

Särskild rapport

**EU:s system för certifiering
av hållbara biodrivmedel**EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet
via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5251-7	ISSN2 1831-0990	doi:10.2865/76903	QJ-AB-16-017-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-5275-3	ISSN2 1977-5830	doi:10.2865/09453	QJ-AB-16-017-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5231-9	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/87252	QJ-AB-16-017-SV-E

© Europeiska unionen, 2016
Kopiering tillåten med angivande av källan.

Printed in Luxembourg

Särskild rapport**EU:s system för certifiering
av hållbara biodrivmedel**

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning I – där ledamoten Kersti Kaljulaid är ordförande – som är specialiserad på utgiftsområdena bevarande och förvaltning av naturresurser. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Jan Kinšt, och därefter av ledamoten Bettina Jakobsen i slutskedet av rapporten. De fick stöd av Alejandro Ballester Gallardo, (chef vid Jan Kinšts kansli), Bernard Moya (attaché), Davide Lingua (förstechef), Krzysztof Zalega (uppgiftsansvarig) och Paul Toulet-Morlane, Joao Nuno Coelho Dos Santos, Felipe Andres Miguezlez, Zoltan Papp och Paivi Piki (revisorer). Murielle Siffert var sekreterare.



Från vänster till höger: J. N. Coelho Dos Santos, B. Jakobsen, P. Toulet-Morlane, D. Lingua och A. Ballester Gallardo.

Punkt

Ordförklaringar

I-X Sammanfattning

1–17 Inledning

1–3 Definition av biodrivmedel

4–5 EU-marknaden för biodrivmedel

6–17 Biodrivmedel som en källa till förnybar energi inom EU:s transportsektor

6–9 Ett mål på 10 % förnybar energi inom transportsektorn till 2020

10–12 Hållbarhetskriterier för biodrivmedel

13–17 Certifiering av hållbara biodrivmedel genom frivilliga system som har erkänts av kommissionen

18–24 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

25–71 Iakttagelser

25–49 Kommissionens ram för erkännandebedömningen saknade vissa hållbarhetsaspekter avseende biodrivmedelsproduktionen

28–29 Det fanns inga garantier för att EU:s miljökrav på jordbruksområdet uppfylldes

30–33 Icke bindande hållbarhetskrav

34–37 Effekten av indirekta ändringar av markanvändningen beaktades inte

38–42 Bristfälliga kontroller av ursprunget till avfall och restprodukter som användes vid produktion av biodrivmedel

43–45 Gräsmark med stor biologisk mångfald har inte skyddats konsekvent förrän nyligen

46–49 Öppenhet och god förvaltning beaktades inte tillräckligt

50–61 Övervakningen av de frivilliga systemen var bristfällig

50–56 Övervakningen av hur systemen fungerade var otillräcklig

57–61 Man gjorde inte tillräckligt för att se till att systemens förfaranden förbättrades

62–71 **De statistiska uppgifterna över biodrivmedel som certifierats som hållbara kan vara överskattade**

65–66 **Biodrivmedel vars hållbarhet inte hade kontrollerats ingick i statistiken**

67–71 **Ursprunget för den biomassa som använts till biodrivmedel som dubbelräknas kontrollerades inte tillräckligt**

72–80 **Slutsatser och rekommendationer**

Bilaga I — Drivmedel och biodrivmedel inom transportsektorn – ktoe 2014

Bilaga II — De frivilliga systemens förvaltningssystem

Bilaga III — Insyn i de frivilliga systemen

Bilaga IV — Tvärvillkor

Kommissionens svar

Biodiesel: Ett oljebaserat drivmedel som vanligen framställs av vegetabiliskt fett, till exempel raps, solrosfrö, sojaböner och palmolja och används som tillsats i diesel till motorfordon.

Biodrivmedel: Alla drivmedel som framställs av växt- eller djurbaserade råvaror (så kallad biomassa). De två vanligaste typerna av biodrivmedel är bioetanol och biodiesel.

Biodrivmedel som uppfyller kriterierna: Biodrivmedel som uppfyller de bindande hållbarhetskriterierna i direktivet om förnybar energi.

Bioetanol: Ett alkoholbaserat drivmedel som vanligen framställs av stärkelse- och sockergrödor som vete, majs, korn och sockerbeter eller sockerrör och används som tillsats i bensin till motorfordon.

Biomassa: Organiskt material som används för att framställa biodrivmedel. Det är den biologiskt nedbrytbara delen av produkter, avfall och restprodukter av biologiskt ursprung från jordbruk (inklusive material av vegetabiliskt och animaliskt ursprung), skogsbruk och därmed förknippad industri inklusive fiske och vattenbruk, liksom den biologiskt nedbrytbara delen av industriavfall och kommunalt avfall.

Certifiering: En inspektion (certifieringsgranskning) som utförs av ett certifieringsorgan som underlag för en bedömning av förutsättningarna för utfärdandet av ett certifikat för en ekonomisk aktör.

Certifieringsorgan: En oberoende inspektions- (revisions-) firma som tillhandahåller certifieringstjänster för biodrivmedel. Ett certifieringsorgan kan ingå avtal med ett frivilligt system om certifiering av de ekonomiska aktörer som använder certifieringssystemet inom ett frivilligt system. Certifieringsorgan utfärdar certifikat för de frivilliga systemens räkning.

Certifikat: Intyg från ett oberoende certifieringsorgan att en ekonomisk aktör uppfyller de hållbarhetskrav för biodrivmedel som anges i direktivet om förnybar energi.

Direktivet om förnybar energi: Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG (EUT L 140, 5.6.2009, s. 16).

Dubbelräknade biodrivmedel: Biodrivmedel som framställs av avfall och restprodukter och cellulosa från icke-livsmedel och material som innehåller både cellulosa och lignin vars bidrag till uppfyllandet av målet för andelen energi från förnybara källor inom alla former av transporter ska anses vara två gånger så stort som deras energiinnehåll.

Dubbelräkning: Bidraget från biodrivmedel som framställs av avfall och restprodukter och cellulosa från icke-livsmedel till att målet för andelen energi från förnybara källor inom alla former av transporter uppfylls räknas som två gånger så stort som deras energiinnehåll.

Ekonomisk aktör: Företag som producerar och/eller handlar med biomassa eller biodrivmedel. De ekonomiska aktörerna ska visa att hållbarhetskriterierna uppfylls, vilket de kan göra enligt ett nationellt system eller genom att använda frivilliga system. De ekonomiska aktörerna ingår i leveranskedjan för biodrivmedel.

Erkännande: Kommissionens godkännande för en femårsperiod av ett frivilligt system, efter bedömning av om det frivilliga systemet på ett tillfredsställande sätt täcker hållbarhetskriterierna, tillämpar massbalansmetoden och uppfyller standarderna för en tillförlitlig och oberoende granskning i enlighet med direktivet om förnybar energi.

Eurostat: Europeiska unionens statistikkontor, dvs. kommissionens generaldirektorat som tar fram statistik åt Europeiska unionen på europeisk nivå så att det går att jämföra olika länder och regioner.

Frivilligt system: Ett hållbarhetskontrollsystem som säkerställer att hållbarhetskriterierna för biodrivmedel respekteras.

GD Energi: Kommissionens generaldirektorat för energi ansvarar för att utveckla och genomföra EU:s energipolitik.

GHG: Växthusgaser. En växthusgas är en gas som bidrar till den naturliga växthuseffekten. Kyotoprotokollet omfattar sex växthusgaser som härrör från människans aktiviteter: koldioxid (CO₂), metan (CH₄), kväveoxid (N₂O), fluorkolväten (HFC), perfluorkolväten (PFC) och svavelhexafluorid (SF₆).

GJP: Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik.

Hållbarhetskriterier: Kriterier för biodrivmedel som anges i direktivet om förnybar energi avseende minskning av växthusgasutsläppen och markanvändning.

ILUC: Indirekta ändringar av markanvändningen. Förändrad markanvändning som är ett *indirekt* resultat av att tidigare efterfrågan på marknaden för livsmedel/foder/fiber riktas om på grund av efterfrågan på biodrivmedel.

Konsult: Den kontraktspart som Europeiska kommissionen väljer ut och som för kommissionens räkning ska bedöma om de frivilliga systemen uppfyller de bindande hållbarhetskriterierna i direktivet om förnybar energi och tillhandahålla kommissionen rapporter om biodrivmedelproduktionens effekter på den sociala hållbarheten.

Ktoe: Kiloton (tusen ton) oljeekvivalenter. Antalet ton oljeekvivalenter anger drivmedlets värmevärde. Det är en energienhet som definieras som den mängd energi som frigörs vid förbränning av ett ton råolja. Eurostat använder ktoe i presentationen av rapporterad användning av biodrivmedel inom transportsektorn.

Länkar i leveranskedjan: Ekonomiska aktörer såsom jordbruksföretag/planteringar, första insamlingspunkter, handlare/lager, omvandlingsenheter (fabriker, raffinaderier och bearbetningsanläggningar), transport och marknadsaktörer (de som för in hållbara biodrivmedel på marknaden).

Mål/”10 %-målet för transporter”: Det övergripande målet i direktivet om förnybar energi att varje medlemsstat ska se till att andelen energi från förnybara energikällor när det gäller alla former av transporter år 2020 är minst 10 % av den slutliga energianvändningen i transporter i medlemsstaten. Endast hållbara biodrivmedel får tas med i beräkningen av andelen.

Nationellt system: Den rättsliga ram som medlemsstaterna fastställer för sin kontroll av att de ekonomiska aktörerna uppfyller hållbarhetskriterierna i direktivet om förnybar energi.

Oberoende granskning: Granskningen av informationen från de ekonomiska aktörerna. Den ska kontrollera att de system som de ekonomiska aktörerna använder är korrekta, tillförlitliga och skyddade mot bedrägerier. Den oberoende granskningen utförs av certifieringsorgan.

Spårbarhetskedja/leveranskedja: Hela produktionskedjan från jordbrukaren som odlar råvaran till biodrivmedelsproduktionen till biodrivmedelsproducenten eller handlaren. Se även: Länkar i leveranskedjan.

Tvär villkor: Skyldigheten för jordbrukare att uppfylla vissa allmänna föreskrivna verksamhetskrav som gäller miljöskydd, folkhälsa, djurhälsa och växtskydd, identifiering och registrering av djur, djurskydd och god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.

UCO: Använd matolja – vanlig råvara vid produktion av avancerade biodrivmedel.

Öppenhetsplattform: En plattform on-line som föreskrivs i direktivet om förnybar energi med syftet att öka öppenheten, underlätta och främja samarbete mellan medlemsstaterna samt offentliggöra relevant information som kommissionen eller en medlemsstat anser vara av stor betydelse för direktivet och för att uppnå dess mål.

I Enligt direktivet om förnybar energi ska varje medlemsstat se till att andelen energi från förnybara energikällor när det gäller alla former av transporter år 2020 är minst 10 % av den slutliga energianvändningen i transporter. I praktiken kan 10 %-målet med hänsyn till nuläget för den tekniska utvecklingen och möjligheterna att använda alternativ energi för transporter endast nås genom en betydande användning av biodrivmedel.

II Biodrivmedel ger lägre utsläpp av växthusgaser, särskilt koldioxid, än fossila bränslen eftersom den mängd kol som släpps ut vid förbränning endast är lika stor som den mängd kol som absorberades av växten som drivmedlet är framställt av när den växte upp. Men biodrivmedlens hållbarhet som källa till förnybar energi äventyras av ökade utsläpp på grund av ändrad markanvändning.

III För att garantera att de biodrivmedel som säljs på EU-marknaden är hållbara fastställs i direktivet om förnybar energi ett antal hållbarhetskriterier som de ekonomiska aktörerna ska uppfylla. Dessutom får medlemsstaterna endast ta med biodrivmedel som certifierats som hållbara när de beräknar hur 10 %-målet för transporter har uppnåtts. Hållbarheten för de flesta biodrivmedel som säljs på EU-marknaden certifieras av frivilliga system som har erkänts av kommissionen. Besluten om erkännande gäller i fem år och utfärdas efter en positiv bedömning av systemets certifieringsförfaranden.

IV Vid revisionen försökte vi besvara frågan "Har kommissionen och medlemsstaterna infört ett tillförlitligt system för certifiering av hållbara biodrivmedel?". Vår slutsats är att EU:s system för certifiering av hållbara biodrivmedel inte är helt tillförlitligt på grund av brister i kommissionens förfarande för erkännande av och den efterföljande tillsynen över frivilliga system.

V Vi konstaterade att de bedömningar som kommissionen gjorde som underlag för erkännandet av frivilliga system inte täckte alla aspekter tillräckligt väl för att garantera biodrivmedlens hållbarhet. Framför allt krävde inte kommissionen att de frivilliga systemen skulle kontrollera att den biodrivmedelsproduktion som de certifierade inte medförde några stora risker för negativa socioekonomiska konsekvenser såsom konflikter avseende besittningsrätt till mark, tvångsarbete/barnarbete, dåliga arbetsvillkor för jordbrukare och hälso- och säkerhetsrisker. Kommissionen bedömer inte heller vilka effekter indirekta ändringar av markanvändningen har på biodrivmedlens hållbarhet. Vi inser att det är tekniskt svårt att bedöma effekterna av indirekta ändringar av markanvändningen, men utan den informationen undergrävs relevansen av EU:s system för hållbarhetscertifiering.

VI

Kommissionen utfärdade också beslut om erkännande av frivilliga system som inte hade tillfredsställande kontrollrutiner för att garantera att ursprunget till biodrivmedel framställda av avfall verkligen var avfall eller att biodrivmedelsråvaror som odlats inom Europeiska unionen uppfyller EU:s miljökrav på jordbruksområdet.

VII

Några av de erkända systemen var inte tillräckligt transparenta eller hade förvaltningsstrukturer där endast ett fåtal ekonomiska aktörer var företrädare, vilket ökade risken för intressekonflikter och gjorde det svårare att kommunicera med andra berörda parter på ett ändamålsenligt sätt.

VIII

Kommissionen övervakar inte hur de erkända frivilliga systemen fungerar. Eftersom beslutet om erkännande utfärdas på grundval av en dokumentgranskning av certifieringsförfarandena, innebär den bristfälliga övervakningen att kommissionen inte kan få några garantier för att de frivilliga systemen faktiskt tillämpar de certifieringsstandarder som de har lagt fram för erkännande. Vidare har kommissionen inga möjligheter att upptäcka påstådda överträdelser av reglerna för de frivilliga systemen, eftersom det inte finns något särskilt system för klagomål och eftersom kommissionen inte kontrollerar om klagomål som riktas direkt till frivilliga system hanteras korrekt av systemen.

IX

När det gäller 10 %-målet för transporter ansvarar medlemsstaterna för att se till att den statistik om hållbara biodrivmedel som rapporteras till kommissionen är tillförlitlig. Vi konstaterade att uppgifterna i statistiken kan vara överskattade eftersom medlemsstaterna kunde rapportera biodrivmedel som hållbara även om hållbarheten inte hade kontrollerats. Det fanns också problem med jämförbarheten i uppgifterna från medlemsstaterna.

X

Utifrån iakttagelserna vid revisionen formulerar vi följande rekommendationer:

1. I fortsättningen bör kommissionen i samband med erkännanden göra en mer heltäckande bedömning av de frivilliga systemen för att försäkra sig om att systemen
 - i) bedömer i vilken utsträckning produktionen av certifierade biodrivmedel medför stora risker för negativa socioekonomiska konsekvenser och indirekta ändringar av markanvändningen, i det syftet bör kommissionen kräva att de frivilliga systemen en gång om året utifrån sitt certifieringsarbete rapporterar alla uppgifter om dessa risker;
 - ii) kontrollerar på ett ändamålsenligt sätt att producenter av råvaror till biodrivmedel i EU uppfyller EU:s miljökrav på jordbruksområdet,
 - iii) ger tillräckliga bevis för ursprunget till avfall och restprodukter som används vid produktion av biodrivmedel.

2. I fortsättningen bör kommissionen i samband med erkännanden bedöma om de frivilliga systemens förvaltningsstruktur minskar risken för intressekonflikter och begära att de frivilliga systemen garanterar insyn.
3. Kommissionen bör övervaka de erkända systemen genom att
 - i) kontrollera att systemens certifieringsförfaranden följer de standarder som lades fram för erkännande,
 - ii) begära att de frivilliga systemen inför transparenta system för klagomål.
4. Kommissionen bör föreslå att medlemsstaterna underbygger sin statistik med bevis för att de rapporterade kvantiteterna biodrivmedel är tillförlitliga.
5. I syfte att göra statistiken om hållbara biodrivmedel jämförbar och uppgifterna om avancerade biodrivmedel tillförlitligare bör kommissionen föreslå att medlemsstaterna harmoniserar definitionen av ämnen som utgör avfall.

Definition av biodrivmedel

01

Biodrivmedel ger lägre utsläpp av växthusgaser, särskilt koldioxid, än fossila bränslen eftersom den mängd kol som släpps ut vid förbränning av biodrivmedel fångas av råvaran (råmaterialet – växterna – absorberar koldioxid när de växer)¹. Den ekvationen fungerar dock bara om det inte tillkommer utsläpp på grund av ändrad markanvändning, vilken kan vara direkt (till exempel om skogsmark omvandlas till jordbruksmark så att bundet kol släpps ut) eller indirekt (för att kompensera för användningen av livsmedelsgrödor till biodrivmedelsproduktion måste man odla upp mer mark för att trygga livsmedelsförsörjningen). Det innebär att ytterligare utsläpp, utöver de växthusgaser som orsakas av odlingen av biodrivmedelsgrödor, orsakas av att nya arealer röjs och används för odling av livsmedelsgrödor. Konkurrens med livsmedelsproduktion uppstår inte när biodrivmedel framställs av avfall, restprodukter eller annan biomassa från icke-livsmedel.

02

Biodrivmedel definieras i Europeiska unionens lagstiftning på området som "vätskeformiga eller gasformiga bränslen som framställs av biomassa och som används för transportändamål"², dvs. från biologiskt nedbrytbara produkter från jordbruk, skogsbruk och fiske, avfall och restprodukter av biologiskt ursprung eller biologiskt nedbrytbart industriavfall och kommunalt avfall. För närvarande är biobensin (inklusive bioetanol) och biodiesel de enda biodrivmedel som produceras och används i relevanta kvantiteter inom EU.

03

Beroende på vilken råvara som används kan biodrivmedel kallas

- konventionella (första generationens) biodrivmedel, som huvudsakligen framställs av jordbruksgrödor som också är livsmedels- eller fodergrödor (dvs. avsedda att konsumeras av människor eller djur, till exempel spannmål, sockerrör, sockerbetor och oljeväxtfrön),
- Avancerade (andra och tredje generationens) biodrivmedel, som framställs av råvaror, exempelvis avfall och restprodukter, som inte konkurrerar direkt med livsmedels- och fodergrödor.

- 1 Det betyder att den mängd växthusgaser, särskilt koldioxid, som släpps ut när biomassa omvandlas till energi (förbränning av biodrivmedel) är lika stor som den mängd koldioxid som plantorna absorberar under sin tillväxtcykel.
- 2 Artikel 2 i) i direktiv 2009/28/EG och artikel 2.9 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG av den 13 oktober 1998 om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och om ändring av rådets direktiv 93/12/EEG (EGT L 350, 28.12.1998, s. 58).

EU-marknaden för biodrivmedel

04

Enligt uppgifter från Eurostat³ uppgick mängden biodrivmedel som användes i Europeiska unionen 2014 till 14 370 ktoe (tusen ton oljeekvivalenter) fördelat på 11 367 ktoe biodiesel (ungefär 4 % av den totala mängden transportdrivmedel) och 2 637 ktoe biobensin (ungefär 0,9 % av den totala mängden transportdrivmedel) (se *bilaga I*). De senaste offentliggjorda uppgifterna från kommissionen⁴ visar att 79 % av den biodiesel och 71 % av den bioetanol som förbrukades inom EU under 2012 producerades inom EU. Biodiesel importerades främst från Argentina och Indonesien och bioetanol från Förenta staterna och Brasilien.

05

Den totala jordbruksareal som krävdes för att producera råvaran till de biodrivmedel som förbrukades i EU uppgick 2012 till 7,8 miljoner hektar, fördelat på 4,4 miljoner hektar inom EU (3 % av EU:s totala åkermark) och 3,5 miljoner hektar utanför EU⁵. Användningen av majs, vete, sockerbetor eller sockerrör för produktion av biodrivmedel har väckt farhågor hos allmänheten om risken för att grödor och jordbruksmark används till produktion av biodrivmedel i stället för livsmedel.

Biodrivmedel som en källa till förnybar energi inom EU:s transportsektor

Ett mål på 10 % förnybar energi inom transportsektorn till 2020

06

Direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (nedan kallat *direktivet om förnybar energi*) är en del av EU:s energi- och klimatpaket⁶ som antogs av rådet den 6 april 2009. Ett nytt paket om förnybar energi, med en strategi för hållbar bioenergi fram till 2030, ska presenteras senast 2017⁷.

- 3 Eurostats tabeller "SHARES 2014", results and detailed results (andelar 2014, resultat och resultat på detaljnivå). Se även *Bilaga I* till den här rapporten.
- 4 COM(2015) 293 final, 15.6.2015 *Lägesrapport om förnybar energi*.
- 5 SWD (2015) 117 final, 15.6.2015 *Technical assessment of the EU biofuels sustainability and feasibility of 10 % renewable energy in transport* (teknisk bedömning av hållbarheten hos biodrivmedel i EU och av möjligheterna att nå 10 % förnybar energi inom transportsektorn), s. 3.
- 6 2020-paketet är en uppsättning bindande lagar, se http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm.
- 7 COM(2015) 572 final *Tillståndet i energionionen 2015*, 18.11.2015.

07

Enligt direktivet om förnybar energi ska EU år 2020 täcka minst 20 % av den slutliga energianvändningen med energi från förnybara energikällor. Dessutom anges i direktivet om förnybar energi att varje medlemsstat ska "se till att andelen energi från förnybara energikällor när det gäller alla former av transporter år 2020 är minst 10 % av den slutliga energianvändningen i transporter i medlemsstaten"⁸. Målet kan nås genom att man ökar användningen av elektricitet och annan alternativ energi från förnybara källor vid transporter och genom att man blandar biodrivmedel i fossila bränslen. I praktiken kan 10 %-målet för transporter med hänsyn till nuläget för den tekniska utvecklingen och möjligheterna att använda elektricitet från förnybara källor eller annan alternativ energi för transporter endast nås genom en betydande användning av biodrivmedel. År 2014 låg mängden inblandade biodrivmedel i transportdrivmedel i EU på ungefär 5 %⁹.

08

Eftersom biodrivmedel som framställs av jordbruksgrödor konkurrerar med livsmedelsproduktion införde¹⁰ EU:s lagstiftare 2015 ett tak på 7 % för det bidrag till 10 %-målet för transporter till 2020 som får komma från biodrivmedel som framställts av livsmedelsgrödor.

09

Som vi redan har påpekat uppstår ingen konkurrens med livsmedelsproduktion när biodrivmedel framställs av avfall, restprodukter eller annan biomassa från icke-livsmedel. Därför anges i direktivet om förnybar energi att deras bidrag till EU:s 10 %-mål för transporter ska räknas dubbelt. Det betyder att medlemsstaterna i teorin kan uppnå 10 %-målet med 5 % biodrivmedel som framställts av material som innehåller både cellulosa och lignin, cellulosa från icke-livsmedel, avfall eller restprodukter. Enligt Eurostats statistik för 2014 utgjorde andelen biodrivmedel som dubbelräknas cirka 20 % av den rapporterade totala användningen av biodrivmedel vid transporter i alla medlemsstater (se **bilaga I**).

- 8 Artikel 3.4 i direktivet om förnybar energi.
- 9 *Biofuels Barometer* (barometer för biodrivmedel), Euroobserver, juli 2015.
- 10 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1513 av den 9 september 2015 om ändring av direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och om ändring av direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (EUT L 239, 15.9.2015, s. 1).

Hållbarhetskriterier för biodrivmedel

10

För att motverka de negativa effekterna av indirekta ändringar av markanvändningen (se punkt 1) föreskriver direktivet om förnybar energi att biodrivmedel måste uppfylla en rad hållbarhetskriterier, som vi redovisar i **ruta 1**. I direktivet om förnybar energi nämns även andra problem som kan påverka biodrivmedlens hållbarhet, såsom potentiella negativa socioekonomiska konsekvenser (till exempel konflikter avseende besittningsrätt till mark, tvångsarbete/barnarbete, dåliga arbetsvillkor osv.) utsläpp av växthusgaser som orsakas av indirekta ändringar av markanvändningen, skydd mot bedrägerier och öppenhet när det gäller produktionen av biodrivmedel.

Ruta 1

Hållbarhetskriterierna i artikel 17.2–17.6 i direktivet om förnybar energi

- a) De minskade växthusgasutsläppen genom användningen av biodrivmedel ska vara åtminstone 35 %.
- b) Biodrivmedel får inte produceras från råvaror från mark som har stort värde för den biologiska mångfalden (dvs. naturskog och annan trädbevuxen mark, naturskyddsområden eller gräsmark med stor biologisk mångfald).
- c) Biodrivmedel ska inte produceras från råvaror från mark med stora kollager (dvs. våtmarker, beskogade områden eller torvmark).
- d) Jordbruksråvaror som odlats i EU och som används för produktion av biodrivmedel ska uppfylla de minimikrav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och vissa föreskrivna verksamhetskrav som har fastställts inom den gemensamma jordbrukspolitiken.

11

Endast hållbara biodrivmedel får tas med i beräkningen av om 10 %-målet för transporter har uppfyllts. Medlemsstaterna ansvarar för att se till att de redovisade mängderna underbyggs av giltiga certifikat och att samla in och skicka uppgifter om det till Eurostat. För att se till att de biodrivmedel som säljs på EU-marknaden är hållbara ska medlemsstaterna kräva att de ekonomiska aktörerna i leveranskedjan för biodrivmedel visar att hållbarhetskriterierna har uppfyllts¹¹. Aktörerna kan visa att leveranserna av biodrivmedel uppfyller hållbarhetskriterierna genom att uppfylla kraven i nationella kontrollsystem eller genom att använda frivilliga system som erkänts av kommissionen¹².

11 Artikel 18.3 i direktivet om förnybar energi.

12 Artikel 18.4 i direktivet om förnybar energi.

Inledning

12

I allmänhet kräver eller godtar de nationella systemen certifikat som utfärdats inom de frivilliga system som har erkänts av kommissionen som bevis på hållbarheten. Inom alla de nationella systemen använder man sig av erkända frivilliga system, och vanligtvis finns det flera frivilliga system i varje medlemsstat. Det innebär att de frivilliga systemen certifierar hållbarheten för de flesta biodrivmedel som säljs på EU-marknaden.

Certifiering av hållbara biodrivmedel genom frivilliga system som har erkänts av kommissionen

13

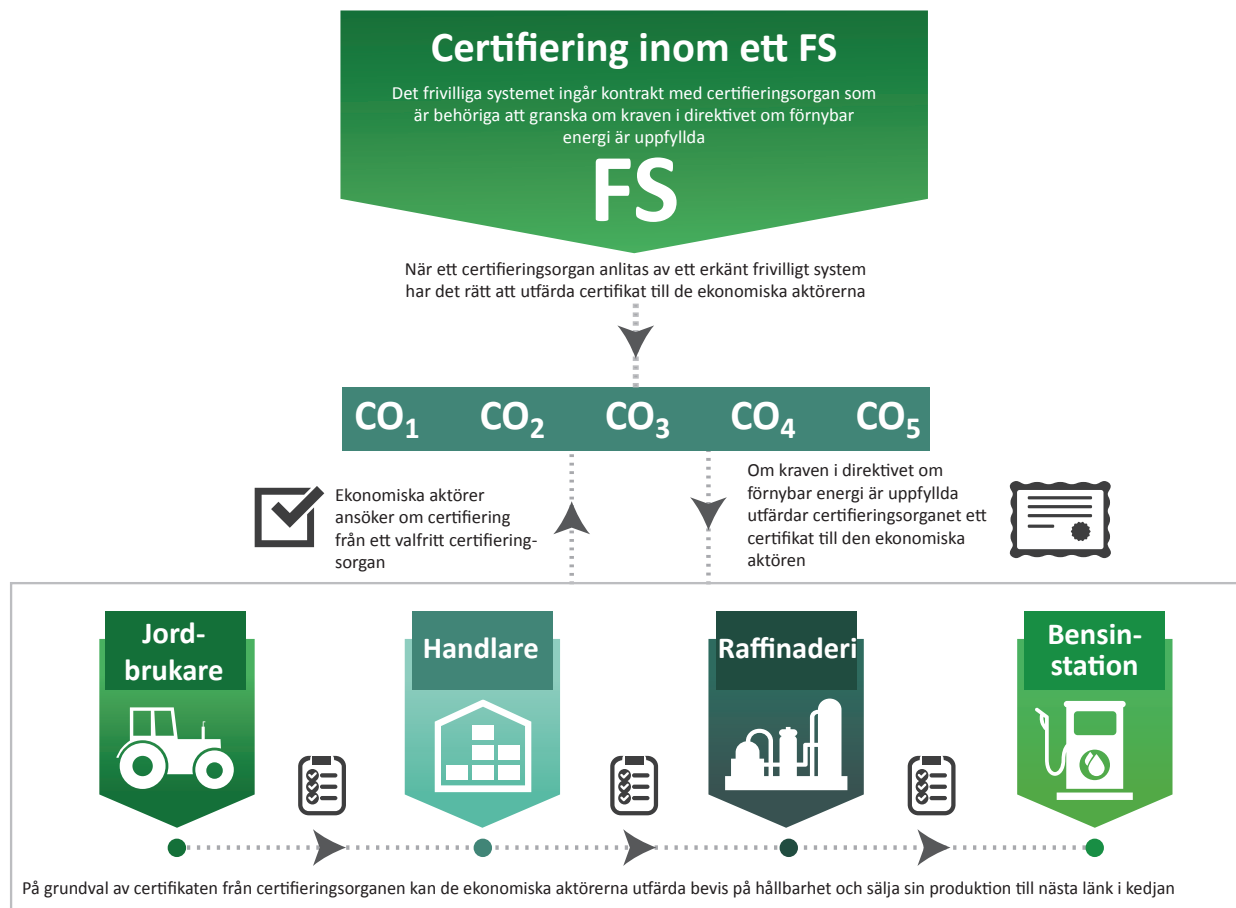
Ett frivilligt system är ett system för certifiering av biodrivmedels hållbarhet. Frivilliga system inrättas främst av privata enheter. Många frivilliga system har utvecklats av grupper av ekonomiska aktörer och andra berörda parter (rundabordsdiskussioner eller konsortier). Det finns även frivilliga system som har utvecklats av biodrivmedelsproducenter. De frivilliga systemen får tillämpa striktare kriterier än de i direktivet om förnybar energi och tilläggs-kriterier, till exempel sociala kriterier eller lokalt anpassade kriterier och kriterier som ska främja bästa jordbrukspraxis. De får också ta hänsyn till ytterligare hållbarhetsaspekter såsom skydd av mark, vatten och luft.

14

Vid certifieringen ska hela produktionskedjan från jordbrukaren som odlar råvaran till biodrivmedelsproducenten kontrolleras. För genomförandet av kontrollerna förlitar sig de frivilliga systemen på oberoende revisorer (dvs. certifieringsorgan, som är fysiska eller juridiska personer) som för ett frivilligt systems räkning garanterar att de ekonomiska aktörerna uppfyller hållbarhetskriterierna i enlighet med ett kontrakt med det systemet. Revisorerna vid certifieringsorganen kan göra dokumentgranskningar och kontroller på plats hos jordbrukare, första insamlingspunkter för biodrivmedel, lager, oljefabriker, biodrivmedelsanläggningar och biomassa- och biodrivmedelshandlare (se **figur 1**).

Figur 1

Certifiering inom ett frivilligt system



Anmärkning: FS – frivilliga system; CO – certifieringsorgan.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

15

Den som producerar biomassa eller biodrivmedel betalar certifieringskostnaderna till certifieringsorganet och avgifter till det frivilliga systemet och får ett certifikat med det frivilliga systemets logotyp. Alla ekonomiska aktörer i kedjan av odling och omvandling av biomassa till biodrivmedel måste informera dem som köper biomassa eller biodrivmedel om de certifikat som de har fått och vilka hållbarhetskriterier den produkt som de levererar uppfyller.

16

När en ekonomisk aktör har certifierats av ett erkänt frivilligt system får en medlemsstat inte kräva ytterligare bevis på att hållbarhetskriterierna är uppfyllda¹³. Därför gäller ett certifikat från ett erkänt frivilligt system i alla EU:s medlemsstater. De erkända frivilliga systemen certifierar både biomassa som produceras i EU och den som importeras från tredjeland.

17

Kommissionens uppgift är att erkänna frivilliga system. Kommissionen kan också upphäva ett beslut om erkännande om ett system inte tillämpar alla de delar som beslutet grundades på. Ett beslut om erkännande gäller under en femårsperiod. Det första beslutet om erkännande utfärdades 2011. Fram till december 2015 hade kommissionen erkänt 19 frivilliga system (se *bilaga II*)¹⁴.

13 Artikel 18.7 i direktivet om förnybar energi.

14 Se artikel 2.2 i varje beslut om erkännande.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

18

18

Mot bakgrund av de frivilliga systemens nyckelroll i kontrollen av biodrivmedlens hållbarhet är det mycket viktigt att kommissionen ser till att endast tillförlitliga system erkänns. Därför inriktade vi revisionen på kommissionens förfaranden för att erkänna frivilliga system (dvs. ramen för erkännandebedömning).

19

Eftersom endast hållbara biodrivmedel får tas med i beräkningen av om EU:s 10 %-mål för transporter har uppnåtts är det också centralt att tillförlitliga uppgifter samlas in om vilka kvantiteter certifierade hållbara biodrivmedel som säljs på marknaden i varje medlemsstat. En annan fråga som vi undersökte vid revisionen var därför om de uppgifter som medlemsstaterna samlar in och lämnar till Eurostat om de hållbara biodrivmedlens andel inom transportsektorn var tillförlitliga.

20

Den övergripande revisionsfrågan var följande:

Har kommissionen och medlemsstaterna infört ett tillförlitligt system för certifiering av hållbara biodrivmedel?

21

Den övergripande revisionsfrågan delades in i följande delfrågor:

- Garanterar kommissionens erkännande av frivilliga system att de certifierade biodrivmedlen är hållbara?
- Försäkras sig kommissionen om att de erkända frivilliga systemen fungerar som avsett?
- Är de nationella uppgifterna om de hållbara biodrivmedlens andel inom hela transportsektorn tillförlitliga?

22

Revisionen genomfördes mellan maj och november 2015 och omfattade kommissionens erkännandebedömningar under perioden 2011–2015. Vid kommissionen granskade vi de upphandlingsförfaranden som användes vid valet av de externa konsulter som skulle bistå kommissionen vid bedömningen av de frivilliga systemen, bedömningen och erkännandet av de frivilliga systemen och den efterföljande övervakningen av de frivilliga systemen.

23

Vi besökte också fyra medlemsstater (Tyskland, Frankrike, Polen och Storbritanien). Vi valde de medlemsstaterna därför att de producerar och/eller förbrukar de största volymerna biodrivmedel. I de medlemsstater som vi besökte inriktade vi revisionen på systemen för att samla in och kontrollera de uppgifter om användningen av hållbara biodrivmedel som medlemsstaterna rapporterar till Eurostat för offentliggörande.

24

De frivilliga systemen och de berörda certifieringsorganen får inga bidrag från EU och granskas därför inte av Europeiska revisionsrätten. Följaktligen kunde vi inte undersöka om de erkända frivilliga systemen fungerade ändamålsenligt och om deras hållbarhetscertifikat var tillförlitliga. Men de som ansvarade för systemen gick med på att ge revisorerna en inblick verksamheten och organisationen vid besöken. Vi genomförde även liknande besök hos certifierade aktörer i produktionskedjan för biodrivmedel.

Kommissionens ram för erkännandebedömningen saknade vissa hållbarhetsaspekter avseende biodrivmedelsproduktionen

25

Mot bakgrund av att stora volymer biodrivmedel certifieras av frivilliga system och endast de frivilliga system som har erkänts av kommissionen får utfärda giltiga hållbarhetscertifikat är det avgörande att erkännandebesluten baseras på en fullständig och noggrann bedömning av de frivilliga systemens certifieringsstandarder och förvaltningsstruktur. För att garantera att de frivilliga systemen certifierar biodrivmedel som verkligen är hållbara bör man under erkännandeprocessen bedöma alla relevanta aspekter av biodrivmedelsproduktionen.

26

Som vi har påpekat ovan genomfördes kommissionens bedömningar av de frivilliga systemen av en extern kontraktspart för kommissionens räkning utifrån förfaranden som kommissionen godkänt på förhand (ramen för erkännandebedömning). Kommissionen baserade sitt val av extern kontraktspart på välgrundade kriterier och följde överlag relevanta bestämmelser i budgetförordningen för EU:s allmänna budget. Vår undersökning av konsulternas bedömning av fyra frivilliga system visar att de tillämpade kommissionens bedömningsram korrekt.

27

Vi bedömde också om ramen för erkännandebedömningen täckte biodrivmedelsproduktionens hållbarhet tillräckligt väl. Vi konstaterade att ramen enbart innefattade en bedömning av de bindande hållbarhetskriterierna i direktivet om förnybar energi. Andra viktiga aspekter som är nödvändiga för att garantera biodrivmedlens hållbarhet ingick alltså inte.

Det fanns inga garantier för att EU:s miljökrav på jordbruksområdet uppfylldes

28

Direktivet om förnybar energi anger som hållbarhetskriterium¹⁵ att råvaror som har odlats inom Europeiska unionen ska uppfylla de miljökrav och de krav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som gäller för den gemensamma jordbrukspolitiken¹⁶. Vi konstaterade att kommissionen inte kontrollerade om de frivilliga systemen kontrollerade att producenterna av biodrivmedelsråvaror (jordbrukarna) uppfyllde de villkoren och kraven innan den erkände systemen. Som ett resultat av det konstaterade vi för tre av de fyra granskade frivilliga systemen att deras standarder inte möjliggjorde en ändamålsenlig och heltäckande kontroll av om det hållbarhetskriteriet var uppfyllt. De systemen var beroende av kontroller som utfördes av de nationella myndigheterna inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, men de hade inte tillgång till resultaten av kontrollerna (se **ruta 2**).

15 Artiklarna 17.1 och 17.6 i direktivet om förnybar energi.

16 Dessa krav och villkor ingår i det som brukar kallas tvärvillkor. Se **bilaga IV** till den här rapporten.

God och dålig praxis för kontrollen av om dessa villkor är uppfyllda

Ett av de frivilliga system som vi besökte har fastställt standarder som innebär en fullständig och heltäckande kontroll av om dessa villkor är uppfyllda. Enligt systemets standarder är det nödvändigt att kontrollera att jordbrukarna uppfyller kraven. I systemets föreskrifter om genomförande av granskningar anges att certifieringsorganen ska kontrollera om jordbruksföretagen uppfyller hållbarhetskriterierna i direktivet om förnybar energi.

Principerna vid de tre övriga frivilliga systemen innebar antingen att förfarandena var ofullständiga (en checklista) och inte omfattade alla EU:s miljökrav på jordbruksområdet som anges i direktivet om förnybar energi, att efterlevnaden kunde kontrolleras enbart på grundval av jordbrukarens egna redogörelser eller att kontrollerna utfördes av de nationella myndigheter som ansvarar för tvärvillkoren inom kontrollsystemet för den gemensamma jordbrukspolitiken, trots att systemen inte har tillgång till resultaten av de kontrollerna när den certifierar jordbrukarna.

29

Det bör påpekas att vi systematiskt i våra årsrapporter uppmärksammar överträdelser av EU:s miljökrav på jordbruksområdet bland jordbrukarna (se punkt 28)¹⁷.

Icke bindande hållbarhetskrav

30

Vissa hållbarhetsaspekter nämns i direktivet om förnybar energi¹⁸ men anges inte som bindande krav. Till exempel finns det inga bindande kriterier i direktivet om förnybar energi som ska garantera att produktion av biodrivmedel inom EU inte skapar negativa socioekonomiska konsekvenser. Risken för sådana negativa effekter bedöms därför inte vid kommissionens förfarande för erkännande av frivilliga system. Produktion av biodrivmedel kan dock hota lokala samhällen och skada samhället i stort. Exempel på problem som måste hanteras är konflikter avseende besittningsrätt till mark, tvångsarbete/barnarbete, dåliga arbetsvillkor och hälso- och säkerhetsrisker¹⁹.

17 Punkterna 7.22 och 7.33 i revisionsrättens årsrapport för 2014 (EUT C 373, 10.11.2015).

18 Artikel 17.7.

19 Riskerna med biodrivmedelsproduktion kartläggs till exempel i *2050 Criteria Overview* (översikt över kriterier – 2050) i "WWF Report, September 2012" (Världsnaturfondens rapport från september 2012), http://assets.worldwildlife.org/publications/458/files/original/2050_criteria_final_low_res_online_viewing.pdf?1348517472.

31

Den konsult som bedömer de frivilliga systemen föreslog en metod för kommissionen i juni 2012 för bedömningen av om systemen hanterar de hållbarhetskrav som inte är bindande, men kommissionen har hittills inte tillämpat den metoden. Som ett resultat av det behövde de frivilliga systemen inte ta med icke bindande hållbarhetskrav i de standarder som de lämnade in för erkännande. Trots det konstaterade vi att ett av de fyra granskade frivilliga systemen hade infört certifieringsförfaranden där även kontroller av socioekonomiska konsekvenser ingick (se **ruta 3**).

Ruta 3

Ett exempel på god praxis vid kontrollen av sociala hållbarhetsaspekter

För att garantera en hållbar och miljömässigt och socialt sund biomassaproduktion är detta frivilliga systems standard för hållbar produktion inte bara inriktad på att förhindra skador på miljön utan även på att säkerställa tillfredsställande arbetsvillkor och skydda de anställdas hälsa på jordbruksföretagen. Här ingår skydd av mark, vatten och luft, säkra arbetsvillkor (genom utbildning och information, användning av skyddskläder och lämpliga och snabba insatser vid olyckor) och respekt för mänskliga rättigheter, arbetstagares rättigheter och markrättigheter. Enligt systemets principer ska biomassaproducenterna verka för en god arbetsmiljö och skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet samt upprätta ansvarsfulla förbindelser med samhället.

32

Enligt direktivet om förnybar energi ska kommissionen ska vartannat år rapportera till Europaparlamentet och rådet om vilken inverkan den ökade efterfrågan på biodrivmedel har haft på den sociala hållbarheten i EU och i tredjeländer och om vilken verkan EU:s biodrivmedelspolitik har haft på tillgången till livsmedel till överkomligt pris, särskilt för människor i utvecklingsländer, samt om bredare utvecklingsfrågor. Kommissionens rapporter ska också behandla respekten för markrättigheter och nationella åtgärder som vidtas för att skydda mark, vatten och luft²⁰. Vi noterar att även om detta rapporteringskrav inte kan kompensera för bristen på systematisk certifiering av dessa hållbarhetsaspekter skulle det kunna ge en nödvändig översikt över dessa frågors betydelse.

33

Kommissionen har hittills lagt fram två rapporter²¹. Vi anser att rapporterna är av begränsad nytta eftersom de endast innehåller begränsad information och otydliga slutsatser, vilket vi visar i ruta 4. Kommissionens rapporter innehåller inte tillräckliga uppgifter för att göra det möjligt att bedöma hur efterfrågan på biodrivmedel påverkar den sociala hållbarheten och föreslå korrigerande åtgärder om så behövs.

20 Artikel 17.7 andra stycket.

21 COM(2013) 175 final, åtföljt av SWD (2013) 102 final, och COM(2015)293 final, åtföljt av SWD(2015) 117 final. Vi har granskat både COM- och SWD-dokumenterna.

Exempel på otillräcklig information i kommissionens rapporter om sociala aspekter som påverkas av biodrivmedelsproduktion

I rapporten från 2013 tar kommissionen inte upp "bredare utvecklingsfrågor" i utvecklingsländer²² (till exempel landsbygdsutveckling och social utveckling, såsom det lokala välståndet, social välfärd och tillgång till energi, kapacitetsutveckling och tekniköverföring). Bakgrundsrapportens bedömning av arbetsvillkoren²³ baseras endast på statusen när det gäller ratificering av internationella konventioner av de länder som exporterar biodrivmedel till EU.

Frågor som rör arbetsvillkor i form av löner, hälsa och säkerhet (inbegripet exponering för kemikalier), kontrakt eller könsspecifika effekter bedöms inte i rapporterna.

I sin rapport från 2015 tar kommissionen inte alls upp bredare utvecklingsfrågor i utvecklingsländer. I bakgrundsrapporten finns en otydlig slutsats om att bredare utvecklingsfrågor i utvecklingsländer skulle kunna påverkas positivt eller negativt av biodrivmedelsproduktion²⁴.

22 Direktivet om förnybar energi föreskriver rapportering om "bredare utvecklingsfrågor i utvecklingsländer", men anger inte närmare vad de frågorna gäller.

23 Ecofys m.fl., *Renewable energy progress and biofuel sustainability* (framstegen när det gäller förnybar energi och biodrivmedlens hållbarhet), 2012.

24 Ecofys m.fl., *Renewable energy progress and biofuel sustainability* (framstegen när det gäller förnybar energi och biodrivmedlens hållbarhet), 2014, s. 173.

Effekten av indirekta ändringar av markanvändningen beaktades inte

34

Biomassa produceras vanligen på åkermark som tidigare har använts för jordbruksproduktion av livsmedel eller foder. Eftersom den produktionen fortfarande behövs kan det hända att den delvis flyttas till mark som inte tidigare användes som åkermark, till exempel gräsmark eller skog. Denna process, som kallas indirekt ändring av markanvändningen, kan leda till att den minskning av växthusgasutsläpp som den ökade användningen av biodrivmedel ger upphävs, eftersom gräsmark och skog absorberar stora mängder koldioxid. När sådana marktyper omvandlas till åkermark, kan koldioxidnivåerna i atmosfären stiga, genom att omvandlingen leder till ökade och stora växthusgasutsläpp.

35

Vikten av att bedöma konsekvenserna av indirekta ändringar av markanvändningen uppmärksammades i en halvtidsutvärdering av direktivet om förnybar energi²⁵, där man konstaterade att biodrivmedel kan leda till minskade växthusgasutsläpp men att hur mycket utsläppen minskar i stor utsträckning beror på typen av råvara som används och huruvida den osäkra effekten av indirekta ändringar av markanvändningen beaktas. Om indirekta ändringar av markanvändningen beaktas kan vissa biodrivmedel som de som framställs av avfall och restprodukter eller sockerrör ge stora utsläppsminskningar, medan biodrivmedel från grödor i några fall till och med kan ge en nettoökning av växthusgasutsläppen.

36

Men i direktivet om förnybar energi finns det inga krav på att biomassa- och biodrivmedelsleverantörer ska ta med växthusgasutsläpp som orsakas av indirekta ändringar av markanvändningen när de beräknar minskningen av växthusgasutsläppen²⁶. Följaktligen omfattas inte de effekter som indirekta ändringar av markanvändningen har på biodrivmedlens hållbarhet i förfarandet för bedömning och erkännande av frivilliga system.

37

Vi medger att det är tekniskt svårt att bedöma vilka effekter indirekta ändringar av markanvändningen har på växthusgasutsläppen (framför allt finns det ingen metod för att beräkna de utsläpp som beror på indirekta ändringar av markanvändningen och som kan uppstå var som helst i hela världen, och inte nödvändigtvis i de områden där biomassan eller biodrivmedlen produceras). I det ändrade direktivet om förnybar energi²⁷ hanteras problemet med hjälp av ett tak på 7 % för den andel biodrivmedel som får komma från livsmedelsgrödor och som får räknas in i uppfyllandet av målet för 2020, och ett ytterligare rapporteringskrav på medlemsstaterna och kommissionen²⁸. Vid tiden för revisionen fanns det inga uppgifter tillgängliga om vilka källor kommissionen kan använda för att rapportera om indirekta ändringar av markanvändningen.

Bristfälliga kontroller av ursprunget till avfall och restprodukter som användes vid produktion av biodrivmedel

38

Biodrivmedel som framställs av avfall och restprodukter, såsom biodiesel som framställs av använd matolja, anses gynnsammare för miljön eftersom de inte konkurrerar med livsmedelsproduktion när det gäller användning av jordbruksmark.

- 25 CE Delft, *Mid-term evaluation of the Renewable Energy Directive* (halvtidsutvärdering av direktivet om förnybar energi). *A study in the context of the REFIT programme* (en studie inom ramen för Refitprogrammet), Delft, april 2015 (www.cedelft.eu).
- 26 Icke desto mindre föreskriver artikel 3 i direktiv (EU) 2015/1513 om ändring av direktivet om förnybar energi att kommissionen senast den 31 december 2016 ska överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med bland annat en bedömning av "de bästa tillgängliga vetenskapliga rönerna om växthusgasutsläpp som orsakas av indirekt ändring av markanvändning till följd av produktionen av biodrivmedel".
- 27 Direktiv (EU) nr 2015/1513.
- 28 I bilaga VIII till det ändrade direktivet om förnybar energi anges de preliminära beräknade utsläpp som orsakas genom indirekt ändring av markanvändning som medlemsstaterna och kommissionen ska beakta i sin rapportering.

39

Möjligheten att räkna biodrivmedel som framställs av avfall och restprodukter dubbelt har lett till att biodiesel som framställs av använd matolja (se punkt 9) ofta säljs till ett högre pris än biodiesel från vegetabilisk olja²⁹. Det medför risk för att jungfruolja förfalskas och säljs som använd matolja. Den risken uppmärksammades nyligen i en studie³⁰ där aktörer och andra berörda parter uttryckte farhågor om risken för bedrägeri som innebär att vegetabilisk jungfruolja säljs som använd matolja.

40

Det är därför mycket viktigt att kommissionen som en del av erkännandeprocessen bedömer de frivilliga systemens förfaranden för att garantera att ursprunget till biodrivmedel som framställs av avfall verkligen är avfall. Vi konstaterade dock att det inte var så eftersom kommissionen inte bedömde om de frivilliga systemen kontrollerade ursprunget till det avfall som användes vid biodrivmedelsproduktion.

41

I oktober 2014 medgav kommissionen att de frivilliga systemen inte tillhandahöll tillräckliga bevis för avfallens ursprung (till exempel restauranger när det gällde använd matolja) och riktade en not till alla erkända system. I noten föreslog kommissionen att systemen skulle utarbeta särskilda granskningsrutiner som gällde ursprunget till avfall och restprodukter, dvs. den ekonomiska aktören där avfallet eller restprodukterna uppkommer. Kommissionen påpekade att det när det gäller avfall och restprodukter finns en verklig risk för bedrägeri på grund av ekonomiska incitament (till exempel om man kan få ett högre pris för en råvara som uppges vara avfall eller restprodukter än för en ny produkt)³¹.

42

Det betyder att biodrivmedel som certifierats som framställt av avfall, och som därmed får räknas dubbelt, sedan 2011 när det första frivilliga systemet erkändes och fram till åtminstone 2014 har certifierats utan någon ordentlig kontroll av ursprunget till det avfall som använts. Eftersom vår revision visade på brister i övervakningen av frivilliga system (se punkterna 50–56) och i upprätthållandet av kraven i noten med anvisningar (se punkterna 57 och 58) kan vi inte dra slutsatsen att kontrollerna faktiskt hade förbättrats.

29 *EC note on verification of the chain of custody of biofuels made from waste and processing residues* (not från Europeiska kommissionen om kontrollen av spårbarhetskedjan för biodrivmedel som framställs av avfall och restprodukter) 10.10.2014, s. 2, punkt 5.

30 *Ecofys, Trends in the UCO market* (trender på marknaden för använd matolja), 2013, s. 2.

31 Not med anvisningar, 10.10.2014, s. 2.

Gräsmark med stor biologisk mångfald har inte skyddats konsekvent förrän nyligen

43

Ett hållbarhetskriterium som anges i direktivet om förnybar energi³² gäller skydd av gräsmark med stor biologisk mångfald (inklusive hotade eller sårbara arter) på den marken³³. För att upprätthålla detta måste kommissionen fastställa³⁴ "kriterier och geografiska områden för att avgöra vilka gräsmarker som [skulle] räknas som gräsmark med stor biologisk mångfald". Denna definition fastställdes av kommissionen i december 2014³⁵ och tillämpas sedan den 1 oktober 2015, trots att medlemsstaterna måste tillämpa direktivet om hållbar energi av sedan den 5 december 2010.

44

Trots att definitionen av gräsmark med stor biologisk mångfald kom så sent garanterade några frivilliga system indirekt att kriteriet uppfylldes från början av sin certifieringsverksamhet genom att de förbjöd all omvandling av gräsmark. Till exempel bestämde man i tre av de fyra granskade frivilliga systemen att all omvandling av gräsmark under eller efter 2008 skulle vara förbjuden tills kommissionen fastställde vilka definitioner, kriterier och geografiska områden som gäller för gräsmark med stor biologisk mångfald. Inom andra system behandlades inte aspekten "gräsmark med stor biologisk mångfald" under erkännandeprocessen, vilket innebär att de hållbarhetscertifikat som hade utfärdats av de systemen före den 1 oktober 2015 inte omfattade någon kontroll av om råvaran kom från sådan mark. Följaktligen beviljade kommissionen ett "delvist erkännande" där detta hållbarhetskriterium uttryckligen uteslöts.

45

Hittills har tre av de 19 erkända frivilliga systemen fått ett sådant delvist erkännande. Systemen certifierade därför hållbarheten i biodrivmedel utan att kontrollera om råvarorna hade producerats efter omvandling av gräsmark som skulle ha kunnat vara gräsmark med stor biologisk mångfald. Trots att dessa system gav otillräckliga garantier när det gäller hållbarhetsaspekten konstaterade vi att deras certifikat i själva verket ansågs täcka alla hållbarhetskriterier i direktivet om förnybar energi. Det innebär till exempel att de biodrivmedel som har certifierats av dem räknades in när man skulle fastställa framstegen i förhållande till 10 %-målet för transporter till 2020.

32 Artikel 17.3 c.

33 "Gräsmark med stor biologisk mångfald skiljer sig åt mellan olika klimatzoner och kan bland annat omfatta heddar, betesmarker, slätterängar, savanner, stäpper, buskmarker, tundra och prärier" (skäl 3 i kommissionens förordning (EU) nr 1307/2014 av den 8 december 2014 om fastställande av kriterier och geografiska områden för gräsmark med stor biologisk mångfald vid tillämpning av artikel 7b.3 c i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och artikel 17.3 c i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor) (EUT L 351, 9.12.2014, s. 3).

34 Artikel 17.3 i andra stycket i direktivet om förnybar energi, enligt den version som gällde fram till september 2015.

35 Förordning (EU) nr 1307/2014.

Öppenhet och god förvaltning beaktades inte tillräckligt

46

Utöver de problem när det gäller hållbarhet som diskuteras ovan täckte kommissionens bedömning och erkännande inte de frivilliga systemens förvaltningsstruktur (ledning och personalkompetens). Ett frivilligt systems förvaltningsstruktur och personalens tekniska kapacitet påverkar i hög grad tillförlitligheten i systemets standarder och genomförandet av dem. En transparent förvaltningsstruktur som garanterar att de berörda parterna är företrädare i tillräckligt hög grad och gedigna kunskaper hos ledningen och personalen ökar sannolikheten för att standarderna tillämpas korrekt på fältet och minskar risken för att enskilda biodrivmedelsaktörers specifika intressen gynnas. Om ett frivilligt systems förvaltningsstruktur styrs av företrädare för endast ett fåtal ekonomiska aktörer ökar risken för intressekonflikter och följaktligen för att efterlevnaden av systemets standarder inte kontrolleras på ett ändamålsenligt sätt. Om den tekniska kapaciteten hos det frivilliga systemets ledning och personal är bristfällig ökar det på samma sätt risken för att certifieringsorganens kvalitetskontroll inte garanterar att de ekonomiska aktörerna verkligen följer systemets standarder.

47

På grundval av offentligt tillgänglig information undersökte vi öppenheten och förvaltningsstrukturen när det gällde de 19 erkända frivilliga systemen (se **bilaga II** och **III**). Vi identifierade fem typer av system: frivilliga system som inrättats som en sammanslutning av enskilda berörda personer eller enheter, frivilliga system som har inrättats som ett konsortium av organisationer eller sammanslutningar, frivilliga system som har inrättats av ett offentligt organ, frivilliga system som har inrättats av privata företag samt ett verktyg för beräkning av växthusgasutsläpp som förvaltas av ett forskningsinstitut och som erkänts endast som ett system för att mäta minskningar av växthusgasutsläppen.

48

Vår analys som vi presenterar i **bilaga II** bekräftar att insynen i förvaltningsstrukturen är större när det gäller de frivilliga system som baseras på "öppet" medlemskap och de som har inrättats av offentliga organ än de som har inrättats av företag eller konsortier, som i allmänhet offentliggör mindre information. Ett frivilligt system hade inte ens en webbsida enligt vad vi konstaterade. Den information som är offentligt tillgänglig tyder på att det vid företagsbaserade system inte har inrättats några specifika förvaltningsorgan eller förvaltningsrutiner och att de frivilliga systemen förvaltas av företagets egen ledning och personal. Vi anser att den typen av förvaltningsstruktur innebär ökad risk för intressekonflikter.

49

I några frivilliga system finns flera olika grupper av berörda parter med i förvaltningsorganen, exempelvis producenter, handlare, miljöorganisationer, forskare med flera. Det utgör god praxis eftersom man garanteras att beslutsprocessen blir bättre balanserad när olika intressegrupper är företrädade samtidigt som systemet utvecklar mer heltäckande standarder och mer omfattande övervakning av hur de tillämpas.

Övervakningen av de frivilliga systemen var bristfällig

Övervakningen av hur systemen fungerade var otillräcklig

50

De frivilliga systemen erkänns på grundval av dokumentgranskning av de certifieringsstandarder och förfaranden som ska tillämpas efter erkännandet. Därför anser vi att övervakningen av hur de frivilliga systemen fungerar är avgörande för att man ska kunna vara säker på att hållbarhetscertifikaten utfärdas i enlighet med de standarder som presenterades för erkännande.

51

Direktivet om förnybar energi föreskriver inte att kommissionen ska övervaka de frivilliga systemen. Vi konstaterade att kommissionen inte övervakade de frivilliga systemen när den väl hade erkänt dem (se punkt 57). Enligt kommissionen har den bara ett kontrollinstrument till sitt förfogande, nämligen att ta tillbaka erkännandet av ett frivilligt system om det finns bevis för allvarliga överträdelser av systemets certifieringsregler och certifieringskrav. Men eftersom kommissionen inte övervakar hur de frivilliga systemen fungerar är det högst osannolikt att den kan få tillräckliga bevis för det.

52

Vår granskning av certifieringsorganens arbete visar i själva verket att de standarder som de frivilliga systemen presenterar som grund för sitt erkännande inte alltid tillämpas i praktiken, vilket visar att kommissionen aktivt behöver övervaka hur de frivilliga systemen fungerar.

53

Vid ett av de frivilliga system som vi besökte ska certifieringsorganet exempelvis enligt standarderna granska ett antal biomassaaproducenter och bekräfta att den biomassa som har redovisats som hållbar kommer från en känd och hållbar källa och att det går att visa att hållbarhetskriterierna i direktivet om förnybar energi är uppfyllda. Enligt det frivilliga systemets instruktioner kan granskningarna utgöras av dokumentgranskning och/eller granskning på plats, beroende på sammanhanget, situationen och risknivån. Men vi konstaterade att certifieringsorganets revisorer i praktiken inte gjorde någon granskning på plats av jordbrukare, trots att en granskning på plats under vissa förhållanden krävs enligt systemets standarder.

54

Ett annat exempel gäller kravet på skydd av våtmark och torvmark. Enligt direktivet om förnybar energi³⁶ får hållbara biodrivmedel inte odlas på områden som har ställts om från sådan mark med stora kollager. De frivilliga systemen ska fastställa särskilda riktlinjer för detta och införa heltäckande system för att kontrollera efterlevnaden som ska användas av oberoende revisorer. I Frankrike visade revisionen att trots att det frivilliga system som vi besökte hade utarbetat omfattande standarder som gällde omställning av sådana skyddade områden var det svårt för certifieringsorganen att kontrollera om standarderna efterlevdes. Som de franska myndigheterna bekräftade berodde det på att det inte fanns något tillfredsställande system för kartläggning av våtmarker och torvmarker. Den nationella databasen med kartor håller fortfarande på att byggas upp, och det finns inga garantier för att uppgifterna om våtmarker och torvmarker är exakta, aktuella, heltäckande och fullständiga. Det frivilliga systemets kontrollsystem för våtmark och torvmark kunde därför inte tillämpas i praktiken. Kommissionens kontraktspart kunde inte identifiera detta specifika problem vid sin dokumentbaserade erkännandebedömning.

55

Vidare finns det inget särskilt system för klagomål som ger kommissionen information om påstådda överträdelser av reglerna för de frivilliga systemen, och kommissionen kontrollerar inte om klagomål som riktas direkt till frivilliga system eller offentliggörs någon annanstans hanteras korrekt av systemen. Kommissionen förlitar sig på att de berörda parterna känner till att det finns ett allmänt system för klagomål via internet som gäller överträdelser av EU-lagstiftningen. Men på den webbsidan står följande: "Kommissionen kan bara handlägga din anmälan om det är en myndighet i ett EU-land som bryter mot reglerna", vilket inte är fallet när det gäller de frivilliga systemen.

56

Vi konstaterade att vissa medlemsstater hade infört särskilda krav på frivilliga system och certifieringsorgan (se **ruta 5**). Det skulle kunna betraktas som ett försök att kompensera på nationell nivå för den övervakning som inte sker på EU-nivå, men vi anser att det försvårar EU:s harmonisering av certifieringen av hållbara biodrivmedel. Detta eftersom kommissionens erkännande i vissa medlemsstater i praktiken inte har något värde om det frivilliga systemet inte uppfyller vissa särskilda villkor som medlemsstaten har infört. Avsaknaden av en harmoniserad övervakning av de frivilliga systemen på EU-nivå ökar risken för diskriminerande kontrollförfaranden i medlemsstaterna.

Ruta 5

Exempel på nationella krav som begränsar effekten av kommissionens erkännande

Certifieringsorgan som har sitt säte i Tyskland måste för att kunna genomföra den certifiering som den har ingått kontrakt om med ett frivilligt system få ett erkännande av den tyska förvaltningen och underkasta sig kontroller utöver de kontroller som redan utförs av det frivilliga systemet. Förvaltningen har framför allt rätt att närvara vid alla granskningar som utförs av certifieringsorganet, så kallad "vittnesgranskning", och om granskningen äger rum utanför Tyskland ska certifieringsorganet täcka resekostnaderna för de tjänstemän som får till uppdrag att genomföra vittnesgranskningen. I Polen måste både det frivilliga systemet och de certifieringsorgan som agerar för deras räkning inrätta ett kontor i landet för att kunna genomföra certifieringsarbetet.

Man gjorde inte tillräckligt för att se till att systemens förfaranden förbättrades

57

Även om direkt övervakning av de frivilliga systemen är det effektivaste sättet att identifiera och korrigera deras brister, kan även spridning av bästa praxis genom noter med anvisningar bidra till att systemen blir ändamålsenligare. Kommissionens har hittills utfärdat tre noter med anvisningar (som inte är rättsligt bindande) till de erkända frivilliga systemen med målet att förbättra kontrollen av ursprunget till avfall eller restprodukter som används vid biodrivmedelsproduktion och göra det möjligt att identifiera gräsmark med stor biologisk mångfald och öka insynen i systemen³⁷.

37 Kommissionens noter *Verification of the chain of custody of biofuels made from waste and processing residues* (om kontrollen av spårbarhetskedjan för biodrivmedel som framställs av avfall och restprodukter, 10.10.2014), *Implementation of the recently adopted criteria and geographic ranges of highly biodiverse grassland* (om tillämpningen av de kriterier och geografiska områden för gräsmark med stor biologisk mångfald som antogs nyligen, 29.1.2015) och *Update of Commission web site, notifications and transparency measures* (uppdatering av kommissionens webbplats, meddelanden och åtgärder för öppenhet, 12.3.2015).

58

Trots att noterna med anvisningar behandlade viktiga frågor konstaterade vi att kommissionen inte krävde att kraven i noterna efterlevdes genom att till exempel fastställa tidsfrister för när de frivilliga systemen skulle genomföra de förbättringar som krävdes. I den not som offentliggjordes den 12 mars 2015 om åtgärder för öppenhet ombads de erkända frivilliga systemen exempelvis att tillhandahålla en länk till sina webbplatser och lämna andra relevanta uppgifter som beskrivs i **bilaga III** till den här rapporten. Vi granskade de frivilliga systemens webbplatser och såg att kravet fortfarande nästan ett år efter det att noten utfärdades var långt ifrån uppfyllt: det fanns fortfarande många luckor där information antingen inte hade offentliggjorts eller var otydlig eller ofullständig.

59

För lagstiftaren är öppenhet en fråga av yttersta vikt och enligt artikel 24 i direktivet om förnybar energi ska kommissionen inrätta en plattform on-line som ska "bidra till att öka öppenheten samt underlätta och främja samarbete mellan medlemsstaterna". Enligt samma bestämmelser kan "plattformen användas till att offentliggöra relevant information som kommissionen eller en medlemsstat anser vara av stor betydelse för detta direktiv och för att uppnå dess mål".

60

Kommissionen menar att en särskild webbplats som kommissionens generaldirektorat för energi har³⁸, med all information som krävs enligt lagstiftningen och som medlemsstaterna har lämnat in och annan användbar information, utgör denna öppenhetsplattform. I sin nuvarande form uppfyller öppenhetsplattformen, som sköts helt av kommissionen, inte fullt ut kravet i direktivet om förnybar energi om att "underlätta och främja samarbete mellan medlemsstaterna". Det bekräftades av de berörda parter som vi träffade (nationella myndigheter och frivilliga system) och som kraftfullt stödde mer öppenhet och informationsutbyte.

61

Ruta 6 visar att behovet av mer informationsutbyte inte är begränsat till kommissionen och medlemsstaterna utan även gäller de frivilliga systemen.

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

Exempel på en möjlig överträdelse på grund av bristande informationsutbyte

För närvarande kan en ekonomisk aktör som nekas certifiering av ett visst certifieringsorgan vända sig till ett annat certifieringsorgan för att få ett certifikat utan att genomföra de förbättringar som det första certifieringsorganet krävde.

Även om det nya certifieringsorganet har skyldighet att begära in den senaste certifieringsrapporten och den ekonomiska aktören är skyldig att tillhandahålla en sådan finns det inget sätt att kontrollera att det verkligen sker.

I några frivilliga system är informationen transparent och granskningsrapporter från ett certifieringsorgan finns tillgängliga för andra certifieringsorgan som är verksamma inom samma frivilliga system. Men om de två certifieringsorganen verkar inom olika frivilliga system finns det inget sätt för det nya certifieringsorganet att se den rapport som låg till grund för att aktören nekades certifiering om inte aktören själv lämnar ut den.

De statistiska uppgifterna över biodrivmedel som certifierats som hållbara kan vara överskattade

62

Merparten av den energi som används inom transporter kommer från drivmedel. Utan en betydande andel biodrivmedel kan målet på 10 % förnybar energi i transportsektorn till 2020 inte nås. Eftersom endast biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna får tas med i beräkningen av andelen förnybar energi i transporter är det centralt att uppgifterna om användningen av hållbara biodrivmedel är tillförlitliga. Eurostat offentliggör sådana uppgifter i särskilda tabeller (med rubriken *Shares* (andelar)) om den förnybara energins andel av energianvändningen i transportsektorn och andra ekonomiska sektorer som omfattas av direktivet om förnybar energi.

63

Medlemsstaterna ansvarar för att se till att de redovisade volymerna underbyggs av giltiga certifikat och därför kan anses uppfylla hållbarhetskriterierna för biodrivmedel.

64

När Eurostat får uppgifterna från medlemsstaterna gör det en allmän enhetlighetskontroll³⁹ av uppgifterna och kontrollerar så långt det är möjligt att de rapporterade uppgifterna följer den harmoniserade metoden. De problem som Eurostat stöter på gäller vanligen registreringen av uppgifter (skrivfel) och luckor i uppgifterna. Om problem kvarstår i de rapporterade uppgifterna sedan Eurostat har kontaktat de nationella myndigheterna informerar Eurostat kommissionens generaldirektorat för energi som har ansvaret för att övervaka medlemsstaternas tillämpning av direktivet om förnybar energi och är det generaldirektorat vid kommissionen som har befogenhet att vidta ytterligare åtgärder.

Biodrivmedel vars hållbarhet inte hade kontrollerats ingick i statistiken

65

I Polen har kravet på att biodrivmedel uppfyller hållbarhetskriterierna i direktivet om förnybar energi endast funnits i lagstiftningen och efterlevnaden av det endast kontrollerats sedan den 1 januari 2015. Det betyder att ekonomiska aktörer under perioden 2011–2014 inte behövde lämna några hållbarhetsbevis för de volymer biodrivmedel som blandades med fossila bränslen. Polen rapporterade ändå att alla biodrivmedel som användes uppfyllde hållbarhetskriterierna i direktivet om förnybar energi. Eurostat accepterade och offentliggjorde de uppgifterna trots att Polen inte hade några bestämmelser om att biodrivmedel måste uppfylla hållbarhetskriterierna i direktivet om förnybar energi eller några kontroller av efterlevnaden.

66

I Frankrike fungerade inte det nationella systemet för certifiering av hållbara biodrivmedel fullt ut 2011. Landet redovisade "0" hållbara biodrivmedel för det året och det var den uppgiften som offentliggjordes i Eurostats statistik. Vi anser att det borde ha varit så även för Polen.

Ursprunget för den biomassa som använts till biodrivmedel som dubbelräknas kontrollerades inte tillräckligt

67

I den nationella statistiken skiljer man tydligt på de volymer biodrivmedel som räknas dubbelt och de som räknas en gång, men det är bara de nationella myndigheterna som kan garantera att ursprunget till varje typ av biodrivmedel kan spåras (se punkt 63). Mot bakgrund av de otillräckliga kontrollerna av ursprunget till biomassa som framställs av avfall eller restprodukter som vi tar upp i punkterna 38–42, kan det inte uteslutas att uppgifterna om dubbelräknade biodrivmedel även innefattar volymer av biodiesel som enligt certifieringen är framställd av använd matolja, trots att råvaran i verkligheten kan vara jungfruolja eller bedrägligt denaturerad jungfruolja.

39 Exempelvis genom att jämföra de rapporterade uppgifterna med andra offentligt tillgängliga källor (till exempel tidigare publikationer från andra organ osv.) eller kontrollera att de rapporterade uppgifterna är fullständiga och inte innehåller registreringsfel.

68

Medlemsstaterna ansvarar för dubbelräkningen. Innan direktivet om förnybar energi ändrades kunde alla biodrivmedel som framställts av avfall räknas dubbelt och det var i själva verket medlemsstaternas själva som beslutade vilka ämnen som skulle klassificeras som avfall. Vi konstaterade att det inte fanns någon unik identifiering i EU av de ämnen som ska räknas som avfall⁴⁰. Följaktligen var de dubbelräknade uppgifterna från olika medlemsstater inte direkt jämförbara: samma ämne kunde betraktas som användbart och därför inte som avfall i en medlemsstat medan det i en annan medlemsstat betraktades som avfall och därför fick användas för produktion av biodrivmedel som räknas dubbelt⁴¹.

69

Sedan direktivet om förnybar energi ändrades i september 2015⁴² innehåller det en förteckning över råvaror som får användas för att framställa biodrivmedel som räknas dubbelt⁴³. Det är dock fortfarande tillåtet enligt direktivet om förnybar energi att producera avancerade biodrivmedel i anläggningar som fanns innan ändringen antogs och använda råvaror som inte finns med i förteckningen men som av den behöriga nationella myndigheten har fastställts vara avfall⁴⁴.

70

Medlemsstaterna påpekade att kontrollen av spårbarhetskedjan för biodrivmedel som framställs av avfall och restprodukter kräver nära övervakning eftersom man har sett att det finns risk för bedrägerier. Två exempel på risken för bedrägeri som har upptäckts när det gäller avfall och restprodukter är följande:

- Aktören kan klassificera någonting som avfall eller restprodukter trots att det inte är det (eller har förfalskats).
- Aktören kan försöka få samma dubbelräknade produkt certifierad två gånger genom olika frivilliga system.

71

Övervakning och möjliga åtgärder för att förebygga bedrägeri har diskuterats bland medlemsstaterna, framför allt på initiativ av Tyskland och Frankrike, men diskussionerna har skjutits upp därför att andra medlemsstater anser att endast kommissionen har legitimitet att leda sådana diskussioner.

40 Se avsnitt 2 i *The sustainability of advanced biofuels in the EU* (hållbarheten hos avancerade biodrivmedel i EU), IEEP, London, 2013.

41 Till exempel betraktas tallolja (som kommer från träbearbetningsindustrin) som avfall och räknas därför dubbelt i Sverige, medan den inte räknas dubbelt i Storbritannien eftersom den används som kemisk prekursor.

42 Direktiv (EU) nr 2015/1513.

43 Medlemsstaterna ska följa artikel 3 f och bilaga IX senast den 10 september 2017.

44 Artikel 3.4 i det ändrade direktivet om förnybar energi.

72

Som en del av EU:s energi- och klimatpaket som antogs av Europeiska rådet 2009 ska medlemsstaterna se till att andelen energi från förnybara källor när det gäller alla former av transporter år 2020 är minst 10 % av den slutliga energianvändningen i transporter. Den källa till förnybar energi som medlemsstaterna huvudsakligen använder i transportsektorn är biodrivmedel. Men medlemsstaterna får endast räkna sådana biodrivmedel som certifierats som hållbara av frivilliga system som har erkänts av kommissionen när det gäller 10 %-målet för transporter⁴⁵.

73

Vid revisionen försökte vi besvara frågan "Har kommissionen och medlemsstaterna infört ett tillförlitligt system för certifiering av hållbara biodrivmedel?". Vår slutsats är att EU:s system för certifiering av hållbara biodrivmedel inte är helt tillförlitligt på grund av brister i kommissionens förfarande för erkännande av och den efterföljande tillsynen över frivilliga system.

74

Kommissionens erkännande av frivilliga system, som begränsas till den obligatoriska kontrollen av kraven enligt direktivet om hållbar energi, garanterar inte att de certifierade biodrivmedlen är hållbara. Vi konstaterade att de bedömningar som kommissionen gjorde som underlag för erkännandet av frivilliga system inte täckte alla aspekter tillräckligt väl för att garantera de certifierade biodrivmedlens hållbarhet. Framför allt krävde inte kommissionen att de frivilliga systemen skulle kontrollera att den biodrivmedelsproduktion som de certifierade inte medförde några stora risker för negativa socioekonomiska konsekvenser såsom konflikter avseende besittningsrätt till mark, tvångsarbete/barnarbete, dåliga arbetsvillkor för jordbrukare och hälso- och säkerhetsrisker. Kommissionen bedömer inte heller vilka effekter indirekta ändringar av markanvändningen har på biodrivmedlens hållbarhet. Vi inser att det är tekniskt svårt att bedöma effekterna av indirekta ändringar av markanvändningen, men utan den informationen undergrävs relevansen av EU:s system för hållbarhetscertifiering (punkterna 30–37).

75

Kommissionen utfärdade också beslut om erkännande av frivilliga system som inte hade tillfredsställande kontrollrutiner för att garantera att ursprunget till biodrivmedel framställda av avfall verkligen var avfall (dvs. det gjordes ingen kontroll av den ekonomiska aktören där avfallet producerades). Kommissionen blev inte medveten om problemet förrän i oktober 2014 och utfärdade då en not med anvisningar där den föreslog att de frivilliga systemen skulle ta fram särskilda granskningsrutiner som gällde avfallets ursprung (punkterna 38–42).

45 Medlemsstaterna kan också inrätta nationella certifieringssystem men merparten av de biodrivmedel som används i EU certifieras av frivilliga system.

Slutsatser och rekommendationer

76

Enligt direktivet om förnybar energi måste EU:s miljökrav på jordbruksområdet uppfyllas som ett hållbarhetskriterium för biodrivmedelsråvaror som har odlats inom Europeiska unionen. Vår granskning visade att de frivilliga system som inte hade några särskilda rutiner för att kontrollera att detta hållbarhetskriterium uppfylldes trots det erkändes av kommissionen (punkt 28).

Rekommendation 1 – Heltäckande bedömning av de frivilliga system som ansöker om erkännande

I fortsättningen bör kommissionen i samband med erkännanden göra en mer heltäckande bedömning av de frivilliga systemen. Erkännandebedömningen bör framför allt omfatta en kontroll av att systemen gör följande:

- a) Bedömer i hur stor utsträckning den certifierade biodrivmedelsproduktionen medför betydande risker för negativa socioekonomiska konsekvenser, såsom konflikter avseende besittningsrätt till mark, tvångsarbete/barnarbete, dåliga arbetsvillkor för jordbrukare, hälso- och säkerhetsrisker och utsläpp som orsakas genom indirekt ändring av markanvändning. I det syftet bör kommissionen kräva att de frivilliga systemen en gång om året utifrån sitt certifieringsarbete rapporterar alla uppgifter om dessa risker. Kommissionen bör beakta rapporterna från de frivilliga systemen när den fullgör sina egna rapporteringsskyldigheter enligt direktivet om förnybar energi.
- b) Kontrollerar på ett ändamålsenligt sätt att producenter av råvaror till biodrivmedel i EU uppfyller EU:s miljökrav på jordbruksområdet
- c) Ger tillräckliga bevis för ursprunget till avfall och restprodukter som används vid produktion av biodrivmedel.

77

Vi konstaterade att några system inte var tillräckligt transparenta eller hade förvaltningsstrukturer där endast ett fåtal ekonomiska aktörer var företrädare, vilket ökade risken för intressekonflikter och gjorde det svårare att kommunicera med andra berörda parter (till exempel kommissionen, nationella myndigheter, andra system, certifieringsorgan och ekonomiska aktörer) på ett ändamålsenligt sätt. Vi menar att det beror på att kommissionen inte beaktade dessa frågor under erkännandeprocessen. Kommissionen utfärdade 2015 en not med anvisningar för att öka insynen i de erkända frivilliga systemen. Man såg dock inte till att kraven i anvisningarna efterlevdes (punkterna 46–49 och 59).

Rekommendation 2 – Garantier för en tillfredsställande förvaltningsstruktur och insyn i de frivilliga systemen

I fortsättningen bör kommissionen i samband med erkännanden göra följande:

- a) Bedöma om de frivilliga systemens förvaltningsstruktur minskar risken för intressekonflikter.
- b) Begära att de frivilliga systemen inrättar en officiell webbplats där de offentliggör de uppgifter som krävs för att minimikraven på insyn ska uppfyllas. I de kraven ingår åtminstone officiella kontaktuppgifter (adress, telefon och e-postadress), information om det frivilliga systemets förvaltningsstruktur och kvalifikationer och erfarenhet hos ledningen och anställda på nyckelpositioner, en fullständig förteckning över de certifieringsorgan som verkar inom det frivilliga systemet, detaljerade listor över de certifikat som är giltiga, har löpt ut och har dragits tillbaka (med uppgift om datum), granskningsrapporter, information om de frivilliga systemens system för klagomål/förfrågningar och information om upptäckta överträdelser. De frivilliga systemen bör uppdatera informationen regelbundet.

78

Vi konstaterade också att kommissionen inte övervakar hur de erkända frivilliga systemen fungerar. Eftersom beslutet om erkännande utfärdas på grundval av en dokumentgranskning av certifieringsförfarandena, innebär den bristfälliga övervakningen att kommissionen inte kan få några garantier för att de frivilliga systemen faktiskt tillämpar de certifieringsstandarder som de har lagt fram för erkännande. Vidare har kommissionen inga möjligheter att upptäcka påstådda överträdelser av de frivilliga systemens regler, eftersom det inte finns något särskilt system för klagomål och eftersom kommissionen inte kontrollerar om klagomål som riktas direkt till frivilliga system hanteras korrekt av systemen (punkt 55).

Rekommendation 3 – Kommissionens övervakning

Kommissionen bör omedelbart övervaka de erkända frivilliga systemen genom att göra följande:

- a) Kontrollera att systemens certifieringsförfaranden följer de standarder som lades fram för erkännande.
- b) Begära att de frivilliga systemen inför transparenta system för klagomål som åtminstone uppfyller följande krav: i) är lätta att hitta på systemets webbplats, ii) ger information om hur klagomål ska lämnas in, om tidsramen för förfarandet och om möjligheten att överklaga ett nekande av klagomål, iii) omfattar klagomål mot såväl certifieringsorgan som ekonomiska aktörer inom det frivilliga systemet och iv) har ett spårningssystem baserat på register. Kommissionen bör kontrollera informationen i registren systematiskt och vidta åtgärder när den bedömer att det behövs.

79

Medlemsstaterna ansvarar för att se till att den statistik om hållbara biodrivmedel som rapporteras till kommissionen är tillförlitlig. De nationella uppgifterna om de hållbara biodrivmedlens andel inom transportsektorn är kanske inte tillförlitliga eftersom de statistiska uppgifterna om biodrivmedel som certifierats som hållbara kan vara överskattade. Vi konstaterade att medlemsstaterna (som i Polens fall) kunde rapportera biodrivmedel som hållbara även om hållbarheten inte hade påvisats (punkt 65).

Rekommendation 4 – Insamling och rapportering av uppgifter om hållbara biodrivmedel

För att uppgifterna om hållbara biodrivmedel ska bli tillförlitligare bör kommissionen föreslå att medlemsstaterna underbygger sin statistik med bevis för att de rapporterade kvantiteterna biodrivmedel är tillförlitliga. Beviset skulle kunna utgöras av ett övergripande intyg/en övergripande deklARATION från den enhet som har ansvaret för att samla in uppgifter om biodrivmedel och överlämna dem till den nationella myndigheten, som skickar dem vidare till Eurostat.

80

Tillförlitligheten och jämförbarheten i statistikuppgifterna om hållbara biodrivmedel undergrävs av att det inte finns någon unik identifiering i EU av de ämnen som ska räknas som avfall. Följaktligen varierar definitionen av avfall mellan medlemsstaterna: samma ämne kan betraktas som användbart och därför inte som avfall i en medlemsstat medan det i en annan medlemsstat betraktas som avfall och därför får användas för produktion av biodrivmedel som räknas dubbelt. En av de ändringar som antogs i september 2015 innebar att det infördes en bilaga till direktivet om förnybar energi med en förteckning över de råvaror och drivmedel vars bidrag till 10 %-målet för transporter får räknas dubbelt. Det är dock fortfarande tillåtet enligt direktivet om förnybar energi att använda råvaror som inte finns med i förteckningen men som av den behöriga nationella myndigheten har fastställts vara avfall⁴⁶ (punkterna 68–69).

Rekommendation 5 – Harmonisering av definitionen av avfall som används vid produktion av avancerade biodrivmedel

Även om definitionen av de råvaror som får användas för produktion av biodrivmedel som räknas dubbelt nu är fastställd i det ändrade direktivet om hållbar energi, kan ett ämne fortfarande betraktas som avfall i en medlemsstat men inte i en annan. För att statistiken om hållbara biodrivmedel ska bli jämförbar och uppgifterna om avancerade biodrivmedel tillförlitligare bör kommissionen föreslå att medlemsstaterna så snart som möjligt harmoniserar definitionen av ämnen som utgör avfall och som inte finns med i förteckningen i direktivet om förnybar energi men som används för produktion av avancerade biodrivmedel i anläggningar som fanns innan direktiv (EU) 2015/1513 om ändring av direktivet om förnybar energi antogs.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning I, med ledamoten Kersti Kaljulaid som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 25 maj 2016.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
ordförande

⁴⁶ Artikel 3.4 e i det ändrade direktivet om förnybar energi.

Drivmedel och biodrivmedel inom transportsektorn – ktøe 2014

Medlemsstat	Fossila bränslen			Biodrivmedel		
	Bensin (1)	Diesel (2)	Totalt bensin och diesel (3 = 1 + 2)	Alla biodrivmedel ^{a)}	Biodrivmedel som uppfyller kriterierna	Varav dubbelräknade biodrivmedel
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
Totalt	77 064,72	195 509,91	272 574,63	14 370,13	13 120,04	2 834,71

		varav		i % av transportdrivmedel
	biodiesel	11 367,62	4,0 %	
	biobensin	2 636,91	0,9 %	
Totalt transportdrivmedel		286 944,76		

a) Uppgifterna i kolumnen innefattar biodiesel, biobensin och, för vissa medlemsstater, små mängder biogas.

Källa: Eurostats tabeller SHARES 2014, detailed results (andelar 2014, resultat på detaljnivå).

De frivilliga systemens förvaltningsystem

Frivilligt system	Ägande	Förvaltningsstruktur	Stadgar eller liknande
Frivilliga system som ägs av medlemmarna (öppet medlemskap)			
FS01	Medlemmar	Styrelsen utser sex styrelseledamöter. Styrelsen har hand om frågor som rör sammanslutningen och måste följa de beslut som fattas av generalförsamlingen där alla medlemmar deltar. Styrelsen rapporterar till generalförsamlingen och för stöd av en direktion och tekniska kommittéer . Direktionen sköter certifieringssystemets operativa verksamhet.	Ja
FS02	Medlemmar	Medlemmar placeras i valklasser. Valklasserna utser två till 18 direktörer till styrelsen . Styrelsen ansvarar för övervakning och förvaltning av systemet. Styrelsen utser en ansvarig tjänsteman för den löpande verksamheten och ett verkställande organ för systemet: den verkställande chefen och sekretariatet . Styrelsen är också en förvaltningskommitté . Styrelsen fastställer och delegerar vissa befogenheter till kommittéer, arbetsgrupper och specialgrupper .	Ja
FS03	Medlemmar	Generalförsamlingen är systemets högsta beslutsfattande organ och det väljer styrelsen med högst 15 medlemmar. Styrelsen utser ett sekretariat och anförtror sekretariatet den operativa förvaltningen av systemet. Tillfälliga arbetsgrupper bildas för särskilda frågor vid behov.	Ja
FS04	Medlemmar	Systemets medlemmar är organiserade i sju kammare som väljer organisationens förvaltningsorgan (generalförsamlingen med delegater). Generalförsamlingen väljer en styrelse (med fem till nio ledamöter) som ansvarar för systemets förvaltning och företräder sammanslutningen gentemot tredje parter. Styrelsen hjälper sekretariatet att få en överblick och kan utse en verkställande direktör . Den verkställande direktören har ansvaret för att genomföra sammanslutningens strategi och politik och leder verksamheten vid sekretariatet som ansvarar för systemets löpande förvaltning. Direktörerna får även inrätta kommittéer, arbetsgrupper och rådgivande paneler .	Ja
FS05	Medlemmar	Den ordinarie generalförsamlingen består av alla systemets medlemmar. Generalförsamlingen väljer de tre till 16 ledamöterna i styrelsen . Styrelsen ansvarar tillsammans med generalsekretären för den allmänna förvaltningen av systemet. Styrelsen anförtror sekretariatet och generalsekretären den löpande förvaltningen av systemet. Styrelsen får utse och delegera en del av sina uppgifter till arbetsgrupper, ständiga kommittéer och specialgrupper .	Ja

Frivilligt system	Ägande	Förvaltningsstruktur	Stadgar eller liknande
Frivilliga system som ägs av konsortier, organisationer eller sammanslutningar			
FS06	Konsortium av sju enheter.	Konsortiet bestående av de sju grundande medlemmarna utser ledamöterna i systemets styrkommitté. Styrkommittén är systemets styrande enhet och utser (genom att välja ut och kontraktera) en teknisk rådgivare – som också ingår i styrkommittén – med tillräcklig teknisk kompetens för systemets tekniska förvaltning.	Ja
FS07	Paraplyorgan för flera försäkrings-system	Paraplyorganets styrelse innefattar ett expertteam och leder företagets verksamhet. Det har tillsyn över de olika systemen, som förvaltas av sektorstyrelser. Försäkringssektorstyrelsen har tillsyn över förvaltningen av sektorsystemen, däribland det frivilliga systemet , och deras verksamhet. Sektorsystemen består av experter och företrädare för sektorerna. Varje försäkringssektor har en teknisk rådgivande kommitté som består av experter inom sektorn. De ansvarar för att upprätthålla och utveckla det frivilliga systemets standarder. Olika system verkar i olika livsmedelssektorer och paraplyorganet hjälper till med utvecklingen av detaljerade standarder och inspektionssystem för varje sektor.	Vi fann ingen information
FS08	Företaget begränsas av en garanti och medlemmarna/borgensmännen utgörs av åtta olika enheter.	Den information som finns tillgänglig online är inte särskilt tydlig och tyder på att systemets styrelse rapporterar till moderbolagets verkställande direktör . Systemet styrs av en styrelse som ansvarar för företagets ledning, allmänna förvaltning och administration. Arbetsgrupperna ansvarar för att utveckla och övervaka tekniska aspekter och marknadsaspekter av systemets verksamhet.	Vi fann ingen information
FS09	Tio sammanslutningar och organisationer från jordbruks-, handels-, drivmedels-, biodrivmedels-, och biogassektorerna.	Bolagsstämman utser den verkställande ledningen och en rådgivande kommitté och en sanktionskommitté som ska bistå den verkställande ledningen. Systemets förvaltning och verksamhet delegerades (genom ett ombudsavtal) till ett företag. Det är den rådgivande kommittén som tar initiativ till och samordnar åtgärder för att upprätthålla och vidareutveckla certifieringssystemet.	Vi fann ingen information
FS10	Handelssammanslutning.	Systemets tekniska rådgivande grupp består av företrädare för handelssammanslutningen såsom systemägare och ett ledande certifieringsorgan. Denna expertgrupp fattar beslut och utfärdar rekommendationer i operativa frågor som rör tillämpningen och genomförandet av systemet.	Vi fann ingen information
FS11	Förbund.	Systemet ägs och förvaltas av ett förbund , som har utvecklat och genomfört det.	Vi fann ingen information
FS12	Förbund.	Systemet ägs och förvaltas av ett förbund , som har utvecklat och genomfört det.	Vi fann ingen information

Frivilligt system	Ägande	Förvaltningsstruktur	Stadgar eller liknande
Frivilliga system som ägs av offentliga organ			
FS13	Nationellt standardiseringsorgan	Systemet förvaltas av det nationella standardiseringsorganet i enlighet med de strukturer som har fastställts för förvaltningen av organets system. Det nationella standardiseringsorganet ansvarar för att utveckla standarder. Vid det nationella standardiseringsorganet är följande organ delaktiga i systemets förvaltning: systemledningen, systemförvaltningskommittén, expertkommittén och granskningskommittén.	Vi fann ingen information
FS14	Nationellt forskningsinstitut	Direktören vid det nationella forskningsinstitutet är systemadministratör . Han/hon inrättar systemets styrelse . Systemets styrelse övervakar certifieringsorganen inom ramen för systemet och anger riktningen för systemets utveckling. Styrelsen övervakas både av systemadministratören och systemrådet . Systemkontoret bistår styrelsen i dess verksamhet och rapporterar till systemadministratören. Systemrådet har fem till tio ledamöter (externa experter som utses av direktören för det nationella forskningsinstitutet). Dess huvudsakliga uppgifter är övervakning av oberoende, öppenhet, förebyggande av intressekonflikter mellan systemets deltagare och certifieringsorganen, utredning av klagomål och förslag och angivelse av riktningen för systemets utveckling.	Vi fann ingen information
Frivilliga system som ägs av företag			
FS15	Privat företag	Förvaltningen ligger under företagets allmänna ansvar och företaget delegerar ansvaret till sin egen personal eller till specialister vid utomstående företag.	Vi fann ingen information
FS16	Privat företag	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information
FS17	Privat företag	På GD Energis webbplats står det att de dokument som man hänvisar till inom detta system ingår i företagets förvaltningssystem och uppdateras och upprätthålls enligt rutinerna för förvaltningssystemet. Den person som ansvarar för att uppdatera systemet vid företaget är den som har ansvaret för hållbarhet och leverantörernas regelefterlevnad. Detta kontrollsystem granskas varje år av företagets avdelning för hälsa, säkerhet, miljö, kvalitet och hållbarhet. Deltagarna i systemet informeras om detta. Vid stora förändringar skickas systemet till Europeiska kommissionen för information eller godkännande.	Vi fann ingen information
FS18	Privat företag	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information
Beräkningsverktyg som har erkänts som frivilligt system			
FS19	Forskningsinstitut	För närvarande förvaltas det frivilliga systemet av forskningsinstitutet , som är en av de tidigare projektpartnererna.	e.t.

Källa: Europeiska revisionsrätten på grundval av uppgifter från webbplatser.

Europeiska revisionsrätten måste som EU-institution göra en avvägning mellan, å ena sidan, EU:s intresse av att säkerställa insyn i verksamheten och optimal användning av allmänna medel och, å andra sidan, ingreppet i de berörda personernas och enheternas rätt till respekt för privatlivet, i allmänhet, och deras rätt till skydd för personuppgifter, i synnerhet. Vi nämner därför inte namnet på de frivilliga system som berörs av våra iakttagelser. En objektiv beskrivning av de sakförhållanden som ligger bakom de rapporterade bristerna bör räcka för att de berörda institutionerna ska kunna dra sina egna slutsatser utifrån rapporten och vidta lämpliga åtgärder.

Bilaga III

Insyn i de frivilliga systemen

Frivilligt system ^{a)}	Krav på öppenhet som listas i kommissionens not med anvisningar ^{b)}					Andra viktiga krav på öppenhet				
	Kontaktuppgifter (telefonnummer, e-postadress och adress)	Ekonomiska aktörer inom FS (giltiga certifikat)	Ekonomiska aktörer som inte längre verkar inom FS (certifikat som löpt ut)	Certifieringsorgan	Namn på andra erkända FS	Förvaltningsstruktur	Stadgar eller liknande	Teamets kvalifikationer (cv osv.)	System för klagomål	Upptäckta överträdelser (tillbakadrag-na certifikat)
Frivilliga system som ägs av medlemmarna (öppet medlemskap) eller av offentliga organ										
FS02	Ja	Ja	Ja	Ja	Vi fann ingen information	God	Ja	Ja	Ja (inte online)	Ja
FS03	Ja	Ja	Vi fann ingen information	Ja	Vi fann ingen information	God	Ja	Ja	Ja (inte online)	Vi fann ingen information
FS13	Ja	Ja	Ja	Ja	Vi fann ingen information	Bristfällig	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Behöver förbättras	Ja
FS05	Delvis ^{d)}	Ja	Vi fann ingen information	Ja	Vi fann ingen information	God	Ja	Ja	Ja	Vi fann ingen information
FS04	Ja	Ja	Ja	Ja	Vi fann ingen information	God	Ja	Ja	Ja (inte online)	Vi fann ingen information
FS14	Ja	Ja	Vi fann ingen information	Ja	Vi fann ingen information	God	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Behöver förbättras	Vi fann ingen information
FS01	Ja	Ja	Ja	Ja	Vi fann ingen information	God	Ja	Vi fann ingen information	Ja (inte online)	Ja

Bästa praxis Bör förbättras Oklar situation. Bör förbättras

- a) Beräkningsverktyget Biograce (för beräkning av växthusgasutsläpp) ingår inte i listan.
- b) Punkterna i listan innefattar även de senaste versionerna av systemet, men det är bara kommissionen som kan bekräfta att det uppfyller kraven.
- c) Minst en av kontaktuppgiftstyperna i listan saknas.
- d) Information om ägareheter. Anges inte om det gäller FS.

Förvaltningsstruktur:
 God = Tillräcklig information lämnas
 Medelgod = Informationen ska förbättras
 Bristfällig = Otillräcklig information lämnas

Bilaga III

Frivilligt system ^{a)}	Krav på öppenhet som listas i kommissionens not med anvisningar ^{b)}				Andra viktiga krav på öppenhet					
	Kontaktuppgifter (telefonnummer, e-postadress och adress)	Ekonomiska aktörer inom FS (giltiga certifikat)	Ekonomiska aktörer som inte längre verkar inom FS (certifikat som löpt ut)	Certifieringsorgan	Namn på andra erkända FS	Förvaltningsstruktur	Stadgar eller liknande	Teamets kvalifikationer (cv osv.)	System för klagomål	Upptäckta överträdelser (tillbakadragarna certifikat)
Andra typer av frivilliga system										
FS08	Ja	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Medelgod	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information
FS17	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Bristfällig	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information
FS11	Ja ^{d)}	Ja	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Bristfällig	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Behöver förbättras	Ja
FS06	Delvis ^{d)}	Ja	Ja	Ja	Vi fann ingen information	God	Ja	Vi fann ingen information	Behöver förbättras	Ja
FS16	Ja	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Bristfällig	Vi fann ingen information	Ja ^{d)}	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information
FS07	Ja	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Ja	Vi fann ingen information	Medelgod	Vi fann ingen information	Ja	Behöver förbättras	Vi fann ingen information
FS09	Ja	Ja	Ja	Ja	Vi fann ingen information	God	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Ja
FS12	Ja ^{d)}	Ja	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Bristfällig	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Behöver förbättras	Ja
FS10	Ja ^{d)}	Ja	Vi fann ingen information	Ja	Ja	Medelgod	Vi fann ingen information	Ja ^{d)}	Behöver förbättras	Vi fann ingen information
FS18	Ja	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Ja	Vi fann ingen information	Bristfällig	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information
FS15	Ja ^{d)}	Ja	Vi fann ingen information	Ja	Ja	Bristfällig	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information	Vi fann ingen information

Bästa praxis

Bör förbättras

Oklar situation. Bör förbättras

a) Beräkningsverktyget Biograce (för beräkning av växthusgasutsläpp) ingår inte i listan.

b) Punkterna i listan innefattar även de senaste versionerna av systemet, men det är bara kommissionen som kan bekräfta att det uppfyller kraven.

c) Minst en av kontaktuppgiftstyperna i listan saknas.

d) Information om ägareheter. Anges inte om det gäller FS.

Förvaltningsstruktur:	God = Tillräcklig information lämnas
	Medelgod = Informationen ska förbättras
	Bristfällig = Otillräcklig information lämnas

Källa: Europeiska revisionsrätten på grundval av uppgifter från webbplatser.

Europeiska revisionsrätten måste som EU-institution göra en avvägning mellan, å ena sidan, EUs intresse av att säkerställa insyn i verksamheten och en optimal användning av allmänna medel och, å andra sidan, ingreppet i de berörda personernas och enheternas rätt till privatliv, i allmänhet, och deras rätt till skydd för personuppgifter, i synnerhet. Vi nämner därför inte namnet på de frivilliga system som berörs av våra iakttagelser. En objektiv beskrivning av de sakförhållanden som ligger bakom de rapporterade bristerna bör räcka för att de berörda institutionerna ska kunna dra sina egna slutsatser utifrån rapporten och vidta lämpliga åtgärder.

Tvårvillkor

Tvårvillkoren enligt artikel 17.6 i direktivet om förnybar energi

(”kraven och normerna i de bestämmelser som avses under rubriken Miljö i del A och i punkt 9 i bilaga II till rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 [och] de minimikrav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som anges i artikel 6.1 i den förordningen”)

Del A i bilaga II till rådets förordning (EG) nr 73/2009:

Miljö

1.	Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, 25.4.1979, s. 1)	Artiklarna 3.1, 3.2 b, 4.1, 4.2 och 4.4 samt artikel 5 a, b och d
2.	Rådets direktiv 80/68/EEG av den 17 december 1979 om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen (EGT L 20, 26.1.1980, s. 43)	Artiklarna 4 och 5
3.	Rådets direktiv 86/278/EEG av den 12 juni 1986 om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket (EGT L 181, 4.7.1986, s. 6)	Artikel 3
4.	Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, 31.12.1991, s. 1)	Artiklarna 4 och 5
5.	Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 22.7.1992, s. 7)	Artiklarna 6 och 13.1 a

Punkt 9:

9.	Rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden (EGT L 230, 19.8.1991, s. 1)	Artikel 3
----	--	-----------

Artikel 6.1

”God jordbrukshävd och goda miljöförhållanden

1. Medlemsstaterna ska sörja för att all jordbruksmark, i synnerhet mark som inte längre används för produktion, hålls i enlighet med god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Medlemsstaterna ska på nationell och regional nivå fastställa minimikrav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden utifrån den ram som fastställs i bilaga III, med hänsyn till särskilda förhållanden i de områden som berörs, däribland jordmån, klimatförhållanden och befintliga jordbrukssystem, markanvändning, växtföljd, jordbruksmetoder och företagsstrukturer.”

Bilaga III:

God jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, vilka avses i artikel 6

Problem	Obligatoriska normer	Frivilliga normer
Märkerosion: Skydda marken genom lämpliga åtgärder	— Minimikrav för marktäckning — Minimikrav för markanvändning som avspeglar lokala förhållanden	— Bibehåll terrasser
Organiskt material i mark Bibehålla markens innehåll av organiskt material med lämpliga metoder	— Skötsel av stubbåkrar	— Normer för växtföljder
Markstruktur: Bibehålla markstrukturen genom lämpliga åtgärder		— Lämplig maskin användning
Lägsta hävdnivå: Säkerställa en lägsta hävdnivå och undvika försämring av livsmiljöer	— Bibehållande av landskapselement, i lämpliga fall även häckar, dammar, diken, träd på rad, i grupp eller isolerade träd samt åkerkanter	— Regler om minsta djurtäthet och/jeller andra lämpliga system — Upprättande och/jeller bevarande av livsmiljöer
	— Se till att oönskad vegetation inte inkräktar på odlingsmark	— Förbud mot att gräva upp olivträd
	— Skydd av permanent betesmark	— Bibehållande av olivlundar och vinrankor i gott vegetativt skick
Vattenskydd och vattenförvaltning: Skydda vatten mot föroreningar och avrinning, och förvalta vattenförbrukningen	— Upprätta buffertremsor längs vattendrag (!) — Följa tillståndsförfarandena för användning av vatten för bevattning	

(!) Obs.: Buffertremsor för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden måste inom och utanför sådana sårbara zoner som anges i artikel 3.2 i direktiv 91/676/EEG, åtminstone uppfylla de krav som avser spridning av gödselmedel på mark i närheten av vattendrag och som finns i punkt A4 i bilaga II till direktiv 91/676/EEG, vilket ska tillämpas i enlighet med medlemsstaternas handlingsprogram, upprättat i enlighet med artikel 5.4 i direktiv 91/676/EEG.

Sammanfattning

IV

Kommissionen har genomfört grundliga bedömningar av alla frivilliga system som har erkänts som uppfyllande alla rättsliga krav i direktivet. Kommissionen anser att de frivilliga systemen säkerställer att certifierade biodrivmedel uppfyller de bindande krav som systemen har erkänts för enligt grundliga bedömningar av alla certifierade frivilliga system. Kommissionen är dock alltid öppen för att främja ytterligare utveckling av standarder för att förbättra systemet ännu mer, lösa problem som uppkommer under genomförandet av systemet och beakta ändringar av den rättsliga grunden.

V

I direktivet om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (nedan kallat *direktivet om förnybar energi*) fastställs ett antal bindande hållbarhetskriterier som måste vara uppfyllda för stödberättigande och räknas mot målen för förnybar energi. Bedömningarna av de frivilliga systemen täckte dessa bindande hållbarhetskrav på lämpligt sätt och frivilliga system erkändes endast om de kunde visa att de uppfyller dessa kriterier.

Direktivet om förnybar energi innehåller dessutom hänvisningar till andra hållbarhetsfrågor, till exempel negativa socioekonomiska effekter. Många frivilliga system innefattar ytterligare hållbarhetskriterier som inte är bindande. Detta kan anses utgöra god praxis, men är helt frivilligt. Kommissionen bedömde inte om de frivilliga systemen även täcker icke-bindande kriterier. Följaktligen erkändes inte något av de frivilliga systemen som omfattande dessa frågor.

Kommissionen anser inte att det är lämpligt att kräva att frivilliga system ska ta med icke-bindande hållbarhetskriterier. Om det skulle vara obligatoriskt att inbegripa sådana kriterier skulle lagstiftaren ha beslutat att låta dem ingå i uppsättningen bindande kriterier.

Kommissionen kommer att fortsätta att bedöma om erkännandet av frivilliga system bör utvidgas till att omfatta icke-bindande hållbarhetsaspekter. Kommissionen påpekar dock att det är svårt att bedöma system med avseende på icke-bindande kriterier eftersom sådana kriterier beskrivs mycket mindre detaljerat i lagstiftningstexten än bindande kriterier.

För att minska risken för indirekta ändringar av markanvändningen förskrivs i direktivet om förnybar energi i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2015/1513 en gräns för mängden livsmedelsbaserade biodrivmedel som kan räknas mot målen för förnybar energi (7 % av den totala energianvändningen i transporter). Hållbarhetskriterierna i sig omfattar inte indirekta ändringar av markanvändningen. Därför kan det inte krävas att de frivilliga system som kontrollerar överensstämmelse med de bindande kriterierna separat för varje parti biodrivmedel ska omfatta indirekta ändringar av markanvändningen.

VI

Kontrollen av ursprunget till avfall och restprodukter var täckt i bedömningen. I alla bedömningar krävdes att de frivilliga systemen tillämpar relevanta bestämmelser i direktivet. Detta omfattar alla typer av biodrivmedelsråvaror, inklusive avfall och restprodukter. Särskilda revisionskriterier för biodrivmedel som producerats av avfall och restprodukter föreskrivs inte i direktivet. I sin vägledningsnot har kommissionens tjänster behandlat marknadsutveckling som inte kunde förutses vid den tidpunkt då de frivilliga systemen erkändes. De har efterfrågat särskilda åtgärder för att ta hänsyn till en ökad bedrägeririsik som uppstod med tiden när medlemsstaterna genomförde det dubbla beräkningssystemet. De frivilliga systemen har uppdaterat sina kontrollrutiner i enlighet med detta.

Dessutom föreskriver direktivet om förnybar energi ingen särskild kontrollskyldighet för medlemsstaterna när det gäller artikel 17.6 i direktivet (som är kopplad till den gemensamma jordbrukspolitikens normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och andra relevanta direktiv och förordningar). Kommissionen är också skyldig att erkänna frivilliga system på andra grunder än de som anges i artikel 17.6 i direktivet. Därför skulle det inte vara lämpligt att ta med denna faktor i bedömningen av frivilliga system.

VII

Direktivet om förnybar energi innehåller inte krav om de frivilliga systemens förvaltningsstrukturer och de tidiga bedömningarna inriktades därför inte på denna aspekt. Kommissionen inriktade sig i stället på att se till att de ekonomiska aktörerna är föremål för tredjepartsgranskningar, vilket nämns uttryckligen i direktivet.

Både förvaltningsstrukturer och insynsåtgärder kräver dock ökad uppmärksamhet i framtiden. Den främsta orsaken till detta är de ökade transparens- och styrningskraven i ändringarna av direktiv (EU) 2015/1513.

VIII

Kommissionens övervakningsbefogenheter för genomförandet av alla verksamheter har begränsats av lagstiftaren. Kommissionen kräver dock en oberoende tredjepartsgranskning.

Kommissionen övervakar de frivilliga systemen enligt de rättsliga befogenheterna i direktivet om förnybar energi i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2015/1513, där det krävs att frivilliga system ska rapportera årligen om sin verksamhet. Kommissionen kommer att lägga fram en egen rapport om driften av de frivilliga systemen i april 2017.

Kommissionen håller med om att tillsynen och transparensen, inklusive klagomålsförfarandena, kan förbättras.

IX

Medlemsstaterna har delvis införlivat direktivet om förnybar energi med en avsevärd försening, inklusive hållbarhetskriterierna för biodrivmedel.

I länder där hållbarhetskriterierna för biodrivmedel ännu inte hade genomförts fanns inte heller kontrollsystemet på plats, och det var inte möjligt att visa att biodrivmedlen i fråga uppfyller hållbarhetskriterierna. Enligt kommissionens åsikt är detta orsaken till rapporteringsproblemen. Målen för förnybar energi för transporter måste dock vara uppfyllda 2020. Kommissionen är övertygad om att medlemsstaterna kommer att genomföra direktivet om förnybar energi på ett korrekt sätt till 2020, inklusive de nyligen gjorda ändringarna. Vid behov kommer kommissionen att vidta den åtgärd som förutses i fördraget för att se till att EU-rätten följs.

X 1 i)

Kommissionen godtar delvis rekommendationen. Kommissionen kan inte kräva att de frivilliga systemen ska omfatta socioekonomiska kriterier eftersom de inte är bindande. De frivilliga systemen bör dock rapportera en gång om året baserat på sina certifieringsverksamheter enligt direktivet om förnybar energi i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2015/1513. Kommissionen kommer att beakta de rapporter som tas emot från de frivilliga systemen i sina egna rapporter.

X 1 ii)

Kommissionen godtar denna rekommendation i den mån efterlevnaden av artikel 17.6 i direktivet (som är kopplad till den gemensamma jordbrukspolitikens normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och andra relevanta direktiv och förordningar) ska kontrolleras. Efterlevnaden av den gemensamma jordbrukspolitikens normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och andra relevanta direktiv och förordningar kontrolleras som ett led i den politiken.

X 1 iii)

Kommissionen godtar denna rekommendation och håller med om att avfallsbaserade biodrivmedel bör omfattas av särskilda kontrollrutiner. Kommissionen har redan vidtagit åtgärder i den riktningen, eftersom tillämpningen av särskilda åtgärder ingår i alla bedömningar från oktober 2014.

X 2

Kommissionen godtar denna rekommendation och håller med om att både förvaltningsstrukturer och insynsåtgärder behöver uppmärksammas ännu mer. Kommissionen har redan vidtagit nödvändiga åtgärder genom kraven på ökad insyn och styrning i ändringarna i direktiv (EU) 2015/1513.

X 3 i)

Kommissionen godtar rekommendationen.

Den kommer att ta upp frågan i samband med rapporteringen om driften av de frivilliga systemen enligt direktivet om förnybar energi i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2015/1513. De ekonomiska aktörernas genomförande av systemets förfaranden kontrolleras genom oberoende tredjepartsgranskningar.

X 3 ii)

Kommissionen godtar rekommendationen och har redan vidtagit nödvändiga åtgärder.

X 4

Kommissionen godtar denna rekommendation delvis och kommer att fortsätta att arbeta med medlemsstaterna för att göra de inlämnade uppgifterna tillförlitligare, eftersom medlemsstaterna kommer att få information från de ekonomiska aktörerna om efterlevnaden av hållbarhetskriterierna. Medlemsstaterna lämnar dessutom in en rapport om kvaliteten på alla överförda uppgifter till kommissionen vart femte år. Det är dock inte motiverat att kräva ytterligare belägg (certifikat/deklarationer) för insamling av en viss typ av statistiska uppgifter.

X 5

Kommissionen inser att det är nödvändigt att harmonisera definitionen av avfall som används för produktion av avancerade biodrivmedel.

Lagstiftaren har redan vidtagit åtgärder för att harmonisera definitionen av avfall i direktivet om förnybar energi. Direktivet i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2015/1513 innehåller en definition av avfall genom att en koppling görs till direktiv 2008/98/EG.

Inledning

05

I många fall används endast en del av grödan för att producera biodrivmedel, medan andra delar, ibland huvuddelarna, används för livsmedels- och foderändamål. Förskjutningseffekten av konventionella biodrivmedel är därför betydligt lägre, men fortfarande väsentlig.

Kommissionens svar

06

Kommissionen har för avsikt att lägga fram ett politiskt förslag om paketet för förnybar energi i slutet av 2016.

09

Direktivet om förnybar energi i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2015/1513 innehåller en bilaga (bilaga IX), med en förteckning över råvaror och förnybara drivmedel som räknas dubbelt mot målet för förnybar energi i transporter. Bilaga IX omfattar avfall, restprodukter eller annan biomassa från icke-livsmedel, men det finns ingen formell koppling till dessa definitioner.

Alla förnybara energikällor som förbrukas inom transport, inklusive förnybar el, räknas mot målet för förnybar energi. Bidraget från förnybar el förväntas bli avsevärt (~ två procentenheter).

10

Enligt direktivet om förnybara energikällor i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2015/1513 ska den minskning av växthusgasutsläppen som uppnås genom användningen av biodrivmedel som produceras i nya anläggningar vara minst 60 %. Detta allmänna krav kommer att höjas till 50 % från och med januari 2018.

lakttagelser

28

Direktivet om förnybar energi föreskriver ingen skyldighet för medlemsstaterna att kontrollera efterlevnaden av artikel 17.6 i direktivet (som är kopplad till den gemensamma jordbrukspolitikens normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och andra relevanta direktiv och förordningar), även om de ingår i kriterierna. Kommissionen är skyldig att erkänna frivilliga system på andra grunder än de som anges i artikel 17.6 i direktivet.

Gemensamt svar på punkterna 30 och 31

Kommissionen är inte skyldig att erkänna frivilliga system och har hittills endast erkänt system som täcker artikel 17.2–5 i direktivet om förnybara energikällor. Kommissionen var följaktligen inte heller skyldig att bedöma efterlevnaden av andra icke-bindande hållbarhetsaspekter.

Kommissionen konstaterar att det inte vore lämpligt att ålägga frivilliga system att ta med icke-bindande hållbarhetskriterier, eftersom lagstiftaren inte beslutade att ta med dessa kriterier i uppsättningen bindande kriterier. När det gäller sociala hållbarhetsaspekter (ruta 3) konstaterar kommissionen att det kan anses vara god praxis att ta med sådana kriterier i certifieringen, men påpekar samtidigt att det är frivilligt att göra det.

Kommissionen kommer dock att fortsätta att bedöma om erkännandet av frivilliga system bör utvidgas till att omfatta icke-bindande hållbarhetsaspekter. Kommissionen påpekar dock att det är svårt att bedöma system med avseende på icke-bindande kriterier eftersom sådana kriterier beskrivs mycket mindre detaljerat i lagstiftningstexten än bindande kriterier.

Ruta 3

Kommissionen menar att det kan anses vara god praxis att ta med sådana kriterier i certifieringen, men påpekar samtidigt att det är frivilligt att göra det.

33

Kommissionen är medveten om att det saknas uppgifter, men den hänvisade till och gjorde en bedömning av tillgängliga uppgifter i alla rapporter, bland annat ytterligare särskilda undersökningar av hur EU:s politik för biodrivmedel påverkar utvecklingsländer.

När det gäller de sociala aspekter som beskrivs i ruta 4 konstaterar kommissionen att exporten av biobränsle från utvecklingsländer visserligen är begränsad, men kommissionen har ändå redogjort för inverkan av EU:s politik för biodrivmedel på utvecklingsländer i allmänhet genom olika rapporter som lagts fram 2013 och 2015, även om utvecklingsländer som inte exporterar biodrivmedel till EU¹.

Gemensamt svar på punkterna 34–37

Genom direktivet om förnybar energi i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2015/1513 infördes en gräns (7 % av den totala energianvändningen i transporter) för mängden livsmedelsbaserade biodrivmedel som kan räknas mot målen för förnybar energi. Denna åtgärd begränsar incitamenten att använda biodrivmedel som producerats av grödor för att uppfylla målen för förnybar energi, vilket i sin tur även begränsar risken för indirekta ändringar av markanvändningen till följd av EU:s politik för biodrivmedel.

Hållbarhetskriterierna i sig omfattar inte indirekta ändringar av markanvändningen. Därför kan det inte krävas att de frivilliga system som kontrollerar överensstämmelse med dessa kriterier separat för varje parti biodrivmedel ska omfatta indirekta ändringar av markanvändningen.

Kommissionen kommer att ytterligare analysera frågan och kommer att offentliggöra resultaten av analysen i en rapport som ska läggas fram i slutet av 2016.

40

Kommissionen inser att avfallsbaserade biodrivmedel bör omfattas av särskilda kontrollrutiner. Kommissionen har redan vidtagit åtgärder i den riktningen, eftersom tillämpningen av särskilda åtgärder ingår i alla bedömningar från oktober 2014.

Gemensamt svar på punkterna 41–42

I sin vägledningsnot har kommissionens tjänster behandlat marknadsutveckling som inte kunde förutses vid den tidpunkt då de frivilliga systemen erkändes. De har efterfrågat särskilda åtgärder för att ta hänsyn till en ökad bedrägeririsk som uppstod med tiden när medlemsstaterna genomförde det dubbla beräkningsystemet.

Kommissionen utfärdade en varning till de frivilliga systemen att skärpa uppmärksamheten på denna fråga och se till att alla system vidtar lämpliga åtgärder. Det finns dock inget som tyder på att denna fråga behandlades på ett olämpligt sätt innan dess. Såvitt vi vet vidtog många av de berörda frivilliga systemen åtgärder på eget initiativ. Enligt kommissionens åsikt är möjligheten för frivilliga system att agera snabbt och proaktivt på identifierade problem en av fördelarna med certifieringssystemen.

45

Efter antagandet av definitionen begärde kommissionen att delvis erkända system skulle lämna in en kontroll av systemets efterlevnad av den nya definitionen. Tre system som endast hade erkänts delvis har lämnat in uppdateringar och har bedömts. Beslutet håller för närvarande på att uppdateras.

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

46

Kommissionens bedömning var i linje med kraven i direktivet om förnybar energi. Direktivet om förnybar energi innehöll inte krav om de frivilliga systemens förvaltningsstrukturer och de tidiga bedömningarna inriktades därför inte på denna aspekt. Kommissionen inriktade sig i stället på att se till att de ekonomiska aktörerna är föremål för tredjepartsgranskningar, vilket nämns uttryckligen i direktivet.

Kommissionen anser dock att förvaltningsstrukturer bör uppmärksammas mer i framtiden i syfte att förbättra bästa praxis. Det främsta skälet till detta är höjningen av beräkningsgränsen för utsläpp av växthusgaser som kräver täta beräkningar av faktiska utsläppsminskningar, vilket i sin tur kräver ännu strängare kontroll.

Gemensamt svar på punkterna 50–51

Kommissionens övervakningsbefogenheter för genomförandet av alla verksamheter har begränsats av lagstiftaren. Kommissionen kräver dock en oberoende tredjepartsgranskning.

Kommissionen övervakar de frivilliga systemen enligt de rättsliga befogenheterna i direktivet om förnybar energi i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2015/1513, där det krävs att frivilliga system ska rapportera årligen om sin verksamhet. Kommissionen kommer att lägga fram en egen rapport om driften av de frivilliga systemen i april 2017.

53

Kommissionen har inlett en dialog med systemen för att klargöra situationen och undersöka möjligheter till förbättringar. Kommissionen kontrollerar för närvarande ett specifikt fall och kan inte lämna kommentarer i detta tidiga skede.

Generellt har dock kravet att stärka den interna förvaltningen av systemet tagits med i pågående bedömningar, vilken kan förbättra översikten av certifieringsorganens genomförande av systemets regler.

54

Många frivilliga system fungerar globalt. I praktiken innebär detta att revisorer som kontrollerar efterlevnaden har stort ansvar och måste fatta beslut från fall till fall om huruvida de inlämnade beläggen utgör tillräckliga garantier för att hållbarhetskriterierna har uppfyllts. Kommissionen uppmuntrar de frivilliga systemen att föra en nära dialog med revisorerna för att kontinuerligt förbättra certifieringsstandarderna.

55

Även om det inte finns något särskilt system för klagomål kan aktörerna kontakta kommissionen om de hyser farhågor angående driften av frivilliga system. Hållbarhetssystemet för biodrivmedel är ett mycket tekniskt område som kräver sakkunskap, och aktörerna förväntas känna till att systemet har erkänts av kommissionen.

56

I direktivet om förnybara energikällor anges tydligt att medlemsstaterna är skyldiga att godta belägg från frivilliga system. Bara medlemsstaterna följer denna bestämmelse är de välkomna att bidra till att förbättra certifieringsprocesserna. Enligt kommissionens åsikt finns det till exempel inget som hindrar medlemsstaterna från att delta i övervakningen av certifieringsorganen, eftersom dessa i sig inte är erkända av kommissionen. Medlemsstaterna bör dock inte ifrågasätta giltigheten hos certifikat som utfärdats av frivilliga system.

I fråga om det särskilda fallet med Polen som nämns i ruta 5, kontrollerar kommissionen för närvarande om kravet överensstämmer med EU-lagstiftningen.

58

Noterna är inte rättsligt bindande för de frivilliga systemen, utan syftar till att främja bästa praxis genom att visa på krav som kommissionen kan ställa i framtiden. Kommissionen kommer att genomföra anpassningen av högre standarder när de frivilliga systemen ansöker om förlängningar av erkännandet.

Kommissionen kan också upphäva besluten om det tydligt har visats att ett system inte har genomfört delar som anses vara avgörande i beslutet, och om allvarliga och strukturella överträdelser av dessa delar föreligger.

Gemensamt svar på punkterna 59–60

Kommissionen fäster största vikt vid öppenhet.

Kravet på öppenhet i direktivet om förnybara energikällor tillgodoses via den särskilda webbplatsen². Webbplatsen innehåller också mycket användbar information som inte är lagstadgad, till exempel nyheter och relevanta kommissionsdokument. All lagstadgad information som tas emot av medlemsstaterna finns på denna webbplats och de sidor som den länkar till. Webbplatsen innehåller även en sida om de informationstyper som anges i direktivet om förnybar energi³.

61

I den uppdaterade bedömningsram som utfärdades i november 2015 kräver kommissionen full kontroll av efterlevnad av tredjepartsrevisorer. Revisorerna bör kräva att få tillgång till all relevant information. Om systemet inte innehåller denna information bör det inte godkännas. Revisorerna bör också kräva tillgång till information om material som är certifierat enligt andra frivilliga system. De frivilliga systemen måste offentliggöra namnen på de aktörer som är eller har varit certifierade enligt systemet. Detta kommer att öka öppenheten och förbättra informationsutbytet.

66

Polen införlivade direktivet om förnybara energikällor, inklusive EU:s hållbarhetssystem för biodrivmedel, först 2015. Direktivets bestämmelser var därför inte i kraft under perioden 2011–2014. Medlemsstaterna ska säkerställa kvaliteten hos de uppgifter som översänds. Kommissionen har inga rättsmedel för att bestrida 2014 års uppgifter om hållbara biodrivmedel.

Under denna tid har Polen dock införlivat direktivet om förnybara energikällor. Kommissionen är övertygad om att Polen och andra medlemsstater korrekt kommer att genomföra direktivet om förnybara energikällor till 2020, inklusive de senaste ändringarna. Vid behov kommer kommissionen att vidta den åtgärd som förutses i fördraget för att se till att EU-rätten följs.

2 <https://ec.europa.eu/Energy/en/topics/Renewable-Energy>

3 <https://ec.europa.eu/Energy/en/Renewable-Energy-Transparency-Platform>

67

Medlemsstaterna ska säkerställa kvaliteten hos de uppgifter som översänds. I de uppgifter som överfördes till Eurostat redovisade Frankrike värdet noll och Polen redovisade ett icke-nollvärde. Alla redovisade uppgifter kontrollerades mot valideringsregler (kontroller av rimlighet, enhetlighet och konsekvens), när det gällde den information som Eurostat hade tillgång till vid den tidpunkten. Eurostat offentliggjorde uppgifterna såsom de hade översänts av länderna, utan ändringar.

72

Genomförandet av åtgärder för att förebygga bedrägeri är medlemsstaternas behörighet. Kommissionen stöder medlemsstaternas insatser för att minska risken för bedrägeri och har inrättat en arbetsgrupp inom kommittén för hållbarhet för biodrivmedel och flytande biobränslen som kommer att analysera olika aspekter och åtgärder som är relevanta i detta hänseende. Frågan har också behandlats i direktivet om förnybar energi i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2015/1513. Medlemsstaterna är skyldiga att redovisa de åtgärder som de har vidtagit mot bedrägeri, och samarbetet mellan de nationella systemen och mellan dessa och de frivilliga systemen bör förbättras.

Slutsatser och rekommendationer

74

Kommissionen anser att de frivilliga systemen säkerställer att certifierade biodrivmedel uppfyller de bindande krav som systemen har erkänts för enligt grundliga bedömningar av alla certifierade frivilliga system. Kommissionen är dock alltid öppen för att främja ytterligare utveckling av standarder för att förbättra systemet ännu mer, lösa problem som uppkommer under genomförandet av systemet och beakta ändringar av den rättsliga grunden.

75

I direktivet om förnybar energi fastställs ett antal bindande hållbarhetskriterier som måste vara uppfyllda för stödberättigande och räknas mot målen för förnybar energi. Bedömningarna av de frivilliga systemen omfattade dessa bindande hållbarhetskriterier på lämpligt sätt.

Många frivilliga system innefattar ytterligare hållbarhetskriterier som inte är bindande. Detta kan anses utgöra god praxis, men är helt frivilligt. Kommissionen bedömde inte om de frivilliga systemen även täcker icke-bindande kriterier. Följaktligen erkändes inte något av de frivilliga systemen som omfattande dessa frågor.

Kommissionen anser inte att det är lämpligt att kräva att frivilliga system ska ta med icke-bindande hållbarhetskriterier. Om det skulle vara obligatoriskt att inbegripa sådana kriterier skulle lagstiftaren ha beslutat att låta dem ingå i uppsättningen bindande kriterier.

Kommissionen kommer att fortsätta att bedöma om erkännandet av frivilliga system bör utvidgas till att omfatta icke-bindande hållbarhetsaspekter. Kommissionen påpekar dock att det är svårt att bedöma system med avseende på icke-bindande kriterier eftersom sådana kriterier beskrivs mycket mindre detaljerat i lagstiftningstexten än bindande kriterier. Vidare skulle erkännandet inte ha direkta rättsliga konsekvenser.

För att minska risken för indirekta ändringar av markanvändningen förskrivs i direktivet om förnybar energi i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2015/1513 en gräns (7 % av den totala energianvändningen i transporter) för mängden livsmedelsbaserade biodrivmedel som kan räknas mot målen för förnybar energi. Hållbarhetskriterierna i sig omfattar inte indirekta ändringar av markanvändningen. Därför kan det inte krävas att de frivilliga system som kontrollerar överensstämmelse med de bindande kriterierna separat för varje parti biodrivmedel ska omfatta indirekta ändringar av markanvändningen.

76

Precis som för konventionella råvaror säkerställs spårbarheten genom direktivets bestämmelser. Med sin vägledningsnot har kommissionens tjänster behandlat marknadsutveckling som för det första inte kunde förutses vid den tidpunkt då de frivilliga systemen erkändes. De har efterfrågat särskilda åtgärder för att ta hänsyn till en ökad bedrägeririsk som främst uppstod till följd av genomförandet av det dubbla beräkningssystemet i leveranskraven.

77

Kommissionen är skyldig att arbeta inom den ram som fastställts av lagstiftaren. Detta innebär att kommissionen måste godta att medlemsstaterna enligt direktivet om förnybara energikällor inte är skyldiga att kontrollera efterlevnaden av artikel 17.6 (som är kopplad till den gemensamma jordbrukspolitikens normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och andra relevanta direktiv och förordningar), även om de ingår i kriterierna. Kommissionen är skyldig att erkänna frivilliga system på andra grunder än de som anges i artikel 17.6 i direktivet. Därför skulle det inte vara lämpligt att ta med denna faktor i bedömningen av frivilliga system.

Rekommendation 1 a)

Kommissionen godtar delvis rekommendationen. Kommissionen kan inte kräva att de frivilliga systemen ska omfatta socioekonomiska kriterier eftersom de inte är bindande. De frivilliga systemen bör dock rapportera en gång om året baserat på sina certifieringsverksamheter enligt direktivet om förnybar energi i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2015/1513, som innehåller bestämmelser om vilka frågor de frivilliga systemen måste redovisa (artikel 18.6). Dessa rättsliga rapporteringskrav inriktas på revisionsrelaterade frågor, men systemen kan naturligtvis utnyttja möjligheten och även ta med andra frågor. Kommissionen kommer att beakta de rapporter som tas emot från de frivilliga systemen i sina egna rapporter.

Rekommendation 1 b)

Kommissionen godtar denna rekommendation i den mån efterlevnaden av artikel 17.6 i direktivet (som är kopplad till den gemensamma jordbrukspolitikens normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och andra relevanta direktiv och förordningar) ska kontrolleras. Enligt direktivet om förnybara energikällor är medlemsstaterna dock inte skyldiga att kontrollera efterlevnaden av artikel 17.6 i direktivet om förnybara energikällor, trots att de ingår i kriterierna. Kommissionen är skyldig att erkänna frivilliga system på andra grunder än de som anges i artikel 17.6 i direktivet. Efterlevnaden av den gemensamma jordbrukspolitikens normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och andra relevanta direktiv och förordningar kontrolleras som ett led i den politiken.

Rekommendation 1 c)

Kommissionen godtar denna rekommendation och håller med om att avfallsbaserade biodrivmedel bör omfattas av särskilda kontrollrutiner. Kommissionen har redan vidtagit åtgärder i den riktningen, eftersom tillämpningen av särskilda åtgärder ingår i alla bedömningar från oktober 2014.

78

Kommissionen fäster alltid högsta vikt vid öppenhet och har redan vidtagit åtgärder. Kommissionens tjänster utfärdade en vägledningsnot till de frivilliga systemen med krav på genomförande av ett antal öppenhetsåtgärder. Detta gjordes delvis för att se till att de frivilliga systemen redan i ett tidigt skede förbereder sig för det ökade behovet av öppenhet enligt direktiv (EU) 2015/1513, som befann sig i det slutliga förhandlingsskedet vid den tidpunkten. Dessa åtgärder kommer att genomföras när de frivilliga systemen ansöker om förnyat erkännande. Processen är redan i gång.

Rekommendation 2 a)

Kommissionen godtar denna rekommendation och anser att potentiella intressekonflikter i samband med ägarskapet för system bör beaktas. Kommissionen har redan vidtagit åtgärder i den riktningen och arbetar för att inbegripa en analys av de frivilliga systemens ägarskaps- och förvaltningsstrukturer i sina bedömningar.

Rekommendation 2 b)

Kommissionen godtar denna rekommendation och anser att frivilliga system måste uppfylla minimikraven på insyn. Kommissionen uppmanar systemen att offentliggöra en uppsättning uppgifter som är mycket liknande revisionsrättens förslag. Kommissionen kommer dessutom att rapportera om driften av de frivilliga systemen i april 2017. Kommissionen kommer att utnyttja detta tillfälle för att bedöma behovet av att ytterligare specificera de uppgifter som ska offentliggöras av systemen och fastställa revisionskraven för de frivilliga systemen i en genomförandeakt.

79

Kommissionens övervakningsbefogenheter för genomförandet av alla verksamheter har begränsats av lagstiftaren.

Direktivet om förnybar energi i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2015/1513 föreskriver ett förfarande för hur genomförandet av de frivilliga systemen ska övervakas.

De frivilliga systemen ska rapportera årligen till kommissionen om driften av systemet.

Kommissionen rapporterar i sin tur till Europaparlamentet och rådet, och kan också, om den anser det vara lämpligt, ange revisionskraven för frivilliga system i en genomförandeakt. Tillsynen omfattar dock inte kontroller på plats av lokalerna för de ekonomiska aktörer som är certifierade enligt frivilliga system, eftersom ansvaret för att kontrollera genomförandet av systemets regler enligt direktivet om förnybara energikällor ska fullgöras genom tredjepartsrevisioner.

Rekommendation 3 a)

Kommissionen godtar rekommendationen.

Den kommer att ta upp frågan i samband med rapporteringen om driften av de frivilliga systemen enligt direktivet om förnybar energi i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2015/1513. De ekonomiska aktörernas genomförande av systemets förfaranden kontrolleras genom oberoende tredjepartsgranskningar.

Rekommendation 3 b)

Kommissionen godtar rekommendationen om att frivilliga system bör ha ett klagomålssystem och kräver redan detta i sina bedömningar. Kommissionen anser dock att det krävs en ytterligare bedömning innan detaljerade tekniska krav för ett sådant klagomålssystem anges. En sådan bedömning kommer att göras i samband med rapporteringen om driften av de frivilliga systemen enligt direktivet om förnybar energi i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2015/1513. Den första rapporten ska lämnas in i april 2017.

80

Kommissionen instämmer i att medlemsstaterna ska säkerställa kvaliteten hos de uppgifter som översänds.

Rekommendation 4

Kommissionen godtar denna rekommendation delvis och kommer att fortsätta att arbeta med medlemsstaterna för att göra de inlämnade uppgifterna tillförlitligare, eftersom medlemsstaterna kommer att få information från de ekonomiska aktörerna om efterlevnaden av hållbarhetskriterierna. Medlemsstaterna lämnar dessutom in en rapport om kvaliteten på alla överförda uppgifter till kommissionen vart femte år. Det är dock inte motiverat att kräva ytterligare belägg (certifikat/deklarationer) för insamling av en viss typ av statistiska uppgifter.

81

Lagstiftaren har redan vidtagit åtgärder för att harmonisera definitionen av avfall i direktivet om förnybar energi. Direktivet i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2015/1513 innehåller en definition av avfall genom att en koppling görs till direktiv 2008/98/EG.

Direktivet om förnybara energikällor i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2015/1513 föreskriver mycket riktigt en skyddsklausul som tillåter medlemsstaterna att räkna biodrivmedel som producerats av ämnen som anses utgöra avfall enligt de behöriga myndigheterna och som använts i anläggningar som fanns innan direktiv (EU) 2015/1513 antogs mot det nationella målet för avancerade förnybara energikällor. Dessa drivmedel räknas dock inte dubbelt mot målet för förnybar energi inom transporten. Enligt kommissionen kan denna bestämmelse faktiskt leda till en situation där vissa typer av biodrivmedel behandlas olika i medlemsstaterna, och till att detta är tillåtet enligt direktivet om förnybara energikällor inom de gränser som anges i direktivet.

Rekommendation 5

Kommissionen inser att det är nödvändigt att harmonisera definitionen av avfall som används för produktion av avancerade biodrivmedel.

Lagstiftaren har redan vidtagit åtgärder för att harmonisera definitionen av avfall i direktivet om förnybar energi. Direktivet i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2015/1513 innehåller en definition av avfall genom att en koppling görs till direktiv 2008/98/EG.

Åtgärder för ytterligare harmonisering av avancerade förnybara bränslen kan övervägas inom ramen för politiken för förnybar energi efter 2020.

HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm), hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm), genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

(* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

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

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas/Revisionen inleds	11.3.2015
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	31.3.2016
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	25.5.2016
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	22.6.2016

Medlemsstaterna ska se till att andelen energi från förnybara energikällor inom transportsektorn år 2020 är minst 10 % av den slutliga energianvändningen i sektorn. När de beräknar hur målet har uppnåtts får de ta med biodrivmedel som certifierats som hållbara av frivilliga system som har erkänts av kommissionen. Vår slutsats är att EU:s system för certifiering av hållbara biodrivmedel inte är helt tillförlitligt på grund av brister i kommissionens förfarande för erkännande av och den efterföljande tillsynen över frivilliga system. När det gäller 10 %-målet för transporter konstaterade vi att uppgifterna i statistiken kan vara överskattade eftersom medlemsstaterna kunde rapportera biodrivmedel som hållbara även om hållbarheten inte hade kontrollerats.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån