogów UE w zakresie ochrony środowiska

Tylko w przypadku jednego skontrolowanego systemu dobrowolnego ustanowiono obowiązek kompletnej i kompleksowej weryfikacji spełnienia tych wymogów. W odnośnych przepisach wyraźnie zaznaczono, że niezbędne jest kontrolowanie spełniania wymogów UE w zakresie ochrony środowiska przez rolników. Zgodnie z obowiązującym w tym systemie „regulaminem przeprowadzania audytów” jednostki certyfikujące są zobowiązane do sprawdzania, czy gospodarstwa rolne spełniają wymogi zrównoważonego rozwoju określone w dyrektywie RED.

Jeżeli chodzi o pozostałe trzy systemy dobrowolne, zgodnie z ich zasadami albo przewidziano niepełne procedury (listy kontrolne), które nie uwzględniały wszystkich wymogów UE w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do rolnictwa określonych w dyrektywie RED, albo zezwalano na sprawdzenie wzajemnej zgodności jedynie na podstawie oświadczeń własnych rolników, albo opierano się na kontrolach przeprowadzonych przez organy krajowe odpowiedzialne za wzajemną zgodność w ramach systemu kontroli WPR, mimo że podczas certyfikacji rolników przedstawiciele systemów dobrowolnych nie mają dostępu do wyników tych kontroli.

29

Warto zauważyć, że w swoich sprawozdaniach rocznych Trybunał systematycznie zwraca uwagę na przypadki niespełniania wymogów UE w zakresie ochrony środowiska przez rolników (zob. pkt 28)¹⁷.

Fakultatywne wymogi dotyczące zrównoważonego rozwoju

30

Dyrektywa RED¹⁸ wspomina o pewnych aspektach produkcji biopaliw dotyczących zrównoważonego rozwoju, które nie są określone jako wymogi obowiązkowe. Przykładowo nie określono wiążących kryteriów, które mogłyby zagwarantować, że unijna produkcja biopaliw nie wywoła negatywnych skutków społeczno-gospodarczych. Możliwość wywołania takich negatywnych skutków nie jest zatem oceniana w ramach procedury zatwierdzenia systemów dobrowolnych przez Komisję. Produkcja biopaliw może jednak stanowić zagrożenie dla lokalnych społeczności i spowodować szkody dla ogółu społeczeństwa. Wśród głównych problemów, jakie należy rozwiązać, można wymienić konflikty dotyczące własności gruntów, przymusową pracę / pracę dzieci, złe warunki pracy i zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa¹⁹.

17 Sprawozdanie roczne Trybunału za 2014 r., pkt 7.22 i 7.33 (Dz.U. C 373 z 10.11.2015).

18 Art. 17 ust. 7.

19 Zagrożenia związane z produkcją biopaliw zostały przedstawione przykładowo w „2050 Criteria Overview” [Przegląd kryteriów 2050] w „WWF Report, September 2012” [sprawozdanie WWF z września 2012], http://assets.worldwildlife.org/publications/458/files/original/2050_criteria_final_low_res_online_viewing.pdf?1348517472.

31

Konsultant oceniający systemy dobrowolne w lipcu 2012 r. przedstawił Komisji metodykę oceny pod kątem uwzględniania przez systemy dobrowolne fakultatywnych wymogów dotyczących zrównoważonego rozwoju. Mimo to do tej pory Komisja nie zastosowała tej metodyki. W rezultacie systemy dobrowolne nie były zobowiązane do uwzględnienia fakultatywnych wymogów dotyczących zrównoważonego rozwoju w zasadach, które przedkładały Komisji na potrzeby zatwierdzenia. Trybunał ustalił jednak, że w jednym z czterech skontrolowanych systemów ustanowiono procedury certyfikacji obejmujące weryfikację skutków społeczno-gospodarczych (zob. **ramka 3**).

Ramka 3

Przykład dobrych praktyk w zakresie weryfikacji aspektów rozwoju zrównoważonego pod względem społecznym

W celu zapewnienia zrównoważonej produkcji biomasy, rzetelnej pod względem środowiskowym i społecznym, ustanowiono normę systemu dobrowolnego dotyczącą ekologicznie zrównoważonej produkcji, która ma na celu nie tylko zapobieganie szkodom ekologicznym, lecz także zapewnienie właściwych warunków pracy i ochronę zdrowia pracowników w gospodarstwach. Dotyczy to ochrony gleby, wody i powietrza, a także zapewniania bezpiecznych warunków pracy (poprzez kształcenie i szkolenie, stosowanie odzieży ochronnej i odpowiedniej, szybkiej pomocy w razie wypadków) i poszanowania praw człowieka, praw pracowniczych i praw własności gruntu. Zgodnie z zasadami systemu produkcja biomasy musi promować odpowiedzialne warunki pracy oraz zdrowie, bezpieczeństwo i dobrostan pracowników, a także musi być oparta na odpowiedzialnych relacjach społecznych.

32

Zgodnie z wymogami dyrektywy RED co dwa lata Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania dotyczące wpływu zwiększonego popytu na biopaliwa na zrównoważony rozwój społeczny w UE i w państwach trzecich, wpływu polityki UE w zakresie biopaliw na dostępność żywności w przystępnych cenach, zwłaszcza dla ludzi żyjących w krajach rozwijających się, oraz ogólniejszych kwestii rozwojowych. W swoich sprawozdaniach Komisja musi także uwzględniać poszanowanie praw użytkownika gruntów oraz krajowe środki podjęte w celu ochrony gleby, wody i powietrza²⁰. Trybunał odnotował, że co prawda wymóg dotyczący sprawozdawczości nie może zrekomensować braku systematycznej certyfikacji dotyczącej tych aspektów zrównoważonego rozwoju, jednak może dać ogólne pojęcie o znaczeniu tych zagadnień.

33

Dotychczas Komisja przedłożyła dwa sprawozdania²¹. Trybunał uważa jednak, że ich użyteczność jest ograniczona, ponieważ jak wykazano w **ramce 4** zawierają one niepełne informacje i niejasne wnioski. Sprawozdania te nie zawierają danych wystarczających do tego, by ocenić, jak zapotrzebowanie na biopaliwa wpływa na zrównoważony rozwój społeczny, ani by zaproponować działania naprawcze tam, gdzie jest to konieczne.

20 Art. 17 ust. 7, akapit drugi.

21 COM(2013) 175 final wraz z SWD (2013) 102 final i COM(2015) 293 final wraz z SWD(2015) 117 final. Trybunał przeanalizował zarówno dokumenty COM, jak i SWD.

Przykłady niewystarczających informacji w sprawozdaniach Komisji dotyczących negatywnego wpływu produkcji biopaliw na społeczne aspekty rozwoju

W sprawozdaniu Komisji za 2013 r. nie uwzględniono „ogólniejszych kwestii rozwojowych w krajach rozwijających się”²² (przykładowo kwestii rozwoju obszarów wiejskich i rozwoju społecznego, takich jak dobrobyt na danym obszarze, dobrobyt społeczny i dostęp do energii, rozwój potencjału i transfer technologii). Ocena warunków pracy zawarta w sprawozdaniu wprowadzającym²³ opiera się jedynie na statusie ratyfikacji konwencji międzynarodowej przez kraje eksportujące biopaliwa do UE.

W sprawozdaniach tych nie ocenia się warunków pracy pod względem wynagrodzenia, bezpieczeństwa zdrowia (w tym narażenia na działanie substancji chemicznych), treści umów ani wpływu na pracowników poszczególnych państw.

W sprawozdaniu Komisji za 2015 r. w ogóle nie uwzględniono „ogólniejszych kwestii rozwojowych w krajach rozwijających się”. W sprawozdaniu, które posłużyło za jego podstawę, zawarto niejasny wniosek, że „co do zasady produkcja biopaliw może mieć pozytywny lub negatywny wpływ na ogólniejsze kwestie rozwojowe w krajach rozwijających się”²⁴.

22 Przepisy dyrektywy RED zawierają wymóg sporządzania sprawozdań na temat „ogólniejszych kwestii rozwojowych w krajach rozwijających się”, choć nie określają, jakie to dokładnie kwestie.

23 ECOFYS i in., „Renewable energy progress and biofuel sustainability” [Postępy w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych i zrównoważonej produkcji biopaliw], 2012.

24 ECOFYS i in., „Renewable energy progress and biofuel sustainability” [Postępy w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych i zrównoważonej produkcji biopaliw], 2014, s. 173.

Nie uwzględniono wpływu pośrednich zmian użytkowania gruntów

34

Produkcja biomasy zwyczajowo odbywa się na gruntach uprawnych, które wcześniej były użytkowane do produkcji rolnej na potrzeby wytwarzania żywności i paszy. Ponieważ tego rodzaju produkcja rolna jest wciąż niezbędna, może być częściowo przenoszona na grunty, które nie były wcześniej gruntami uprawnymi, takie jak użytki zielone czy grunty leśne. Proces ten jest nazywany pośrednią zmianą użytkowania gruntów. Grozi on utratą efektów ograniczenia emisji gazów cieplarnianych uzyskanego dzięki zwiększonemu zużyciu biopaliw, ponieważ użytki zielone i lasy pochłaniają duże ilości CO₂. W wyniku przekształcania tego rodzaju gruntów w grunty uprawne zawartość CO₂ w atmosferze może się zwiększyć, ponieważ może ono doprowadzić do znacznych dodatkowych emisji gazów cieplarnianych.

35

Znaczenie oceny wpływu pośredniej zmiany użytkowania gruntów podkreślono w ocenie śródkresowej dyrektywy RED²⁵, odnotowując, że biopaliwa mogą doprowadzić do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, lecz skala tego ograniczenia zależy w dużym stopniu od rodzaju wykorzystanych surowców oraz od tego, czy wzięto pod uwagę niejasne skutki pośrednich zmian użytkowania gruntów. Jeżeli fakt ten zostanie uwzględniony, niektóre biopaliwa, takie jak biopaliwa produkowane z odpadów i pozostałości lub trzciny cukrowej, mogą doprowadzić do dużego ograniczenia emisji, zaś inne, przykładowo produkowane z roślin uprawnych, w niektórych przypadkach mogą doprowadzić nawet do wyraźnego zwiększenia emisji gazów cieplarnianych.

36

Zgodnie z dyrektywą RED od dostawców biomasy i biopaliw nie wymaga się jednak wliczania emisji gazów cieplarnianych związanych z pośrednią zmianą użytkowania gruntów do poziomu ograniczeń emisji gazów cieplarnianych²⁶. W efekcie wpływ tej zmiany na ekologicznie zrównoważony charakter biopaliw nie jest uwzględniany w procedurze oceny i zatwierdzenia systemów dobrowolnych.

37

Trybunał dostrzega istnienie trudności technicznych w ocenie wpływu pośredniej zmiany użytkowania gruntów na emisje gazów cieplarnianych (głównie brak metodyki obliczania poziomu emisji wynikających z tej zmiany, mogących zachodzić na całym świecie, a niekoniecznie tylko na obszarach, gdzie produkuje się biomasę i biopaliwa). W zmienionej dyrektywie RED²⁷ odpowiedzią na ten problem jest ograniczenie do 7% udziału biopaliw produkowanych z upraw spożywczych, które mogą być zaliczone na poczet realizacji celu końcowego zużycia energii w 2020 r. oraz wprowadzenie dodatkowych obowiązków sprawozdawczych dla państw członkowskich i Komisji²⁸. W czasie przeprowadzania kontroli nie były dostępne informacje na temat źródeł, z jakich może korzystać Komisja do celów sprawozdawczości na temat pośredniej zmiany użytkowania gruntów.

Niedostateczna weryfikacja źródeł pochodzenia odpadów i pozostałości wykorzystywanych do produkcji biopaliw

38

Biopaliwa produkowane z odpadów i pozostałości, takie jak biodiesel produkowany ze zużytego oleju kuchennego, uważane są za bardziej korzystne dla środowiska, ponieważ ich pozyskiwanie nie stanowi konkurencji dla produkcji żywności w zakresie wykorzystania gruntów rolnych.

25 CE Delft i in., „Mid-term Evaluation of the Renewable Energy Directive. A study in the context of REFIT programme” [Śródkresowa ocena dyrektywy w sprawie energii odnawialnej. Badanie w ramach programu REFIT], CE Delft, kwiecień 2015 (www.cedelft.eu).

26 Zgodnie z art. 3 dyrektywy (UE) 2015/1513, zmieniającej dyrektywę RED, Komisja jest zobowiązana do przedstawiania Parlamentowi i Radzie, najpóźniej do dnia 31 grudnia 2016 r., sprawozdania zawierającego, między innymi, ocenę „najlepszych dostępnych dowodów naukowych dotyczących emisji gazów cieplarnianych wynikających z pośredniej zmiany użytkowania gruntów, które to emisje związane są z produkcją biopaliw”.

27 Dyrektywa (UE) 2015/1513.

28 W załączniku VIII do zmienionej dyrektywy RED przedstawiono tymczasowe szacowane emisje wynikające z pośredniej zmiany użytkowania gruntów, które państwa członkowskie i Komisja są zobowiązane uwzględnić do celów sprawozdawczości.

39

Możliwość podwójnego liczenia biopaliw wyprodukowanych z odpadów i pozostałości doprowadziła do sytuacji, w której biodiesel produkowany ze zużytego oleju kuchennego (zob. pkt 9) „jest często sprzedawany po wyższej cenie niż biodiesel produkowany z oleju roślinnego”²⁹. To z kolei doprowadziło do powstania ryzyka zafałszowywania oleju spożywczego w celu sprzedawania go jako zużytego oleju kuchennego. Ryzyko to odnotowano w przeprowadzonym niedawno badaniu³⁰, w którym znalazły odzwierciedlenie obawy podmiotów gospodarczych i innych zainteresowanych podmiotów dotyczące „ryzyka nadużycia polegającego na sprzedawaniu spożywczego oleju roślinnego jako zużytego oleju kuchennego”.

40

Zasadnicze znaczenie miało zatem to, by Komisja w ramach procesu zatwierdzenia oceniała procedury systemów dobrowolnych w celu zagwarantowania, że biopaliwa produkowane z odpadów rzeczywiście pochodzą z odpadów. Trybunał wykrył jednak, że nie miało to miejsca, ponieważ Komisja nie oceniała, czy systemy dobrowolne sprawdzają pochodzenie odpadów wykorzystywanych do produkcji biopaliw.

41

W październiku 2014 r. Komisja przyznała, że w ramach systemów dobrowolnych nie są przedstawiane wystarczające dowody na pochodzenie odpadów (przykładowo pochodzenie z restauracji w przypadku zużytego oleju kuchennego) oraz skierowała wytyczne do wszystkich zatwierdzonych systemów. W wytycznych zasugerowano opracowanie w ramach systemów szczegółowych procedur kontroli, które pozwoliłyby na weryfikację pochodzenia odpadów i pozostałości, „tj. podmiotów gospodarczych, w których powstaje materiał odpadów lub pozostałości”. W wytycznych wskazano, że w odniesieniu do odpadów i pozostałości istnieje „realne ryzyko nadużycia” wynikające z zachęt gospodarczych (przykładowo tam, gdzie „cena, jaką można uzyskać za surowce zgłoszone jako odpady lub pozostałości jest wyższa niż cena produktu nieprzetworzonego”³¹).

42

Oznacza to, że od 2011 r., gdy Komisja zatwierdziła pierwsze systemy dobrowolne, przynajmniej do 2014 r., certyfikacja biopaliw deklarowanych jako wyprodukowane z odpadów, a zatem liczonych podwójnie na poczet realizacji celów krajowych, nie opierała się na odpowiedniej weryfikacji pochodzenia wykorzystanych do produkcji odpadów. W wyniku kontroli wykryto uchybienia w zakresie nadzoru nad systemami dobrowolnymi (zob. pkt 50–56) oraz egzekwowania wymogów ustanowionych w wytycznych (zob. pkt 57 i 58). W związku z tym Trybunał nie może uznać, że weryfikacja istotnie się poprawiła.

29 Pismo Komisji Europejskiej na temat weryfikacji łańcucha dowodowego biopaliw produkowanych z odpadów i pozostałości przetwarzania z 10.10.2014 r., s. 2, pkt 5.

30 ECOFYS i in., „Trends in the UCO market” [Trendy na rynku zużytych olejów kuchennych], 2013, s. 2.

31 Wytyczne z 10.10.2014, s.2.

Obszary trawiaste o wysokiej bioróżnorodności do niedawna nie były konsekwentnie chronione

43

Kryterium zrównoważonego rozwoju ustanowione w dyrektywie RED³² dotyczyło „obszarów trawiastych o wysokiej bioróżnorodności” (łącznie z gatunkami zagrożonymi i wrażliwymi na tym terenie)³³. Aby wyegzekwować spełnienie tego kryterium Komisja musiała ustanowić³⁴ „kryteria i zasięgi geograficzne w celu ustalenia, które obszary trawiaste kwalifikują się jako obszary trawiaste o wysokiej bioróżnorodności”. Definicja ta została ustanowiona przez Komisję w grudniu 2014 r.³⁵ i obowiązuje od 1 października 2015 r., chociaż państwa członkowskie były zobowiązane do wdrożenia dyrektywy RED do 5 grudnia 2010 r.

44

Mimo późnego ustanowienia definicji obszarów trawiastych o wysokiej bioróżnorodności niektóre systemy dobrowolne domyślnie spełniały to kryterium już od początku działalności certyfikacyjnej, gdyż zabraniały jakiegokolwiek przekształcania obszarów trawiastych. Przykładowo, trzy z czterech zbadanych systemów dobrowolnych stanowią, że „dopóki Komisja nie ustanowi definicji obszarów trawiastych o wysokiej bioróżnorodności, kryteriów ich identyfikacji i obszarów geograficznych, na których występują, niedozwolone jest wszelkie przekształcanie obszarów trawiastych w styczniu 2008 r. lub po tej dacie”. W przypadku innych systemów w procesie zatwierdzenia nie uwzględniono aspektu „obszaru trawiastego o wysokiej bioróżnorodności”, co oznacza, że certyfikat spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju wydany w ramach tych programów przed 1 października 2015 r. nie obejmował weryfikacji, czy surowce pozyskiwano z takich obszarów. W związku z tym Komisja podejmowała decyzję o „częściowym zatwierdzeniu”, wyraźnie wyłączając to kryterium zrównoważonego rozwoju.

45

Dotychczas na takich warunkach decyzję o częściowym zatwierdzeniu podjęto w stosunku do trzech z 19 zatwierdzonych systemów dobrowolnych. W konsekwencji systemy te poświadczają zrównoważony charakter biopaliw, choć nie sprawdzono, czy potrzebne do ich produkcji surowce zostały wyprodukowane po przekształceniu obszarów trawiastych mogących być obszarami trawiastymi o wysokiej bioróżnorodności. Mimo że systemy te nie dają wystarczającej pewności co do zrównoważonego charakteru biopaliw, kontrolerzy wykryli, że wydawane w ich ramach certyfikaty traktowano jak świadectwo uwzględniające kryteria zrównoważonego rozwoju określone w dyrektywie RED. Oznacza to przykładowo, że biopaliwa, w odniesieniu do których wydano certyfikaty w ramach tych systemów, zostały wzięte pod uwagę przy określaniu stopnia realizacji celu polegającego na udziale energii ze źródeł odnawialnych w transporcie do 2020 r. na poziomie 10%.

32 Art. 17 ust. 3 lit. c)

33 Obszary trawiaste o wysokiej bioróżnorodności różnią się w zależności od stref klimatycznych i mogą obejmować, między innymi, wrzosowiska, pastwiska, łąki, sawanny, stepy, formacje krzewiaste, tundry i prerie – motyw 3 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1307/2014 z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie określenia kryteriów i zasięgów geograficznych obszarów trawiastych o wysokiej bioróżnorodności do celów art. 7b ust. 3 lit. c) dyrektywy 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącej się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz art. 17 ust. 3 lit. c) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. L 351 z 9.12.2014, s. 3).

34 Art. 17 ust. 3, akapit drugi dyrektywy RED, w wersji mającej zastosowanie do września 2015 r.

35 Rozporządzenie (UE) nr 1307/2014.

Niedostatecznie uwzględniono zagrożenia dotyczące przejrzystości i zarządzania

46

Poza wspomnianymi kwestiami dotyczącymi zrównoważonego rozwoju, stosowana przez Komisję procedura oceny i zatwierdzenia nie obejmowała również sposobu zarządzania systemami dobrowolnymi (kierownictwa i kwalifikacji personelu). Sposób zarządzania systemami dobrowolnym i techniczne możliwości jego personelu mają znaczny wpływ na solidny charakter norm i ich należyte wdrażanie. Przejrzyste zarządzanie, zapewniające odpowiednią reprezentację zainteresowanych stron oraz rzetelną wiedzę fachową po stronie kadry zarządzającej i pozostałych pracowników, zwiększa prawdopodobieństwo poprawnego wdrożenia norm w terenie i ogranicza ryzyko faworyzowania konkretnych interesów niektórych podmiotów zajmujących się biopaliwami. Jeżeli zarządzanie systemem dobrowolnym znajduje się w rękach przedstawicieli tylko kilku podmiotów gospodarczych, zwiększa się ryzyko konfliktu interesów, a co za tym idzie również nieskutecznej weryfikacji przestrzegania norm systemu. Podobnie, jeżeli możliwości techniczne kadry zarządzającej systemem dobrowolnym i związanych z nim pracowników są niewielkie, wzrasta zagrożenie, że kontrola jakości przeprowadzana przez jednostkę certyfikującą nie da pewności co do tego, czy podmioty gospodarcze przestrzegają norm systemu.

47

Na podstawie ogólnie dostępnych informacji Trybunał zbadał przejrzystość i zarządzanie w 19 zatwierdzonych systemach dobrowolnych (zob. **załączniki II i III**). Kontrolerzy rozróżnili pięć rodzajów systemów: systemy dobrowolne ustanowione jako stowarzyszenie pojedynczych zainteresowanych osób lub podmiotów, systemy dobrowolne ustanowione jako konsorcjum organizacji lub stowarzyszeń, systemy dobrowolne ustanowione przez organy publiczne, systemy dobrowolne ustanowione przez spółki prywatne oraz narzędzie do obliczeń poziomu emisji gazów cieplarnianych, którym zarządza instytut badawczy i które zatwierdzono tylko jako system pomiaru ograniczeń emisji gazów cieplarnianych.

48

Dokonana przez Trybunał analiza przedstawiona w **załączniku II** potwierdza, że co do zasady przejrzystość zarządzania jest większa w przypadku systemów dobrowolnych opartych na „otwartym” członkostwie oraz systemów powołanych przez organy publiczne niż w przypadku systemów opartych na spółkach prywatnych lub konsorcjach, które na ogół udostępniają mniej informacji. W przypadku jednego systemu dobrowolnego nie stwierdzono nawet istnienia strony internetowej. Według publicznie dostępnych informacji w przypadku systemów dobrowolnych opartych na spółkach nie stworzono specjalnych organów ani procedur zarządczych, a systemami kieruje obecny zarząd i personel tych spółek. Zdaniem kontrolerów takie mechanizmy zarządzania stwarzają większe ryzyko konfliktu interesów.

49

Do organów zarządczych niektórych systemów dobrowolnych należą różne grupy zainteresowanych podmiotów, takie jak producenci, handlowcy, ekolodzy, badacze itd. Jest to przykład dobrych praktyk, ponieważ reprezentacja różnych grup interesów zapewnia bardziej zrównoważony proces podejmowania decyzji, a także bardziej kompleksowy rozwój norm systemu i szerszy nadzór nad ich wdrażaniem.

Zabrakło nadzoru nad systemami dobrowolnymi**Nie nadzorowano odpowiednio działania systemów...****50**

Systemy dobrowolne są zatwierdzane na podstawie przeglądu dokumentacji dotyczącej norm certyfikacji i procedur, które mają być stosowane po zatwierdzeniu. W związku z tym Trybunał jest zdania, że nadzór nad działalnością systemów dobrowolnych ma podstawowe znaczenie, jeżeli chodzi o wiarygodne poświadczenie, że certyfikaty dotyczące zrównoważonego rozwoju są wydawane zgodnie z normami przedstawionymi na potrzeby zatwierdzenia.

51

Na podstawie przepisów dyrektywy RED Komisja nie jest zobowiązana do sprawowania nadzoru nad systemami dobrowolnymi. Kontrolerzy stwierdzili, że Komisja po wydaniu decyzji w sprawie zatwierdzenia systemów dobrowolnych nie sprawuje nad nimi nadzoru (zob. pkt 57). Według Komisji jedyny instrument kontroli, jaki ma ona do swojej dyspozycji, to uchylenie decyzji w sprawie zatwierdzenia danego systemu w przypadku, gdy uzyska ona dowody na to, że w systemie nastąpiło poważne naruszenie zasad i wymogów certyfikacji. Ponieważ jednak Komisja nie nadzoruje sposobu funkcjonowania systemów dobrowolnych, jest bardzo mało prawdopodobne, by uzyskała wystarczające dowody w tym zakresie.

52

W rzeczywistości przeprowadzony przez Trybunał przegląd dotychczasowych prac jednostek certyfikujących wskazuje na to, że normy przedstawiane przez systemy dobrowolne na potrzeby zatwierdzenia przez Komisję w praktyce nie zawsze są stosowane, co wskazuje na potrzebę sprawowania przez Komisję aktywnego nadzoru nad funkcjonowaniem systemów dobrowolnych.

53

Przykładowo zgodnie z normami zgłoszonymi przez jeden ze skontrolowanych systemów dobrowolnych jednostka certyfikująca powinna przeprowadzić audyt u szeregu producentów biomasy i potwierdzić, że biomasa zgłoszona jako ekologicznie zrównoważona pochodzi ze znanego i zrównoważonego źródła i że można wykazać zgodność z kryteriami zrównoważonego rozwoju określonymi w dyrektywie RED. Zgodnie z instrukcjami systemu dobrowolnego audyt taki może polegać na weryfikacji dokumentacji lub kontroli na miejscu w zależności od kontekstu, sytuacji i poziomu ryzyka. Kontrolerzy wykryli jednak, że w praktyce audytorzy jednostki certyfikującej nie przeprowadzili żadnej kontroli na miejscu u rolników, mimo że zgodnie z normami systemu w pewnych okolicznościach wymagana była weryfikacja na miejscu.

54

Inny przykład dotyczy wymogu ochrony torfowisk i terenów podmokłych. Zgodnie z przepisami dyrektywy RED³⁶ surowce roślinne do produkcji ekologicznie zrównoważonych biopaliw nie mogą być uprawiane na gruntach przekształconych z terenów zasobnych w pierwiastek węgla. W ramach systemów dobrowolnych muszą być ustanawiane konkretne wytyczne dotyczące tego zagadnienia oraz kompleksowe systemy kontroli zgodności, które mają być stosowane przez niezależnych audytorów. We Francji audyt wykazał, że mimo ustanowienia w ramach systemu dobrowolnego kompleksowych norm dotyczących przekształcania takich chronionych obszarów jednostkom certyfikującym trudno było zweryfikować przestrzeganie tych norm. Zgodnie z potwierdzeniem uzyskanym od francuskich organów krajowych wynikało to z faktu, że we Francji nie istniał dokładny system mapowania służący identyfikacji torfowisk i terenów podmokłych. Krajowa baza danych dotycząca mapowania jest wciąż w trakcie tworzenia i nie gwarantuje dokładności, aktualności, integralności i kompletności zawartych w niej danych dotyczących torfowisk i terenów podmokłych. W związku z tym wprowadzonego w ramach systemu dobrowolnego systemu kontroli torfowisk i terenów podmokłych nie można zastosować w praktyce. Podczas przeglądu dokumentacji Komisji przeprowadzonego przez wykonawcę na potrzeby zatwierdzenia nie wskazano tego konkretnego problemu.

55

Ponadto nie istnieje żaden konkretny system rozpatrywania skarg, który pozwalałby na informowanie Komisji o rzekomych naruszeniach zasad systemu dobrowolnego, a Komisja nie weryfikuje, czy systemy dobrowolne postępują prawidłowo w przypadku otrzymania skarg skierowanych bezpośrednio do nich. Komisja opera się na przekonaniu, że zainteresowane strony są świadome istnienia ogólnego systemu składania skarg dotyczących naruszeń prawa UE przez Internet. Jednakże na stronie internetowej tego systemu wyjaśniono, że „Komisja Europejska może rozpatrzyć [...] skargę tylko, jeśli dotyczy ona naruszenia prawa unijnego przez władze państwa członkowskiego UE”, co nie ma zastosowania do systemów dobrowolnych.

56

Trybunał ustalił, że niektóre państwa członkowskie narzucały systemom dobrowolnym i jednostkom certyfikującym konkretne wymagania (zob. **ramka 5**). Może to wprawdzie zostać zatwierdzone za próbę wyrównania na poziomie krajowym braku nadzoru na poziomie unijnym, jednak Trybunał uważa, że podważa to harmonizację zasad certyfikacji ekologicznie zrównoważonych paliw w UE. Dzieje się tak dlatego, że w niektórych państwach członkowskich zatwierdzenie przez Komisję w praktyce nie przedstawia żadnej wartości, jeżeli system dobrowolny nie spełnia pewnych określonych warunków narzuconych przez państwo członkowskie. Brak zharmonizowanego nadzoru systemów dobrowolnych na poziomie UE zwiększa ryzyko wystąpienia dyskryminacyjnych praktyk kontrolnych w państwach członkowskich.

Ramka 5

Przykłady krajowych wymogów ograniczających skutki zatwierdzenia przez Komisję

Aby jednostka certyfikująca z siedzibą w Niemczech mogła przeprowadzać czynności certyfikacyjne na podstawie umowy zawartej z systemem dobrowolnym, musi zostać zatwierdzona przez niemiecką administrację i poddać się audytom dodatkowym ponad te przeprowadzone już przez system dobrowolny. W szczególności przedstawiciel organów administracji państwowej na prawo być obecny przy każdym audycie przeprowadzanym przez jednostkę certyfikującą (tzw. „obserwacja”), a jeśli audyt odbywa się poza terenem Niemiec, jednostka certyfikująca musi pokryć koszty podróży urzędników odpowiedzialnych za przeprowadzenie „obserwacji”.

W Polsce, aby móc przeprowadzać czynności dotyczące certyfikacji, zarówno systemy dobrowolne, jak i jednostki certyfikujące działające w ich imieniu, są zobowiązane do powołania w tym kraju biura.

...a wprowadzanie wymaganych usprawnień w ich procedurach nie było odpowiednio egzekwowane

57

Mimo że bezpośredni nadzór nad systemami dobrowolnymi jest najbardziej skutecznym sposobem wykrywania i eliminacji niedociągnięć operacyjnych, rozpowszechnianie najlepszych praktyk poprzez wydawanie wytycznych także może przyczynić się do poprawy skuteczności systemów. Dotychczas Komisja wydała wytyczne dla systemów dobrowolnych trzy razy (nie są one prawnie wiążące). Miały one na celu usprawnienie weryfikacji źródła pochodzenia odpadów i pozostałości wykorzystywanych do produkcji biopaliw, umożliwienie identyfikacji obszarów trawiastych o wysokiej bioróżnorodności i zwiększenie przejrzystości systemów³⁷.

37 Pisma Komisji Europejskiej na temat weryfikacji łańcucha dowodowego biopaliw produkowanych z odpadów i pozostałości przetworzenia (10.10.2014), na temat wdrażania ostatnio przyjętych kryteriów i zakresów geograficznych obszarów trawiastych o wysokiej bioróżnorodności (29.1.2015) oraz na temat aktualizacji strony internetowej Komisji, powiadomień i działań dotyczących przejrzystości (12.3.2015).

58

Kontrolerzy ustalili, że mimo wagi zagadnień, których dotyczyły wytyczne, Komisja nie nalegała na przestrzeganie określonych w nich wymogów, na przykład poprzez wyznaczanie terminów, w których systemy dobrowolne powinny wprowadzić wymagane usprawnienia. Przykładowo wytyczne wydane 12 marca 2015 r. na temat działań dotyczących przejrzystości zawierały wymóg przekazania przez systemy dobrowolne odnośników do swoich stron internetowych oraz innych przydatnych informacji wyszczególnionych w **załączniku III** do niniejszego sprawozdania. Kontrolerzy dokonali przeglądu stron internetowych systemów dobrowolnych i stwierdzili, że niemal rok po wydaniu wytycznych przez Komisję wiele brakowało do spełnienia wymagań: informacje nadal były wybrakowane ze względu na brak opublikowanych informacji lub ich niejasny lub niepełny charakter.

59

Dla ustawodawcy przejrzystość stanowi zagadnienie najwyższej wagi, ponieważ zgodnie z art. 24 dyrektywy RED Komisja jest zobowiązana do ustanowienia dostępnej publicznie internetowej platformy na rzecz przejrzystości, która ma służyć „zwiększeniu przejrzystości oraz ułatwieniu i promowaniu współpracy między państwami członkowskimi”. Zgodnie z przepisami tego samego artykułu „platforma może być wykorzystywana do podawania do publicznej wiadomości odpowiednich informacji, które zdaniem Komisji lub państw członkowskich mają kluczowe znaczenie dla niniejszej dyrektywy oraz dla osiągnięcia jej celów”.

60

Komisja jest zdania, że specjalna strona internetowa Dyirekcji Generalnej ds. Energii³⁸, obejmująca wszystkie wymagane prawem informacje otrzymywane od państw członkowskich i inne użyteczne informacje, stanowi platformę na rzecz przejrzystości. Platforma ta w obecnej formie, obsługiwana wyłącznie przez Komisję, nie jest wystarczająca do tego, by spełnić wymóg dyrektywy RED dotyczący „ułatwienia i promowania współpracy między państwami członkowskimi”. Potwierdziły to zainteresowane strony, z którymi spotkali się kontrolerzy (organy krajowe, systemy dobrowolne) i które wyraziły zdecydowane poparcie dla większej przejrzystości i wymiany informacji.

61

Jak wyjaśniono w **ramce 6**, potrzeba sprawniejszej wymiany informacji nie ogranicza się do Komisji i państw członkowskich, lecz dotyczy także systemów dobrowolnych.

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

Przykład potencjalnego uchybienia spowodowanego niewystarczającą wymianą informacji

Obecnie może się zdarzyć, że podmiot gospodarczy, któremu dana jednostka certyfikująca odmówiła certyfikacji, zwróci się do innej jednostki certyfikującej w celu otrzymania certyfikatu bez wprowadzania usprawnień wymaganych przez pierwszą jednostkę certyfikującą.

Nowa jednostka certyfikująca jest wprawdzie zobowiązana do tego, by wymagać od podmiotu gospodarczego okazania ostatniego sprawozdania z certyfikacji, a podmiot gospodarczy ma obowiązek przedstawić to sprawozdanie, nie istnieje jednak żaden sposób na zapewnienie, by rzeczywiście to nastąpiło.

W niektórych systemach dobrowolnych informacje są przejrzyste, a sprawozdania z kontroli wydane przez jedną jednostkę certyfikującą są dostępne dla innych jednostek certyfikujących działających w ramach tego samego systemu. Jeśli jednak obie jednostki certyfikujące działają w ramach różnych systemów dobrowolnych, nowa jednostka certyfikująca nie ma możliwości wglądu w sprawozdanie, które doprowadziło do odmowy certyfikacji, o ile podmiot gospodarczy nie będzie chciał go ujawnić.

Statystyki dotyczące certyfikowanych zrównoważonych ekologicznie biopaliw mogły zostać przeszacowane...

62

Największa część energii zużywanej w transporcie pochodzi z paliw. Bez znacznego udziału biopaliw nie da się osiągnąć docelowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie w 2020 r. na poziomie 10%. Ponieważ przy obliczaniu udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie można brać pod uwagę tylko biopaliwa zgodne z kryteriami zrównoważonego rozwoju, zasadnicze znaczenie ma to, by dane dotyczące wykorzystania ekologicznie zrównoważonych biopaliw były wiarygodne. Eurostat publikuje takie dane w specjalnych tabelach (tabele „SHARES”) zawierających dane dotyczące udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii w transporcie i innych działach gospodarki objętych dyrektywą RED.

63

To na państwach członkowskich spoczywa obowiązek dopilnowania, by na poparcie zgłoszonych ilości paliw można było przedstawić ważne certyfikaty, potwierdzające, że paliwa te mogą być zatwierdzone za zgodne z kryteriami zrównoważonego rozwoju dla biopaliw.

Uwagi

64

Po otrzymaniu danych przesłanych przez państwa członkowskie Eurostat przeprowadza ogólną kontrolę spójności danych³⁹ i w jak największym możliwym stopniu sprawdza, czy przekazane dane są zgodne ze zharmonizowaną metodyką. Problemy, jakie napotyka Eurostat, z reguły dotyczą wprowadzania danych (błędy literowe) i luk w danych. Jeżeli po skontaktowaniu się z organami krajowymi Eurostat nadal wykrywa problemy w przekazanych danych, informuje o tym Dyрекcję Generalną ds. Energii w Komisji, która jest odpowiedzialna za nadzorowanie wdrażania dyrektywy RED przez państwa członkowskie, a także jest dyрекcją generalną Komisji upoważnioną do podjęcia dalszych działań.

...ponieważ obejmują one biopaliwa, których zrównoważony charakter nie został zweryfikowany

65

W polskim prawie zgodność biopaliw z kryteriami zrównoważonego rozwoju określonymi w dyrektywie RED oraz weryfikacja zgodności były wymagane dopiero od 1 stycznia 2015 r. Oznacza to, że w latach 2011–2014 od podmiotów gospodarczych nie wymagano przedstawiania dowodów na zrównoważony charakter biopaliw w odniesieniu do ilości mieszanek biopaliw z paliwami kopalnymi. W sprawozdaniu Polska zadeklarowała jednak, że wszystkie zastosowane biopaliwa były „zgodne” z kryteriami zrównoważonego rozwoju określonymi w dyrektywie RED. Eurostat przyjął i opublikował te dane mimo braku przepisów wymagających zgodności biopaliw z kryteriami zrównoważonego rozwoju określonymi w dyrektywie RED i weryfikacji tej zgodności.

66

Francja, gdzie w 2011 r. nie funkcjonował jeszcze w pełni krajowy system certyfikacji ekologicznie zrównoważonych biopaliw, zadeklarowała „0” zgodnych biopaliw za ten rok i tę właśnie wartość Eurostat opublikował w swoich statystykach. Zdaniem kontrolerów tak samo powinno być w przypadku Polski.

...i ponieważ źródło pochodzenia biomasy podwójnie liczonej nie zostało w wystarczającym stopniu zweryfikowane

67

W krajowych statystykach wyraźnie oddzielono ilości biopaliw liczonych podwójnie i pojedynczo, lecz tylko organy krajowe mogą zapewnić możliwość przesledzenia, z jakiego źródła pochodzi każdy rodzaj biopaliwa (zob. pkt 63). Biorąc pod uwagę to, że kontrole przeprowadzane w celu weryfikacji źródła pochodzenia biomasy składającej się z odpadów i pozostałości, o których mowa w pkt 38–42, nie są właściwe, nie można wykluczyć, że dane dotyczące paliw podwójnie liczonych zawierają pewne ilości biodiesla certyfikowanego jako biodiesel wyprodukowany ze zużytego oleju kuchennego, podczas gdy w rzeczywistości surowcem mógł być roślinny olej spożywczy lub nieuczciwie zdenaturowany olej spożywczy.

39 Przykładowo porównując uzyskane dane z danymi z innego publicznie dostępnego źródła (np. z publikacji przygotowanych uprzednio przez inne podmioty itd.) lub weryfikując, czy przekazane dane są kompletne i nie zawierają błędów powstałych przy wprowadzaniu danych).

68

Podwójne liczenie należy do obowiązków państw członkowskich. Przed zmianą dyrektywy RED podwójne liczenie było domyślnie możliwe w przypadku biopaliw produkowanych z odpadów, a rzeczywista decyzja o tym, jakie substancje można zaklasyfikować jako odpady, należała do państw członkowskich. Trybunał ustalił, że w UE nie istnieje jeden sposób identyfikacji substancji, które mogą być uznane za odpady⁴⁰. W konsekwencji niektórych danych podwójnie liczonych przekazanych przez państwa członkowskie nie dało się bezpośrednio porównać; jedno państwo członkowskie mogło uważać tę samą substancję za taką, którą można wykorzystać i która w związku z tym nie jest odpadem, a inne – za odpady, które kwalifikują się do produkcji biopaliw podwójnie liczonych⁴¹.

69

Od chwili zmian wprowadzonych we wrześniu 2015 r.⁴² dyrektywa RED zawiera wykaz surowców, które mogą być wykorzystywane do produkcji biopaliw podwójnie liczonych⁴³. Dyrektywa nadal jednak dopuszcza wykorzystywanie do produkcji zaawansowanych biopaliw surowców nieobjętych tym wykazem, lecz określanych jako odpady przez właściwe organy krajowe, w instalacjach istniejących przed przyjęciem zmian⁴⁴.

70

Państwa członkowskie podkreśliły, że weryfikacja łańcucha dowodowego biopaliw wytworzonych z odpadów i pozostałości to obszar, który wymaga ścisłego monitorowania, ponieważ wykryto w nim zagrożenie popełnienia nadużycia. Przykłady wykrytych zagrożeń popełnienia nadużyć dotyczących odpadów i pozostałości:

- podmiot mógł zaklasyfikować jako odpady lub pozostałości coś, co nimi nie jest (lub zostało zafałszowane);
- podmiot może dwukrotnie próbować doprowadzić do certyfikacji, przez różne systemy dobrowolne, tego samego produktu podwójnie liczonego.

71

Państwa członkowskie omówiły między sobą kwestie monitorowania i możliwe działania zmierzające do zapobieżenia nadużyciom, głównie z inicjatywy Niemiec i Francji, lecz rozmowy zostały zawieszono, ponieważ inne państwa członkowskie są zdania, że tylko Komisja jest uprawniona do ich prowadzenia.

- 40 Zob. część 2 sprawozdania „The sustainability of advanced biofuels in the EU” [Zrównoważony charakter zaawansowanych biopaliw w UE], IEEP, Londyn, 2013.
- 41 Przykładowo w Szwecji olej talowy (pochodzący z przemysłu przetwarzania drewna) jest uważany za odpady i w związku z tym podwójnie liczony, zaś w Zjednoczonym Królestwie nie jest on podwójnie liczony, ponieważ używa się go jako prekursora chemicznego.
- 42 Dyrektywa (UE) 2015/1513.
- 43 Artykuł 3 lit. f) i załącznik IX, których przepisy państwa członkowskie muszą wdrożyć do 10 września 2017 r.
- 44 Art. 3 ust. 4 lit. e) zmienionej dyrektywy RED.

72

W ramach pakietu klimatyczno-energetycznego przyjętego przez Radę Europejską w 2009 r. państwa członkowskie muszą zapewnić, by udział energii ze źródeł odnawialnych we wszystkich rodzajach transportu w 2020 r. wynosił co najmniej 10% ich końcowego zużycia energii w tym sektorze. Najpowszechniejszym źródłem tego rodzaju energii stosowanym przez państwa członkowskie w sektorze transportu są biopaliwa. Państwa członkowskie mogą jednak zaliczać do docelowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie na poziomie 10% tylko biopaliwa certyfikowane przez systemy dobrowolne zatwierdzone przez Komisję⁴⁵.

73

W ramach kontroli skoncentrowano się na odpowiedzi na pytanie „Czy Komisja i państwa członkowskie ustanowiły wiarygodny system certyfikacji w odniesieniu do zrównoważonych ekologicznie biopaliw?”. Trybunał ustalił, że z powodu uchybień w procedurze zatwierdzania systemów dobrowolnych przez Komisję, a następnie w nadzorze nad nimi, unijny system certyfikacji zrównoważonych ekologicznie biopaliw nie jest w pełni wiarygodny.

74

Zatwierdzenie systemów dobrowolnych przez Komisję, które ogranicza się do sprawdzenia, czy spełnione są obowiązkowe wymogi dotyczące weryfikacji określone w dyrektywie RED, nie gwarantuje, że certyfikowane biopaliwa są ekologicznie zrównoważone. Trybunał wykrył także, że oceny przeprowadzone przez Komisję, służące za podstawę zatwierdzania systemów dobrowolnych, nie objęły w sposób wystarczający niektórych ważnych aspektów, które są niezbędne do zapewnienia zrównoważonego charakteru biopaliw. W szczególności Komisja nie wymagała, aby w ramach systemów dobrowolnych sprawdzano, czy poddana procesowi certyfikacji produkcja biopaliwa nie ma poważnych negatywnych następstw stanowiących zagrożenie społeczno-ekonomiczne, takich jak konflikty co do własności gruntów, przymusowa praca / praca dzieci, złe warunki pracy rolników oraz zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa. Ocena ta nie obejmuje też wpływu pośrednich zmian użytkowania gruntów na zrównoważony charakter biopaliw. Trybunał dostrzega wprawdzie istnienie trudności technicznych w ocenie zmian użytkowania gruntów, jednak brak tych informacji zmniejsza zasadność unijnego systemu certyfikacji dotyczącego zrównoważonego rozwoju (pkt 30–37).

75

Poza tym Komisja zatwierdziła systemy dobrowolne, które nie przewidywały odpowiednich procedur weryfikacji służących zagwarantowaniu, że źródłem produkcji biopaliw z odpadów rzeczywiście są odpady (tj. weryfikacji podmiotów gospodarczych, które wyprodukowały odpady). Do października 2014 r. Komisja nie była świadoma tego problemu i dopiero wtedy wydała wytyczne, w których sugerowała systemom dobrowolnym, że powinny opracować szczegółowe procedury kontroli w związku z pochodzeniem odpadów (zob. 38–42).

45 Państwa członkowskie mogą także ustanawiać krajowe systemy certyfikacji, lecz znaczna część biopaliw wykorzystywanych w UE jest certyfikowana przez systemy dobrowolne.

76

Dyrektywa RED ustanawia obowiązek spełnienia wymogów UE w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do rolnictwa jako kryterium zrównoważonego rozwoju dla surowców do produkcji biopaliw uprawianych w Unii Europejskiej. Trybunał ustalił, że systemy dobrowolne nieposiadające szczegółowych procedur weryfikacji służących zapewnieniu zgodności z tym wymogiem zostały mimo to zatwierdzone przez Komisję (pkt 28).

Zalecenie 1 – Wszechstronna ocena systemów dobrowolnych składających wnioski o zatwierdzenie

W ramach przyszłych procedur zatwierdzenia Komisja powinna przeprowadzać bardziej wszechstronną ocenę systemów dobrowolnych. Ramy oceny służącej za podstawę zatwierdzenia powinny pozwolić na sprawdzenie, czy systemy:

- a) oceniają, do jakiego stopnia poddana procesowi certyfikacji produkcja biopaliwa wywołuje poważne negatywne następstwa stanowiące zagrożenie społeczno-ekonomiczne, takie jak konflikty co do własności gruntów, przymusowa praca / praca dzieci, złe warunki pracy rolników, zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa i emisje wynikające z pośredniej zmiany użytkowania gruntów. W tym celu Komisja powinna wymagać, aby systemy dobrowolne składały raz do roku sprawozdania z czynności certyfikacyjnych zawierające informacje dotyczące wymienionych zagrożeń. Komisja powinna brać pod uwagę sprawozdania systemów dobrowolnych przy wypełnianiu własnych zobowiązań sprawozdawczych określonych w dyrektywie RED;
- b) skutecznie weryfikują, czy unijni wytwórcy surowców do produkcji biopaliw spełniają wymogi UE w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do rolnictwa;
- c) zapewniają wystarczające dowody na pochodzenie odpadów i pozostałości wykorzystywanych do produkcji biopaliw.

77

Trybunał stwierdził, że niektóre zatwierdzone systemy nie były wystarczająco przejrzyste lub w ich strukturach zarządczych znaleźli się tylko przedstawiciele nielicznych podmiotów gospodarczych, co zwiększało ryzyko konfliktu interesów i uniemożliwiało skuteczną komunikację z innymi zainteresowanymi stronami (tj. Komisją, organami krajowymi, innymi systemami, jednostkami certyfikującymi i podmiotami gospodarczymi). Zdaniem Trybunału można to wyjaśnić faktem, że Komisja nie wzięła tych zagadnień pod uwagę w trakcie procesu zatwierdzenia. W 2015 r. Komisja wydała wytyczne mające na celu poprawę przejrzystości zatwierdzonych systemów dobrowolnych. Nie egzekwowała jednak zawartych w nich wymagań (pkt 46–49 i 59).

Zalecenie 2 – Zapewnienie właściwego sposobu zarządzania i przejrzystości systemów dobrowolnych

W ramach przyszłych procedur zatwierdzenia Komisja powinna:

- a) oceniać, czy sposób zarządzania systemami dobrowolnymi ogranicza ryzyko konfliktu interesów;
- b) wymagać, by systemy dobrowolne opracowywały oficjalną stronę internetową, na której będą udostępniane do publicznej wiadomości minimalne wymogi dotyczące przejrzystości. Minimalne wymogi obejmują: oficjalne dane kontaktowe (adres, nr telefonu, e-mail), informacje dotyczące sposobu zarządzania systemem dobrowolnym oraz kwalifikacje i doświadczenie kadry zarządzającej i głównych pracowników, kompletną listę jednostek certyfikujących działających w ramach danego systemu, szczegółową listę ważnych, a także wygasłych i wycofanych certyfikatów (z datami), sprawozdania z kontroli, informacje na temat systemu składania skarg i zadawania pytań oraz informacje o wykrytych naruszeniach. Systemy dobrowolne powinny na bieżąco aktualizować ujawnione informacje.

78

Trybunał ustalił także, że Komisja nie nadzoruje funkcjonowania zatwierdzonych systemów dobrowolnych. Ponieważ decyzja w sprawie zatwierdzenia jest podejmowana na podstawie przeglądu dokumentacji dotyczącej procedur certyfikacji, ze względu na brak nadzoru Komisja nie może upewnić się, czy dany system dobrowolny faktycznie stosuje normy certyfikacji, które zostały przedstawione na potrzeby zatwierdzenia. Ponadto Komisja nie ma możliwości wykrycia domniemanych naruszeń przepisów systemu dobrowolnego, ponieważ nie istnieje żaden konkretny system rozpatrywania skarg, a Komisja nie weryfikuje, czy systemy dobrowolne postępują prawidłowo w przypadku otrzymania skarg skierowanych bezpośrednio do nich (pkt 55).

Zalecenie 3 – Nadzór sprawowany przez Komisję

Komisja powinna natychmiast rozpocząć nadzorowanie zatwierdzonych systemów dobrowolnych poprzez:

- a) sprawdzenie, czy procedury certyfikacji systemu są zgodne z normami przedstawionymi na potrzeby zatwierdzenia systemu;
- b) wymaganie opracowania przejrzystego systemu rozpatrywania skarg w systemach dobrowolnych, cechującego się co najmniej: (i) łatwym dostępem za pośrednictwem strony internetowej systemu, (ii) szczegółowymi informacjami o sposobie składania skarg, ramach czasowych ich rozpatrywania oraz o możliwości odwołania się w przypadku odrzucenia skargi, (iii) rozpatrywaniem zarówno skarg na jednostki certyfikujące, jak i na podmioty gospodarcze związane z systemem dobrowolnym, (iv) systemem identyfikacji opartym na rejestrach. Komisja powinna systematycznie weryfikować informacje zawarte w rejestrach i w razie konieczności podejmować stosowne działania.

79

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za zapewnienie wiarygodności przekazywanych Komisji statystyk dotyczących ekologicznie zrównoważonych biopaliw. Dane krajowe dotyczące udziału zgodnych biopaliw w całkowitym zużyciu paliw w transporcie mogą nie być wiarygodne, ponieważ statystyki dotyczące biopaliw certyfikowanych jako ekologicznie zrównoważone mogą być przeszacowane. Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie mogły w swoich sprawozdaniach przedstawić jako ekologicznie zrównoważone biopaliwa, których zrównoważony charakter nie został wykazany (tak jak to miało miejsce w przypadku Polski)(pkt 65).

Zalecenie 4 – Gromadzenie danych i sprawozdawczość na temat biopaliw ekologicznie zrównoważonych

W celu zwiększenia pewności do co wiarygodności danych dotyczących paliw ekologicznie zrównoważonych Komisja powinna zaproponować państwom członkowskim, aby popierały swoje statystyki dowodami na wiarygodność zgłoszonych ilości biopaliw. Dowody te mogłyby przyjąć formę ogólnego certyfikatu lub deklaracji wydawanych przez jednostkę odpowiedzialną za gromadzenie danych dotyczących ekologicznie zrównoważonych biopaliw, przekazywanych organowi krajowemu, który z kolei przesyłałby je do Eurostatu.

80

To, że w UE nie istnieje jeden sposób identyfikacji substancji kwalifikowanych jako odpady, podważa wiarygodność i porównywalność statystyk dotyczących ekologicznie zrównoważonych biopaliw. W konsekwencji definicje odpadów w różnych państwach członkowskich różnią się między sobą; jedno państwo członkowskie może uważać tę samą substancję za taką, którą można wykorzystać, i która w związku z tym nie jest odpadem, a inne – za odpady, które kwalifikują się do produkcji biopaliw podwójnie liczonych. Jedną z zmian przyjętych we wrześniu 2015 r. polega na dołączeniu do dyrektywy RED załącznika zawierającego wykaz surowców i paliw, których wkład w osiągnięcie docelowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu paliwa na poziomie 10% może być podwójnie liczony. Dyrektywa RED wciąż jednak dopuszcza wykorzystanie surowców nieobjętych tym wykazem, a określonych jako odpady przez właściwe organy krajowe⁴⁶ (pkt 68–69).

46 Art. 3 ust. 4 lit. e) zmienionej dyrektywy RED.

Zalecenie 5 – Harmonizacja definicji odpadów wykorzystywanych do produkcji zaawansowanych biopaliw

W dyrektywie RED znajduje się teraz wprowadzona definicja surowców, które mogą być wykorzystywane do produkcji biopaliw „podwójnie liczonych”, jednak nadal istnieje możliwość, że dana substancja zostanie uznana za odpady w jednym państwie członkowskim, a w innym – nie. W celu zapewnienia porównywalności statystyk dotyczących ekologicznie zrównoważonych paliw oraz zwiększenia poziomu pewności co do wiarygodności danych dotyczących zaawansowanych biopaliw Komisja powinna jak najszybciej zaproponować państwom członkowskim zharmonizowanie definicji substancji stanowiących odpady, które nie są objęte wykazem zawartym w dyrektywie RED, a są wykorzystywane do produkcji zaawansowanych biopaliw w instalacjach istniejących przed przyjęciem dyrektywy (UE) 2015/1513 zmieniającej dyrektywę RED.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczyła Kersti KALJULAID, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 25 maja 2016 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

Paliwa i biopaliwa w transporcie – dane w ktoc za 2014 r.

Państwo członkowskie	Paliwa kopalne			Biopaliwa		
	Benzyna (1)	Olej napędowy (2)	Benzyna i olej napędowy łącznie (3=1+2)	Wszystkie biopaliwa ^{a)}	Biopaliwa spełniające kryteria zrównoważonego rozwoju	W tym: Paliwa podlegające podwójnemu liczeniu
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
Ogółem	77 064,72	195 509,91	272 574,63	14 370,13	13 120,04	2 834,71

w tym:

Biodiesel	11 367,62	4,0%	% paliw używanych w transporcie
Biobenzyna	2 636,91	0,9%	
Paliwa używane w transporcie ogółem	286 944,76		

a) Dane w tej kolumnie obejmują biodiesel, biobenzynę oraz, w przypadku niektórych państw członkowskich, niewielkie ilości biogazu.

Źródło: EUROSTAT SHARES 2014, szczegółowe wyniki.

Sposoby zarządzania systemami dobrowolnymi

System dobrowolny	Rodzaj własności	Zarządzanie	Statut lub inny równoważny dokument
SD będący własnością członków (członkostwo otwarte)			
SD01	Członkowie	Zgromadzenie Ogólne mianuje 6 członków zarządu. Zarząd zajmuje się zarządzaniem sprawami stowarzyszenia i jest związany uchwałami Zgromadzenia Ogólnego , w którym uczestniczą wszyscy członkowie. Zarząd odpowiada przed Zgromadzeniem Ogólnym i jest wspierany przez Radę Wykonawczą i komitety techniczne . Rada Wykonawcza zajmuje się prowadzeniem działalności operacyjnej systemu certyfikacji.	tak
SD02	Członkowie	Członkowie są przydzielani do klas wyborczych. Każda z tych klas mianuje od dwóch do 18 dyrektorów do Zarządu . Zarząd odpowiada za nadzór nad systemem i zarządzanie nim. Zarząd mianuje dyrektora wykonawczego i organ wykonawczy systemu: Dyrektora Generalnego i Sekretariat . Zarząd stanowi także Komitet Zarządzający . Zarząd określa i przekazuje niektóre uprawnienia komitetom, grupom roboczym i grupom zadaniowym .	tak
SD03	Członkowie	Zgromadzenie Ogólne jest najwyższym organem decyzyjnym systemu. Wybiera ono Radę Wykonawczą liczącą maksymalnie 15 członków. Rada Wykonawcza mianuje Sekretariat i powierza mu zarządzanie działalnością operacyjną systemu. Zależnie od potrzeb tworzone są grupy robocze ad hoc zajmujące się określonymi szczegółowymi zagadnieniami.	tak
SD04	Członkowie	Członkowie systemu są podzieleni na siedem izb , które wybierają organ zarządzający organizacją (Zgromadzenie Ogólne Delegatów). Zgromadzenie wybiera Zarząd (liczący od 5 do 9 członków), który odpowiada za zarządzanie systemem i reprezentuje stowarzyszenie wobec stron trzecich. Zarząd sprawuje nadzór nad Sekretariatem i może mianować dyrektora wykonawczego . Dyrektor wykonawczy odpowiada za realizację strategii i polityki stowarzyszenia i kieruje działalnością Sekretariatu, odpowiedzialnego za bieżące funkcjonowanie systemu. Zarząd może także ustanawiać komitety, grupy robocze i panele doradcze .	tak
SD05	Członkowie	Zwykle Zgromadzenie Ogólne składa się ze wszystkich członków systemu. Zgromadzenie Ogólne wybiera Zarząd liczący od 3 do 16 członków. Ogólne zarządzanie systemem należy do kompetencji Zarządu we współpracy z sekretarzem generalnym . Zarząd powierza prowadzenie bieżących spraw systemu sekretarzowi generalnemu i Sekretariatowi . Zarząd może powoływać grupy robocze, komisje stałe lub grupy zadaniowe oraz przekazywać im część swoich uprawnień i obowiązków.	tak

System dobrowolny	Rodzaj własności	Zarządzanie	Statut lub inny równoważny dokument
SD jest własnością konsorcjów, organizacji i stowarzyszeń			
SD06	Konsorcjum złożone z 7 podmiotów	Konsorcjum złożone z 7 członków założycieli powołuje członków Komitetu Sterującego systemu. Komitet Sterujący jest jednostką zarządzającą systemem i mianuje (poprzez wybór i zawarcie umowy) doradcę technicznego , także należącego do Komitetu Sterującego i posiadającego stosowne umiejętności techniczne do obsługi technicznej systemu.	tak
SD07	Podmiot zrzeszający kilka systemów kontroli zgodności	Zarząd podmiotu zrzeszającego to zespół ekspertów zarządzający działalnością przedsiębiorstwa. Nadzoruje różne systemy, którymi zarządzają rady poszczególnych sektorów. Rady sektora kontroli zgodności nadzorują zarządzanie systemami sektorowymi, między innymi systemem dobrowolnym , i ich działania. Systemy sektorowe składają się z ekspertów i przedstawicieli poszczególnych sektorów. W każdym z sektorów kontroli zgodności działają techniczne komitety doradcze składające się z ekspertów w danych sektorze. Odpowiadają one za bieżące utrzymanie i opracowywanie norm systemu dobrowolnego. W różnych sektorach spożywczych funkcjonują różne systemy, a podmiot zrzeszający wspiera je w opracowywaniu szczegółowych norm i systemów kontroli dla poszczególnych sektorów.	nie znaleziono
SD08	Spółka z odpowiedzialnością ograniczoną do sumy gwarancyjnej, której członkowie/gwaranci to 8 różnych podmiotów	Informacje dostępne na stronie internetowej nie są zbyt jasne i wskazują na to, że Zarząd systemu podlega dyrektorowi generalnemu spółki dominującej. Kontrolę nad systemem sprawuje Zarząd odpowiedzialny za kierunki, ogólne zarządzanie i sprawy administracyjne spółki. Dwie grupy robocze odpowiedzialne są za rozwój i monitorowanie aspektów technicznych i marketingowych działalności systemu.	nie znaleziono
SD09	Dziesięć stowarzyszeń i organizacji z sektorów rolnictwa, handlu, paliw, biopaliw i biogazu.	Zgromadzenie Wspólników mianuje Zarząd oraz Komitet Doradczy i Komitet Sankcji w celu wspierania Zarządu. Zarządzanie i prowadzenie działalności systemu zostało powierzone zewnętrznemu przedsiębiorstwu (na mocy umowy agencyjnej). Komitet Doradczy inicjuje i koordynuje działania mające na celu utrzymanie i dalszy rozwój systemu certyfikacji.	nie znaleziono
SD10	Stowarzyszenie handlowe	Techniczna Grupa Doradcza systemu składa się z przedstawicieli stowarzyszenia handlowego będących właścicielami systemu i z przedstawicieli głównej jednostki certyfikującej. Grupa ekspertów podejmuje decyzje i wydaje rekomendacje dotyczące zagadnień operacyjnych związanych ze stosowaniem i efektami działania systemu.	nie znaleziono
SD11	Konfederacja	Systemem zarządza konfederacja , która opracowała i wdrożyła system. Jest on jej własnością.	nie znaleziono
SD12	Konfederacja	Systemem zarządza konfederacja , która opracowała i wdrożyła system. Jest on jej własnością.	nie znaleziono

System dobrowolny	Rodzaj własności	Zarządzanie	Statut lub inny równoważny dokument
SD jest własnością organów publicznych.			
SD13	Krajowy organ normalizacyjny	Systemem zarządza krajowy organ normalizacyjny zgodnie ze strukturami ustanowionymi w celu zarządzania systemami. Krajowy organ normalizacyjny odpowiada za opracowywanie norm. Obejmuje następujące organy, które są zaangażowane w zarządzanie jej systemami: kierownictwo systemu, Komitet ds. Zarządzania Systemem, Komitet Ekspertów i Komitet Rewizyjny.	nie znaleziono
SD14	Krajowy instytut badawczy	Administratorem Systemu jest dyrektor krajowego instytutu badawczego. Ustanawia on Zarząd Systemu . Rada Systemu nadzoruje jednostki certyfikujące w ramach systemu i wyznacza kierunki rozwoju systemu. Zarówno Administrator Systemu, jak i Rada Systemu nadzorują Zarząd. Biuro Systemu wspiera Zarząd w jego działalności. Podlega ono Administratorowi Systemu. Rada Systemu dobrowolnego składa się z od 5 do 10 członków (zewnętrznych ekspertów mianowanych przez dyrektora krajowego instytutu badawczego). Jej główne zadania polegają na: pełnieniu nadzoru nad niezależnością, przejrzystością, unikaniem konfliktów interesów pomiędzy uczestnikami systemu a jednostkami certyfikującymi, badaniu skarg i wniosków, określaniu kierunków rozwoju systemu.	nie znaleziono
SD jest własnością przedsiębiorstw			
SD15	Prywatne przedsiębiorstwo	Zarządzanie w ramach ogólnej odpowiedzialności przedsiębiorstwa, które przekazuje uprawnienia swojemu własnemu personelowi lub wyspecjalizowanym przedsiębiorstwom trzecim.	nie znaleziono
SD16	Prywatne przedsiębiorstwo	nie znaleziono	nie znaleziono
SD17	Prywatne przedsiębiorstwo	Ze strony internetowej DG ds. Energii: „Dokumenty, o których mowa w tym systemie stanowią część systemu zarządzania [przedsiębiorstwa] i są aktualizowane i utrzymywane zgodnie z jego procedurami. Osobą odpowiedzialną [w przedsiębiorstwie] za aktualizację systemu jest dyrektor odpowiedzialny za kwestie zrównoważonego rozwoju i spełnianie wymogów przez dostawców. Ten system weryfikacji jest poddawany dorocznemu przeglądowi przez jednostkę [przedsiębiorstwa] zajmującą się standardami jakości, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Uczestnicy systemu otrzymują odpowiednie informacje. W przypadku wprowadzania istotnych zmian system jest odsyłany do Komisji Europejskiej w celach informacyjnych lub w celu zatwierdzenia”.	nie znaleziono
SD18	Przedsiębiorstwo prywatne	nie znaleziono	nie znaleziono
Narzędzie do obliczeń zatwierdzone jako SD			
SD19	Instytut badawczy	Obecnie systemem dobrowolnym zarządza instytut badawczy , jeden z wcześniejszych partnerów projektu.	nie dotyczy

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie stron internetowych.

Jako instytucja UE Europejski Trybunał Obrachunkowy czuwa nad interesami UE i dąży do utrzymania równowagi między przejrzystością jej działań i zapewnieniem jak najlepszego wykorzystania środków publicznych z jednej strony, a przestrzeganiem prawa zaangażowanych osób fizycznych i prawnych do poszanowania ich prywatności, a w szczególności do ochrony ich danych osobowych z drugiej strony. W związku z tym w niniejszym sprawozdaniu Trybunał nie podaje nazw systemów dobrowolnych, których dotyczy jego ustalenia. Obiektywny opis stanu faktycznego, w którym przedstawiono zaobserwowane niedociągnięcia powinien wystarczyć właściwym instytucjom do tego, by wyciągnęły ze sprawozdania własne wnioski, a w odpowiedzi podjęły odpowiednie działania.

Załącznik III

Przejrzystość systemów dobrowolnych

System dobrowolny ^{a)}	Pozycje dotyczące przejrzystości wymienione w wytycznych Komisji ^{b)}					Inne ważne pozycje dotyczące przejrzystości				
	Dane kontaktowe (nr telefonu, e-mail, adres)	Podmioty gospodarcze dysponujące ważnymi certyfikatami (ważne certyfikaty)	Podmioty gospodarcze nieobjęte ważnymi certyfikatami (wygasłe certyfikaty)	Jednostki certyfikujące	Nazwy innych zatwierdzonych SD	Zarządzanie	Statut lub inny równoważny dokument	Kwalifikacje personelu (CV itd.)	System rozpatrywania skarg	Wykryte naruszenia (cofnięte certyfikaty)
SD będący własnością członków (członkostwo otwarte) lub organów publicznych										
SD02	tak	tak	tak	tak	nie znaleziono	wysokie	tak	tak	tak (brak wersji online)	tak
SD03	tak	tak	nie znaleziono	tak	nie znaleziono	wysokie	tak	tak	tak (brak wersji online)	nie znaleziono
SD13	tak	tak	tak	tak	nie znaleziono	niskie	nie znaleziono	nie znaleziono	wymaga poprawy	tak
SD05	częściowo ^{c)}	tak	nie znaleziono	tak	nie znaleziono	wysokie	tak	tak	tak	nie znaleziono
SD04	tak	tak	tak	tak	nie znaleziono	wysokie	tak	tak	tak (brak wersji online)	nie znaleziono
SD14	tak	tak	nie znaleziono	tak	nie znaleziono	wysokie	nie znaleziono	nie znaleziono	wymaga poprawy	nie znaleziono
SD01	tak	tak	tak	tak	nie znaleziono	wysokie	tak	nie znaleziono	tak (brak wersji online)	tak

najlepsze praktyki

zalecana poprawa

sytuacja niejasna – zalecana poprawa

- a) Ze względu na odmienny charakter narzędzie do obliczania gazów cieplarnianych nie znalazło się na liście.
- b) Wymienione pozycje obejmują również najnowsze wersje systemu, jednak tylko Komisja może potwierdzić jego zgodność.
- c) Co najmniej jedna z wymienionych form kontaktu nie została ujawniona.
- d) Informacje dotyczące podmiotów będących właścicielami SD. Nie zaznaczono, czy ma zastosowanie do SD.

Zarządzanie: wysokie = ujawniono wystarczająco dużo informacji
 średnie = ujawnione informacje wymagają uzupełnienia
 niskie = ujawniono niewystarczająco dużo informacji

System do- browolny ^{a)}	Pozycje dotyczące przejrzystości wymienione w wytycznych Komisji ^{b)}					Inne ważne pozycje dotyczące przejrzystości				
	Dane kontaktowe (nr telefonu, e-mail, adres)	Podmioty gospodarcze dysponujące ważnymi certyfikatami (ważne certyfikaty)	Podmioty gospodarcze nieobjęte ważnymi certyfikatami (wygasłe certyfikaty)	Jednostki certyfikujące	Nazwy innych zatwierdzonych SD	Zarządza- nie	Statut lub inny równoważny dokument	Kwalifikacje personelu (CV itd.)	System rozpatrywania skarg	Wykryte naruszenia (cofnięte certyfikaty)
Inne rodzaje SD										
SD08	tak	nie znaleziono	nie znaleziono	nie znaleziono	nie znaleziono	średnie	nie znaleziono	nie znaleziono	nie znaleziono	nie znaleziono
SD17	nie znaleziono	nie znaleziono	nie znaleziono	nie znaleziono	nie znaleziono	niskie	nie znaleziono	nie znaleziono	nie znaleziono	nie znaleziono
SD11	tak ^{d)}	tak	nie znaleziono	nie znaleziono	nie znaleziono	niskie	nie znaleziono	nie znaleziono	wymaga poprawy	tak
SD06	częściowo ^{d)}	tak	tak	tak	nie znaleziono	wysokie	tak	nie znaleziono	wymaga poprawy	tak
SD16	tak	nie znaleziono	nie znaleziono	nie znaleziono	nie znaleziono	niskie	nie znaleziono	tak ^{d)}	nie znaleziono	nie znaleziono
SD07	tak	nie znaleziono	nie znaleziono	tak	nie znaleziono	średnie	nie znaleziono	tak	wymaga poprawy	nie znaleziono
SD09	tak	tak	tak	tak	nie znaleziono	wysokie	nie znaleziono	nie znaleziono	nie znaleziono	tak
SD12	tak ^{d)}	tak	nie znaleziono	nie znaleziono	nie znaleziono	niskie	nie znaleziono	nie znaleziono	wymaga poprawy	tak
SD10	tak ^{d)}	tak	nie znaleziono	tak	tak	średnie	nie znaleziono	tak ^{d)}	wymaga poprawy	nie znaleziono
SD18	tak	nie znaleziono	nie znaleziono	tak	nie znaleziono	niskie	nie znaleziono	nie znaleziono	nie znaleziono	nie znaleziono
SD15	tak ^{d)}	tak	nie znaleziono	tak	tak	niskie	nie znaleziono	nie znaleziono	nie znaleziono	nie znaleziono
	najlepsze praktyki		zalecana poprawa						sytuacja niejasna – zalecana poprawa	

a) Ze względu na odmienny charakter narzędzie do obliczania gazów cieplarnianych nie znalazło się na liście.

b) Wymienione pozycje obejmują również najnowsze wersje systemu, jednak tylko Komisja może potwierdzić jego zgodność.

c) Co najmniej jedna z wymienionych form kontaktu nie została ujawniona.

d) Informacje dotyczące podmiotów będących właścicielami SD. Nie zaznaczono, czy ma zastosowanie do SD.

Zarządzenie: wysokie = ujawniono wystarczająco dużo informacji
 średnie = ujawnione informacje wymagają uzupełnienia
 niskie = ujawniono niewystarczająco dużo informacji

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie stron internetowych.

Jako instytucja UE Europejski Trybunał Obrachunkowy czuwa nad interesami UE i dąży do utrzymania równowagi między przejrzystością jej działań i zapewnieniem jak najlepszego wykorzystania środków publicznych z jednej strony, a przestrzeganiem prawa zaangażowanych osób fizycznych i prawnych do poszanowania ich prywatności, a w szczególności do ochrony ich danych osobowych z drugiej strony. W związku z tym w niniejszym sprawozdaniu Trybunał nie podaje nazw systemów dobrowolnych, których dotyczą jego ustalenia. Obiektywny opis stanu faktycznego, w którym przedstawiono zaobserwowane niedociągnięcia powinien wystarczyć właściwym instytucjom do tego, by wyciągnęły ze sprawozdania własne wnioski, a w odpowiedzi podjęły odpowiednie działania.

Wymogi dotyczące wzajemnej zgodności

Wymogi dotyczące wzajemnej zgodności, o których mowa w art. 17 ust. 6 dyrektywy RED

(„[...] wymog[i] i norm[y] określ[on]e w przepisach, o których mowa w pozycji „Środowisko naturalne” w części A w pkt 9 załącznika II do rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. [...], a także [...] minimaln[e] wymog[i] dotycząc[e] zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w rozumieniu art. 6 ust. 1 tego rozporządzenia”).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, załącznik II, część A:

Środowisko		
1.	Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. L 103 z 25.4.1979, s. 1)	Artykuł 3 ust. 1, art. 3 ust. 2 lit. b), art. 4 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 5 lit. a), b) i d)
2.	Dyrektywa Rady 80/68/EWG z dnia 17 grudnia 1979 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne (Dz.U. L 20 z 26.1.1980, s. 43)	Artykuł 4 i 5
3.	Dyrektywa Rady 86/278/EWG z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie (Dz.U. L 181 z 4.7.1986, s. 6)	Artykuł 3
4.	Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.U. L 375 z 31.12.1991, s. 1)	Artykuł 4 i 5
5.	Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7)	Artykuł 6 i art. 13 ust. 1 lit. a)

Punkt 9:

9.	Dyrektywa Rady 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotycząca wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz.U. L 230 z 19.8.1991, s. 1)	Artykuł 3
----	---	-----------

Artykuł 6 ust. 1:

„Dobra kultura rolna zgodna z ochroną środowiska

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby wszystkie grunty rolne, a w szczególności grunty, które nie są już wykorzystywane do celów produkcyjnych, były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Państwa członkowskie określają, na poziomie krajowym lub regionalnym, wymogi minimalne w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na podstawie ram ustanowionych w załączniku III, uwzględniając szczególne cechy odnośnych obszarów, włączając w to warunki glebowe i klimatyczne, istniejące systemy gospodarki rolnej, użytkowanie gruntów, zmianowanie upraw, metody uprawy roli oraz strukturę gospodarstw”.

Załącznik III:

Zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, o których mowa w art. 6

Kwestia	Normy obowiązkowe	Normy dobrowolne
Erozja gleby:	— Minimalna pokrywa glebowa	— Zachowanie tarasów
Ochrona gleby poprzez odpowiednie działania	— Minimalne zagospodarowanie terenu odzwierciedlające warunki danego miejsca	
Substancja organiczna gleby: Utrzymywanie poziomów substancji organicznej gleby przez stosowanie odpowiednich praktyk	— Gospodarowanie rżyskiem	— Normy dotyczące zmianowania upraw
Struktura gleby: Utrzymywanie struktury gleby poprzez odpowiednie działania		— Stosowanie odpowiednich maszyn
Minimalny poziom utrzymania: Zapewnienie minimalnego poziomu utrzymania oraz unikanie niszczenia siedlisk	— Zachowanie cech krajobrazu obejmujących, w stosownych przypadkach, żywopłoty, stawy, rowy, zadrzewienia liniowe, grupowe lub pojedyncze oraz obrzeża pól	— Minimalne wymagania dotyczące obsady zwierząt lub odpowiednie systemy — Tworzenie lub utrzymanie siedlisk
	— Przeciwdziałanie wkraczaniu niepożądanym roślinności na grunty rolne	— Zakaz karczowania drzew oliwnych
	— Ochrona trwałych użytków zielonych	— Utrzymanie gajów oliwnych i winnic w dobrym stanie vegetacyjnym
Ochrona zasobów wodnych i gospodarka wodna:	— Ustalenie stref buforowych wzdłuż cieków wodnych (1)	
Ochrona wód przed zanieczyszczeniem i sypkami oraz gospodarowanie wykorzystywaną wodą	— Przestrzeganie procedur wydawania zezwoleń w przypadku gdy wykorzystanie wody w celu nawadniania wymaga zezwolenia	

(1) Uwaga: strefy buforowe utrzymywane zgodnie z zasadami dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska muszą zarówno w granicach stref podatnych, jak i poza tymi strefami wyznaczonymi zgodnie z art. 3 ust. 2 dyrektywy 91/676/EWG, spełniać co najmniej wymagania dotyczące warunków rolniczego wykorzystania nawozu w pobliżu cieków wodnych, o których mowa w pkt A4 załącznika II do dyrektywy 91/676/EWG; wymagania te należy stosować zgodnie z programami działania państw członkowskich ustanowionymi na mocy art. 5 ust. 4 dyrektywy 91/676 EWG.

Streszczenie

IV

Komisja przeprowadziła szczegółowe oceny wszystkich zatwierdzonych systemów dobrowolnych, spełniając wszelkie wymogi prawne dyrektywy. Komisja uznaje, że systemy dobrowolne zapewniają zgodność certyfikowanych biopaliw z obowiązkowymi kryteriami, w odniesieniu do których systemy te zostały zatwierdzone na podstawie gruntownej oceny wszystkich certyfikowanych systemów dobrowolnych. Komisja jest jednak zawsze gotowa do promowania dalszego rozwoju norm, aby w jeszcze większym stopniu ulepszyć system, sprostać wyzwaniom napotykanym w trakcie jego funkcjonowania oraz uwzględnić zmiany podstawy prawnej.

V

W dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii zdefiniowano szereg obowiązkowych kryteriów zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw, które muszą zostać spełnione, aby biopaliwa kwalifikowały się do otrzymania wsparcia oraz by mogły być liczone na poczet realizacji celów dotyczących energii ze źródeł odnawialnych. W ocenach systemów dobrowolnych odpowiednio uwzględniono te obowiązkowe kryteria zrównoważonego rozwoju, a systemy dobrowolne zostały zatwierdzone jedynie w zakresie, w jakim możliwe było wykazanie ich zgodności z tymi kryteriami.

Ponadto dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii odnosi się do szeregu innych kwestii dotyczących zrównoważonego rozwoju, takich jak negatywne skutki społeczno-ekonomiczne. Wiele systemów dobrowolnych uwzględnia dodatkowe fakultatywne kryteria zrównoważonego rozwoju. Stanowi to przykład dobrych praktyk, jednak takie postępowanie jest w pełni dobrowolne. Nie poddano ocenie tego, w jakim stopniu w systemach dobrowolnych uwzględnia się także kryteria fakultatywne. Żadne z systemów dobrowolnych nie zostały zatem zatwierdzone z uwagi na uwzględnienie wspomnianych kwestii.

W opinii Komisji żądanie, by systemy dobrowolne uwzględniały fakultatywne kryteria zrównoważonego rozwoju, byłoby niewłaściwe. Jeśli uwzględnienie tych kryteriów miałooby charakter obowiązkowy, prawodawca podjąłby decyzję o umieszczeniu ich w zbiorze obowiązkowych kryteriów.

Komisja będzie nadal oceniać, czy zatwierdzanie systemów dobrowolnych powinno zostać rozszerzone o fakultatywne aspekty zrównoważonego rozwoju. Należy jednak zauważyć, że ocena systemów w odniesieniu do kryteriów fakultatywnych jest procesem złożonym, ponieważ kryteria te są dużo mniej dokładnie określone w tekście legislacyjnym niż kryteria obowiązkowe.

W celu ograniczenia ryzyka wystąpienia pośrednich zmian użytkowania gruntów w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii zmienionej dyrektywą (UE) 2015/1513 przewidziano limit ilości biopaliw produkowanych z żywności, która może zostać zaliczona na poczet realizacji celów dotyczących energii ze źródeł odnawialnych (7% zużycia energii w transporcie). Same kryteria zrównoważonego rozwoju nie uwzględniają pośrednich zmian użytkowania gruntów. Nie można zatem wymagać, aby w systemach dobrowolnych, w ramach których weryfikuje się zgodność każdej pojedynczej partii biopaliw z obowiązkowymi kryteriami, uwzględniano pośrednie zmiany użytkowania gruntów.

VI

Ocena objęła weryfikację źródła pochodzenia odpadów i pozostałości. Wymogiem każdej z ocen było zastosowanie w systemach dobrowolnych odpowiednich przepisów dyrektywy. Dotyczy to każdego rodzaju surowca, w tym odpadów i pozostałości. W dyrektywie nie przewidziano szczegółowych kryteriów kontroli dotyczącej biopaliw wyprodukowanych z odpadów i pozostałości. Służby Komisji odniosły się w wytycznych do rozwoju sytuacji rynkowej, którego nie można było przewidzieć w momencie zatwierdzania systemów dobrowolnych, a także wezwały do wdrożenia specjalnych środków uwzględniających zwiększone ryzyko wystąpienia nadużycia, które zaistniało z czasem, w miarę jak państwa członkowskie wdrażały mechanizm podwójnego liczenia. Odpowiednio zaktualizowano procedury weryfikacji w ramach systemów dobrowolnych.

Ponadto w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii nie określono dla państw członkowskich żadnego szczególnego obowiązku weryfikacji w związku z art. 17 ust. 6 dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii (który odnosi się do zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w ramach standardów WPR oraz innych odpowiednich dyrektyw i rozporządzeń). Komisja zobowiązana jest również zatwierdzać systemy dobrowolne na innych podstawach niż te zawarte w art. 17 ust. 6 dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii. Uwzględnianie tej kwestii w ocenie systemów dobrowolnych nie byłoby zatem odpowiednie.

VII

Dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii nie zawiera wymogów dotyczących struktury zarządczej systemów dobrowolnych, zatem wczesne oceny nie były ukierunkowane na strukturę zarządczą. Skupiono się głównie na zapewnieniu, aby podmioty zostały poddane audytowi przeprowadzanemu przez osoby trzecie, co jest jasno określone we wspomnianej dyrektywie.

W przyszłości należy jednak poświęcić większą uwagę zarówno strukturze zarządczej, jak i działaniom dotyczącym przejrzystości. Głównym tego powodem są zwiększone wymagania w zakresie przejrzystości i zarządzania odzwierciedlone w zmianach dyrektywy (UE) 2015/1513.

VIII

Prawodawca ograniczył uprawnienia Komisji w zakresie nadzoru dotyczące wdrażania wszystkich tych działań. Komisja wymaga jednak przeprowadzenia niezależnego audytu przez osoby trzecie.

Komisja nadzoruje systemy dobrowolne zgodnie z kompetencjami prawnymi przewidzianymi w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii zmienionej dyrektywą (UE) 2015/1513, w której wymaga się, aby corocznie składano sprawozdania z działania systemów dobrowolnych. Komisja złożyła własne sprawozdanie na temat działania systemów dobrowolnych w kwietniu 2017 r.

Komisja zgadza się, że dobrym rozwiązaniem byłoby wzmocnienie nadzoru i przejrzystości, w tym procedur rozpatrywania skarg.

IX

Państwa członkowskie ze znacznym opóźnieniem dokonały częściowej transpozycji dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii, w tym kryteriów zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw.

W państwach, w których kryteria zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw nie zostały jeszcze wdrożone, nie obowiązywał jeszcze również system weryfikacji i nie było możliwe wykazanie, że dane biopaliwo spełnia kryteria zrównoważonego rozwoju. W rozumieniu Komisji było to powodem występowania problemów ze sprawozdawczością. Cel dotyczący energii ze źródeł odnawialnych w zakresie transportu musi jednak zostać osiągnięty do 2020 r. Komisja jest pewna, że do 2020 r. państwa członkowskie poprawnie wdrożą dyrektywę w sprawie odnawialnych źródeł energii, w tym jej niedawne zmiany. Komisja w razie potrzeby podejmie działania przewidziane w traktacie, aby wyegzekwować przestrzeganie prawa Unii.

X 1. (i)

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie. Komisja nie może zobowiązać systemów dobrowolnych do uwzględnienia kryteriów społeczno-ekonomicznych, które są fakultatywne. Systemy dobrowolne powinny jednak składać raz do roku sprawozdania z czynności certyfikacyjnych zgodnie z dyrektywą w sprawie odnawialnych źródeł energii zmienioną dyrektywą (UE) 2015/1513. Komisja uwzględni sprawozdania otrzymane od systemów dobrowolnych we własnych sprawozdaniach.

X 1. (ii)

Komisja przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim należy zweryfikować zgodność z art. 17 ust. 6 dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii (który odnosi się do zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w ramach standardów WPR oraz innych odpowiednich dyrektyw i rozporządzeń). Przestrzeganie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w ramach standardów WPR oraz innych istotnych dyrektyw i rozporządzeń jest weryfikowane jako część WPR.

X 1. (iii)

Komisja przyjmuje to zalecenie i zgadza się, że biopaliwa wytwarzane z odpadów należy objąć specjalnymi procedurami weryfikacji. Komisja podjęła już działania w tym kierunku, gdyż uwzględniła stosowanie specjalnych środków we wszystkich ocenach przeprowadzanych przez siebie od października 2014 r.

X 2

Komisja przyjmuje to zalecenie i zgadza się, że należy poświęcić jeszcze większą uwagę zarówno strukturze zarządczej, jak i działaniom dotyczącym przejrzystości; Komisja podjęła już niezbędne kroki przez wprowadzenie wymogów dotyczących zwiększenia przejrzystości i ulepszenia zarządzania odzwierciedlonych w zmianach dyrektywy (UE) 2015/1513.

X 3. (i)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja podejmie odpowiednie kroki w tej sprawie w kontekście sprawozdawczości z działania systemów dobrowolnych, jak przewidziano w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii zmienionej dyrektywą (UE) 2015/1513. Wdrażanie procedur systemów przez podmioty gospodarcze jest weryfikowane przez niezależnych audytorów będących osobami trzecimi.

X 3. (ii)

Komisja przyjmuje to zalecenie i podjęła już odpowiednie działania.

X 4

Komisja przyjmuje to zalecenie częściowo i będzie kontynuować współpracę z państwami członkowskimi w zakresie wiarygodności przekazywanych danych, a państwa członkowskie będą otrzymywać informacje od podmiotów gospodarczych na temat zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju. Ponadto co pięć lat państwa członkowskie przedstawiają Komisji sprawozdania na temat jakości wszystkich przekazywanych danych. Wymaganie dodatkowych dowodów (certyfikatów/deklaracji) na potrzeby jednego konkretnego zbioru danych statystycznych nie jest jednak uzasadnione.

X 5

Komisja uznaje potrzebę harmonizacji definicji odpadów wykorzystywanych do produkcji zaawansowanych biopaliw.

Prawodawca podjął już działania mające na celu harmonizację definicji odpadów w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii. Dyrektywa ta, zgodnie ze zmianami wprowadzonymi dyrektywą (UE) 2015/1513, zawiera definicję odpadów dzięki ustanowieniu powiązania z dyrektywą 2008/98/WE.

Wstęp

05

W wielu przypadkach jedynie część upraw jest wykorzystywana do produkcji biopaliw, podczas gdy pozostała część, a czasami nawet przeważająca część jest używana do celów spożywczych lub paszowych. Efekt przesunięcia w przypadku konwencjonalnych biopaliw jest zatem dużo niższy, ale wciąż znaczny.

06

Do końca 2016 r. Komisja zamierza przedstawić wniosek dotyczący polityki odnoszącej się do pakietu w zakresie energii odnawialnej.

09

Dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii zmieniona dyrektywą (UE) 2015/1513 zawiera załącznik (załącznik IX) z wykazem surowców i paliw odnawialnych, które są podwójnie liczone w odniesieniu do docelowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie. Załącznik IX niewątpliwie obejmuje odpady, pozostałości oraz inne rodzaje niespożywczej biomasy, ale nie istnieje formalne powiązanie z ich definicjami.

Wszystkie odnawialne źródła energii zużywane w transporcie, w tym odnawialna energia elektryczna, liczą się podwójnie na poczet realizacji celów dotyczących energii ze źródeł odnawialnych. Oczekuje się, że wkład odnawialnej energii elektrycznej będzie znaczny (~2 punkty procentowe).

10

W dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii zmienionej dyrektywą (UE) 2015/1513 wymaga się, by ograniczenie emisji gazów cieplarnianych wynikające ze stosowania biopaliw wyprodukowanych w nowych instalacjach wynosiło co najmniej 60%. Od stycznia 2018 r. ogólny wymóg zostanie podniesiony do 50%.

Uwagi

28

Dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku weryfikacji zgodności z art. 17 ust. 6 wymienionej dyrektywy (który odnosi się do zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w ramach standardów WPR oraz innych odpowiednich dyrektyw i rozporządzeń), mimo że stanowi to część kryteriów. Komisja jest zobowiązana zatwierdzać systemy dobrowolne na innych podstawach niż te określone w art. 17 ust. 6 dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii.

Wspólna odpowiedź do pkt 30 i 31

Komisja nie jest zobowiązana do zatwierdzania systemów dobrowolnych i dotychczas zatwierdziła jedynie systemy uwzględniające art. 17 ust. 2–5 dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii. Nie była zatem również zobowiązana do oceny zgodności z innymi fakultatywnymi wymogami dotyczącymi zrównoważonego rozwoju.

Komisja zauważa, że niewłaściwe byłoby zobowiązywanie systemów dobrowolnych do uwzględniania kryteriów fakultatywnych dotyczących zrównoważonego rozwoju, skoro prawodawca nie zdecydował się umieścić ich w zbiorze kryteriów obowiązkowych. Odnosząc się w szczególności do aspektów rozwoju zrównoważonego pod względem społecznym (ramka 3), Komisja zauważa, że włączenie takich kryteriów do zakresu certyfikacji może zostać uznane za dobrą praktykę, jednak zwraca uwagę, iż takie włączenie ma miejsce na zasadzie dobrowolności.

Komisja będzie jednak nadal oceniać, czy zatwierdzenie systemów dobrowolnych powinno zostać rozszerzone o fakultatywne aspekty zrównoważonego rozwoju. Należy jednak zauważyć, że ocena systemów w odniesieniu do kryteriów fakultatywnych jest procesem złożonym, ponieważ kryteria te są dużo mniej dokładnie określone w tekście legislacyjnym niż kryteria obowiązkowe.

Ramka 3

Komisja uważa, że włączenie takich kryteriów do zakresu certyfikacji może zostać uznane za dobrą praktykę, jednak zwraca uwagę, iż takie włączenie ma miejsce na zasadzie dobrowolności.

33

Chociaż Komisja odnotowuje brak danych, we wszystkich sprawozdaniach, zapewniła odniesienie do dostępnych danych oraz ich ocenę, w tym dodatkowe specjalne badania dotyczące wpływu polityki UE w zakresie biopaliw na kraje rozwijające się.

W odniesieniu do społecznych aspektów rozwoju opisanych w ramce 4 Komisja zauważa, że choć wywóz biopaliw z krajów rozwijających się jest ograniczony, przedstawiła informacje dotyczące wpływu polityki UE w zakresie biopaliw na kraje rozwijające się w szeregu sprawozdań złożonych w 2013 i 2015 r., w tym również w odniesieniu do krajów rozwijających się, które nie prowadzą wywozu biopaliw do UE¹.

Wspólna odpowiedź do pkt 34–37

W dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii zmienionej dyrektywą (UE) 2015/1513 wprowadzono ograniczenie ilości biopaliw produkowanych z żywności (7% zużycia energii w transporcie), która może zostać zaliczona na poczet realizacji celów dotyczących energii ze źródeł odnawialnych. Środek ten ogranicza zachętę do używania paliw pochodzenia roślinnego do osiągnięcia celów dotyczących energii ze źródeł odnawialnych, a w związku z tym ogranicza ryzyko wystąpienia pośrednich zmian użytkowania gruntów spowodowanych polityką UE w zakresie biopaliw.

Same kryteria zrównoważonego rozwoju nie uwzględniają pośrednich zmian użytkowania gruntów. Nie można zatem wymagać, aby w systemach dobrowolnych, w ramach których weryfikuje się zgodność każdej pojedynczej partii biopaliw ze wspomnianymi kryteriami, uwzględniano pośrednie zmiany użytkowania gruntów.

Komisja będzie w dalszym ciągu analizować tę kwestię i opublikuje wyniki tej analizy w sprawozdaniu, które ma zostać złożone pod koniec 2016 r.

40

Komisja przyznaje, że biopaliwa wytwarzane z odpadów należy objąć specjalnymi procedurami weryfikacji. Komisja podjęła już działania w tym kierunku, gdyż uwzględniła stosowanie specjalnych środków we wszystkich ocenach przeprowadzanych przez siebie od października 2014 r.

Wspólna odpowiedź do pkt 41–42

Służby Komisji odniosły się w wytycznych do rozwoju sytuacji rynkowej, którego nie można było przewidzieć w momencie zatwierdzania systemów dobrowolnych, a także wezwały do wdrożenia specjalnych środków uwzględniających zwiększone ryzyko wystąpienia nadużycia, które zaistniało z czasem, w miarę jak państwa członkowskie wdrażały mechanizm podwójnego liczenia.

Komisja skierowała notę do systemów dobrowolnych, by zwrócić uwagę na tę kwestię oraz by upewnić się, że wszystkie systemy podejmują właściwe działania. Nie oznacza to jednak, że wcześniej sprawa ta była zasadniczo traktowana niewłaściwie. Istotnie, o ile wiadomo, w ramach znacznej części systemów dobrowolnych podjęto działania z własnej inicjatywy. Zdaniem Komisji możliwość szybkiej i aktywnej reakcji systemów dobrowolnych na zidentyfikowane wyzwania stanowi jedną z zalet systemów certyfikacji.

45

Po przyjęciu definicji Komisja zażądała, by częściowo zatwierdzone systemy zostały poddane weryfikacji zgodności z nową definicją. Trzy systemy, które zostały zatwierdzone jedynie częściowo, przedstawiły aktualizacje i zostały poddane ocenie. Obecnie trwa aktualizacja decyzji.

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

46

Oceny przeprowadzane przez Komisję były zgodne z wymogami ustanowionymi w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii. Dyrektywa ta nie zawierała wymogów dotyczących struktury zarządczej systemów dobrowolnych, zatem wczesne oceny nie były ukierunkowane na strukturę zarządczą. Skupiono się głównie na zapewnieniu, aby podmioty zostały poddane audytowi przeprowadzanemu przez osoby trzecie, co jest jasno określone we wspomnianej dyrektywie.

Komisja uważa jednak, że w przyszłości należy poświęcać więcej uwagi strukturom zarządczym w celu dalszego udoskonalania najlepszych praktyk. Głównym tego powodem jest podniesienie progu obliczania emisji gazów cieplarnianych, które wymaga częstszego obliczania faktycznego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, co wiąże się z koniecznością prowadzenia jeszcze ściślejszej kontroli.

Wspólna odpowiedź do pkt 50–51

Prawodawca ograniczył uprawnienia Komisji w zakresie nadzoru dotyczące wdrażania wszystkich tych działań. Komisja wymaga jednak przeprowadzenia niezależnego audytu przez osoby trzecie.

Komisja nadzoruje systemy dobrowolne zgodnie z kompetencjami prawnymi przewidzianymi w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii zmienionej dyrektywą (UE) 2015/1513, w której wymaga się, aby corocznie składano sprawozdania z działania systemów dobrowolnych. Komisja złoży własne sprawozdanie na temat działania systemów dobrowolnych w kwietniu 2017 r.

53

Komisja nawiązała dialog z systemami, aby wyjaśnić omawianą sytuację i poszukać możliwych usprawnień. Komisja sprawdza obecnie określony przypadek, jest zatem za wcześnie, by mogła na tym etapie przedstawić uwagi w tej kwestii.

Ogólnie wymóg wzmocnienia wewnętrznego zarządzania systemami, który został uwzględniony w przeprowadzanych obecnie ocenach, może jednak przyczynić się do sprawowania lepszego nadzoru nad wdrożeniem przepisów systemu przez jednostki certyfikujące.

54

Wiele systemów dobrowolnych działa na poziomie globalnym. W praktyce oznacza to, że audytor weryfikujący zgodność ma dużą odpowiedzialność i musi zdecydować w poszczególnych przypadkach, czy przedstawione dowody dają wystarczającą pewność, że kryteria zrównoważonego rozwoju zostały spełnione. Komisja zachęca systemy dobrowolne do nawiązania ścisłej współpracy z audytorami w celu stałego ulepszania norm certyfikacji.

55

Mimo że nie istnieje żaden specjalny system rozpatrywania skarg, zainteresowane strony mają możliwość skontaktowania się z Komisją w przypadku obaw związanych z działaniem systemów dobrowolnych. System zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw jest rzeczywiście zagadnieniem bardzo technicznym, które wymaga wiedzy specjalistycznej, i oczekuje się, że zainteresowane strony będą świadome, iż został on zatwierdzony przez Komisję.

56

W dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii jasno określono, że państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia dowodów przedstawionych przez systemy dobrowolne. Dopóki przepis ten jest przestrzegany, państwa członkowskie zachęca się do wnoszenia wkładu w ulepszanie procesów certyfikacji. Zdaniem Komisji nic nie stoi na przykład na przeszkodzie, aby zaangażować państwa członkowskie w nadzorowanie jednostek certyfikujących, ponieważ jednostki te nie zostały same w sobie zatwierdzone przez Komisję. Państwa członkowskie nie powinny jednak podważać ważności certyfikatów wydawanych w ramach systemów dobrowolnych.

Odnosząc się do szczególnego przypadku Polski, o którym mowa w ramce 5, Komisja weryfikuje obecnie zgodność wymogów z prawem Unii.

58

Dla systemów dobrowolnych dokumenty te nie są prawnie wiążące i mają na celu promowanie najlepszych praktyk poprzez wskazywanie, czego Komisja może wymagać w przyszłości. Komisja wyegzekwuje dostosowanie wyższych standardów, gdy systemy dobrowolne wystąpią z wnioskiem o przedłużenie zatwierdzenia.

Komisja może również uchylić decyzje, jeżeli zostanie wyraźnie wykazane, że dany system nie wdrożył elementów uznanych za decydujące dla decyzji, oraz jeżeli dojdzie do poważnych strukturalnych naruszeń tych elementów.

Wspólna odpowiedź na pkt 59–60

Komisja przywiązuje największą wagę do przejrzystości.

Wymogi dotyczące przejrzystości zawarte w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii zostały uwzględnione za pośrednictwem specjalnie utworzonej w tym celu strony internetowej². Strona ta zawiera także wiele przydatnych informacji, które nie są wymagane prawem, takich jak informacje o nowych wydarzeniach i istotne dokumenty Komisji. Na wspomnianej stronie oraz na stronach do niej podłączonych można znaleźć wszystkie wymagane prawem informacje otrzymywane od państw członkowskich. Jako część tej strony utworzono³ również stronę poświęconą różnego rodzaju informacjom, o których mowa w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii.

61

W uaktualnionych ramach oceny opublikowanych w listopadzie 2015 r. Komisja wymaga pełnej weryfikacji ze strony audytorów będących osobami trzecimi. Audytorzy powinni wymagać uzyskania dostępu do wszystkich istotnych informacji. W przypadku gdy system nie uwzględni tych informacji, nie powinien on być uznany w ramach systemu dobrowolnego. Audytorzy powinni również wymagać uzyskania dostępu do informacji dotyczących materiałów certyfikowanych w ramach innych systemów dobrowolnych. Systemy dobrowolne są zobowiązane udostępnić nazwy podmiotów, które są lub były certyfikowane w ramach danego systemu. Przyczyni się to do poprawy przejrzystości i wymiany informacji.

66

Polska dokonała transpozycji dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii, w tym unijnego systemu zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw, dopiero w 2015 r. W związku z tym w latach 2011–2014 przepisy dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii nie były jeszcze obowiązujące. Państwa członkowskie zapewniają jakość przekazywanych danych; Komisja nie dysponuje żadnymi środkami prawnymi, by zakwestionować dane z 2014 r. dotyczące zrównoważonych ekologicznie biopaliw.

W tym czasie Polska dokonała jednak transpozycji dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii. Komisja jest pewna, że do 2020 r. Polska oraz inne państwa członkowskie poprawnie wdrożą dyrektywę w sprawie odnawialnych źródeł energii, w tym jej niedawne zmiany. Komisja w razie potrzeby podejmie działania przewidziane w traktacie, aby wyegzekwować przestrzeganie prawa Unii.

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

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

67

Państwa członkowskie zapewniają jakość przekazywanych danych. W danych przekazanych do Eurostatu Francja podała wartość zerową, a Polska wartość niezerową. Wszystkie przekazane dane były zgodne z zasadami walidacji (przeszły kontrolę wiarygodności oraz spójności), biorąc pod uwagę informacje dostępne Eurostatowi w danym czasie. Eurostat publikuje dane w takiej formie, w jakiej zostały one przekazane przez państwa, nie dokonując żadnych zmian czy modyfikacji.

72

Wdrożenie środków w celu zwalczania nadużyć należy do kompetencji państw członkowskich. Komisja wspiera wysiłki państw członkowskich mające na celu ograniczenie ryzyka nadużyć i powołała grupę roboczą przy Komitecie ds. Zrównoważonego Rozwoju Biopaliw i Biopłynów, która przeprowadzi analizę różnych aspektów oraz środków istotnych w tym kontekście. Temat ten został również uwzględniony w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii zmienionej dyrektywą (UE) 2015/1513, w której wymaga się od państw członkowskich, aby przedstawiały sprawozdania ze środków podjętych przez nie w celu zwalczania nadużyć, oraz w której wzywa się do zacieśnienia współpracy pomiędzy krajowymi systemami oraz między krajowymi systemami a systemami dobrowolnymi.

Wnioski i zalecenia

74

Komisja uznaje, że systemy dobrowolne zapewniają zgodność certyfikowanych biopaliw z obowiązkowymi kryteriami, w odniesieniu do których systemy te zostały zatwierdzone na podstawie gruntownej oceny wszystkich certyfikowanych systemów dobrowolnych. Komisja jest jednak zawsze gotowa do promowania dalszego rozwoju norm, aby w jeszcze większym stopniu ulepszyć system, sprostać wyzwaniom napotykanym w trakcie jego funkcjonowania oraz uwzględnić zmiany podstawy prawnej.

75

W dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii zdefiniowano szereg obowiązkowych kryteriów zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw, które muszą zostać spełnione, aby biopaliwa kwalifikowały się do otrzymania wsparcia oraz by zostały zaliczone na poczet realizacji celów dotyczących energii ze źródeł odnawialnych. W ocenach systemów dobrowolnych odpowiednio uwzględniono te obowiązkowe kryteria zrównoważonego rozwoju.

Wiele systemów dobrowolnych uwzględnia dodatkowe fakultatywne kryteria zrównoważonego rozwoju. Stanowi to przykład dobrych praktyk, jednak takie postępowanie jest w pełni dobrowolne. Nie poddano ocenie tego, w jakim stopniu w systemach dobrowolnych uwzględnia się także kryteria fakultatywne. Żaden z systemów dobrowolnych nie został zatem zatwierdzony z uwagi na uwzględnienie wspomnianych kwestii.

W opinii Komisji żądanie, by systemy dobrowolne uwzględniały fakultatywne kryteria zrównoważonego rozwoju byłoby niewłaściwe. Jeśli uwzględnienie tych kryteriów miałooby charakter obowiązkowy, prawodawca podjąłby decyzję o umieszczeniu ich w zbiorze obowiązkowych kryteriów.

Komisja będzie nadal oceniać, czy zatwierdzanie systemów dobrowolnych powinno zostać rozszerzone o fakultatywne aspekty zrównoważonego rozwoju. Należy jednak zauważyć, że ocena systemów w odniesieniu do kryteriów fakultatywnych jest procesem złożonym, ponieważ kryteria te są dużo mniej dokładnie określone w tekście legislacyjnym niż kryteria obowiązkowe. Ponadto ich zatwierdzenie nie miałooby bezpośrednich skutków prawnych.

W celu ograniczenia ryzyka wystąpienia pośrednich zmian użytkowania gruntów w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii zmienionej dyrektywą (UE) 2015/1513 przewidziano limit ilości biopaliw produkowanych z żywności (7% zużycia energii w transporcie), która może zostać zaliczona na poczet realizacji celów dotyczących energii ze źródeł odnawialnych. Same kryteria zrównoważonego rozwoju nie uwzględniają pośrednich zmian użytkowania gruntów. Nie można zatem wymagać, aby w systemach dobrowolnych, w ramach których ocenia się zgodność każdej pojedynczej partii biopaliw z obowiązkowymi kryteriami, uwzględniano pośrednie zmiany użytkowania gruntów.

76

W kwestii tradycyjnych surowców przepisy dyrektywy zapewniają możliwość przesłedenia źródła pochodzenia. W wytycznych służby Komisji odniosły się do rozwoju sytuacji rynkowej, którego nie można było przewidzieć w momencie zatwierdzania systemów dobrowolnych po raz pierwszy, a także wezwały do wdrożenia specjalnych środków uwzględniających zwiększone ryzyko wystąpienia nadużycia, które zaistniało przede wszystkim w związku z wdrażaniem mechanizmu podwójnego liczenia w ramach zobowiązań z tytułu dostawy.

77

Komisja ma obowiązek działania w ramach prawnych ustanowionych przez prawodawcę. W rezultacie musiała przyjąć, że dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku weryfikacji zgodności z art. 17 ust. 6 wymienionej dyrektywy (który odnosi się do zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w ramach standardów WPR oraz innych odpowiednich dyrektyw i rozporządzeń), mimo że stanowi to część kryteriów. Komisja zobowiązana jest zatwierdzać systemy dobrowolne na innych podstawach niż te określone w art. 17 ust. 6 dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii. Uwzględnienie tej kwestii w ocenie systemów dobrowolnych nie byłoby zatem odpowiednie.

Zalecenie 1 a)

Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie. Komisja nie może zobowiązać systemów dobrowolnych do uwzględnienia kryteriów społeczno-ekonomicznych, ponieważ są one fakultatywne. Systemy dobrowolne powinny jednak składać raz do roku sprawozdania z czynności certyfikacyjnych zgodnie z dyrektywą w sprawie odnawialnych źródeł energii zmienioną dyrektywą (UE) 2015/1513, która przewiduje, w jakich kwestiach systemy dobrowolne mają obowiązek składania sprawozdań (art. 18 ust. 6). We wspomnianych wymogach prawnych dotyczących sprawozdawczości kładzie się szczególny nacisk na kwestie związane z przeprowadzaniem audytów, ale system może oczywiście wykorzystać tę możliwość, by uwzględnić również inne kwestie. Komisja uwzględni sprawozdania otrzymane od systemów dobrowolnych we własnych sprawozdaniach.

Zalecenie 1 b)

Komisja przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim należy zweryfikować zgodność z art. 17 ust. 6 dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii (który odnosi się do zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w ramach standardów WPR oraz innych odpowiednich dyrektyw i rozporządzeń). Dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii nie nakłada jednak na państwa członkowskie obowiązku weryfikacji zgodności z art. 17 ust. 6 wymienionej dyrektywy, mimo że stanowi to część kryteriów. Komisja zobowiązana jest zatwierdzać systemy dobrowolne na innych podstawach niż te określone w art. 17 ust. 6 dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii. Przestrzeganie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w ramach standardów WPR oraz innych odpowiednich dyrektyw i rozporządzeń jest weryfikowane jako część WPR.

Zalecenie 1 c)

Komisja przyjmuje to zalecenie i zgadza się, że biopaliwa wytwarzane z odpadów należy objąć specjalnymi procedurami weryfikacji. Komisja podjęła już działania w tym kierunku, gdyż uwzględniła stosowanie specjalnych środków we wszystkich ocenach przeprowadzanych przez siebie od października 2014 r.

78

Komisja zawsze przywiązuje największą wagę do przejrzystości i podjęła już stosowne działania. Jej służby wydały odpowiednie wytyczne, wzywając do wdrożenia szeregu działań dotyczących przejrzystości. Proces ten został przeprowadzony częściowo, by zagwarantować, że systemy dobrowolne na wczesnym etapie przygotowują się do rosnącego zapotrzebowania na przejrzystość odzwierciedlonego w dyrektywie (UE) 2015/1513, która była w tym czasie w końcowej fazie negocjacji. Środki te zostaną wzmocnione w momencie, gdy systemy dobrowolne wystąpią z wnioskiem o ponowne zatwierdzenie. Proces ten jest obecnie w toku.

Zalecenie 2 a)

Komisja przyjmuje to zalecenie i uważa, że należy wziąć pod uwagę możliwe konflikty interesów, w tym dotyczące prawa własności w stosunku do systemów. Komisja podjęła już działania w tym kierunku i wprowadza do swoich ocen analizę prawa własności i struktury zarządczej systemów dobrowolnych.

Zalecenie 2 b)

Komisja przyjmuje to zalecenie i uznaje, że systemy dobrowolne powinny spełniać minimalne wymogi dotyczące przejrzystości. Zwraca się do systemów, by publikowały one zbiór informacji bardzo podobny do sugestii wydawanych przez Trybunał. Ponadto w kwietniu 2017 r. Komisja przedstawi sprawozdanie z działania systemów dobrowolnych. W tym kontekście Komisja będzie miała możliwość oceny konieczności bardziej szczegółowego określenia danych, które mają zostać opublikowane przez systemy, oraz określenia w akcie wykonawczym wymogów dotyczących audytu dla systemów dobrowolnych.

79

Prawodawca ograniczył uprawnienia Komisji w zakresie nadzoru dotyczące wdrażania wszystkich tych działań.

W dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii zmienionej dyrektywą (UE) 2015/1513 przewidziano procedurę nadzoru działania dobrowolnych systemów.

Systemy dobrowolne są zobowiązane do składania Komisji rocznych sprawozdań z działania systemu.

Komisja natomiast przedstawia sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie oraz w stosownych przypadkach ma możliwość określenia w akcie wykonawczym wymogów dotyczących audytu dla systemów dobrowolnych. Nadzór nie obejmuje jednak przeprowadzania kontroli weryfikacyjnych na miejscu w lokalach podmiotów gospodarczych, które uzyskały certyfikację systemów dobrowolnych, ponieważ zgodnie z dyrektywą w sprawie odnawialnych źródeł energii za weryfikację wdrożenia zasad danego systemu są odpowiedzialne osoby trzecie przeprowadzające audyt.

Zalecenie 3 a)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja podejmie odpowiednie kroki w tej sprawie w kontekście sprawozdawczości z działania systemów dobrowolnych, jak przewidziano w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii zmienionej dyrektywą (UE) 2015/1513. Wdrażanie procedur systemów przez podmioty gospodarcze jest weryfikowane przez niezależnych audytorów będących osobami trzecimi.

Zalecenie 3 b)

Komisja przyjmuje zalecenie, aby systemy dobrowolne dysponowały systemem rozpatrywania skarg; zostało to już uwzględnione w ramach przeprowadzanych przez nią ocen. Komisja uznaje jednak, że należy przeprowadzić dalszą ocenę, zanim zostaną określone szczegółowe wymagania techniczne dotyczące takiego systemu rozpatrywania skarg. Tego rodzaju ocena zostanie przeprowadzona w kontekście sprawozdawczości z działania systemów dobrowolnych, jak przewidziano w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii zmienionej dyrektywą (UE) 2015/1513. Pierwsze sprawozdanie należy przedłożyć w kwietniu 2017 r.

80

Komisja zgadza się, że państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia jakości przekazywanych danych.

Zalecenie 4

Komisja przyjmuje to zalecenie częściowo i będzie kontynuować współpracę z państwami członkowskimi w zakresie wiarygodności przekazywanych danych, a państwa członkowskie będą otrzymywać informacje od podmiotów gospodarczych na temat zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju. Ponadto co pięć lat państwa członkowskie przedstawiają Komisji sprawozdania na temat jakości wszystkich przekazywanych danych. Wymaganie dodatkowych dowodów (certyfikatów/deklaracji) na potrzeby jednego konkretnego zbioru danych statystycznych nie jest jednak uzasadnione.

81

Prawodawca podjął już działania mające na celu harmonizację definicji odpadów w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii. Dyrektywa ta, zgodnie ze zmianami wprowadzonymi dyrektywą (UE) 2015/1513, zawiera definicję odpadów dzięki ustanowieniu powiązania z dyrektywą 2008/98/WE.

W dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii zmienionej dyrektywą (UE) 2015/1513 rzeczywiście przewidziano zasadę praw nabytych, która pozwala państwom członkowskim na zaliczanie biopaliw wyprodukowanych z substancji uznanych przez właściwe organy krajowe za odpady i wykorzystywanych w instalacjach istniejących przed przyjęciem dyrektywy (UE) 2015/1513 na poczet realizacji krajowego celu dotyczącego zaawansowanych paliw odnawialnych. Te paliwa nie są jednak liczone podwójnie na poczet realizacji celu dotyczącego energii ze źródeł odnawialnych w zakresie transportu. W opinii Komisji ten przepis prawny może rzeczywiście doprowadzić do sytuacji, w której pewne rodzaje biopaliw są traktowane inaczej w państwach członkowskich i jest to dozwolone w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii w ramach określonych w niej granic.

Zalecenie 5

Komisja uznaje potrzebę harmonizacji definicji odpadów wykorzystywanych do produkcji zaawansowanych biopaliw.

Prawodawca podjął już działania mające na celu harmonizację definicji odpadów w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii. Dyrektywa ta, zgodnie ze zmianami wprowadzonymi dyrektywą (UE) 2015/1513, zawiera definicję odpadów dzięki ustanowieniu powiązania z dyrektywą 2008/98/WE.

W ramach polityki w zakresie energii odnawialnej po 2020 r. można rozważyć działania mające na celu dalszą harmonizację w odniesieniu do zaawansowanych paliw odnawialnych.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

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

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	11.3.2015
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	31.3.2016
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontradyktoryjnego	25.5.2016
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	22.6.2016

Państwa członkowskie muszą zapewnić, by udział energii ze źródeł odnawialnych w transporcie w 2020 r. wynosił co najmniej 10% końcowego zużycia energii w tym sektorze. Do tej docelowej wartości mogą zaliczać tylko biopaliwa, które uzyskały certyfikat jednego z systemów dobrowolnych zatwierdzonych przez Komisję.

Trybunał ustalił, że z powodu uchybień w procedurze zatwierdzania systemów dobrowolnych przez Komisję, a następnie w nadzorze nad nimi, unijny system certyfikacji zrównoważonych ekologicznie biopaliw nie jest w pełni wiarygodny.

Jeżeli chodzi o osiągnięcie udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie na poziomie 10%, Trybunał stwierdził, że ponieważ państwa członkowskie mogły podawać jako zrównoważone ekologicznie biopaliwa, których zrównoważony charakter nie został zweryfikowany, statystyki mogły zostać zawyżone.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji