PT 2016 n.º 18

Relatório Especial

O sistema da UE para a certific ação de biocombustíveis sustentáveis

CURIA RATIONUM

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditorsECA

Encontram-se mais informações sobre a União Europeia na Internet, via servidor Europa (http://europa.eu)

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5252-4	ISSN 1831-0982	doi:10.2865/81822	QJ-AB-16-017-PT-C
PDF	ISBN 978-92-872-5266-1	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/41779	QJ-AB-16-017-PT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5219-7	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/97614	QJ-AB-16-017-PT-E

© União Europeia, 2016
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Luxembourg

PT 2016 n.º 18

Relatório Especial

O sistema da UE para a certificação de biocombustíveis sustentáveis

(apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4, segundo parágrafo do TFUE)

Equipa de auditoria

02

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das auditorias de resultados e de conformidade sobre domínios orçamentais ou temas de gestão específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I — presidida pelo membro do TCE Kersti Kaljulaid — especializada nos domínios de despesas da conservação e gestão dos recursos naturais. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do membro do TCE Jan Kinšt, tendo passado, na fase final do relatório, para a responsabilidade do membro do TCE Bettina Jakobsen. A elaboração do relatório contou com a colaboração de Alejandro Ballester Gallardo, chefe de gabinete; Bernard Moya, assessor de gabinete; Davide Lingua, responsável principal; Krzysztof Zalega, responsável de tarefa; Paul Toulet-Morlane, João Nuno Coelho dos Santos, Felipe Andres Miguelez, Zoltan Papp e Paivi Piki, auditores. O apoio de secretariado foi prestado por Murielle Siffert.

Da esquerda para a direita: J. N. Coelho dos Santos, B. Jakobsen, P. Toulet-Morlane, D. Lingua e A. Ballester Gallardo.

Índice

Pontos

Glossário

I-X **Síntese**

1-17 **Introdução**

1-3 Definição de biocombustíveis

4-5 O mercado de biocombustíveis da UE

6-17 Os biocombustíveis como fonte de energia renovável no setor dos transportes da UE

6-9 O objetivo de 10% de energia proveniente de fontes renováveis nos transportes a alcançar até 2020

10-12 Critérios de sustentabilidade para os biocombustíveis

13-17 Certificação de biocombustíveis sustentáveis pelos regimes voluntários reconhecidos pela Comissão

18-24 **Âmbito e método da auditoria**

25-71 **Observações**

25-49 O quadro de avaliação estabelecido pela Comissão para efeitos de reconhecimento não incluía alguns aspetos importantes relacionados com a sustentabilidade da produção de biocombustíveis

28-29 Não foi assegurado o cumprimento dos requisitos ambientais da UE no domínio da agricultura

30-33 Condições de sustentabilidade não obrigatórias

34-37 O impacto das alterações indiretas do uso do solo não foi tido em consideração

38-42 Insuficiências na verificação da origem dos resíduos ou detritos utilizados na produção de biocombustíveis

43-45 Só recentemente os terrenos de pastagem ricos em biodiversidade começaram a ser sistematicamente protegidos

46-49 A transparência e a boa governação não foram suficientemente tidas em conta

50-61 Ausência de supervisão dos regimes voluntários

50-56 O funcionamento dos regimes não foi supervisionado de forma adequada…

57-61 … nem introduziu adequadamente as melhorias necessárias nos seus procedimentos

Índice

62-71 As estatísticas do biocombustível certificado como sustentável poderão estar sobrestimadas…

65-66 … pois incluíam biocombustíveis cuja sustentabilidade não foi verificada

67-71 … e a origem da biomassa utilizada pelos biocombustíveis duplamente contabilizados também não foi suficientemente verificada

72-80 Conclusões e recomendações

Anexo I — Combustíveis e biocombustíveis nos transportes — Ktep 2014

Anexo II — Governação dos regimes voluntários

Anexo III — Transparência dos regimes voluntários

Anexo IV — Requisitos de condicionalidade

Respostas da Comissão

Glossário

05

Auditoria independente: auditoria das informações fornecidas pelos operadores económicos. Deve verificar se os sistemas utilizados pelos operadores económicos são exatos, fiáveis e à prova de fraude. A auditoria independente é realizada por organismos de certificação.

Biocombustível: qualquer combustível produzido a partir de matéria-prima vegetal ou animal (designada por «biomassa»). As duas formas mais comuns de biocombustível são o bioetanol e o biodiesel.

Biocombustíveis conformes: biocombustíveis que cumprem os critérios de sustentabilidade obrigatórios previstos na DER.

Biocombustíveis duplamente contabilizados: biocombustíveis produzidos a partir de resíduos, detritos, materiais celulósicos não alimentares e materiais lenhocelulósicos cuja contribuição para a consecução do objetivo relativo à utilização de energia proveniente de fontes renováveis em todos os tipos de transporte é considerada (contabilizada) como o dobro do respetivo teor energético.

Biodiesel: biocombustível à base de óleo normalmente produzido a partir de gorduras vegetais como os óleos de semente de colza, semente de girassol, de soja e de palma, e utilizado como aditivo do gasóleo em veículos automóveis.

Bioetanol: biocombustível à base de álcool normalmente produzido a partir de culturas amiláceas e açucareiras como o trigo, o milho, a cevada, a beterraba açucareira ou a cana-de-açúcar, e utilizado como aditivo da gasolina em veículos automóveis.

Biomassa: matéria orgânica utilizada na produção de biocombustíveis. Consiste na fração biodegradável de produtos, resíduos e detritos de origem biológica provenientes da agricultura (incluindo substâncias de origem vegetal e animal), da exploração florestal e de indústrias afins, da pesca e da aquicultura, bem como na fração biodegradável dos resíduos industriais e urbanos.

Cadeia de responsabilidade/cadeia de aprovisionamento: toda a cadeia de produção, desde o agricultor que cultiva a matéria-prima para a produção de biocombustíveis até ao produtor ou comerciante de biocombustíveis. Ver: Elementos da cadeia de aprovisionamento.

Certificação: processo de inspeção (auditoria de certificação) mediante o qual as condições para a emissão de um certificado a um operador económico são avaliadas por um organismo de certificação.

Certificado: documento emitido por um organismo de certificação independente a atestar a conformidade de um operador económico com os requisitos de sustentabilidade aplicáveis aos biocombustíveis previstos na DER.

Condicionalidade: obrigação de um agricultor cumprir determinados requisitos estatutários gerais de gestão nos domínios do ambiente, da saúde pública, dos animais e da fitossanidade, da identificação, do registo e do bem-estar dos animais, bem como das boas condições agrícolas e ambientais.

Consultor: consultor selecionado pela Comissão Europeia para lhe apresentar uma avaliação dos regimes voluntários com base nos requisitos de sustentabilidade obrigatórios estabelecidos pela DER e relatórios sobre o impacto da produção de biocombustíveis na sustentabilidade social.

Critérios de sustentabilidade: critérios aplicáveis aos biocombustíveis definidos pela DER, relacionados com a redução das emissões de gases com efeito de estufa e o uso do solo.

Glossário

06

DER (Diretiva «Energias renováveis»): Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE (JO L 140 de 5.6.2009, p. 16).

DG Energia: Direção-Geral da Energia da Comissão Europeia, responsável por desenvolver e executar a política energética da UE.

Dupla contabilização: contabilização da contribuição dos biocombustíveis produzidos a partir de resíduos, detritos e materiais celulósicos não alimentares para a consecução do objetivo relativo à utilização de energia proveniente de fontes renováveis em todos os tipos de transporte como o dobro do respetivo teor energético.

Elementos da cadeia de aprovisionamento: operadores económicos como explorações agrícolas/plantações, pontos de primeira recolha, comerciantes/armazéns, unidades de conversão (fábricas, refinarias, unidades de transformação), transportadoras e agentes do mercado (os que colocam biocombustíveis sustentáveis no mercado).

Eurostat: serviço estatístico da União Europeia, e Direção-Geral da Comissão, encarregado de fornecer à União Europeia estatísticas a nível europeu que permitam estabelecer comparações entre países e regiões.

GEE: gases com efeito de estufa. Um gás com efeito de estufa é um gás que contribui para o efeito de estufa natural. O Protocolo de Quioto abrange um conjunto de seis gases com efeito de estufa gerados pela atividade humana: o dióxido de carbono (CO_2), o metano (CH_4), o óxido nitroso (N_20), os hidrofluorocarbonetos (HFC), os perfluorocarbonetos (PFC) e o hexafluoreto de enxofre (SF_6).

Ktep: uma quilotonelada (um milhar de toneladas) de equivalente de petróleo. A tonelada de equivalente de petróleo (tep) define o poder calorífico dos combustíveis. É uma unidade de energia que representa a quantidade de energia libertada pela combustão de uma tonelada de petróleo bruto. A ktep é utilizada pelo Eurostat para apresentar as estatísticas sobre o consumo declarado de biocombustíveis nos transportes.

ILUC: abreviatura inglesa de «*indirect land-use changes*» (alterações indiretas do uso do solo). Alterações do uso do solo que ocorrem por via *indireta* devido a uma deslocação da procura anteriormente situada no mercado de alimentos para consumo humano e animal e de fibras, em virtude da procura de biocombustíveis.

Objetivo/«objetivo de 10% para os transportes»: objetivo global previsto na DER, segundo o qual cada Estado-Membro deve assegurar que a quota de energia proveniente de fontes renováveis consumida por todos os modos de transporte em 2020 representa, pelo menos, 10% do consumo final de energia nos transportes nesse Estado-Membro. O cálculo da quota só considera os biocombustíveis sustentáveis.

Organismo de certificação: entidade de inspeção (auditoria) independente que presta serviços de certificação de biocombustíveis. Um organismo de certificação celebra um acordo com um regime voluntário sobre a certificação de operadores económicos utilizando o sistema de certificação de um regime voluntário. Os organismos de certificação emitem certificados em nome dos regimes voluntários.

Operador económico: empresa que produz e/ou comercializa biomassa ou biocombustíveis. Os operadores económicos têm de demonstrar que cumprem os requisitos de sustentabilidade, podendo fazê-lo em conformidade com um sistema nacional ou recorrendo a regimes voluntários. Os operadores económicos fazem parte da cadeia de aprovisionamento de biocombustíveis.

PAC: política agrícola comum da União Europeia.

Plataforma de transparência: plataforma em linha exigida pela DER para aumentar a transparência e facilitar e promover a cooperação entre os Estados-Membros, bem como para tornar públicas informações relevantes que a Comissão ou um Estado-Membro considerem de grande importância para a DER e para a realização dos seus objetivos.

Glossário

07

Reconhecimento: aprovação pela Comissão de um regime voluntário por um período de 5 anos, após a avaliação determinar que o regime voluntário cobre adequadamente os critérios de sustentabilidade, aplica uma metodologia de balanço de massa e cumpre normas adequadas em matéria de fiabilidade e auditoria independente, tal como exigido pela DER.

Regime voluntário: sistema de certificação da sustentabilidade criado para comprovar a conformidade com os critérios de sustentabilidade aplicáveis aos biocombustíveis.

Sistema nacional: quadro jurídico instituído pelos Estados-Membros para verificar se os operadores económicos cumprem os critérios de sustentabilidade da DER.

UCO: abreviatura inglesa de «*used cooking oil*» (óleo alimentar usado), matéria-prima bastante utilizada na produção de biocombustível avançado.

Síntese

I

A Diretiva «Energias renováveis» (DER) estabelece que, até 2020, cada Estado-Membro deve assegurar que a quota de energia proveniente de fontes renováveis utilizadas em todos os modos de transporte represente, pelo menos, 10% do consumo final de energia nos transportes. Na prática, considerando o presente estádio de desenvolvimento técnico e as possibilidades de utilização de energias alternativas nos transportes, este objetivo de 10% só poderá ser alcançado através da utilização substancial de biocombustíveis.

II

Os biocombustíveis emitem menos gases com efeito de estufa (GEE), em especial CO_2, do que os combustíveis fósseis, pois a quantidade de carbono emitido durante a combustão equivale apenas ao montante de carbono absorvido pelas plantas de origem durante o seu crescimento. No entanto, a sustentabilidade dos biocombustíveis enquanto fonte de energia renovável é comprometida pelo acréscimo de emissões resultantes das alterações do uso do solo.

III

A fim de assegurar a sustentabilidade dos biocombustíveis colocados no mercado da UE, a DER estabelece vários critérios de sustentabilidade a observar pelos operadores económicos. Além disso, apenas os biocombustíveis certificados como sustentáveis podem ser tidos em conta pelos Estados-Membros para efeitos de realização do objetivo de 10% de consumo final de energia nos transportes. A sustentabilidade da maioria dos biocombustíveis colocados no mercado da UE é certificada por regimes voluntários reconhecidos pela Comissão. As decisões de reconhecimento são válidas por cinco anos, sendo emitidas após a avaliação positiva dos processos de certificação dos regimes.

IV

A auditoria procurou responder à seguinte questão: «A Comissão e os Estados-Membros estabeleceram um sistema fiável de certificação dos biocombustíveis sustentáveis?» O Tribunal concluiu que, devido às insuficiências do processo de reconhecimento e da posterior supervisão dos regimes voluntários por parte da Comissão, o sistema da UE para a certificação da sustentabilidade dos biocombustíveis não é inteiramente fiável.

V

Observou-se que as avaliações realizadas pela Comissão para fundamentar o reconhecimento dos regimes voluntários não incidiram adequadamente sobre certos aspetos importantes e necessários para garantir a sustentabilidade dos biocombustíveis. Mais especificamente, a Comissão não exigiu aos regimes voluntários que verificassem se a produção de biocombustíveis por eles certificada não gerava riscos significativos de efeitos socioeconómicos negativos, tais como conflitos pela posse da terra, trabalho forçado/infantil, más condições de trabalho dos agricultores e perigos para a saúde e a segurança. De igual modo, a avaliação não procurou determinar o impacto das alterações indiretas do uso do solo sobre a sustentabilidade dos biocombustíveis. Embora o Tribunal reconheça as dificuldades técnicas da avaliação do impacto das alterações indiretas do uso do solo, a pertinência do sistema de certificação de sustentabilidade da UE fica comprometida sem estas informações.

VI
Além disso, a Comissão concedeu decisões de reconhecimento a regimes voluntários sem procedimentos de verificação adequados para garantir que a origem dos biocombustíveis produzidos a partir de resíduos consistia, de facto, em resíduos, ou que, em conformidade com a Diretiva «Energias renováveis», as matérias-primas para biocombustíveis cultivadas na União Europeia cumpriam os requisitos ambientais da UE no domínio da agricultura.

VII
Alguns dos regimes reconhecidos não eram suficientemente transparentes ou tinham estruturas de governação compostas apenas por representantes de um número restrito de operadores económicos, o que acentuava o risco de conflitos de interesses e impedia uma comunicação eficaz com as outras partes interessadas.

VIII
A Comissão não supervisiona o funcionamento dos regimes voluntários reconhecidos. Uma vez que a decisão de reconhecimento é emitida com base numa análise documental dos processos de certificação, a ausência de supervisão impede a Comissão de obter garantias de que os regimes voluntários aplicam efetivamente as normas de certificação aplicáveis para efeitos de reconhecimento. Acresce ainda que a Comissão não dispõe de meios para detetar alegadas infrações às regras do regime voluntário, já que não existe qualquer sistema específico de apresentação de denúncias e a Comissão não verifica se os regimes voluntários tratam corretamente as denúncias que lhes são diretamente apresentadas.

IX
No que respeita à realização do objetivo de 10% de consumo final de energia nos transportes, cabe aos Estados-Membros garantir a fiabilidade das informações estatísticas sobre biocombustíveis sustentáveis transmitidas à Comissão. O Tribunal constatou que essas estatísticas poderão estar sobrestimadas, uma vez que os Estados-Membros podem referir como sustentáveis biocombustíveis cuja sustentabilidade não foi verificada. Foram igualmente detetados problemas com a comparabilidade dos dados comunicados pelos Estados-Membros.

X
Com base nas observações da auditoria, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

1. Em processos de reconhecimento futuros, a Comissão deve efetuar uma avaliação mais exaustiva dos regimes voluntários para se assegurar que estes:

   i) avaliam em que medida a produção certificada de biocombustíveis implica um risco significativo de efeitos socioeconómicos negativos e de alterações indiretas do uso do solo. Para o efeito, a Comissão deve exigir que os regimes voluntários apresentem anualmente um relatório baseado nas suas atividades de certificação, com todas as informações pertinentes relacionadas com o risco acima referido;

   ii) verificam efetivamente o cumprimento dos requisitos ambientais da UE no domínio da agricultura por parte dos produtores de matérias-primas para biocombustíveis da UE;

   iii) apresentam provas suficientes da origem dos resíduos e detritos utilizados na produção de biocombustíveis.

2. Em processos de reconhecimento futuros, a Comissão deve avaliar se a governação dos regimes voluntários reduz o risco de conflitos de interesses e solicitar garantias de transparência a esses regimes.

3. A Comissão deve supervisionar os regimes voluntários reconhecidos:

   i) verificando se as operações de certificação desses regimes cumprem as normas aplicáveis ao reconhecimento;

   ii) solicitando aos regimes voluntários que criem um sistema transparente de apresentação de denúncias transparente.

4. A Comissão deve convidar os Estados-Membros a alicerçarem as suas estatísticas em provas que atestem a fiabilidade das quantidades de biocombustíveis comunicadas.

5. A fim de assegurar a comparabilidade das estatísticas sobre biocombustíveis sustentáveis e reforçar as garantias de fiabilidade dos dados sobre biocombustíveis avançados, a Comissão deve propor aos Estados-Membros a harmonização da definição de substâncias residuais.

Introdução

Definição de biocombustíveis

01

Os biocombustíveis emitem menos gases com efeito de estufa (GEE), CO_2 em especial, do que os combustíveis fósseis, visto que a quantidade de CO_2 emitida durante a sua combustão é capturada durante o crescimento da matéria-prima (neste caso as plantas, que absorvem dióxido de carbono à medida que vão crescendo)[1]. Porém, esta equação só se verifica se não houver emissões suplementares devido às alterações do uso do solo, que tanto podem ser diretas (por exemplo, conversão de terrenos florestais em terrenos agrícolas, com perda do carbono armazenado) ou indiretas (para compensar a utilização de culturas alimentares na produção de biocombustíveis, torna-se necessário cultivar mais terra para assegurar o abastecimento alimentar). Assim sendo, às emissões de GEE resultantes do cultivo de culturas para biocombustíveis juntam-se as emissões causadas pelo arroteamento e cultivo de novos terrenos com culturas alimentares. A competição com a produção alimentar não ocorre se os biocombustíveis forem produzidos a partir de resíduos, detritos ou outros tipos de biomassa para fins não alimentares.

02

A legislação da União Europeia aplicável define os biocombustíveis como «combustíveis líquidos ou gasosos para os transportes, produzidos a partir de biomassa»[2], isto é, a partir de produtos, resíduos ou detritos agrícolas, silvícolas ou piscícolas biodegradáveis, ou de resíduos industriais e urbanos biodegradáveis. Presentemente, os únicos biocombustíveis produzidos e utilizados em quantidades relevantes na UE são a biogasolina (incluindo o bioetanol) e o biodiesel.

03

Considerando as matérias-primas utilizadas, os biocombustíveis podem ser designados por:

— biocombustíveis convencionais (da primeira geração), produzidos sobretudo a partir de culturas agrícolas alimentares para consumo humano ou animal (por exemplo, cereais, cana-de-açúcar, beterraba açucareira e sementes oleaginosas);

— biocombustíveis avançados (da segunda e da terceira gerações), produzidos a partir de matérias-primas como resíduos ou detritos, os quais não competem diretamente com as culturas alimentares para consumo humano e animal.

1 As emissões de gases com efeito de estufa, em especial o CO_2, produzidas pela conversão de biomassa em energia (combustão de biocombustível) equivalem à quantidade de CO_2 absorvido pelas plantas durante os seus ciclos de crescimento.

2 Artigo 2.º, alínea i) da Diretiva 2009/28/CE (DER) e artigo 2.º, n.º 9 da Diretiva 98/70/CE relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel e que altera a Diretiva 93/12/CEE do Conselho (JO L 350 de 28.12.1998, p. 58).

O mercado de biocombustíveis da UE

04
Segundo os dados do Eurostat[3], em 2014, os biocombustíveis utilizados na União Europeia totalizaram 14 370 ktep (milhares de toneladas de equivalente de petróleo), dos quais 11 367 ktep de biodiesel (cerca de 4% do total de combustível utilizado nos transportes) e 2 637 ktep de biogasolina (cerca de 0,9% do total de combustível utilizado nos transportes) (ver ***anexo I***). Os dados mais recentes publicados pela Comissão[4] indicam que, em 2012, 79% do biodiesel e 71% do bioetanol consumidos na UE foram produzidos no espaço da União. As importações de biodiesel provieram principalmente da Argentina e da Indonésia e as de bioetanol dos Estados Unidos e do Brasil.

05
A superfície agrícola total necessária para produzir matéria-prima para o consumo de biocombustíveis da UE ascendeu, em 2012, a 7,8 milhões de hectares, dos quais 4,4 milhões de hectares na UE (3% do total de terrenos agrícolas da UE) e 3,5 milhões de hectares fora da UE[5]. A utilização de culturas como o milho, o trigo, a beterraba açucareira ou a cana-de-açúcar na produção de biocombustíveis suscitou preocupações na opinião pública quanto ao risco de transferência de culturas e terrenos agrícolas da produção alimentar para a produção de biocombustíveis.

Os biocombustíveis como fonte de energia renovável no setor dos transportes da UE

O objetivo de 10% de energia proveniente de fontes renováveis nos transportes a alcançar até 2020

06
A Diretiva 2009/28/CE relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis (a seguir Diretiva «Energias renováveis» ou «DER») insere-se no pacote sobre energia e alterações climáticas da UE[6], adotado pelo Conselho em 6 de abril de 2009. Deverá ser apresentado até 2017[7] um novo pacote em matéria de energias renováveis, incluindo a política de sustentabilidade bioenergética para 2030.

3 Quadros «QUOTAS 2014», resultados e resultados pormenorizados do Eurostat; ver também o ***anexo I*** do presente relatório.

4 COM(2015) 293 final, de 15 de junho de 2015, «Relatórios sobre os progressos em termos de energias renováveis».

5 SWD (2015) 117 final, de 15 de junho de 2015, «*Technical assessment of the EU biofuels sustainability and feasibility of 10% renewable energy in transport*», p. 3.

6 O pacote para 2020 consiste num conjunto de legislação vinculativa, ver http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm

7 COM(2015) 572 final, de 18 de novembro de 2015, «Estado da União da Energia - 2015».

07
A DER estipula que a UE deve, até 2020, suprir pelo menos 20% do seu consumo energético final com energia proveniente de fontes renováveis. Além disso, estabelece que cada Estado-Membro «deve assegurar que a quota de energia proveniente de fontes renováveis consumida por todos os modos de transporte em 2020 represente, pelo menos, 10% do consumo final de energia nos transportes nesse Estado-Membro»[8]. Este objetivo pode ser alcançado aumentando a utilização de eletricidade e outras energias alternativas provenientes de fontes renováveis nos transportes e incorporando biocombustíveis nos combustíveis fósseis. Na prática, considerando o presente estádio de desenvolvimento técnico e as possibilidades de utilização de eletricidade proveniente de fontes renováveis ou outras energias alternativas nos transportes, o objetivo de 10% para este setor só poderá ser alcançado através da utilização substancial de biocombustíveis. Em 2014, a taxa de incorporação de biocombustível no combustível utilizado nos transportes da União Europeia rondou os 5%[9].

08
Uma vez que os biocombustíveis produzidos a partir de culturas agrícolas concorrem com a produção alimentar, em 2015, o legislador europeu introduziu[10] um limite máximo de 7% para a contribuição dos biocombustíveis produzidos a partir de culturas alimentares para a realização do objetivo de 10% para os transportes a alcançar até 2020.

09
Tal como referido anteriormente, a concorrência com a produção alimentar não ocorre se os biocombustíveis forem produzidos a partir de resíduos, detritos ou outros tipos de biomassa para fins não alimentares. Por esse motivo, a DER estipula que a contribuição dos biocombustíveis para a realização do objetivo de 10% para os transportes da UE deve ser contabilizada duas vezes. Assim, os Estados-Membros podem, em teoria, atingir o objetivo de 10% com 5% de biocombustíveis produzidos a partir de material celulósico não alimentar, material lenhocelulósico, resíduos ou detritos. De acordo com as estatísticas do Eurostat relativas a 2014, a quota dos biocombustíveis, com base na dupla contabilização, na utilização total de biocombustíveis nos transportes de todos os Estados-Membros andou à volta dos 20% (ver ***anexo I***).

8 Artigo 3.º, n.º 4 da DER.

9 Barómetro dos Biocombustíveis. Eurobserver, julho de 2015.

10 Diretiva (UE) 2015/1513 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de setembro de 2015, que altera a Diretiva 98/70/CE relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel e a Diretiva 2009/28/CE relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis (JO L 239 de 15.9.2015, p. 1).

Critérios de sustentabilidade para os biocombustíveis

10
A fim de atenuar os efeitos negativos para o ambiente das alterações indiretas do uso do solo (ver ponto 1), a DER estabelece que os biocombustíveis têm de cumprir vários critérios de sustentabilidade, indicados na ***caixa 1***. A DER menciona também outras questões passíveis de afetar a sustentabilidade dos biocombustíveis, tais como os potenciais efeitos socioeconómicos negativos (como, por exemplo, conflitos pela posse da terra, trabalho forçado/infantil, más condições de trabalho, etc.), as emissões de GEE causadas pelas alterações indiretas do uso do solo, a prevenção da fraude e a transparência na produção de biocombustíveis.

Caixa 1

Critérios de sustentabilidade fixados no artigo 17.º, n.ºs 2 a 6 da DER

a) a redução de emissões de gases com efeito de estufa resultante da utilização de biocombustíveis deve ser de, pelo menos, 35%;

b) os biocombustíveis não devem ser produzidos a partir de matérias-primas provenientes de terrenos ricos em biodiversidade (isto é, floresta primária e outros terrenos arborizados, zonas designadas para fins de proteção da natureza e terrenos de pastagem ricos em biodiversidade);

c) os biocombustíveis não devem ser produzidos a partir de matérias-primas provenientes de terrenos com elevado teor de carbono (isto é, zonas húmidas e zonas arborizadas);

d) as matérias-primas agrícolas cultivadas na UE e utilizadas na produção de biocombustíveis devem observar os requisitos mínimos de boas condições agrícolas e ambientais e alguns requisitos de gestão estatutários definidos pela PAC.

11
Só os biocombustíveis sustentáveis podem ser tidos em conta para a realização do objetivo de 10% para os transportes. Incumbe aos Estados-Membros assegurar-se de que as quantidades declaradas são sustentadas por certificados válidos, bem como recolher e enviar estes dados ao Eurostat. A fim de garantir a sustentabilidade dos biocombustíveis colocados no mercado da UE, os Estados-Membros têm de exigir aos operadores económicos presentes na cadeia de aprovisionamento dos biocombustíveis que demonstrem o cumprimento dos critérios de sustentabilidade[11]. Os operadores podem demonstrar que os seus lotes de biocombustível observam os critérios de sustentabilidade cumprindo os requisitos dos sistemas de controlo nacional ou recorrendo aos regimes voluntários reconhecidos pela Comissão[12].

11 Artigo 18.º, n.º 3 da DER.

12 Artigo 18.º, n.º 4 da DER.

12
Em termos gerais, os sistemas nacionais exigem ou aceitam como prova de sustentabilidade os certificados emitidos ao abrigo dos regimes voluntários reconhecidos pela Comissão. Globalmente, todos os sistemas nacionais preveem o recurso a regimes voluntários reconhecidos, havendo normalmente vários regimes em funcionamento em cada Estado-Membro. Deste modo, os regimes voluntários certificam a maior parte dos biocombustíveis sustentáveis colocados no mercado da UE.

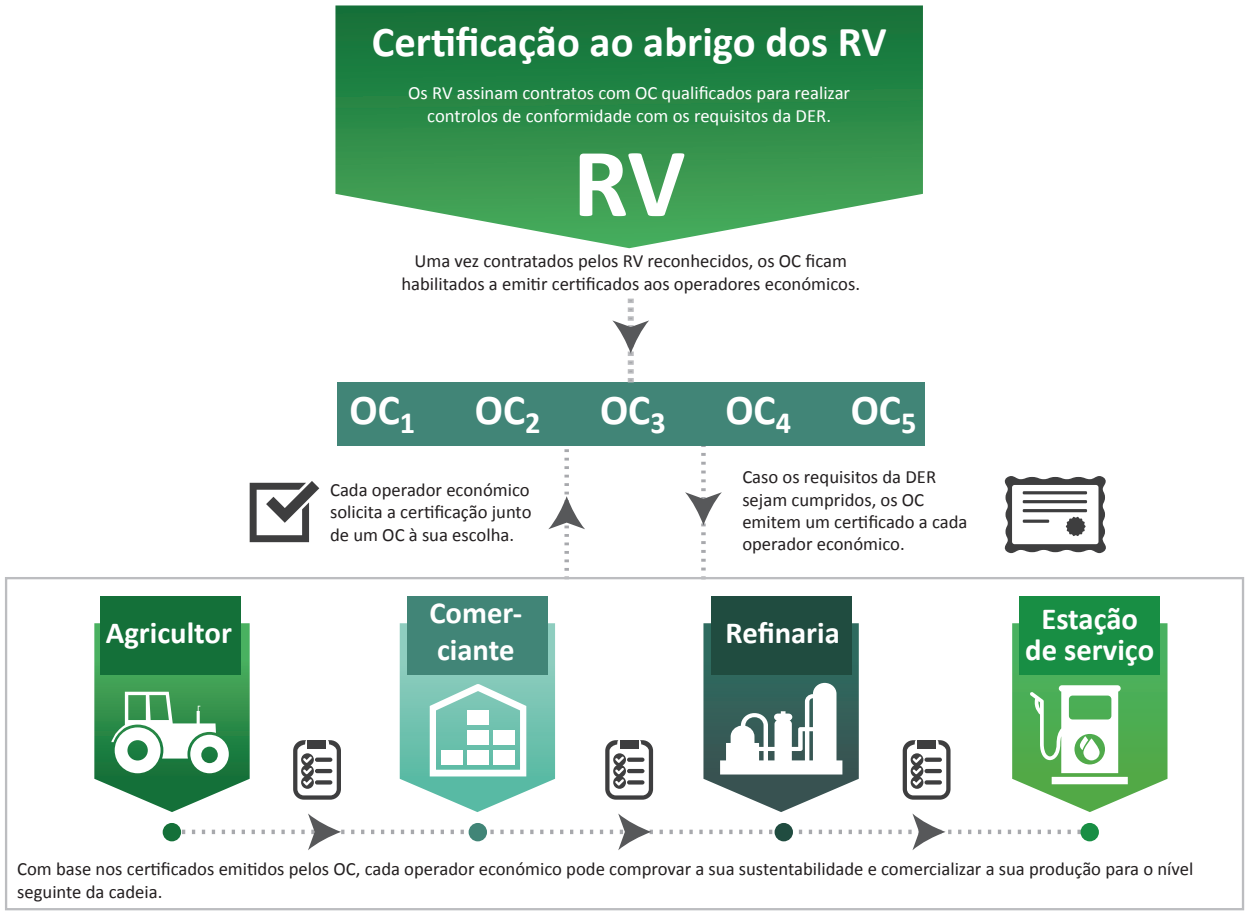
Certificação de biocombustíveis sustentáveis pelos regimes voluntários reconhecidos pela Comissão

13
Um regime voluntário é um sistema de certificação da sustentabilidade dos biocombustíveis. Na sua maioria, são criados por entidades privadas. Muitos regimes voluntários foram desenvolvidos por grupos de operadores económicos e outras partes interessadas («mesas redondas» ou consórcios). Existem também regimes voluntários desenvolvidos por produtores de biocombustíveis. Os regimes voluntários podem aplicar critérios mais rigorosos do que os critérios da DER e outros critérios suplementares, por exemplo, critérios sociais ou critérios adaptados às condições locais, bem como critérios de promoção das melhores práticas agrícolas. Podem também ter em conta outros aspetos relacionados com a sustentabilidade, como a proteção dos solos, da água e do ar.

14
Para efeitos de certificação, importa controlar toda a cadeia de produção, desde o agricultor que cultiva a matéria-prima até ao produtor de biocombustível. Para realizar os controlos, os regimes voluntários recorrem a auditores independentes (ou seja, «organismos de certificação», que podem ser pessoas singulares ou coletivas), os quais atestam a conformidade dos operadores económicos com os critérios de sustentabilidade em nome de um regime voluntário, nos termos de um contrato celebrado com esse regime. Os auditores dos organismos de certificação podem proceder a controlos documentais e no local junto de agricultores, primeiros pontos de recolha de biomassa, armazéns, lagares, fábricas de biocombustíveis e comerciantes de biomassa ou biocombustíveis (ver ***figura 1***).

Figura 1

Certificação ao abrigo dos regimes voluntários



Nota: RV — regime voluntário; OC — organismo de certificação.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

15

O produtor de biomassa ou de biocombustíveis paga as despesas de certificação ao organismo de certificação e as taxas ao regime voluntário, obtendo um certificado com o logótipo deste último. Cada operador económico da cadeia de cultivo e conversão de biomassa em biocombustíveis tem de fornecer informações sobre o certificado obtido e as características de sustentabilidade dos seus produtos aos compradores de biomassa ou biocombustíveis.

16

Se um operador económico for certificado por um regime voluntário reconhecido, os Estados-Membros não podem exigir provas adicionais do cumprimento dos critérios de sustentabilidade[13]. Assim, um certificado emitido por um regime voluntário reconhecido é válido em todos os Estados-Membros da UE. Os regimes voluntários reconhecidos certificam a biomassa produzida na UE, bem como a importada de países terceiros.

17

A Comissão é responsável pelo reconhecimento dos regimes voluntários, podendo igualmente revogar a decisão de reconhecimento caso um regime não aplique todos os elementos que fundamentaram a decisão. As decisões de reconhecimento são válidas por um período de cinco anos, tendo a primeira sido emitida em 2011. Até dezembro de 2015, a Comissão tinha reconhecido 19 regimes voluntários (ver ***anexo II***)[14].

13 Artigo 18.º, n.º 7 da DER.

14 Ver artigo 2.º, n.º 2, de cada decisão de reconhecimento.

Âmbito e método da auditoria

18
Tendo em conta o importante papel dos regimes voluntários na verificação da sustentabilidade dos biocombustíveis, é fundamental que a Comissão apenas reconheça regimes voluntários fiáveis. Deste modo, a auditoria centrou-se no processo aplicado pela Comissão para reconhecer os regimes voluntários (ou seja, o quadro de avaliação para efeitos de reconhecimento).

19
Além disso, como só os biocombustíveis sustentáveis podem ser tidos em conta para a realização do objetivo de 10% para os transportes na UE, torna-se fundamental recolher dados fiáveis sobre as quantidades de biocombustíveis sustentáveis certificados colocados no mercado em cada Estado-Membro. Assim, a auditoria procurou também aferir a fiabilidade dos dados recolhidos pelos Estados-Membros e fornecidos ao Eurostat sobre a quota dos biocombustíveis sustentáveis nos transportes.

20
A questão de auditoria principal foi a seguinte:

A Comissão e os Estados-Membros estabeleceram um sistema fiável de certificação dos biocombustíveis sustentáveis?

21
A questão de auditoria principal subdividiu-se depois nas questões que se seguem:

— O reconhecimento dos regimes voluntários efetuado pela Comissão garante a sustentabilidade dos biocombustíveis certificados?

— A Comissão assegura que os regimes voluntários reconhecidos funcionam conforme pretendido?

— Os dados nacionais relativos à quota dos biocombustíveis no consumo total de combustíveis nos transportes são fiáveis?

22
A auditoria decorreu entre maio e novembro de 2015, tendo abrangido as avaliações da Comissão para efeitos de reconhecimento realizadas de 2011 a 2015. Nos serviços da Comissão, a auditoria incidiu sobre os procedimentos de concurso para a seleção do consultor externo incumbido de assistir a Comissão na avaliação dos regimes voluntários, na avaliação e reconhecimento desses regimes e na posterior supervisão dos mesmos.

23
Foram igualmente visitados quatro Estados-Membros (Alemanha, França, Polónia e Reino Unido), que foram selecionados por serem os que produzem e/ou consomem os maiores volumes de biocombustíveis. Nos Estados-Membros visitados, a auditoria incidiu sobre os sistemas utilizados na recolha e verificação dos números relativos à utilização de biocombustíveis sustentáveis que esses Estados-Membros fornecem para publicação nas estatísticas do Eurostat.

24
Os regimes voluntários e os organismos de certificação conexos não são beneficiários de quaisquer fundos da UE, não sendo por isso auditados pelo Tribunal de Contas Europeu. Consequentemente, esta instituição não estava em condições de examinar se os regimes voluntários reconhecidos funcionavam de forma eficaz e se os respetivos certificados de sustentabilidade eram fiáveis. Não obstante, os operadores dos regimes aceitaram traçar um quadro das suas atividades e da sua organização durante as visitas de informação dos auditores do Tribunal. Realizaram-se também visitas semelhantes a operadores certificados da cadeia de produção de biocombustíveis.

Observações

O quadro de avaliação estabelecido pela Comissão para efeitos de reconhecimento não incluía alguns aspetos importantes relacionados com a sustentabilidade da produção de biocombustíveis

25

Dado que um grande volume de biocombustível é certificado por regimes voluntários e que apenas os regimes voluntários reconhecidos pela Comissão podem emitir certificados de sustentabilidade válidos, é fundamental que as decisões de reconhecimento assentem numa avaliação completa e exaustiva das normas de certificação e da governação desses regimes. Além disso, a fim de garantir que os regimes voluntários certificam biocombustíveis verdadeiramente sustentáveis, o processo de reconhecimento deve incluir uma avaliação de todos os aspetos pertinentes em matéria de sustentabilidade associados à produção de biocombustíveis.

26

Tal como se referiu anteriormente, as avaliações dos regimes voluntários que cabiam à Comissão foram realizadas em seu nome por um prestador de serviços externo, com base em procedimentos previamente acordados pela Comissão (o quadro de avaliação para efeitos de reconhecimento). A escolha do prestador de serviços externo por parte da Comissão baseou-se em critérios sólidos e, globalmente, cumpriu as disposições pertinentes do Regulamento Financeiro aplicáveis ao orçamento geral da União. O exame das avaliações efetuadas pelo consultor a quatro regimes voluntários revela que foi aplicado corretamente o quadro de avaliação acordado com a Comissão.

27

Analisou-se igualmente se o quadro de avaliação para efeitos de reconhecimento se debruçou de forma exaustiva sobre a sustentabilidade da produção de biocombustíveis. A auditoria constatou que o quadro apenas avalia os critérios de sustentabilidade obrigatórios da DER. Por conseguinte, outros aspetos importantes, necessários para garantir a sustentabilidade dos biocombustíveis, não foram abrangidos pela avaliação.

Não foi assegurado o cumprimento dos requisitos ambientais da UE no domínio da agricultura

28

A DER estabelece como critério de sustentabilidade[15] das matérias-primas cultivadas na União Europeia o cumprimento dos requisitos ambientais e das condições agrícolas e ambientais definidos na PAC[16]. Constatou-se que, antes de conceder o reconhecimento, a Comissão não verificou se os regimes voluntários controlavam o cumprimento dessas condições e requisitos por parte dos produtores (agricultores) de matérias-primas para biocombustíveis. Assim, em três dos quatro regimes voluntários examinados, observou-se que as suas normas não permitiam uma verificação eficaz e completa do cumprimento deste critério de sustentabilidade. Esses regimes baseavam-se em controlos realizados pelas autoridades nacionais no quadro da PAC mas não tinham acesso aos resultados desses controlos (ver ***caixa 2***).

15 Artigo 17.º, n.ºs 1 e 6, da DER.

16 Estes requisitos e condições fazem parte das designadas obrigações de condicionalidade. Ver ***anexo IV*** do presente relatório.

Caixa 2

Boas práticas e práticas insuficientes de verificação do cumprimento destes requisitos

Apenas um dos regimes voluntários visitados estabelece normas a exigir uma verificação completa e exaustiva do cumprimento destes requisitos. As referidas normas estipulam de forma expressa que é necessário controlar o cumprimento dos requisitos pelos agricultores. O seu «regulamento para realização de auditorias» exige que os organismos de certificação inspecionem as explorações agrícolas relativamente ao cumprimento dos requisitos de sustentabilidade da DER.

Nos restantes três regimes voluntários, os respetivos princípios previam procedimentos incompletos (lista de verificações) que não abrangiam todos os requisitos ambientais da UE no domínio da agricultura enunciados na DER, permitiam que a conformidade fosse verificada apenas com base nas declarações dos próprios agricultores ou dependiam dos controlos efetuados pelas autoridades nacionais competentes em matéria de condicionalidade, no quadro do sistema de controlo da PAC, sendo que os regimes não têm acesso aos resultados destes controlos para certificar os agricultores.

29

Convém assinalar que os relatórios anuais do Tribunal destacam de forma sistemática infrações cometidas pelos agricultores a esses requisitos ambientais da UE no domínio da agricultura (ver ponto 28)[17].

Condições de sustentabilidade não obrigatórias

30

Há determinados aspetos ligados à sustentabilidade da produção de biocombustíveis que, embora referidos na DER[18], não são estabelecidos como requisitos obrigatórios. Por exemplo, ao abrigo da DER, não existem critérios vinculativos para assegurar que a produção de biocombustíveis na UE não gera efeitos socioeconómicos negativos. Assim, a possibilidade de ocorrência de tais efeitos negativos não é avaliada durante o processo de reconhecimento de regimes voluntários pela Comissão. No entanto, a produção de biocombustíveis pode pôr em perigo as comunidades locais e causar danos à sociedade em geral. Como exemplos de problemas importantes, podem citar-se os conflitos pela posse da terra, o trabalho forçado/infantil, as más condições de trabalho e os riscos para a saúde e a segurança[19].

17 Relatório Anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 2014, pontos 7.22 e 7.33 (JO C 373 de 10.11.2015).

18 Artigo 17.º, n.º 7.

19 Os riscos associados à produção de biocombustíveis são identificados, por exemplo, em «*2050 Criteria Overview*» (Síntese dos Critérios para 2050), publicado no Relatório do WWF de setembro de 2012 http://assets.worldwildlife.org/publications/458/files/original/2050_criteria_final_low_res_online_viewing.pdf?1348517472.

31

Embora o consultor responsável pela avaliação dos regimes voluntários tenha apresentado à Comissão, em junho de 2012, uma metodologia de avaliação destinada a averiguar se os regimes voluntários atentavam nos aspetos de sustentabilidade de caráter não obrigatório, até à data a Comissão não aplicou tal metodologia. Deste modo, os regimes voluntários não foram obrigados a contemplar os aspetos de sustentabilidade não obrigatórios nas normas que apresentaram para efeitos de reconhecimento. Porém, constatou-se que um dos quatro regimes voluntários auditados estabelecera procedimentos de certificação nos quais se incluía a verificação dos efeitos socioeconómicos (ver ***caixa 3***).

Caixa 3

Boa prática de verificação dos aspetos ligados à sustentabilidade social

A fim de assegurar uma produção de biomassa sustentável e responsável no plano social e ambiental, a norma relativa à produção sustentável adotada pelo regime voluntário em causa visa não só impedir danos ambientais como também garantir condições de trabalho adequadas e proteger a saúde dos trabalhadores nas explorações agrícolas. A norma inclui a proteção dos solos, da água e do ar, bem como condições de trabalho seguras (através de ensino e formação, utilização de vestuário de proteção e uma assistência atempada e adequada em caso de acidente) e o respeito pelos direitos humanos, laborais e fundiários. De acordo com os seus princípios, a produção de biomassa tem de promover condições de trabalho responsáveis, bem como a saúde, a segurança e o bem-estar dos trabalhadores, para além de se basear em relações comunitárias responsáveis.

32

Em conformidade com a DER, a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de dois em dois anos, um relatório sobre o impacto do aumento da procura de biocombustíveis na sustentabilidade social na UE e nos países terceiros, bem como sobre o impacto da política de biocombustíveis da UE na disponibilidade de géneros alimentícios a um preço acessível, nomeadamente para as populações dos países em desenvolvimento, e outras questões mais vastas relativas ao desenvolvimento. Os relatórios da Comissão devem abordar o respeito pelos direitos de uso do solo e as medidas nacionais tomadas para a proteção dos solos, da água e do ar[20]. Observou-se que, embora não consiga compensar a ausência de uma certificação sistemática destes aspetos ligados à sustentabilidade, este requisito pode levar a que disponha de uma necessária visão global da importância destas questões.

33

Até à data, a Comissão apresentou dois relatórios[21]. O Tribunal considera que estes relatórios são de utilidade limitada, visto conterem escassas informações e conclusões pouco claras, como se refere na ***caixa 4***. Não fornecem dados suficientes para avaliar o impacto da procura de biocombustíveis na sustentabilidade e para propor, se necessário, medidas corretivas.

20 Artigo 17.º, n.º 7, segundo parágrafo.

21 COM(2013)175 final, acompanhado de SWD (2013) 102 final, e COM(2015)293 final, acompanhado de SWD(2015)117 final. Os auditores examinaram os documentos COM e SWD.

Caixa 4

Exemplos de relatórios da Comissão que não contêm informações suficientes sobre o impacto social da produção de biocombustíveis

O relatório da Comissão de 2013 não aborda as «questões mais vastas relativas ao desenvolvimento nos países em desenvolvimento[22]» (por exemplo, aspetos do desenvolvimento rural e social como a prosperidade local, o bem-estar social, o acesso à energia, o desenvolvimento de capacidades e a transferência de tecnologia). A avaliação das condições de trabalho[23] constante do relatório de base assenta unicamente na evolução do processo de ratificação das convenções internacionais por parte dos países que exportam biocombustíveis para a UE.

Não são avaliadas nos relatórios questões ligadas às condições de trabalho, tais como a remuneração, a segurança sanitária (incluindo a exposição a substâncias químicas), os acordos contratuais ou os impactos que afetam apenas os homens ou as mulheres.

O relatório da Comissão de 2015 é totalmente omisso quanto às questões mais vastas relativas ao desenvolvimento nos países em desenvolvimento. O documento preparatório correspondente conclui vagamente que «no geral, a produção de biocombustíveis pode ter um impacto positivo ou negativo nas questões mais vastas relativas ao desenvolvimento nos países em desenvolvimento»[24].

22 A DER exige um relatório que aborde as «questões mais vastas relativas ao desenvolvimento nos países em desenvolvimento», mas não especifica quais são essas questões.

23 Ecofys et al., «*Renewable energy progress and biofuel sustainability*», 2012.

24 Ecofys et al., «*Renewable energy progress and biofuels sustainability*», 2014, p. 173.

O impacto das alterações indiretas do uso do solo não foi tido em consideração

34

Normalmente, a produção de biomassa ocorre em terrenos agrícolas anteriormente afetados à produção agrícola de alimentos para consumo humano ou animal. Visto continuar a ser necessária, este tipo de produção agrícola pode ser parcialmente deslocado para terrenos que não eram cultivados anteriormente, como terrenos de pastagem ou florestais. Este processo é designado por alterações indiretas do uso do solo e põe em causa a redução das emissões de GEE resultantes de uma maior utilização de biocombustíveis, já que os terrenos de pastagem e as florestas absorvem elevadas quantidades de CO_2. Dado poder levar a emissões acrescidas e substanciais de GEE, a conversão destes tipos de terreno em terrenos agrícolas pode resultar num aumento dos níveis de CO_2 atmosférico.

35

A importância da avaliação do impacto das alterações indiretas do uso do solo foi sublinhada numa avaliação intercalar da DER[25], a qual referiu que os biocombustíveis podem permitir uma redução das emissões de GEE, mas o grau de redução das emissões depende muito do tipo de matérias-primas utilizadas e da consideração ou não do impacto incerto das alterações indiretas do uso do solo. Se estas forem tidas em conta, certos biocombustíveis, como os produzidos a partir de resíduos, detritos ou cana-de-açúcar podem permitir uma elevada redução das emissões, ao passo que outros, produzidos a partir de culturas agrícolas, podem, em certos casos, originar um aumento líquido das emissões de GEE.

36

Contudo, a DER não exige aos fornecedores de biomassa e biocombustíveis a inclusão das emissões de GEE associadas às alterações indiretas do uso do solo no cálculo da redução dessas emissões[26]. Deste modo, o processo de avaliação e reconhecimento dos regimes voluntários ignora o impacto das alterações indiretas do uso do solo na sustentabilidade dos biocombustíveis.

37

O Tribunal reconhece as dificuldades técnicas que comporta a avaliação do impacto das alterações indiretas do uso do solo nas emissões de GEE (nomeadamente a ausência de metodologia para calcular as emissões inerentes às alterações indiretas do uso do solo que possam ocorrer no mundo inteiro, e não apenas nas zonas de produção de biomassa para biocombustíveis). A DER alterada[27] contempla o problema limitando a quota de biocombustíveis produzidos a partir de culturas alimentares que podem ser contabilizados para o cumprimento do objetivo para 2020 a 7% e impondo mais obrigações de apresentação de relatórios aos Estados-Membros e à Comissão[28]. No período da auditoria, não estavam disponíveis informações sobre as fontes a que a Comissão poderá recorrer para elaborar e apresentar relatórios sobre as alterações indiretas do uso do solo.

Insuficiências na verificação da origem dos resíduos ou detritos utilizados na produção de biocombustíveis

38

Os biocombustíveis produzidos a partir de resíduos e detritos, como o biodiesel produzido a partir de óleo alimentar usado, são tidos como mais respeitadores do ambiente por não entrarem em concorrência com a produção alimentar pela utilização de terras agrícolas.

25 CE Delft, *Mid-term evaluation of the Renewable Energy Directive. A study in the context of the REFIT programme* (Avaliação intercalar da Diretiva «Energias renováveis». Estudo no âmbito do programa REFIT), Delft, abril de 2015 (www.cedelft.eu).

26 No entanto, o artigo 3.º da Diretiva (UE) 2015/1513, que altera a DER, exige que a Comissão apresente ao Parlamento Europeu e ao Conselho, até 31 de dezembro de 2016, um relatório que inclua, entre outros elementos, uma avaliação com «os melhores dados científicos disponíveis sobre as emissões de gases com efeito de estufa inerentes à alteração indireta do uso do solo e associadas à produção de biocombustíveis».

27 Diretiva (UE) 2015/1513.

28 O anexo VIII da DER alterada apresenta estimativas provisórias das emissões decorrentes da alteração indireta do uso do solo a ter em conta pelos Estados-Membros e pela Comissão nos relatórios.

39
A possibilidade de dupla contabilização dos biocombustíveis produzidos a partir de resíduos e detritos fez com que o biodiesel produzido a partir de óleo alimentar usado (ver ponto 9) fosse «muitas vezes comercializado a um preço superior ao do biodiesel produzido a partir de óleo vegetal»[29]. Esta situação implicou o risco da adulteração de azeite virgem para ser vendido como óleo alimentar usado. Este risco foi assinalado num estudo recente[30] que deu conta das preocupações dos operadores e outras partes interessadas sobre o risco de fraude que constituía a venda de óleo vegetal virgem como se fosse óleo alimentar usado».

40
Era, portanto, fundamental que, no âmbito do processo de reconhecimento, a Comissão avaliasse os procedimentos dos regimes voluntários para garantir que a origem dos biocombustíveis produzidos a partir de resíduos consistia, de facto, em resíduos. Porém, constatou-se que assim não aconteceu, pois a Comissão não averiguou se os regimes voluntários verificavam a origem dos resíduos utilizados na produção de biocombustíveis.

41
Em outubro de 2014, a Comissão reconheceu que os regimes voluntários não forneciam provas suficientes da origem dos resíduos (por exemplo, restaurantes, no caso do óleo alimentar usado) e enviou uma nota de orientação a todos os regimes reconhecidos. A nota sugeria-lhes que desenvolvessem procedimentos de auditoria específicos respeitantes à origem dos resíduos e detritos, ou seja, o operador económico que fornece os resíduos ou detritos. A nota salientava que, relativamente aos resíduos e detritos, existe um risco real de fraude devido aos incentivos económicos (por exemplo, quando o preço que pode ser obtido pela matéria-prima declarada como resíduos ou detritos é superior ao preço do produto virgem[31]).

42
Assim sendo, desde 2011, ano em que foram reconhecidos os primeiros regimes voluntários, até pelo menos 2014, o biocombustível certificado como sendo produzido a partir de resíduos, e assim duplamente contabilizado para efeitos de cumprimento dos objetivos nacionais, obteve essa certificação sem uma verificação adequada da origem dos resíduos utilizados. Tendo em conta que a auditoria do Tribunal detetou insuficiências na supervisão dos regimes voluntários (ver pontos 50-56) e no cumprimento dos requisitos previstos nas notas de orientação (ver pontos 57-58), não se pode concluir que a verificação tenha, de facto, melhorado.

29 Nota da Comissão Europeia sobre a verificação da cadeia de responsabilidade dos biocombustíveis produzidos a partir de resíduos e de detritos de processamento, de 10.10.2014, p. 2, ponto 5.

30 Ecofys, «*Trends in the UCO market*» (Tendências no mercado do óleo alimentar usado), 2013, p. 2.

31 Nota de orientação de 10.10.2014, p. 2.

Só recentemente os terrenos de pastagem ricos em biodiversidade começaram a ser sistematicamente protegidos

43
Um dos critérios de sustentabilidade enunciados na DER[32] respeita à proteção dos «terrenos de pastagem ricos em biodiversidade» (incluindo espécies em risco de extinção ou vulneráveis)[33]. Para aplicar este critério, a DER exigia à Comissão que definisse[34] «os critérios e os limites geográficos para determinar os terrenos de pastagem» que tinham de ser considerados «terrenos de pastagem ricos em biodiversidade». Esta definição foi estabelecida pela Comissão em dezembro de 2014[35] e aplicada desde 1 de outubro de 2015, apesar de a DER ter de ser aplicada pelos Estados-Membros a partir de 5 de dezembro de 2010.

44
Apesar da definição tardia de terrenos de pastagem ricos em biodiversidade, alguns regimes voluntários garantiram a conformidade implícita com esse critério desde o início das suas atividades de certificação, proibindo qualquer conversão de terrenos de pastagem. A título de exemplo, três dos quatro regimes voluntários examinados estipularam que até que as definições, os critérios e as zonas geográficas com terrenos de pastagem ricos em biodiversidade fossem determinados pela Comissão, era proibida qualquer conversão de terrenos de pastagem durante ou após janeiro de 2008. Outros regimes não incluíram o aspeto dos «terrenos de pastagem ricos em biodiversidade» no processo de reconhecimento, pelo que os certificados de sustentabilidade por eles emitidos antes de 1 de outubro de 2015 não cuidaram de verificar se a matéria-prima era obtida nesses terrenos. Assim, a Comissão concedeu-lhes um «reconhecimento parcial», excluindo explicitamente este critério de sustentabilidade.

45
Até à data, três dos 19 regimes voluntários reconhecidos obtiveram o reconhecimento parcial nestas condições. Assim, estes regimes certificaram a sustentabilidade dos biocombustíveis sem verificar se as respetivas matérias-primas tinham sido produzidas após a conversão de terrenos de pastagem que pudessem ser ricos em biodiversidade. Apesar das insuficientes garantias dadas por estes regimes quanto ao aspeto de sustentabilidade em apreço, o Tribunal constatou que os seus certificados foram efetivamente considerados como abrangendo todos os critérios de sustentabilidade da DER. Daí resulta, por exemplo, que o biocombustível certificado por estes regimes foi contabilizado para determinar os progressos obtidos com vista à realização do objetivo de 10% para os transportes até 2020.

32 Artigo 17.º, n.º 3, alínea c).

33 Os terrenos de pastagem ricos em biodiversidade distinguem-se em função das zonas climáticas, podendo incluir, designadamente, charnecas, pastagens, prados, savanas, estepes, pastagens arbustivas, tundra e pradarias. Ver considerando 3 do Regulamento (UE) n.º 1307/2014 da Comissão, de 8 de dezembro de 2014, relativo à definição dos critérios e dos limites geográficos para determinar os terrenos de pastagem ricos em biodiversidade para efeitos do disposto no artigo 7.°-B, n.º 3, alínea c), da Diretiva 98/70/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel, e no artigo 17°, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis (JO L 351 de 9.12.2014, p. 3).

34 Artigo 17.º, n.º 3, segundo parágrafo, da DER, na versão aplicável até setembro de 2015.

35 Regulamento (UE) n.º 1307/2014.

A transparência e a boa governação não foram suficientemente tidas em conta

46
Além das questões de sustentabilidade atrás abordadas, o processo de avaliação e reconhecimento da Comissão não abarcou a governação dos regimes voluntários (gestão e qualificações do pessoal). A governação de um regime voluntário e a capacidade técnica do seu pessoal pesam de forma significativa na solidez das suas normas e na sua aplicação. Uma governação transparente, assegurando uma representação adequada das partes interessadas, e um saber-fazer sólido por parte dos gestores e do pessoal aumentam a probabilidade de uma aplicação correta das normas no terreno e reduzem o risco de favorecimento de interesses específicos de determinados operadores de biocombustíveis. Se a governação de um regime voluntário for conduzida por representantes de um número limitado de operadores económicos, haverá um risco acrescido de conflitos de interesses e, consequentemente, de ineficácia na verificação da conformidade com as normas do regime. Da mesma forma, se a capacidade técnica dos gestores e pessoal do regime voluntário for insuficiente, será maior o risco de o controlo da qualidade dos organismos de certificação não garantir uma conformidade efetiva dos operadores económicos com as normas do regime.

47
Com base na informação disponível ao público, o Tribunal analisou a transparência e a governação dos 19 regimes voluntários reconhecidos (ver ***anexos II*** e ***III***). Identificaram-se cinco tipos de regimes: regimes voluntários constituídos sob a forma de associação de entidades ou pessoas interessadas a título individual, regimes voluntários constituídos sob a forma de consórcios de organizações ou associações, regimes voluntários criados por um organismo público, regimes voluntários criados por empresas privadas e um instrumento de cálculo de emissões de GEE gerido por um instituto de investigação e reconhecido apenas como sistema de medição da redução dessas emissões.

48
A análise apresentada no ***anexo II*** confirma que, em geral, a transparência da governação é maior nos regimes voluntários de adesão «aberta» e nos criados por organismos públicos do que nos regimes criados por empresas privadas ou de tipo consórcio, que, de um modo geral, publicam menos informação. Um dos regimes voluntários nem uma página *web* tinha. As informações disponíveis ao público sugerem que, nos regimes criados por empresas privadas, não houve lugar à criação de órgãos ou procedimentos de governação específicos, sendo esses regimes conduzidos por gestores e pessoal em funções das empresas. No entender do Tribunal, estes mecanismos de governação acarretam um maior risco de conflitos de interesses.

49
Certos regimes voluntários incluem grupos de diferentes partes interessadas nos seus órgãos de gestão, tais como produtores, comerciantes, ambientalistas, investigadores, etc. Esta é uma boa prática, porquanto a representação de diferentes grupos de interesses garante um processo de decisão mais equilibrado, assim como uma formulação mais completa das normas do regime e um maior âmbito de supervisão da aplicação das mesmas.

Ausência de supervisão dos regimes voluntários

O funcionamento dos regimes não foi supervisionado de forma adequada…

50
Os regimes voluntários são reconhecidos com base numa análise documental das normas e procedimentos de certificação a aplicar após o reconhecimento. Assim, o Tribunal considera que a supervisão do funcionamento dos regimes voluntários é fundamental para garantir que os certificados de sustentabilidade são emitidos em conformidade com as normas apresentadas para efeitos de reconhecimento.

51
A DER não obriga a Comissão a proceder à supervisão dos regimes voluntários. O Tribunal observou que, depois de os reconhecer, a Comissão não supervisionava os regimes voluntários (ver ponto 57). Segundo a Comissão, o único instrumento de controlo à sua disposição é a retirada do reconhecimento de um regime, quando tiver provas de que este tenha cometido uma infração grave às suas regras e requisitos de certificação. No entanto, como a Comissão não supervisiona o funcionamento dos regimes voluntários, é pouco provável que consiga obter provas suficientes nesse sentido.

52
Efetivamente, o exame que o Tribunal efetuou do trabalho realizado pelos organismos de certificação revela que as normas apresentadas pelos regimes voluntários para fundamentar o seu reconhecimento nem sempre são aplicadas na prática, o que demonstra a necessidade de uma supervisão ativa do funcionamento dos regimes voluntários por parte da Comissão.

53
Por exemplo, as normas de um regime voluntário visitado exigem que o organismo de certificação realize uma auditoria a vários produtores de biomassa e confirme que a biomassa declarada como sustentável é de origem conhecida e sustentável, assim como a comprovação da conformidade com os critérios de sustentabilidade da DER. De acordo com as instruções do regime voluntário, as auditorias podem consistir numa verificação documental e/ou no local, consoante o contexto, a situação e o nível de risco. Contudo, constatou-se que, na prática, os auditores do organismo de certificação não procederam a qualquer verificação no local das atividades dos agricultores, apesar de as normas do regime exigirem verificações no local em determinadas circunstâncias.

54
Outro exemplo respeita ao requisito da proteção de zonas húmidas. Nos termos da DER[36], os biocombustíveis sustentáveis não podem provir de zonas convertidas com tão elevadas reservas de carbono. Os regimes voluntários têm de definir orientações específicas nesta matéria e criar um sistema de controlo de conformidade completo e passível de ser utilizado pelos auditores independentes. Em França, a auditoria revelou que, apesar de o regime voluntário visitado ter desenvolvido normas abrangentes em matéria de conversão dessa zonas protegidas, os organismos de certificação tinham dificuldade em verificar a conformidade com tais normas. As autoridades nacionais francesas confirmaram que esta situação se devia ao facto de, em França, não haver qualquer sistema de mapeamento preciso relacionado com a identificação das zonas húmidas. A base de dados nacional para efeitos de mapeamento encontra-se ainda em construção e não garante a exatidão, a atualização, a integridade e a exaustividade dos dados sobre as zonas húmidas. Deste modo, o sistema de controlo criado pelo regime voluntário para as zonas húmidas não era aplicável na prática. A análise documental para efeitos de reconhecimento efetuada pelo prestador de serviços externo da Comissão não assinalou este problema em particular.

55
Paralelamente, não existe qualquer sistema específico de apresentação de denúncias que informe a Comissão de alegadas infrações às regras do regime voluntário e esta não verifica se se os regimes voluntários tratam corretamente as denúncias que lhes são diretamente apresentadas. A Comissão depende do conhecimento que as partes interessadas tenham da existência de um sistema geral de apresentação de denúncias via Internet contra as infrações ao direito da UE. No entanto, a página Web desse sistema explica que «a Comissão Europeia só pode atuar em função da sua denúncia se esta disser respeito a uma violação do direito europeu por parte das autoridades de um país da UE», o que não se aplica aos regimes voluntários.

36 Artigo 17.º, n.os 4 e 5.

56

O Tribunal constatou que certos Estados-Membros impunham requisitos específicos aos regimes voluntários e organismos de certificação (ver ***caixa 5***). Embora possa ser vista como uma tentativa de compensar, a nível nacional, a ausência de supervisão a nível da UE, considera-se que essa imposição é prejudicial à harmonização da certificação de biocombustíveis sustentáveis na UE, uma vez que, em determinados Estados-Membros, o reconhecimento por parte da Comissão é, na prática, inútil se o regime voluntário não cumprir certas condições específicas impostas pelo Estado-Membro. A ausência de harmonização da supervisão dos regimes voluntários a nível da UE acentua o risco de práticas de controlo discriminatórias nos Estados-Membros.

Caixa 5

Exemplos de requisitos nacionais que limitam os efeitos do reconhecimento da Comissão

Para poderem exercer as atividades de certificação contratadas com um regime voluntário, os organismos de certificação sediados na Alemanha têm ser reconhecidos pela administração alemã e submeter-se a controlos que acrescem aos já efetuados pelo regime voluntário. Mais especificamente, a administração tem o direito de estar presente em qualquer auditoria realizada pelo organismo de certificação, procedimento designado por «auditoria presencial», e, se a auditoria ocorrer fora da Alemanha, o organismo de certificação tem de suportar as despesas de deslocação dos funcionários incumbidos de realizar a «auditoria presencial».
Na Polónia, para poderem exercer atividades de certificação, tanto os regimes voluntários como os organismos de certificação que atuam em seu nome são obrigados a estar estabelecidos no país.

… nem introduziu adequadamente as melhorias necessárias nos seus procedimentos

57

Apesar de a supervisão direta dos regimes voluntários ser a forma mais eficaz de identificar e corrigir as suas insuficiências operacionais, a promoção das melhores práticas através de notas de orientação pode também contribuir para aumentar a eficácia dos regimes. Até à data, a Comissão emitiu três notas de orientação (que não são juridicamente vinculativas) destinadas aos regimes voluntários reconhecidos, as quais visavam melhorar a verificação da origem dos resíduos ou detritos utilizados na produção de biocombustíveis, permitir a identificação de terrenos de pastagem ricos em biodiversidade e aumentar a transparência dos regimes[37].

37 Notas da Comissão Europeia sobre a «Verificação da cadeia de responsabilidade dos biocombustíveis produzidos a partir de resíduos e de detritos de processamento» (10.10.2014), a «Aplicação dos recém-adotados critérios e limites geográficos de terrenos de pastagem ricos em biodiversidade» (29.1.2015) e a «Atualização do sítio *web* da Comissão, notificações e medidas de transparência» (12.3.2015).

58
Observou-se que, apesar da importância das questões abrangidas pelas notas de orientação, a Comissão não exerceu pressão, tendo em vista o cumprimento dos requisitos nelas enunciados, por exemplo, fixando prazos para os regimes voluntários introduzirem as melhorias necessárias. A título de exemplo, a nota emitida em 12 de março de 2015, relativa às medidas de transparência, solicitava aos regimes voluntários reconhecidos o fornecimento de uma hiperligação aos respetivos sítios *web* e a divulgação de outras informações pertinentes, especificadas no ***anexo III*** do presente relatório. Foram examinados os sítios *web* dos regimes voluntários, tendo-se verificado que, praticamente um ano após a emissão da nota de orientação, os seus requisitos estavam longe de ser cumpridos: existiam ainda muitas lacunas, nomeadamente informações por publicar, pouco claras ou incompletas.

59
Na ótica do legislador, a transparência é de vital importância, pois o artigo 24.º da DER exige à Comissão a criação de uma plataforma pública de transparência em linha «para aumentar a transparência e facilitar e promover a cooperação entre os Estados-Membros». Nos termos da mesma disposição, «a plataforma pode ser usada para tornar públicas informações relevantes que a Comissão ou um Estado-Membro considerem de grande importância para a presente diretiva e para a realização dos seus objetivos».

60
A Comissão considera que um sítio Internet dedicado da Direção-Geral da Energia[38], contendo «todas as informações legalmente exigidas fornecidas pelos Estados-Membros» e outras informações úteis, constitui a plataforma de transparência. Na sua forma atual, a plataforma de transparência, gerida exclusivamente pela Comissão, não cumpre integralmente o requisito da DER de «facilitar e promover a cooperação entre os Estados-Membros». O mesmo foi confirmado pelas partes interessadas (autoridades nacionais, regimes voluntários) com quem os auditores do Tribunal se reuniram, que se mostraram bastante favoráveis a um maior nível de transparência e de partilha de informações.

61
A ***caixa 6*** mostra que a necessidade de reforçar a partilha de informações não se cinge à Comissão e aos Estados-Membros, aplicando-se também aos regimes voluntários.

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

Caixa 6

Exemplo de uma possível infração devido a uma partilha de informações insuficiente

Presentemente, um operador económico que veja a certificação ser-lhe recusada por um organismo de certificação pode dirigir-se a qualquer outro organismo de certificação com o intuito de obter um certificado sem proceder às melhorias solicitadas pelo primeiro.

Embora exista a obrigação de o novo organismo de certificação pedir a apresentação do último relatório de certificação e de o operador económico o apresentar, não há como garantir o cumprimento efetivo desta obrigação.

Em certos regimes voluntários, a informação é transparente e os relatórios de auditoria emitidos por um organismo de certificação estão acessíveis aos restantes organismos de certificação que operam ao abrigo do regime em causa. No entanto, se os dois organismos de certificação operarem sob regimes voluntários diferentes, o novo organismo de certificação não tem como aceder ao relatório que levou à recusa da certificação se o operador económico se recusar a disponibilizá-lo.

As estatísticas do biocombustível certificado como sustentável poderão estar sobrestimadas…

62
A maior parte da energia utilizada nos transportes provém do combustível. Sem um contributo substancial dos biocombustíveis, não será possível atingir o objetivo de 10% de energia proveniente de fontes renováveis nos transportes em 2020. Como só os biocombustíveis em conformidade com os critérios de sustentabilidade podem ser tidos em consideração no cálculo da quota de energias renováveis nos transportes, é fundamental que os dados sobre a utilização de biocombustíveis sustentáveis sejam fiáveis. O Eurostat publica esses dados em quadros específicos (os quadros «QUOTAS») sobre a quota de energias renováveis no consumo energético do setor dos transportes e de outros setores económicos abrangidos pela DER.

63
Incumbe aos Estados-Membros garantir que as quantidades declaradas sejam sustentadas por certificados válidos e possam assim ser consideradas conformes com os critérios de sustentabilidade aplicáveis aos biocombustíveis.

64
Quando recebe os dados enviados pelos Estados-Membros, o Eurostat controla a coerência geral desses dados[39] e verifica, tanto quanto possível, a conformidade dos dados comunicados com a metodologia harmonizada. Normalmente, os problemas detetados pelo Eurostat respeitam à introdução dos dados (erros de digitação) e a lacunas nos mesmos. Se, depois de contactar as autoridades nacionais, continuar a detetar problemas nos dados comunicados, o Eurostat informa a Direção-Geral da Energia da Comissão, à qual cabe a supervisão da aplicação da DER pelos Estados-Membros e que é a direção-geral da Comissão competente para tomar medidas suplementares.

… pois incluíam biocombustíveis cuja sustentabilidade não foi verificada

65
Na Polónia, a lei só exigiu a conformidade dos biocombustíveis com os critérios de sustentabilidade da DER, e a verificação dessa conformidade, a partir de 1 de janeiro de 2015. Por isso, no período de 2011-2014, os operadores económicos não tinham a obrigação de comprovar a sustentabilidade das quantidades de biocombustível misturado com combustível fóssil. Contudo, a Polónia informou que todos os biocombustíveis utilizados eram «compatíveis» com os critérios de sustentabilidade da DER. Apesar da ausência de disposições exigindo a conformidade dos biocombustíveis com os critérios de sustentabilidade da DER e a verificação dessa conformidade, o Eurostat aceitou e publicou estes dados.

66
A França, cujo sistema nacional de certificação de biocombustíveis sustentáveis não estava ainda totalmente operacional em 2011, declarou «0» biocombustíveis conformes nesse ano, tendo sido esse o número publicado nas estatísticas do Eurostat. No entender do Tribunal, o procedimento devia ter sido o mesmo em relação à Polónia.

… e a origem da biomassa utilizada pelos biocombustíveis duplamente contabilizados também não foi suficientemente verificada

67
As estatísticas nacionais distinguem claramente as quantidades de biocombustíveis dupla e individualmente contabilizadas, mas apenas as autoridades nacionais estão em condições de garantir a rastreabilidade da origem de cada tipo de biocombustível (ver ponto 63). Considerando a inadequação dos controlos de verificação da origem da biomassa composta por resíduos ou detritos a que se referem os pontos 38-42, não é de excluir que os dados sobre os biocombustíveis duplamente contabilizados possam incluir quantidades de biodiesel certificado como sendo produzido a partir de óleo alimentar usado, quando, na verdade, a matéria-prima pode ter sido obtida a partir de azeite virgem ou azeite virgem fraudulentamente desnaturado.

39 Por exemplo, comparando os dados recebidos com outras fontes disponíveis ao público (como publicações previamente elaboradas por outros organismos, etc.) ou verificando se os dados estão completos e não contêm erros de introdução.

Observações

68
A dupla contabilização é da responsabilidade dos Estados-Membros. Antes da alteração da DER, a dupla contabilização era, em termos genéricos, possível para os biocombustíveis produzidos a partir de resíduos e, efetivamente, cabia aos Estados-Membros decidir que substâncias podiam ser classificadas como resíduos. O Tribunal constatou que, na UE, não havia qualquer identificação exclusiva das substâncias que devem ser consideradas resíduos[40]. Por conseguinte, os dados da dupla contabilização comunicados pelos vários Estados-Membros não eram diretamente comparáveis: a mesma substância podia ser considerada como tendo uma utilização num Estado-Membro, não sendo por isso resíduo, e ser considerada resíduo elegível para a produção de biocombustíveis duplamente contabilizados num outro[41].

69
Desde a sua alteração, em setembro de 2015[42], a DER apresenta uma lista de matérias-primas utilizáveis para produzir biocombustíveis duplamente contabilizados[43]. No entanto, a DER continua a permitir a utilização de matérias-primas não constantes da lista, mas consideradas resíduos pelas autoridades nacionais competentes, na produção de biocombustíveis avançados nas instalações existentes antes da adoção da alteração[44].

70
Os Estados-Membros salientaram que a verificação da cadeia de responsabilidade dos biocombustíveis produzidos a partir de resíduos e detritos é um aspeto que necessita de ser acompanhado de perto, dado terem sido assinalados riscos de fraude. Os riscos de fraude detetados no domínio dos resíduos e detritos podem ser, por exemplo:

— o operador poder classificar como resíduos ou detritos algo que não o é (ou que tenha sido adulterado); ou

— o operador tentar certificar duas vezes, mediante regimes voluntários diferentes, o mesmo produto duplamente contabilizado.

71
Os Estados-Membros debateram, sobretudo por iniciativa da Alemanha e da França, a necessidade do acompanhamento e as medidas possíveis para prevenir a fraude, mas a discussão foi protelada, pois outros Estados-Membros são da opinião de que apenas a Comissão tem legitimidade para conduzir este debate.

40 Ver Secção 2 do relatório «*The sustainability of advanced biofuels in the EU*», IPEA, Londres, 2013.

41 Por exemplo, a resina líquida (proveniente das indústrias de transformação da madeira) é considerada um resíduo (e, assim, duplamente contabilizada) na Suécia, ao passo que no Reino Unido não é duplamente contabilizada, visto ser utilizada como precursor químico.

42 Diretiva (UE) 2015/1513.

43 Artigo 3.º, alínea f), e anexo IX, a cumprir pelos Estados-Membros até 10 de setembro de 2017.

44 Artigo 3.º, n.º 4, alínea e), da DER, conforme alterada.

Conclusões e recomendações

72

No âmbito do pacote sobre energia e alterações climáticas da UE, adotado pelo Conselho Europeu em 2009, os Estados-Membros devem assegurar que a quota de energia proveniente de fontes renováveis consumida por todos os modos de transporte em 2020 represente, pelo menos, 10% do consumo final de energia neste setor. A fonte de energia renovável mais utilizada pelos Estados-Membros no setor dos transportes é o biocombustível. No entanto, para efeitos de cumprimento do objetivo de 10% para os transportes, os Estados-Membros apenas podem contabilizar os biocombustíveis certificados como sustentáveis pelos regimes voluntários reconhecidos pela Comissão[45].

73

A auditoria procurou responder à seguinte questão: «A Comissão e os Estados-Membros estabeleceram um sistema fiável de certificação dos biocombustíveis sustentáveis?» O Tribunal concluiu que, devido às insuficiências do processo de reconhecimento e da posterior supervisão dos regimes voluntários por parte da Comissão, o sistema da UE para a certificação da sustentabilidade dos biocombustíveis não é inteiramente fiável.

74

O reconhecimento dos regimes voluntários efetuado pela Comissão, limitado aos requisitos de verificação obrigatórios da DER, não garante a sustentabilidade dos biocombustíveis certificados. O Tribunal observou que as avaliações realizadas pela Comissão para fundamentar o reconhecimento dos regimes voluntários não incidiram adequadamente sobre certos aspetos importantes e necessários para garantir a sustentabilidade dos biocombustíveis certificados. Mais especificamente, a Comissão não exigiu aos regimes voluntários que verificassem se a produção de biocombustíveis por eles certificada não gerava riscos significativos de efeitos socioeconómicos negativos, tais como conflitos pela posse da terra, trabalho forçado/infantil, más condições de trabalho dos agricultores e perigos para a saúde e a segurança. De igual modo, a avaliação não procurou determinar o impacto das alterações indiretas do uso do solo sobre a sustentabilidade dos biocombustíveis. Embora o Tribunal reconheça as dificuldades técnicas da avaliação do impacto das alterações indiretas do uso do solo, a pertinência do sistema de certificação de sustentabilidade da UE fica comprometida sem estas informações (pontos 30-37).

75

Além disso, a Comissão concedeu decisões de reconhecimento a regimes voluntários sem procedimentos de verificação adequados para garantir que a origem dos biocombustíveis produzidos a partir de resíduos consistia, de facto, em resíduos (ou seja, não controlavam o operador económico produtor dos resíduos). A Comissão só teve conhecimento do problema em outubro de 2014, altura em que emitiu uma nota de orientação sugerindo aos regimes voluntários o desenvolvimento de procedimentos de auditoria específicos respeitantes à origem dos resíduos (pontos 38-42).

45 Os Estados-Membros podem igualmente instituir sistemas nacionais de certificação, mas, na sua maioria, os biocombustíveis utilizados na UE são certificados por regimes voluntários.

76
A DER exige o cumprimento dos requisitos ambientais da UE no domínio da agricultura como critério de sustentabilidade das matérias-primas para biocombustíveis cultivadas na União Europeia. O Tribunal constatou que regimes voluntários que não tinham procedimentos de verificação específicos para assegurar o cumprimento deste requisito de sustentabilidade eram, ainda assim, reconhecidos pela Comissão (pontos 28-29).

Recomendação 1 — Avaliação exaustiva dos regimes voluntários que solicitem o reconhecimento

Em processos de reconhecimento futuros, a Comissão deve efetuar uma avaliação mais exaustiva dos regimes voluntários. Mais especificamente, o quadro de avaliação para efeitos de reconhecimento deve também verificar se os regimes:

a) avaliam em que medida a produção certificada de biocombustíveis implica um risco significativo de efeitos socioeconómicos negativos, tais como conflitos pela posse da terra, trabalho forçado/infantil, más condições de trabalho dos agricultores, perigos para a saúde e a segurança e emissões decorrentes da alteração indireta do uso do solo. Para o efeito, a Comissão deve exigir que os regimes voluntários apresentem anualmente um relatório baseado nas suas atividades de certificação, com todas as informações pertinentes relacionadas com os riscos acima referidos. A Comissão deverá ter em conta os relatórios dos regimes voluntários ao cumprir as suas próprias obrigações de apresentação de relatórios previstas na DER;

b) verificam efetivamente o cumprimento dos requisitos ambientais da UE no domínio da agricultura por parte dos produtores de matérias-primas para biocombustíveis da UE;

c) apresentam provas suficientes da origem dos resíduos e detritos utilizados na produção de biocombustíveis.

77
Constatou-se que alguns dos regimes reconhecidos não eram suficientemente transparentes ou tinham estruturas de governação compostas apenas por representantes de um número restrito de operadores económicos, o que acentuava o risco de conflitos de interesses e impedia uma comunicação eficaz com as outras partes interessadas (ou seja, a Comissão, as autoridades nacionais, outros regimes, organismos de certificação e operadores económicos). No entender do Tribunal, esta situação resulta do facto de a Comissão não ter considerado estes aspetos durante o processo de reconhecimento. Em 2015, a Comissão emitiu uma nota de orientação visando uma maior transparência dos regimes voluntários reconhecidos. No entanto, os seus requisitos nunca foram aplicados (pontos 46-49 e 59).

Recomendação 2 — Garantir a governação adequada e a transparência dos regimes voluntários

Em processos de reconhecimento futuros, a Comissão deve:

a) avaliar se a governação dos regimes voluntários diminui o risco de conflitos de interesses;

b) solicitar aos regimes voluntários que criem um sítio Web que divulgue publicamente requisitos mínimos em matéria de transparência. Estes requisitos devem incluir, pelo menos, os contactos oficiais (endereço, telefone, correio eletrónico); informações sobre a governação do regime voluntário e as qualificações e experiência dos respetivos gestores e pessoal; uma lista completa dos organismos de certificação que operam ao abrigo do regime; listas pormenorizadas dos certificados válidos, caducados e retirados (com datas); relatórios de auditoria; informações sobre o sistema de apresentação de denúncias/pedidos de informação do regime voluntário; informações sobre as infrações detetadas. Os sistemas voluntários devem encarregar-se de atualizar as informações divulgadas atempadamente.

78

Constatou-se igualmente que a Comissão não supervisiona o funcionamento dos regimes voluntários reconhecidos. Uma vez que a decisão de reconhecimento é emitida com base numa análise documental dos processos de certificação, a ausência de supervisão impede a Comissão de obter garantias de que os regimes voluntários empregam efetivamente as normas de certificação aplicáveis para efeitos de reconhecimento. Acresce ainda que a Comissão não dispõe de meios para detetar alegadas infrações às regras do regime voluntário, já que não existe qualquer sistema específico de apresentação de denúncias e a Comissão não verifica se os regimes voluntários tratam corretamente as denúncias que lhes são diretamente apresentadas (ponto 55).

Recomendação 3 — Supervisão da Comissão

A Comissão deve supervisionar, com efeitos imediatos, os regimes voluntários:

a) verificando se as operações de certificação desses regimes cumprem as normas aplicáveis ao reconhecimento;

b) solicitando aos regimes voluntários que criem sistemas transparentes de apresentação de denúncias, os quais devem, no mínimo, ter as seguintes características: i) ser facilmente acessíveis nos respetivos sítios Web; ii) informar devidamente como devem as denúncias ser apresentadas, o prazo para o efeito e a possibilidade de recorrer da recusa das denúncias; iii) contemplar denúncias contra organismos de certificação e operadores económicos sob o regime voluntário em causa; iv) dispor de um sistema de controlo baseado em registos. A Comissão deve verificar de forma sistemática as informações constantes dos registos e tomar as medidas que considerar adequadas.

79

Cabe aos Estados-Membros garantir a fiabilidade dos dados sobre biocombustíveis sustentáveis transmitidos à Comissão. Os dados nacionais relativos à quota de biocombustíveis conformes no consumo total de combustíveis nos transportes poderão não ser fiáveis, visto que as estatísticas do biocombustível certificado como sustentável poderão estar sobrestimadas. O Tribunal constatou que os Estados-Membros (como é o caso da Polónia) podem declarar os biocombustíveis como sustentáveis sem que essa sustentabilidade fique demonstrada (ponto 1).

Recomendação 4 — Recolha e comunicação de dados sobre biocombustíveis sustentáveis

A fim de aumentar as garantias de fiabilidade dos dados sobre biocombustíveis sustentáveis, a Comissão deve convidar os Estados-Membros a alicerçarem as suas estatísticas em provas que atestem a fiabilidade das quantidades de biocombustíveis comunicadas. Poderão fazê-lo sob a forma de um certificado/declaração geral emitido(a) pela entidade responsável pela recolha dos dados sobre biocombustíveis sustentáveis e sua transmissão à autoridade nacional, que os envia ao Eurostat.

80

A fiabilidade e a comparabilidade das estatísticas sobre biocombustíveis sustentáveis são afetadas pelo facto de não existir nenhuma identificação exclusiva das substâncias que devem ser consideradas resíduos na UE. Por conseguinte, a definição de resíduos difere nos vários Estados-Membros: a mesma substância pode ser considerada como tendo uma utilização num Estado-Membro, não sendo por isso resíduo, e ser considerada resíduo elegível para a produção de biocombustíveis duplamente contabilizados num outro. Uma das alterações adotadas em setembro de 2015 introduz um anexo na DER com uma lista de matérias-primas e combustíveis cuja contribuição para o cumprimento do objetivo de 10% para os transportes pode ser duplamente contabilizada. No entanto, a DER continua a permitir a utilização de matérias-primas não constantes da lista, mas consideradas resíduos pelas autoridades nacionais competentes[46] (pontos 69-70).

Recomendação 5 — Harmonização da definição de resíduos utilizados na produção de biocombustíveis avançados

Apesar de a definição das matérias-primas que podem ser utilizadas para produzir biocombustíveis «contabilizados duas vezes» constar agora da versão alterada da DER, continua a existir a possibilidade de uma substância ser considerada como resíduo num Estado-Membro, mas não noutro. A fim de assegurar a comparabilidade das estatísticas sobre biocombustíveis sustentáveis e reforçar as garantias de fiabilidade dos dados sobre biocombustíveis avançados, a Comissão deve propor assim que possível aos Estados-Membros a harmonização da definição de substâncias residuais, não incluídas na lista da DER, utilizadas na produção de biocombustíveis avançados nas instalações existentes antes da adoção da Diretiva (UE) 2015/1513 que altera a DER.

O presente Relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Kersti KALJULAID, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 25 de maio de 2016.

Pelo Tribunal de Contas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

46 Artigo 3.º, n.º 4, alínea e), da DER, conforme alterada.

Anexo I

Combustíveis e biocombustíveis nos transportes — Ktep 2014

	Combustíveis fósseis			Biocombustíveis		
Estado-Membro	**Gasolina (1)**	**Gasóleo (2)**	**Total de gasolina e gasóleo (3=1+2)»**	**Todos os biocombustíveis[a)]**	**Biocombustíveis conformes**	**Dos quais**: Biocombustíveis duplamente contabilizados
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
Total	**77 064,72**	**195 509,91**	**272 574,63**	**14 370,13**	**13 120,04**	**2 834,71**

		Dos quais:	
	Biodiesel	11 367,62	4,0%
	Biogasolina	2 636,91	0,9%
Total dos combustíveis para transportes		**286 944,76**	

% dos combustíveis para transportes

a) Os números desta coluna incluem biodiesel, biogasolina e, em certos Estados-Membros, pequenas quantidades de biogás.

Fonte: Resultados pormenorizados dos quadros «QUOTAS 2014» do Eurostat.

Anexo II

Governação dos regimes voluntários

Regime voluntário	Propriedade	Governação	Estatutos ou equivalente
RV na propriedade dos seus membros (adesão aberta)			
RV01	Associados	**A Assembleia Geral** nomeia 6 membros da Direção. A Direção gere os assuntos da associação e está vinculada às resoluções da Assembleia-Geral, na qual participam todos os associados. A **Direção** responde perante a Assembleia-Geral e é assistida por um **Conselho Executivo** e vários **comités técnicos**. O Conselho Executivo exerce as atividades operacionais do sistema de certificação.	Sim
RV02	Associados	Os **associados** são repartidos por classes eletivas. As classes eletivas nomeiam dois dos 18 administradores do **Conselho de Administração**. O Conselho de Administração é responsável pela supervisão e gestão do regime. O Conselho de Administração nomeia o responsável executivo e o órgão executivo do regime, designadamente o **Diretor-Executivo** e o **Secretariado**. O Conselho constitui igualmente um **Comité de Governação**. O Conselho de Administração estabelece e delega competências nos **comités**, **grupos de trabalho** e **grupos de missão**.	Sim
RV03	Associados	A **Assembleia-Geral** é o mais alto órgão de decisão do regime e elege o **Conselho Executivo** com um máximo de 15 membros. O Conselho Executivo nomeia um **Secretariado** e encarrega-o da gestão operacional do regime. São formados **grupos de trabalho** *ad-hoc* em função das necessidades em determinados temas específicos.	Sim
RV04	Associados	Os associados do regime são organizados em sete **câmaras** que elegem o órgão máximo da organização (a **Assembleia-Geral de Delegados**). A Assembleia-Geral elege um **Conselho de Administração** (com 5 a 9 membros) que é responsável pela gestão do regime e representa a associação junto de terceiros. O Conselho de Administração supervisiona o **Secretariado** e pode nomear um **diretor-executivo**. O Diretor Executivo é responsável pela execução da estratégia e das políticas da associação e conduz as atividades do Secretariado, ao qual incumbe a gestão corrente do regime. Os administradores podem também criar **comités**, **grupos de trabalho** e **painéis consultivos**.	Sim
RV05	Associados	A **Assembleia-Geral** ordinária é constituída por todos os associados do regime. A Assembleia-Geral elege os 3 a 16 membros do **Conselho Superior**. A gestão geral do regime incumbe ao Conselho Superior em colaboração com o **secretário-geral**. O Conselho Superior delega a gestão corrente do regime no secretário-geral e no **Secretariado**. O Conselho Superior pode nomear e parte das suas competências e atribuições em **grupos de trabalho**, **comités permanentes ou grupos de missão**.	Sim

Anexo II

Regime voluntário	Propriedade	Governação	Estatutos ou equivalente
RV na propriedade de consórcios, organizações ou associações			
RV06	Consórcio de 7 entidades.	O consórcio dos 7 membros fundadores nomeia os membros do **Comité Permanente** do regime. O Comité Permanente é o órgão máximo do regime e mandata (por seleção e contratação) um **consultor técnico** — também com assento no Comité Permanente — com competências técnicas adequadas para proceder à gestão técnica do regime.	Sim
RV07	Organização de cúpula com vários regimes de garantia.	A **Direção da organização de cúpula** inclui uma equipa de peritos e dirige a atividade da organização. Supervisiona os vários regimes, que são geridos por conselhos setoriais. Os **conselhos de garantia setoriais** supervisionam a gestão dos regimes setoriais, entre os quais o **regime voluntário**, e as respetivas atividades. Estes regimes setoriais são compostos por peritos e representantes dos setores em causa. Cada um dos setores de garantia tem **comités técnicos consultivos** formados por peritos no setor em causa. Cabe-lhes a manutenção e desenvolvimento permanentes das normas do regime voluntário. Os vários regimes operam em diferentes setores alimentares e a organização de cúpula ajuda na formulação de normas específicas e sistemas de inspeção para cada setor.	Não encontrados
RV08	Sociedade Limitada por Garantia, cujos membros/garantes incluem 8 entidades diferentes.	As informações disponíveis em linha não são muito claras, dando a entender que o Conselho de Administração do regime responde perante o **Diretor-Executivo** da sociedade-mãe. O regime é controlado por um **Conselho de Administração** responsável pela direção, pela gestão geral e pela administração da sociedade. Dois **grupos de trabalho** são responsáveis pelo desenvolvimento e acompanhamento dos aspetos técnicos e de comercialização da atividade do regime.	Não encontrados
RV09	Dez associações e organizações dos setores da agricultura, comércio, combustíveis, biocombustíveis e biogás.	A **Assembleia de Acionistas** nomeia a **Direção-Executiva**, bem como um **Comité Consultivo** e um **Comité de Sanções** para assistir a Direção-Executiva. A gestão e o funcionamento do regime foram delegados (por meio de um contrato de agência) numa empresa. Incumbe ao Comité Consultivo lançar e coordenar medidas destinadas a manter e aprofundar o sistema de certificação do regime.	Não encontrados
RV10	Associação comercial.	O **Grupo Técnico Consultivo** é composto por representantes da associação comercial na qualidade de proprietários do regime e por um órgão de certificação principal. Este grupo de peritos toma decisões e emite recomendações sobre questões operacionais em torno da execução e do funcionamento do regime.	Não encontrados
RV11	Confederação.	O regime é detido e **gerido por uma confederação**, que o desenvolveu e executou.	Não encontrados
RV12	Confederação.	O regime é detido e **gerido por uma confederação**, que o desenvolveu e executou.	Não encontrados

Anexo II

Regime voluntário	Propriedade	Governação	Estatutos ou equivalente
RV na propriedade de organismos públicos			
RV13	Organismo Nacional de Normalização	O regime é gerido pelo Organismo Nacional de Normalização, de acordo com as estruturas estabelecidas para a gestão dos seus regimes. O Organismo Nacional de Normalização é responsável pela formulação das normas. O Organismo Nacional de Normalização envolve os seguintes organismos na gestão dos seus regimes: Gestão de Regimes; Comité de Gestão de Regimes; Comité de Peritos e Comité de Análise.	Não encontrados
RV14	Instituto Nacional de Investigação	O **Administrador do Sistema** é o diretor do Instituto Nacional de Investigação. Compete-lhe estabelecer a **Direção do Sistema**. A Direção do Sistema supervisiona os organismos de certificação no âmbito do sistema e define orientações para o desenvolvimento do regime. A Direção é supervisionada pelo Administrador do Sistema e pelo **Conselho do Sistema**. O **Gabinete do Sistema** assiste a Direção nas suas atividades e responde perante o Administrador do Sistema. O Conselho do Sistema do regime, composto por 5 a 10 membros (peritos externos nomeados pelo diretor do Instituto Nacional de Investigação). Tem como principais funções a supervisão da independência, a transparência, a prevenção de conflitos de interesses entre os participantes no sistema e os organismos de certificação, a apreciação de denúncias e propostas, e a definição das orientações para o desenvolvimento do regime.	Não encontrados
RV na propriedade de empresas			
RV15	Empresa privada	A gestão é da responsabilidade geral da empresa, que a delega em membros do seu próprio pessoal ou em empresas terceiras especializadas.	Não encontrados
RV16	Empresa privada	Não encontrada	Não encontrados
RV17	Empresa privada	Extraído do sítio Internet da DG Energia: «Os documentos de referência deste regime fazem parte do sistema de gestão [da empresa] e são atualizados e mantidos em conformidade com os procedimentos do mesmo. O responsável pela atualização deste regime [na empresa] é o Diretor para a Sustentabilidade e a Conformidade dos Fornecedores. Este regime de verificação é revisto anualmente pela função de «HSEQ» (Saúde, Segurança, Ambiente e Qualidade) & Sustentabilidade [da empresa]. Os participantes no regime são informados em conformidade. Caso sejam introduzidas alterações substanciais, o regime é enviado à Comissão Europeia para informação ou aprovação.»	Não encontrados
RV18	Empresa privada	Não encontrada	Não encontrados
Instrumento de cálculo reconhecido como RV			
RV19	Instituto de Investigação	Atualmente, o regime voluntário é gerido pelo **Instituto de Investigação**, um dos antigos parceiros do projeto.	N/A

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em sítios da Internet.

Enquanto instituição da UE, o Tribunal de Contas Europeu tem de equilibrar o interesse da UE em garantir a transparência das suas ações e uma utilização ótima dos fundos públicos com a restrição ao direito das pessoas e entidades em causa ao respeito da sua vida privada, em geral, e à proteção dos seus dados pessoais, em particular. Assim, o presente relatório não identifica pelo nome os regimes voluntários abrangidos pelas suas observações. A descrição objetiva dos factos subjacentes às insuficiências assinaladas deve ser suficiente para as instituições competentes tirarem as suas próprias conclusões do relatório e adotarem medidas adequadas em resposta.

Anexo III

Regime voluntário [a]	Elementos de transparência enumerados na carta de orientação da Comissão [b]					Outros elementos de transparência importantes				
	Contactos (telefone, correio eletrónico, endereço)	Operadores económicos cobertos pelos RV (certificados válidos)	Operadores económicos já não cobertos pelos RV (certificados caducados)	Organismos de certificação	Nomes de outros RV reconhecidos	Governação	Estatutos ou equivalente	Qualificações da equipa (CV, etc.)	Sistema de apresentação de denúncias	Infrações detetadas (com certificados retirados)
RV na propriedade dos seus membros (adesão aberta) ou de organismos públicos										
RV02	Sim	Sim	Sim	Sim	Não encontrados	Elevada	Sim	Sim	Sim (não em linha)	Sim
RV03	Sim	Sim	Não encontrados	Sim	Não encontrados	Elevada	Sim	Sim	Sim (não em linha)	Não encontradas
RV13	Sim	Sim	Sim	Sim	Não encontrados	Reduzida	Não encontrados	Não encontradas	Necessita de melhorias	Sim
RV05	Parcialmente [c]	Sim	Não encontrados	Sim	Não encontrados	Elevada	Sim	Sim	Sim	Não encontradas
RV04	Sim	Sim	Sim	Sim	Não encontrados	Elevada	Sim	Sim	Sim (não em linha)	Não encontradas
RV14	Sim	Sim	Não encontrados	Sim	Não encontrados	Elevada	Não encontrados	Não encontradas	Necessita de melhorias	Não encontradas
RV01	Sim	Sim	Sim	Sim	Não encontrados	Elevada	Sim	Não encontradas	Sim (não em linha)	Sim

melhores práticas — melhorias recomendadas — situação pouco clara. Melhorias recomendadas.

a) Devido à sua natureza diversa, o instrumento de cálculo Biograce GHG não consta desta lista.
b) Os elementos enumerados incluem também as versões mais recentes do regime. Porém, apenas a Comissão pode confirmar a sua conformidade.
c) Não é divulgada pelo menos uma das formas de contacto.
d) Informação das entidades proprietárias. Não há indicação de que respeite ao RV.

Governação:	Elevada = É divulgada informação suficiente. Média = A informação divulgada deve ser melhorada. Reduzida = A informação divulgada é insuficiente.

Anexo III

Regime voluntário [a]	Elementos de transparência enumerados na carta de orientação da Comissão [b]					Outros elementos de transparência importantes				
	Contactos (telefone, correio eletrónico, endereço)	Operadores económicos cobertos pelos RV (certificados válidos)	Operadores económicos já não cobertos pelos RV (certificados caducados)	Organismos de certificação	Nomes de outros RV reconhecidos	Governação	Estatutos ou equivalente	Qualificações da equipa (CV, etc.)	Sistema de apresentação de denúncias	Infrações detetadas (com certificados retirados)
Outros tipos de RV										
RV08	Sim	Não encontrados	Não encontrados	Não encontrados	Não encontrados	Média	Não encontrados	Não encontradas	Não encontrado	Não encontrada
RV17	Não encontrados	Não encontrados	Não encontrados	Não encontrados	Não encontrados	Reduzida	Não encontrados	Não encontradas	Não encontrado	Não encontradas
RV11	Sim [d]	Sim	Não encontrados	Não encontrados	Não encontrados	Reduzida	Não encontrados	Não encontradas	Necessita de melhorias	Sim
RV06	Parcialmente [c]	Sim	Sim	Sim	Não encontrados	Elevada	Sim	Não encontradas	Necessita de melhorias	Sim
RV16	Sim	Não encontrados	Não encontrados	Não encontrados	Não encontrados	Reduzida	Não encontrados	Sim [d]	Não encontrado	Não encontradas
RV07	Sim	Não encontrados	Não encontrados	Sim	Não encontrados	Média	Não encontrados	Sim	Necessita de melhorias	Não encontradas
RV09	Sim	Sim	Sim	Sim	Não encontrados	Elevada	Não encontrados	Não encontradas	Não encontrado	Sim
RV12	Sim [d]	Sim	Não encontrados	Não encontrados	Não encontrados	Reduzida	Não encontrados	Não encontradas	Necessita de melhorias	Sim
RV10	Sim [d]	Sim	Não encontrados	Sim	Sim	Média	Não encontrados	Sim [d]	Necessita de melhorias	Não encontradas
RV18	Sim	Não encontrados	Não encontrados	Sim	Não encontrados	Reduzida	Não encontrados	Não encontradas	Não encontrado	Não encontradas
RV15	Sim [d]	Sim	Não encontrados	Sim	Sim	Reduzida	Não encontrados	Não encontradas	Não encontrado	Não encontradas

melhores práticas — melhorias recomendadas — situação pouco clara. Melhorias recomendadas.

a) Devido à sua natureza diversa, o instrumento de cálculo Biograce GHG não consta desta lista.
b) Os elementos enumerados incluem também as versões mais recentes do regime. Porém, apenas a Comissão pode confirmar a sua conformidade.
c) Não é divulgada pelo menos uma das formas de contacto.
d) Informação das entidades proprietárias. Não há indicação de que respeite ao RV.

Governação: Elevada = É divulgada informação suficiente.
Média = A informação divulgada deve ser melhorada.
Reduzida = A informação divulgada é insuficiente.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em sítios da Internet.

Enquanto instituição da UE, o Tribunal de Contas Europeu tem de equilibrar o interesse da UE em garantir a transparência das suas ações e uma utilização ótima dos fundos públicos com a restrição ao direito das pessoas e entidades em causa ao respeito da sua vida privada, em geral, e à proteção dos seus dados pessoais, em particular. Assim, o presente relatório não identifica pelo nome os regimes voluntários abrangidos pelas suas observações. A descrição objetiva dos factos subjacentes às insuficiências assinaladas deve ser suficiente para as instituições competentes tirarem as suas próprias conclusões do relatório e adotarem medidas adequadas em resposta.

Anexo IV

Requisitos de condicionalidade

Referência aos requisitos de condicionalidade no artigo 17.º, n.º 6, da DER

(«os requisitos e normas previstos nas disposições referidas na rubrica «Ambiente» da parte A e no ponto 9 do anexo II do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, e os requisitos mínimos de boas condições agrícolas e ambientais definidos no artigo 6.º, n.º 1, do mesmo regulamento»)

Parte A do anexo II do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho:

Ambiente

1.	Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO L 103 de 25.4.1979, p. 1)	N.º 1 e alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º, n.ºs 1, 2 e 4 do artigo 4.º e alíneas a), b) e d) do artigo 5.º
2.	Directiva 80/68/CEE do Conselho, de 17 de Dezembro de 1979, relativa à protecção das águas subterrâneas contra a poluição causada por certas substâncias perigosas (JO L 20 de 26.1.1980, p. 43)	Artigos 4.º e 5.º
3.	Directiva 86/278/CEE do Conselho, de 12 de Junho de 1986, relativa à protecção do ambiente, e em especial dos solos, na utilização agrícola de lamas de depuração (JO L 181 de 4.7.1986, p. 6)	Artigo 3.º
4.	Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO L 375 de 31.12.1991, p. 1)	Artigos 4.º e 5.º
5.	Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO L 206 de 22.7.1992, p. 7)	Artigo 6.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 13.º

Ponto 9:

9.	Directiva 91/414/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1991, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado (JO L 230 de 19.8.1991, p. 1)	Artigo 3.º

Artigo 6.º, n.º 1:

«Boas condições agrícolas e ambientais

1. Os Estados-Membros asseguram que todas as terras agrícolas, em especial as que já não sejam utilizadas para fins produtivos, sejam mantidas em boas condições agrícolas e ambientais. Os Estados-Membros definem, a nível nacional ou regional, requisitos mínimos para as boas condições agrícolas e ambientais com base no quadro constante do anexo III, tendo em conta as características específicas das zonas em questão, nomeadamente as condições edafoclimáticas, os sistemas de exploração existentes, a utilização das terras, a rotação das culturas, as práticas agrícolas e as estruturas agrícolas.»

Anexo IV

Anexo III:

Boas condições agrícolas e ambientais referidas no artigo 6.º

Questão	Normas obrigatórias	Normas facultativas
Erosão do solo: Proteger o solo através de medidas adequadas	— Cobertura mínima do solo	— Socalcos
	— Gestão mínima da terra, reflectindo as condições específicas do local	
Matéria orgânica do solo: Manter os teores de matéria orgânica do solo através de práticas adequadas	— Gestão do restolho	— Normas para as rotações de culturas
Estrutura do solo: Manter a estrutura do solo através de medidas adequadas		— Utilização de equipamentos mecânicos adequados
Nível mínimo de manutenção: Assegurar um nível mínimo de manutenção e evitar a deterioração dos habitats	— Manutenção das características das paisagens, incluindo, se for caso disso, sebes, lagoas, valas, árvores em linha, agrupadas ou isoladas, e orlas dos campos	— Taxas mínimas de encabeçamento e/ou regimes adequados
		— Criação e/ou manutenção de habitats
	— Prevenção da invasão das terras agrícolas por vegetação indesejável	— Proibição de arrancar oliveiras
	— Protecção das pastagens permanentes	— Manutenção dos olivais e das vinhas em bom estado vegetativo
Protecção e gestão da água: Proteger a água contra a poluição e as escorrências e gerir a utilização deste recurso	— Estabelecimento de faixas de protecção ao longo dos cursos de água (1).	
	— Quando a utilização de água para irrigação esteja sujeita a autorização, respeito dos procedimentos de autorização.	

(1) Nota: As faixas de protecção destinadas a garantir as boas condições agrícolas e ambientais devem respeitar, tanto dentro como fora das zonas vulneráveis designadas nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da Directiva 91/676/CEE pelo menos os requisitos relacionados com as condições de aplicação de fertilizantes nas terras situadas nas proximidades de cursos de água a que se refere o ponto A.4 do Anexo II da Directiva 91/676/CEE, a aplicar de acordo com os programas de acção dos Estados-Membros estabelecidos nos termos do n.º 4 do artigo 5.º da mesma directiva.

Respostas da Comissão

Síntese

IV

A Comissão efetuou avaliações aprofundadas de todos os regimes voluntários que foram reconhecidos como preenchendo todos os requisitos legais da diretiva. A Comissão considera que os regimes voluntários dão garantias de que os biocombustíveis certificados cumprem os critérios obrigatórios pelos quais os regimes foram reconhecidos com base em avaliações aprofundadas de todos os regimes voluntários certificados. Não obstante, a Comissão está sempre disponível para promover a elaboração de normas com vista a melhorar o sistema ainda mais, a enfrentar os desafios que se colocam durante o funcionamento do sistema e a ter em conta as alterações da base jurídica.

V

A Diretiva «Energias renováveis» estabelece uma série de critérios de sustentabilidade obrigatórios para os biocombustíveis, que devem ser preenchidos por forma a torná-los elegíveis para apoio e a permitir contabilizá-los nos objetivos em matéria de energias renováveis. As avaliações dos regimes voluntários abrangeram adequadamente estes critérios de sustentabilidade obrigatórios e os regimes voluntários só foram reconhecidos na medida em que foram capazes de demonstrar a conformidade com os referidos critérios.

Além disso, a Diretiva «Energias renováveis» faz referência a uma série de outras questões de sustentabilidade, tais como os efeitos socioeconómicos negativos. Muitos regimes voluntários incluem critérios de sustentabilidade não obrigatórios suplementares. Tal pode ser considerado boa prática, mas é estritamente voluntário. Não foi avaliado até que ponto os regimes voluntários abrangem igualmente critérios não obrigatórios. Por conseguinte, nenhum dos regimes voluntários foi reconhecido como abordando estas questões.

Na perspetiva da Comissão, não seria adequado obrigar os regimes voluntários a incluírem critérios de sustentabilidade não obrigatórios. Se a inclusão de tais critérios fosse obrigatória, o legislador teria decidido incluí-los no conjunto de critérios obrigatórios.

A Comissão continuará a avaliar se o reconhecimento dos regimes voluntários deve ser alargado a aspetos de sustentabilidade não obrigatórios. Contudo, importa salientar que a avaliação dos regimes no que diz respeito aos critérios não obrigatórios é complexa, uma vez que estes se encontram definidos com um nível de pormenor muito inferior aos critérios obrigatórios no texto legislativo.

Por forma a reduzir o risco de alterações indiretas do uso do solo, a Diretiva «Energias renováveis», com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/1513, inclui um limite máximo para a quantidade de biocombustíveis obtidos a partir de produtos alimentares que pode ser contabilizada nos objetivos em matéria de energias renováveis (7% do consumo de energia pelos transportes). Os próprios critérios de sustentabilidade não abrangem as alterações indiretas do uso do solo. Por conseguinte, não se pode exigir que os regimes voluntários que verificam a observância dos critérios obrigatórios em relação a cada lote de biocombustível em separado abranjam as alterações indiretas do uso do solo.

VI

A verificação da origem dos resíduos foi contemplada na avaliação. Em todas as avaliações foi exigido que os regimes voluntários aplicassem as disposições pertinentes da diretiva. Tal abrange todos os tipos de matérias-primas, incluindo resíduos. Não estão previstos na diretiva critérios de auditoria específicos para os biocombustíveis produzidos a partir de resíduos. Na sua nota de orientação, os serviços da Comissão reagiram às evoluções do mercado que não poderiam ter sido previstas aquando do reconhecimento dos regimes voluntários e apelaram à execução de medidas específicas no sentido de ter em conta um maior risco de fraude, que foi emergindo depois de os Estados-Membros terem aplicado o mecanismo de dupla contagem. Os regimes voluntários atualizaram os seus procedimentos de verificação em conformidade.

Além disso, a Diretiva «Energias renováveis» não estabelece qualquer obrigação específica de verificação para os Estados-Membros em relação ao artigo 17.º, n.º 6, da Diretiva «Energias renováveis» (que está ligado às normas relativas às BCAA da PAC e a outros regulamentos e diretivas pertinentes). A Comissão é obrigada a reconhecer os regimes voluntários com base noutros motivos que não os enunciados no artigo 17.º, n.º 6, da Diretiva «Energias renováveis». Por conseguinte, não seria adequado incluir este elemento na avaliação dos regimes voluntários.

VII

A Diretiva «Energias renováveis» não inclui requisitos relativos à estrutura de governação dos regimes voluntários, pelo que a estrutura de governação não foi objeto de particular atenção nas avaliações iniciais. O objetivo era assegurar que os operadores estão sujeitos a auditorias realizadas por terceiros, como explicitamente mencionado na diretiva.

Todavia, no futuro é necessário prestar mais atenção tanto à estrutura de governação como às medidas de transparência. Tal deve-se às exigências crescentes de transparência e de governação refletidas nas alterações da Diretiva (UE) 2015/1513.

VIII

O poder de controlo da Comissão sobre a execução de todas as operações foi limitado pelo legislador. Não obstante, a Comissão exige uma auditoria independente realizada por terceiros.

A Comissão controla os regimes voluntários em conformidade com as competências jurídicas previstas na Diretiva «Energias renováveis», com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/1513, que exige que os regimes voluntários apresentem um relatório anual sobre o seu funcionamento. Em abril de 2017, a Comissão apresentará, por sua própria iniciativa, um relatório sobre o funcionamento dos regimes voluntários.

A Comissão concorda que o controlo e a transparência, incluindo no que se refere a procedimentos de denúncia, podem ser reforçados.

IX

Os Estados-Membros transpuseram parcialmente a Diretiva «Energias renováveis», incluindo os critérios de sustentabilidade para os biocombustíveis, com um atraso significativo.

Nos países em que os critérios de sustentabilidade para os biocombustíveis não tinham ainda sido aplicados, o sistema de verificação não estava ainda em funcionamento, pelo que não foi possível demonstrar que os biocombustíveis cumprem os critérios de sustentabilidade. Tanto quanto é do conhecimento da Comissão, foi este o motivo do problema de comunicação da informação. No entanto, o objetivo fixado no que respeita às energias renováveis no setor dos transportes tem de ser cumprido em 2020. A Comissão está confiante em que os Estados-Membros aplicarão corretamente a Diretiva «Energias renováveis», incluindo as recentes alterações, até 2020. Caso seja necessário, a Comissão tomará a medida prevista no tratado para impor a observância do direito da UE.

X 1. i)

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação. A Comissão não pode obrigar os regimes voluntários a incluir critérios socioeconómicos que não sejam obrigatórios. Contudo, os regimes voluntários devem apresentar um relatório anual com base nas suas atividades de certificação, tal como estabelecido na Diretiva «Energias renováveis», com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/1513. A Comissão tomará em consideração nos seus próprios relatórios os relatórios recebidos da parte dos regimes voluntários.

X 1. ii)

A Comissão aceita esta recomendação, na medida em que seja possível verificar a observância do artigo 17.º, n.º 6, da Diretiva «Energias renováveis» (que está ligado às normas relativas às BCAA da PAC e a outros regulamentos e diretivas pertinentes). O cumprimento das normas relativas às BCAA da PAC e de outros regulamentos e diretivas pertinentes é verificado no âmbito da PAC.

X 1. iii)
A Comissão aceita esta recomendação e concorda que os biocombustíveis obtidos a partir de resíduos merecem ser abrangidos por procedimentos de verificação específicos. A Comissão já tinha agido nesse sentido, uma vez que incluiu a aplicação de medidas específicas em todas as suas avaliações desde outubro de 2014.

X 2
A Comissão aceita esta recomendação e concorda que é preciso conceder mais atenção tanto à estrutura de governação como às medidas de transparência, tendo já tomado as medidas necessárias através das exigências crescentes de transparência e de governação refletidas nas alterações da Diretiva (UE) 2015/1513.

X 3. i)
A Comissão aceita a recomendação.

Abordará a questão no contexto da elaboração de relatórios sobre o funcionamento dos regimes voluntários em conformidade com a Diretiva «Energias renováveis», com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/1513. A aplicação dos procedimentos do regime pelos operadores económicos é verificada por auditores externos independentes.

X 3. ii)
A Comissão aceita a recomendação e já tomou as medidas necessárias.

X 4
A Comissão aceita parcialmente esta recomendação e continuará a cooperar com os Estados-Membros em matéria de fiabilidade dos dados fornecidos, uma vez que os Estados-Membros receberão informações dos operadores económicos sobre a conformidade com os critérios de sustentabilidade. Além disso, os Estados-Membros fornecem à Comissão um relatório sobre a qualidade de todos os dados transmitidos de cinco em cinco anos. Porém, não se justifica a exigência de provas suplementares (certificados/declarações) para efeitos de uma recolha específica de dados estatísticos.

X 5
A Comissão reconhece a necessidade de harmonizar a definição de resíduos utilizados para a produção de biocombustíveis avançados.

O legislador já tomou medidas com vista a harmonizar a definição de resíduos na Diretiva «Energias renováveis». Esta diretiva, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/1513, inclui uma definição de resíduos, estabelecendo uma ligação com a Diretiva 2008/98/CE.

Introdução

05
Em muitos casos, apenas uma parte da cultura é utilizada para produzir os biocombustíveis, ao passo que as outras partes, por vezes as principais, são utilizadas em alimentos para consumo humano ou animal. O efeito de deslocação dos biocombustíveis convencionais é, portanto, consideravelmente mais baixo, mas ainda assim significativo.

06
A Comissão tenciona apresentar uma proposta de política para o pacote relativo às energias renováveis até ao final de 2016.

09
A Diretiva «Energias renováveis», com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/1513, inclui um anexo (o anexo IX) com uma lista de matérias-primas e combustíveis renováveis que contam a dobrar para os objetivos em matéria de energias renováveis no setor dos transportes. O anexo IX, certamente, inclui resíduos, detritos e outros tipos de biomassa para fins não alimentares, sem, no entanto, existir qualquer ligação formal com estas definições.

Todas as fontes de energias renováveis consumidas no setor dos transportes, incluindo a eletricidade renovável, contam para os objetivos em matéria de energias renováveis. Espera-se que a contribuição da eletricidade renovável seja significativa (~2 pontos percentuais).

10
A Diretiva «Energias renováveis», com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/1513, exige uma redução das emissões de gases com efeito de estufa dos biocombustíveis produzidos em novas instalações de, pelo menos, 60%. O requisito geral aumentará para 50% a partir de janeiro de 2018.

Observações

28
A Diretiva «Energias renováveis» não obriga os Estados-Membros a verificar a observância do respetivo artigo 17.º, n.º 6 (que está ligado às normas relativas às BCAA da PAC e a outros regulamentos e diretivas pertinentes), embora esta faça parte dos critérios. A Comissão é obrigada a reconhecer os regimes voluntários com base noutros motivos que não os enunciados no artigo 17.º, n.º 6, da Diretiva «Energias renováveis».

Resposta comum aos pontos 30 e 31
A Comissão não é obrigada a reconhecer os regimes voluntários e até agora apenas reconheceu os regimes que cumprem o disposto no artigo 17.º, n.ºs 2 a 5, da Diretiva «Energias renováveis». Por conseguinte, também não era obrigada a avaliar a observância de outras questões de sustentabilidade não obrigatórias.

A Comissão observa que não seria adequado obrigar os regimes voluntários a incluírem critérios de sustentabilidade não obrigatórios, dado que o legislador não decidiu incluí-los no conjunto de critérios obrigatórios. No que respeita especificamente aos aspetos de sustentabilidade social (caixa 3), a Comissão observa que a inclusão de tais critérios no âmbito da certificação pode ser considerada uma boa prática, mas salienta que tal inclusão deve ser feita numa base voluntária.

No entanto, a Comissão continuará a avaliar se o reconhecimento dos regimes voluntários deve ser alargado a aspetos de sustentabilidade não obrigatórios. Importa salientar, todavia, que a avaliação dos regimes no que diz respeito aos critérios não obrigatórios é complexa, uma vez que estes se encontram definidos com um nível de pormenor muito inferior aos critérios obrigatórios no texto legislativo.

Caixa 3
A Comissão considera que a inclusão de tais critérios no âmbito da certificação pode ser considerada uma boa prática, mas salienta que tal inclusão deve ser feita numa base voluntária.

33

Ainda que a Comissão reconheça a falta de dados em todos os relatórios, forneceu referências para os mesmos, além de uma avaliação dos dados disponíveis, incluindo estudos específicos suplementares sobre os impactos da política de biocombustíveis da UE nos países em desenvolvimento.

No que diz respeito aos aspetos sociais descritos na caixa 4, a Comissão observa que, embora as exportações de biocombustíveis a partir de países em desenvolvimento sejam limitadas, apresentou relatórios sobre os impactos da política de biocombustíveis da UE num maior número de países em desenvolvimento, em 2013 e em 2015, incluindo também relativamente a países em desenvolvimento que não exportam biocombustíveis para a UE[1].

Resposta comum aos pontos 34 a 37

A Diretiva «Energias renováveis», com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/1513, introduziu um limite máximo (7% do consumo de energia pelos transportes) para a quantidade de biocombustíveis obtidos a partir de produtos alimentares que pode ser contabilizada nos objetivos em matéria de energias renováveis. Esta medida limita o incentivo à utilização de biocombustíveis de origem agrícola por forma a cumprir os objetivos em matéria de energias renováveis e, por conseguinte, limita o risco de alterações indiretas do uso do solo decorrentes da política de biocombustíveis da UE.

Os próprios critérios de sustentabilidade não abrangem as alterações indiretas do uso do solo. Por conseguinte, não se pode exigir que os regimes voluntários que verificam a observância desses critérios em relação a cada lote de biocombustível em separado abranjam as alterações indiretas do uso do solo.

A Comissão analisará a questão de forma mais aprofundada e publicará os resultados da análise num relatório que deverá ser apresentado no final de 2016.

40

A Comissão reconhece que os biocombustíveis obtidos a partir de resíduos merecem ser abrangidos por procedimentos de verificação específicos. A Comissão já tinha agido nesse sentido, uma vez que incluiu a aplicação de medidas específicas em todas as suas avaliações desde outubro de 2014.

Resposta comum aos pontos 41 a 42

Na sua nota de orientação, os serviços da Comissão reagiram às evoluções do mercado que não poderiam ter sido previstas aquando do reconhecimento dos regimes voluntários e apelaram à execução de medidas específicas no sentido de ter em conta um maior risco de fraude que foi emergindo depois de os Estados-Membros terem aplicado o mecanismo de dupla contagem.

A Comissão emitiu a nota para os regimes voluntários com vista a chamar a atenção para este assunto e assegurar que todos os regimes tomam as medidas adequadas. Tal não significa que esta matéria tenha sido tratada de forma inadequada anteriormente. Com efeito, tanto quanto sabemos, muitos dos regimes voluntários pertinentes tomaram medidas por sua própria iniciativa. Na perspetiva da Comissão, a possibilidade de os regimes voluntários reagirem rápida e proativamente aos desafios identificados é um dos méritos dos sistemas de certificação.

45

Na sequência da aprovação da definição, a Comissão solicitou aos regimes parcialmente reconhecidos que apresentassem provas de observância da nova definição. Três regimes que tinham sido parcialmente reconhecidos apresentaram atualizações e foram avaliados. A atualização das decisões está atualmente em curso.

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

46
As avaliações da Comissão estão em consonância com os requisitos estabelecidos pela Diretiva «Energias renováveis». Esta não incluía requisitos relativos à estrutura de governação dos regimes voluntários, pelo que este aspeto não foi objeto de particular atenção nas avaliações iniciais. O objetivo era assegurar que os operadores estão sujeitos a auditorias realizadas por terceiros, como explicitamente mencionado na diretiva.

No entanto, a Comissão considera que a estrutura de governação deverá beneficiar de maior atenção no futuro, a fim de melhorar ainda mais as melhores práticas. A principal razão para tal prende-se com o aumento do limiar das emissões de gases com efeito de estufa, que exige o cálculo frequente das reduções efetivas das emissões de GEE, o que implica um controlo ainda mais reforçado.

Resposta comum aos pontos 50 e 51
O poder de controlo da Comissão sobre a execução de todas as operações foi limitado pelo legislador. Não obstante, a Comissão exige uma auditoria independente realizada por terceiros.

A Comissão controla os regimes voluntários em conformidade com as competências jurídicas previstas na Diretiva «Energias renováveis», com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/1513, que exige que os regimes voluntários apresentem um relatório anual sobre o seu funcionamento. Em abril de 2017, a Comissão apresentará, por sua própria iniciativa, um relatório sobre o funcionamento dos regimes voluntários.

53
A Comissão iniciou um diálogo com os regimes, com vista a esclarecer a situação e a procurar melhorias. A Comissão está atualmente a verificar um caso específico, pelo que é ainda demasiado cedo para tecer qualquer comentário.

Todavia, em termos gerais, a exigência de um reforço da governação interna dos regimes, que foi tomada em consideração no decorrer das avaliações, pode contribuir para uma melhor supervisão da aplicação das regras do regime pelos organismos de certificação.

54
Muitos regimes voluntários funcionam a nível mundial. Significa isto que, na prática, é depositada muita responsabilidade no auditor que verifica a observância, competindo-lhe decidir caso a caso se os elementos de prova apresentados oferecem garantias suficientes de que os critérios de sustentabilidade foram cumpridos. A Comissão incentiva os regimes voluntários a iniciarem um diálogo estreito com os auditores a fim de melhorarem continuamente as normas de certificação.

55
Embora não exista um sistema específico de apresentação de denúncias, as partes interessadas têm a possibilidade de contactar a Comissão caso lhes surjam preocupações relacionadas com o funcionamento dos regimes voluntários. Com efeito, o regime de sustentabilidade aplicável aos biocombustíveis é um tema muito técnico que exige conhecimentos especializados e espera-se que as partes interessadas estejam cientes de que o regime foi reconhecido pela Comissão.

56
A Diretiva «Energias renováveis» estabelece claramente que os Estados-Membros são obrigados a aceitar as provas apresentadas pelos regimes voluntários. Desde que esta disposição seja respeitada, os Estados-Membros podem sempre contribuir para a melhoria dos processos de certificação. Do ponto de vista da Comissão, nada se opõe, por exemplo, à participação dos Estados-Membros na supervisão dos organismos de certificação, uma vez que os próprios organismos de certificação não são reconhecidos pela Comissão. Contudo, os Estados-Membros não devem questionar a validade dos certificados emitidos pelos regimes voluntários.

Relativamente ao caso específico da Polónia referido na caixa 5, a Comissão está atualmente a verificar a conformidade do requisito com o direito da UE.

58

Estas notas não são juridicamente vinculativas para os regimes voluntários e destinam-se a promover as melhores práticas, indicando o que a Comissão poderá exigir no futuro. A Comissão imporá a adoção de normas mais rigorosas sempre que os regimes voluntários solicitarem a prorrogação do reconhecimento.

A Comissão pode ainda revogar as decisões se tiver sido claramente demonstrado que um regime não aplicou elementos considerados decisivos para a decisão e em caso de violação grave e estrutural desses elementos.

Resposta comum aos pontos 59 e 60

A Comissão atribui a maior importância à transparência.

O requisito de transparência incluído na Diretiva «Energias Renováveis» é tratado no sítio Web específico[2]. Este inclui igualmente uma série de informações úteis que não são juridicamente exigidas, nomeadamente informações sobre novos eventos e documentos pertinentes da Comissão. Todas as informações legalmente exigidas apresentadas pelos Estados-Membros podem ser consultadas neste sítio Web e nas páginas hiperligadas. Como parte deste sítio Web, foi também criada uma página dedicada aos tipos de informações referidos na Diretiva «Energias Renováveis»[3].

61

No quadro de avaliação atualizado, publicado em novembro de 2015, a Comissão exige uma verificação completa pelos auditores externos. Estes devem solicitar o acesso a todas as informações pertinentes. Se o sistema não incluir tais informações, estas não devem ser aceites ao abrigo do regime. Os auditores devem igualmente solicitar o acesso às informações sobre o material certificado por outros regimes voluntários. Os regimes voluntários devem publicar os nomes dos operadores que estejam ou tenham sido certificados ao abrigo do regime. Tal permitirá reforçar a transparência e o intercâmbio de informações.

66

A Polónia transpôs a Diretiva «Energias Renováveis», incluindo o regime de sustentabilidade da UE aplicável aos biocombustíveis, apenas em 2015. Por conseguinte, durante o período 2011-2014, as disposições da Diretiva «Energias Renováveis» não estavam ainda em vigor. Os Estados-Membros devem assegurar a qualidade dos dados transmitidos; a Comissão não dispõe de meios jurídicos para contestar os dados de 2014 relativos aos biocombustíveis sustentáveis.

Porém, a Polónia já procedeu, entretanto, à transposição da Diretiva «Energias Renováveis». A Comissão está confiante em que a Polónia e os outros Estados-Membros aplicarão corretamente a Diretiva «Energias Renováveis» até 2020, incluindo quaisquer alterações feitas até essa data. Caso seja necessário, a Comissão tomará a medida prevista no tratado para impor a observância do direito da UE.

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

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

67
Os Estados-Membros asseguram a qualidade dos dados transmitidos. Nos dados fornecidos ao Eurostat, a França comunicou um valor zero e a Polónia um valor diferente de zero. Todos os dados comunicados foram aprovados ao abrigo das regras de validação (controlos de plausibilidade, coerência e consistência), tendo em conta as informações disponibilizadas na altura ao Eurostat. O Eurostat publicou os dados comunicados pelos países, sem quaisquer alterações ou modificações.

72
A aplicação da medida de combate à fraude é da competência dos Estados-Membros. A Comissão apoia os esforços dos Estados-Membros para reduzir o risco de fraude, tendo criado um grupo de trabalho no âmbito do Comité para a Sustentabilidade dos Biocombustíveis e Biolíquidos, que analisará os diferentes aspetos e medidas pertinentes neste contexto. O tema foi também tido em conta na Diretiva «Energias Renováveis», com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/1513, que exige que os Estados-Membros apresentem um relatório sobre as medidas tomadas para combater a fraude e apela a uma melhor cooperação entre os sistemas nacionais e entre estes e os regimes voluntários.

Conclusões e recomendações

74
A Comissão considera que os regimes voluntários dão garantias de que os biocombustíveis certificados cumprem os critérios obrigatórios pelos quais os regimes foram reconhecidos com base em avaliações aprofundadas de todos os regimes voluntários certificados. Não obstante, a Comissão está sempre disponível para promover a elaboração de normas com vista a melhorar o sistema ainda mais, a enfrentar os desafios que se colocam durante o funcionamento do sistema e a ter em conta as alterações da base jurídica.

75
A Diretiva «Energias renováveis» estabelece uma série de critérios de sustentabilidade obrigatórios para os biocombustíveis, que devem ser preenchidos por forma a torná-los elegíveis para apoio e a permitir contabilizá-los nos objetivos em matéria de energias renováveis. As avaliações dos regimes voluntários abrangeram adequadamente estes critérios de sustentabilidade obrigatórios.

Muitos regimes voluntários incluem critérios de sustentabilidade não obrigatórios suplementares. Tal pode ser considerado boa prática, mas é estritamente voluntário. Não foi avaliado até que ponto os regimes voluntários abrangem igualmente critérios não obrigatórios. Por conseguinte, nenhum dos regimes voluntários foi reconhecido como abordando estas questões.

Na perspetiva da Comissão, não seria adequado obrigar os regimes voluntários a incluírem critérios de sustentabilidade não obrigatórios. Se a inclusão de tais critérios fosse obrigatória, o legislador teria decidido incluí-los no conjunto de critérios obrigatórios.

A Comissão continuará a avaliar se o reconhecimento dos regimes voluntários deve ser alargado a aspetos de sustentabilidade não obrigatórios. Contudo, importa salientar que a avaliação dos regimes no que diz respeito aos critérios não obrigatórios é complexa, uma vez que estes se encontram definidos com um nível de pormenor muito inferior aos critérios obrigatórios no texto legislativo. Além disso, o reconhecimento não teria consequências jurídicas diretas.

Por forma a reduzir o risco de alterações indiretas do uso do solo, a Diretiva «Energias renováveis», com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/1513, inclui um limite máximo (7% do consumo de energia pelos transportes) para a quantidade de biocombustíveis obtidos a partir de produtos alimentares que pode ser contabilizada nos objetivos em matéria de energias renováveis. Os próprios critérios de sustentabilidade não abrangem as alterações indiretas do uso do solo. Por conseguinte, não se pode exigir que os regimes voluntários que verificam a observância dos critérios obrigatórios em relação a cada lote de biocombustível em separado abranjam as alterações indiretas do uso do solo.

76
No que respeita às matérias-primas convencionais, a rastreabilidade é garantida pelas disposições da diretiva. Com a sua nota de orientação, os serviços da Comissão reagiram às evoluções do mercado que não poderiam ter sido previstas aquando do reconhecimento inicial dos regimes voluntários e apelaram à execução de medidas específicas no sentido de ter em conta um maior risco de fraude que emergiu essencialmente com a aplicação do mecanismo de dupla contagem às obrigações de aprovisionamento.

77
A Comissão é obrigada a cooperar no âmbito do quadro estabelecido pelo legislador. Consequentemente, tem de aceitar que a Diretiva «Energias Renováveis» não obriga os Estados-Membros a verificar a observância do artigo 17.º, n.º 6, da Diretiva «Energias Renováveis» (que está ligado às normas relativas às BCAA da PAC e a outros regulamentos e diretivas pertinentes), embora esta faça parte dos critérios. A Comissão é obrigada a reconhecer os regimes voluntários com base noutros motivos que não os enunciados no artigo 17.º, n.º 6, da Diretiva «Energias Renováveis». Por conseguinte, não teria sido adequado incluir este elemento na avaliação dos regimes voluntários.

Recomendação 1 a)
A Comissão aceita parcialmente esta recomendação. A Comissão não pode obrigar os regimes voluntários a incluir critérios socioeconómicos, pois não são obrigatórios. Contudo, os regimes voluntários devem apresentar um relatório anual com base nas suas atividades de certificação, tal como estabelecido na Diretiva «Energias renováveis», com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/1513, que estipula os aspetos a analisar nos relatórios elaborados pelos regimes voluntários (artigo 18.º, n.º 6). Estes requisitos jurídicos de informação incidem em aspetos relacionados com a auditoria, mas os regimes podem, evidentemente, aproveitar para incluir também outros temas. A Comissão tomará em consideração nos seus próprios relatórios os relatórios recebidos da parte dos regimes voluntários.

Recomendação 1 b)
A Comissão aceita esta recomendação, na medida em que seja possível verificar a observância do artigo 17.º, n.º 6, da Diretiva «Energias renováveis» (que está ligado às normas relativas às BCAA da PAC e a outros regulamentos e diretivas pertinentes). Não obstante, a Diretiva «Energias Renováveis» não obriga os Estados-Membros a verificarem a observância do seu artigo 17.º, n.º 6, embora esta faça parte dos critérios. A Comissão é obrigada a reconhecer os regimes voluntários com base noutros motivos que não os enunciados no artigo 17.º, n.º 6, da Diretiva «Energias renováveis». O cumprimento das normas relativas às BCAA da PAC e de outros regulamentos e diretivas pertinentes é verificado no âmbito da PAC.

Recomendação 1 c)
A Comissão aceita esta recomendação e concorda que os biocombustíveis obtidos a partir de resíduos merecem ser abrangidos por procedimentos de verificação específicos. A Comissão já tinha agido nesse sentido, uma vez que incluiu a aplicação de medidas específicas em todas as suas avaliações desde outubro de 2014.

78
A Comissão atribui sempre a maior importância à transparência e já tomou medidas. Os seus serviços emitiram uma nota de orientação para os regimes voluntários que apela à execução de uma série de medidas de transparência. Esta ação teve, em parte, por objetivo garantir que os regimes voluntários se preparam atempadamente para o aumento da necessidade de transparência refletida na Diretiva (UE) 2015/1513, que estava na fase final das negociações naquela ocasião. Estas medidas serão aplicadas sempre que os regimes voluntários solicitarem a prorrogação do reconhecimento. Este processo já se encontra em curso.

Recomendação 2 a)
A Comissão aceita esta recomendação e considera que os potenciais conflitos de interesses, incluindo a propriedade dos regimes, devem ser tomados em consideração. A Comissão já tinha agido nesse sentido e está a introduzir nas suas avaliações uma análise da estrutura de governação e da propriedade dos regimes voluntários.

Recomendação 2 b)
A Comissão aceita esta recomendação e considera que os regimes voluntários devem cumprir requisitos mínimos de transparência. Solicita aos mesmos que publiquem um conjunto de informações muito semelhante às sugestões feitas pelo Tribunal. Além disso, a Comissão apresentará, em abril de 2017, um relatório sobre o funcionamento dos regimes voluntários. Neste contexto, a Comissão terá a oportunidade de avaliar a necessidade de especificar mais pormenorizadamente, num ato de execução, os dados que serão publicados pelos regimes, assim como os requisitos de auditoria aplicáveis aos regimes voluntários.

79
O poder de controlo da Comissão sobre a execução de todas as operações foi limitado pelo legislador.

A Diretiva «Energias renováveis», com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/1513, prevê um procedimento de supervisão do funcionamento dos regimes voluntários.

Os regimes voluntários são obrigados a apresentar um relatório anual à Comissão sobre o funcionamento do regime.

A Comissão, por sua vez, apresenta um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho e pode ainda, se considerar oportuno, especificar os requisitos de auditoria aplicáveis aos regimes voluntários num ato de execução. Todavia, a supervisão não inclui controlos no local das instalações dos operadores económicos certificados por regimes voluntários, uma vez que a Diretiva «Energias renováveis» imputa a responsabilidade de verificar a aplicação das regras do regime a uma auditoria realizada por terceiros.

Recomendação 3 a)
A Comissão aceita a recomendação.

Abordará a questão no contexto da elaboração de relatórios sobre o funcionamento dos regimes voluntários em conformidade com a Diretiva «Energias renováveis», com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/1513. A aplicação dos procedimentos do regime pelos operadores económicos é verificada por auditores externos independentes.

Recomendação 3 b)
A Comissão aceita a recomendação de que os regimes voluntários devem dispor de um sistema de apresentação de denúncias, exigindo-o já no âmbito das suas avaliações. Porém, a Comissão considera necessário proceder a uma avaliação mais aprofundada antes de estabelecer requisitos técnicos pormenorizados para tal sistema. Essa avaliação será realizada no contexto da elaboração de relatórios sobre o funcionamento dos regimes voluntários em conformidade com a Diretiva «Energias renováveis», com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/1513. O primeiro relatório deverá ser apresentado em abril de 2017.

80
A Comissão concorda que os Estados-Membros devem assegurar a qualidade dos dados transmitidos.

Recomendação 4
A Comissão aceita parcialmente esta recomendação e continuará a cooperar com os Estados-Membros em matéria de fiabilidade dos dados fornecidos, uma vez que os Estados-Membros receberão informações dos operadores económicos sobre a conformidade com os critérios de sustentabilidade. Além disso, os Estados-Membros fornecem à Comissão um relatório sobre a qualidade de todos os dados transmitidos de cinco em cinco anos. Porém, não se justifica a exigência de provas suplementares (certificados/declarações) para efeitos de uma recolha específica de dados estatísticos.

81
O legislador já tomou medidas com vista a harmonizar a definição de resíduos na Diretiva «Energias renováveis». Esta diretiva, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/1513, inclui uma definição de resíduos, estabelecendo uma ligação com a Diretiva 2008/98/CE.

A Diretiva «Energias renováveis», com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/1513, prevê, de facto, uma cláusula de «anterioridade» que permite aos Estados-Membros contabilizarem os biocombustíveis produzidos a partir de substâncias consideradas resíduos pelas autoridades nacionais competentes e utilizados em instalações existentes antes da adoção da Diretiva (UE) 2015/1513 nos objetivos nacionais em matéria de combustíveis renováveis avançados. No entanto, os combustíveis não contam a dobrar para os objetivos em matéria de energias renováveis no setor dos transportes. A Comissão entende que esta disposição jurídica pode, de facto, conduzir a uma situação em que alguns tipos de biocombustíveis são tratados de forma diferente nos vários Estados-Membros e tal é permitido ao abrigo da Diretiva «Energias renováveis» dentro dos limites nela fixados.

Recomendação 5
A Comissão reconhece a necessidade de harmonizar a definição de resíduos utilizados para a produção de biocombustíveis avançados.

O legislador já tomou medidas com vista a harmonizar a definição de resíduos na Diretiva «Energias renováveis». Esta diretiva, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2015/1513, inclui uma definição de resíduos, estabelecendo uma ligação com a Diretiva 2008/98/CE.

Poderão ser consideradas medidas com vista a uma maior harmonização dos combustíveis renováveis avançados para efeitos da política de energias renováveis pós-2020.

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- um exemplar:
  via EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:
  nas representações da União Europeia (http://ec.europa.eu/represent_pt.htm),
  nas delegações em países fora da UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm),
  contactando a rede Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm)
  ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a UE) (*).

  (*) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabinas telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

Publicações pagas:

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

Etapa	Data
Adoção do PGA / Início da auditoria	11.3.2015
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	31.3.2016
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	25.5.2016
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	22.6.2016

Os Estados-Membros devem assegurar que a quota de energia proveniente de fontes renováveis consumida nos transportes em 2020 representa, pelo menos, 10% do consumo final de energia neste setor. Para atingirem esse objetivo, podem contabilizar os biocombustíveis certificados como sustentáveis pelos regimes voluntários reconhecidos pela Comissão.

O Tribunal conclui que, devido às insuficiências do processo de reconhecimento e da posterior supervisão dos regimes voluntários por parte da Comissão, o sistema da UE para a certificação da sustentabilidade dos biocombustíveis não é inteiramente fiável.

No que respeita à realização do objetivo de 10% no setor dos transportes, o Tribunal constatou que essas estatísticas poderão estar sobrestimadas, uma vez que os Estados-Membros podem referir como sustentáveis biocombustíveis cuja sustentabilidade não foi verificada.

CURIA RATIONUM
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Serviço das Publicações