SL 2016

št. 18

Posebno poročilo

Sistem EU za certificiranje trajnostnih biogoriv

CURIA RATIONUM

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1
Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (http://europa.eu).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5246-3	ISSN 1831-094X	doi:10.2865/813088	QJ-AB-16-017-SL-C
PDF	ISBN 978-92-872-5253-1	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/701288	QJ-AB-16-017-SL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5220-3	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/306028	QJ-AB-16-017-SL-E

© Evropska unija, 2016
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Printed in Luxembourg

SL 2016 št. 18

Posebno poročilo

Sistem EU za certificiranje trajnostnih biogoriv

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Evropskega računskega sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali teme upravljanja. Sodišče te revizijske naloge izbere in zasnuje tako, da imajo kar največji učinek, in pri tem upošteva tveganja za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil revizijski senat I, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Kersti Kaljulaid in ki je specializiran za revidiranje porabe na področju ohranjanja in upravljanja naravnih virov. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Jan Kinšt, v končni fazi priprave pa je poročilo prevzela članica Evropskega računskega sodišča Bettina Jakobsen. Pri reviziji so sodelovali vodja kabineta Jana Kinšta Alejandro Ballester Gallardo in ataše Bernard Moya, vodilni upravni uslužbenec Davide Lingua, vodja naloge Krzysztof Zalega ter revizorji Paul Toulet-Morlane, Joao Nuno Coelho Dos Santos, Felipe Andres Miguelez, Zoltan Papp in Paivi Piki. Tajniško podporo je zagotavljala Murielle Siffert.

Z leve proti desni: J. N. Coelho Dos Santos, B. Jakobsen, P. Toulet-Morlane, D. Lingua, A. Ballester Gallardo.

Kazalo

Odstavek

Glosar

I-X Povzetek

1-17 Uvod

1-3 Opredelitev biogoriv

4-5 Trg biogoriv v EU

6-17 Biogoriva kot vir energije iz obnovljivih virov v prometnem sektorju EU

6-9 Cilj za promet v višini 10 % energije iz obnovljivih virov, ki ga je treba doseči do leta 2020

10-12 Trajnostna merila za biogoriva

13-17 Certificiranje trajnostnih biogoriv v okviru prostovoljnih shem, ki jih prizna Komisija

18-24 Obseg revizije in revizijski pristop

25-71 Opažanja

25-49 Okvir Komisije za oceno priznanja ni vključeval nekaterih pomembnih trajnostnih vidikov, povezanih s proizvodnjo biogoriv

28-29 Spoštovanje okoljskih zahtev EU za kmetijstvo ni bilo zagotovljeno

30-33 Neobvezna trajnostna vprašanja

34-37 Učinek posrednih sprememb rabe zemljišč ni bil upoštevan

38-42 Slabo preverjanje izvora odpadkov ali ostankov, ki se uporabljajo za proizvodnjo biogoriv

43-45 Travinje z veliko biotsko raznovrstnostjo do nedavnega ni bilo dosledno zaščiteno

46-49 Preglednost in upravljanje se nista dovolj upoštevala

50-61 Nadzora nad prostovoljnimi shemami ni

50-56 Delovanje shem se ni dovolj nadzorovalo …

57-61 … in potrebne izboljšave njihovih postopkov se niso ustrezno izvrševale

Kazalo

62-71 Statistični podatki o biogorivih, certificiranih kot trajnostna, so lahko precenjeni …

65-66 … ker so vključevali biogoriva, katerih trajnost ni bila preverjena …

67-71 … in ker izvor biomase, ki se uporablja za dvojno upoštevana biogoriva, ni bil dovolj preverjen

72-80 Zaključki in priporočila

Priloga I — Goriva in biogoriva v prometu leta 2014 (v ktoe)

Priloga II — Upravljanje prostovoljnih shem

Priloga III — Preglednost prostovoljnih shem

Priloga IV — Zahteve navzkrižne skladnosti

Odgovori Komisije

Glosar

05

Biodizel: Biogorivo naftnega izvora, ki je običajno proizvedeno iz rastlinskih maščob, kot so seme oljne ogrščice, sončnično seme, soja, palmovo olje, in se uporablja kot dizelski dodatek v motornih vozilih.

Bioetanol: Biogorivo alkoholnega izvora, ki je običajno proizvedeno iz poljščin za pridelavo škroba in sladkorja, kot so pšenica, koruza, ječmen in sladkorna pesa ali sladkorni trs, ter se uporablja kot bencinski dodatek v motornih vozilih.

Biogorivo: Katero koli gorivo, proizvedeno iz surovin rastlinskega ali živalskega izvora (imenovane biomasa). Najpogostejši obliki biogoriv sta bioetanol in biodizel.

Biomasa: Biomasa je organska snov, ki se uporablja za proizvodnjo biogoriv. Pomeni biorazgradljive dele proizvodov, odpadkov in ostankov biološkega izvora iz kmetijstva (vključno s snovmi rastlinskega in živalskega izvora), gozdarskih in sorodnih panog, vključno z ribištvom in akvakulturo, ter biorazgradljive dele industrijskih in komunalnih odpadkov.

Certificiranje: Postopek inšpekcijskega pregleda (certifikacijske revizije), s katerim certifikacijski organ oceni pogoje za izdajo certifikata gospodarskemu subjektu.

Certifikacijski organ: Neodvisno inšpekcijsko (revizijsko) podjetje, ki zagotavlja storitve certificiranja biogoriv. Certifikacijski organ sklene sporazum s prostovoljno shemo o certificiranju gospodarskih subjektov z uporabo sistema prostovoljne sheme za certificiranje. Certifikacijski organi izdajajo certifikate v imenu prostovoljnih shem.

Certifikat: Potrdilo neodvisnega certifikacijskega organa, da gospodarski subjekt izpolnjuje trajnostne zahteve za biogoriva iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov.

Cilj/cilj za promet v višini 10 %: Splošni cilj iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, določen za vsako državo članico posebej, da se zagotovi, da bo delež energije iz obnovljivih virov v vseh vrstah prometa v letu 2020 znašal vsaj 10 % končne porabe energije v prometu v tej državi članici. Za izračun deleža se lahko upoštevajo samo trajnostna biogoriva.

Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov: Direktiva 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES (UL L 140, 5. 6. 2009, str. 16).

Dvojno upoštevana biogoriva: Biogoriva, proizvedena iz odpadkov, ostankov, neživilske celuloze in lesne celuloze, katerih prispevek k doseganju cilja za uporabo energije iz obnovljivih virov v vseh vrstah prometa se šteje kot dvakratna vrednost njihove energijske vsebnosti (se dvojno upošteva).

Dvojno upoštevanje: Prispevek biogoriv, proizvedenih iz odpadkov, ostankov, neživilske celuloze, k doseganju cilja za uporabo energije iz obnovljivih virov v prometu se upošteva kot dvakratna vrednost njihove energijske vsebnosti.

Elementi dobavne verige: Gospodarski subjekti, kot so kmetije/nasadi, prva zbirališča, trgovci/skladišča, obrati za pretvorbo (mlini, rafinerije, obrati za predelavo), promet, akterji na trgu (tisti, ki dajo trajnostna biogoriva na trg).

Eurostat: Statistični urad Evropske unije, ki je generalni direktorat Komisije in Evropski uniji zagotavlja statistične podatke na evropski ravni, ki omogočajo primerjavo med državami in regijami.

Glosar

06

GD za energetiko: Generalni direktorat Evropske komisije za energetiko, odgovoren za razvoj in izvajanje energetske politike EU.

Gospodarski subjekt: Podjetje za proizvodnjo biomase ali biogoriv in/ali trgovanje z njimi. Gospodarski subjekti morajo dokazati, da izpolnjujejo trajnostne zahteve, in sicer skladno z nacionalnim sistemom ali z uporabo prostovoljnih shem. Gospodarski subjekti so del dobavne verige biogoriv.

Ktoe: Tisoč ton ekvivalenta nafte. Tona ekvivalenta nafte (toe) opredeljuje kalorično vrednost goriv. Je enota energije, opredeljena kot količina energije, ki se sprosti s sežigom tone surove nafte. Ktoe uporablja Eurostat za predstavitev poročane uporabe biogoriv v prometu.

Nacionalni sistem: Pravni okvir, ki ga vzpostavijo države članice za preverjanje, ali gospodarski subjekti izpolnjujejo trajnostna merila iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov.

Nadzorna/dobavna veriga: Celotna proizvodna veriga od kmeta, ki prideluje surovine za proizvodnjo biogoriv, do proizvajalca biogoriv ali trgovca z njimi. Glej: „Elementi dobavne verige“.

Navzkrižna skladnost: Obveznost kmeta, da izpolnjuje nekatere splošne predpisane zahteve ravnanja, ki se nanašajo na okolje, javno zdravje in zdravje živali in rastlin, identifikacijo in registracijo živali, dobrobit živali, ter dobre kmetijske in okoljske pogoje.

Neodvisno revidiranje: Revizija informacij, ki jih predložijo gospodarski subjekti. Pri reviziji naj bi se preverilo, ali so sistemi, ki jih uporabljajo gospodarski subjekti, točni, zanesljivi in zaščiteni pred goljufijami. Neodvisno revidiranje izvajajo certifikacijski organi.

Platforma za preglednost: Spletna platforma, ki jo zahteva direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov zaradi povečanja preglednosti, olajševanja in spodbujanja sodelovanja med državami članicami ter za to, da se javnosti zagotovijo ustrezne informacije, za katere Komisija ali država članica meni, da so ključnega pomena za to direktivo in za dosego njenih ciljev.

Posredne spremembe rabe zemljišč: Spremembe rabe zemljišč, ki so *posredna* posledica tega, da je prejšnje povpraševanje za trg živil/krme/vlaken izpodrinjeno s povpraševanjem po biogorivih.

Priznanje: Odobritev prostovoljne sheme za obdobje petih let, ki jo izda Komisija na podlagi ocene, da prostovoljna shema zadostno zajema trajnostna merila, uporablja metodologijo masne bilance, izpolnjuje ustrezne standarde zanesljivosti in neodvisnega revidiranja, kakor zahteva direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov.

Prostovoljna shema: Sistem za certificiranje trajnosti, ki je bil vzpostavljen za dokazovanje izpolnjevanja trajnostnih meril za biogoriva.

Rabljeno olje za kuhanje: Običajna surovina, ki se uporablja za proizvodnjo naprednih biogoriv.

Skladna biogoriva: Biogoriva, ki izpolnjujejo obvezna trajnostna merila iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov.

SKP: Skupna kmetijska politika Evropske unije.

Glosar

Svetovalec: Izvajalec, ki ga izbere Evropska komisija, da ji predloži oceno prostovoljnih shem na podlagi obveznih trajnostnih zahtev iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov ter poročila o učinku proizvodnje biogoriv na socialno trajnost.

TGP: Toplogredni plini. Toplogredni plin je plin, ki prispeva k naravnemu učinku tople grede. Kjotski protokol zajema sklop šestih toplogrednih plinov, ki nastajajo zaradi človeških dejavnosti: ogljikov dioksid (CO_2), metan (CH_4), didušikov oksid (N_20), flourirane ogljikovodike (HFC), perfluorirane ogljikovodike (PFC) in žveplov heksafluorid (SF_6).

Trajnostna merila: Merila za biogoriva, opredeljena v direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, ki so povezana s prihrankom emisij toplogrednih plinov in z rabo zemljišč.

Povzetek

I

Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov zahteva, da vsaka država članica zagotovi, da bo delež energije iz obnovljivih virov v vseh vrstah prometa do leta 2020 znašal vsaj 10 % končne porabe energije v prometu. V praksi je glede na sedanjo stopnjo tehničnega razvoja in možnosti za uporabo alternativnih virov energije v prometu mogoče cilj v višini 10 % doseči le z znatno uporabo biogoriv.

II

Biogoriva povzročajo manj emisij toplogrednih plinov, zlasti ogljikovega dioksida, kot fosilna goriva, ker količina ogljika, izpuščenega med zgorevanjem, znaša le toliko, kot jo absorbirajo rastline, ki so njegov vir, med rastjo. Toda trajnost biogoriv kot obnovljivega vira energije ogrožajo dodatne emisije zaradi sprememb rabe zemljišč.

III

Za zagotovitev, da so biogoriva, dana na trg EU, trajnostna, direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov določa več trajnostnih meril, ki jih morajo upoštevati gospodarski subjekti. Poleg tega lahko države članice za doseganje cilja za promet v višini 10 % upoštevajo samo biogoriva, certificirana kot trajnostna. Trajnost večine biogoriv, danih na trg EU, certificirajo prostovoljne sheme, ki jih prizna Komisija. Odločbe o priznanju veljajo pet let in se izdajo po pozitivni oceni postopkov certificiranja, ki jih uporablja shema.

IV

Pri reviziji je bilo obravnavano vprašanje, ali so Komisija in države članice vzpostavile zanesljiv sistem za certificiranje trajnostnih biogoriv. Zaradi slabosti postopka priznanja, ki ga uporablja Komisija, in njenega poznejšega nadzora nad prostovoljnimi shemami ugotavljamo, da sistem EU za certificiranje trajnosti biogoriv ni povsem zanesljiv.

V

Ugotovili smo, da ocene, ki jih je opravila Komisija kot osnovo za priznanje prostovoljnih shem, niso ustrezno zajemale nekaterih pomembnih vidikov, ki so potrebni za zagotovitev trajnosti biogoriv. Komisija predvsem ni zahtevala, da prostovoljne sheme preverjajo, da proizvodnja biogoriv, ki jih certificirajo, ne povzroča bistvenih tveganj negativnih socialno-ekonomskih vplivov, kot so konflikti v zvezi z lastništvom zemljišč, prisilno/otroško delo, slabi delovni pogoji kmetov ter nevarnosti za zdravje in varnost. Podobno v to oceno ni zajet tudi učinek posrednih sprememb rabe zemljišč na trajnost biogoriv. Strinjamo se, da pri ocenjevanju učinka posrednih sprememb rabe zemljišč obstajajo tehnične težave, vendar pa je brez teh informacij relevantnost sistema EU za certificiranje trajnosti omajana.

VI

Poleg tega je Komisija izdala odločbe o priznanju prostovoljnim shemam, ki niso imele ustreznih postopkov preverjanja, s katerimi bi zagotovile, da biogoriva, proizvedena iz odpadkov, resnično izvirajo iz odpadkov ali da skladno z direktivo o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov surovine za biogoriva, pridelane v Evropski uniji, izpolnjujejo okoljske zahteve EU za kmetijstvo.

VII

Nekatere priznane sheme so bile premalo pregledne ali so imele strukture upravljanja, sestavljene iz predstavnikov samo nekaj gospodarskih subjektov, kar je povečalo tveganje nasprotja interesov in preprečevalo uspešno komunikacijo z drugimi deležniki.

VIII

Komisija ne nadzoruje delovanja priznanih prostovoljnih shem. Ker se odločba o priznanju izda na podlagi dokumentacijskega pregleda postopkov certificiranja, pomanjkanje nadzora pomeni, da Komisija ne more pridobiti zagotovila, da prostovoljne sheme dejansko uporabljajo certifikacijske standarde, predstavljene za priznanje. Poleg tega Komisija nima sredstev za odkrivanje domnevnih kršitev pravil prostovoljnih shem, saj ni vzpostavljen posebni sistem za pritožbe, Komisija pa ne preverja, ali prostovoljne sheme pravilno obravnavajo pritožbe, naslovljene neposredno nanje.

IX

Kar zadeva doseganje cilja za promet v višini 10 %, so države članice odgovorne za zagotovitev, da so statistični podatki o trajnostnih biogorivih, ki se sporočajo Komisiji, zanesljivi. Ugotovili smo, da so ti statistični podatki lahko precenjeni, saj lahko države članice v svoje sporočanje o trajnostnih biogorivih vključijo tudi tista, katerih trajnost ni bila preverjena. Ugotovljene so bile tudi težave s primerljivostjo podatkov, ki jih sporočajo države članice.

X

Na podlagi revizijskih opažanj Sodišče podaja naslednja priporočila.

1. Za prihodnja priznanja naj Komisija opravi celovitejšo oceno prostovoljnih shem ter tako zagotovi, da sheme:

   (i) ocenijo, v kakšnem obsegu proizvodnja certificiranih biogoriv vključuje bistveno tveganje negativnih socialno-ekonomskih vplivov in posrednih sprememb rabe zemljišč. Komisija bi zato morala zahtevati, da prostovoljne sheme enkrat letno na podlagi svojih certifikacijskih dejavnosti sporočijo vse ustrezne informacije v zvezi z navedenim tveganjem;

   (ii) uspešno preverjajo, ali proizvajalci surovin za biogoriva v EU izpolnjujejo okoljske zahteve EU za kmetijstvo;

   (iii) zagotovijo zadostne dokaze o izvoru odpadkov in ostankov, ki se uporabljajo za proizvodnjo biogoriv.

2. Za prihodnja priznanja naj Komisija oceni, ali upravljanje prostovoljnih shem zmanjšuje tveganje nasprotja interesov, in zahteva, da prostovoljne sheme zagotavljajo preglednost.

3. Komisija naj nadzira priznane prostovoljne sheme, in sicer naj:

   (i) preverja, ali dejavnosti certificiranja, ki jih opravljajo sheme, izpolnjujejo standarde, predstavljene za priznanje;

   (ii) zahteva, da prostovoljne sheme vzpostavijo pregleden sistem za pritožbe.

4. Komisija naj državam članicam predlaga, naj svoje statistične podatke podprejo z dokazi o zanesljivosti sporočenih količin biogoriv.

5. Za zagotovitev primerljivosti statističnih podatkov o trajnostnih biogorivih in okrepitev zagotovila o zanesljivosti podatkov o naprednih biogorivih naj Komisija državam članicam predlaga, naj uskladijo opredelitev odpadnih snovi.

Opredelitev biogoriv

01

Biogoriva povzročajo manj emisij toplogrednih plinov, zlasti ogljikovega dioksida, kot fosilna goriva, ker se količina ogljikovega dioksida, izpuščenega med zgorevanjem biogoriv, absorbira med rastjo surovine (izvorne snovi – rastline – med rastjo absorbirajo ogljikov dioksid)[1]. Vendar pa ta enačba deluje le, če ni dodatnih emisij zaradi sprememb rabe zemljišč, ki so lahko neposredne (na primer, če je gozdno zemljišče spremenjeno v kmetijsko zemljišče, pri čemer pride do izgube shranjenega ogljika) ali posredne (ker se poljščine uporabljajo za proizvodnjo biogoriv namesto za hrano, je treba to nadomestiti z obdelavo več zemljišč, da se zagotovi preskrba s hrano). To pomeni, da poleg emisij toplogrednih plinov, ki so posledica pridelovanja poljščin za proizvodnjo biogoriv, prihaja do dodatnih emisij, ki so posledica spremembe uporabe in obdelave novih območij za poljščine, ki se uporabljajo za hrano. Biogoriva, proizvedena iz odpadkov, ostankov ali druge neživilske biomase, ne pomenijo konkurence proizvodnji hrane.

02

Biogorivo je v ustrezni zakonodaji Evropske unije opredeljeno kot „tekoče ali plinasto gorivo, namenjeno uporabi v prometu, proizvedeno iz biomase"[2], tj. iz biološko razgradljivih kmetijskih, gozdarskih ali ribiških proizvodov, odpadkov ali ostankov ali iz biorazgradljivih industrijskih in komunalnih odpadkov. Med biogoriva, ki se v EU proizvajajo in uporabljajo v ustreznih količinah, trenutno spadata le biobencin (vključno z bioetanolom) in biodizel.

03

Na podlagi uporabljene surovine so biogoriva lahko:

- konvencionalna biogoriva (biogoriva prve generacije), večinoma proizvedena iz kmetijskih poljščin, ki se uporabljajo tudi za hrano ali krmo (tj. za prehrano ljudi ali živali, npr. žitarice, sladkorni trs, sladkorna pesa in oljnice);

- napredna biogoriva (biogoriva druge in tretje generacije), proizvedena iz surovin, kot so odpadki ali ostanki, ki ne pomenijo neposredne konkurence poljščinam, ki se uporabljajo za hrano in krmo.

1 To pomeni, da so emisije toplogrednih plinov, zlasti ogljikovega dioksida, sproščene pri pretvarjanju biomase v energijo (izgorevanje biogoriv), enake količini ogljikovega dioksida, ki ga absorbirajo rastline v svojem ciklu rasti.

2 Člen 2(i) Direktive 2009/28/ES (direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov) in člen 2(9) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 98/70/ES z dne 13. oktobra 1998 o kakovosti motornega bencina in dizelskega goriva ter spremembi Direktive 93/12/EGS (UL L 350, 28.12.1998, str. 58).

Trg biogoriv v EU

04

Glede na podatke Eurostata[3] je bilo leta 2014 v Evropski uniji skupno porabljenih 14 370 ktoe (tisoč ton ekvivalenta nafte) biogoriv, od česar je 11 367 ktoe predstavljal biodizel (okoli 4 % vsega goriva v prometu) in 2 637 ktoe biobencin (okoli 0,9 % vsega goriva v prometu) (glej ***Prilogo I***). Najnovejši podatki, ki jih je objavila Komisija[4], kažejo, da je bilo leta 2012 79 % biodizla in 71 % bioetanola, porabljenega v EU, proizvedenega v EU. Biodizel je bil uvožen predvsem iz Argentine in Indonezije, biotetanol pa iz Združenih držav Amerike in Brazilije.

05

Skupna kmetijska območja, potrebna za proizvodnjo surovin za biogoriva, ki se porabijo v EU, so leta 2012 znašala 7,8 milijona hektarjev, od česar je bilo 4,4 milijona hektarjev v EU (3 % vseh zemljišč v EU, namenjenih pridelovanju poljščin) in 3,5 milijona hektarjev zunaj EU[5]. Uporaba poljščin, kot so koruza, pšenica, sladkorna pesa ali sladkorni trs, za proizvodnjo biogoriv je sprožila pomisleke javnosti glede tveganja, da bodo poljščine in kmetijska zemljišča preusmerjena s proizvodnje hrane v proizvodnjo biogoriv.

Biogoriva kot vir energije iz obnovljivih virov v prometnem sektorju EU

Cilj za promet v višini 10 % energije iz obnovljivih virov, ki ga je treba doseči do leta 2020

06

Direktiva 2009/28/ES o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (v nadaljnjem besedilu: direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov) je del svežnja ukrepov EU za energijo in podnebne spremembe[6], ki ga je Svet sprejel 6. aprila 2009. Nov sveženj za energijo iz obnovljivih virov, vključno s politiko za trajnostno bioenergijo za leto 2030, naj bi bil predstavljen do leta 2017[7].

3 Tabele Eurostata SHARES 2014 (deleži za leto 2014), rezultati in podrobni rezultati; glej tudi ***Prilogo I*** k temu poročilu.

4 COM(2015) 293 final z dne 15. junija 2015 – Poročilo o napredku na področju energije iz obnovljivih virov.

5 SWD (2015) 117 final z dne 15. junija 2015 –*Technical assessment of the EU biofuels sustainability and feasibility of 10 % renewable energy in transport* (tehnična ocena trajnosti biogoriv v EU in izvedljivosti 10 % energije iz obnovljivih virov v prometu), str. 3.

6 Sveženj iz leta 2020 je sklop zavezujočih zakonodajnih aktov, glej http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm.

7 COM(2015) 572 final z dne 18. novembra 2015 – Stanje energetske unije 2015.

07

Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov zahteva, da EU do leta 2020 vsaj 20 % svoje končne porabe energije pokriva z energijo iz obnovljivih virov. Poleg tega direktiva določa, da mora vsaka država članica zagotoviti, „da je delež energije iz obnovljivih virov v vseh vrstah prometa v letu 2020 najmanj enak 10 % končne porabe energije v prometu v tej državi članici"[8]. Ta cilj je mogoče doseči s povečanjem uporabe električne in drugih alternativnih energij iz obnovljivih virov v prometu ter z dodajanjem biogoriv fosilnim gorivom. V praksi bi bilo glede na sedanjo stopnjo tehničnega razvoja in možnosti za uporabo električne energije iz obnovljivih ali drugih alternativnih virov energije v prometu mogoče cilj za promet v višini 10 % doseči le z znatno uporabo biogoriv. Leta 2014 je stopnja dodanih biogoriv gorivom, ki se uporabljajo v prometu v Evropski uniji, znašala približno 5 %[9].

08

Ker biogoriva, proizvedena iz kmetijskih poljščin, pomenijo konkurenco proizvodnji hrane, je evropski zakonodajalec leta 2015 uvedel[10] prag 7 % za prispevek biogoriv, proizvedenih iz poljščin, ki se uporabljajo za hrano, k cilju za promet v višini 10 %, ki naj bi bil dosežen do leta 2020.

09

Kot navedeno, biogoriva, proizvedena iz odpadkov, ostankov ali druge neživilske biomase, ne pomenijo konkurence proizvodnji hrane. Zato direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov določa, da bi bilo treba njihov prispevek k uresničevanju cilja EU za promet v višini 10 % upoštevati dvojno. To pomeni, da bi države članice teoretično lahko dosegle cilj v višini 10 % s 5 % biogoriv, proizvedenih iz lesne celuloze, neživilske celuloze, odpadkov ali ostankov. Na podlagi statističnih podatkov Eurostata za leto 2014 je delež biogoriv, ki temelji na dvojnem upoštevanju, v skupni sporočeni porabi biogoriv v prometu za vse države članice znašal približno 20 % (glej ***Prilogo I***).

8 Člen 3(4) direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov.

9 Biofuels Barometer. Eurobserver, julij 2015.

10 Direktiva (EU) 2015/1513 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. septembra 2015 o spremembi Direktive 98/70/ES o kakovosti motornega bencina in dizelskega goriva ter spremembi Direktive 2009/28/ES o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (UL L 239, 15.9.2015, str. 1).

Trajnostna merila za biogoriva

10

Za ublažitev negativnih okoljskih vplivov zaradi neposrednih sprememb rabe zemljišč (glej odstavek 1), direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov določa, da morajo biogoriva izpolnjevati več trajnostnih meril, določenih v ***okviru 1***. Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov se nanaša tudi na druga vprašanja, ki lahko vplivajo na trajnost biogoriv, kot so potencialni negativni socialno-ekonomski vplivi (tj. konflikti v zvezi z lastništvom zemljišč, prisilno/otroško delo, slabi delovni pogoji itd.), emisije toplogrednih plinov zaradi posrednih sprememb rabe zemljišč, preprečevanje goljufij in preglednost v zvezi s proizvodnjo biogoriv.

Okvir 1

Trajnostna merila, določena v členu 17(2) do (6) direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov

(a) Prihranek emisij toplogrednih plinov zaradi uporabe biogoriv je najmanj 35 %.

(b) Biogoriva se ne proizvedejo iz surovin, pridobljenih na zemljišču velikega pomena za ohranjanje biotske raznovrstnosti (tj. pragozd in druga gozdna zemljišča, naravovarstvena območja, travinje z veliko biotsko raznovrstnostjo).

(c) Biogoriva se ne proizvedejo iz surovin, pridobljenih na zemljišču z visoko zalogo ogljika (tj. mokrišče, gozdnato območje, šotišče).

(d) Kmetijske surovine, pridelane v EU ter uporabljene za proizvodnjo biogoriv, izpolnjujejo minimalne zahteve za dobre kmetijske in okoljske pogoje ter nekatere predpisane zahteve ravnanja, opredeljene v skupni kmetijski politiki.

11

Za dosego cilja za promet v višini 10 % se lahko upoštevajo samo trajnostna biogoriva. Države članice so odgovorne za zagotovitev, da prijavljene količine temeljijo na veljavnih certifikatih, ter za zbiranje teh podatkov in njihovo pošiljanje Eurostatu. Za zagotovitev, da so biogoriva, dana na trg EU, trajnostna, morajo države članice od gospodarskih subjektov v dobavni verigi biogoriv zahtevati, da dokažejo, da so bila trajnostna merila izpolnjena[11]. Subjekti lahko dokažejo, da njihove pošiljke biogoriv izpolnjujejo trajnostna merila z izpolnjevanjem zahtev nacionalnih kontrolnih sistemov ali z uporabo prostovoljnih shem, ki jih prizna Komisija[12].

11 Člen 18(3) direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov.

12 Člen 18(4) direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov.

12

Na splošno nacionalni sistemi kot dokaz o trajnosti zahtevajo ali sprejmejo certifikate, izdane v okviru prostovoljnih shem, ki jih prizna Komisija. Na splošno vsi nacionalni sistemi vključujejo uporabo priznanih prostovoljnih shem, v vsaki državi članici pa običajno deluje več prostovoljnih shem. Zato prostovoljne sheme certificirajo večino trajnostnih biogoriv, danih na trg EU.

Certificiranje trajnostnih biogoriv v okviru prostovoljnih shem, ki jih prizna Komisija

13

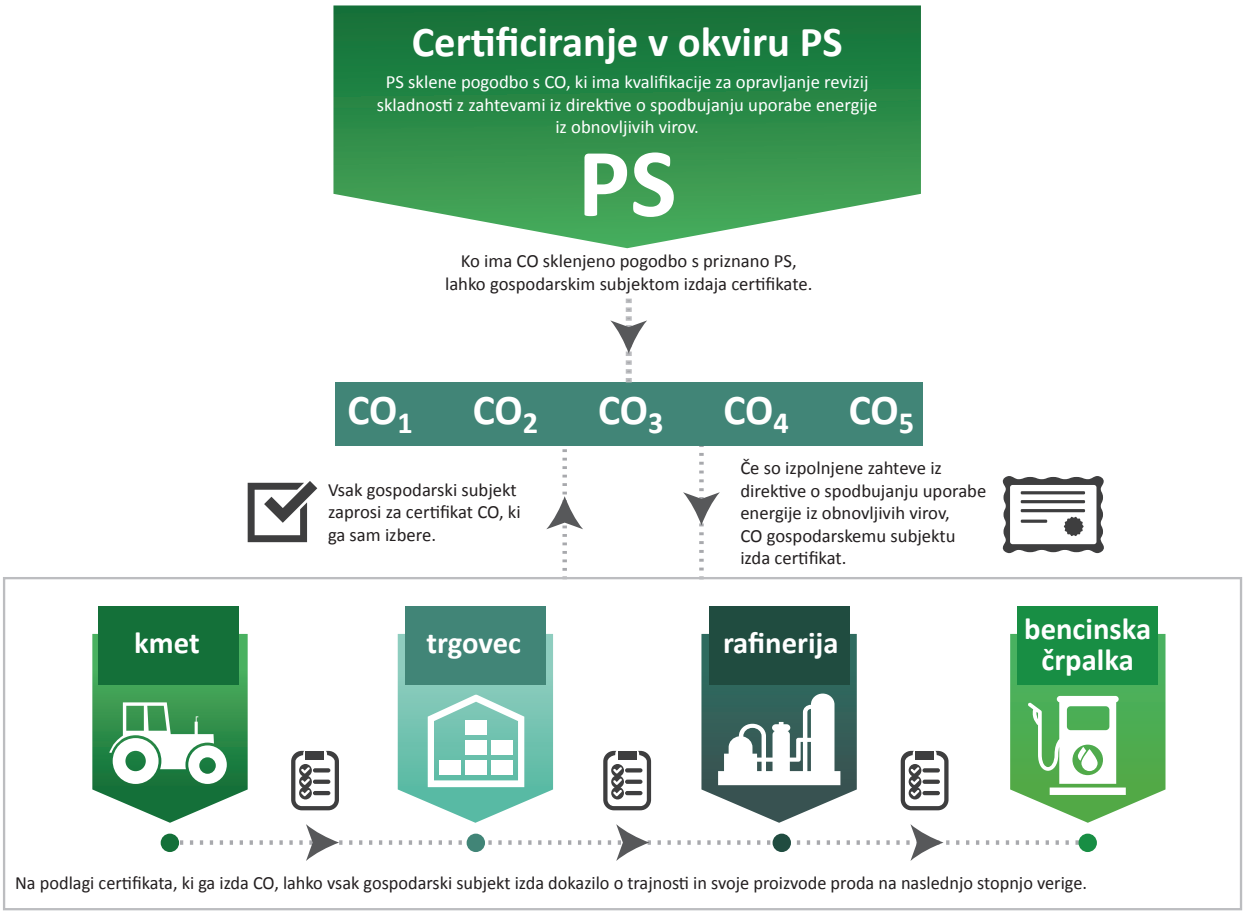
Prostovoljna shema je sistem za certificiranje trajnosti biogoriv. Prostovoljne sheme večinoma vzpostavljajo zasebni subjekti. Veliko prostovoljnih shem so razvile skupine gospodarskih subjektov in druge zainteresirane strani (okrogle mize ali konzorciji). Obstajajo tudi prostovoljne sheme, ki so jih razvili proizvajalci biogoriv. Prostovoljne sheme lahko uporabljajo merila, ki so strožja od tistih iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, in dodatna merila, npr. socialna merila ali merila, prilagojena lokalnim razmeram, in merila za spodbujanje najboljših kmetijskih praks. Upoštevajo lahko tudi dodatne trajnostne vidike, kot so zaščita tal, vode in zraka.

14

Za namene certificiranja je treba preveriti celotno proizvodno verigo od kmeta, ki prideluje surovine, do proizvajalca biogoriva. Pri izvajanju kontrol se prostovoljne sheme opirajo na neodvisne revizorje (tj. certifikacijske organe, ki so fizične ali pravne osebe), ki v imenu prostovoljne sheme v skladu s pogodbo, sklenjeno s to shemo, potrdijo, da gospodarski subjekti izpolnjujejo trajnostna merila. Revizorji certifikacijskih organov lahko izvedejo dokumentacijske preglede in preglede na kraju samem pri kmetih, na prvih zbirališči za biomaso, v skladiščih, oljarnah, obratih za proizvodnjo biogoriv ter pri trgovcih z biomaso ali biogorivi (glej ***sliko 1***).

Slika 1

Certificiranje v okviru prostovoljne sheme (PS)



Opomba: PS – prostovoljna shema, CO – certifikacijski organ.

Vir: Evropsko računsko sodišče.

15

Subjekt, ki proizvaja biomaso ali biogoriva, certifikacijskemu organu plača stroške certificiranja in prostovoljni shemi pristojbine ter pridobi certifikat z logotipom prostovoljne sheme. Vsak gospodarski subjekt v verigi pridelave biomase in njene pretvorbe v biogoriva mora kupcem biomase ali biogoriv zagotoviti informacije o certifikatu, ki ga je pridobil, in trajnostnih značilnostih proizvodov, ki jih ponuja.

16

Kadar gospodarski subjekt pridobi certifikat priznane prostovoljne sheme, državi članici ni treba zahtevati dodatnih dokazov o izpolnjevanju trajnostnih meril[13]. Zato je certifikat, ki ga izda priznana prostovoljna shema, veljaven v vseh državah članicah EU. Priznane prostovoljne sheme certificirajo tako biomaso, proizvedeno v EU, kot tudi uvoženo iz tretjih držav.

17

Komisija je odgovorna za priznavanje prostovoljnih shem. Poleg tega lahko razveljavi odločbo o priznanju, če shema ne izvaja vseh elementov, na katerih je temeljila odločba. Odločbe o priznanju so veljavne pet let. Prva je bila izdana leta 2011. Do decembra 2015 je Komisija priznala 19 prostovoljnih shem (glej ***Prilogo II***)[14].

13 Člen 18(7) direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov.

14 Glej člen 2(2) vsake odločbe o priznanju.

Obseg revizije in revizijski pristop

18
Ob upoštevanju ključne vloge, ki jo imajo prostovoljne sheme pri preverjanju trajnosti biogoriv, je bistveno, da Komisija zagotovi, da se priznajo samo zanesljive prostovoljne sheme. Zato se je revizija osredotočila na postopek, ki ga Komisija uporablja za priznanje prostovoljnih shem (tj. okvir za oceno priznanja).

19
Ker se lahko pri doseganju cilja EU za promet v višini 10 % upoštevajo le trajnostna biogoriva, je bistveno, da se zbirajo zanesljivi podatki o količinah certificiranih trajnostnih biogoriv, danih na trg v posameznih državah članicah. Nadaljnji namen revizije je bil zato preučiti, ali so podatki o deležu trajnostnih biogoriv v prometu, ki jih države članice zberejo in predložijo Eurostatu, zanesljive.

20
Glavno revizijsko vprašanje je bilo:

Ali so Komisija in države članice vzpostavile zanesljiv sistem za certificiranje trajnostnih biogoriv?

21
Glavno revizijsko vprašanje je bilo nadalje razdeljeno na naslednja podvprašanja:

- Ali Komisija s priznanjem prostovoljnih shem zagotavlja, da so certificirana biogoriva trajnostna?
- Ali Komisija zagotavlja, da priznane prostovoljne sheme delujejo, kakor je bilo načrtovano?
- Ali so nacionalni podatki, ki se nanašajo na delež biogoriv v vseh gorivih, ki se uporabljajo v prometu, zanesljivi?

22
Revizija je potekala med majem in novembrom 2015, zajela pa je ocene priznanja, ki jih je Komisija pripravila med letoma 2011 in 2015. Pri Komisiji je revizija zajela postopke javnega naročanja, ki so bili uporabljeni za izbiro zunanjega svetovalca, ki bi pomagal Komisiji pri ocenjevanju prostovoljnih shem, oceno in priznanje prostovoljnih shem ter poznejši nadzor Komisije nad prostovoljnimi shemami.

23
Obiskali smo tudi štiri države članice (Nemčijo, Francijo, Poljsko in Združeno kraljestvo). Te so bile izbrane, ker proizvajajo in/ali porabijo največje količine biogoriv. V obiskanih državah članicah je bila revizija osredotočena na sisteme za zbiranje in preverjanje podatkov o uporabi trajnostnih biogoriv, ki jih države članice sporočajo za objavo v okviru statističnih podatkov Eurostata.

24
Prostovoljne sheme in z njimi povezani certifikacijski organi niso upravičeni do nobenih odhodkov EU in zato niso predmet revizije Evropskega računskega sodišča. Zato nismo mogli preučiti, ali so priznane prostovoljne sheme delovale uspešno in ali so njihovi certifikati o trajnosti zanesljivi. Vendar so izvajalci shem pristali na to, da med informacijskimi obiski revizorjem Sodišča zagotovijo vpogled v njihove dejavnosti in organizacijo. Podobne obiske smo opravili tudi pri certificiranih subjektih v proizvodni verigi biogoriv.

Okvir Komisije za oceno priznanja ni vključeval nekaterih pomembnih trajnostnih vidikov, povezanih s proizvodnjo biogoriv

25

Glede na to, da prostovoljne sheme certificirajo velike količine biogoriv in da lahko le prostovoljne sheme, ki jih je priznala Komisija, izdajajo veljavne certifikate o trajnosti, je bistveno, da odločbe o priznanju temeljijo na popolni in temeljiti oceni certifikacijskih standardov, ki jih uporabljajo prostovoljne sheme, in upravljanja teh shem. Za zagotovitev, da prostovoljne sheme certificirajo biogoriva, ki so resnično trajnostna, bi moral postopek priznanja vključevati oceno vseh relevantnih trajnostnih vidikov, povezanih s proizvodnjo biogoriv.

26

Kot je bilo že navedeno, je ocene prostovoljnih shem, ki jih izda Komisija, opravil zunanji izvajalec v imenu Komisije na podlagi postopkov, predhodno dogovorjenih s Komisijo (okvir za oceno priznanja). Komisija je zunanjega izvajalca izbrala na podlagi trdnih meril in na splošno v skladu z ustreznimi določbami finančne uredbe, ki se uporablja za splošni proračun Unije. Preučitev ocen štirih prostovoljnih shem, ki jih je opravil svetovalec, kaže, da so te sheme pravilno uporabljale okvir za oceno, dogovorjen s Komisijo.

27

Ocenili smo tudi, ali je okvir za oceno priznanja temeljito zajemal trajnost proizvodnje biogoriv. Ugotovili smo, da so se s tem okvirom ocenjevala le obvezna trajnostna merila iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, drugih pomembnih vidikov, potrebnih za zagotovitev trajnosti biogoriv, pa ocena ni vključevala.

Spoštovanje okoljskih zahtev EU za kmetijstvo ni bilo zagotovljeno

28

Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov kot trajnostno merilo[15] za surovine, pridelane v Evropski uniji, določa izpolnjevanje okoljskih zahtev ter kmetijskih in okoljskih pogojev, določenih v okviru skupne kmetijske politike[16]. Ugotovili smo, da Komisija pred priznanjem prostovoljnih shem ni preverila, ali so te pregledale, ali proizvajalci surovin za biogoriva (kmetje) izpolnjujejo te pogoje in zahteve. Ugotovili smo, da zato standardi treh od štirih preučenih prostovoljnih shem niso omogočali uspešnega in celovitega preverjanja izpolnjevanja tega trajnostnega merila. Te sheme so se opirale na kontrole, ki so jih izvajali nacionalni organi v okviru skupne kmetijske politike, vendar niso imele dostopa do rezultatov tovrstnih kontrol (glej ***okvir 2***).

15 Člen 17(1) in (6) direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov.

16 Te zahteve in pogoji so del tako imenovanih zahtev navzkrižne skladnosti. Glej ***Prilogo IV*** k temu poročilu.

Okvir 2

Dobre in slabe prakse za preverjanje izpolnjevanja teh zahtev

Samo ena obiskana prostovoljna shema je določila standarde, ki zahtevajo popolno in celovito preverjanje izpolnjevanja teh zahtev. Njeni standardi izrecno navajajo, da je treba kontrolirati, ali kmetje izpolnjujejo zahteve. Njena ureditev za izvedbo revizij zahteva, da certifikacijski organi pregledajo, ali kmetije izpolnjujejo trajnostne zahteve iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov.

Pri preostalih treh prostovoljnih shemah so njihova načela bodisi zagotavljala nepopolne postopke (kontrolni seznam), ki niso zajemali vseh okoljskih zahtev EU za kmetijstvo iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, omogočala, da se je skladnost preverjala le na podlagi izjav kmetov, ali pa so temeljila na kontrolah, ki jih izvajajo nacionalni organi, odgovorni za navzkrižno skladnost v okviru kontrolnega sistema skupne kmetijske politike, čeprav sheme pri certificiranju kmetov nimajo dostopa do rezultatov teh kontrol.

29

Omeniti je treba, da v naših letnih poročilih sistematično izpostavljamo kršitve teh okoljskih zahtev EU pri kmetih (glej odstavek 28)[17].

Neobvezna trajnostna vprašanja

30

Nekateri trajnostni vidiki proizvodnje biogoriv so sicer navedeni v direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov[18], vendar niso določeni kot obvezne zahteve. V direktivi na primer ni zavezujočih meril, ki bi zagotovila, da proizvodnja biogoriv za porabo v EU nima negativnih socialno-ekonomskih vplivov. Možnost tovrstnih negativnih vplivov se torej med postopkom za priznanje prostovoljnih shem, ki ga uporablja Komisija, ne ocenjuje. Vendar pa bi proizvodnja biogoriv lahko ogrožala lokalne skupnosti in povzročala škodo družbi na splošno. Primeri ključnih problemov, ki jih je treba obravnavati, so konflikti v zvezi z lastništvom zemljišč, prisilno/otroško delo, slabi delovni pogoji ter tveganja za zdravje in varnostna tveganja[19].

17 Odstavka 7.22 in 7.33 letnega poročila Sodišča za leto 2014 (UL C 373, 10.11.2015).

18 Člen 17(7).

19 Tveganja v zvezi s proizvodnjo biogoriv so opredeljena na primer v dokumentih *2050 Criteria Overview* (pregled meril za leto 2050) iz poročila *WWF Report, September 2012*, http://assets.worldwildlife.org/publications/458/files/original/2050_criteria_final_low_res_online_viewing.pdf?1 348 517 472.

31

Čeprav je svetovalec, ki je ocenjeval prostovoljne sheme, junija 2012 Komisiji predložil metodologijo za oceno, ali prostovoljne sheme obravnavajo neobvezna trajnostna vprašanja, Komisija te metodologije doslej še ni uporabila. Prostovoljnim shemam zato ni bilo treba vključevati neobveznih trajnostnih vprašanj v standarde, ki so jih predložile za priznanje. Kljub temu smo ugotovili, da je ena od štirih preučenih prostovoljnih shem vzpostavila postopke certificiranja, ki so vključevali preverjanje socialno-ekonomskih vplivov (glej ***okvir 3***).

Okvir 3

Dobra praksa pri preverjanju socialnih trajnostnih vidikov

Za zagotovitev trajnostne, okoljsko in socialno preudarne proizvodnje biomase je namen standarda te prostovoljne sheme za trajnostno proizvodnjo preprečevanje okoljske škode ter tudi zaščita ustreznih delovnih pogojev in zdravja zaposlenih na kmetijah. To vključuje zaščito tal, vode in zraka, pa tudi varne delovne pogoje (z usposabljanjem in izobraževanjem, uporabo zaščitnih oblačil ter pravilno in pravočasno pomočjo v primeru nesreč) ter spoštovanje človekovih pravic, pravic delavcev in zemljiških pravic. V skladu z načeli sheme mora proizvodnja biomase spodbujati odgovorne delovne pogoje ter zdravje, varnost in dobrobit delavcev, temeljiti pa mora na odgovornih odnosih s skupnostjo.

32

Skladno z direktivo o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov mora Komisija vsaki dve leti Evropskemu parlamentu in Svetu poročati o učinku večjega povpraševanja po biogorivih na socialno vzdržnost v EU in tretjih državah, o učinku politike EU o biogorivih na razpoložljivost cenovno dostopne hrane, zlasti za prebivalce držav v razvoju, in o splošnih razvojnih vprašanjih. Poročila Komisije morajo obravnavati tudi spoštovanje pravic do uporabe zemljišč in nacionalne ukrepe, sprejete za zaščito tal, vode in zraka[20]. Opozarjamo, da ta zahteva v zvezi s poročanjem sicer ne more nadomestiti pomanjkanja sistematičnega certificiranja teh trajnostnih vidikov, vendar lahko zagotovi potreben pregled pomembnosti teh vprašanj.

33

Komisija je doslej predložila dve poročili[21]. Menimo, da sta le delno uporabni, saj vsebujeta omejene informacije in nejasne ugotovitve, kot je prikazano v ***okviru 4***. Poročili ne zagotavljata dovolj podatkov za oceno učinka povpraševanja po biogorivih na socialno trajnost in po potrebi za predlaganje popravljalnih ukrepov.

20 Drugi pododstavek člena 17(7).

21 COM(2013) 175 final, skupaj z dokumentom SWD(2013) 102 final, in COM(2015) 293 final, skupaj z dokumentom SWD(2015) 117 final. Preučili smo dokumenta COM in dokumenta SWD.

Okvir 4

Primeri nezadostnih informacij o socialnih vidikih, na katere vpliva proizvodnja biogoriv, v poročilih Komisije

Poročilo Komisije iz leta 2013 ne obravnava splošnih razvojnih vprašanj v državah v razvoju[22] (na primer vprašanj razvoja podeželja in družbenega razvoja, kot so lokalna blaginja, družbena blaginja in dostop do energije, razvoj zmogljivosti in prenos tehnologije). Ocena delovnih pogojev iz informativnega poročila[23] temelji zgolj na statusu ratifikacije mednarodnih konvencij v državah izvoznicah biogoriv v EU.

Vprašanja delovnih pogojev, povezana s plačili, varovanjem zdravja (vključno z izpostavljenostjo kemikalijam), pogodbenimi dogovori ali učinki, ki so značilni za spol, v teh poročilih niso bila ocenjena.

Poročilo Komisije iz leta 2015 sploh ne obravnava splošnih razvojnih vprašanj v državah v razvoju. Informativno poročilo vsebuje ohlapen sklep, ki pravi, da bi na splošna razvojna vprašanja v državah v razvoju lahko pozitivno ali negativno vplivala proizvodnja biogoriv[24].

22 Poročanje o splošnih razvojnih vprašanjih v državah v razvoju zahteva direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, vendar natančno ne navaja, kaj so ta vprašanja.

23 Ecofys in drugi, *Renewable energy progress and biofuel sustainability* (napredek na področju energije iz obnovljivih virov in trajnost biogoriv), 2012.

24 Ecofys in drugi, *Renewable energy progress and biofuels sustainability* (napredek na področju energije iz obnovljivih virov in trajnost biogoriv), 2014, str. 173.

Učinek posrednih sprememb rabe zemljišč ni bil upoštevan

34

Proizvodnja biomase običajno poteka na zemljiščih, namenjenim pridelovanju poljščin, ki so se prej uporabljala za kmetijsko proizvodnjo, namenjeno proizvodnji hrane ali krme. Ker je tovrstna kmetijska proizvodnja še vedno potrebna, bi bila lahko delno prestavljena na zemljišča, ki se prej niso uporabljala za pridelovanje poljščin, na primer travinje ali gozd. Proces je znan kot posredna sprememba rabe zemljišč, pri kateri pa obstaja tveganje izničenja prihrankov toplogrednih plinov, ki so posledica povečane uporabe biogoriv, saj travinja in gozdovi absorbirajo velike stopnje ogljikovega dioksida. S pretvorbo takšnih vrst zemljišč v zemljišča, namenjena pridelovanju poljščin, bi se lahko povečale stopnje atmosferskega ogljikovega dioksida, saj bi pretvorba lahko povzročila dodatne in znatne emisije toplogrednih plinov.

35

Pomen ocene učinka posrednih sprememb rabe zemljišč je bil poudarjen v vmesnem vrednotenju direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov[25], v katerem je navedeno, da biogoriva lahko privedejo do zmanjšanja emisij toplogrednih plinov, toda obseg zmanjšanja emisij je zelo odvisen od vrste in uporabljene surovine ter od tega, ali se je upošteval negotov učinek posrednih sprememb rabe zemljišč. Če upoštevamo posredne spremembe rabe zemljišč, lahko nekatera biogoriva, kot so tista iz odpadkov in ostankov ali sladkornega trsa, privedejo do velikih prihrankov emisij, druga biogoriva iz poljščin pa lahko v nekaterih primerih povzročijo celo neto povečanje emisij toplogrednih plinov.

36

Vendar direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov ne zahteva, da dobavitelji biomase in biogoriv v izračun prihrankov emisij toplogrednih plinov vključijo tudi emisije toplogrednih plinov, povezane s posrednimi spremembami rabe zemljišč[26]. Posledično učinek posrednih sprememb rabe zemljišč na trajnost biogoriv ni zajet v ocenah prostovoljnih shem in postopkih priznanja.

37

Strinjamo se, da obstajajo tehnične težave pri oceni učinka posrednih sprememb rabe zemljišč na emisije toplogrednih plinov (predvsem pomanjkanje metodologije za izračun emisij zaradi posrednih sprememb rabe zemljišč, ki se lahko dogajajo po vsem svetu in ne nujno na območjih, kjer se proizvaja biomasa za biogoriva). Spremenjena direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov[27] problem obravnava z omejitvijo deleža biogoriv iz poljščin, ki se uporabljajo za hrano ki se lahko upoštevajo pri doseganju cilja za leto 2020 v višini 7 %, in z uvedbo dodatnih obveznosti poročanja za države članice in Komisijo[28]. V času revizije ni bilo na voljo informacij o virih, ki jih Komisija lahko uporabi za poročanje o posrednih spremembah rabe zemljišč.

Slabo preverjanje izvora odpadkov ali ostankov, ki se uporabljajo za proizvodnjo biogoriv

38

Biogoriva, proizvedena iz odpadkov in ostankov, kot je biodizel, proizveden iz rabljenega olja za kuhanje, se štejejo kot koristnejša za okolje, ker pri uporabi kmetijskih zemljišč ne pomenijo konkurence proizvodnji hrane.

25 CE Delft, *Mid-term evaluation of the Renewable Energy Directive. A study in the context of the REFIT programme* (vmesno vrednotenje direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, študija v okviru programa REFIT). Delft, april 2015 (www.cedelft.eu).

26 Kljub temu pa člen 3 Direktive (EU) 2015/1513, ki spreminja direktivo o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, zahteva, da Komisija do 31. decembra 2016 Parlamentu in Svetu predloži poročilo, ki med drugim vključuje oceno „najboljših razpoložljivih znanstvenih dokazov o emisijah zaradi posredne spremembe rabe zemljišč, povezane s proizvodnjo biogoriv".

27 Direktiva (EU) 2015/1513.

28 Priloga VIII k spremenjeni direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov določa okvirne ocenjene emisije zaradi posrednih sprememb rabe zemljišč, ki jih morajo upoštevati države članice in Komisija za namene poročanja.

39

Možnost dvojnega upoštevanja biogoriv, proizvedenih iz odpadkov in ostankov, je privedla do položaja, v katerem se biodizel, proizveden iz rabljenega olja za kuhanje (glej odstavek 9), pogosto prodaja po višjih cenah kot biodizel iz rastlinskih olj[29]. To je pomenilo tveganje, da se deviškemu olju dodajajo primesi, da se lahko prodaja kot rabljeno olje za kuhanje. Tveganje je bilo navedeno v nedavni študiji[30], ki je odražala pomisleke subjektov in drugih deležnikov v zvezi s tveganjem goljufije, s katero bi se deviško rastlinsko olje prodajalo kot rabljeno olje za kuhanje.

40

Zato je bilo bistveno, da Komisija v okviru procesa priznanja oceni postopke prostovoljnih shem in tako zagotovi, da biogoriva, proizvedena iz odpadkov, resnično izvirajo iz odpadkov. Ugotovili pa smo, da se to ni izvajalo, saj Komisija ni ocenila, ali prostovoljne sheme preverjajo izvor odpadkov, uporabljenih za proizvodnjo biogoriv.

41

Oktobra 2014 je Komisija priznala, da prostovoljne sheme ne zagotavljajo zadostnih dokazov o izvoru odpadkov (npr. restavracije v primeru rabljenega olja za kuhanje), in je vsem priznanim shemam poslala smernice. V njih je predlagala, naj razvijejo posebne revizijske postopke, ki se nanašajo na izvor odpadkov in ostankov, tj. na gospodarski subjekt, pri katerem nastajajo odpadki ali ostanki. Poudarila je tudi, da v zvezi z odpadki in ostanki obstaja dejansko tveganje goljufije zaradi gospodarskih spodbud (npr. kadar je cena, ki se lahko doseže za surovine, prijavljene kot odpadki ali ostanki, višja od cene deviškega proizvoda[31]).

42

To pomeni, da so bila od leta 2011, ko so bile priznane prve prostovoljne sheme, pa vsaj do leta 2014 biogoriva, ki so bila certificirana kot biogoriva, proizvedena iz odpadkov, in so se zato upoštevala dvojno pri uresničevanju nacionalnih ciljev, tako certificirana brez ustreznega preverjanja izvora uporabljenih odpadkov. Ker so bile pri naši reviziji ugotovljene slabosti pri nadzoru prostovoljnih shem (glej odstavke 50 do 56) in pri izvrševanju zahtev iz smernic (glej odstavka 57 in 58), ne moremo sprejeti zaključka, da se je preverjanje dejansko izboljšalo.

29 *EC note on verification of the chain of custody of biofuels made from waste and processing residues* (sporočilo Komisije o preverjanju nadzorne verige biogoriv, proizvedenih iz odpadkov in ostankov predelave), 10. oktober 2014, str. 2, odstavek 5.

30 Ecofys, *Trends in the UCO market* (trendi na trgu rabljenega olja za kuhanje), 2013, str. 2.

31 Smernice z dne 10. oktobra 2014, str. 2.

Travinje z veliko biotsko raznovrstnostjo do nedavnega ni bilo dosledno zaščiteno

43

Trajnostno merilo iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov[32] se nanaša na varstvo „travinja z veliko biotsko raznovrstnostjo" (vključno z ogroženimi ali ranljivimi vrstami) na tem zemljišču[33]. Za njegovo izvrševanje je morala Komisija opredeliti[34] „merila in geografski obseg za opredelitev travinj", ki izpolnjujejo pogoje za „travinja z veliko biotsko raznovrstnostjo". Komisija je to opredelitev določila decembra 2014[35] in se uporablja od 1. oktobra 2015, čeprav so morale države članice direktivo o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov izvrševati do 5. decembra 2010.

44

Kljub pozni opredelitvi travinja z veliko biotsko raznovrstnostjo so nekatere prostovoljne sheme od začetka svojih dejavnosti certificiranja zagotavljale implicitno skladnost s tem merilom s prepovedjo vsakršnega spreminjanja travinj. Tri od štirih preučenih prostovoljnih shem so na primer določale, da dokler Komisija ne določi opredelitev, meril in geografskih območij za travinja z veliko biotsko raznovrstnostjo, ni dovoljeno nobeno spreminjanje travinj v obdobju od januarja 2008. Druge sheme vidika travinja z veliko biotsko raznovrstnostjo niso vključile v proces priznanja, kar pomeni, da certifikati o trajnosti, ki so jih te sheme izdale pred 1. oktobrom 2015, niso vključevali preverjanja, ali so bile surovine pridobljene na takšnih zemljiščih. Zato je Komisija dodelila delno priznanje, ki izrecno izključuje to trajnostno merilo.

45

Doslej so tri od 19 priznanih prostovoljnih shem pridobile delno priznanje pod temi pogoji. Te sheme so torej certificirale trajnost biogoriv, ne da bi preverile, ali so bile surovine proizvedene po spremembi travišč, ki bi lahko bila travinja z veliko biotsko raznovrstnostjo. Kljub nezadostnemu zagotovilu, ki ga te sheme dajejo glede vidika trajnosti, smo ugotovili, da se je dejansko razumelo, da njihovi certifikati zajemajo vsa trajnostna merila iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov. To na primer pomeni, da so se biogoriva, ki so jih te sheme certificirale, upoštevala pri ugotavljanju stopnje napredka pri doseganju cilja za promet v višini 10 % v letu 2020.

32 Člen 17(3)(c).

33 Travinja z veliko biotsko raznovrstnostjo se razlikujejo po podnebnih območjih in lahko med drugim vključujejo vresje, pašnike, travnike, savane, stepe, grmišča, tundro in prerije (uvodna izjava 3 Uredbe Komisije (EU) št. 1307/2014 z dne 8. decembra 2014 o opredelitvi meril in geografskega obsega travinj z veliko biotsko raznovrstnostjo za namene člena 7b(3)(c) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 98/70/ES o kakovosti motornega bencina in dizelskega goriva ter člena 17(3)(c) Direktive 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (UL L 351, 9.12.2014, str. 3)).

34 Drugi pododstavek člena 17(3) direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov v različici, ki je veljala do septembra 2015.

35 Uredba (EU) št. 1307/2014.

Preglednost in upravljanje se nista dovolj upoštevala

46

Razen že navedenih trajnostnih vprašanj ocena in priznanje Komisije nista zajemala tudi upravljanja prostovoljnih shem (upravljanje in usposobljenost osebja). Upravljanje prostovoljne sheme in tehnične zmogljivosti njenega osebja pomembno vplivajo na trdnost njenih standardov in njihovega izvajanja. Pregledno upravljanje, ki zagotavlja ustrezno zastopanost deležnikov, in dobro strokovno znanje vodij in osebja povečujeta verjetnost pravilnega izvajanja standardov na terenu in zmanjšujeta tveganje prednostne obravnave specifičnih interesov nekaterih subjektov v proizvodnji biogoriv. Če je upravljanje prostovoljne sheme v rokah predstavnikov le nekaj gospodarskih subjektov, to povečuje tveganje nasprotja interesov in posledično neuspešnega preverjanja skladnosti s standardi sheme. Podobno šibke tehnične zmogljivosti vodij in osebja prostovoljne sheme povečujejo tveganje, da nadzor kakovosti certifikacijskih organov ne bo zagotavljal uspešne skladnosti gospodarskih subjektov s standardi sheme.

47

Na podlagi javno razpoložljivih informacij smo preučili preglednost in upravljanje 19 priznanih prostovoljnih shem (glej ***prilogi II*** in ***III***). Našli smo pet vrst shem: prostovoljne sheme, ustanovljene kot združenje posameznih zainteresiranih oseb ali subjektov, prostovoljne sheme, ustanovljene kot konzorciji organizacij ali združenj, prostovoljne sheme, ki jih je ustanovil javni organ, prostovoljne sheme, ki so jih ustanovila zasebna podjetja, in orodje za izračunavanje emisij toplogrednih plinov, ki ga upravlja raziskovalni inštitut in je priznano le kot shema za merjenje prihrankov emisij toplogrednih plinov.

48

Naša analiza, predstavljena v ***Prilogi II***, potrjuje, da je preglednost upravljanja na splošno večja pri prostovoljnih shemah, ki temeljijo na odprtem članstvu, in tistih, ki so jih ustanovili javni organi, kot pri shemah, ki temeljijo na podjetju ali konzorciju, saj te na splošno objavijo manj informacij. Za eno od prostovoljnih shem ni bilo najti niti spletišča. Na podlagi javno dostopnih informacij bi lahko sklepali, da za sheme, ki temeljijo na podjetju, niso bili ustanovljeni posebni organi upravljanja ali vzpostavljeni postopki upravljanja ter da prostovoljne sheme vodijo sedanje vodstvo in osebje podjetja. Menimo, da te ureditve upravljanja pomenijo večje tveganje nasprotja interesov.

49
Organi upravljanja nekaterih prostovoljnih shem vključujejo različne skupine deležnikov, kot so proizvajalci, trgovci, okoljevarstveniki, raziskovalci itd. To je dobra praksa, saj zastopanost različnih interesnih skupin zagotavlja bolj uravnotežen postopek odločanja ter tudi bolj celovit razvoj standardov sheme in širši nadzor nad njihovim izvajanjem.

Nadzora nad prostovoljnimi shemami ni

Delovanje shem se ni dovolj nadzorovalo …

50
Prostovoljne sheme se priznajo na podlagi dokumentacijskega pregleda njihovih certifikacijskih standardov in postopkov certificiranja, ki se uporabljajo po priznanju. Zato menimo, da je nadzor delovanja prostovoljnih shem bistven za zagotovilo, da so certifikati o trajnosti izdani v skladu s standardi, predloženimi za priznanje.

51
Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov ne zahteva, da Komisija nadzira prostovoljne sheme. Ugotovili smo, da Komisija, potem ko je prostovoljne sheme priznala, teh ni nadzorovala (glej odstavek 57). Po informacijah Komisije je edini kontrolni instrument, ki ga ima na voljo, preklic priznanja sheme, če ima dokaze, da je shema resno kršila certifikacijska pravila in zahteve. Ker pa Komisija ne nadzoruje delovanja prostovoljnih shem, je zelo malo verjetno, da bi lahko pridobila zadostne dokaze v zvezi s tem.

52
Naš pregled dela, ki ga opravljajo certifikacijski organi, dejansko kaže, da se standardi, ki so jih prostovoljne sheme predstavile kot osnovo za svoje priznanje, v praksi vedno ne uporabljajo, kar kaže na potrebo po dejavnem nadzoru Komisije nad delovanjem prostovoljnih shem.

53

Na primer, standardi neke obiskane prostovoljne sheme zahtevajo, da certifikacijski organ opravi revizijo več proizvajalcev biomase in potrdi, da je biomasa, prijavljena kot trajnostna, znanega in trajnostnega izvora ter da se lahko dokaže skladnost s trajnostnimi merili iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov. V skladu z navodili prostovoljne sheme se revizija lahko opravi s preverjanjem dokumentacije in/ali s preverjanjem na kraju samem, odvisno od konteksta, situacije in stopnje tveganja. Vendar pa smo ugotovili, da revizorji certifikacijskega organa v praksi kmetov niso preverjali na kraju samem, čeprav je standard sheme v nekaterih okoliščinah zahteval preverjanje na kraju samem.

54

Drugi primer se nanaša na zahtevo po zaščiti mokrišč in šotišč. Skladno z direktivo o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov[36] se poljščine za trajnostna biogoriva ne smejo gojiti na območjih, spremenjenih iz zemljišč z visoko zalogo ogljika. Prostovoljne sheme morajo določiti posebne smernice v zvezi s tem vprašanjem in vzpostaviti celovit sistem za kontrolo skladnosti, ki ga uporabljajo neodvisni revizorji. V Franciji se je pri reviziji pokazalo, da so certifikacijski organi kljub temu, da je obiskana prostovoljna shema pripravila obširne standarde v zvezi s spremembo takih zaščitenih območij, težko preverjali skladnost s temi standardi. Kot so potrdili francoski nacionalni organi, je bilo to zato, ker v Franciji v zvezi z opredelitvijo mokrišč in šotišč ni bilo natančnega sistema za kartiranje. Nacionalna kartografska podatkovna zbirka še ni do konca vzpostavljena in ne zagotavlja točnosti, posodabljanja, celovitosti in popolnosti podatkov o območjih mokrišč in šotišč. Zato se kontrolni sistem, ki ga je vzpostavila prostovoljna shema za območja mokrišč in šotišč, ni mogel uporabljati v praksi. Z oceno priznanja, ki jo je na podlagi dokumentacije opravil izvajalec Komisije, ni bilo mogoče ugotoviti tega specifičnega problema.

55

Poleg tega ni vzpostavljen poseben sistem za pritožbe, v okviru katerega bi bila Komisija obveščena o domnevnih kršitvah pravil prostovoljnih shem, Komisija pa tudi ne preverja, ali so prostovoljne sheme pravilno obravnavale pritožbe, ki so bile naslovljene neposredno nanje ali bile drugje javno objavljene. Komisija se zanaša na ozaveščenost deležnikov o obstoju splošnega spletnega sistema za pritožbe zaradi kršitev prava EU. Vendar pa je na spletni strani tega sistema pojasnjeno: „Evropska komisija lahko vašo pritožbo obravnava samo, če pravo Unije kršijo organi v kateri koli državi članici EU", kar pa ne velja za prostovoljne sheme.

36 Člen 17(4) in (5).

56

Ugotovili smo, da so nekatere države članice uvedle posebne zahteve za prostovoljne sheme in certifikacijske organe (glej ***okvir 5***). Čeprav bi to lahko razumeli kot poskus, da se pomanjkanje nadzora na ravni EU nadomesti z nadzorom na nacionalni ravni, menimo, da to spodkopava uskladitev certificiranja trajnostnih goriv v EU. V nekaterih državah članicah priznanje Komisije praktično nima nobene vrednosti, če prostovoljna shema ne izpolnjuje nekaterih posebnih pogojev, ki jih določi država članica. Pomanjkanje usklajenega nadzora prostovoljnih shem na ravni EU povečuje tveganje diskriminacijskih praks pri kontrolah v državah članicah.

Okvir 5

Primeri nacionalnih zahtev, ki omejujejo vplive priznanja Komisije

Da lahko certifikacijski organi s sedežem v Nemčiji opravljajo dejavnosti certificiranja, za katere so s prostovoljno shemo sklenili pogodbo, morajo pridobiti priznanje nemške uprave ter pristati na kontrole, ki dopolnjujejo tiste, ki jih je že izvedla prostovoljna shema. Uprava ima zlasti pravico, da je prisotna pri vseh revizijah, ki jih opravi certifikacijski organ. To se imenuje opazovana revizija. Če revizija poteka zunaj Nemčije, mora certifikacijski organ kriti stroške potovanja zaposlenih, zadolženih za opazovanje revizije.
Na Poljskem morajo za izvedbo dejavnosti certificiranja tako prostovoljne sheme kot tudi certifikacijski organi, ki delujejo v njihovem imenu, v državi odpreti pisarno.

… in potrebne izboljšave njihovih postopkov se niso ustrezno izvrševale

57

Čeprav je neposredni nadzor prostovoljnih shem najuspešnejši način za ugotovitev in odpravo njihovih operativnih pomanjkljivosti, lahko k izboljšanju uspešnosti shem prispeva tudi spodbujanje najboljših praks s smernicami. Komisija je doslej izdala troje smernic (ki niso pravno zavezujoče) za priznane prostovoljne sheme, katerih namen je izboljšati preverjanje izvora odpadkov ali ostankov, ki se uporabljajo za proizvodnjo biogoriv, kar omogoča določitev travinj z veliko biotsko raznovrstnostjo in povečuje preglednost shem[37].

37 Smernice Evropske komisije o preverjanju nadzorne verige biogoriv, proizvedenih iz odpadkov in ostankov predelave (10.10.2014); o izvajanju nedavno sprejetih meril in geografskega obsega travinj z veliko biotsko raznovrstnostjo (29.1.2015) ter o posodobitvi spletišča Komisije, njenih obvestil in meril preglednosti (12.3.2015).

58

Ugotovili smo, da Komisija kljub pomembnosti vprašanj, ki so jih obravnavale smernice, ni zahtevala izpolnjevanja njihovih zahtev, na primer z določitvijo rokov, v katerih bi morale prostovoljne sheme izvesti zahtevane izboljšave. Na primer, v smernicah z dne 12. marca 2015 v zvezi z ukrepi za preglednost so bile priznane prostovoljne sheme zaprošene, naj zagotovijo povezave na svoja spletišča in razkrijejo druge relevantne informacije, kot je natančno navedeno v ***Prilogi III*** k temu poročilu. Pregledali smo spletišča prostovoljnih shem in ugotovili, da skoraj leto dni po izdaji smernic zahteve še zdaleč niso bile izpolnjene, saj so še vedno obstajale mnoge vrzeli, ker informacije bodisi niso bile objavljene ali pa so bile nejasne ali nepopolne.

59

Za zakonodajalca je preglednost izredno pomembna, saj mora Komisija skladno s členom 24 direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov na spletu vzpostaviti javno platformo za preglednost ter tako „povečati preglednost ter omogočiti in spodbujati sodelovanje med državami članicami". Skladno s to določbo „se platforma lahko uporablja tudi za objavo ustreznih informacij, za katere Komisija ali država članica meni, da so ključnega pomena za to direktivo in za dosego njenih ciljev".

60

Komisija meni, da platformo za preglednost predstavljajo tudi posebno spletišče Generalnega direktorata Komisije za energetiko[38] z vsemi zakonsko predpisanimi informacijami, ki jih predložijo države članice, in drugimi koristnimi informacijami. V sedanji obliki platforma za preglednost, ki jo vodi samo Komisija, ne izpolnjuje v celoti zahteve, da je treba „omogočiti in spodbujati sodelovanje med državami članicami", iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov. To so potrdili deležniki, s katerimi smo se srečali (nacionalni organi, prostovoljne sheme), ki so odločno zagovarjali večjo preglednost in izmenjavo informacij.

61

Okvir 6 prikazuje, da potreba po večji izmenjavi informacij ni omejena le na Komisijo in države članice, pač pa velja tudi za prostovoljne sheme.

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

Okvir 6

Primer morebitne kršitve zaradi nezadostne izmenjave informacij

Danes se lahko gospodarski subjekt, ki mu je neki certifikacijski organ zavrnil izdajo certifikata, obrne na drugi certifikacijski organ z namenom pridobitve certifikata brez izvedbe izboljšav, ki jih je zahteval prvi certifikacijski organ.

Čeprav mora novi certifikacijski organ zahtevati zadnje certifikacijsko poročilo, ki ga mora gospodarski subjekt tudi predložiti, ni mogoče nikakor zagotoviti, da se to dejansko stori.

V nekaterih prostovoljnih shemah so informacije pregledne in revizijska poročila, ki jih izda en certifikacijski organ, so dostopna tudi drugim certifikacijskim organom, ki delujejo v okviru te sheme. Toda če certifikacijska organa delujeta v različnih prostovoljnih shemah, novi certifikacijski organ nikakor ne more videti poročila, na podlagi katerega je bil certifikat zavrnjen, če ga gospodarski subjekt noče razkriti.

Statistični podatki o biogorivih, certificiranih kot trajnostna, so lahko precenjeni …

62

Največji delež energije, porabljene v prometu, izhaja iz goriv. Brez znatnega prispevka biogoriv cilja za promet v višini 10 % energije iz obnovljivih virov v letu 2020 ni mogoče doseči. Ker se lahko za izračun deleža energije iz obnovljivih virov v prometu upoštevajo le biogoriva, ki izpolnjujejo trajnostna merila, je bistvena zanesljivost podatkov o uporabi trajnostnih biogoriv. Eurostat te podatke objavlja v posebnih tabelah (SHARES) o deležih energije iz obnovljivih virov v porabi energije v prometu in drugih gospodarskih sektorjih, ki jih zajema direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov.

63

Države članice morajo zagotoviti, da prijavljene količine temeljijo na veljavnih certifikatih in jih je zato mogoče šteti kot skladne s trajnostnimi merili za biogoriva.

64

Ko Eurostat prejme podatke, ki jih pošljejo države članice, opravi splošni pregled skladnosti podatkov[39] in v največji možni meri preveri, ali so sporočeni podatki v skladu z usklajeno metodologijo. Težave, s katerimi se srečuje Eurostat, običajno zadevajo vnos podatkov (tipkarske napake) in podatkovne vrzeli. Če so po tem, ko Eurostat kontaktira nacionalne organe, problemi v sporočenih podatkih še vedno prisotni, o tem obvesti Generalni direktorat Komisije za energetiko, ki je odgovoren za nadzor izvajanja direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov v državah članicah in je generalni direktorat Komisije, ki ima pooblastila za nadaljnje ukrepanje.

… ker so vključevali biogoriva, katerih trajnost ni bila preverjena …

65

Poljska zakonodaja je skladnost biogoriv s trajnostnimi merili iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov ter preverjanje skladnosti zahtevala šele od 1. januarja 2015. To pomeni, da gospodarskim subjektom v obdobju 2011–2014 ni bilo treba predložiti dokazil o trajnosti za količine biogoriv, mešanih s fosilnimi gorivi. Vendar pa je Poljska poročala, da so bila vsa biogoriva skladna s trajnostnimi merili iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov. Eurostat je te podatke sprejel in objavil kljub neobstoju določb, ki bi zahtevale skladnost biogoriv s trajnostnimi merili iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov in preverjanje te skladnosti.

66

Francija, ki leta 2011 še ni imela povsem delujočega nacionalnega sistema za certificiranje trajnostnih biogoriv, je za tisto leto za skladna biogoriva sporočila vrednost nič, ki je bila tudi objavljena v statističnih podatkih Eurostata. Po našem mnenju bi moralo biti tako tudi v primeru Poljske.

… in ker izvor biomase, ki se uporablja za dvojno upoštevana biogoriva, ni bil dovolj preverjen

67

V nacionalnih statističnih podatkih so količine biogoriv, ki se upoštevajo dvojno, in tistih, ki se upoštevajo enkrat, jasno ločene, vendar lahko le nacionalni organi zagotovijo, da je izvor posamezne vrste biogoriva sledljiv (glej odstavek 63). Glede na neustreznost pregledov za preverjanje izvora biomase iz odpadkov ali ostankov iz odstavkov 38 do 42 ni mogoče izključiti, da podatki o količinah biogoriv, ki se dvojno upoštevajo, lahko vključujejo količine biodizla, certificiranega kot biodizel, proizveden iz rabljenega olja za kuhanje, v resnici pa so surovine lahko iz deviškega olja ali deviškega olja, denaturiranega s primesmi.

39 Na primer s primerjavo prejetih podatkov z drugimi javno dostopnimi viri (npr. z že objavljenimi publikacijami drugih organov itd.) ali s preverjanjem, ali so sporočeni podatki popolni in ne vsebujejo napak pri vnosu.

68

Dvojno upoštevanje je v pristojnosti držav članic. Pred spremembo direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov je bilo dvojno upoštevanje na splošno možno za biogoriva, proizvedena iz odpadkov, države članice pa so se odločile, katere snovi se lahko štejejo kot odpadki. Ugotovili smo, da v EU ni enotne opredelitve snovi, ki se šteje kot odpadki[40]. Posledično dvojno upoštevani podatki, ki so jih sporočile različne države članice, niso bili neposredno primerljivi, saj se je lahko ista snov v eni državi članici štela kot uporabna in ne kot odpadek, v drugi pa se je štela kot odpadek in kot upravičena za proizvodnjo biogoriv, ki so se upoštevala dvojno[41].

69

Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov od septembra 2015, ko je bila spremenjena[42], vsebuje seznam surovin, ki se lahko uporabljajo za proizvodnjo biogoriv, ki se dvojno upoštevajo[43]. Vendar direktiva še vedno omogoča, da se za proizvodnjo naprednih biogoriv v obratih, ki so obstajali že pred sprejetjem spremembe, uporabljajo surovine, ki niso vključene na seznam, ampak so jih pristojni nacionalni organi opredelili kot odpadke[44].

70

Države članice so poudarile, da je preverjanje nadzorne verige biogoriv, proizvedenih iz odpadkov in ostankov, področje, ki zahteva natančno spremljanje, ker je bilo odkrito tveganje goljufije. Primera odkritih tveganj goljufij, povezanih z odpadki in ostanki:

- subjekt lahko kot odpadke ali ostanke razvrsti nekaj, kar to ni (ali kar je bilo spremenjeno s primesmi);
- subjekt lahko poskuša isti proizvod, ki se dvojno upošteva, certificirati pri različnih prostovoljnih shemah.

71

O spremljanju in morebitnih ukrepih za preprečevanje goljufij so potekale razprave med državami članicami, predvsem na pobudo Nemčije in Francije, toda razprave so bile odložene, ker druge države članice menijo, da je za vodenje takšnih razprav pristojna samo Komisija.

40 Glej oddelek 2 dokumenta *The sustainability of advanced biofuels in the EU* (trajnost naprednih biogoriv v EU), Inštitut za evropsko okoljsko politiko, London, 2013.

41 Na primer, talovo olje (ki se pridobiva iz lesno predelovalne industrije) se šteje kot odpadek in se zato dvojno upošteva na Švedskem, v Združenem kraljestvu pa ne, ker se tam uporablja kot kemična predhodna sestavina.

42 Direktiva (EU) 2015/1513.

43 Člen 3(f) in Priloga IX, ki ju morajo države članice izpolnjevati do 10. septembra 2017.

44 Člen 3(4)(e) direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, kakor je bila spremenjena.

72

Kot del svežnja EU za energijo in podnebne spremembe, ki ga je sprejel Evropski svet leta 2009, morajo države članice zagotoviti, da bo delež energije iz obnovljivih virov v vseh oblikah prometa v letu 2020 znašal najmanj 10 % njihove končne porabe v tem sektorju. Vir obnovljive energije, ki ga države članice v prometnem sektorju največ uporabljajo, so biogoriva. Vendar pa lahko države članice v okviru doseganja cilja za promet v višini 10 % upoštevajo le biogoriva, ki so jih trajnostne sheme, ki jih je priznala Komisija, certificirale kot trajnostna[45].

73

Pri reviziji je bilo obravnavano vprašanje, ali so Komisija in države članice vzpostavile zanesljiv sistem za certificiranje trajnostnih biogoriv. Zaradi slabosti postopka priznanja, ki ga uporablja Komisija, in njenega poznejšega nadzora nad prostovoljnimi shemami ugotavljamo, da sistem za certificiranje trajnosti biogoriv v EU ni povsem zanesljiv.

74

Komisija s priznanjem prostovoljnih shem, ki je omejeno na obvezne zahteve preverjanja, določene v direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, ne zagotavlja, da so certificirana biogoriva trajnostna. Ugotovili smo, da ocene, ki jih je opravila Komisija kot osnovo za priznanje prostovoljnih shem, niso ustrezno zajemale nekaterih pomembnih vidikov, ki so potrebni za zagotovitev trajnosti certificiranih biogoriv. Komisija predvsem ni zahtevala, da prostovoljne sheme preverjajo, da proizvodnja biogoriv, ki jih certificirajo, ne povzroča bistvenih tveganj negativnih socialno-ekonomskih vplivov, kot so konflikti v zvezi z lastništvom zemljišč, prisilno/otroško delo, slabi delovni pogoji kmetov ter nevarnosti za zdravje in varnost. Podobno v to oceno ni zajet tudi učinek posrednih sprememb rabe zemljišč na trajnost biogoriv. Strinjamo se, da pri ocenjevanju učinka posrednih sprememb rabe zemljišč obstajajo tehnične težave, vendar pa je brez teh informacij relevantnost sistema EU za certificiranje trajnosti omajana (odstavki 30 do 37).

75

Poleg tega je Komisija izdala odločbe o priznanju prostovoljnim shemam, ki niso imele ustreznih postopkov preverjanja, s katerimi bi zagotovile, da biogoriva, proizvedena iz odpadkov, resnično izvirajo iz odpadkov (tj. niso namreč preverile gospodarskih subjektov, pri katerih so odpadki nastali). Komisija se je tega problema začela zavedati šele oktobra 2014 in je izdala smernice, v katerih je navedla, naj prostovoljne sheme razvijejo posebne revizijske postopke, ki zajemajo izvor odpadkov (odstavki 38 do 42).

45 Države članice lahko tudi vzpostavijo nacionalne sisteme za certificiranje, vendar večino biogoriv, ki se uporabljajo v EU, certificirajo prostovoljne sheme.

76

Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov zahteva izpolnjevanje okoljskih zahtev EU za kmetijstvo kot trajnostnega merila za surovine za biogoriva, pridelane v Evropski uniji. Ugotovili smo, da je Komisija prostovoljne sheme, ki niso imele posebnih postopkov preverjanja za zagotovitev skladnosti s to trajnostno zahtevo, kljub temu priznala (odstavka 28 in 29).

Priporočilo 1 – Celovita ocena prostovoljnih shem, ki zaprosijo za priznanje

Za prihodnja priznanja naj Komisija opravi celovitejšo oceno prostovoljnih shem. Zlasti naj se v okviru za oceno priznanja preveri tudi, ali sheme:

(a) ocenijo, v kakšnem obsegu proizvodnja certificiranih biogoriv vključuje bistveno tveganje negativnih socialno-ekonomskih vplivov, kot so konflikti v zvezi z lastništvom zemljišč, prisilno/otroško delo, slabi delovni pogoji kmetov, nevarnosti za zdravje in varnost ter emisije toplogrednih plinov zaradi posrednih sprememb rabe zemljišč. V ta namen bi morala Komisija zahtevati, da prostovoljne sheme enkrat letno na podlagi svojih dejavnosti certificiranja poročajo o vseh pomembnih informacijah v zvezi z navedenimi tveganji. Komisija naj ta poročila prostovoljnih shem upošteva pri izpolnjevanju svojih obveznosti poročanja iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov;

(b) uspešno preverjajo, ali proizvajalci surovin za biogoriva v EU izpolnjujejo okoljske zahteve EU za kmetijstvo;

(c) zagotovijo zadostne dokaze o izvoru odpadkov in ostankov, ki se uporabljajo za proizvodnjo biogoriv.

77

Ugotovili smo, da so bile nekatere sheme premalo pregledne ali da so imele strukture upravljanja, sestavljene iz predstavnikov samo nekaj gospodarskih subjektov, kar je povečalo tveganje nasprotja interesov in preprečevalo uspešno komunikacijo z drugimi deležniki (tj. Komisijo, nacionalnimi organi, drugimi shemami, certifikacijskimi organi in gospodarskimi subjekti). Po našem mnenju je to posledica tega, da Komisija teh vprašanj ni obravnavala v procesu priznanja. Komisija je leta 2015 izdala smernice, namenjene izboljšanju preglednosti priznanih prostovoljnih shem. Vendar pa se njihove zahteve niso izvrševale (odstavki 46 do 49 in 59).

Priporočilo 2 – Zagotovitev ustreznega upravljanja in preglednosti prostovoljnih shem

Za prihodnja priznanja naj Komisija:

(a) oceni, ali upravljanje prostovoljnih shem zmanjšuje tveganje nasprotja interesov;

(b) zahteva, da prostovoljne sheme vzpostavijo uradno spletišče, na katerem bodo minimalne zahteve v zvezi s preglednostjo javno dostopne. Te zahteve zajemajo vsaj: uradne kontaktne podatke (naslov, telefonsko številko, e-naslov); informacije o upravljanju prostovoljne sheme ter kvalifikacije in izkušnje vodij in ključnega osebja; popoln seznam certifikacijskih organov, ki delujejo v okviru sheme; natančne sezname veljavnih, pretečenih in preklicanih certifikatov (z datumi); revizijska poročila; informacije o sistemu prostovoljne sheme za pritožbe/poizvedbe in informacije o odkritih kršitvah. Prostovoljne sheme naj pravočasno posodabljajo razkrite informacije.

78

Ugotovili smo tudi, da Komisija ne nadzoruje delovanja priznanih prostovoljnih shem. Ker se odločba o priznanju izda na podlagi dokumentacijskega pregleda postopkov certificiranja, pomanjkanje nadzora pomeni, da Komisija ne more pridobiti zagotovila, da prostovoljne sheme dejansko uporabljajo certifikacijske standarde, predstavljene za priznanje. Poleg tega Komisija nima sredstev za odkrivanje domnevnih kršitev pravil prostovoljnih shem, saj ni vzpostavljen posebni sistem za pritožbe, Komisija pa ne preverja, ali prostovoljne sheme pravilno obravnavajo pritožbe, naslovljene neposredno nanje (odstavek 55).

Priporočilo 3 – Nadzor Komisije

Komisija naj začne s takojšnjim učinkom nadzirati priznane prostovoljne sheme, in sicer naj:

(a) preverja, ali dejavnosti certificiranja, ki jih opravljajo sheme, izpolnjujejo standarde, predstavljene za priznanje;

(b) zahteva, da prostovoljne sheme vzpostavijo pregleden sistem za pritožbe z naslednjimi minimalnimi značilnostmi: (i) je lahko dostopen na spletišču sheme; (ii) vsebuje informacije o tem, kako podati pritožbo, o časovnem okviru postopka in o možnosti pritožbe na zavrnitev pritožbe; (iii) zajema tako pritožbe zoper certifikacijske organe kot tudi zoper gospodarske subjekte iz prostovoljne sheme; (iv) vključuje sistem za sledenje, ki temelji na registrih. Komisija naj sistematično preverja informacije v registrih in ukrepa, če meni, da je to potrebno.

79

Države članice so odgovorne za zagotovitev, da so podatki o trajnostnih biogorivih, ki se sporočajo Komisiji, zanesljivi. Nacionalni podatki, ki se nanašajo na delež skladnih biogoriv v vseh gorivih v prometu, morda niso zanesljivi, saj so statistični podatki o biogorivih, certificiranih kot trajnostna, lahko precenjeni. Ugotovili smo, da bi lahko države članice (tako kot v primeru Poljske) poročale o biogorivih kot trajnostnih, čeprav njihova trajnost ni bila dokazana (odstavek 1).

Priporočilo 4 – Zbiranje in sporočanje podatkov o trajnostnih biogorivih

Za okrepitev zagotovila o zanesljivosti podatkov o trajnostnih biogorivih naj Komisija državam članicam predlaga, naj svoje statistične podatke podprejo z dokazi o zanesljivosti sporočenih količin biogoriv. To je lahko v obliki skupnega certifikata/potrdila, ki ga izda subjekt, zadolžen za zbiranje podatkov o trajnostnih biogorivih in njihovo posredovanje nacionalnemu organu, ki ga pošlje Eurostatu.

80

Zanesljivost in primerljivost statističnih podatkov o trajnostnih biogorivih slabi to, da v EU ni enotne opredelitve snovi, ki štejejo kot odpadki. Zaradi tega so odpadki v različnih državah članicah različno opredeljeni: ista snov se lahko v eni državi članici šteje kot uporabna in ne kot odpadek, v drugi pa se šteje kot odpadek in kot upravičena za proizvodnjo biogoriv, ki so se upoštevajo dvojno. Ena od sprememb, sprejetih septembra 2015, uvaja prilogo k direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov s seznamom surovin in goriv, katerih prispevek k uresničitvi cilja za promet v višini 10 % se lahko upošteva dvojno. Vendar direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov še vedno dopušča uporabo surovin, ki niso vključene na seznam, vendar so jih pristojni nacionalni organi opredelili kot odpadke[46] (odstavka 69 in 70).

46 Člen 3(4)(e) direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, kakor je bila spremenjena.

Priporočilo 5 – Uskladitev opredelitve odpadkov, ki se uporabljajo za proizvodnjo naprednih biogoriv

Opredelitev surovin, ki se lahko uporabljajo za proizvodnjo biogoriv, ki se dvojno upoštevajo, je zdaj sicer določena v spremenjeni direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, vendar pa še vedno obstaja možnost, da se neka snov v eni državi članici šteje kot odpadek, v drugi pa ne. Za zagotovitev primerljivosti statističnih podatkov o trajnostnih biogorivih in okrepitev zagotovila o zanesljivosti podatkov o naprednih biogorivih naj Komisija državam članicam čim prej predlaga, naj uskladijo opredelitev odpadnih snovi, ki niso vključene na seznam iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov in se uporabljajo za proizvodnjo naprednih biogoriv v obratih, ki so obstajali pred sprejetjem Direktive (EU) 2015/1513, ki spreminja direktivo o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov.

To poročilo je sprejel senat I, ki ga vodi Kersti KALJULAID, članica Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgu na zasedanju 25. maja 2016.

Za Računsko sodišče

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

Goriva in biogoriva v prometu leta 2014 (v ktoe)

	Fosilna goriva			Biogoriva		
Država članica	bencin (1)	dizel (2)	bencin in dizel skupaj (3 = 1 + 2)	vsa biogoriva [(a)]	skladna biogoriva	od tega: dvojno upoštevana biogoriva
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
Skupaj	**77 064,72**	**195 509,91**	**272 574,63**	**14 370,13**	**13 120,04**	**2 834,71**

	od tega:		
biodizel	11 367,62	4,0 %	% goriv v prometu
biobencin	2 636,91	0,9 %	
goriva v prometu skupaj	**286 944,76**		

(a) Podatki v tem stolpcu zajemajo biodizel, biobencin in za nekatere države članice manjše količine bioplina.

Vir: EUROSTAT, podrobni rezultati SHARES 2014.

Upravljanje prostovoljnih shem

Prosto-voljna shema	Lastništvo	Upravljanje	Statut ali enakovredni predpisi
PS v lastništvu njenih članov (odprto članstvo)			
PS01	člani	Generalna skupščina imenuje 6 članov sveta. Svet upravlja zadeve združenja. Zavezujejo ga resolucije **generalne skupščine**, v kateri sodelujejo vsi člani. **Svet** poroča generalni skupščini, pri delu pa ga podpirajo **izvršni svet in tehnični odbori**. Izvršni svet izvaja operativne dejavnosti sistema za certificiranje.	da
PS02	člani	**Člani** so dodeljeni v volilne razrede. Volilni razredi imenujejo dva do 18 direktorjev v **svet direktorjev**. Svet je odgovoren za nadzor in upravljanje sheme. Svet imenuje izvršnega direktorja in izvršni organ sheme: **glavnega izvršnega direktorja** in **sekretariat**. Svet je tudi **upravljavski odbor**. Svet določa in delegira nekatere pristojnosti **odborom**, **delovnim skupinam** in **projektnim skupinam**.	da
PS03	člani	**Generalna skupščina** je najvišji organ odločanja sheme, ki izvoli **izvršni svet**, ki ga sestavlja največ 15 članov. Izvršni svet imenuje **sekretariat** in ga pooblasti za operativno upravljanje sheme. *Ad hoc* **delovne skupine** se ustanovijo v skladu s potrebami za nekatere posebne teme.	da
PS04	člani	Člani sheme so oranizirani v sedmih **zbornicah**, ki izvolijo upravni organ organizacije (**generalna skupščina delegatov**). Skupščina izvoli **svet direktorjev** (pet do devet članov), ki je odgovoren za upravljanje sheme in zastopa združenje v odnosih s tretjimi osebami. Svet direktorjev zagotavlja nadzor **sekretariata** in lahko imenuje **izvršnega direktorja**. Izvršni direktor je odgovoren za izvajanje strategije in politik združenja ter vodi dejavnosti sekretariata, ki je odgovoren za vsakodnevno delovanje sheme. Direktorji lahko tudi ustanovijo **odbore**, **delovne skupine** in **svetovalne odbore**.	da
PS05	člani	Navadno **generalno skupščino** sestavljajo vsi člani sheme. Generalna skupščina izvoli tri do 16 članov **sveta guvernerjev**. Splošno upravljanje sheme je v pristojnosti sveta guvernerjev v sodelovanju z **generalnim sekretarjem**. Svet guvernerjev za dnevno upravljanje sheme pooblasti generalnega sekretarja in **sekretariat**. Svet guvernerjev lahko imenuje **delovne skupine**, **stalne odbore** in **projektne skupine**, katerim lahko tudi delegira del svojih pooblastil in odgovornosti.	da

Prosto-voljna shema	Lastništvo	Upravljanje	Statut ali enakovredni predpisi
PV v lasti konzorcija, organizacije ali združenja			
PS06	konzorcij sedmih subjektov	Konzorcij sedmih ustanovnih članov imenuje člane **usmerjevalnega odbora** sheme. Usmerjevalni odbor je upravljavski subjekt sheme, ki (po izbiri in pogodbi) **tehničnemu svetovalcu**, ki je tudi član usmerjevalnega odbora, dodeli ustrezne tehnične pristojnosti za tehnično upravljanje sheme.	da
PS07	krovni organ za več zavarovalnih shem	**Svet krovnega organa** sestavlja skupina strokovnjakov, vodi pa delovanje družbe. Nadzira različne sheme, ki jih upravljajo sektorski sveti. **Sveti zavarovalnega sektorja** nadzirajo upravljanje sektorskih shem, vključno s **prostovoljno shemo**, in njihove dejavnosti. Te sektorske sheme sestavljajo strokovnjaki in predstavniki sektorjev. Vsak zavarovalniški sektor ima **tehnične svetovalne odbore**, sestavljene iz strokovnjakov iz sektorja. Odgovorni so za tekoče vzdrževanje in razvoj standardov prostovoljne sheme. V različnih živilskih sektorjih delujejo različne sheme in krovni organ pomaga razvijati natančne standarde in inšpekcijske sisteme za vsak sektor.	ni najdeno
PS08	družba z omejenim jamstvom, katere člane/garante sestavlja osem različnih subjektov	Informacije, ki so na voljo na spletu, niso zelo jasne. Na njihovi podlagi se lahko sklepa, da svet direktorjev sheme poroča **izvršnemu direktorju** matične družbe. Shemo nadzira **svet direktorjev**, odgovornih za usmerjanje, splošno upravljanje in upravljanje družbe. **Dve delovni skupini** sta odgovorni za razvoj in spremljanje tehničnih in tržnih vidikov delovanja sheme.	ni najdeno
PS09	deset združenj in organizacij iz sektorjev kmetijstva, trgovine, goriv, biogoriv in bioplina	**Skupščina deležnikov** imenuje **izvršno upravo** ter **svetovalni odbor** in **odbor za sankcije**, ki zagotavljata podporo izvršni upravi. Upravljanje in delovanje sheme je bilo delegirano (prek sporazuma agencije) na družbo. Svetovalni odbor sproži in usklajuje ukrepe za vzdrževanje in nadaljnji razvoj sistema certificiranja, ki ga shema uporablja.	ni najdeno
PS10	trgovinsko združenje	**Tehnično svetovalno skupino** sheme sestavljajo predstavniki trgovinskega združenja kot lastniki sheme, vodi pa jo certifikacijski organ. Ta strokovna skupina sprejema odločitve in priporočila glede operativnih vprašanj, povezanih z uporabo in izvedbo sheme.	ni najdeno
PS11	konfederacija	Lastnica sheme je **konfederacija**, ki jo tudi **upravlja** ter jo je razvila in izvajala.	ni najdeno
PS12	konfederacija	Lastnica sheme je **konfederacija**, ki jo tudi **upravlja** ter jo je razvila in izvajala.	ni najdeno

Prosto-voljna shema	Lastništvo	Upravljanje	Statut ali enakovredni predpisi
PS v lasti javnih organov			
PS13	nacionalni organ za standardizacijo	Shemo upravlja nacionalni organ za standardizacijo skladno s strukturami, vzpostavljenimi za upravljanje njegovih shem. Nacionalni organ za standardizacijo je odgovoren za razvoj standardov. Nacionalni organ za standardizacijo vključuje naslednje organe, ki sodelujejo pri upravljanju njegovih shem: uprava sheme, upravni odbor sheme, odbor strokovnjakov in odbor za pregled.	ni najdeno
PS14	nacionalni raziskovalni inštitut	**Upravljavec sistema** je direktor nacionalnega raziskovalnega inštituta, ki ustanovi tudi **odbor sistema**. Odbor sistema nadzira certifikacijske organe v okviru sistema in določa usmeritve za razvoj sheme. Odbor nadzoruje upravljavec sistema in tudi **svet sistema**. **Urad sistema** podpira odbor pri njegovih dejavnostih in poroča upravljavcu sistema. Svet sistema te sheme sestavlja pet do deset članov (zunanji strokovnjaki, ki jih imenuje direktor nacionalnega raziskovalnega inštituta). Njegove glavne naloge so: nadzor neodvisnosti, preglednosti, izogibanje nasprotju interesov med udeleženci sistema in certifikacijskimi organi, preučevanje pritožb in predlogov, usmerjanje razvoja sheme.	ni najdeno
PS v lasti družb			
PS15	zasebna družba	Upravljanje v okviru splošne odgovornosti družbe, ki svojo odgovornost prenese na svoje osebje ali na specializirane družbe kot tretje osebe.	ni najdeno
PS16	zasebna družba	Ni najdeno.	ni najdeno
PS17	zasebna družba	Na spletni strani GD za energetiko je navedeno: „Dokumenti, navedeni v tej shemi, so del sistema upravljanja [družbe] in se posodabljajo in vzdržujejo v skladu z njenimi postopki. Oseba, ki je odgovorna za posodabljanje te sheme v [družbi], je direktor (skladnost v zvezi s trajnostjo in dobavitelji). To shemo za preverjanje vsako leto pregleda služba za zdravje, varnost, okolje in kakovost ter trajnost [družbe]. Udeleženci sheme so ustrezno obveščeni. V primeru uvedbe bistvenih sprememb se shema pošlje Evropski Komisiji v vednost ali v odobritev.“	ni najdeno
PS18	zasebna družba	Ni najdeno.	ni najdeno
Orodje za izračunavanje, priznano kot PS			
PS19	raziskovalni inštitut	Prostovoljno shemo trenutno upravlja **raziskovalni** inštitut, ki je eden od nekdanjih projektnih partnerjev.	ni relevantno

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi spletišč.

Evropsko računsko sodišče mora kot institucija EU najti ravnovesje med interesom EU za zagotavljanje preglednosti njenih dejanj in najboljše porabe javnih sredstev ter med pravico zadevnih oseb in subjektov do spoštovanja njihovega zasebnega življenja na splošno in zlasti varstva njihovih osebnih podatkov. Zato v tem poročilu nismo imensko opredelili prostovoljnih shem, na katere se nanašajo naša opažanja. Objektivni opis dejstev, na podlagi katerih so ugotovljene pomanjkljivosti, o katerih poročamo, bi moral zadostovati za to, da pristojne institucije na podlagi poročila oblikujejo lastne zaključke in sprejmejo ustrezne ukrepe.

Priloga III

Preglednost prostovoljnih shem

Prostovoljna shema [a]	Točke v zvezi s pregednostjo, navedene v smernicah Komisije [b]					Druge pomembne točke v zvezi s preglednostjo				
	kontaktni podatki (telefon, e-naslov, naslov)	gospodarski subjekti v PS (veljavni certifikati)	gospodarski subjekti, ki niso več v PS (pretečeni certifikati)	certifikacijski organi	imena drugih priznanih PS	upravljanje	statut ali enakovredni predpisi	kvalifikacije skupine (življenjepis itn.)	sistem za pritožbe	ugotovljene kršitve (preklicani certifikati)
PS v lasti njenih članov (odprto članstvo) ali javnih organov										
PS02	da	da	da	da	ni najdeno	visoko	da	da	da (ne na spletu)	da
PS03	da	da	ni najdeno	da	ni najdeno	visoko	da	da	da (ne na spletu)	ni najdeno
PS13	da	da	da	da	ni najdeno	nizko	ni najdeno	ni najdeno	potrebne so izboljšave	da
PS05	delno [c]	da	ni najdeno	da	ni najdeno	visoko	da	da	da	ni najdeno
PS04	da	da	da	da	ni najdeno	visoko	da	da	da (ne na spletu)	ni najdeno
PS14	da	da	ni najdeno	da	ni najdeno	visoko	ni najdeno	ni najdeno	potrebne so izboljšave	ni najdeno
PS01	da	da	da	da	ni najdeno	visoko	da	ni najdeno	da (ne na spletu)	da

najboljše prakse — priporočene izboljšave — nejasno, priporočene izboljšave

(a) Shema Biograce GHG calculation tool zaradi svoje drugačne narave ni vključena na seznam.
(b) Navedene točke zajemajo tudi najnovejše različice sheme, vendar njeno skladnost lahko potrdi le Komisija.
(c) Vsaj ena oblika navedenih stikov ni razkrita.
(d) Informacije o lastniških subjektih. Ni navedeno, ali se uporablja za PS.

Vodenje:	visoko = razkrite so zadostne informacije srednje = razkrite informacije bi bilo treba izboljšati nizko = razkrite informacije so nezadostne

Priloga III

Prostovoljna shema [a]	Točke v zvezi s pregednostjo, navedene v smernicah Komisije [b]					Druge pomembne točke v zvezi s preglednostjo				
	kontaktni podatki (telefon, e-naslov, naslov)	gospodarski subjekti v PS (veljavni certifikati)	gospodarski subjekti, ki niso več v PS (pretečeni certifikati)	certifikacijski organi	imena drugih priznanih PS	upravljanje	statut ali enakovredni predpisi	kvalifikacije skupine (življenjepis itn.)	sistem za pritožbe	ugotovljene kršitve (preklicani certifikati)
Druge vrste PS										
PS08	da	ni najdeno	ni najdeno	ni najdeno	ni najdeno	srednje	ni najdeno	ni najdeno	ni najdeno	ni najdeno
PS17	ni najdeno	ni najdeno	ni najdeno	ni najdeno	ni najdeno	nizko	ni najdeno	ni najdeno	ni najdeno	ni najdeno
PS11	da [d]	da	ni najdeno	ni najdeno	ni najdeno	nizko	ni najdeno	ni najdeno	potrebne so izboljšave	da
PS06	delno [c]	da	da	da	ni najdeno	visoko	da	ni najdeno	potrebne so izboljšave	da
PS16	da	ni najdeno	ni najdeno	ni najdeno	ni najdeno	nizko	ni najdeno	da [d]	ni najdeno	ni najdeno
PS07	da	ni najdeno	ni najdeno	da	ni najdeno	srednje	ni najdeno	da	potrebne so izboljšave	ni najdeno
PS09	da	da	da	da	ni najdeno	visoko	ni najdeno	ni najdeno	ni najdeno	da
PS12	da [d]	da	ni najdeno	ni najdeno	ni najdeno	nizko	ni najdeno	ni najdeno	potrebne so izboljšave	da
PS10	da [d]	da	ni najdeno	da	da	srednje	ni najdeno	da [d]	potrebne so izboljšave	ni najdeno
PS18	da	ni najdeno	ni najdeno	da	ni najdeno	nizko	ni najdeno	ni najdeno	ni najdeno	ni najdeno
PS15	da [d]	da	ni najdeno	da	da	nizko	ni najdeno	ni najdeno	ni najdeno	ni najdeno

najboljše prakse — priporočene izboljšave — nejasno, priporočene izboljšave

(a) Shema Biograce GHG calculation tool zaradi svoje drugačne narave ni vključena na seznam.
(b) Navedene točke zajemajo tudi najnovejše različice sheme, vendar njeno skladnost lahko potrdi le Komisija.
(c) Vsaj ena oblika navedenih stikov ni razkrita.
(d) Informacije o lastniških subjektih. Ni navedeno, ali se uporablja za PS.

Vodenje:
visoko = razkrite so zadostne informacije
srednje = razkrite informacije bi bilo treba izboljšati
nizko = razkrite informacije so nezadostne

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi spletišč.

Evropsko računsko sodišče mora kot institucija EU najti ravnovesje med interesom EU za zagotavljanje preglednosti njenih dejanj in najboljše porabe javnih sredstev ter med pravico zadevnih oseb in subjektov do spoštovanja njihovega zasebnega življenja na splošno in zlasti varstva njihovih osebnih podatkov. Zato v tem poročilu nismo imensko opredelili prostovoljnih shem, na katere se nanašajo naša opažanja. Objektivni opis dejstev, na podlagi katerih so ugotovljene pomanjkljivosti, o katerih poročamo, bi moral zadostovati za to, da pristojne institucije na podlagi poročila oblikujejo lastne zaključke in sprejmejo ustrezne ukrepe.

Priloga IV

Zahteve navzkrižne skladnosti

Zahteve navzkrižne skladnosti iz člena 17(6) direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov

(„[zahteve] in standardi na podlagi določb iz naslova ‚Okolje' v delu A in točki 9 Priloge II k Uredbi Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 […] in v skladu z minimalnimi zahtevami za dobre kmetijske in okoljske pogoje, opredeljenimi na podlagi člena 6(1) navedene uredbe")

Uredba Sveta (ES) št. 73/2009, Priloga II, del A:

Okolje

1.	Direktiva Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL L 103, 25.4.1979, str. 1)	Člen 3(1), člen 3(2)(b), člen 4(1) and (2) in (4) ter člen 5(a), (b) in (d)
2.	Direktiva Sveta 80/68/EGS z dne 17. decembra 1979 o varstvu podzemne vode pred onesnaževanjem z določenimi nevarnimi snovmi (UL L 20, 26.1.1980, str. 43)	Člena 4 in 5
3.	Direktiva Sveta 86/278/EGS z dne 12. junija 1986 o varstvu okolja, zlasti tal, kadar se blato iz čistilnih naprav uporablja v kmetijstvu (UL L 181, 4.7.1986, str. 6)	Člen 3
4.	Direktiva Sveta 91/676/EGS z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (UL L 375, 31.12.1991, str. 1)	Člena 4 in 5
5.	Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, 22.7.1992, str. 7)	Člen 6 in člen 13(1)(a)

Točka 9:

9.	Direktiva Sveta 91/414/EGS z dne 15. julija 1991 o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet (UL L 230, 19.8.1991, str. 1)	Člen 3

Člen 6 (1):

„Dobri kmetijski in okoljski pogoji

1. Države članice zagotovijo, da se vsa kmetijska zemljišča, zlasti zemljišča, ki se ne uporabljajo več za proizvodne namene, obdelujejo v skladu z dobrimi kmetijskimi in okoljskimi pogoji. Države članice na nacionalni ali regionalni ravni določijo minimalne zahteve za dobre kmetijske in okoljske pogoje na podlagi okvira iz Priloge III, ob upoštevanju posebnih značilnosti zadevnih območij, vključno s stanjem prsti in podnebnimi razmerami, obstoječimi sistemi kmetovanja, rabo zemljišč, kolobarjenjem, načini kmetovanja in strukturami kmetijskih gospodarstev."

Priloga IV

Priloga III:

Dobri kmetijski in okoljski pogoji iz člena 6

Problem	Obvezni standardi	Neobvezni standardi
Erozija tal: zaščita tal s primernimi ukrepi	— Minimalna talna odeja	— Ohranjanje teras
	— Minimalno upravljanje zemljišč, ki upošteva specifične razmere na zemljišču	
Organska snov v tleh: ohranjanje ravni organskih snovi v tleh s primerno dejavnostjo	— Upravljanje z ornimi strnišči	— Standardi za kolobarjenje
Struktura tal: ohranjanje strukture tal s primernimi ukrepi		— Primerna uporaba strojev
Minimalna raven vzdrževanja: zagotavljanje minimalne ravni ohranjanja vzdrževanja in preprečiti poslabšanje stanja habitatov	— Ohranjanje krajinskih značilnosti, vključno z, če je ustrezno, živimi mejami, ribniki, jarki in drevesi v vrsti, skupini ali posamično	— Minimalne obremenitve živine in/ali ustrezni režimi
		— Vzpostavljanje in/ali ohranjanje habitatov
	— Preprečevanje širitve nezaželene vegetacije na kmetijsko zemljišče	— Prepoved izkrčenja oljk
	— Zaščita trajnih pašnikov	— Vzdrževanje oljčnih nasadov in trte v dobrem rastnem stanju
Zaščita in upravljanje z vodnimi viri: zaščita vodnih virov pred onesnaževanjem in odplakami ter upravljanje uporabe vode	— Vzpostavitev varovalnih pasov vzdolž vodnih tokov (1),	
	— Če je za uporabo vode za namakanje potrebno dovoljenje, ravnanje v skladu s postopki za dodelitev dovoljenja	

(1) Opomba: Varovalni pasovi v okviru dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev morajo na ranljivih območjih, določenih v skladu s členom 3(2) Direktive 91/676/EGS, in zunaj njih izpolnjevati vsaj zahteve v zvezi s pogoji za vnos gnojil v tla blizu vodotokov, navedene v točki A4 Priloge II k Direktivi 91/676/EGS, ki jih je treba uporabljati v skladu z delovnimi programi, ki jih države članice določijo v skladu s členom 5(4) Direktive 91/676/EGS.

Povzetek

IV
Komisija je izvedla temeljite ocene vseh prostovoljnih shem, za katere se priznava, da izpolnjujejo vse zakonske zahteve Direktive. Komisija meni, da prostovoljne sheme dajejo zagotovilo, da certificirana biogoriva izpolnjujejo obvezna merila, za katera so bile priznane sheme, na podlagi temeljitih ocen vseh certificiranih prostovoljnih shem. Kljub temu pa je Komisija vedno odprta za spodbujanje nadaljnjega razvoja standardov in izboljšanja sistema, spopadanja z izzivi, s katerimi se sooči med delovanjem sistema, in upoštevanja sprememb pravne podlage.

V
Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov opredeljuje številna obvezna trajnostna merila za biogoriva, ki jih je treba izpolniti, da postanejo upravičena do podpore in upoštevana pri doseganju ciljev glede obnovljive energije. Ocene prostovoljnih shem so primerno zajele ta obvezna trajnostna merila in prostovoljne sheme so bile priznane le v obsegu, v katerem so lahko dokazale izpolnjevanje teh meril.

Poleg tega direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov omenja več trajnostnih vprašanj, kot so negativni socialno-ekonomski vplivi. Mnoge prostovoljne sheme vključujejo dodatna neobvezna trajnostna merila. To je mogoče šteti za dobro prakso, vendar pa je strogo prostovoljno. Prostovoljne sheme niso bile ocenjene, v kakšnem obsegu zajemajo tudi neobvezna merila. Zato tudi nobena od prostovoljnih shem ni bila priznana za obravnavanje teh vprašanj.

Po mnenju Komisije ne bi bilo primerno zahtevati, da prostovoljne sheme vključijo neobvezna trajnostna merila. Če bi morala vključitev teh meril postati obvezna, bi se zakonodajalec odločil, da jih vključi v sklop obveznih meril.

Komisija bo še naprej ocenjevala, ali je treba priznavanje prostovoljnih shem razširiti na neobvezne trajnostne vidike. Poudariti je treba, da je ocenjevanje shem glede na neobvezna merila zapleteno, saj so ta v zakonodajnem besedilu opredeljena precej manj podrobno kot pa obvezna merila.

Da bi zmanjšali tveganje posrednih sprememb rabe zemljišč, direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, kakor jo spreminja Direktiva (EU) 2015/1513, vsebuje zgornjo mejo količine biogoriv, proizvedenih iz živil, ki jih je mogoče upoštevati pri doseganju ciljev glede obnovljive energije (7 % skupne porabe energije v prometu). Trajnostna merila sama po sebi ne zajemajo posrednih sprememb rabe zemljišč. Zato od prostovoljnih shem, ki preverjajo izpolnjevanje obveznih meril za vsako serijo biogoriva posebej, ni mogoče zahtevati, da zajamejo posredne spremembe rabe zemljišč.

VI
Preverjanje izvora odpadkov in ostankov je zajeto v oceni. V vseh ocenah je bilo zahtevano, da prostovoljne sheme uporabljajo ustrezne določbe Direktive. To zajema vse vrste surovin, ki vključujejo odpadke in ostanke. V Direktivi niso predvidena posebna revizijska merila za biogoriva, proizvedena iz odpadkov in ostankov. V smernicah so se službe Komisije odzvale na dogajanja na trgu, ki jih ni bilo mogoče predvideti v času, ko so bile priznane prostovoljne sheme, in pozvale k izvajanju namenskih ukrepov za upoštevanje povečanega tveganja za goljufije, ki se je pojavilo v času, ko so države članice izvajale mehanizem dvojnega upoštevanja. Prostovoljne sheme so temu ustrezno posodobile svoje postopke preverjanja.

Poleg tega direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov ne določa nobene posebne obveznosti preverjanja za države članice v zvezi s členom 17(6) direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (ki je povezana s standardi za dobre kmetijske in okoljske pogoje v okviru skupne kmetijske politike ter drugimi ustreznimi direktivami in uredbami). Prav tako je Komisija dolžna priznati prostovoljne sheme na drugih osnovah kot pa teh, ki so vključene v člen 17(6) direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov. Zato tega elementa ne bi bilo primerno vključiti v oceno prostovoljnih shem.

VII

Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov ne vsebuje zahtev v zvezi s strukturo upravljanja prostovoljnih shem in zato ta ni v središču začetnih ocen. Namen je bil zagotoviti, da so subjekti podvrženi zunanjemu revidiranju, kar je izrecno navedeno v Direktivi.

Vendar pa bo treba v prihodnje nameniti več pozornosti strukturi upravljanja in ukrepom v zvezi s preglednostjo. Glavni razlog za to so povečane zahteve za preglednost in upravljanje, ki se kažejo v spremembah Direktive (EU) 2015/1513.

VIII

Nadzorna pooblastila Komisije nad izvajanjem vseh operacij je zakonodajalec omejil. Vendar pa Komisija zahteva neodvisno zunanjo revizijo.

Komisija nadzira prostovoljne sheme v skladu z zakonskimi pristojnostmi, določenimi v direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, kakor je spremenjena z Direktivo (EU) 2015/1513, ki od prostovoljnih shem zahteva, da vsako leto poročajo o svojem delovanju. Komisija bo sama predložila poročilo o delovanju prostovoljnih shem aprila 2017.

Komisija se strinja, da je mogoče okrepiti nadzor in preglednost, vključno s pritožbenimi postopki.

IX

Države članice so s precejšno zamudo delno prenesle direktivo o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, ki vključuje trajnostna merila za biogoriva.

V državah, kjer trajnostna merila za biogoriva niso bila izvedena, prav tako ni bil vzpostavljen sistem preverjanja in tako ni bilo mogoče dokazati, da je biogorivo v skladu s trajnostnimi merili. Po razumevanju Komisije je to povzročilo zadevo, ki je predmet poročanja. Vendar pa je treba cilj glede obnovljive energije za promet uresničiti do leta 2020. Komisija je prepričana, da bodo države članice do leta 2020 pravilno izvajale direktivo o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, ki vključuje nedavne spremembe. Komisija bo po potrebi izvedla ukrep, ki ga predvideva pogodba, da bi uveljavila skladnost s pravom Unije.

X(1)(i)

Komisija delno sprejema to priporočilo. Komisija od prostovoljnih shem ne more zahtevati, da vključijo socialno-ekonomska merila, ki niso obvezna. Vendar pa morajo prostovoljne sheme enkrat letno poročati na podlagi svojih dejavnosti v zvezi s certificiranjem, kakor so določene v direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, ki jo spreminja Direktiva (EU) 2015/1513. Komisija bo v svojih poročilih upoštevala poročila, ki jih prejme od prostovoljnih shem.

X(1)(ii)

Komisija sprejema to priporočilo pod pogojem, da se preveri skladnost s členom 17(6) direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (ki je povezana s standardi za dobre kmetijske in okoljske pogoje v okviru skupne kmetijske politike ter drugimi ustreznimi direktivami in uredbami). Skladnost s standardi za dobre kmetijske in okoljske pogoje, opredeljene v skupni kmetijski politiki, ter drugimi ustreznimi direktivami in uredbami se preveri v okviru skupne kmetijske politike.

X(1)(iii)
Komisija sprejema to priporočilo in se strinja, da je prav, da so biogoriva, proizvedena iz odpadkov, zajeta v posebne postopke preverjanja. Komisija je že ukrepala v tej smeri, saj je vključila uporabo posebnih ukrepov v vse svoje ocene, začete oktobra 2014.

X(2)
Komisija sprejema to priporočilo in se strinja, da struktura upravljanja in ukrepi v zvezi s preglednostjo potrebujejo več pozornosti ter je že izvedla potrebne ukrepe skozi zahteve za povečano preglednost in upravljanje, ki se kažejo v spremembah Direktive (EU) 2015/1513.

X(3)(i)
Komisija sprejema to priporočilo.

To zadevo bo obravnavala v okviru poročanja o delovanju prostovoljnih shem, kakor so predvidene v direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremenjeni z Direktivo (EU) 2015/1513. Izvajanje postopkov v okviru shem s strani gospodarskih subjektov preverijo neodvisni zunanji revizorji.

X(3)(ii)
Komisija sprejema to priporočilo in je že izvedla potrebne ukrepe.

X(4)
Komisija delno sprejema to priporočilo in si bo še naprej z državami članicami prizadevala k zanesljivosti sporočenih podatkov, saj bodo države članice od gospodarskih subjektov prejele informacije o izpolnjevanju trajnostnih meril. Poleg tega države članice vsakih pet let predložijo Komisiji poročilo o kakovosti vseh poslanih podatkov. Vendar pa zahtevanje dodatnih dokazil (certifikati/izjave) za namene ene posebne statistične zbirke podatkov ni upravičeno.

X(5)
Komisija sprejema potrebo po uskladitvi opredelitve odpadkov, ki se uporabijo za proizvodnjo naprednega biogoriva.

Zakonodajalec je že sprejel ukrepe za uskladitev opredelitve odpadkov v direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov. V direktivo o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, kakor je spremenjena z Direktivo (EU) 2015/1513, je vključena opredelitev odpadkov z vzpostavitvijo povezave z Direktivo 2008/98/ES.

Uvod

05
V mnogih primerih je le del poljščine uporabljen za proizvodnjo biogoriv, medtem ko so drugi deli, včasih glavni deli, uporabljeni za hrano in krmo. Vpliv širjenja obdelovalnih površin je torej precej nižji, toda še vedno pomemben.

06
Komisija namerava predstaviti predlog politike za sveženj za energijo iz obnovljivih virov do konec leta 2016.

09
Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, kakor je spremenjena z Direktivo (EU) 2015/1513, vsebuje prilogo (Priloga IX) s seznamom surovin in goriv iz obnovljivih virov, ki se upoštevajo dvojno pri doseganju cilja glede obnovljive energije za promet. Priloga IX seveda vključuje odpadke, ostanke ali drugo neživilsko biomaso, vendar ni nobene uradne povezave do teh opredelitev.

Vsi viri obnovljive energije, uporabljeni v prometu, se upoštevajo pri doseganju ciljev glede obnovljive energije. Predvideva se, da bo prispevek električne energije iz obnovljivih virov pomemben (~2 odstotni točki).

10
Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, kakor je spremenjena z Direktivo (EU) 2015/1513, zahteva vsaj 60-odstotne prihranke emisij toplogrednih plinov pri biogorivih, proizvedenih v novih obratih. Splošna zahteva se bo z januarjem 2018 zvišala na 50 %.

Opažanja

28
Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov od držav članic ne zahteva, da preverjajo skladnost s členom 17(6) direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (ki se navezuje na standarde za dobre kmetijske in okoljske pogoje, opredeljene v skupni kmetijski politiki, ter druge ustrezne direktive in uredbe), čeprav so del meril. Komisija je dolžna priznati prostovoljne sheme na drugih osnovah kot pa teh, ki so vključene v člen 17(6) direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov.

Skupni odgovor na odstavka 30 in 31
Komisija ni dolžna priznati prostovoljnih shem in je doslej priznala le sheme za pokrivanje člena 17(2)–(5) direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov. Tako tudi ni dolžna oceniti skladnosti z drugimi neobveznimi trajnostnimi vprašanji.

Komisija ugotavlja, da ne bi bilo primerno zahtevati, da prostovoljne sheme vključijo neobvezna trajnostna merila, saj se je zakonodajalec odločil, da jih ne vključi v sklop obveznih meril. Komisija posebej v zvezi s socialnimi trajnostnimi vidiki (okvir 3) ugotavlja, da bi vključitev takšnih meril v obseg certificiranja lahko šteli za dobro prakso, toda opozarja, da je vključitev prostovoljna.

Ne glede na to bo Komisija še naprej ocenjevala, ali bi bilo treba priznavanje prostovoljnih shem razširiti na neobvezne trajnostne vidike. Poudariti je treba, da je ocenjevanje shem glede na neobvezna merila zapleteno, saj so ta v zakonodajnem besedilu opredeljena precej manj podrobno kot pa obvezna merila.

Okvir 3
Komisija meni, da bi vključitev takšnih meril v obseg certificiranja lahko šteli za dobro prakso, toda opozarja, da je vključitev prostovoljna.

33
Komisija sicer priznava pomanjkanje podatkov, vendar je v vseh poročilih zagotovila sklice na razpoložljive podatke in njihovo oceno, ki vključuje dodatne posebne študije v zvezi z vplivi politike EU glede biogoriv na države v razvoju.

V zvezi s socialnimi vidiki, opisanimi v okvirju 4, Komisija ugotavlja, da je navkljub omejitvi izvoza biogoriv iz držav v razvoju poročala o vplivih politike EU glede biogoriv na večino držav v razvoju v različnih poročilih, predloženih leta 2013 in 2015, med drugim tudi v zvezi z državami v razvoju, ki ne izvažajo biogoriv v EU[1].

Skupni odgovor na odstavke 34–37
Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, kakor jo spreminja Direktiva (EU) 2015/1513, je uvedla zgornjo mejo (7 % porabe energije v prometu) količine biogoriv, proizvedenih iz živil, ki se lahko upoštevajo pri doseganju ciljev glede obnovljive energije. Ta ukrep omejuje pobudo za uporabo biogoriv, proizvedenih iz poljščin, za doseganje ciljev glede obnovljive energije in s tem omejuje tveganje posrednih sprememb rabe zemljišč zaradi politike EU glede biogoriv.

Trajnostna merila sama po sebi ne zajemajo posrednih sprememb rabe zemljišč. Zato od prostovoljnih shem, ki preverjajo izpolnjevanje teh meril za vsako serijo biogoriva posebej, ni mogoče zahtevati, da zajamejo posredne spremembe rabe zemljišč.

Komisija bo nadalje analizirala zadevo in objavila rezultate analize v poročilu, ki ga je treba predložiti konec leta 2016.

40
Komisija priznava, da je prav, da so biogoriva, proizvedena iz odpadkov, zajeta v posebne postopke preverjanja. Komisija je že ukrepala v tej smeri, saj je vključila uporabo posebnih ukrepov v vse svoje ocene, začete oktobra 2014.

Skupni odgovor na odstavka 41 in 42
V smernicah so se službe Komisije odzvale na dogajanja na trgu, ki jih ni bilo mogoče predvideti v času, ko so bile priznane prostovoljne sheme, in pozvale k izvajanju namenskih ukrepov za upoštevanje povečanega tveganja za goljufije, ki se je pojavilo v času, ko so države članice izvajale mehanizem dvojnega upoštevanja.

Komisija je prostovoljnim shemam izdala smernice, da bi tej temi namenila več pozornosti in zagotovila, da vse sheme ustrezno ukrepajo. To ne pomeni, da je bila zadeva prej na splošno obravnavana neustrezno. Dejansko so po našem vedenju mnoge zadevne prostovoljne sheme ukrepale na lastno pobudo. Po mnenju Komisije je možnost, da se prostovoljne sheme hitro in dejavno odzovejo na prepoznane izzive, ena od odlik sistemov za certificiranje.

45
Po sprejetju opredelitve je Komisija od delno priznanih shem zahtevala, naj predložijo preverjanje skladnosti z novo opredelitvijo. Tri sheme, ki so bile le delno priznane, so predložile posodobitve in so bile ocenjene. Posodobitev odločb je v teku.

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

46
Ocene Komisije so bile v skladu z zahtevami, določenimi v direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov. V direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov ni bilo zahtev v zvezi s strukturo upravljanja prostovoljnih shem in zato ta ni bila v središču začetnih ocen. Namen je bil zagotoviti, da so subjekti podvrženi zunanjemu revidiranju, kar je izrecno navedeno v Direktivi.

Komisija pa meni, da je treba za nadaljnje izboljšave dobre prakse v prihodnosti več pozornosti nameniti strukturi upravljanja. Glavni razlog za to je dvig praga izračuna emisij toplogrednih plinov, ki zahteva pogosto izračunavanje dejanskih prihrankov emisij toplogrednih plinov, kar zahteva še strožji nadzor.

Skupni odgovor na odstavka 50 in 51
Nadzorna pooblastila Komisije nad izvajanjem vseh operacij je zakonodajalec omejil. Vendar pa Komisija zahteva neodvisno zunanjo revizijo.

Komisija nadzira prostovoljne sheme v skladu z zakonskimi pristojnostmi, določenimi v direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, kakor je spremenjena z Direktivo (EU) 2015/1513, ki od prostovoljnih shem zahteva, da vsako leto poročajo o svojem delovanju. Komisija bo sama predložila poročilo o delovanju prostovoljnih shem aprila 2017.

53
Komisija je s shemami vzpostavila dialog, da bi razjasnila situacijo in poiskala izboljšave. Komisija trenutno preverja posamezni primer in tako je v tej fazi še prehitro, da bi lahko podala pripombe.

Vendar pa lahko na splošno zahteva za okrepitev notranjega upravljanja shem, upoštevana pri rednih ocenah, prispeva k boljšemu nadzoru nad izvajanjem pravil za sheme s strani certifikacijskih organov.

54
Mnoge prostovoljne sheme delujejo po vsem svetu. V praksi to pomeni, da nosi revizor, ki preverja izpolnjevanje, veliko odgovornost in se mora vsakič posebej odločiti, ali predložena dokazila dajejo zadostna zagotovila, da so trajnostna merila izpolnjena. Komisija spodbuja prostovoljne sheme, naj vzpostavijo tesen dialog z revizorji za namene nenehnih izboljšav certifikacijskih standardov.

55
Čeprav ni nobenega posebnega sistema za pritožbe, imajo deležniki možnost, da se obrnejo na Komisijo, če imajo pomisleke v zvezi z delovanjem prostovoljnih shem. Dejansko je trajnostna shema za biogoriva zelo strokovna tema, ki zahteva strokovno znanje in od deležnikov se pričakuje, da so seznanjeni s tem, da je Komisija priznala shemo.

56
Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov jasno določa, da so države članice dolžne sprejeti dokazila od prostovoljnih shem. Dokler se ta določba spoštuje, so prispevki držav članic k izboljšanju postopkov za certificiranje dobrodošli. Po mnenju Komisije nič ne govori, denimo, proti vpletenosti držav članic v nadzor nad certifikacijskimi organi, saj Komisija ne priznava slednjih kot takih. Države članice ne bi smele dvomiti v veljavnost certifikatov, ki jih izdajo prostovoljne sheme.

V zvezi s posebnim primerom Poljske, navedenem v okviru 5, Komisija trenutno preverja skladnost zahteve s pravom Unije.

58

Te smernice niso pravno zavezujoče za prostovoljne sheme in so namenjene spodbujanju dobre prakse, s tem ko navajajo, kaj lahko Komisija zahteva v prihodnje. Komisija bo uveljavila prilagoditev višjih standardov, ko bodo prostovoljne sheme zaprosile za podaljšanje priznanja.

Komisija lahko tudi razveljavi sklepe, če je bilo jasno dokazano, da neka shema ni izvedla elementov, ki se štejejo za odločilne za sklep, in če je prišlo do hude ali strukturne kršitve teh elementov.

Skupni odgovor na odstavka 59 in 60

Komisija pripisuje preglednosti najvišjo pomembnost.

Zahteva po preglednosti, ki je vključena v direktivo o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, se rešuje prek posebne spletne strani[2]. Vključuje tudi veliko uporabnih informacij, ki niso zakonsko predpisane, kot so informacije o novih dogodkih in ustrezni dokumenti Komisije. Na tej spletni strani in povezanih straneh je mogoče najti vse zakonsko predpisane informacije, prejete od držav članic. V okviru te spletne strani je bila vzpostavljena tudi stran, ki je namenjena vrstam informacij, navedenim v direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov[3].

61

V posodobljenem okviru za oceno, izdanem novembra 2015, Komisija zahteva polno preverjanje s strani zunanjih revizorjev. Revizorji morajo zahtevati dostop do vseh ustreznih informacij. Če sistem ne vključuje teh informacij, ne bi smel biti sprejet v okviru sheme. Revizorji morajo zahtevati tudi dostop do informacij o materialu, ki je certificiran pod imenom drugih prostovoljnih shem. Prostovoljne sheme morajo objaviti imena subjektov, ki so ali so bili certificirani v okviru sheme. To bo povečalo preglednost in izmenjavo informacij.

66

Poljska je prenesla direktivo o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, vključno s trajnostno shemo Unije za biogoriva, šele leta 2015. Zato v obdobju 2011–2014 določbe direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov še niso veljale. Države članice zagotovijo kakovost poslanih podatkov; Komisija nima na voljo pravnih sredstev, da bi izpodbijala podatke o trajnostnih biogorivih iz leta 2014.

Poljska je v tem času prenesla direktivo o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov. Komisija je prepričana, da bodo Poljska in druge države članice do leta 2020 pravilno izvajale direktivo o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, vključno z nedavnimi spremembami. Komisija bo po potrebi izvedla ukrep, ki ga predvideva pogodba, da bi uveljavila skladnost s pravom Unije.

---

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

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

67
Države članice zagotovijo kakovost poslanih podatkov. V prenosu podatkov Eurostatu je Francija sporočila vrednost nič, Poljska pa vrednost, ki ni nič. Vsi sporočeni podatki so izpolnjevali pravila preverjanja (preverjanje verodostojnosti, skladnosti in doslednosti) glede na informacije, ki jih je v tem času imel na razpolago Eurostat. Eurostat je objavil podatke, kakor so jih poslale države, brez kakršnih koli sprememb ali prilagoditev.

72
Izvajanje ukrepov za boj proti goljufijam je v pristojnosti držav članic. Komisija podpira prizadevanja držav članic, da zmanjšajo tveganje za goljufije, in je v Odboru za trajnost biogoriv in drugih tekočih goriv ustvarila delovno skupino, ki bo analizirala različne vidike in ukrepe, pomembne v okviru tega. Zadeva je upoštevana tudi v direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, kakor je spremenjena z Direktivo (EU) 2015/1513, ki od držav članic zahteva, da poročajo o ukrepih, ki so jih izvedle proti goljufijam, in poziva k izboljšanemu sodelovanju med nacionalnimi sistemi ter med nacionalnimi sistemi in prostovoljnimi shemami.

Zaključki in priporočila

74
Komisija meni, da prostovoljne sheme dajejo zagotovilo, da certificirana biogoriva izpolnjujejo obvezna merila, za katera so bile priznane sheme, na podlagi temeljitih ocen vseh certificiranih prostovoljnih shem. Kljub temu pa je Komisija vedno odprta za spodbujanje nadaljnjega razvoja standardov in izboljšanja sistema, spopadanja z izzivi, s katerimi se sooči med delovanjem sistema, in upoštevanja sprememb pravne podlage.

75
Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov opredeljuje številna obvezna trajnostna merila za biogoriva, ki jih je treba izpolniti, da postanejo upravičena do podpore in upoštevana pri doseganju ciljev glede obnovljive energije. Ocene prostovoljnih shem so zadostno zajele ta obvezna trajnostna merila.

Mnoge prostovoljne sheme vključujejo dodatna neobvezna trajnostna merila. To je mogoče šteti za dobro prakso, vendar pa je strogo prostovoljno. Prostovoljne sheme niso bile ocenjene, v kakšnem obsegu zajemajo tudi neobvezna merila. Zato tudi nobena od prostovoljnih shem ni bila priznana za obravnavanje teh vprašanj.

Po mnenju Komisije ne bi bilo primerno zahtevati, da prostovoljne sheme vključijo neobvezna trajnostna merila. Če bi morala vključitev teh meril postati obvezna, bi se zakonodajalec odločil, da jih vključi v sklop obveznih meril.

Komisija bo še naprej ocenjevala, ali je treba priznavanje prostovoljnih shem razširiti na neobvezne trajnostne vidike. Poudariti je treba, da je ocenjevanje shem glede na neobvezna merila zapleteno, saj so ta v zakonodajnem besedilu opredeljena precej manj podrobno kot pa obvezna merila. Poleg tega pa priznanje ne bi imelo neposrednih pravnih posledic.

Da bi zmanjšali tveganje posrednih sprememb rabe zemljišč, direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, kakor jo spreminja Direktiva (EU) 2015/1513, vsebuje zgornjo mejo (7 % porabe energije v prometu) količine biogoriv, proizvedenih iz živil, ki se lahko upoštevajo pri doseganju ciljev glede obnovljive energije. Trajnostna merila sama po sebi ne zajemajo posrednih sprememb rabe zemljišč. Zato od prostovoljnih shem, ki preverjajo izpolnjevanje obveznih meril za vsako serijo biogoriva posebej, ni mogoče zahtevati, da zajamejo posredne spremembe rabe zemljišč.

76
V zvezi s konvencionalnimi surovinami sledljivost zagotavljajo določbe Direktive. S smernicami so se službe Komisije odzvale na dogajanja na trgu, ki jih ni bilo mogoče predvideti v času, ko so bile prostovoljne sheme prvotno priznane, in pozvale k izvajanju namenskih ukrepov za upoštevanje povečanega tveganja za goljufije, ki se je v glavnem pojavilo za izvajanje mehanizma dvojnega upoštevanja pri uresničevanju obveznosti.

77
Komisija je dolžna delovati v okviru, ki ga določi zakonodajalec. Zaradi tega mora sprejeti, da direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov od držav članic ne zahteva, da preverjajo skladnost s členom 17(6) direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (ki se navezuje na standarde za dobre kmetijske in okoljske pogoje, opredeljene v skupni kmetijski politiki, ter druge ustrezne direktive in uredbe), čeprav so del meril. Komisija je dolžna priznati prostovoljne sheme na drugih osnovah kot pa teh, ki so vključene v člen 17(6) direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov. Zato tega elementa ne bi bilo primerno vključiti v oceno prostovoljnih shem.

Priporočilo 1(a)
Komisija delno sprejema to priporočilo. Komisija ne more prostovoljnih shem zavezati, da bodo vključevale socialno-ekonomska merila, saj ta niso obvezna. Vendar pa morajo prostovoljne sheme enkrat letno poročati na podlagi njihovih dejavnosti v zvezi s certificiranjem, kakor so določene v direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremenjeni z Direktivo (EU) 2015/1513, ki določa zadeve, o katerih morajo poročati prostovoljne sheme (člen 18(6)). Te zakonske zahteve za poročanje so osredotočene na zadeve, povezane z revidiranjem, toda shema lahko seveda izkoristi priložnost in vključi tudi druge zadeve. Komisija bo v svojih poročilih upoštevala poročila, ki jih prejme od prostovoljnih shem.

Priporočilo 1(b)
Komisija sprejema to priporočilo pod pogojem, da je treba preveriti skladnost s členom 17(6) direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (ki se navezuje na standarde za dobre kmetijske in okoljske pogoje, opredeljene v skupni kmetijski politiki, ter druge ustrezne direktive in uredbe). Vendar pa direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov od držav članic ne zahteva, da preverjajo skladnost s členom 17(6) te direktive, čeprav so del teh meril. Komisija je dolžna priznati prostovoljne sheme na drugih osnovah kot pa teh, ki so vključene v člen 17(6) direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov. Skladnost s standardi za dobre kmetijske in okoljske pogoje, opredeljene v skupni kmetijski politiki, ter drugimi ustreznimi direktivami in uredbami se preveri v okviru skupne kmetijske politike.

Priporočilo 1(c)
Komisija sprejema to priporočilo in se strinja, da je prav, da so biogoriva, proizvedena iz odpadkov, zajeta v posebne postopke preverjanja. Komisija je že ukrepala v tej smeri, saj je vključila uporabo posebnih ukrepov v vse svoje ocene, začete oktobra 2014.

78
Komisija vedno pripisuje preglednosti največjo pomembnost in je že ukrepala. Njene službe so prostovoljnim shemam izdale smernice, v katerih so pozvale k izvajanju številnih ukrepov v zvezi s preglednostjo. S tem smo delno zagotovili, da se prostovoljne sheme zgodaj pripravijo na povečano potrebo po preglednosti, izraženo v Direktivi (EU) 2015/1513, ki je bila v tem času v fazi končnih pogajanj. Ti ukrepi bodo izvršeni, ko bodo prostovoljne sheme zaprosile za podaljšanje priznanja. Ta postopek je že v teku.

Priporočilo 2(a)
Komisija sprejema to priporočilo in meni, da je treba upoštevati morebitna nasprotja interesov, ki vključuje lastništvo shem. Komisija je že ukrepala v tej smeri in v svoje ocene uvaja analizo strukture lastništva in upravljanja prostovoljnih shem.

Priporočilo 2(b)
Komisija sprejema to priporočilo in meni, da morajo prostovoljne sheme izpolnjevati minimalne zahteve v zvezi s preglednostjo. Od njih zahteva, da objavijo niz informacij, ki je zelo podoben predlogom, ki jih je podalo sodišče. Poleg tega bo Komisija aprila 2017 poročala o delovanju prostovoljnih shem. V okviru tega bo Komisija imela priložnost oceniti potrebo po nadaljnjem določanju podatkov, ki jih morajo objaviti sheme, in določiti revizijske zahteve za prostovoljne sheme v izvedbenem aktu.

79
Nadzorna pooblastila Komisije nad izvajanjem vseh operacij je zakonodajalec omejil.

Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, kakor jo spreminja Direktiva (EU) 2015/1513, predvideva postopek o načinu nadzora nad delovanjem prostovoljnih shem.

Prostovoljne sheme so dolžne vsako leto poročati Komisiji o delovanju sheme.

Komisija pa poroča Evropskemu parlamentu in Svetu ter lahko tudi, če meni, da je primerno, določi revizijske zahteve za prostovoljne sheme v izvedbenem aktu. Vendar pa nadzor ne vsebuje preverjanj na samem kraju v prostorih gospodarskih subjektov, ki so bili certificirani v okviru prostovoljnih shem, saj direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov nalaga odgovornost za preverjanje izvajanja pravil za sheme na zunanjo revizijo.

Priporočilo 3(a)
Komisija sprejema to priporočilo.

To zadevo bo obravnavala v okviru poročanja o delovanju prostovoljnih shem, kakor so predvidene v direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremenjeni z Direktivo (EU) 2015/1513. Izvajanje postopkov shem s strani gospodarskih subjektov preverijo neodvisni zunanji revizorji.

Priporočilo 3(b)
Komisija sprejema priporočilo, da bi morale imeti prostovoljne sheme sistem za pritožbe, in to predpisuje že v okviru svojih ocen. Vendar pa Komisija meni, da je treba izvesti nadaljnjo oceno, preden določi podrobne tehnične zahteve takšnega sistema za pritožbe. Takšna ocena bo opravljena v okviru poročanja o delovanju prostovoljnih shem, kakor so predvidene v direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremenjeni z Direktivo (EU) 2015/1513. Prvo poročilo je treba predložiti aprila 2017.

80
Komisija se strinja, da države članice zagotovijo kakovost poslanih podatkov.

Priporočilo 4
Komisija delno sprejema to priporočilo in si bo še naprej z državami članicami prizadevala k zanesljivosti sporočenih podatkov, saj bodo države članice od gospodarskih subjektov prejele informacije o izpolnjevanju trajnostnih meril. Poleg tega države članice vsakih pet let predložijo Komisiji poročilo o kakovosti vseh poslanih podatkov. Vendar pa zahtevanje dodatnih dokazil (certifikati/izjave) za namene posebne statistične zbirke podatkov ni upravičeno.

81
Zakonodajalec je že sprejel ukrepe za uskladitev opredelitve odpadkov v direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov. V direktivo o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, kakor je spremenjena z Direktivo (EU) 2015/1513, je vključena opredelitev odpadkov z vzpostavitvijo povezave z Direktivo 2008/98/ES.

Direktiva o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, kakor je spremenjena z Direktivo (EU) 2015/1513, predvideva predhodno veljavno klavzulo, ki državam članicam omogoča, da pri doseganju nacionalnih ciljev za napredna obnovljiva goriva upoštevajo biogoriva, proizvedena iz snovi, ki so jih pristojni nacionalni organi določili kot odpadke in so uporabljena v obstoječih obratih pred sprejetjem Direktive (EU) 2015/1513. Goriva pa se ne upoštevajo dvojno pri doseganju ciljev glede obnovljive energije v prometu. Po mnenju Komisije lahko ta zakonska določba zares pripelje do situacije, v kateri države članice različno obravnavajo nekatere vrste biogoriv, to pa je dovoljeno po direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, in sicer v okviru omejitev, določenih v njej.

Priporočilo 5
Komisija sprejema potrebo po uskladitvi opredelitve odpadkov, ki se uporabijo za proizvodnjo naprednega biogoriva.

Zakonodajalec je že sprejel ukrepe za uskladitev opredelitve odpadkov v direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov. V direktivo o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, kakor je spremenjena z Direktivo (EU) 2015/1513, je vključena opredelitev odpadkov z vzpostavitvijo povezave z Direktivo 2008/98/ES.

Ukrepe za nadaljnje usklajevanje naprednih obnovljivih goriv bi lahko upoštevali pri politiki za obnovljivo energijo po letu 2020.

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
  na spletni strani EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
  pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
  pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
  pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
  s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govorilnice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma/začetek revizije	11. 3. 2015
Osnutek poročila uradno poslan Komisiji (ali drugemu revidirancu)	31. 3. 2016
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	25. 5. 2016
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugega revidiranca) v vseh jezikih	22. 6. 2016

Države članice morajo zagotoviti, da bo delež energije iz obnovljivih virov v prometu v letu 2020 znašal vsaj 10 % končne porabe energije v tem sektorju. Za doseganje tega cilja lahko upoštevajo samo biogoriva, ki so kot trajnostna certificirana v okviru prostovoljnih shem, ki jih prizna Komisija.
Sodišče je prišlo do zaključka, da zaradi slabosti v postopku priznanja prostovoljnih shem, ki ga uporablja Komisija, in njenem poznejšem nadzoru nad njimi sistem EU za certificiranje trajnosti biogoriv ni povsem zanesljiv. Kar zadeva doseganje cilja za promet v višini 10 %, je Sodišče ugotovilo, da so statistični podatki lahko precenjeni, saj bi lahko države članice v svoje sporočanje o trajnostnih biogorivih vključile tudi tista, katerih trajnost ni bila preverjena.

CURIA RATIONUM
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
Urad za publikacije