

Zvláštní zpráva

**System EU pro certifikaci
udržitelých biopaliv**EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditorsECA

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5267-8	ISSN 1831-0788	doi:10.2865/49488	QJ-AB-16-017-CS-C
PDF	ISBN 978-92-872-5277-7	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/65169	QJ-AB-16-017-CS-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5218-0	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/30429	QJ-AB-16-017-CS-E

© Evropská unie, 2016

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Printed in Luxembourg

Zvláštní zpráva

System EU pro certifikaci udržitelných biopaliv

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy
o fungování EU)

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů výkonnosti a auditů souladu s předpisy zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu či témata z oblasti správy a řízení. EÚD vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát I, jemuž předsedá člen EÚD Kersti Kaljulaid a který se zaměřuje na výdajové oblasti týkající se ochrany přírodních zdrojů a hospodaření s nimi. Auditní tým vedl člen EÚD Jan Kinšt, kterého v závěrečné fázi vystřídala členka EÚD Bettina Jakobsenová, a podporu jim poskytovali vedoucí kabinetu Alejandro Ballester Gallardo, tajemník kabinetu Bernard Moya, vyšší manažer Davide Lingua, vedoucí úkolu Krzysztof Zalega a auditoři Paul Toulet-Morlane, Joao Nuno Coelho Dos Santos, Felipe Andres Miguelez, Zoltan Papp a Paivi Pikiová. Administrativní podporu zajišťovala Murielle Siffertová.



Zleva doprava: J. N. Coelho Dos Santos, B. Jakobsenová, P. Toulet-Morlane, D. Lingua, A. Ballester Gallardo.

Bod

Glosář

I–X **Shrnutí**

1–17 **Úvod**

1–3 **Definice biopaliv**

4–5 **Trh EU s biopalivy**

6–17 **Biopaliva jako zdroj obnovitelné energie v odvětví dopravy v EU**

6–9 **Cíle 10% podílu obnovitelné energie v dopravě má být dosaženo do roku 2020**

10–12 **Kritéria udržitelnosti pro biopaliva**

13–17 **Certifikace udržitelnosti biopaliv nepovinnými režimy uznanými Komisí**

18–24 **Rozsah a koncepce auditu**

25–71 **Připomínky**

25–49 **Rámec, jehož prostřednictvím Komise posuzuje uznání, nezahrnoval některé důležité aspekty udržitelnosti týkající se produkce biopaliv**

28–29 **Respektování environmentálních požadavků na zemědělství nebylo zajištěno**

30–33 **Problematika nepovinné udržitelnosti**

34–37 **Dopad nepřímých změn v užívání půdy nebyl zohledněn**

38–42 **Nedostatečné ověřování původu odpadu nebo zbytků používaných pro výrobu biopaliv**

43–45 **Biologicky vysoce rozmanitým travním porostům se až donedávna nedostávalo stálé ochrany**

46–49 **Transparentnost a správa nebyly dostatečně zohledněny**

50–61 **Neexistence dohledu nad nepovinnými režimy**

50–56 **Fungování režimů nebylo pod náležitým dohledem...**

57–61 **... požadovaná zlepšení postupů se náležitě nevyvíjela**

62–71 **Statistické údaje o biopalivech certifikovaných jako udržitelná by mohly být nadhodnoceny...**

65–66 ... protože obsahují biopaliva, jejichž udržitelnost nebyla ověřena

67–71 ... a protože původ biomasy použité pro dvojitý zápočet biopaliv nebyl dostatečně ověřen

72–80 **Závěry a doporučení**

Příloha I – Paliva a biopaliva v dopravě – ktoe 2014

Příloha II – Správa a řízení nepovinných režimů

Příloha III – Transparentnost nepovinných režimů

Příloha IV – Závazky týkající se podmíněnosti

Odpovědi Komise

Bioetanol: Biopalivo na bázi alkoholu obvykle vyráběné z plodin pro výrobu škrobu a cukru, jako je pšenice, kukuřice a ječmen a cukrová řepa nebo cukrová třtina, a používané jako přísada do benzínu pro motorová vozidla.

Biomasa: Biomasa je organická hmota používaná pro produkci biopaliv. Jde o biologicky rozložitelnou část výrobků, odpadu a zbytků biologického původu ze zemědělství (včetně rostlinných a živočišných látek), lesnictví a souvisejících odvětví, včetně rybolovu a akvakultury, jakož i biologicky rozložitelná část průmyslového a obecního odpadu.

Bionafta: Biopalivo na bázi ropy obvykle vyráběné z rostlinných tuků, jako je řepkový olej, slunečnicový olej, olej ze sójových bobů a palmový olej, a používané jako přísada do nafty pro motorová vozidla.

Biopaliva splňující kritéria: Biopaliva, která splňují závazná kritéria udržitelnosti směrnice o obnovitelné energii.

Biopalivo: Jakékoliv palivo vyrobené z výchozích surovin rostlinného nebo živočišného původu (dále „biomasa“). Dva nejběžnější druhy biopaliv jsou bioetanol a bionafta.

Certifikace: Kontrolní postup (certifikační audit), v jehož rámci certifikační orgán posuzuje podmínky vydání osvědčení hospodářskému subjektu.

Certifikační orgán: Nezávislá (auditní) firma, která provádí kontrolu a certifikaci biopaliv. Certifikační orgán uzavírá dohodu s nepovinným režimem o certifikaci hospodářských subjektů s využitím certifikačního systému nepovinného režimu. Certifikační orgány vydávají certifikáty jménem nepovinných režimů.

Cíl / „10% cíl pro dopravu“: Celkový cíl pro každý členský stát stanovený směrnicí o udržitelné energii, jehož smyslem je zajistit, aby podíl energie z obnovitelných zdrojů ve všech druzích dopravy v roce 2020 činil alespoň 10 % konečné spotřeby energie v dopravě v uvedeném členském státě. Pro výpočet podílu je možno brát v úvahu pouze udržitelná biopaliva.

Dvojitý zápočet: Příspěvek biopaliv vyráběných z odpadu, zbytků a nepotravinářské celulózní vláknoviny, jejichž podíl na dosažení cíle pro využívání energie z obnovitelných zdrojů ve všech formách dopravy se počítá jako dvojnásobek jejich energetické hodnoty.

Dvojitý zápočet biopaliv: Biopaliva vyráběná z odpadu, zbytků, nepotravinářské celulózní vláknoviny a lignocelulózní vláknoviny, jejichž podíl na dosažení cíle pro využívání energie z obnovitelných zdrojů ve všech formách dopravy se považuje za dvojnásobek jejich energetické hodnoty (a jako takový se počítá).

Eurostat: Statistický úřad Evropské unie, který je generálním ředitelstvím Evropské komise, poskytuje statistické údaje na úrovni EU, které Komisi umožňují srovnávat jednotlivé státy a regiony.

GŘ pro energetiku: Generální ředitelství Evropské komise pro energetiku odpovědné za rozvoj a provádění energetické politiky EU.

Hospodářský subjekt: Firma, která produkuje biomasu nebo biopaliva anebo s nimi obchoduje. Hospodářské subjekty musí prokázat, že splňují požadavky na udržitelnost, což lze učinit pomocí vnitrostátního systému nebo s využitím nepovinných režimů. Hospodářské subjekty jsou součástí dodavatelského řetězce biopaliv.

ILUC: Nepřímé změny ve využívání půdy (*indirect land-use changes*) Změny ve využívání půdy, k nimž dochází nepřímo kvůli poptávce po biopalivech v důsledku přesunu poptávky dříve určené pro trh s potravinami, krmivem a vlákny.

Kritéria udržitelnosti: Kritéria pro biopaliva stanovená směrnicí o obnovitelné energii a týkající se úspor emisí skleníkových plynů.

Ktoe: Jedna kilotona (tisíc tun) ropného ekvivalentu. Tuna ropného ekvivalentu (toe) definuje kalorickou hodnotu paliv. Jde o jednotku energie definovanou jako množství energie uvolněné při spalování jedné tuny ropy. Eurostat Ktoe využívá k prezentaci vykázaného využití biopaliv v dopravě.

Nepovinný režim: Systém certifikace udržitelnosti, který byl ustaven, aby bylo možné prokázat dodržování kritérií udržitelnosti biopaliv.

Nezávislý audit: Kontrola informací poskytovaných hospodářskými subjekty. Měla by ověřovat, zda jsou systémy používané hospodářskými subjekty přesné, spolehlivé a zabezpečené proti podvodu. Nezávislou kontrolu provádějí certifikační orgány.

Osvědčení: Potvrzení nezávislým certifikačním orgánem, že hospodářský subjekt splňuje nároky na udržitelnost biopaliv stanovené směrnicí o obnovitelné energii.

PKO: Použitý kuchyňský olej – běžná vstupní surovina pro produkci moderního biopaliva.

Platforma pro transparentnost: Internetová platforma, jejíž zřízení stanoví směrnice o obnovitelné energii, aby zvýšila transparentnost a usnadnila a podpořila spolupráci mezi členskými státy a zveřejňování důležitých informací, o nichž se Komise a členské státy domnívají, že mají zásadní význam z hlediska této směrnice a dosažení jejích cílů.

Podmíněnost: Povinnost zemědělce dodržovat některé obecné povinné požadavky na hospodaření týkající se životního prostředí, veřejného zdraví, zdraví zvířat a rostlin, identifikace a evidence zvířat, dobrých životních podmínek zvířat a udržování půdy v dobrém zemědělském a environmentálním stavu.

Poradce: Dodavatel, kterého vybrala Evropská komise, aby pro ni posuzoval nepovinné režimy z hlediska dodržování závazných požadavků na udržitelnost stanovených směrnicí o obnovitelné energii a aby jí podával zprávy o dopadu produkce biopaliv na sociální udržitelnost.

Složky dodavatelského řetězce: Hospodářské subjekty jako zemědělské podniky/plantáže, místa prvního sběru, obchodníci/sklady, konverzní jednotky (mlýny, rafinerie, zpracovatelské závody), doprava, hráči na trhu (dodávají udržitelná biopaliva na trh).

Směrnice o obnovitelné energii: Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES (Úř. věst. L 140, 5.6.2009, s. 16).

SP: Skleníkové plyny. Skleníkový plyn je plyn, který přispívá k přirozenému skleníkovému efektu. Kjótský protokol se vztahuje na koš šesti skleníkových plynů, které vznikají v důsledku lidské činnosti: oxid uhličitý (CO₂), metan (CH₄), oxid dusný (N₂O), hydrofluoruhlovice (HFC), zcela fluorované uhlovice (PFC), fluorid sírový (SF₆).

SZP: Společná zemědělská politika Evropské unie.

Uznávání: Schválení nepovinného režimu Komisí na dobu pěti let na základě posouzení, zda režim vhodně pokrývá kritéria udržitelnosti, uplatňuje metodiku hmotnostní bilance a splňuje příslušné normy týkající se spolehlivosti a nezávislosti kontrol, jak stanoví směrnice o obnovitelné energii.

Vnitrostátní systém: Právní rámec stanovený členskými státy k tomu, aby se ověřilo, že hospodářské subjekty dodržují kritéria udržitelnosti stanovená směrnicí o obnovitelné energii.

Zpracovatelský / dodavatelský řetězec: Celý produkční řetězec od zemědělce, který pěstuje výchozí suroviny pro produkci biopaliv, po výrobce biopaliv nebo obchodníka. Viz složky dodavatelského řetězce.

I Směrnice o udržitelné energii stanoví členským státům povinnost zajistit, aby podíl energie z obnovitelných zdrojů ve všech druzích dopravy činil v roce 2020 alespoň 10 % konečné spotřeby energie v dopravě. V praxi může být s ohledem na současnou fázi technického rozvoje a možnosti využívat alternativní energie v dopravě 10% cíle dosaženo pouze rozšířeným využíváním biopaliv.

II Biopaliva emitují méně skleníkových plynů (SK), zejména CO₂, než fosilní paliva, protože množství uhlíku emitovaného při spalování odpovídá pouze množství absorbovanému zdrojovými rostlinami v průběhu jejich růstu. Udržitelnost biopaliv jako zdroje obnovitelné energie však komplikují dodatečné emise způsobené změnou využití půdy.

III K zajištění udržitelnosti biopaliv uváděných na trh EU stanoví směrnice o udržitelné energii řadu kritérií udržitelnosti, která musí hospodářské subjekty dodržovat. Pokud jde o dosažení 10% cíle pro biopaliva v oblasti dopravy, je navíc možno brát v úvahu pouze udržitelná biopaliva. Udržitelnost většiny biopaliv uvedených na trh EU certifikují nepovinné režimy uznané Komisí. Rozhodnutí o uznání platí po dobu pěti let a vydávají se na základě pozitivního hodnocení certifikačních postupů nepovinného režimu.

IV Audit se zabýval otázkou, zda Komise a členské státy ustavily spolehlivý certifikační systém pro udržitelná biopaliva. Dospěli jsme k závěru, že kvůli nedostatkům v uznávacím řízení Komise a v následném dohledu nad nepovinnými režimy není evropský systém certifikace pro udržitelnost biopaliv spolehlivý.

V Zjistili jsme, že posouzení prováděná Komisí, na jejichž základě se nepovinné režimy uznávaly, adekvátně nepokrývají některé důležité aspekty nutné k zajištění udržitelnosti biopaliv. Komise konkrétně od nepovinných režimů nevyžadovala, aby ověřovaly, že výroba biopaliv, která certifikují, nevede ke vzniku významného rizika negativních socio-ekonomických dopadů, například sporům ohledně pozemkového vlastnictví, nucené/dětské práci, špatným pracovním podmínkám a zdravotním a bezpečnostním rizikům. Předmětem těchto posouzení také není dopad nepřímých změn využití půdy na udržitelnost biopaliv. Ačkoliv jsme si vědomi technické obtížnosti posuzování dopadu nepřímých změn využití půdy, relevantnost systému EU pro certifikaci udržitelnosti je bez této informace oslabena.

VI

Komise dále vydala rozhodnutí o uznání nepovinným režimům, které neměly vhodné certifikační postupy, jež by umožnily ujišťovat se o tom, že biopaliva vyrobená z odpadu byla skutečně vyrobena z odpadu anebo že vstupní suroviny pro biopaliva vypěstované v Evropské unii splňují environmentální požadavky EU pro oblast zemědělství, jak uvádí směrnice o udržitelné energii.

VII

Některé uznané režimy nebyly dostatečně transparentní nebo v jejich správní struktuře působili pouze zástupci několika hospodářských subjektů, což zvyšovalo riziko střetu zájmů a bránilo účinné komunikaci s ostatními zainteresovanými stranami.

VIII

Komise nedohlíží na fungování uznaných nepovinných režimů. Jelikož rozhodnutí o uznání se vydává na základě dokumentárního přezkumu certifikačního řízení, nedostatečný dohled vede k tomu, že Komise nemůže získat jistotu, že v rámci nepovinných režimů se certifikační standardy předložené za účelem uznání skutečně uplatňují. Komise dále nedisponuje prostředky, jež by jí umožňovaly zjišťovat údajná porušení pravidel ze strany nepovinných režimů, neboť nebyl zaveden systém pro řízení stížností a Komise neověřuje, zda jsou stížnosti adresované přímo nepovinným režimům řádně vyřizovány.

IX

Pokud jde o dosažení 10% cíle v oblasti dopravy, za spolehlivost údajů o udržitelných biopalivech vykazovaných Komisi odpovídají členské státy. Zjistili jsme, že tyto statistické údaje mohou být nadhodnoceny, protože členské státy mohly jako udržitelná biopaliva vykazovat i paliva, jejichž udržitelnost nebyla ověřena. Objevily se též problémy se srovnatelností údajů vykazovaných členskými státy.

X

Na základě auditních připomínek uvádí Účetní dvůr tato doporučení:

1. V budoucnu by Komise měla při uznávání nepovinné režimy posuzovat komplexněji, aby se ujistila, že tyto režimy:
 - i) posuzují, nakolik výroba certifikovaných biopaliv vede ke vzniku významných rizik negativních socio-ekonomických dopadů a nepřímým změnám ve využívání půdy. Komise by proto měla vyžadovat, aby nepovinné režimy jednou ročně na základě svých certifikačních činností hlásily případné relevantní informace týkající se výše uvedeného rizika;
 - ii) účinně ověřují, zda výrobci vstupních surovin pro výrobu biopaliv v EU dodržují požadavky v oblasti životního prostředí, které EU stanovila pro zemědělství;
 - iii) poskytují dostatečné důkazní informace o původu odpadu nebo zbytků používaných pro výrobu biopaliv.

2. V budoucnu by Komise měla při uznávání posuzovat, zda správa nepovinných režimů snižuje riziko střetu zájmů, a vyžadovat, aby nepovinné režimy zajistily transparentnost.
3. Nad uznanými nepovinnými režimy by Komise měla vykonávat dohled, a to tak, že bude:
 - i) kontrolovat, zda jsou certifikační operace režimů v souladu se standardy předloženými ke schválení;
 - ii) vyžadovat, aby nepovinné režimy zřídily transparentní systém pro správu a řízení stížností;
4. Komise by měla členským státům navrhnout, aby své statistické údaje dokládaly důkazními informacemi o spolehlivosti vykazovaných objemů biopaliv.
5. Dále by měla členským státům navrhnout harmonizaci definice odpadových látek, aby tak zajistila srovnatelnost statistických údajů o udržitelných biopalivech a zvýšila jistotu ohledně spolehlivosti údajů o moderních biopalivech.

Definice biopaliv

01

Biopaliva vydávají méně skleníkových plynů než fosilní paliva, zejména CO₂, protože množství CO₂ vzniklé spalováním biopaliva je zachyceno při růstu vstupní suroviny (zdrojové materiály – rostliny absorbují oxid uhličitý, aby mohly růst)¹. Tato rovnice však platí, pouze pokud zde nejsou žádné další emise související se změnou využití půdy, která může být přímá (například přeměna zalesněné půdy na půdu zemědělskou se ztrátou uloženého uhlíku) nebo nepřímá (využití potravinářských plodin k produkci biopaliv je nutno kompenzovat kultivací větší plochy, aby byly zajištěny dodávky potravin). To znamená, že kromě emisí skleníkových plynů, jejichž příčinou je pěstování plodin na výrobu biopaliv, vznikají kvůli zpětnému získávání a obdělávání nových ploch pro potravinářské plodiny další emise. U biopaliv produkovaných z odpadů, zbytků nebo nepotravinářské biomasy ke konkurenci s produkcí potravin nedochází.

02

Biopalivo definují příslušné právní předpisy EU jako „kapalné nebo plynné palivo používané pro dopravu, vyráběné z biomasy“², tj. z biologicky rozložitelných zemědělských, lesnických nebo rybářských produktů, odpadu nebo zbytků či z biologicky rozložitelného průmyslového a obecního dopadu. V současné době jsou jedinými biopalivy pěstovanými v relevantním množství v EU biosložky do motorového benzínu (včetně bioetanolu) a bionafta.

03

Podle používané vstupní suroviny se o biopalivech hovoří jako o:

- konvenčních biopalivech (první generace), vyráběných převážně ze zemědělských plodin, které jsou rovněž potravinářskými nebo krmným plodinami (tj. pro lidskou nebo zvířecí spotřebu, např. cereálie, cukrová třtina, řepa a olejová semena),
- moderních biopalivech (druhé a třetí generace) vyráběných ze vstupních surovin, jako je odpad či zbytky, které přímo nesoutěží s potravinovými a krmnými plodinami.

- 1 To znamená, že emise skleníkových plynů, zejména CO₂, vypouštěných při přeměně biomasy na energii (spalování biopaliv) odpovídají množství CO₂ absorbovaného rostlinami během jejich růstového cyklu.
- 2 Čl. 2 písm. i) směrnice 2009/28/ES (směrnice o obnovitelné energii) a čl. 2 odst. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/70/ES ze dne 13. října 1998 o jakosti benzínu a motorové nafty a o změně směrnice Rady 93/12/EHS (Úř. věst. L 350, 28.12.1998, s. 58).

Trh EU s biopalivy

04

Podle údajů Eurostatu³ byla v roce 2014 v Evropské unii použita biopaliva o celkovém objemu 14 370 ktoe (tisíc tun ropného ekvivalentu), z toho 11 367 ktoe připadlo na bionaftu (přibližně 4 % pohonných hmot) a 2 637 ktoe bio benzínu (přibližně 0,9 % pohonných hmot) (viz **příloha I**). Z aktuálních údajů zveřejněných Komisí⁴ vyplývá, že v roce 2012 bylo 79 % bionafty a 71 % bioetanolu spotřebovaného v EU v EU také vyrobeno. Bionafta se dovážela především z Argentiny a Indonésie a bioetanol ze Spojených států a Brazílie.

05

Celkově byla pro produkci vstupních surovin pro výrobu biopaliv spotřebovaných v EU v roce 2012 potřeba zemědělská plocha o výměře 7,8 milionu hektarů, z toho 4,4 milionu ha v EU (3 % celkové orné půdy EU) a 3,5 milionu hektarů mimo EU⁵. Využívání plodin, jako je kukuřice, pšenice, cukrová řepa a cukrová třtina, k produkci biopaliv vzbudilo u veřejnosti obavy související s rizikem odklonu plodin a zemědělské půdy od produkce potravin k produkci biopaliv.

Biopaliva jako zdroj obnovitelné energie v odvětví dopravy v EU

Cíle 10% podílu obnovitelné energie v dopravě má být dosaženo do roku 2020

06

Směrnice 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (dále jen „směrnice o obnovitelné energii“) je součástí balíčku EU pro energetiku a změnu klimatu⁶, který přijala Rada dne 6. dubna 2009. Nový balíček opatření v oblasti energie z obnovitelných zdrojů, do něhož spadá i politika udržitelnosti v oblasti bioenergie pro rok 2030, má být předložen do roku 2017.⁷

- 3 Tabulky Eurostatu „PODÍLY 2014“ spolu s výsledky a podrobnými výsledky naleznete také v **příloze I** této zprávy.
- 4 COM(2015) 293 final ze dne 15. června 2015 „Zpráva o pokroku v oblasti energie z obnovitelných zdrojů“.
- 5 SWD (2015) 117 ze dne 15. června 2015 „Technické posouzení udržitelnosti biopaliv a realizovatelnosti 10 % obnovitelné energie v dopravě v EU“ (*Technical assessment of the EU biofuels sustainability and feasibility of 10 % renewable energy in transport*), s. 3.
- 6 Balíček 2020 je soubor závazných právních předpisů, viz http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm
- 7 COM(2015) 572 final ze dne 18. listopadu 2015 „Zpráva o stavu energetické unie za rok 2015“.

07

Směrnice o obnovitelné energii stanoví, že EU má do roku 2020 pokrýt minimálně 20 % své konečné spotřeby energie energií z obnovitelných zdrojů. Dále podle směrnice musí každý členský stát zajistit, aby „podíl energie z obnovitelných zdrojů ve všech druzích dopravy v roce 2020 činil alespoň 10 % konečné spotřeby energie v dopravě v uvedeném členském státě“⁸. Tohoto cíle může být dosaženo větším využíváním elektřiny a dalších alternativních energií z obnovitelných zdrojů v dopravě a mícháním biopaliv s fosilními palivy. V praxi může být s ohledem na současnou fázi technického rozvoje a možnosti využívat elektrickou energii z obnovitelných zdrojů nebo jiných alternativních energií v dopravě 10% cíle pro oblast dopravy dosaženo pouze rozšířeným využíváním biopaliv. V roce 2014 činila v Evropské unii míra příměsí biopaliv v pohonných hmotách přibližně 5 %⁹.

08

Jelikož některá biopaliva vyrobená ze zemědělských plodin konkurují produkci potravin, zavedl evropský normotvůrce v roce 2015¹⁰ u 10% cíle pro oblast dopravy, jehož má být dosaženo do roku 2020, pro podíl biopaliv produkovaných z potravinářských plodin 7% strop.

09

Jak již bylo uvedeno výše, ke konkurenci s produkcí potravin u biopaliv produkovaných z odpadů, zbytků nebo nepotravinářské biomasy nedochází. Směrnice o obnovitelné energii proto stanoví, že jejich podíl na dosažení 10% cíle EU pro oblast dopravy by se měl započítávat dvakrát. To znamená, že členské státy by teoreticky mohly splnit 10% cíl pro oblast dopravy s 5 % biopaliv vyrobených z lignocelulózní vlákniny, nepotravinářské celulózní vlákniny, odpadu nebo zbytků. Podle statistických údajů Eurostatu za rok 2014 se biopaliva, na základě dvojího zápočtu, podílela na vykázaném celkovém využití biopaliv v dopravě za všechny členské státy přibližně 20 % (viz **příloha I**).

- 8 Čl. 3 odst. 4 směrnice o obnovitelné energii.
- 9 Barometr biopaliv (*Biofuels Barometer*). Euroobserver, červenec 2015.
- 10 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1513 ze dne 9. září 2015, kterou se mění směrnice 98/70/ES o jakosti benzínu a motorové nafty a směrnice 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (Úř. věst. L 239, 15.9.2015, s. 1).

Kritéria udržitelnosti pro biopaliva

10

Aby se zmírnily negativní environmentální dopady přímé změny využití půdy (viz bod 1), směrnice o udržitelné energii stanoví, že biopaliva musí splňovat řadu kritérií udržitelnosti, uvedených v **rámečku 1**. Směrnice rovněž odkazuje na další faktory, které mohou mít vliv na udržitelnost biopaliv, např. potenciální negativní socio-ekonomické efekty (např. spory o vlastnictví pozemků, nucená / dětská práce, špatné pracovní podmínky atd.), emise skleníkových plynů způsobené nepřímou změnou využití půdy, prevence podvodu a transparentnost výroby biopaliv.

Rámeček 1

Kritéria udržitelnosti stanovená v čl. 17 odst. 2 až 6 směrnice o udržitelné energii

- a) Úspora emisí skleníkových plynů při používání biopaliv musí činit alespoň 35 %.
- b) Biopaliva nesmí být vyrobena ze surovin získaných z půdy s vysokou hodnotou biologické rozmanitosti (tj. původní les a jiné zalesněné plochy, chráněná krajinná oblast, vysoce biologicky rozmanité travní porosty).
- c) Biopaliva nesmí být vyrobena ze surovin získaných z půdy s velkou zásobou uhlíku (tj. mokřady, souvisle zalesněné oblasti, rašeliniště).
- d) Zemědělské suroviny vypěstované v EU a používané při produkci biopaliv musí respektovat minimální požadavky na dobrý zemědělský a environmentální stav a obecné povinné požadavky na hospodaření definované SZP.

11

Pro účely dosažení 10% cíle pro biopaliva v oblasti dopravy je možno brát v úvahu pouze udržitelná biopaliva. Členské státy odpovídají za to, že vykázané částky budou podloženy platnými osvědčeními, a za sběr příslušných údajů a jejich zaslání Eurostatu. K zajištění udržitelnosti biopaliv uváděných na trh EU musí členské státy po hospodářských subjektech, které jsou součástí dodavatelského řetězce, vyžadovat doklady o tom, že kritéria udržitelnosti byla splněna¹¹. Subjekty mohou doložit, že jejich zásilky biopaliv jsou v souladu s kritérii udržitelnosti, splněním požadavků vnitrostátních kontrolních systémů nebo využitím nepovinných režimů uznaných Komisí¹².

11 Čl. 18 odst. 3 směrnice o obnovitelné energii.

12 Čl. 18 odst. 4 směrnice o obnovitelné energii.

12

Vnitrostátní systémy vyžadují či akceptují jako důkaz udržitelnosti osvědčení vydaná nepovinnými režimy uznanými Komisí. Obecně platí, že všechny vnitrostátní systémy pracují s uznanými nepovinnými režimy a v každém členském státě obvykle takových systémů funguje několik. Nepovinné režimy tedy certifikují většinu udržitelných biopaliv uváděných na trh EU.

Certifikace udržitelnosti biopaliv nepovinnými režimy uznanými Komisí

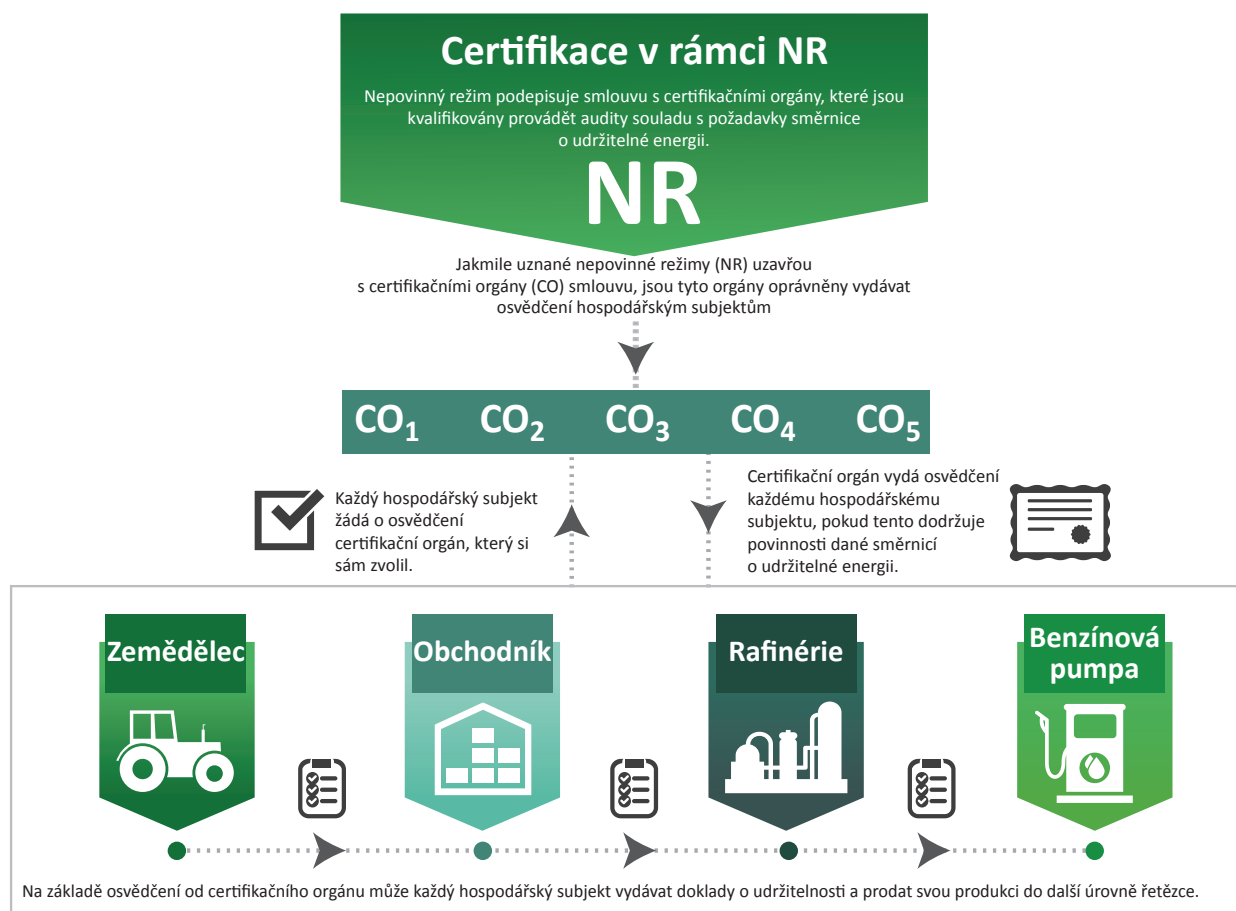
13

Nepovinný režim je certifikační systém pro udržitelnost biopaliv. Nepovinné režimy obvykle provozují soukromé subjekty. Mnoho nepovinných režimů vytvořily skupiny hospodářských subjektů a dalších zainteresovaných stran („kulaté stoly“ nebo konsorcia). Existují i nepovinné režimy založené výrobci biopaliv. Nepovinné režimy mohou uplatňovat kritéria, která jsou přísnější než kritéria směrnice o obnovitelné energii, či dodatečná kritéria, např. sociální kritéria nebo kritéria přizpůsobená místním podmínkám a kritéria podporující osvědčené zemědělské postupy. Mohou rovněž zohledňovat dodatečné aspekty udržitelnosti jako ochranu půdy, vody a ovzduší.

14

Při certifikaci by se měl kontrolovat celý výrobní řetězec od zemědělce, který pěstuje vstupní suroviny, po výrobce biopaliv. Nepovinné režimy se při provádění kontrol spoléhají na nezávislé auditory (tj. certifikační orgány – jde o fyzické či právnické osoby), které jménem nepovinných režimů a na základě smluv, které s nimi uzavřely, osvědčují dodržování kritérií udržitelnosti ze strany hospodářských subjektů. Auditóři certifikačních orgánů mohou provádět dokumentární kontroly i kontroly na místě u zemědělců, kontroly prvotních sběrných center pro biomasu, skladů, lisoven oleje, elektráren na biopaliva a obchodníků s biomasou či biopalivy (viz **obrázek 1**).

Certifikace v rámci NR



Poznámka: NR – nepovinný režim, CO – certifikační orgán.

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

15

Provozovatel produkující biomasu nebo biopaliva hradí certifikačnímu orgánu náklady na certifikaci a nepovinnému režimu poplatky a získává osvědčení s logem nepovinného režimu. Každý hospodářský subjekt v řetězci pěstování a přeměny biomasy na biopalivo musí kupujícím biomasy a biopaliv poskytnout informace o osvědčení, které získal, a parametrech udržitelnosti dodávaných produktů.

16

Pokud hospodářský subjekt získá osvědčení uznaného nepovinného režimu, členský stát již nemusí vyžadovat další informace dokládající dodržování kritérií udržitelnosti¹³. Osvědčení vydané uznaným nepovinným režimem je tedy platné ve všech členských státech. Uznané nepovinné režimy osvědčují biomasu vyrobenou v EU i biomasu importovanou ze třetích zemí.

17

Za uznávání nepovinných režimů odpovídá Komise. Komise má rovněž možnost zrušit rozhodnutí o uznání v případě, že režim neuplatňuje všechny podstatné náležitosti, s nimiž se v rozhodnutí počítalo. Rozhodnutí o uznání platí po dobu pěti let. První rozhodnutí o uznání bylo vydáno v roce 2011. Do prosince 2015 Komise uznala 19 nepovinných režimů (viz **příloha II**)¹⁴.

13 Čl. 18 odst. 7 směrnice o obnovitelné energii.

14 Viz čl. 2 odst. 2 všech rozhodnutí o uznání.

18

S ohledem na klíčovou roli, kterou při certifikaci udržitelnosti biopaliv nepovinné režimy mají, je zásadní, aby Komise zajistila, že uznávány budou pouze spolehlivé nepovinné režimy. Audit se proto soustředil na postup, který Komise uplatňuje při uznávání nepovinných režimů (tj. posuzovací rámec uznání).

19

Jelikož pro dosažení 10% cíle EU pro oblast dopravy lze brát v úvahu pouze udržitelná biopaliva, je nutné shromažďovat spolehlivé údaje o množství certifikovaných udržitelných biopaliv uvedených na trh v každém členském státě. Dalším předmětem auditu tedy bylo prověřit, zda jsou údaje o podílu udržitelných biopaliv v dopravě shromážděné členskými státy a postoupené Eurostatu spolehlivé.

20

Hlavní auditní otázka zněla takto:

Zavedla Komise a členské státy spolehlivý certifikační systém pro udržitelná biopaliva?

21

Hlavní auditní otázka byla dále rozčleněna do následujících tří podotázek:

- Zajišťuje uznání nepovinných režimů Komisí, že osvědčená biopaliva jsou udržitelná?
- Ujišťuje se Komise o tom, že nepovinné režimy fungují, jak bylo zamýšleno?
- Jsou vnitrostátní údaje o podílu biopaliv v pohonných hmotách jako celku spolehlivé?

22

Audit se prováděl od května do listopadu 2015 a týkal se posouzení, které Komise prováděla pro účely uznání Komise z let 2011 až 2015. Audit v Komisi zahrnul zadávací řízení na výběr externích konzultantů, kteří Komisi asistovali při posuzování nepovinných režimů a uznávání nepovinných režimů a následném dohledu nad těmito režimy, který provádí Komise.

23

Rovněž jsme navštívili čtyři členské státy (Německo, Francii, Polsko a Spojené království). Tyto členské státy byly vybrány, protože produkují anebo spotřebovávají největší objemy biopaliv. V navštívených členských státech se auditoři soustředili na systémy pro sběr a ověřování údajů o využití udržitelných biopaliv, které členské státy vykazují a které se zveřejňují ve statistikách Eurostatu.

24

Nepovinné režimy a příslušné certifikační orgány nejsou předmětem auditu Evropského účetního dvora, neboť nemají z výdajů EU žádný prospěch. Nejsme tedy v situaci, kdy bychom byli schopni posoudit, zda uznané nepovinné režimy fungují účinně a zda jsou jejich osvědčení o udržitelnosti spolehlivá. Provozovatele těchto režimů nicméně souhlasili s tím, že v průběhu informačních návštěv auditorů Účetní dvora jim své činnosti a organizaci představí. Vykonali jsme rovněž obdobné návštěvy u certifikovaných subjektů z výrobního řetězce biopaliv.

Rámec, jehož prostřednictvím Komise posuzuje uznání, nezahrnoval některé důležité aspekty udržitelnosti týkající se produkce biopaliv

25

Vzhledem k tomu, že nepovinné režimy certifikují biopalivo značného objemu a že platná osvědčení o udržitelnosti mohou vydávat pouze nepovinné režimy uznané Komisí, je důležité, aby rozhodnutí o uznání vycházela z úplného a důkladného posouzení certifikačních standardů a správy a řízení nepovinných režimů. Součástí uznávacího řízení by mělo být i posouzení všech relevantních aspektů udržitelnosti souvisejících s produkcí biopaliv, aby bylo jisté, že nepovinné režimy budou certifikovat skutečně udržitelná biopaliva.

26

Jak bylo uvedeno výše, posouzení nepovinných režimů Komise prováděl jejím jménem externí dodavatel, který se řídil postupy již dříve schválenými Komisí (posuzovací rámec uznání). Komise při výběru externího dodavatele uplatnila řádná kritéria a celkově se řídila příslušnými ustanoveními finančního nařízení o souhrnném rozpočtu Unie. Z prověrky posouzení konzultantů u čtyř nepovinných režimů vyplývá, že posuzovací rámec uznání schválený Komisí uplatňovali správně.

27

Rovněž jsme hodnotili, zda posuzovací rámec zajišťuje důkladné pokrytí udržitelnosti produkce biopaliv. Zjistili jsme, že rámec posuzuje pouze povinná kritéria udržitelnosti stanovená směrnicí o udržitelné energii. Ostatní důležité aspekty nutné k zajištění udržitelnosti biopaliv tedy toto posouzení nezahrnulo.

Respektování environmentálních požadavků na zemědělství nebylo zajištěno

28

Směrnice o udržitelné energii stanoví jako kritérium udržitelnosti¹⁵ vstupních surovin pěstovaných v Evropské unii splnění environmentálních závazků a zemědělských a environmentálních podmínek definovaných v SZP¹⁶. Zjistili jsme, že Komise před uznáním neověřovala, zda nepovinné režimy kontrolují, jestli producenti vstupních surovin pro biopaliva (zemědělci) tyto podmínky a závazky dodržují. Také jsme u tří ze čtyř kontrolovaných nepovinných režimů zjistili, že jejich standardy neumožňují splnění kritérií udržitelnosti účinně a uceleně ověřit. Tyto režimy se spoléhaly na kontroly prováděné vnitrostátními orgány v rámci SZP, k výsledkům těchto kontrol však neměly přístup (viz **rámec 2**).

15 Čl. 17 odst. 1 a 16 směrnice o udržitelné energii.

16 Tyto závazky a podmínky jsou součástí tzv. závazků podmíněnosti. Viz také **příloha IV** této zprávy.

Osvědčené a neosvědčené postupy při ověřování plnění těchto závazků

Pouze jeden navštívený nepovinný režim zavedl standardy vyžadující úplné a ucelené ověřování plnění těchto závazků. Jeho statut výslovně uvádí, že je nutno kontrolovat, že zemědělci plní své povinnosti. Podle jeho „nařízení provádět audity“ musí certifikační orgány kontrolovat, zda zemědělské podniky dodržují povinnosti související s udržitelností, včetně směrnice o udržitelné energii.

U tří zbývajících nepovinných režimů příslušná pravidla buď obsahovala neúplné postupy (kontrolní seznam), které nepokrývaly všechny environmentální závazky EU pro zemědělství stanovené směrnicí o obnovitelné energii, umožňovaly kontrolu dodržování předpisů na základě pouhých vlastních prohlášení zemědělců, anebo se spoléhaly na kontroly prováděné vnitrostátními orgány odpovědnými za podmíněnost v rámci kontrolního systému SZP, přestože tyto režimy nemají při certifikaci zemědělců k výsledkům těchto kontrol přístup.

29

Je nutno zmínit, že ve svých výročních zprávách systematicky zdůrazňujeme, že zemědělci závazky týkající se životního prostředí často porušují (viz bod 28)¹⁷.

Problematika povinné udržitelnosti

30

Některé aspekty udržitelnosti produkce biopaliv jsou sice ve směrnici o udržitelné energii zmíněny¹⁸, nejsou však stanoveny jako povinné. Směrnice neuvádí žádná závazná kritéria, která by zajišťovala, že produkce biopaliv v EU nebude mít negativní socio-ekonomické účinky. Možnost takových negativních účinků tedy Komise v průběhu uznávacího řízení s nepovinnými režimy neposuzuje. Obecně by produkce biopaliv mohla ohrozit místní komunity a společnosti jako celku způsobit újmu. Příkladem hlavních problémů, jež je nutno řešit, jsou spory ohledně pozemkového vlastnictví, nucená/dětská práce, špatné pracovní podmínky a zdravotní a bezpečnostní rizika¹⁹.

17 Výroční zpráva EÚD za rok 2014, body 7.22 a 7.33 (Úř. věst. C 373, 10.11.2015).

18 Čl. 17 odst. 7.

19 Rizika spojená s výrobou biopaliv popisuje například *2050 Criteria Overview* (Přehled kritérií 2050) ve zprávě Světového fondu na ochranu přírody (WWF) ze září 2012, http://assets.worldwildlife.org/publications/458/files/original/2050_criteria_final_low_res_online_viewing.pdf?1348517472.

31

Ačkoli konzultant posuzující nepovinné režimy dodal Komisi v červnu 2012 metodiku umožňující hodnotit, zda nepovinné režimy řeší otázky nepovinné udržitelnosti, Komise tuto metodiku dosud nezačala uplatňovat. Nepovinné režimy tedy nemusely zahrnout problematiku nepovinné udržitelnosti do standardů, které předkládají k uznání. Nicméně jsme zjistili, že jeden ze čtyř kontrolovaných nepovinných režimů zavedl certifikační postupy, jejichž součástí bylo i ověřování sociálně-ekonomických efektů (viz **rámeček 3**).

Rámeček 3

Osvědčený postup pro ověřování aspektů sociální udržitelnosti

K zajištění udržitelné a environmentálně a sociálně řádné produkce biomasy cílí standard pro udržitelnou produkci tohoto nepovinného režimu nejen na prevenci ekologických škod, ale také na ochranu náležitých pracovních podmínek a na ochranu zdraví zaměstnanců v zemědělských podnicích. Sem patří ochrana půdy, vody a ovzduší i bezpečné pracovní podmínky (prostřednictvím školení a vzdělávání, používání ochranného oděvu a řádné a včasné pomoci v případě nehody) a dodržování lidských, pracovních a pozemkových práv. Podle jeho zásad musí produkce biomasy podporovat odpovědné pracovní podmínky a zdraví, bezpečnost a dobré životní podmínky pracovníků a musí vycházet z odpovědných vztahů v komunitě.

32

Podle směrnice o udržitelné energii musí Komise každé dva roky podávat Evropskému parlamentu a Radě zprávu o dopadu zvýšené poptávky po biopalivech na sociální udržitelnost v EU a ve třetích zemích a o dopadu politiky EU v oblasti biopaliv na dostupnost potravin za přijatelné ceny, zejména pro obyvatele rozvojových zemí, a o širších otázkách týkajících se rozvoje. Zprávy Komise se rovněž musí zabývat dodržováním uživatelských práv k pozemkům a vnitrostátními opatřeními přijatými k ochraně půdy, vody a ovzduší²⁰. Podotýkáme, že ačkoliv tato vykazovací povinnost nemůže kompenzovat skutečnost, že se neprovádí systematické osvědčování těchto aspektů udržitelnosti, mohla by zajistit žádoucí přehled o významnosti těchto otázek.

33

K dnešnímu datu Komise předložila dvě zprávy²¹. Domníváme se, že jejich užitečnost je omezená, neboť uvádějí málo informací a nejasné závěry, jak dokládá **rámeček 4**. Tyto zprávy neobsahují dostatek údajů, jež by umožňovaly posoudit dopad poptávky po biopalivech na sociální udržitelnost a v případě nutnosti navrhnout nápravná opatření.

20 Čl. 17 odst. 7 druhý pododstavec.

21 COM(2013) 175 final spolu se SWD (2013) 102 final a COM(2015) 293 final spolu se SWD(2015) 117 final. Prověřovali jsme jak dokumenty COM, tak dokumenty SWD.

Příklady nedostatečnosti informací o sociálních aspektech produkce biopaliv ve zprávách Komise

Zpráva Komise z roku 2013 neřeší širší otázky týkající se rozvoje v rozvojových zemích²² (například rozvoj venkova a sociální rozvoj včetně místní prosperity, dobrých sociálních podmínek a přístupu k energii, rozvoj kapacit a přenos technologií). Posouzení pracovních podmínek v podkladové zprávě²³ vychází pouze ze stavu ratifikace mezinárodních konvencí zeměmi, které biopaliva vyvážejí do EU.

Problematiku pracovních podmínek z hlediska odměn, zdraví, bezpečnosti (včetně vystavení působnosti chemických látek), smluvních dohod nebo genderově specifických dopadů tyto zprávy nehodnotí.

Zpráva Komise z roku 2015 se širší problematikou rozvoje v rozvojových zemích vůbec nezabývá. Ve své podkladové zprávě uvádí vágní závěr, že produkce biopaliv by mohla širší otázky týkající se rozvoje v rozvojových zemích ovlivnit pozitivně nebo negativně²⁴.

22 Povinnost podávat zprávy o „širších otázkách týkajících se rozvoje v rozvojových zemích“ stanoví směrnice o obnovitelné energii, aniž by však tyto otázky konkrétně zmínila.

23 ECOFYS et al.: Pokrok v oblasti energie z obnovitelných zdrojů a udržitelnosti biopaliv (*Renewable energy progress and biofuel sustainability*), 2012.

24 ECOFYS et al.: Pokrok v oblasti energie z obnovitelných zdrojů a udržitelnosti biopaliv (*Renewable energy progress and biofuel sustainability*), 2014, s. 173.

Dopad nepřímých změn v užívání půdy nebyl zohledněn

34

K produkci biomasy se obvykle používá orná půda, jež se dříve využívala pro zemědělskou produkci určenou k výrobě potravin anebo krmiv. Jelikož taková zemědělská produkce je i nadále nutností, mohla být částečně přesunuta na půdu, která se dříve jako orná půda nevyužívala, například pastviny nebo lesy. Tento proces se označuje jako nepřímá změna v užívání půdy a nese sebou riziko negace úspor skleníkových plynů, jež jsou výsledkem širšího využívání biopaliv, protože pastviny a lesy absorbují CO₂ ve vysoké míře. Konverze těchto půdních typů na ornou půdu by mohla zvýšit koncentraci CO₂, protože by vedla k dodatečným a objemově významným emisím skleníkových plynů.

35

Důležitost posouzení dopadu nepřímých změn v užívání půdy byla zdůrazněna i v hodnocení směrnice o udržitelné energii v polovině období²⁵, v němž se uvádí, že biopaliva mohou vést ke snížení emisí skleníkových plynů, ale že velikost tohoto snížení ve významné míře závisí na použitém typu a vstupní surovině a na tom, zda se zohledňuje nejistý dopad nepřímých změn v užívání půdy. Po zohlednění nepřímých změn v užívání půdy v úvahu může používání některých biopaliv, například z odpadu a zbytků nebo cukrové třtiny, vést k velkým úsporám emisí, oproti tomu jiná biopaliva z plodin mohou v některých případech dokonce vést k čistému zvýšení emisí skleníkových plynů.

36

Směrnice o udržitelné energii nicméně nestanoví producentům biomasy povinnost zahrnovat do výpočtu úspor emisí skleníkových plynů emise skleníkových plynů související s nepřímou změnou užívání půdy²⁶. Dopad nepřímých změn v užívání půdy na udržitelnost biopaliv není tedy v posouzeních a uznávacích řízeních nepovinných režimů zohledňován.

37

Jsme si vědomi technické obtížnosti posuzování dopadu nepřímých změn v užívání půdy na emise skleníkových plynů (zejména neexistence metodiky pro výpočet emisí z nepřímých změn v užívání půdy, které mohou vznikat kdekoli ve světě, a ne nutně v oblastech, kde se biomasa pro biopaliva produkuje). Novelizovaná směrnice o obnovitelné energii²⁷ řeší tento problém stanovením 7% limitu pro podíl biopaliv z potravinářských plodin, které lze započítat do cíle pro rok 2020, a dodatečných vykazovacích povinností pro členské státy a Komisi²⁸. V době auditu nebyly k dispozici žádné informace o zdrojích, které by Komise mohla k vykazování nepřímých změn v užívání půdy použít.

Nedostatečné ověřování původu odpadu nebo zbytků používaných pro výrobu biopaliv

38

Má se za to, že biopaliva vyráběná z odpadu a zbytků, jako bionafta vyráběná z použitého oleje na vaření (POV), jsou pro životní prostředí přínosnější, protože z hlediska využívání zemědělské půdy nekonkurují produkci potravin.

- 25 CE Delft, Střednědobé hodnocení směrnice o obnovitelné energii: studie v kontextu programu REFIT, Delft, duben 2015 (www.cedelft.eu).
- 26 Nicméně článek 3 směrnice (EU) 2015/1513, kterou se mění směrnice o udržitelné energii, stanoví Komisi povinnost předložit Parlamentu a Radě do 31. prosince 2016 zprávu, která bude mimo jiné uvádět posouzení na základě „nejlepších dostupných vědeckých poznatků o emisích skleníkových plynů vyplývajících z nepřímé změny ve využívání půdy v souvislosti s výrobou biopaliv“.
- 27 Směrnice (EU) 2015/1513.
- 28 Příloha VIII novelizované směrnice o udržitelné energii stanoví předběžné odhady emisí ILUC, které by členské státy a Komise měly při vykazování zohledňovat.

39

Možnost dvojího zápočtu biopaliv vyráběných z odpadů a zbytků vede k situaci, kdy se bionafta vyráběná z POV (viz bod 9) často prodává za vyšší cenu než bionafta z rostlinného oleje²⁹. Je zde tedy riziko, že panenský olej bude ředěn a prodáván jako POV. Na toto riziko upozornila nedávná studie³⁰, v níž zazněly obavy hospodářských subjektů a dalších zainteresovaných stran týkající se rizika podvodu, tj. že panenský rostlinný olej se bude prodávat jako použitý olej na vaření.

40

Bylo tedy nutné, aby Komise v rámci režimu uznávání posuzovala postupy nepovinných režimů a ujistovala se, že biopaliva vyrobená z odpadu byla skutečně vyrobená z odpadu. Zjistili jsme však, že ve skutečnosti tomu tak nebylo, protože Komise neposuzovala, zda nepovinné režimy ověřují původ odpadu používaného k produkci biopaliv.

41

V říjnu 2014 Komise přiznala, že nepovinné režimy neposkytují dostatečné důkazní informace o původu odpadu (např. restaurace v případě POV) a všem uznaným režimům zaslala pokyny. V pokynech navrhuje, aby režimy vyvinuly specifické auditní postupy, které obsáhnou kontrolu původu odpadu a zbytků, tzn. hospodářských subjektů, kde odpad či zbytky vznikají. V pokynu se zdůrazňuje, že u odpadu a zbytků existuje skutečné riziko podvodu, jehož příčinou jsou ekonomické stimuly (např. cena, jíž lze dosáhnout u vstupních surovin, které jsou vykázány jako odpad nebo zbytky, je vyšší než cena původního produktu³¹).

42

To znamená, že od roku 2011, kdy byly uznány první nepovinné režimy, minimálně do roku 2014 byla biopaliva certifikovaná jako vyrobená z odpadu, která se tedy do národních cílů započítávala dvakrát, certifikována, aniž by byl vhodným způsobem ověřen původ použitého odpadu. Vzhledem k tomu, že jsme při auditu zjistili nedostatky v dohledu nad nepovinnými režimy (viz body 50 až 56) a zavádění požadavků stanovených v pokynech (viz body 57 a 58), nemůžeme vyslovit závěr, že se ověřování účinně zlepšilo.

29 Poznámka EK k ověřování zpracovatelského řetězce biopaliv vyrobených z odpadu a zpracovatelských zbytků z 10.10.2014, s. 2, bod 5.

30 Ecofys, Trendy na trhu POV, 2013, s. 2.

31 Pokyn z 10.10.2014, s. 2.

Biologicky vysoce rozmanitým travním porostům se až donedávna nedostávalo stálé ochrany

43

Jedno kritérium udržitelnosti uvedené ve směrnici o udržitelné energii³² se týká ochrany biologicky vysoce rozmanitých travních porostů (včetně ohrožených nebo zranitelných druhů) na těchto pozemcích³³. Aby ji Komise mohla začít prosazovat, musela definovat³⁴ kritéria a geografický rozsah, podle nichž se určuje, jaký travní porost by se měl považovat za biologicky vysoce rozmanitý. Komise s touto definicí přišla v prosinci 2014³⁵ a začala ji uplatňovat od 1. února 2015, ačkoliv směrnici o udržitelné energii měly členské státy začít uplatňovat do 5. prosince 2010.

44

Navzdory tomu, že vysoce biologicky rozmanité travní porosty byly definovány se zpožděním, některé nepovinné režimy nepřímo zajistily dodržování tohoto kritéria od začátku své certifikační činnosti zákazem jakékoliv přeměny travních porostů. Například v rámci tří ze čtyř prověřovaných nepovinných režimů se uvádělo, že dokud Komise nestanoví definice, kritéria a geografické oblasti týkající se vysoce biologicky rozmanitých travních porostů, je od ledna 2008 jakákoliv přeměna travních porostů zakázána. Jiné režimy aspekt travních porostů s velkou biodiverzitou z procesu uznávání vynechaly, což znamená, že kontrola, zda vstupní suroviny nepocházejí z takové půdy, nebyla do 1. října 2015 součástí osvědčení o udržitelnosti vydaných těmito režimy. Komise tedy režim uznala zčásti a toto kritérium udržitelnosti výslovně vyloučila.

45

Dosud byly za těchto podmínek částečně uznány tři z 19 uznaných nepovinných režimů. Tyto režimy tedy certifikovaly biopaliva, aniž by kontrolovaly, zda byly jejich vstupní suroviny vyprodukovány po přeměně travních porostů, které mohly být travními porosty s vysokou biodiverzitou. Zjistili jsme, že přestože tyto režimy poskytují nedostatečnou míru jistoty, pokud jde o aspekt udržitelnosti, jejich osvědčení byla považována za osvědčení zahrnující všechna kritéria udržitelnosti podle směrnice o udržitelné energii. To například znamená, že biopalivo certifikované těmito režimy se zohledňovalo ve výpočtu, který se týkal pokroku při plnění 10% cíle stanoveného na rok 2020 pro dopravu.

32 Čl. 17 odst. 3 písm. c)

33 Vysoce biologicky rozmanité travní porosty se v různých klimatických zónách liší a mohou zahrnovat mimo jiné vřesoviště, pastviny, louky, savany, stepi, křovinaté porosty, tundry a prémie, 3. bod odůvodnění nařízení Komise (EU) č. 1307/2014 ze dne 8. prosince 2014, kterým se stanoví kritéria a zeměpisné oblasti k určení vysoce biologicky rozmanitých travních porostů pro účely čl. 7b odst. 3 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/70/ES o jakosti benzínu a motorové nafty a čl. 17 odst. 3 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (Úř. věst. L 351, 9.12.2014, s. 3).

34 Druhý pododstavec čl. 17 odst. 3 směrnice o udržitelné energii ve znění platném do září 2015.

35 Nařízení (EU) č. 1307/2014.

Transparentnost a správa nebyly dostatečně zohledněny

46

Kromě výše uvedených otázek udržitelnosti nezahrnovalo posouzení a uznání Komise správu nepovinných režimů (kvalifikace vedení a pracovníků). Správa a řízení nepovinného režimu a technická kapacita jeho zaměstnanců mají významný vliv na robustnost standardů režimu a jejich uplatňování. Transparentní správa, zajišťující adekvátní zastoupení zainteresovaných stran, a náležité know-how na straně vedoucích i zaměstnanců zvyšují pravděpodobnost správného nediskriminačního uplatňování standardů a omezují riziko, že se budou upřednostňovat specifické zájmy některých subjektů na trhu s biopalivy. Je-li správa nepovinného režimu v rukou zástupců pouze několika hospodářských subjektů, zvyšuje se riziko střetu zájmu a v důsledku toho i neúčinného ověřování souladu se standardy režimu. Obdobně platí, že je-li technická kapacita manažerů a pracovníků nepovinného režimu nedostatečná, zvyšuje se riziko, že kontroly kvalita certifikačních orgánů nezajistí účinný soulad hospodářských subjektů se standardy režimu.

47

Na základě veřejně přístupných informací jsme prověřovali transparentnost a správu a řízení 19 uznaných nepovinných režimů (viz **přílohy II a III**). Nalezli jsme pět typů režimů: nepovinné režimy zřízené jako asociace jednotlivých zainteresovaných osob nebo subjektů, nepovinné režimy ustavené jako konsorcia organizací či asociací, nepovinné režimy zřízené orgány veřejné správy, nepovinné režimy ustavené soukromými společnostmi a nástroj pro výpočet emisí skleníkových plynů řízený výzkumným institutem, který byl uznán pouze jako měřicí režim pro úspory emisí skleníkových plynů.

48

Naše analýza uvedená v **příloze II** potvrzuje, že správa je obecně transparentnější u nepovinných režimů s „otevřeným“ členstvím a u režimů založených veřejnými orgány než u režimů na bázi společností či konsorcií, které obecně zveřejňují méně informací. U jednoho nepovinného režimu se nepodařilo dohledat ani internetovou stránku. Z veřejně přístupných informací vyplývá, že u režimů společností nebyly vytvořeny žádné konkrétní správní orgány nebo postupy a že nepovinné režimy řídí stávající vedení a zaměstnanci příslušných společností. Podle našeho názoru toto správní uspořádání s sebou nese vyšší riziko střetu zájmů.

49

V řídicích orgánech některých nepovinných režimů figurují různé zainteresované skupiny, například producenti, obchodníci, environmentalisté, výzkumní pracovníci atd. Jde o osvědčený postup, neboť zastoupení různých zájmových skupin zajišťuje větší vyrovnanost při rozhodování, jakož i ucelenější rozvoj standardů režimu a širší dohled nad jejich uplatňováním.

Neexistence dohledu nad nepovinnými režimy

Fungování režimů nebylo pod náležitým dohledem...

50

Nepovinné režimy se uznávají na základě dokumentárního přezkumu jejich certifikačních standardů a postupů uplatňovaných po uznání. Proto se domníváme, že k získávání jistoty, že osvědčení o udržitelnosti se vydávají v souladu se standardy, které byly předloženy ke schválení, je dohled nad fungováním nepovinných režimů zásadní.

51

Směrnice o udržitelné energii nestanoví Komisi povinnost vykonávat nad nepovinnými režimy dohled. Zjistili jsme, že poté, co Komise režimy uznala, již na ně nedohlížela (viz bod 57). Podle Komise má ona sama k dispozici pouze jeden kontrolní nástroj, a tím je odnětí uznání režimu, pokud má důkazy, že došlo k závažnému porušení certifikačních pravidel a souvisejících požadavků. Jelikož však Komise na fungování režimů nedohlíží, je velmi nepravděpodobné, že by mohla takové dostatečné důkazy získat.

52

Z našeho přezkumu práce provedené certifikačními orgány ve skutečnosti vyplývá, že standardy předložené nepovinnými režimy jako podklad k uznávacímu řízení se ne vždy uplatňují v praxi. Je tedy zřejmé, že aktivní dohled Komise nad tím, jak nepovinné režimy fungují, je potřeba.

53

Například standardy jednoho navštíveného nepovinného režimu stanoví certifikačnímu orgánu povinnost provést audit řady producentů biomasy a potvrdit, že původ biomasy, jež byla vykázána jako udržitelná, je znám a je udržitelný a že dodržení kritérií udržitelnosti směrnice o udržitelné energii lze prokázat. Podle pokynů nepovinného režimu mohou audity být v závislosti na kontextu, situaci a míře rizika dokumentární ověřovací kontrolou anebo ověřovacím auditem na místě. Zjistili jsme však, že v praxi auditoři certifikačního orgánu ověřovací audity na místě u zemědělců neprováděli, ačkoliv standard režimu ověřování na místě za určitých okolností vyžadoval.

54

Další příklad se týká povinnosti ochrany mokřadů a rašelinišť. Podle směrnice o udržitelné energii³⁶ nelze pěstovat plodiny pro výrobu udržitelných biopaliv v oblastech, kde došlo k přeměně půdy s velkou zásobou uhlíku. Nepovinné režimy musí vytvořit konkrétní pokyny k této problematice a vytvořit ucelený systém pro kontrolu souladu s předpisy, který pak budou nezávislí auditoři používat. Při auditu ve Francii vyšlo najevo, že navzdory tomu, že navštívený nepovinný režim vypracoval podrobné standardy týkající se přeměny takových chráněných oblastí, ověřování souladu s těmito standardy bylo pro certifikační orgány obtížné. Jak potvrdily francouzské orgány veřejné správy, důvodem je skutečnost, že ve Francii neexistuje žádný přesný mapový systém pro identifikaci mokřadů a rašelinišť. Na národní mapové databázi se stále pracuje a systém nezaručuje přesnost, aktualizace, integritu a úplnost údajů o oblastech s mokřady a rašeliništi. Kontrolní systém zavedený nepovinným režimem pro oblasti mokřadů a rašelinišť tedy nemohl být v praxi uplatněn. Při dokumentárním posouzení uznání, které provedl dodavatel Komise, nemohl být tento konkrétní problém zjištěn.

55

Dále nebyl zaveden žádný konkrétní systém pro správu a řízení stížností, který by Komisi informoval o možném porušení pravidel nepovinného režimu. Komise neověřuje, zda stížnostem adresovaným přímo nepovinným režimům nebo veřejnějším jiným způsobem je z jejich strany věnována náležitá pozornost. Komise se spoléhá na povědomí zúčastněných stran o existenci obecného internetového systému pro stížnosti na porušení práva EU. Na internetové stránce tohoto systému je však vysvětlení, že Evropská komise akceptuje stížnost pouze v případě, že jde o porušení unijního práva orgány v členském státě EU, což není případ nepovinných režimů.

56

Zjistili jsme, že některé členské státy stanovují nepovinným režimům a certifikačním orgánům konkrétní povinnosti (viz **rámeček 5**). I když to lze chápat jako pokus kompenzovat na národní úrovni dohled, který není zajištěn na úrovni EU, domníváme se, že tento postup podryvá harmonizaci certifikace udržitelných biopaliv v EU. Je tomu tak proto, že v některých členských státech nemá uznání ze strany Komise v praxi žádnou hodnotu, pokud nepovinný režim neplní určité specifické podmínky stanovené členským státem. Neexistence harmonizovaného dohledu nad nepovinnými režimy na úrovni EU zvyšuje riziko diskriminačních kontrol v členských státech.

Rámeček 5

Příklady požadavků na úrovni členského státu, které omezují účinky uznání ze strany Komise

Aby mohly certifikační orgány sídlící v Německu provádět certifikační činnost nasmlouvanou s nepovinným režimem, musí být uznány německými správními orgány a podrobit se kontrolám, které jdou nad rámec kontrol již prováděných nepovinnými režimy. Orgány státní správy mají konkrétně právo být přítomny auditu prováděnému certifikačními orgány – jde o tzv. svědecký audit, a pokud audit probíhá mimo území Německa, certifikační orgán musí uhradit cestovní náklady úředníků pověřených takový svědecký audit provést. V Polsku je provádění certifikační činnosti jak u nepovinných režimů, tak u certifikačních orgánů jednajících jejich jménem podmíněno povinností zřídit si v této zemi kancelář.

... požadovaná zlepšení postupů se náležitě nevymáhala

57

I když dohled nad nepovinnými režimy je neúčinnějším způsobem, jak zjišťovat a napravovat jejich provozní nedostatky, k větší účinnosti režimů může přispět i podpora osvědčených postupů formou pokynů. Komise dosud vydala tři pokyny (které nejsou právně závazné) pro uznané nepovinné režimy s cílem zlepšit ověřování původu odpadu a zbytků používaných pro produkci biopaliv umožňující identifikovat biologicky vysoce rozmanité travní porosty a zvýšit transparentnost režimů³⁷.

37 Poznámky EK k „Ověřování zpracovatelského řetězce biopaliv vyrobených z odpadu a zbytků“ (10.10.2014); k „Zavádění v nedávné době schválených kritérií a geografických pásem biologicky vysoce rozmanitých travních porostů“ (29.1.2015) a k dokumentu „Aktualizace internetové stránky Komise, upozornění a opatření v oblasti transparentnosti“ (12.3.2015).

58

Zjistili jsme, že přestože problematika pojednaná v pokynech má značný význam, Komise dodržování závazků uvedených v pokynech nevymáhala, například tím, že by stanovila konečné lhůty, v nichž by nepovinné režimy musely požadovaná zlepšení zavést do praxe. Například podle pokynu k opatřením v oblasti transparentnosti, vydaného dne 12. března 2015, měly nepovinné režimy poskytnout odkaz na své internetové stránky a zveřejnit další relevantní informace podrobně uvedené v **příloze III** této zprávy. Provedli jsme prověrku internetových stránek nepovinných režimů a zjistili jsme, že téměř rok od vydání tohoto pokynu nejsou tyto požadavky ani zdaleka splněny: řada informací buď zveřejněna nebyla, nebo byla nejasná či neúplná.

59

Pro normotvůrce je transparentnost naprosto zásadní, neboť článek 24 směrnice o udržitelné energii stanoví Komisi povinnost zřídit veřejnou online platformu pro transparentnost s cílem „zvýšit transparentnost a usnadnit a podporovat spolupráci mezi členskými státy“. Podle téhož ustanovení lze navíc platformu „využít ke zveřejnění důležitých informací, o nichž se Komise a členské státy domnívají, že mají zásadní význam z hlediska této směrnice a dosažení jejích cílů“.

60

Komise má za to, že internetová adresa Generálního ředitelství Komise pro energetiku³⁸, která obsahuje všechny z právního hlediska nutné informace od členských států a další užitečné informace, takovou transparentní platformou je. Ve své současné podobě není tato transparentní platforma, řízená výhradně Komisí, plně adekvátní odpovědí na požadavek směrnice o udržitelné energii „usnadňovat a podporovat spolupráci mezi členskými státy“. To potvrdily i zainteresované strany (vnitrostátní orgány, nepovinné režimy), které se výrazně zasazovaly za větší transparentnost a sdílení informací.

61

Rámeček 6 dokládá, že potřeba posílit sdílení informací se neomezuje na Komisi a členské státy, ale stojí o ni i nepovinné režimy.

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

Příklady možného porušení povinnosti z důvodu nedostatečného sdílení informací

Dnes se může hospodářský subjekt, jehož certifikace byla jedním certifikačním orgánem zamítnuta, obrátit na jiný certifikační orgán a získat osvědčení, aniž by zavedl zlepšení požadovaná prvním certifikačním orgánem.

Ačkoliv nový certifikační orgán je povinen vyžádat si poslední certifikační zprávu a hospodářský subjekt je povinen mu ji předložit, není možné ujistit se o tom, že se tak skutečně děje.

U některých nepovinných režimů jsou informace transparentní a k auditním zprávám vydaným jedním certifikačním orgánem mají přístup i ostatní certifikační orgány fungující v tomto režimu. Pokud však dva certifikační orgány spadají pod různé nepovinné režimy, nemá nový certifikační orgán možnost zprávu, která vedla k odmítnutí vydat osvědčení, vidět, pokud mu ji subjekt odmítne poskytnout.

Statistické údaje o biopalivech certifikovaných jako udržitelná by mohly být nadhodnoceny...**62**

Největší podíl energie využívané v dopravě připadá na paliva. Bez podstatného přispění biopaliv nelze cíle v podobě 10 % obnovitelné energie v dopravě do roku 2020 dosáhnout. Jelikož pro výpočet podílu obnovitelné energie v dopravě lze brát v úvahu pouze udržitelná biopaliva, je nezbytné, aby údaje o využívání udržitelných biopaliv byly spolehlivé. Eurostat takové údaje zveřejňuje ve specifických tabulkách podílů (tabulky „SHARES“) o podílech obnovitelné energie na spotřebě energie v dopravě a dalších hospodářských sektorech, na něž se vztahuje směrnice o obnovitelné energii.

63

Členské státy odpovídají za to, že vykázané částky budou podloženy platnými osvědčeními, a bude je tak možné považovat za částky odpovídající kritériím udržitelnosti pro biopaliva.

64

Když Eurostat obdrží údaje zasláné členskými státy, provede obecnou kontrolu jednotnosti údajů³⁹ a v maximálně možném rozsahu ověří, že vykázané údaje odpovídají harmonizované metodice. K typickým problémům, s nimiž se Eurostat potýká, patří datové vstupy (obvykle překlepy) a chybějící údaje. Pokud Eurostat opakovaně zjišťuje problémy ve vykázaných údajích i poté, kdy kontaktoval vnitrostátní orgány, informuje Generální ředitelství pro energetiku, které odpovídá za dohled nad plněním směrnice o udržitelné energii členskými státy a zároveň je oprávněno podniknout další kroky.

... protože obsahují biopaliva, jejichž udržitelnost nebyla ověřena

65

V Polsku zákon vyžaduje u biopaliv pouze soulad s kritérii udržitelnosti podle směrnice o udržitelné energii a od 1. ledna 2015 ověření tohoto souladu. To znamená, že v období 2011–2014 nemusely hospodářské subjekty předložit důkazy o udržitelnosti značného objemu biopaliv smíchaných s fosilními palivy. Polsko však vykazalo, že všechna použitá biopaliva splňují kritéria udržitelnosti směrnice o udržitelné energii. Eurostat tyto údaje akceptoval a zveřejnil, aniž by byl zajištěn soulad těchto biopaliv s kritérii udržitelnosti směrnice o udržitelné energii a ověření tohoto souladu.

66

Francie, jejíž státní systém pro certifikaci udržitelných biopaliv v roce 2011 ještě nebyl v plném provozu, vykazala za tento rok „0“ biopaliv v souladu s předpisy; tento údaj byl zveřejněn ve statistických údajích Eurostatu. Domníváme se, že stejně tak tomu mělo být v případě Polska.

... a protože původ biomasy použité pro dvojí zápočet biopaliv nebyl dostatečně ověřen

67

Vnitrostátní statistické údaje jasně oddělují objem biopaliv, která se započítávají dvakrát, od biopaliv, která se započítávají jednou. Pouze vnitrostátní orgány se však mohou ujistit o tom, že původ u obou typů biopaliv je možné vysledovat (viz bod 63). Vzhledem k neadekvátnosti kontrol ověřujících původ biomasy z odpadu nebo zbytků, o nichž se hovoří v bodech 38–42, nelze vyloučit, že údaje o dvakrát započítaných biopalivech mohou zahrnovat množství bionafty s certifikací vyrobeno z POV, zatímco ve skutečnosti mohl být vstupní surovinou panenský olej nebo podvodně denaturovaný panenský olej.

³⁹ Například srovná obdržené údaje s veřejně přístupnými zdroji (např. dříve připravenými publikacemi jiných orgánů apod.) anebo ověří, že vykázané údaje jsou úplné a neobsahují chyby na vstupu.

68

Za dvojí zápočet odpovídají členské státy. Před změnou směrnice o udržitelné energii, byl dvojí zápočet obecně možný u biopaliv vyrobených z odpadu a bylo na členských státech, aby rozhodly, jaké látky lze považovat za odpad. Zjistili jsme, že EU nemá jednotnou definici látek považovaných za odpad⁴⁰. Dvakrát započítané údaje vykázané členskými státy nejsou proto přímo srovnatelné: jedna látka mohla mít v jednom členském státě využití, a tedy nebyla považována za odpad, oproti tomu v jiném členském státě byla stejná látka považována za odpad způsobilý pro produkci biopaliv, které byly započítány dvakrát⁴¹.

69

Po novelizaci ze září 2015⁴² obsahuje směrnice o udržitelné energii seznam vstupních surovin, které lze využívat k výrobě biopaliv, jež se započítávají dvakrát⁴³. Směrnice o udržitelné energii však stále umožňuje používat při produkci moderních biopaliv v zařízeních, která fungovala před přijetím této novely, vstupní suroviny, které na tomto seznamu uvedeny nejsou, ale příslušné orgány státní správy rozhodly, že jsou odpadem⁴⁴.

70

Členské státy zdůraznily, že ověřování zpracovatelského řetězce biopaliv vyrobených z odpadu a zbytků je oblast, jež vyžaduje bedlivé sledování, neboť zde bylo zjištěno riziko podvodu. Příklady zjištěných rizik podvodů souvisejících s odpadem a zbytky:

- subjekt by mohl jako odpad nebo zbytky klasifikovat látku, která odpadem ani zbytkem není (nebo byla naředěna), nebo
- subjekt se může pokusit získat u různých nepovinných režimů pro jeden dvakrát započítaný produkt certifikaci dvakrát.

71

Členské státy spolu především z popudu Německa a Francie debatovaly o monitorování a možných opatřeních pro prevenci podvodů, rozhovory však byly odloženy, protože ostatní členské státy se domnívají, že legitimně vést takovou debatu může pouze Komise.

40 Viz oddíl 2 „Udržitelnost moderních biopaliv v EU“ (*The sustainability of advanced biofuels in the EU*), IEEP, Londýn, 2013.

41 Například tallový olej (z dřevozpracujícího průmyslu) se ve Švédsku považuje za odpad a započítává se dvakrát, zatímco ve Spojeném království nikoliv, protože se využívá jako chemický prekurzor.

42 Směrnice (EU) 2015/1513.

43 Čl. 3 písm. f) a příloha IX, členské státy jsou povinny zajistit jejich dodržování do 10. září 2017.

44 Čl. 3 odst. 4 písm. e) směrnice o udržitelné energii v platném znění.

72

V rámci balíčku EU pro oblast energetiky a změny klimatu, který Evropská rada přijala v roce 2009, musí členské státy zajistit, aby podíl energie z obnovitelných zdrojů u všech druhů dopravy činil v roce 2020 minimálně 10 % konečné spotřeby v tomto odvětví. Nejvíce využívaným zdrojem obnovitelné energie v členských státech v oblasti dopravy je biopalivo. Členské státy však mohou do tohoto 10% cíle pro oblast dopravy započítávat pouze biopaliva certifikovaná nepovinnými režimy jako udržitelná⁴⁵.

73

Při auditu jsme hledali odpověď na otázku, zda Komise a členské státy zavedly spolehlivý certifikační systém pro udržitelná biopaliva. Dospěli jsme k závěru, že kvůli nedostatkům v uznávacím řízení Komise a následném dohledu nad nepovinnými režimy není evropský systém certifikace pro udržitelnost biopaliv spolehlivý.

74

Uznání nepovinných režimů Komisí, jež se omezuje na povinné ověřování podle směrnice o udržitelné energii, nezajišťuje, že certifikovaná biopaliva jsou udržitelná. Zjistili jsme, že posouzení prováděná Komisí, z nichž se při uznávání nepovinných režimů vychází, adekvátně nepokrývají některé důležité aspekty, které jsou k zajištění udržitelnosti certifikovaných biopaliv nutné. Komise konkrétně od nepovinných režimů nevyžadovala, aby ověřovaly, že výroba biopaliv, která certifikují, nevede k významným rizikům negativních socio-ekonomických dopadů, například sporům ohledně pozemkového vlastnictví, nucené/dětské práci, špatným pracovním podmínkám a zdravotním a bezpečnostním rizikům. Obdobně není předmětem tohoto hodnocení ani dopad nepřímých změn ve využití půdy na udržitelnost biopaliv. Ačkoliv jsme si vědomi technické obtížnosti posuzování dopadu nepřímých změn ve využití půdy, relevantnost systému EU pro certifikaci udržitelnosti bez této informace není dostatečná (body 30–37).

75

Komise dále uznala nepovinné režimy, které neměly vhodné ověřovací postupy, jež by zajišťovaly, že biopaliva vyrobená z odpadu byla skutečně vyrobena z odpadu (tj. nekontrolovala hospodářský subjekt v místě výroby odpadu). Komise si tohoto problému nebyla až do října 2014 vědoma a pak vydala pokyn, v němž nepovinným režimům navrhuje, aby vyvinuly zvláštní auditní postupy pro kontrolu původu odpadu (body 38–42).

45 Členské státy mohou také zřizovat státní certifikační systémy, většina objemu biopaliv použitých v EU je ale certifikována nepovinnými režimy.

Závěry a doporučení

76

Směrnice o obnovitelné energii stanoví jako kritérium udržitelnosti vstupních surovin pro biopaliva pěstovaných v Evropské unii povinnost plnit environmentální závazky EU pro oblast zemědělství. Zjistili jsme, že Komise nepovinné režimy, které neměly zvláštní ověřovací postupy zajišťující soulad s tímto závazkem podmíněnosti, nicméně přesto uznala (bod 28).

Doporučení 1 – Komplexní posouzení nepovinných režimů, které požádaly o uznání

Komise by měla pro účely budoucích uznání provést ucelenější posouzení nepovinných režimů. Zejména posuzovací rámec uznání by měl rovněž ověřovat, zda režimy:

- a) hodnotí, nakolik výroba certifikovaných biopaliv vede k významným rizikům negativních socio-ekonomických dopadů, například sporům ohledně pozemkového vlastnictví, nucené/dětské práci, špatným pracovním podmínkám a zdravotním a bezpečnostním rizikům; Komise by proto měla vyžadovat, aby nepovinné režimy jednou ročně na základě svých certifikačních činností hlásily případné relevantní informace týkající se výše uvedených rizik; Komise by měla tyto zprávy nepovinných režimů zohlednit při plnění svých vlastních vykazovacích povinností stanovených směrnicí o udržitelné energii;
- b) účinně ověřují, zda výrobci vstupních surovin pro výrobu biopaliv v EU dodržují požadavky v oblasti životního prostředí, které EU stanovila pro zemědělství;
- c) poskytují dostatečné důkazní informace o původu odpadu nebo zbytků používaných pro výrobu biopaliv.

77

Zjistili jsme, že některé uznané režimy nebyly dostatečně transparentní nebo byly funkce v jejich správní struktuře obsazeny pouze zástupci několika hospodářských subjektů, což zvýšilo riziko střetu zájmů a bránilo účinné komunikaci s ostatními zainteresovanými stranami (např. s Komisí, orgány státních správ, jinými režimy, certifikačními orgány a hospodářskými subjekty). Důvodem je podle našeho názoru skutečnost, že Komise tyto otázky při uznávání nezvažovala. V roce 2015 vydala Komise pokyn s cílem zlepšit transparentnost uznaných nepovinných režimů. Plnění závazků v něm uvedené se nicméně nevymáhalo (body 46–49 a 59).

Doporučení 2 – Zajištění vhodné správy a transparentnosti nepovinných režimů

Při budoucích uznávacích řízeních by Komise měla:

- a) posuzovat, zda správa nepovinných režimů snižuje riziko střetu zájmů;
- b) požadovat, aby si nepovinné režimy zřídily oficiální internetovou stránku, kde budou veřejně přístupné informace odpovídající minimálním požadavkům na transparentnost. K těmto požadavkům patří minimálně: oficiální kontaktní údaje (adresa, telefon, e-mail), informace o správě a řízení nepovinného režimu a kvalifikaci a zkušenostech jeho manažerů a klíčových zaměstnanců, úplný seznam certifikačních orgánů působících v rámci tohoto režimu, podrobné seznamy platných, prošlých a odňatých osvědčení (s daty), auditní zprávy, informace o stížnostech nepovinných režimů / systém pro podávání dotazů a informace o zjištěných porušeních předpisů. Nepovinné režimy by měly zveřejňované informace aktualizovat.

78

Rovněž jsme zjistili, že Komise nedohlíží na fungování uznaných nepovinných režimů. Jelikož rozhodnutí o uznání se vydává na základě dokumentárního přezkumu certifikačního řízení, nedostatečný dohled vede k tomu, že Komise není schopna získat jistotu, že nepovinné režimy certifikační standardy předložené v uznávacím řízení skutečně uplatňují. Komise dále nedisponuje prostředky, jež by umožňovaly zjišťovat údajná porušení pravidel ze strany nepovinných režimů, neboť nebyl zaveden systém pro správu a řízení stížností a Komise neověřuje, zda je se stížnostmi adresovanými přímo nepovinným režimům nakládáno náležitým způsobem (bod 55).

Doporučení 3 – Dohled ze strany Komise

Komise by měla s okamžitou platností začít nad uznanými nepovinnými režimy vykonávat dohled, a to tak, že bude:

- a) kontrolovat, zda jsou certifikační operace režimů v souladu se standardy předloženými v uznávacím řízení;
- b) vyžadovat, aby nepovinné režimy zavedly transparentní systém pro řízení stížností, který by měl mít minimálně tyto parametry: i) být snadno dostupný na internetové stránce režimu; ii) informovat o způsobu podávání stížností, o časovém horizontu řízení a možnosti odvolání v případě zamítnutí stížnosti; iii) pokrývat jak stížnosti na certifikační orgány, tak na hospodářské subjekty v rámci nepovinného režimu; iv) mít systém pro sledování položek na základě registrů. Komise by měla systematicky ověřovat informace uvedené v registrech a přijímat opatření v případech, kdy je považuje za vhodné.

79

Za spolehlivost údajů o udržitelných biopalivech vykazovaných Komisi odpovídají členské státy. Údaje členských států týkající se podílu biopaliv, která jsou v souladu s přepisy, na celkovém objemu pohonných hmot, nemusí být spolehlivé, neboť statistické údaje o biopalivech, která byla certifikována jako udržitelná, mohou být nadhodnoceny. Zjistili jsme, že členské státy (Polsko) byly s to vykázat biopaliva jako udržitelná, i když jejich udržitelnost nebyla prokázána (bod 65).

Doporučení 4 – Shromažďování a vykazování údajů o udržitelných biopalivech

Komise by měla členským státům navrhnout, aby své statistické údaje dokládaly důkazními informacemi o spolehlivosti vykazovaných objemů biopaliv, a zvýšily tak spolehlivost údajů o udržitelných biopalivech. Důkazní informace by mohly mít podobu obecného osvědčení/prohlášení vydaného subjektem, který odpovídá za sběr údajů o udržitelných biopalivech a jejich předání příslušnému orgánu státní správy, který je zasílá Eurostatu.

80

Na spolehlivost a srovnatelnost statistických údajů o udržitelných biopalivech má negativní dopad fakt, že neexistuje jeden identifikační systém pro látky, které se v EU považují za odpad. Definice odpadu se tak v různých členských státech liší: jedna látka může mít podle jednoho členského státu využití, a tedy nebude považována za odpad, zatímco v jiném členském státě za odpad považována je a je způsobilá pro produkci biopaliv, která se započítávají dvakrát. Jednou ze změn přijatých v září 2015 bylo schválení přílohy ke směrnici o udržitelné energii, jež obsahuje seznam vstupních surovin a paliv, jejichž příspěvek k 10% cíli pro oblast dopravy lze započíst dvakrát. Směrnice o udržitelné energii však stále umožňuje používat vstupní suroviny, které na tomto seznamu nejsou uvedeny, pokud je příslušné orgány státní správy označily za odpad⁴⁶ (body 68 a 69).

Doporučení 5 – Harmonizace definice odpadů používaných k výrobě moderních biopaliv

I když je definice vstupních surovin, jež lze využít při výrobě „dvakrát započítaných“ biopaliv, nyní uvedena v novelizované směrnici o udržitelné energii, je i nadále možné, že jedna látka bude v jednom členském státě považována za odpad, ale v jiném nikoliv. Pro zajištění srovnatelnosti statistických údajů o udržitelných biopalivech a zvýšení jistoty ohledně spolehlivosti údajů o moderních biopalivech by Komise měla členským státům co možná nejdříve navrhnout harmonizaci definice odpadových látek, které nejsou uvedeny v seznamu směrnice o udržitelné energii, používaných k výrobě moderních biopaliv v zařízeních, jež byla v provozu před přijetím směrnice (EU) 2015/1513, kterou se mění směrnice o udržitelné energii.

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Kersti KALJULAID, členka Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 25. května 2016.

Za Účetní dvůr



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
předseda

46 Čl. 3 odst. 4 písm. e) směrnice o udržitelné energii v platném znění.

Paliva a biopaliva v dopravě – ktoe 2014

Členský stát	Fosilní paliva			Biopaliva		
	Benzín (1)	Nafta (2)	Benzín a nafta celkem (3=1+2)	Všechna biopaliva ^{a)}	Biopaliva splňující standardy	Z toho: Dvakrát započítaná biopaliva
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
Celkem	77 064,72	195 509,91	272 574,63	14 370,13	13 120,04	2 834,71

z toho:

Bionafta	11 367,62	4,0%	% pohonných hmot
Biosložky do motorového benzínu	2 636,91	0,9%	
Pohonné hmoty celkem	286 944,76		

a) Číselné údaje v tomto sloupci zahrnují bionaftu a biosložky do motorového benzínu a u některých členských států malá množství bioplynu.

Zdroj: PODÍLY EUROSTATU 2014, podrobné výsledky.

Správa a řízení nepovinných režimů

Nepovinný režim	Vlastnictví	Správa a řízení	Stanovy nebo jejich ekvivalent
NR ve vlastnictví svých členů (otevřené členství)			
NR01	Členové	Valné shromáždění jmenuje šest členů správní rady. Správní rada řídí záležitosti asociace a je vázána usneseními valného shromáždění , jehož se účastní všichni členové. Správní rada je odpovědná valné hromadě a dostává se jí podpory ze strany výkonné rady a technických výborů . Výkonná rada zajišťuje provoz certifikačního systému.	Ano
NR02	Členové	Členové jsou přidělováni do volicích tříd. Volící třídy jmenují dva až 18 ředitelů do správní rady . Správní rada odpovídá za dohled nad režimem a za jeho řízení. Správní rada jmenuje výkonného pracovníka a výkonný orgán režimu: výkonného ředitele a sekretariát . Správní rada rovněž utváří správní výbor . Správní rada zřizuje výbory, pracovní a úkolové skupiny a deleguje na ně některé pravomoci.	Ano
NR03	Členové	Valné shromáždění je nejvyšším rozhodovacím orgánem režimu; volí výkonnou radu o maximálně 15 členech. Výkonná rada jmenuje sekretariát a pověřuje ho operačním řízením režimu. Pro některá specifická témata se podle potřeby vytvářejí účelové pracovní skupiny .	Ano
NR04	Členové	Členové režimu jsou rozděleni mezi sedm komor , které volí řídicí orgán organizace (valné shromáždění delegátů). Shromáždění volí správní radu (pět až devět členů), která odpovídá za řízení režimu a zastupuje asociaci ve vztahu k třetím stranám. Správní rada zajišťuje dohled nad sekretariátem a může jmenovat výkonného ředitele . Výkonný ředitel odpovídá za realizaci strategie a politik asociace a vede sekretariát, který je odpovědný za každodenní řízení režimu. Ředitelé mohou rovněž ustavovat výbory, pracovní skupiny a poradní panely .	Ano
NR05	Členové	Běžného valného shromáždění se účastní všichni členové režimu. Valné shromáždění volí tři až 16 členů rady guvernérů. Za obecné řízení režimu odpovídá rada guvernérů ve spolupráci s generálním tajemníkem . Rada guvernérů pověřuje každodenním řízením režimu generálního tajemníka a sekretariát . Rada guvernérů může jmenovat nebo delegovat část svých pravomocí a povinností na pracovní skupiny, stálé výbory nebo pracovní skupiny .	Ano

Nepovinný režim	Vlastnictví	Správa a řízení	Stanovy nebo jejich ekvivalent
NR v majetku konsorcií, organizací či asociací			
NR06	Konsorcium sedmi subjektů	Konsorcium sedmi zakládajících členů jmenuje členy do řídícího výboru režimu. Řídící výbor je řídicím orgánem režimu a pověřuje technickým řízením režimu (volbou a smlouvou) technického poradce s náležitou technickou kvalifikací, který je rovněž členem řídicího výboru.	Ano
NR07	Zastřešující orgán pro několik zajišťovacích režimů	Rada zastřešujícího orgánu se skládá z týmu odborníků a řídí fungování společnosti. Vykonává dohled nad různými režimy, které řídí sektorové rady. Na řízení sektorových režimů, mimo jiné nepovinných režimů, a jejich činnosti dohlíží zajišťovací sektorové rady . Tyto sektorové režimy jsou složeny z odborníků a zástupců příslušných sektorů. Každý sektor zajištění má technický poradenský výbor složený z odborníků z daného sektoru. Odpovídají za průběžnou správu a rozvoj standardů nepovinného režimu. V různých potravinářských sektorech fungují různé režimy a zastřešující subjekt pomáhá s vývojem podrobných systémů norem a kontrol pro každý z těchto sektorů.	Nezjištěn
NR08	Společnost s ručením omezeným zárukou, se členy/ručiteli čítajícími osm různých subjektů.	Informace dostupné na internetu nejsou zcela jasné a vyplývá z nich, že správní rada režimu je odpovědná generálnímu řediteli mateřské společnosti. Režim kontroluje správní rada odpovědná za strategii, celkové řízení a správu společnosti. Za rozvoj a monitorování technických a marketingových aspektů fungování režimu odpovídají dvě pracovní skupiny .	Nezjištěn
NR09	Deset asociací a organizací z oblasti zemědělství, obchodu, paliv, biopaliv a bioplynu	Valná hromada akcionářů jmenuje výkonné vedení a nominuje poradní výbor a sankční výbor , které výkonnému vedení poskytují podporu. Řízení a provoz režimu bylo (dohodou o zastoupení) delegováno na společnost. Opatření pro údržbu a další rozvoj certifikačního systému režimu iniciuje a koordinuje poradní výbor.	Nezjištěn
NR10	Obchodní asociace	Technická poradní skupina režimu se skládá ze zástupců obchodní asociace jako vlastníků režimu a hlavního certifikačního orgánu. Tato expertní skupina vydává rozhodnutí a doporučení ohledně provozních otázek týkajících se uplatňování a výsledků režimu.	Nezjištěn
NR11	Konfederace	Režim vlastní a řídí konfederace , která režim rozvíjí a provádí.	Nezjištěn
NR12	Konfederace	Režim vlastní a řídí konfederace , která režim rozvíjí a provádí.	Nezjištěn

Nepovinný režim	Vlastnictví	Správa a řízení	Stanovy nebo jejich ekvivalent
NR vlastněné orgány veřejné správy			
NR13	Vnitrostátní standardizační orgán	Režim je řízen vnitrostátním normalizačním orgánem v souladu se systémy zavedenými pro řízení režimů. Vnitrostátní normalizační orgán odpovídá za rozvoj norem. Na řízení režimů vnitrostátního normalizačního orgánu se podílí tyto subjekty: vedení režimu, výbor vedení režimu, expertní výbor a přezkumný výbor.	Nezjištěn
NR14	Národní výzkumný ústav	Správce systému je ředitel národního výzkumného ústavu. Ředitel ustavuje radu systému . Tato rada dohlíží na certifikační orgány v rámci systému a určuje strategii jeho rozvoje. Na radu dohlíží jak správce systému, tak jeho poradní výbor . Kancelář systému podporuje radu v jejich činnostech a odpovídá správci systému. Rada systému tohoto režimu se skládá z pěti až deseti členů (externí odborníci jmenovaní ředitelem národního výzkumného ústavu). K jeho hlavním úkolům patří: dohled nad nezávislostí, transparentností, prevence střetu zájmů mezi účastníky systému a certifikačními orgány, prověřování stížností a návrhů a směřování strategie rozvoje režimu.	Nezjištěn
NR v majetku společnosti			
NR15	Soukromá společnost	Vedení, za něž nese celkově odpovědnost společnost, která ji deleguje na své pracovníky nebo odborníky společností třetích stran.	Nezjištěn
NR16	Soukromá společnost	Nezjištěn	Nezjištěn
NR17	Soukromá společnost	Z internetové stránky GR ENER: Dokumenty, na něž tento režim odkazuje, jsou součástí systému řízení (společnosti) a jsou aktualizovány a spravovány v souladu s jejími postupy. Za aktualizaci tohoto režimu v odpovídá ředitel útvaru pro udržitelnost a dodržování předpisů ze strany dodavatelů [společnost]. Tento ověřovací režim je každoročně předmětem přezkumu ze strany útvaru pro zdraví, bezpečnost, životní prostředí, kvalitu a udržitelnost [společnost]. Účastníci režimu jsou náležitě informováni. V případě významných (materiálních) změn se režim předkládá Evropské komisi, aby o nich byla informována a schválila je.	Nezjištěn
NR18	Soukromá společnost	Nezjištěn	Nezjištěn
Početní nástroj uznán jako NR			
NR19	Výzkumný ústav	Tento nepovinný režim v současné době řídí výzkumný ústav , jeden z bývalých projektových partnerů.	Není relevantní

Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě internetových stránek.

Evropský účetní dvůr jako orgán EU musí zachovávat rovnováhu mezi zájmem EU na zaručení transparentnosti jejich aktivit a zajištěním optimálního využití veřejných prostředků a právem dotčených osob a subjektů na soukromý život obecně, zejména na ochranu osobních údajů. Názvy nepovinných režimů, kterých se naše připomínky týkají, proto v této zprávě neuvádíme. Objektivní popis skutečností, který uvádí vykazované nedostatky, by měl být pro kompetentní orgány dostačující, umožnit jim vyvodit ze zprávy vlastní závěry a přijmout vhodná opatření.

Příloha III

Transparentnost nepovinných režimů

Nepovinný režim ^{a)}	Položky týkající se transparentnosti uvedené v informačním dopisu Komise ^{b)}				Jiné důležité položky týkající se transparentnosti					
	Kontaktní údaje (telefon, e-mail, adresa)	Hospodářské subjekty v NR (platná osvědčení)	Hospodářské subjekty, které již v NR nefungují (propadlá osvědčení)	Certifikační subjekty	Názyvy nebo jiné uznané NR	Správa	Stanovy nebo jejich ekvivalent	Kvalifikace členů týmu (životopisy atd.)	Systém pro správu a řízení stížností	Zjištěné případy porušení pravidel (odnáta osvědčení)
NR02	Ano	Ano	Ano	Ano	Nezjištěn	Vysoká	Ano	Ano	Ano (bez internetového připojení)	Ano
NR03	Ano	Ano	Nezjištěn	Ano	Nezjištěn	Vysoká	Ano	Ano	Ano (bez internetového připojení)	Nezjištěn
NR13	Ano	Ano	Ano	Ano	Nezjištěn	Nizká	Nezjištěn	Nezjištěn	Je nutno zlepšit	Ano
NR05	Zčásti ^{c)}	Ano	Nezjištěn	Ano	Nezjištěn	Vysoká	Ano	Ano	Ano	Nezjištěn
NR04	Ano	Ano	Ano	Ano	Nezjištěn	Vysoká	Ano	Ano	Ano (bez internetového připojení)	Nezjištěn
NR14	Ano	Ano	Nezjištěn	Ano	Nezjištěn	Vysoká	Nezjištěn	Nezjištěn	Je nutno zlepšit	Nezjištěn
NR01	Ano	Ano	Ano	Ano	Nezjištěn	Vysoká	Ano	Nezjištěn	Ano (bez internetového připojení)	Ano

NR ve vlastnictví svých členů (otevřené členství) nebo orgány veřejné správy

Osvědčené postupy

Byla doporučena zlepšení.

Situace je nejasná. Byla doporučena zlepšení.

a) Nástroj Biograce pro výpočet množství skleníkových plynů není s ohledem na svou odlišnou povahu součástí tohoto seznamu.

b) K uvedeným položkám patří i poslední verze režimu, ale jeho soulad s předpisy může potvrdit pouze Komise.

c) Není uvedena minimálně jedna z vyžadovaných forem kontaktu.

d) Informace vlastnických subjektů. Není uvedeno, zda se týká NR.

Správa:

Vysoká = Zveřejněné informace jsou dostatečné.

Střední = Zveřejněné informace je nutno zlepšit.

Nizká = Zveřejněné informace jsou nedostatečné.

Příloha III

Nepovinný režim ^{a)}	Položky týkající se transparentnosti uvedené v informačním dopisu Komise ^{b)}						Jiné důležité položky týkající se transparentnosti				
	Kontaktní údaje (telefon, e-mail, adresa)	Hospodářské subjekty v NR (platná osvědčení)	Hospodářské subjekty, které již v NR nefungují (propadlá osvědčení)	Certifikační subjekty	Názvy nebo jiné uznané NR	Správa	Stanovy nebo jejich ekvivalent	Kvalifikace členů týmu (životopisy atd.)	Systém pro správu a řízení stížností	Zjištěné případy porušení pravidel (odnáta osvědčení)	
Jiné druhy NR											
NR08	Ano	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn	Střední	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn
NR17	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn	Nizká	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn
NR11	Ano ^{d)}	Ano	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn	Nizká	Nezjištěn	Nezjištěn	Je nutno zlepšit	Ano	Ano
NR06	Částečně ^{c)}	Ano	Ano	Ano	Nezjištěn	Vysoká	Ano	Nezjištěn	Je nutno zlepšit	Ano	Ano
NR16	Ano	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn	Nizká	Nezjištěn	Ano ^{d)}	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn
NR07	Ano	Nezjištěn	Nezjištěn	Ano	Nezjištěn	Střední	Nezjištěn	Ano	Je nutno zlepšit	Nezjištěn	Nezjištěn
NR09	Ano	Ano	Ano	Ano	Nezjištěn	Vysoká	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn	Ano	Ano
NR12	Ano ^{d)}	Ano	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn	Nizká	Nezjištěn	Nezjištěn	Je nutno zlepšit	Ano	Ano
NR10	Ano ^{d)}	Ano	Nezjištěn	Ano	Ano	Střední	Nezjištěn	Ano ^{d)}	Je nutno zlepšit	Nezjištěn	Nezjištěn
NR18	Ano	Nezjištěn	Nezjištěn	Ano	Nezjištěn	Nizká	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn
NR15	Ano ^{d)}	Ano	Nezjištěn	Ano	Ano	Nizká	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn	Nezjištěn

Osvědčené postupy

Byla doporučena zlepšení.

Situace je nejasná. Byla doporučena zlepšení.

a) Nástroj Biograce pro výpočet množství skleníkových plynů není s ohledem na svou odlišnou povahu součástí tohoto seznamu.

b) K uvedeným položkám patří i poslední verze režimu, ale jeho soulad s předpisy může potvrdit pouze Komise.

c) Není uvedena minimálně jedna z vyžadovaných forem kontaktu.

d) Informace vlastnických subjektů. Není uvedeno, zda se týká NR.

Správa:
 Vysoká = Zveřejněné informace jsou dostatečné.
 Střední = Zveřejněné informace je nutno zlepšit.
 Nizká = Zveřejněné informace jsou nedostatečné.

Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě internetových stránek.

Evropský účetní dvůr jako orgán EU musí zachovávat rovnováhu mezi zájmem EU na zaručení transparentnosti jejich aktivit a zajištěním optimálního využití veřejných prostředků a právem dotčených osob a subjektů na soukromý život občane, zejména na ochranu osobních údajů. Názvy nepovinných režimů, kterých se naše připomínky týkají, proto v této zprávě neuvádíme. Objektívni popis skutečností, který uvádí vykazované nedostatky, by měl být pro kompetentní orgány dostačující, umožnit jim vyvodit ze zprávy vlastní závěry a přijmout vhodná opatření.

Závazky týkající se podmíněnosti

Závazky týkající se podmíněnosti uvedené v čl. 17 odst. 6 směrnice o obnovitelné energii

(„požadavky a norm[y] podle ustanovení uveden[é] pod nadpisem „Životní prostředí“ v části A a v bodě 9 přílohy II nařízení Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009 [...] a [...] minimálními požadavky na dobrý zemědělský a environmentální stav definovaný v čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení“)

Nařízení Rady (ES) č. 73/2009, příloha II, část A.

Životní prostředí

1.	Směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. L 103, 25.4.1979, s. 1)	Čl. 3 odst. 1, čl. 3 odst. 2 písm. b), čl. 4 odst. 1, 2 a 4 a čl. 5 písm. a), b) a d)
2.	Směrnice Rady 80/68/EHS ze dne 17. prosince 1979 o ochraně podzemních vod před znečištěním některými nebezpečnými látkami (Úř. věst. L 20, 26.1.1980, s. 43)	Články 4 a 5
3.	Směrnice Rady 86/278/EHS ze dne 12. června 1986 o ochraně životního prostředí a zejména půdy při používání kalů z čištění odpadních vod v zemědělství (Úř. věst. L 181, 4.7.1986, s. 6)	Článek 3
4.	Směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů (Úř. věst. L 375, 31.12.1991, s. 1)	Články 4 a 5
5.	Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, 22.7.1992, s. 7)	Článek 6 a čl. 13 odst. 1 písm. a)

Bod č. 9:

9.	Směrnice Rady 91/414/EHS ze dne 15. července 1991 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh (Úř. věst. L 230, 19.8.1991, s. 1).	Článek 3
----	---	----------

Čl. 6 odst. 1:

Dobrý zemědělský a environmentální stav

1. Členské státy dbají na to, aby veškerá zemědělská půda, a zejména půda, která se již nevyužívá pro účely produkce, byla udržována v dobrém zemědělském a environmentálním stavu. Na základě rámce stanoveného v příloze III stanoví členské státy na vnitrostátní nebo regionální úrovni minimální požadavky týkající se dobrého zemědělského a environmentálního stavu, které zohledňují charakteristiky dotyčných oblastí, zejména půdní a klimatické podmínky, stávající způsoby hospodaření, využití půdy, střídání plodin, zemědělské praktiky a strukturu zemědělských podniků.

Příloha III:

Dobry zemědělský a environmentální stav podle článku 6

Téma	Povinné standardy	Nepovinné standardy
Eroze půdy: Ochránit půdu pomocí vhodných opatření	— Minimální pokryv půdy — Minimální úroveň obhospodařování půdy odrážející specifické místní podmínky	— Zadržovací terasy
Organické složky půdy: Zachovat úroveň organických složek půdy pomocí vhodných praktik	— Obdělávání orné půdy se striktním	— Standardy pro střídání plodin
Struktura půdy: Zachovat strukturu půdy pomocí vhodných opatření		— Používání vhodných strojů
Minimální úroveň péče: Zajistit minimální úroveň péče a zabránit zhoršení stanovišť	— Zachování krajinných prvků, včetně případných mezí, rybníků, příkopů, stromořadí, ve skupině nebo zvlášť, a hranic poli	— Minimální míra intenzity chovu nebo vhodné režimy — Vytvoření nebo zachování stanovišť
	— Zabránění šíření nežádoucí vegetace na zemědělskou půdu — Ochrana stálých pastvin	— Zákaz klučení olivovníků — Udržování olivových hájů a vinnic v dobrých vegetačních podmínkách
Ochrana vody a hospodaření s ní Chránit vodu před znečištěním a zabránit jejímu povrchovému stékání a hospodárně ji využívat	— Zřízení ochranných pásem podél vodních toků (*). — V případech, kdy využití vody k zavlažování podléhá schválení, dodržování schvalovacích postupů	

(*) Pozn.: Ochranná pásma dobrého zemědělského a environmentálního stavu musí jak uvnitř, tak vně ohrožených oblastí vymezených v souladu s čl. 3 odst. 2 směrnice 91/676/EHS, splňovat alespoň požadavky týkající se podmínek pro používání hnojiv v blízkosti vodních toků podle bodu A4 přílohy II směrnice 91/676/EHS.

Shrnutí

IV

Komise provedla důkladné posouzení všech nepovinných režimů, které byly uznány s tím, že splňují všechny právní požadavky stanovené ve směrnici. Na základě důkladného posouzení všech certifikovaných nepovinných režimů má Komise za to, že nepovinné režimy poskytují jistotu o tom, že certifikovaná biopaliva jsou v souladu se závaznými kritérii, podle nichž byly režimy uznány. Komise je nicméně vždy otevřena tomu, aby podpořila další rozvoj norem s cílem ještě více tento systém zdokonalit, čelit výzvám, které se během fungování tohoto systému vyskytnou, a zohlednit změny právního základu.

V

Směrnice o obnovitelné energii stanoví řadu závazných kritérií udržitelnosti pro biopaliva, jež musí být splněna, aby byla tato biopaliva způsobilá pro podporu a mohla být započítána pro splnění cílů v oblasti obnovitelné energie. Posouzení nepovinných režimů adekvátně pokryla tato závazná kritéria udržitelnosti a nepovinné režimy byly uznány pouze v té míře, v jaké byly schopny prokázat dodržování těchto kritérií.

Směrnice o obnovitelné energii kromě toho odkazuje na některé další otázky související s udržitelností, např. na negativní socio-ekonomické dopady. Mnoho nepovinných režimů obsahuje i další, nezávazná kritéria udržitelnosti. To lze považovat za osvědčený postup, ale je to zásadně dobrovolné. Nepovinné režimy nebyly posuzovány z hlediska toho, v jaké míře obsahují také nezávazná kritéria. V důsledku toho také žádný z nepovinných režimů nebyl uznán kvůli tomu, že pokrývá tyto otázky.

Podle názoru Komise by nebylo vhodné nepovinným režimům ukládat, aby zahrnovaly i nezávazná kritéria udržitelnosti. Kdyby zahrnutí těchto kritérií mělo být povinné, normotvůrce by rozhodl je zahrnout do souboru závazných kritérií.

Komise bude i nadále posuzovat, zda by uznání nepovinných režimů mělo být rozšířeno o aspekty nepovinné udržitelnosti. Je však třeba podotknout, že posuzování režimů s ohledem na nezávazná kritéria je složité, protože tato nezávazná kritéria bývají ve znění právních předpisů vyjádřena s mnohem menší mírou podrobnosti než kritéria závazná.

Aby se snížilo riziko nepřímých změn ve využívání půdy, směrnice o obnovitelné energii ve znění směrnice (EU) 2015/1513 stanoví strop pro množství biopaliv vyráběných z potravin, které lze započítat do plnění cílů v oblasti obnovitelných zdrojů energie (7 % spotřeby energie v dopravě). Samotná kritéria udržitelnosti nepřímé změny ve využívání půdy nezahrnují. Proto nelze požadovat, aby nepovinné režimy, které ověřují dodržování závazných kritérií zvláště pro každou šarži biopaliva, zahrnovaly nepřímé změny ve využívání půdy.

VI

Při posuzování byl ověřován původ odpadů a zbytků. Při všech posouzeních bylo požadováno, aby nepovinné režimy uplatňovaly příslušná ustanovení směrnice. To zahrnuje všechny druhy vstupních surovin včetně odpadů a zbytků. Směrnice nestanoví zvláštní kritéria auditu pro biopaliva vyrobená z odpadů a zbytků. Útvary Komise v pokynech reagovaly na vývoj trhu, který v době, kdy byly nepovinné režimy uznány, nebylo možné předpokládat, a vyzvaly k zavedení zvláštních opatření k zohlednění zvýšeného rizika podvodů, jež vzniklo v době, kdy členské státy zaváděly mechanismus dvojího zápočtu. Nepovinné režimy odpovídajícím způsobem aktualizovaly své ověřovací postupy.

Směrnice o obnovitelné energii dále neukládá členským státům žádnou konkrétní povinnost ověřování v souvislosti s čl. 17 odst. 6 směrnice o obnovitelné energii (který odkazuje na normy společné zemědělské politiky týkající se dobrého zemědělského a environmentálního stavu a na další příslušné směrnice a nařízení). Od Komise se rovněž požaduje, aby uznávala nepovinné režimy na základě jiných důvodů, než jsou důvody uvedené v čl. 17 odst. 6 směrnice o obnovitelné energii. Proto by nebylo vhodné zahrnout tento prvek do posuzování nepovinných režimů.

VII

Směrnice o obnovitelné energii neobsahuje požadavky týkající se správní struktury nepovinných režimů, a posuzování se tak zpočátku nezaměřovala na správní strukturu. Zaměřila se na zajištění toho, aby provozovatelé podléhali externímu auditu, což je ve směrnici výslovně uvedeno.

Správní struktury a opatření k zajištění transparentnosti je však třeba v budoucnu věnovat více pozornosti. Hlavním důvodem pro to jsou zvýšené požadavky na transparentnost a správu, které se odrazily ve změnách směrnice (EU) 2015/1513.

VIII

Pravomoc Komise v oblasti dohledu nad prováděním všech těchto operací byla normotvůrcem omezena. Komise však požaduje nezávislý externí audit.

Komise dohlíží na nepovinné režimy v souladu se zákonnými pravomocemi, jež jí uděluje směrnice o obnovitelné energii ve znění směrnice (EU) 2015/1513, která vyžaduje, aby nepovinné režimy každoročně zveřejňovaly zprávy o svém fungování. Samotná Komise zveřejní zprávu o fungování nepovinných režimů v dubnu 2017.

Komise souhlasí s tím, že by bylo možné posílit dohled a transparentnost, včetně postupů pro řízení stížností.

IX

Členské státy směrnici o obnovitelné energii včetně kritérií udržitelnosti pro biopaliva provedly částečně a se značným zpožděním.

V zemích, ve kterých kritéria udržitelnosti pro biopaliva ještě zavedena nebyla, nebyl dosud zaveden ani systém ověřování a nebylo možné prokázat, že biopaliva splňují kritéria udržitelnosti. To podle názoru Komise způsobilo problém s vykazováním. Cíl v oblasti obnovitelné energie v dopravě však musí být splněn v roce 2020. Komise je přesvědčena, že členské státy směrnici o obnovitelné energii včetně nedávných změn provedou do roku 2020 správně. Bude-li to nezbytné, přijme Komise opatření, jež stanoví smlouva, k zajištění souladu s právními předpisy EU.

X 1. i)

Komise toto doporučení přijímá částečně. Komise nemůže stanovit povinnost, aby nepovinné režimy zahrnovaly socio-ekonomická kritéria, jež nejsou závazná. Nepovinné režimy by však měly jednou ročně zveřejňovat zprávy o svých certifikačních činnostech, jak stanoví směrnice o obnovitelné energii ve znění směrnice (EU) 2015/1513. Komise zprávy, jež obdrží od nepovinných režimů, zohlední ve svých vlastních zprávách.

X 1. ii)

Komise toto doporučení přijímá potud, že by mělo být ověřováno dodržování čl. 17 odst. 6 směrnice o obnovitelné energii (který odkazuje na normy společné zemědělské politiky týkající se dobrého zemědělského a environmentálního stavu a na další příslušné směrnice a nařízení). Dodržování norem společné zemědělské politiky, dobrého zemědělského a environmentálního stavu a dalších příslušných směrnic a nařízení se ověřuje v rámci společné zemědělské politiky.

X 1. iii)

Komise toto doporučení přijímá a souhlasí s tím, že je žádoucí, aby pro biopaliva vyráběná z odpadů existovaly zvláštní ověřovací postupy. Komise již podnikla kroky v tomto směru, když od října 2014 zahrnula uplatňování zvláštních opatření do všech svých posouzení.

X 2.

Komise toto doporučení přijímá a souhlasí s tím, že správní struktura a opatření k zajištění transparentnosti je třeba věnovat ještě větší pozornost, a již učinila nezbytné kroky prosazováním požadavků na větší transparentnost a lepší správu, které byly zohledněny při změnách směrnice (EU) 2015/1513.

X 3. i)

Komise toto doporučení přijímá.

Bude se touto otázkou zabývat v souvislosti se zveřejněním zpráv o fungování nepovinných režimů, jež stanoví směrnice o obnovitelné energii ve znění směrnice (EU) 2015/1513. Provádění předepsaných postupů v rámci režimu ze strany hospodářských subjektů ověřují nezávislí externí auditoři.

X 3. ii)

Komise toto doporučení přijímá a podnikla již nezbytné kroky.

X 4.

Komise toto doporučení přijímá částečně a bude i nadále pracovat s členskými státy na tom, aby se zvýšila spolehlivost vykazovaných údajů s tím, jak členské státy budou dostávat informace od hospodářských subjektů o dodržování kritérií udržitelnosti. Členské státy dále každých pět let předkládají Komisi zprávu o kvalitě všech předávaných údajů. Vyžadování dalších dokladů (osvědčení/prohlášení) pro účely jednoho konkrétního sběru statistických údajů však není opodstatněné.

X 5.

Komise uznává, že je třeba mít harmonizovanou definici odpadů používaných k výrobě moderních biopaliv.

Normotvůrce již přijal opatření k harmonizaci definice odpadových látek ve směrnici o obnovitelné energii. Směrnice o obnovitelné energii ve znění směrnice (EU) 2015/1513 obsahuje definici odpadů pomocí odkazu na směrnici 2008/98/ES.

Úvod

05

V mnoha případech se používá k výrobě biopaliv pouze část plodiny, zatímco další části, někdy hlavní části, se používají k výrobě potravin a krmiv. Dopad vytěšňování v důsledku použití konvenčních biopaliv je proto výrazně nižší, ale je stále značný.

06

Návrh politiky v rámci balíčku opatření v oblasti energie z obnovitelných zdrojů hodlá Komise předložit do konce roku 2016.

09

Směrnice o obnovitelné energii ve znění směrnice (EU) 2015/1513 obsahuje přílohu (příloha IX) se seznamem vstupních surovin a obnovitelných paliv, jejichž podíl na dosažení cíle pro využívání energie z obnovitelných zdrojů v dopravě se počítá jako dvojnásobek jejich energetické hodnoty. Příloha IX zajisté zahrnuje odpady, zbytky nebo jinou nepotravinářskou biomasu, avšak není tam formální odkaz na tyto definice.

K dosažení cíle pro využívání energie z obnovitelných zdrojů se započítávají všechny obnovitelné zdroje energie spotřebovávané v dopravě, včetně obnovitelné elektrické energie. Očekává se, že příspěvek obnovitelné elektrické energie bude významný (~2 procentní body).

10

Směrnice o obnovitelné energii ve znění směrnice (EU) 2015/1513 vyžaduje, aby úspory emisí skleníkových plynů při používání biopaliv vyrobených v nových zařízeních činily nejméně 60 %. Obecný požadavek se od ledna 2018 zvýší na 50 %.

Připomínky

28

Směrnice o obnovitelné energii neukládá členským státům povinnost ověřovat dodržování ustanovení čl. 17 odst. 6 této směrnice (který odkazuje na normy společné zemědělské politiky, dobrého zemědělského a environmentálního stavu a na další příslušné směrnice a nařízení), ačkoli jsou součástí kritérií. Od Komise se požaduje, aby uznávala nepovinné režimy na základě jiných důvodů, než jsou důvody uvedené v čl. 17 odst. 6 směrnice o obnovitelné energii.

Souhrnná odpověď k bodům 30 a 31

Komise není povinna uznávat nepovinné režimy a až dosud uznávala pouze režimy pokrývající čl. 17 odst. 2 až 5 směrnice o obnovitelné energii. Proto se od ní nepožadovalo, aby posuzovala dodržování jiných nepovinných otázek udržitelnosti.

Komise podotýká, že by nebylo vhodné ukládat, aby nepovinné režimy zahrnovaly nezávazná kritéria udržitelnosti, neboť normotvůrce nerozhodl je zahrnout do souboru závazných kritérií. Pokud jde konkrétně o aspekty sociální udržitelnosti (rámeček 3), Komise poznamenává, že zahrnutí takových kritérií do oblasti působnosti certifikace lze považovat za osvědčený postup, avšak podotýká, že k jejich zahrnutí dochází na základě dobrovolnosti.

Komise bude nicméně i nadále posuzovat, zda by uznání nepovinných režimů mělo být rozšířeno o aspekty nepovinné udržitelnosti. Je však třeba podotknout, že posuzování režimů s ohledem na nezávazná kritéria je složité, protože tato nezávazná kritéria bývají ve znění právních předpisů vyjádřena s mnohem menší mírou podrobnosti než kritéria závazná.

Rámeček 3

Komise má za to, že zahrnutí takových kritérií do oblasti působnosti certifikace lze považovat za osvědčený postup, avšak podotýká, že k jejich zahrnutí dochází na základě dobrovolnosti.

33

Komise uznává nedostatek údajů, avšak ve všech zprávách uvádí odkazy na dostupné údaje, včetně dalších specializovaných studií týkajících se dopadu politiky EU v oblasti biopaliv na rozvojové země, a provádí hodnocení takových údajů.

Pokud jde o sociální aspekty popsané v rámečku 4, Komise podotýká, že vývoz biopaliv z rozvojových zemí je omezený, avšak v různých zprávách, jež předložila v roce 2013 a 2015, podala informace o dopadech politiky EU v oblasti biopaliv na širší spektrum rozvojových zemí včetně rozvojových zemí, které biopaliva do EU nevyvázejí¹.

Souhrnná odpověď k bodům 34 až 37

Směrnice o obnovitelné energii ve znění směrnice (EU) 2015/1513 zavedla strop (7 % spotřeby energie v dopravě) pro množství biopaliv vyráběných z potravin, které lze započítat do plnění cílů v oblasti obnovitelných zdrojů energie. Toto opatření omezuje pobídku používat biopaliva vyráběná ze zemědělských plodin pro splnění cílů v oblasti obnovitelných zdrojů energie, a proto omezuje riziko nepřímých změn ve využívání půdy, jež vyplývá z politiky EU v oblasti biopaliv.

Samotná kritéria udržitelnosti nepřímé změny ve využívání půdy nezahrnují. Proto nelze požadovat, aby nepovinné režimy, které ověřují dodržování závazných kritérií zvláště pro každou šarži biopaliva, zahrnovaly nepřímé změny ve využívání půdy.

Komise bude tuto problematiku dále analyzovat a výsledky analýzy zveřejní ve zprávě, kterou má podat do konce roku 2016.

40

Komise uznává, že je žádoucí, aby pro biopaliva vyráběná z odpadů existovaly zvláštní postupy ověřování. Komise již podnikla kroky v tomto směru, když od října 2014 zahrнула uplatňování zvláštních opatření do všech svých posouzení.

Souhrnná odpověď k bodům 41 a 42

Útvary Komise v pokynech reagovaly na vývoj trhu, který v době, kdy byly nepovinné režimy uznány, nebylo možné předpokládat, a vyzvaly k zavedení zvláštních opatření k zohlednění zvýšeného rizika podvodů, jež vzniklo v době, kdy členské státy zaváděly mechanismus dvojího zápočtu.

Komise vydala pokyn pro nepovinné režimy, aby na toto téma upozornila a zajistila, že všechny režimy přijmou přiměřená opatření. To neznamená, že k této problematice bylo předtím celkově přistupováno nepřiměřeným způsobem. Pokud je nám známo, mnoho příslušných nepovinných režimů skutečně přijalo opatření z vlastního podnětu. To, že nepovinné režimy mohou rychle a proaktivně reagovat na zjištěné výzvy, je podle názoru Komise jedním z pozitivních rysů certifikačních systémů.

45

Po schválení definice Komise požadovala, aby částečně uznané režimy předložily ověření souladu s touto novou definicí. Tři režimy, které byly uznány jen částečně, předložily aktualizace a byly posouzeny. V současnosti probíhá aktualizace rozhodnutí.

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

46

Posouzení Komise byla v souladu s požadavky směrnice o obnovitelné energii. Směrnice o obnovitelné energii neobsahuje požadavky týkající se správní struktury nepovinných režimů, a posuzování se tak zpočátku nezaměřovala na správní strukturu. Zaměřila se na zajištění toho, aby provozovatelé podléhali externímu auditu, což je ve směrnici výslovně uvedeno.

Komise však má za to, že správní struktura by se v budoucnu měla věnovat větší pozornost, aby se mohly dále zlepšovat osvědčené postupy. Hlavním důvodem je zvýšení prahů pro výpočet emisí skleníkových plynů, jež vyžaduje častý výpočet skutečných úspor skleníkových plynů, takže je nutná ještě přísnější kontrola.

Souhrnná odpověď k bodům 50 a 51

Pravomoc Komise v oblasti dohledu nad prováděním všech těchto operací byla normotvůrcem omezena. Komise však vyžaduje nezávislý externí audit.

Komise dohlíží na nepovinné režimy v souladu se zákonnými pravomocemi, které jí uděluje směrnice o obnovitelné energii ve znění směrnice (EU) 2015/1513, jež vyžaduje, aby nezávislé režimy každoročně zveřejňovaly zprávy o svém fungování. Samotná Komise zveřejní zprávu o fungování nepovinných režimů v dubnu 2017.

53

Komise zahájila s režimy dialog s cílem vyjasnit situaci a hledat zlepšení. V současnosti Komise provádí kontrolu konkrétního případu, a v tomto stadiu je proto příliš brzy na to, aby se k tomu vyjádřila.

V obecné rovině však požadavek na posílení vnitřní správy režimů, který byl zaveden při probíhajících posouzeních, může přispět k lepšímu dohledu nad plněním pravidel režimů ze strany certifikačních orgánů.

54

Mnoho nepovinných režimů funguje v globálním měřítku. V praxi to znamená, že auditor, který ověřuje soulad s předpisy, má velkou odpovědnost a musí se rozhodovat v každém jednotlivém případě, zda dodané doklady poskytují dostatečnou jistotu, že kritéria udržitelnosti jsou splněna. Komise povzbuzuje nepovinné režimy, aby navázaly intenzivní dialog s auditory s cílem neustále zlepšovat certifikační standardy.

55

Ačkoli neexistuje žádný konkrétní systém pro řízení stížností, mají zúčastněné strany možnost se obrátit na Komisi, pokud by měly obavy týkající se fungování nepovinných režimů. Udržitelné režimy pro biopaliva jsou ovšem velmi technická záležitost, která vyžaduje odborné znalosti, a očekává se, že zúčastněné strany jsou si vědomy toho, že daný režim byl Komisí uznán.

56

Směrnice o obnovitelné energii jasně stanoví, že členské státy jsou povinny přijímat doklady od nepovinných režimů. Pokud je toto ustanovení dodržováno, lze jen uvítat, když členské státy přispívají ke zlepšování certifikačních procesů. Podle názoru Komise nelze nic namítat například proti zapojení členských států do dohledu nad certifikačními orgány, protože samotné certifikační orgány nejsou Komisí uznávány. Členské státy by však neměly zpochybňovat platnost osvědčení vydávaných nepovinnými režimy.

Pokud jde o konkrétní příklad Polska, na nějž se poukazuje v rámečku 5, Komise v současnosti ověřuje soulad tohoto požadavku s právem EU.

58

Tyto pokyny nejsou pro nepovinné režimy právně závazné a jejich cílem je podporovat osvědčené postupy používáním na to, co může Komise požadovat v budoucnu. Komise zajistí přizpůsobení se vyšším standardům, až nepovinné režimy požádají o prodloužení uznání.

Komise také může zrušit rozhodnutí o uznání, pokud bylo jasně prokázáno, že režim neprovedl prvky, které jsou považovány za rozhodující pro přijetí tohoto rozhodnutí a pokud dojde k závažnému a strukturálnímu porušování těchto prvků.

Souhrnná odpověď k bodům 59 a 60

Komise přikládá transparentnosti nejvyšší důležitost.

Požadavku transparentnosti uvedenému ve směrnici o obnovitelné energii je věnována zvláštní internetová stránka². Obsahuje také množství užitečných informací, které nejsou právně závazné, např. informace o nových akcích a příslušné dokumenty Komise. Na této internetové stránce a na stránkách, na něž odkazuje, lze nalézt veškeré právně závazné informace obdržené od členských států. V rámci této internetové stránky byla také zřízena stránka, která pojednává o druzích informací, které jsou uvedeny ve směrnici o obnovitelné energii³.

61

V aktualizovaném rámci pro posuzování, který byl vydán v listopadu 2015, Komise požaduje plné ověření externími auditory. Auditóři by si měli vyžádat přístup ke všem příslušným informacím. Jestliže systém tyto informace neobsahuje, neměl by být v rámci režimu přijat. Auditóři by si rovněž měli vyžádat přístup k informacím týkajícím se materiálu, na který bylo vydáno osvědčení jménem jiných nepovinných režimů. Nepovinné režimy musí zveřejňovat jména provozovatelů, kteří jsou nebo byli v rámci daného režimu certifikováni. To zvýší transparentnost a výměnu informací.

66

Polsko provedlo směrnici o obnovitelné energii, včetně udržitelných režimů EU pro biopaliva, až v roce 2015. V období 2011–2014 tedy ustanovení směrnice o obnovitelné energii ještě nebyla v platnosti. Kvalitu předávaných údajů musí zajistit členské státy; Komise nemá žádné právní prostředky, aby mohla zpochybnit údaje o udržitelných biopalivech za rok 2014.

Polsko však směrnici o obnovitelné energii mezitím provedlo. Komise je přesvědčena, že v roce 2020 budou Polsko a jiné členské státy směrnici o obnovitelné energii, včetně nedávných změn do roku 2020, provádět správně. Bude-li to nezbytné, přijme Komise opatření, jež stanoví smlouva, aby zajistila soulad s právními předpisy EU.

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

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

67

Kvalitu předávaných údajů musí zajistit členské státy. Francie při předávání svých údajů Eurostatu vykazala nulovou hodnotu a Polsko vykazalo nenulovou hodnotu. Všechny vykázané údaje splňovaly pravidla pro ověřování (kontrola hodnověrnosti, soudržnosti a konzistence) vzhledem k informacím, které měl Eurostat v té době k dispozici. Eurostat zveřejnil údaje tak, jak je obdržel od jednotlivých zemí, bez jakýchkoli změn nebo úprav.

72

Zavedení opatření k boji proti podvodům je v pravomoci členských států. Komise podporuje úsilí členských států zaměřené na snižování rizika podvodů a vytvořila v rámci Komise pracovní skupinu pro udržitelnost biopaliv a biokapalin, která bude analyzovat různé aspekty a opatření, jež jsou v této souvislosti relevantní. Tato otázka byla rovněž vzata v úvahu ve směrnici o obnovitelné energii ve znění směrnice (EU) 2015/1513, která vyžaduje, aby členské státy podávaly zprávy o opatřeních proti podvodům, jež přijaly, a vyzývá ke zlepšení spolupráce mezi vnitrostátními systémy a mezi vnitrostátními systémy a nepovinnými režimy.

Závěry a doporučení

74

Na základě důkladného posouzení všech certifikovaných nepovinných režimů má Komise za to, že nepovinné režimy poskytují jistotu o tom, že certifikovaná biopaliva jsou v souladu se závaznými kritérii, podle nichž byly režimy uznány. Komise je nicméně vždy otevřena tomu, aby podpořila další rozvoj norem s cílem ještě více tento systém zdokonalit, čelit výzvám, které se během fungování tohoto systému vyskytnou, a zohlednit změny právního základu.

75

Směrnice o obnovitelné energii stanoví řadu závazných kritérií udržitelnosti pro biopaliva, jež musí být splněna, aby byla tato biopaliva způsobilá pro podporu a mohla být započítána pro splnění cílů v oblasti obnovitelné energie. Při posuzování nepovinných režimů byla tato závazná kritéria udržitelnosti náležitě zohledněna.

Mnoho nepovinných režimů obsahuje i další, nezávazná kritéria udržitelnosti. To lze považovat za osvědčený postup, ale je to zásadně dobrovolné. Nepovinné režimy nebyly posuzovány z hlediska toho, v jaké míře obsahují také nezávazná kritéria. V důsledku toho také žádný z nepovinných režimů nebyl uznán kvůli tomu, že zahrnuje tyto otázky.

Podle názoru Komise by nebylo vhodné nepovinným režimům ukládat, aby zahrnovaly i nezávazná kritéria udržitelnosti. Kdyby zahrnutí těchto kritérií mělo být povinné, normotvůrce by rozhodl je zahrnout do souboru závazných kritérií.

Komise bude i nadále posuzovat, zda by uznání nepovinných režimů mělo být rozšířeno o aspekty nepovinné udržitelnosti. Je však třeba podotknout, že posuzování režimů s ohledem na nezávazná kritéria je složité, protože tato nezávazná kritéria bývají ve znění právních předpisů vyjádřena s mnohem menší mírou podrobnosti než kritéria závazná. Uznání by mimoto nemělo přímé právní důsledky.

Aby se snížilo riziko nepřímých změn ve využívání půdy, směrnice o obnovitelné energii ve znění směrnice (EU) 2015/1513 obsahuje strop (7 % spotřeby energie v dopravě) pro množství biopaliv vyráběných z potravin, které lze započítat do plnění cílů v oblasti obnovitelných zdrojů energie. Samotná kritéria udržitelnosti nepřímé změny ve využívání půdy nezahrnují. Proto nelze požadovat, aby nepovinné režimy, které ověřují dodržování závazných kritérií zvláště pro každou šarži biopaliva, zahrnovaly nepřímé změny ve využívání půdy.

76

Pokud jde o běžné vstupní suroviny, je prostřednictvím směrnice zajištěna jejich výsledovatelnost. Útvary Komise především v pokynech reagovaly na vývoj trhu, který v době, kdy byly nepovinné režimy uznány, nebylo možné předpokládat, a vyzvaly k zavedení zvláštních opatření k zohlednění zvýšeného rizika podvodů, jež vzniklo hlavně v souvislosti se zaváděním mechanismu dvojího zápočtu v rámci zabezpečení dodávek.

77

Komise je povinna postupovat v rámci, jež stanovil normotvůrce. V důsledku toho musí Komise přijmout, že směrnice o obnovitelné energii neukládá členským státům povinnost ověřovat dodržování ustanovení čl. 17 odst. 6 této směrnice (který odkazuje na normy společné zemědělské politiky týkající se dobrého zemědělského a environmentálního stavu a na další příslušné směrnice a nařízení), ačkoli jsou součástí kritérií. Od Komise se požaduje, aby uznávala nepovinné režimy na základě jiných důvodů, než jsou důvody uvedené v čl. 17 odst. 6 směrnice o obnovitelné energii. Proto by nebylo vhodné zahrnout tento prvek do posuzování nepovinných režimů.

Doporučení 1 a)

Komise toto doporučení přijímá částečně. Komise nemůže uložit nepovinným režimům, aby zahrnuly socio-ekonomická kritéria, neboť tato kritéria nejsou závazná. Nepovinné režimy by však měly jednou ročně zveřejňovat zprávy o svých certifikačních činnostech, jak je stanoveno ve směrnici o obnovitelné energii ve znění směrnice (EU) 2015/1513, jež stanoví, které prvky musí nepovinné režimy vykazovat (čl. 18 odst. 6). Tyto právní požadavky na vykazování jsou zaměřeny na témata, jež souvisejí s auditem, ale režim samozřejmě může při této příležitosti zahrnout také jiná témata. Komise zprávy, jež obdrží od nepovinných režimů, zohlední ve svých vlastních zprávách.

Doporučení 1 b)

Komise toto doporučení přijímá potud, že by mělo být ověřováno dodržování čl. 17 odst. 6 směrnice o obnovitelné energii (který odkazuje na normy společné zemědělské politiky týkající se dobrého zemědělského a environmentálního stavu a na další příslušné směrnice a nařízení). Směrnice o obnovitelné energii však neukládá členským státům, aby ověřovaly dodržování ustanovení čl. 17 odst. 6 směrnice o obnovitelné energii, ačkoli jsou součástí kritérií. Od Komise se požaduje, aby uznávala nepovinné režimy na základě jiných důvodů, než jsou důvody uvedené v čl. 17 odst. 6 směrnice o obnovitelné energii. Dodržování norem společné zemědělské politiky týkající se dobrého zemědělského a environmentálního stavu a dalších příslušných směrnic a nařízení se ověřuje v rámci společné zemědělské politiky.

Doporučení 1 c)

Komise toto doporučení přijímá a souhlasí s tím, že je žádoucí, aby pro biopaliva vyráběná z odpadů existovaly zvláštní ověřovací postupy. Komise již podnikla kroky v tomto směru, když od října 2014 zahrнула uplatňování zvláštních opatření do všech svých posouzení.

78

Komise vždy přikládá transparentnosti nejvyšší důležitost a přijala již opatření. Její útvary vydaly pokyn pro nepovinné režimy, v němž vyzvaly k zavedení některých opatření k zajištění transparentnosti. Účelem toho bylo mimo jiné zajistit, aby se nepovinné režimy včas připravily na zvýšenou potřebu transparentnosti odraženou ve směrnici (EU) 2015/1513, která byla v té době ve stadiu konečných jednání. Tato opatření budou zavedena v praxi, až budou nepovinné režimy žádat o obnovení uznání. Tento proces již probíhá.

Doporučení 2 a)

Komise toto doporučení přijímá a má za to, že by měly být brány v úvahu možné střety zájmů včetně vlastnictví režimů. Komise již postupuje v tomto směru a ve svých posouzeních zavádí analýzu vlastnictví a správní struktury nepovinných režimů.

Doporučení 2 b)

Komise toto doporučení přijímá a má za to, že nepovinné režimy musí splňovat minimální požadavky na transparentnost. Žádá je, aby zveřejnily soubor informací, který je velmi podobný tomu, který navrhl Účetní dvůr. Komise navíc podá v dubnu 2017 zprávu o fungování nepovinných režimů. V souvislosti s tím bude mít Komise možnost posoudit potřebu v prováděcím aktu dále upřesnit údaje, jež mají nepovinné režimy zveřejňovat, a upřesnit požadavky na kontrolu nepovinných režimů.

79

Pravomoc Komise v oblasti dohledu nad prováděním všech těchto operací byla normotvůrcem omezena.

Směrnice o obnovitelné energii ve znění směrnice (EU) 2015/1513 stanoví postup, jak provádět dohled nad fungováním nepovinných režimů.

Nepovinné režimy jsou povinny každoročně podávat Komisi zprávy o fungování režimu.

Komise zase podává zprávu Evropskému parlamentu a Radě a mohla by také, pokud to bude považováno za vhodné, v prováděcím aktu upřesnit požadavky na kontrolu nepovinných režimů. Dohled však nezahrnuje ověřovací kontroly na místě prováděné v prostorách hospodářských subjektů, které jsou v rámci nepovinných režimů certifikovány, neboť ověřování plnění pravidel režimu podle směrnice o obnovitelné energii spadá do odpovědnosti externího auditu.

Doporučení 3 a)

Komise toto doporučení přijímá.

Bude se touto otázkou zabývat v souvislosti se zveřejněním zpráv o fungování nepovinných režimů, jež stanoví směrnice o obnovitelné energii ve znění směrnice (EU) 2015/1513. Provádění režimových postupů hospodářskými subjekty ověřují nezávislí externí auditoři.

Doporučení 3 b)

Komise přijímá doporučení, že nepovinné režimy by měly mít zaveden systém pro řízení stížností, a v rámci svých posouzení to již požaduje. Komise však považuje za nezbytné provést další posouzení, dříve než budou stanoveny podrobné technické požadavky na takový systém řízení stížností. Toto posouzení bude provedeno v souvislosti se zveřejněním zpráv o fungování nepovinných režimů, jež stanoví směrnice o obnovitelné energii ve znění směrnice (EU) 2015/1513. První zpráva má být zveřejněna v dubnu 2017.

80

Komise souhlasí s tím, že kvalitu předávaných údajů musí zajistit členské státy.

Doporučení 4

Komise toto doporučení přijímá částečně a bude i nadále pracovat s členskými státy na tom, aby se zvýšila spolehlivost vykazovaných údajů s tím, jak členské státy obdrží informace od hospodářských subjektů o dodržování kritérií udržitelnosti. Členské státy dále každých pět let předkládají Komisi zprávu o kvalitě všech předávaných údajů. Vyžadování dalších dokladů (osvědčení/prohlášení) pro účely jednoho konkrétního sběru statistických údajů však není opodstatněné.

81

Normotvůrce již přijal opatření k harmonizaci definice odpadů ve směrnici o obnovitelné energii. Směrnice o obnovitelné energii ve znění směrnice (EU) 2015/1513 obsahuje definici odpadů odkazem na směrnici 2008/98/ES.

Směrnice o obnovitelné energii ve znění směrnice (EU) 2015/1513 skutečně obsahuje ustanovení o ochraně předchozího stavu, které členskými státy umožňuje započítat pro splnění národního cíle v oblasti moderních obnovitelných paliv biopaliva vyrobená z látek, jež byly příslušnými vnitrostátními orgány označeny za odpad a byly používány ve stávajících zařízeních před přijetím směrnice (EU) 2015/1513. Tato paliva se však nezapočítávají dvakrát pro splnění cíle v oblasti obnovitelných paliv v dopravě. Podle názoru Komise toto právní ustanovení může skutečně vést k situaci, kdy k některým druhům biopaliv se v členských státech přistupuje různě, a podle směrnice o obnovitelné energii je to přípustné v rámci limitů, jež jsou v ní stanoveny.

Doporučení 5

Komise uznává, že je třeba mít harmonizovanou definici odpadových látek používaných k výrobě moderního biopaliva.

Normotvůrce již přijal opatření k harmonizaci definice odpadů ve směrnici o obnovitelné energii. Směrnice o obnovitelné energii ve znění směrnice (EU) 2015/1513 obsahuje definici odpadů odkazem na směrnici 2008/98/ES.

Opatření mající za cíl další harmonizaci moderních obnovitelných paliv by mohla být zvažena pro účely politiky v oblasti obnovitelných zdrojů v období po roce 2020.

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- jeden výtisk:
prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- více výtisků, plakáty či pohlednice:
na zastoupeních Evropské unie (http://ec.europa.eu/represent_cs.htm)
a na delegacích Evropské unie v zemích mimo EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_cs.htm);
můžete se také obrátit na síť Europe Direct na adrese http://europa.eu/europedirect/index_cs.htm
nebo na telefonní lince 00 800 6 7 8 9 10 11 (zdarma v rámci EU) (*).

(*) Informace jsou poskytovány zdarma, stejně jako většina telefonních hovorů (někteří operátoři, telefonní automaty nebo hotely však mohou telefonické spojení zpoplatnit).

Placené publikace:

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

Činnost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	11.3.2015
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	31.3.2016
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	25.5.2016
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	22.6.2016

Členské státy musí zajistit, aby podíl energie z obnovitelných zdrojů v dopravě v roce 2020 činil alespoň 10 % konečné spotřeby energie v tomto sektoru. Členské státy mohou do tohoto cíle započítávat biopaliva certifikovaná nepovinnými režimy uznanými Komisí. Dospěli jsme k závěru, že kvůli nedostatkům v uznávacím řízení Komise a následném dohledu nad nepovinnými režimy není evropský systém certifikace pro udržitelnost biopaliv spolehlivý. Pokud jde o dosažení 10% cíle v oblasti dopravy, zjistili jsme, že tyto statistické údaje mohou být nadhodnoceny, protože členské státy mohly jako udržitelná biopaliva vykazovat i paliva, jejichž udržitelnost nebyla ověřena.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace