

Sonderbericht

**Das EU-System zur  
Zertifizierung nachhaltiger  
Biokraftstoffe**



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx)

Website: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EJAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,  
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5223-4	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/663898	QJ-AB-16-017-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-5240-1	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/02564	QJ-AB-16-017-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5230-2	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/83957	QJ-AB-16-017-DE-E

© Europäische Union, 2016  
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

*Printed in Luxembourg*

**Sonderbericht**

## **Das EU-System zur Zertifizierung nachhaltiger Biokraftstoffe**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Zuständig für die Durchführung dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung war Prüfungskammer I (spezialisiert auf den Ausgabenbereich Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen) unter Vorsitz von Kersti Kaljulaid, Mitglied des Hofes. Die Prüfung stand unter der Leitung von Jan Kinšt, Mitglied des Hofes; in der Abschlussphase des Berichts übernahm Bettina Jakobsen, Mitglied des Hofes, die Leitung. Die Mitglieder wurden unterstützt vom Kabinettschef Alejandro Ballester Gallardo, dem Attaché Bernard Moya, dem Leitenden Manager Davide Lingua, dem Aufgabenleiter Krzysztof Zalega sowie den Prüferinnen und Prüfern Paul Toulet-Morlane, João Nuno Coelho Dos Santos, Felipe Andres Migulez, Zoltan Papp und Paivi Piki. Murielle Siffert leistete Sekretariatsassistentenz.



Von links nach rechts: J. N. Coelho Dos Santos, B. Jakobsen, P. Toulet-Morlane, D. Lingua, A. Ballester Gallardo.

Ziffer

## Glossar

### I – X **Zusammenfassung**

#### 1 – 17 **Einleitung**

1 – 3 **Definition von Biokraftstoffen**

4 – 5 **Der Biokraftstoffmarkt der EU**

6 – 17 **Biokraftstoffe als Quelle erneuerbarer Energien im EU-Verkehrssektor**

6 – 9 **Bis 2020 soll die Zielvorgabe von 10 % erneuerbarer Energien im Verkehrssektor erreicht werden**

10 – 12 **Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe**

13 – 17 **Zertifizierung nachhaltiger Biokraftstoffe durch von der Kommission anerkannte freiwillige Systeme**

#### 18 – 24 **Prüfungsumfang und Prüfungsansatz**

#### 25 – 71 **Bemerkungen**

25 – 49 **Im Bewertungsrahmen der Kommission für die Anerkennung fehlten einige wichtige mit der Herstellung von Biokraftstoffen verbundene Nachhaltigkeitsaspekte**

28 – 29 **Die Einhaltung der EU-Umweltanforderungen für die Landwirtschaft war nicht sichergestellt**

30 – 33 **Nicht verbindliche Nachhaltigkeitsaspekte**

34 – 37 **Die Auswirkungen von indirekten Landnutzungsänderungen wurden nicht berücksichtigt**

38 – 42 **Unzulängliche Überprüfung des Ursprungs der für die Biokraftstoffherstellung verwendeten Abfälle oder Reststoffe**

43 – 45 **Grünland mit großer biologischer Vielfalt wurde bis vor Kurzem nicht konsequent geschützt**

46 – 49 **Transparenz und Führungsstrukturen wurden nicht angemessen berücksichtigt**

50 – 61 **Eine Überwachung der freiwilligen Systeme fand nicht statt**

50 – 56 **Die Tätigkeiten der Systeme wurden nicht angemessen überwacht ...**

57 – 61 **... und die angeforderten Verbesserungen ihrer Verfahren wurden nicht in angemessener Weise durchgesetzt**

- 62 – 71 **Die Statistiken zu als nachhaltig zertifizierten Biokraftstoffen sind womöglich zu hoch angesetzt ...**
- 65 – 66 ... da darin Biokraftstoffe erfasst waren, deren Nachhaltigkeit nicht überprüft wurde ...
- 67 – 71 ... und da der Ursprung der Biomasse, die für doppelt gewichtete Biokraftstoffe verwendet wurde, nicht hinreichend überprüft wurde
- 72 – 80 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**
- Anhang I — Kraftstoffe und Biokraftstoffe im Verkehrssektor – ktRÖE 2014**
  - Anhang II — Führungsstruktur freiwilliger Systeme**
  - Anhang III — Transparenz freiwilliger Systeme**
  - Anhang IV — Cross-Compliance-Anforderungen**
- Antworten der Kommission**

**Anerkennung:** Zulassung eines freiwilligen Systems durch die Kommission für einen Zeitraum von fünf Jahren infolge der Bewertung, dass das freiwillige System die Nachhaltigkeitskriterien angemessen abdeckt, eine Massenbilanzmethode anwendet und angemessenen Standards der Zuverlässigkeit und unabhängiger Audits entspricht, wie in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie vorgeschrieben.

**Berater:** Von der Europäischen Kommission ausgewählter Auftragnehmer, der die freiwilligen Systeme anhand der in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie festgelegten verpflichtenden Nachhaltigkeitsanforderungen bewertet und der Kommission über die Auswirkungen der Herstellung von Biokraftstoffen auf die soziale Tragfähigkeit berichtet.

**Biodiesel:** Ein ölbasierter Biokraftstoff, der typischerweise aus pflanzlichen Fetten wie Raps, Sonnenblumenkernen, Sojabohnen und Palmöl gewonnen und als Dieseltzusatz in Kraftfahrzeugen verwendet wird.

**Bioethanol:** Ein Biokraftstoff auf Alkoholbasis, der typischerweise aus stärke- und zuckerhaltigen Pflanzen wie Weizen, Mais, Gerste und Zuckerrüben oder Zuckerrohr gewonnen und als Benzinzusatz in Kraftfahrzeugen verwendet wird.

**Biokraftstoff:** Jeder auf der Grundlage pflanzlicher oder tierischer Rohstoffe (sogenannter Biomasse) hergestellte Kraftstoff. Die beiden häufigsten Formen von Biokraftstoff sind Bioethanol und Biodiesel.

**Biomasse:** Biomasse ist organisches Material, das für die Herstellung von Biokraftstoffen verwendet wird. Es handelt sich um den biologisch abbaubaren Teil von Erzeugnissen, Abfällen und Reststoffen der Landwirtschaft mit biologischem Ursprung (einschließlich pflanzlicher und tierischer Stoffe), der Forstwirtschaft und damit verbundener Wirtschaftszweige einschließlich der Fischerei und der Aquakultur sowie den biologisch abbaubaren Teil von Abfällen aus Industrie und Haushalten.

**Chain of Custody/Lieferkette:** Die gesamte Herstellungskette vom Landwirt, der die Rohstoffe für die Herstellung von Biokraftstoffen anbaut, bis zum Produzenten oder Händler der Biokraftstoffe (siehe: Elemente der Lieferkette).

**Cross-Compliance:** Regelung, wonach ein Landwirt bestimmte Grundanforderungen an die Betriebsführung in Bezug auf Umweltschutz, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen, Kennzeichnung und Registrierung von Tieren und Tierschutz erfüllen sowie Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten muss.

**Doppelt gewichtete Biokraftstoffe:** Biokraftstoffe, die aus Abfällen, Reststoffen, zellulosehaltigem Non-Food-Material und lignozellulosehaltigem Material hergestellt werden und deren Beitrag zur Erreichung des Ziels für die Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen für alle Verkehrsträger mit dem Doppelten ihres Energiegehalts angesetzt wird (doppelte Gewichtung).

**Doppelte Gewichtung:** Sachverhalt, dass der Beitrag von aus Abfällen, Reststoffen, zellulosehaltigem Non-Food-Material und lignozellulosehaltigem Material hergestellten Biokraftstoffen zur Erreichung des Ziels für die Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen im Verkehrsbereich mit dem Doppelten ihres Energiegehalts angesetzt wird.

**Elemente der Lieferkette:** Wirtschaftsteilnehmer wie landwirtschaftliche Betriebe, Ersterfasser/Sammelstellen, Händler/Lagerhäuser, Konversionseinrichtungen (Mühlen, Raffinerien, Aufbereitungsanlagen), Transport, Marktakteure (diejenigen, die nachhaltige Biokraftstoffe in Verkehr bringen).

**Erneuerbare-Energien-Richtlinie:** Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG (ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 16).

**Eurostat:** Statistisches Amt der Europäischen Union. Eine Generaldirektion der Kommission, die die Europäische Union mit europäischen Statistiken versorgt, welche Vergleiche zwischen Ländern und Regionen ermöglichen.

**Freiwilliges System:** Ein System zur Zertifizierung von Nachhaltigkeit als Nachweis der Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe.

**GAP:** Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union.

**GD Energie:** Generaldirektion Energie der Europäischen Kommission, zuständig für die Entwicklung und Umsetzung der Energiepolitik der EU.

**Gebrauchtes Speiseöl:** Häufig für die Herstellung fortschrittlicher Biokraftstoffe verwendeter Rohstoff.

**Indirekte Landnutzungsänderungen:** Wegen der Nachfrage nach Biokraftstoffen verschiebt sich die Nutzung von Flächen *indirekt*, indem die Produktion der zuvor auf den jeweiligen Flächen angebauten Erzeugnisse für den Lebensmittel-/Futtermittel-/Fasermarkt auf andere Flächen verschoben wird.

**Konforme Biokraftstoffe:** Biokraftstoffe, die den verpflichtenden Nachhaltigkeitskriterien der Erneuerbare-Energien-Richtlinie entsprechen.

**ktRÖE:** Eine Kilotonne (1 000 Tonnen) Rohöläquivalent. Die Tonne Rohöläquivalent (tRÖE) dient der Definition des Heizwerts von Brennstoffen. Diese Energieeinheit ist definiert als die Menge an Energie, die bei der Verbrennung einer Tonne Rohöl freigesetzt wird. Eurostat verwendet die Einheit ktRÖE, um die gemeldete Nutzung von Biokraftstoffen im Verkehrssektor darzustellen.

**Nachhaltigkeitskriterien:** In der Erneuerbare-Energien-Richtlinie definierte Kriterien für Biokraftstoffe mit Bezug zu THG-Emissionsminderungen und Landnutzung.

**Nationales System:** Der von den Mitgliedstaaten gesetzte Rechtsrahmen, anhand dessen überprüft wird, ob die Wirtschaftsteilnehmer die Nachhaltigkeitskriterien der Erneuerbare-Energien-Richtlinie einhalten.

**THG:** Treibhausgase. Ein Treibhausgas ist ein Gas, das zum natürlichen Treibhauseffekt beiträgt. Das Kyoto-Protokoll betrifft sechs durch menschliche Aktivitäten erzeugte Treibhausgase: Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), Methan (CH<sub>4</sub>), Distickstoffoxid (N<sub>2</sub>O), Fluorkohlenwasserstoffe (HFC), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (PFC) und Schwefelhexafluorid (SF<sub>6</sub>).

**Transparenzplattform:** Eine in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie vorgeschriebene Online-Plattform, die dazu dient, die Transparenz zu erhöhen und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern und zu fördern. Ferner kann die Plattform genutzt werden, um einschlägige Informationen zu veröffentlichen, die nach Auffassung der Kommission oder eines Mitgliedstaats für die Erneuerbare-Energien-Richtlinie und das Erreichen ihrer Ziele von entscheidender Bedeutung sind.

**Unabhängiges Audit:** Audit, bei dem die von den Wirtschaftsteilnehmern vorgelegten Informationen geprüft werden. Es erstreckt sich auf die Frage, ob die von den Wirtschaftsteilnehmern verwendeten Systeme genau, verlässlich und vor Betrug geschützt sind. Unabhängige Audits werden von den Zertifizierungsstellen vorgenommen.

**Wirtschaftsteilnehmer:** Ein Unternehmen, das Biomasse oder Biokraftstoffe herstellt und/oder damit handelt. Wirtschaftsteilnehmer müssen den Nachweis erbringen, dass sie die Nachhaltigkeitsanforderungen erfüllen. Dies kann im Rahmen eines nationalen Systems oder durch Nutzung freiwilliger Systeme geschehen. Wirtschaftsteilnehmer sind Teil der Lieferkette für Biokraftstoffe.

**Zertifikat:** Bescheinigung einer unabhängigen Zertifizierungsstelle, dass ein Wirtschaftsteilnehmer die in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie festgelegten Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe einhält.



**Zertifizierung:** Ein Überprüfungsverfahren (Zertifizierungsaudit), bei dem eine Zertifizierungsstelle bewertet, ob die Bedingungen für die Ausstellung eines Zertifikats an einen Wirtschaftsteilnehmer erfüllt sind.

**Zertifizierungsstelle:** Unabhängige Prüfungsgesellschaft (Auditgesellschaft), die Zertifizierungsdienste in Bezug auf Biokraftstoffe erbringt. Eine Zertifizierungsstelle schließt mit einem freiwilligen System einen Vertrag über die Zertifizierung von Wirtschaftsteilnehmern, die ein freiwilliges Zertifizierungssystem verwenden. Zertifizierungsstellen stellen Zertifikate im Namen der freiwilligen Systeme aus.

**Ziel/10%-Ziel im Verkehrssektor:** Die allgemeine Zielvorgabe der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, wonach jeder Mitgliedstaat gewährleistet, dass sein Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen bei allen Verkehrsträgern im Jahr 2020 mindestens 10 % seines Endenergieverbrauchs im Verkehrssektor entspricht. Für die Berechnung des Anteils dürfen nur nachhaltige Biokraftstoffe berücksichtigt werden.

I  
Gemäß der Erneuerbare-Energien-Richtlinie muss jeder Mitgliedstaat gewährleisten, dass sein Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen bei allen Verkehrsträgern im Jahr 2020 mindestens 10 % seines Endenergieverbrauchs im Verkehrssektor entspricht. Angesichts des derzeitigen Stands der technologischen Entwicklung und der Möglichkeiten, alternative Energien im Verkehrssektor einzusetzen, kann das 10%-Ziel in der Praxis nur durch einen umfangreichen Einsatz von Biokraftstoffen erreicht werden.

II  
Die Emission von Treibhausgasen (THG) und insbesondere von CO<sub>2</sub> ist bei Biokraftstoffen geringer als bei fossilen Brennstoffen, da die Menge des bei der Verbrennung emittierten Kohlenstoffs lediglich der Menge entspricht, die von den verarbeiteten Pflanzen während ihres Wachstums absorbiert wurde. Die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen als Quelle erneuerbarer Energien wird jedoch durch zusätzliche Emissionen aufgrund von Landnutzungsänderungen beeinträchtigt.

III  
Um sicherzustellen, dass Biokraftstoffe, die in der EU in Verkehr gebracht werden, nachhaltig sind, sind in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie eine Reihe von Nachhaltigkeitskriterien verankert, die von den Wirtschaftsteilnehmern eingehalten werden müssen. Ferner dürfen die Mitgliedstaaten für die Erreichung ihres 10%-Ziels im Verkehrssektor nur die als nachhaltig zertifizierten Biokraftstoffe berücksichtigen. Die Nachhaltigkeit der meisten in der EU in Verkehr gebrachten Biokraftstoffe wird von freiwilligen Systemen zertifiziert, die von der Kommission anerkannt wurden. Die Anerkennungsbeschlüsse haben eine Gültigkeit von fünf Jahren und werden im Anschluss an die positive Bewertung der Zertifizierungsverfahren eines Systems erlassen.

IV  
Bei der Prüfung wurde untersucht, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten ein zuverlässiges Zertifizierungssystem für nachhaltige Biokraftstoffe eingerichtet haben. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass das EU-System zur Zertifizierung der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen aufgrund von Schwachstellen im Anerkennungsverfahren der Kommission und in der anschließenden Überwachung der freiwilligen Systeme nicht vollständig zuverlässig ist.

V  
Der Hof stellte fest, dass die von der Kommission durchgeführten Bewertungen, die als Grundlage für die Anerkennung freiwilliger Systeme dienen, einige wichtige zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen erforderliche Aspekte nicht angemessen abdeckten. Insbesondere verlangte die Kommission von den freiwilligen Systemen keine Überprüfung, dass die von ihnen zertifizierte Herstellung von Biokraftstoffen kein erhebliches Risiko negativer sozio-ökonomischer Auswirkungen birgt, wie Landbesitzkonflikte, Zwangs-/Kinderarbeit, schlechte Arbeitsbedingungen für Landwirte und Gefahren für Gesundheit und Sicherheit. Desgleichen werden die Auswirkungen indirekter Landnutzungsänderungen auf die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen bei dieser Bewertung nicht berücksichtigt. Der Hof erkennt die technischen Schwierigkeiten bei der Bewertung der Auswirkungen indirekter Landnutzungsänderungen zwar an, ist jedoch der Ansicht, dass die Relevanz des EU-Systems zur Nachhaltigkeitszertifizierung ohne diese Informationen untergraben wird.

## VI

Außerdem erkannte die Kommission freiwillige Systeme an, die nicht über angemessene Überprüfungsverfahren verfügten, um sicherzustellen, dass aus Abfällen hergestellte Biokraftstoffe tatsächlich aus Abfällen stammten oder dass – wie in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie vorgeschrieben – in der Europäischen Union angebaute Rohstoffe für Biokraftstoffe die EU-Umweltanforderungen für die Landwirtschaft erfüllen.

## VII

Einige anerkannte Systeme waren nicht ausreichend transparent oder hatten Führungsstrukturen, denen nur Vertreter einiger weniger Wirtschaftsteilnehmer angehörten, was das Risiko von Interessenkonflikten erhöhte und eine effektive Kommunikation mit anderen Interessenträgern verhinderte.

## VIII

Die Funktionsweise anerkannter freiwilliger Systeme wird von der Kommission nicht überwacht. Da die Anerkennung auf der Grundlage von Aktenprüfungen der Zertifizierungsverfahren erfolgt, kann die Kommission aufgrund der fehlenden Überwachung keine Sicherheit dahin gehend erlangen, dass die freiwilligen Systeme die zur Anerkennung vorgelegten Zertifizierungsstandards tatsächlich anwenden. Darüber hinaus hat die Kommission keine Möglichkeit, mutmaßliche Verstöße gegen die Vorschriften der freiwilligen Systeme zu ermitteln, da kein spezifisches Beschwerdesystem vorhanden ist und die Kommission nicht überprüft, ob direkt an die freiwilligen Systeme gerichtete Beschwerden von diesen korrekt bearbeitet werden.

## IX

Hinsichtlich der Erreichung des 10%-Ziels im Verkehrssektor sind die Mitgliedstaaten dafür zuständig sicherzustellen, dass die der Kommission gemeldeten Statistiken zu nachhaltigen Biokraftstoffen zuverlässig sind. Der Hof stellte fest, dass diese Statistiken womöglich zu hoch angesetzt waren, da die Mitgliedstaaten Biokraftstoffe, deren Nachhaltigkeit nicht überprüft wurde, als nachhaltig melden konnten. Außerdem gab es Probleme mit der Vergleichbarkeit der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten.

## X

Auf der Grundlage seiner Prüfungsbemerkungen formuliert der Hof die folgenden Empfehlungen:

1. Im Rahmen zukünftiger Anerkennungen sollte die Kommission eine umfassendere Bewertung der freiwilligen Systeme vornehmen, um sicherzustellen, dass die Systeme
  - i) bewerten, inwieweit die Herstellung zertifizierter Biokraftstoffe ein erhebliches Risiko negativer sozioökonomischer Auswirkungen und indirekter Landnutzungsänderungen birgt. Zu diesem Zweck sollte die Kommission den freiwilligen Systemen vorschreiben, auf der Grundlage ihrer Zertifizierungstätigkeiten alle relevanten Informationen, die das oben genannte Risiko betreffen, einmal im Jahr zu melden;
  - ii) wirksam überprüfen, dass die in der EU ansässigen Produzenten von Rohstoffen für Biokraftstoffe die EU-Umweltanforderungen für die Landwirtschaft einhalten;
  - iii) ausreichende Nachweise für den Ursprung der für die Herstellung von Biokraftstoffen verwendeten Abfälle und Reststoffe liefern.

2. Im Rahmen zukünftiger Anerkennungen sollte die Kommission bewerten, ob die Führungsstruktur der freiwilligen Systeme das Risiko von Interessenkonflikten verringert, und die freiwilligen Systeme auffordern, Transparenz zu gewährleisten.
3. Die Kommission sollte die anerkannten freiwilligen Systeme überwachen, indem sie
  - i) überprüft, ob die Zertifizierungstätigkeiten der Systeme mit den für die Anerkennung vorgelegten Standards übereinstimmen;
  - ii) die freiwilligen Systeme auffordert, transparente Beschwerdesysteme einzurichten.
4. Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten dazu anregen, ihre Statistiken mit Nachweisen über die Zuverlässigkeit der gemeldeten Biokraftstoffmengen zu untermauern.
5. Um die Vergleichbarkeit der Statistiken zu nachhaltigen Biokraftstoffen zu gewährleisten und mehr Sicherheit hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Daten zu fortschrittlichen Biokraftstoffen zu erlangen, sollte die Kommission den Mitgliedstaaten eine Harmonisierung der Definition von Abfallstoffen vorschlagen.

## Definition von Biokraftstoffen

### 01

Die Emission von Treibhausgasen (THG) und insbesondere von CO<sub>2</sub> ist bei Biokraftstoffen geringer als bei fossilen Brennstoffen, da die bei der Verbrennung des Biokraftstoffs ausgestoßene CO<sub>2</sub>-Menge während des Wachstums der Rohstoffe absorbiert wird (die verarbeiteten Stoffe – Pflanzen – absorbieren Kohlendioxid, während sie wachsen)<sup>1</sup>. Diese Rechnung geht jedoch nur auf, wenn keine zusätzlichen Emissionen aufgrund von Landnutzungsänderungen entstehen. Landnutzungsänderungen können direkt sein (beispielsweise bei der mit einem Verlust an gespeichertem Kohlenstoff einhergehenden Umwandlung von bewaldeten Flächen in landwirtschaftlich genutzte Flächen) oder indirekt (als Ausgleich dafür, dass Nahrungsmittelpflanzen für die Herstellung von Biokraftstoffen verwendet werden, muss zur Sicherstellung der Versorgung mit Nahrungsmitteln mehr Land bewirtschaftet werden); dies bedeutet, dass zusätzlich zu den THG-Emissionen, die durch den Anbau von Pflanzen für Biokraftstoffe entstehen, weitere Emissionen durch die Urbarmachung und Bewirtschaftung neuer Flächen für Nahrungsmittelpflanzen verursacht werden. Aus Abfällen, Reststoffen oder sonstiger Non-Food-Biomasse hergestellte Biokraftstoffe stehen nicht in Konkurrenz zur Nahrungsmittelerzeugung.

### 02

Biokraftstoffe sind in den einschlägigen Rechtsvorschriften der Europäischen Union definiert als „flüssige oder gasförmige Kraftstoffe für den Verkehr, die aus Biomasse hergestellt werden“<sup>2</sup>, d. h. aus biologisch abbaubaren Erzeugnissen, Abfällen und Reststoffen der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und der Fischerei oder aus biologisch abbaubaren Abfällen aus Industrie und Haushalten. Die einzigen Biokraftstoffe, die derzeit in relevanten Mengen in der EU hergestellt und verwendet werden, sind Biobenzin (einschließlich Bioethanol) und Biodiesel.

### 03

Je nach verwendetem Rohstoff werden Biokraftstoffe bezeichnet als

- konventionelle Biokraftstoffe (der ersten Generation), die hauptsächlich aus landwirtschaftlichen Kulturpflanzen hergestellt werden, die auch Nahrungs- oder Futtermittelpflanzen sind (d. h. für den Verzehr durch Menschen oder Tiere geeignet, z. B. Getreide, Zuckerrohr, Zuckerrüben und Ölsaaten);
- fortschrittliche Biokraftstoffe (der zweiten und dritten Generation), die aus Rohstoffen wie Abfällen oder Reststoffen hergestellt werden, die nicht in direkter Konkurrenz zu Nahrungs- und Futtermittelpflanzen stehen.

- 1 Dies bedeutet, dass die bei der Umwandlung von Biomasse in Energie (Biokraftstoffverbrennung) freigesetzten Treibhausgasemissionen – insbesondere CO<sub>2</sub> – der CO<sub>2</sub>-Menge entsprechen, die von den Pflanzen während ihres Wachstumszyklus absorbiert wird.
- 2 Artikel 2 Buchstabe i der Richtlinie 2009/28/EG (Erneuerbare-Energien-Richtlinie) und Artikel 2 Absatz 9 der Richtlinie 98/70/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 1998 über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG des Rates (ABl. L 350 vom 28.12.1998, S. 58).

## Der Biokraftstoffmarkt der EU

### 04

Eurostat-Daten zufolge<sup>3</sup> belief sich die Gesamtmenge der in der Europäischen Union verwendeten Biokraftstoffe im Jahr 2014 auf 14 370 ktRÖE (tausend Tonnen Rohöl-äquivalent), worin 11 367 ktRÖE Biodiesel (rund 4 % der Kraftstoffe im Verkehrssektor insgesamt) und 2 637 ktRÖE Biobenzin (rund 0,9 % der Kraftstoffe im Verkehrssektor insgesamt) enthalten waren (siehe **Anhang I**). Die jüngsten von der Kommission veröffentlichten Daten<sup>4</sup> zeigen, dass im Jahr 2012 79 % des Biodiesels und 71 % des Bioethanols, die in der EU verbraucht wurden, auch in der EU hergestellt wurden. Die Einfuhren von Biodiesel stammten in erster Linie aus Argentinien und Indonesien, die Einfuhren von Bioethanol aus den Vereinigten Staaten und Brasilien.

### 05

Zur Herstellung von Rohstoffen für in der EU verbrauchte Biokraftstoffe wurde im Jahr 2012 eine landwirtschaftliche Fläche von insgesamt 7,8 Millionen Hektar benötigt. Diese umfasste 4,4 Millionen Hektar in der EU (3 % aller Kulturlächen in der EU) sowie 3,5 Millionen Hektar außerhalb der EU<sup>5</sup>. Die Verwendung von Kulturen wie Mais, Weizen, Zuckerrüben oder Zuckerrohr zur Herstellung von Biokraftstoffen hat in der Öffentlichkeit Bedenken hinsichtlich des Risikos ausgelöst, dass die Nutzung von Kulturen und landwirtschaftlichen Flächen von der Nahrungsmittelproduktion auf die Herstellung von Biokraftstoffen umgestellt wird.

## Biokraftstoffe als Quelle erneuerbarer Energien im EU-Verkehrssektor

### Bis 2020 soll die Zielvorgabe von 10 % erneuerbarer Energien im Verkehrssektor erreicht werden

### 06

Die Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (die „Erneuerbare-Energien-Richtlinie“) ist Teil des Klima- und Energiepakets der EU<sup>6</sup>, das vom Rat am 6. April 2009 angenommen wurde. Ein neues Paket zu den erneuerbaren Energien einschließlich einer Nachhaltigkeitsstrategie für Bioenergie bis 2030 soll bis 2017 vorgelegt werden<sup>7</sup>.

- 3 Eurostat-Tabellen „SHARES 2014“, Ergebnisse und detaillierte Ergebnisse, siehe auch **Anhang I** des vorliegenden Berichts.
- 4 COM(2015) 293 final vom 15. Juni 2015, „Fortschrittsbericht ‚Erneuerbare Energien‘“.
- 5 SWD(2015) 117 final vom 15. Juni 2015, *Technical assessment of the EU biofuels sustainability and feasibility of 10 % renewable energy target in transport* (Technische Bewertung der Nachhaltigkeit der EU-Biokraftstoffe und der Erreichbarkeit des 10%-Ziels für erneuerbare Energien im Verkehrssektor), S. 3.
- 6 Klima- und Energiepaket 2020: ein Paket aus verbindlichen Rechtsvorschriften, siehe [http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_de.htm).
- 7 COM(2015) 572 final vom 18. November 2015, „Bericht zur Lage der Energieunion 2015“.

## 07

Gemäß der Erneuerbare-Energien-Richtlinie muss die EU bis 2020 mindestens 20 % ihres Endenergieverbrauchs mit Energie aus erneuerbaren Quellen abdecken. Außerdem sieht die Erneuerbare-Energien-Richtlinie vor, dass „jeder Mitgliedstaat gewährleistet, dass sein Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen bei allen Verkehrsträgern im Jahr 2020 mindestens 10 % seines Endenergieverbrauchs im Verkehrssektor entspricht“<sup>8</sup>. Dieses Ziel kann erreicht werden, indem die Nutzung von Elektrizität und anderen alternativen Energien aus erneuerbaren Quellen im Verkehrssektor gesteigert wird und indem fossilen Brennstoffen Biokraftstoffe beigemischt werden. Angesichts des derzeitigen Stands der technologischen Entwicklung und der Möglichkeiten, Elektrizität aus erneuerbaren Quellen oder sonstige alternative Energien im Verkehrssektor einzusetzen, kann das 10%-Ziel im Verkehrssektor in der Praxis nur durch einen umfangreichen Einsatz von Biokraftstoffen erreicht werden. Im Jahr 2014 belief sich die Biokraftstoff-Beimischungsquote für Kraftstoff, der im Verkehrssektor der Europäischen Union eingesetzt wird, auf rund 5 %<sup>9</sup>.

## 08

Da aus landwirtschaftlichen Kulturpflanzen hergestellte Biokraftstoffe in Konkurrenz zur Nahrungsmittelerzeugung stehen, führte der europäische Gesetzgeber im Jahr 2015 für den Beitrag von aus Nahrungsmittelpflanzen hergestellten Biokraftstoffen zum 10%-Ziel im Verkehrssektor<sup>10</sup>, das bis 2020 erreicht werden soll, eine Obergrenze von 7 % ein.

## 09

Wie bereits festgestellt, stehen aus Abfällen, Reststoffen oder sonstiger Non-Food-Biomasse hergestellte Biokraftstoffe nicht in Konkurrenz zur Nahrungsmittelerzeugung. Daher sieht die Erneuerbare-Energien-Richtlinie vor, dass ihr Beitrag zur Erreichung des 10%-Ziels im Verkehrssektor der EU doppelt gewichtet werden sollte. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten das 10%-Ziel theoretisch mit 5 % an Biokraftstoffen erreichen könnten, die aus lignozellulosehaltigem Material, zellulosehaltigem Non-Food-Material, Abfällen oder Reststoffen hergestellt sind. Den Eurostat-Statistiken für 2014 zufolge schlugen Biokraftstoffe, bei denen eine doppelte Gewichtung zugrunde gelegt wurde, bei der gemeldeten Verwendung von Biokraftstoffen im Verkehrssektor aller Mitgliedstaaten insgesamt mit rund 20 % zu Buche (siehe **Anhang I**).

- 8 Artikel 3 Absatz 4 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie.
- 9 Biokraftstoff Barometer. EurObserv'ER, Juli 2015.
- 10 Richtlinie (EU) 2015/1513 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren und zur Änderung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. L 239 vom 15.9.2015, S. 1).

## Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe

### 10

Um die negativen Auswirkungen direkter Landnutzungsänderungen auf die Umwelt zu mindern (siehe Ziffer 1), sieht die Erneuerbare-Energien-Richtlinie vor, dass Biokraftstoffe einer Reihe von Nachhaltigkeitskriterien entsprechen müssen (siehe **Kasten 1**). In der Erneuerbare-Energien-Richtlinie wird außerdem auf weitere Punkte hingewiesen, die die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen beeinflussen können, wie die potenziellen negativen sozioökonomischen Auswirkungen (d. h. Landbesitzkonflikte, Zwangs-/Kinderarbeit, schlechte Arbeitsbedingungen usw.), durch indirekte Landnutzungsänderungen verursachte THG-Emissionen sowie Betrugsverhütung und Transparenz hinsichtlich der Herstellung von Biokraftstoffen.

#### Kasten 1

### In Artikel 17 Absätze 2 bis 6 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie festgelegte Nachhaltigkeitskriterien

- a) Die durch die Verwendung von Biokraftstoffen erzielte Minderung der Treibhausgasemissionen muss wenigstens 35 % betragen.
- b) Biokraftstoffe dürfen nicht aus Rohstoffen hergestellt werden, die auf Flächen mit hohem Wert hinsichtlich der biologischen Vielfalt gewonnen werden (d. h. Primärwald und andere bewaldete Flächen, Naturschutzflächen, Grünland mit großer biologischer Vielfalt).
- c) Biokraftstoffe dürfen nicht aus Rohstoffen hergestellt werden, die auf Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand gewonnen werden (d. h. Feuchtgebiete, bewaldete Gebiete, Torfmoore).
- d) In der EU angebaute landwirtschaftliche Rohstoffe, die für die Herstellung von Biokraftstoffen verwendet werden, müssen den Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand sowie einigen Grundanforderungen an die Betriebsführung im Sinne der GAP entsprechen.

### 11

Nur nachhaltige Biokraftstoffe dürfen für die Erreichung des 10%-Ziels im Verkehrssektor berücksichtigt werden. Die Mitgliedstaaten sind dafür zuständig sicherzustellen, dass für die gemeldeten Mengen gültige Zertifikate vorhanden sind. Außerdem müssen sie diese Daten erheben und an Eurostat übermitteln. Um sicherzustellen, dass Biokraftstoffe, die in der EU in Verkehr gebracht werden, nachhaltig sind, müssen die Mitgliedstaaten die Wirtschaftsteilnehmer in der Lieferkette für Biokraftstoffe dazu verpflichten, einen Nachweis für die Erfüllung der Nachhaltigkeitskriterien zu erbringen<sup>11</sup>. Die Wirtschaftsteilnehmer können nachweisen, dass ihre Biokraftstofflieferungen den Nachhaltigkeitskriterien entsprechen, indem sie die Anforderungen nationaler Kontrollsysteme erfüllen oder indem sie von der Kommission anerkannte freiwillige Systeme nutzen<sup>12</sup>.

11 Artikel 18 Absatz 3 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie.

12 Artikel 18 Absatz 4 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie.



## 12

In der Regel verlangen oder akzeptieren die nationalen Systeme als Nachhaltigkeitsnachweise die Zertifikate, die im Rahmen der von der Kommission anerkannten freiwilligen Systeme ausgestellt werden. Insgesamt schließen alle nationalen Systeme die Verwendung anerkannter freiwilliger Systeme ein, und gewöhnlich werden in jedem Mitgliedstaat mehrere freiwillige Systeme eingesetzt. Daher werden die meisten nachhaltigen Biokraftstoffe, die in der EU in Verkehr gebracht werden, von freiwilligen Systemen zertifiziert.

## Zertifizierung nachhaltiger Biokraftstoffe durch von der Kommission anerkannte freiwillige Systeme

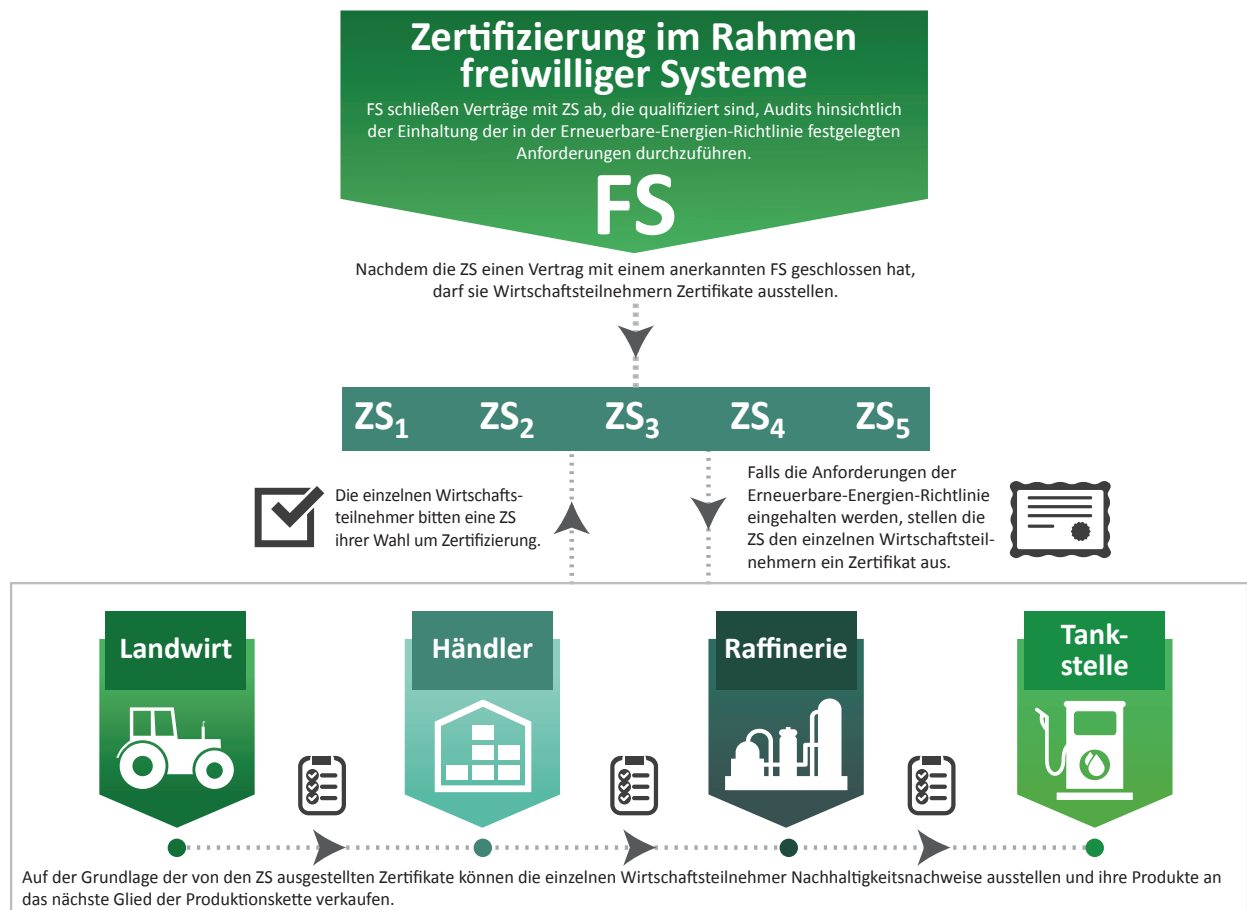
## 13

Ein freiwilliges System dient der Zertifizierung der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen. Freiwillige Systeme werden zumeist von privaten Einrichtungen geschaffen. Viele freiwillige Systeme wurden von Gruppen von Wirtschaftsteilnehmern und sonstigen interessierten Parteien entwickelt („runde Tische“ oder Konsortien). Außerdem gibt es freiwillige Systeme, die von Biokraftstoffproduzenten entwickelt wurden. Freiwillige Systeme können Kriterien anwenden, die strenger sind als die Kriterien der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, sowie zusätzliche Kriterien, z. B. soziale Kriterien oder an die örtlichen Bedingungen angepasste Kriterien sowie Kriterien zur Förderung vorbildlicher landwirtschaftlicher Verfahren. Sie können auch zusätzliche Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen, wie Schutz von Boden, Wasser und Luft.

## 14

Zum Zwecke der Zertifizierung sollte die gesamte Herstellungskette vom Landwirt, der die Rohstoffe anbaut, bis zum Produzenten der Biokraftstoffe kontrolliert werden. Zur Ausführung der Kontrollen stützen sich die freiwilligen Systeme auf unabhängige Auditoren (d. h. „Zertifizierungsstellen“, bei denen es sich um natürliche oder juristische Personen handelt). Diese Auditoren bescheinigen im Namen eines freiwilligen Systems gemäß einem mit diesem System abgeschlossenen Vertrag die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien durch Wirtschaftsteilnehmer. Die Auditoren der Zertifizierungsstellen können Dokumentenprüfungen und Vor-Ort-Kontrollen bei Landwirten, ersten Sammelstellen für Biomasse, Lagerhäusern, Ölmühlen, Biokraftstoffanlagen und Biomasse- oder Biokraftstoffhändlern durchführen (siehe **Abbildung 1**).

Zertifizierung im Rahmen freiwilliger Systeme



Anm.: FS – freiwilliges System; ZS – Zertifizierungsstelle.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

15

Ein Wirtschaftsteilnehmer, der Biomasse oder Biokraftstoffe produziert, zahlt Zertifizierungskosten an die Zertifizierungsstelle sowie Gebühren an das freiwillige System. Er erhält ein Zertifikat mit dem Logo des freiwilligen Systems. Jeder Wirtschaftsteilnehmer in der Anbau- und Umwandlungskette von Biomasse in Biokraftstoff muss den Käufern von Biomasse oder Biokraftstoff Informationen über das von ihm erhaltene Zertifikat und über die Nachhaltigkeitseigenschaften der von ihm gelieferten Produkte vorlegen.

### 16

Wenn ein Wirtschaftsteilnehmer von einem anerkannten freiwilligen System zertifiziert ist, darf ein Mitgliedstaat keine weiteren Nachweise für die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien verlangen<sup>13</sup>. Daher ist ein von einem anerkannten freiwilligen System ausgestelltes Zertifikat in allen EU-Mitgliedstaaten gültig. Die anerkannten freiwilligen Systeme zertifizieren sowohl in der EU produzierte Biomasse als auch aus Drittländern eingeführte Biomasse.

### 17

Die Kommission ist für die Anerkennung der freiwilligen Systeme zuständig. Außerdem kann sie den Anerkennungsbeschluss aufheben, falls ein System nicht alle Elemente umsetzt, auf deren Grundlage der Beschluss erlassen wurde. Die Anerkennungsbeschlüsse haben eine Gültigkeit von fünf Jahren. Der erste Anerkennungsbeschluss wurde 2011 erlassen. Bis Dezember 2015 hatte die Kommission 19 freiwillige Systeme anerkannt (siehe **Anhang II**)<sup>14</sup>.

13 Artikel 18 Absatz 7 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie.

14 Siehe Artikel 2 Absatz 2 jedes Anerkennungsbeschlusses.

## 18

Angesichts der Schlüsselrolle der freiwilligen Systeme bei der Überprüfung der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Kommission sicherstellt, dass nur zuverlässige freiwillige Systeme anerkannt werden. Daher lag der Schwerpunkt der Prüfung auf dem Verfahren zur Anerkennung freiwilliger Systeme durch die Kommission (d. h. auf dem Bewertungsrahmen für die Anerkennung).

## 19

Da nur nachhaltige Biokraftstoffe im Hinblick auf die Erreichung des 10%-Ziels der EU im Verkehrssektor berücksichtigt werden dürfen, ist es außerdem von entscheidender Bedeutung, dass zu den in jedem Mitgliedstaat in Verkehr gebrachten Mengen an zertifizierten nachhaltigen Biokraftstoffen zuverlässige Daten erhoben werden. Bei der Prüfung wurde deshalb außerdem der Frage nachgegangen, ob die von den Mitgliedstaaten erhobenen und an Eurostat übermittelten Daten hinsichtlich des Anteils der nachhaltigen Biokraftstoffe im Verkehrssektor zuverlässig waren.

## 20

Die Hauptprüfungsfrage lautete folgendermaßen:

**Haben die Kommission und die Mitgliedstaaten ein zuverlässiges Zertifizierungssystem für nachhaltige Biokraftstoffe eingerichtet?**

## 21

Die Hauptprüfungsfrage wurde in folgende Teilfragen untergliedert:

- Ist aufgrund der Anerkennung der freiwilligen Systeme durch die Kommission gewährleistet, dass die zertifizierten Biokraftstoffe nachhaltig sind?
- Stellt die Kommission sicher, dass die anerkannten freiwilligen Systeme wie geplant funktionieren?
- Sind die nationalen Daten zum Anteil von Biokraftstoffen an den Kraftstoffen im Verkehrssektor insgesamt zuverlässig?

## 22

Die Prüfung wurde zwischen Mai und November 2015 durchgeführt und betraf die von der Kommission zwecks Anerkennung vorgenommenen Bewertungen des Zeitraums 2011-2015. Bei der Kommission bezog sich die Prüfung auf die Ausschreibungsverfahren, anhand deren der externe Berater ausgewählt wurde, um die Kommission bei der Bewertung der freiwilligen Systeme zu unterstützen, sowie auf die Bewertung und Anerkennung der freiwilligen Systeme und ihre anschließende Überwachung durch die Kommission.

## Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

### 23

Der Hof führte außerdem Prüfbesuche in vier Mitgliedstaaten durch (in Deutschland, Frankreich, Polen und im Vereinigten Königreich). Diese Mitgliedstaaten wurden ausgewählt, da sie die größten Mengen an Biokraftstoffen herstellen und/oder verbrauchen. In den besuchten Mitgliedstaaten lag der Schwerpunkt der Prüfung auf den Systemen für die Erhebung und Überprüfung der Daten zur Verwendung nachhaltiger Biokraftstoffe, welche von den Mitgliedstaaten zwecks Veröffentlichung in den Eurostat-Statistiken gemeldet werden.

### 24

Freiwillige Systeme und die zugehörigen Zertifizierungsstellen erhalten keine EU-Finanzierung und werden daher nicht vom Europäischen Rechnungshof geprüft. Folglich war der Hof nicht befugt zu überprüfen, ob die anerkannten freiwilligen Systeme wirksam funktionierten und ob ihre Nachhaltigkeitszertifikate zuverlässig waren. Die Betreiber der Systeme waren aber damit einverstanden, während der von den Prüfern des Hofes durchgeführten Informationsbesuche einen Einblick in ihre Tätigkeiten und ihre Organisationsstruktur zu gewähren. Der Hof führte außerdem ähnliche Besuche bei zertifizierten Teilnehmern der Herstellungskette für Biokraftstoffe durch.

## Im Bewertungsrahmen der Kommission für die Anerkennung fehlten einige wichtige mit der Herstellung von Biokraftstoffen verbundene Nachhaltigkeitsaspekte

### 25

Da freiwillige Systeme eine große Menge Biokraftstoff zertifizieren und da nur von der Kommission anerkannte freiwillige Systeme gültige Nachhaltigkeitszertifikate ausgeben können, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Anerkennungsbeschlüsse auf einer vollständigen und gründlichen Bewertung der Zertifizierungsstandards und der Führungsstruktur der freiwilligen Systeme beruhen. Um sicherzustellen, dass die im Rahmen freiwilliger Systeme zertifizierten Biokraftstoffe tatsächlich nachhaltig sind, sollte der Anerkennungsprozess außerdem eine Bewertung aller relevanten Nachhaltigkeitsaspekte einschließen, die mit der Herstellung von Biokraftstoffen verknüpft sind.

### 26

Wie bereits festgestellt, führte die Kommission ihre Bewertungen der freiwilligen Systeme mithilfe eines in ihrem Namen tätigen externen Auftragnehmers auf der Grundlage von Verfahren durch, denen sie zuvor zugestimmt hatte (Bewertungsrahmen für die Anerkennung). Die Auswahl des externen Auftragnehmers durch die Kommission beruhte auf soliden Kriterien, und sie entsprach insgesamt den einschlägigen Bestimmungen der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union. Die Überprüfung der Bewertungen von vier freiwilligen Systemen durch den Berater ergab, dass der mit der Kommission vereinbarte Bewertungsrahmen korrekt angewendet wurde.

### 27

Der Hof bewertete außerdem, ob die Nachhaltigkeit der Biokraftstoffherstellung im Bewertungsrahmen für die Anerkennung eingehend berücksichtigt wurde. Er stellte fest, dass anhand dieses Rahmens ausschließlich die verbindlichen Nachhaltigkeitskriterien der Erneuerbare-Energien-Richtlinie bewertet werden. Somit erstreckte sich die Bewertung nicht auf sonstige wichtige Aspekte, die zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen notwendig sind.

## Die Einhaltung der EU-Umweltanforderungen für die Landwirtschaft war nicht sichergestellt

### 28

In der Erneuerbare-Energien-Richtlinie ist als Nachhaltigkeitskriterium verankert<sup>15</sup>, dass in der Europäischen Union angebaute Rohstoffe die die Umwelt betreffenden Anforderungen sowie die Vorschriften zum guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erfüllen müssen, die in der GAP festgelegt sind<sup>16</sup>. Der Hof stellte fest, dass die Kommission vor der Anerkennung nicht überprüfte, ob die freiwilligen Systeme die Einhaltung dieser Bedingungen und Vorschriften durch die Produzenten von Rohstoffen für Biokraftstoffe (Landwirte) kontrollierten. Infolgedessen gelangte der Hof zu dem Ergebnis, dass die Standards von drei der vier untersuchten freiwilligen Systeme keine wirksame und umfassende Überprüfung der Erfüllung dieses Nachhaltigkeitskriteriums ermöglichten. Diese Systeme verließen sich auf die von den nationalen Behörden im Rahmen der GAP durchgeführten Kontrollen, hatten aber keinen Zugang zu den Ergebnissen dieser Kontrollen (siehe **Kasten 2**).

15 Siehe Artikel 17 Absätze 1 und 6 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie.

16 Diese Vorschriften und Bedingungen gehören zu den sogenannten Cross-Compliance-Verpflichtungen (siehe **Anhang IV** dieses Berichts).

### Empfehlenswerte und unzulängliche Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung dieser Anforderungen

Nur bei einem der besuchten freiwilligen Systeme waren Standards festgelegt worden, die eine vollständige und umfassende Überprüfung der Erfüllung dieser Anforderungen vorschrieben. In den Standards des Systems wird explizit ausgeführt, dass kontrolliert werden muss, ob die Landwirte die Anforderungen einhalten. In seinen „Regelungen zur Durchführung von Audits“ ist vorgeschrieben, dass die Zertifizierungsstellen kontrollieren, ob die landwirtschaftlichen Betriebe die Nachhaltigkeitskriterien der Erneuerbare-Energien-Richtlinie einhalten.

Im Fall der drei übrigen freiwilligen Systeme waren in den Prinzipien entweder unvollständige Verfahren (Checklisten) vorgesehen, die nicht alle EU-Umweltanforderungen für die Landwirtschaft abdeckten, auf die in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie verwiesen wird, oder die Prinzipien ermöglichten eine Kontrolle der Einhaltung allein auf der Grundlage von Eigenerklärungen der Landwirte, oder aber sie stützten sich auf die Kontrollen, die von den innerhalb des GAP-Kontrollsystems für die Cross-Compliance zuständigen nationalen Behörden durchgeführt werden, obwohl die Systeme bei der Zertifizierung der Landwirte keinen Zugang zu den Ergebnissen dieser Kontrollen haben.

## 29

Es ist anzumerken, dass der Hof in seinen Jahresberichten systematisch auf Verstöße gegen diese EU-Umweltanforderungen durch Landwirte hinweist (siehe Ziffer 28)<sup>17</sup>.

### Nicht verbindliche Nachhaltigkeitsaspekte

## 30

Auf bestimmte Aspekte der Herstellung von Biokraftstoffen wird in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie hingewiesen<sup>18</sup>, ohne dass dazu verbindliche Anforderungen festgelegt sind. Beispielsweise enthält die Erneuerbare-Energien-Richtlinie keine verbindlichen Kriterien, um sicherzustellen, dass durch die Herstellung von Biokraftstoffen zum Verbrauch in der EU keine negativen sozioökonomischen Auswirkungen entstehen. Im Rahmen des Anerkennungsverfahrens der Kommission für freiwillige Systeme werden solche möglichen negativen Auswirkungen daher nicht bewertet. Die Herstellung von Biokraftstoffen könnte jedoch lokale Gemeinschaften bedrohen und der Gesellschaft insgesamt schaden. Beispiele für wichtige Probleme, die berücksichtigt werden müssen, sind Landbesitzkonflikte, Zwangs-/Kinderarbeit, schlechte Arbeitsbedingungen sowie Gefahren für Gesundheit und Sicherheit<sup>19</sup>.

17 Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2014, Ziffern 7.22 und 7.33 (ABl. C 373 vom 10.11.2015).

18 Artikel 17 Absatz 7.

19 Die mit der Herstellung von Biokraftstoffen verbundenen Risiken sind beispielsweise in der Übersicht über die Kriterien für 2050 (*2050 Criteria Overview*) im Bericht des WWF von September 2012 dargestellt: [http://assets.worldwildlife.org/publications/458/files/original/2050\\_criteria\\_final\\_low\\_res\\_online\\_viewing.pdf?1348517472](http://assets.worldwildlife.org/publications/458/files/original/2050_criteria_final_low_res_online_viewing.pdf?1348517472).

## 31

Zwar legte der Berater, der die freiwilligen Systeme bewertet, der Kommission im Juni 2012 eine Methodik vor, anhand deren bewertet werden kann, ob freiwillige Systeme nicht verbindliche Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen, doch hat die Kommission diese Methodik bis dato noch nicht angewendet. Daher waren die freiwilligen Systeme nicht verpflichtet, nicht verbindliche Nachhaltigkeitsaspekte in die Standards aufzunehmen, die sie für die Anerkennung vorlegten. Der Hof stellte dennoch fest, dass eines der vier geprüften freiwilligen Systeme Zertifizierungsverfahren eingerichtet hatte, zu denen die Überprüfung sozioökonomischer Auswirkungen gehörte (siehe **Kasten 3**).

## Kasten 3

### Ein empfehlenswertes Verfahren zur Überprüfung von Aspekten der sozialen Nachhaltigkeit

Um eine nachhaltige, umweltfreundliche und sozial verträgliche Herstellung von Biomasse sicherzustellen, zielt der Standard für nachhaltige Produktion dieses freiwilligen Systems nicht nur darauf ab, Umweltschäden zu verhindern, sondern auch darauf, angemessene Arbeitsbedingungen sicherzustellen und die Gesundheit der Beschäftigten im Pflanzenanbau zu schützen. Dazu gehören der Schutz von Boden, Wasser und Luft und auch sichere Arbeitsbedingungen (durch Schulung und Ausbildung, die Verwendung von Schutzkleidung und angemessene und schnelle Hilfeleistung bei Unfällen) sowie die Achtung der Menschenrechte, Arbeitsrechte und Landnutzungsrechte. Gemäß den Prinzipien dieses Systems müssen bei der Herstellung von Biomasse verantwortungsbewusste Arbeitsbedingungen, Gesundheit, Sicherheit und Wohlstand der Arbeitskräfte gefördert werden. Außerdem muss die Erzeugung von Biomasse auf guten Beziehungen zur Gesellschaft basieren.

## 32

Gemäß der Erneuerbare-Energien-Richtlinie muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat alle zwei Jahre über die Folgen einer erhöhten Nachfrage nach Biokraftstoffen im Hinblick auf die soziale Tragbarkeit in der EU und in Drittländern sowie über die Folgen der Biokraftstoff-Politik der EU hinsichtlich der Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln zu erschwinglichen Preisen, insbesondere für die Menschen in Entwicklungsländern, und über weitergehende entwicklungspolitische Aspekte berichten. In den Berichten der Kommission ist außerdem auf die Wahrung von Landnutzungsrechten sowie auf die für den Schutz von Boden, Wasser und Luft ergriffenen nationalen Maßnahmen einzugehen<sup>20</sup>. Der Hof stellt fest, dass diese Berichterstattungsanforderung den Mangel an einer systematischen Zertifizierung dieser Nachhaltigkeitsaspekte zwar nicht ausgleichen kann, dass sie aber den erforderlichen Überblick über die Bedeutung dieser Themen verschaffen könnte.

## 33

Bisher hat die Kommission zwei Berichte vorgelegt<sup>21</sup>. Der Hof ist der Auffassung, dass diese Berichte nur eingeschränkt nützlich sind, da sie nur begrenzte Informationen und keine klaren Schlussfolgerungen enthalten, wie **Kasten 4** zu entnehmen ist. Diese Berichte bieten keine ausreichenden Daten, um die Folgen der Nachfrage nach Biokraftstoffen im Hinblick auf die soziale Tragbarkeit zu bewerten und, wo nötig, Korrekturmaßnahmen vorzuschlagen.

20 Artikel 17 Absatz 7 Unterabsatz 2.

21 COM(2013) 175 final, vorgelegt zusammen mit SWD(2013) 102 final, sowie COM(2015) 293 final, vorgelegt zusammen mit SWD(2015) 117 final. Der Hof untersuchte sowohl die COM- als auch die SWD-Dokumente.



### Beispiele für unzureichende Informationen über soziale Aspekte im Zusammenhang mit der Herstellung von Biokraftstoffen in den Berichten der Kommission

Im Bericht der Kommission zum Jahr 2013 werden „weitergehende entwicklungspolitische Aspekte“ in Entwicklungsländern<sup>22</sup> (z. B. ländliche und soziale Entwicklung wie lokaler Wohlstand, soziales Wohlbefinden und Zugang zu Energie, Ausbau von Kapazitäten und Technologietransfer) nicht berücksichtigt. Die Bewertung von Arbeitsbedingungen im Hintergrundbericht<sup>23</sup> beruht lediglich auf dem Stand der Ratifizierung internationaler Übereinkommen durch Länder, die Biokraftstoffe in die EU ausführen.

Aspekte der Arbeitsbedingungen wie Vergütung, Gesundheitsschutz (einschließlich Belastung durch Chemikalien), vertragliche Vereinbarungen oder geschlechtsspezifische Auswirkungen werden in diesen Berichten nicht bewertet.

Im Bericht der Kommission zum Jahr 2015 werden weitergehende entwicklungspolitische Aspekte in Entwicklungsländern gar nicht erwähnt. Im Hintergrundbericht wird die vage Schlussfolgerung gezogen, dass sich die Biokraftstoffherstellung insgesamt positiv oder negativ auf weitergehende entwicklungspolitische Aspekte in Entwicklungsländern auswirken könnte<sup>24</sup>.

22 Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie schreibt die Berichterstattung über „weitergehende entwicklungspolitische Aspekte“ in Entwicklungsländern vor, ohne allerdings festzulegen, welche Aspekte dies sind.

23 ECOFYS et al., *Renewable energy progress and biofuels sustainability* (Fortschritt im Bereich der erneuerbaren Energien und Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen), 2012.

24 ECOFYS et al., *Renewable energy progress and biofuels sustainability* (Fortschritt im Bereich der erneuerbaren Energien und Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen), 2014, S. 173.

## Die Auswirkungen von indirekten Landnutzungsänderungen wurden nicht berücksichtigt

### 34

Biomasse wird typischerweise auf Anbauflächen hergestellt, die zuvor für die landwirtschaftliche Erzeugung zum Zwecke der Lebensmittel- oder Futtermittelproduktion genutzt wurden. Da diese landwirtschaftliche Erzeugung weiterhin erforderlich ist, wird sie womöglich teilweise auf Flächen verlagert, die zuvor keine Anbauflächen waren, wie Grünland oder Waldflächen. Dieser Vorgang wird als indirekte Landnutzungsänderung bezeichnet. Er birgt das Risiko, dass die aufgrund einer zunehmenden Verwendung von Biokraftstoffen erzielten Treibhausgasreduzierungen zunichtegemacht werden, da Grünland und Wälder große Mengen an CO<sub>2</sub> absorbieren. Werden diese Arten von Flächen in Anbauflächen umgewandelt, so könnten die CO<sub>2</sub>-Mengen in der Atmosphäre ansteigen, da die Umwandlung zu erheblichen zusätzlichen Treibhausgasemissionen führen könnte.

## Bemerkungen

### 35

Wie wichtig es ist, die Auswirkungen indirekter Landnutzungsänderungen zu bewerten, wurde in einer Halbzeitbewertung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie hervorgehoben<sup>25</sup>, der zufolge Biokraftstoffe zu einer Reduzierung der THG-Emissionen führen können, der Umfang der Reduzierung aber erheblich von der Art des verwendeten Rohstoffs abhängt sowie davon, ob die ungewissen Auswirkungen indirekter Landnutzungsänderungen berücksichtigt werden. Werden indirekte Landnutzungsänderungen berücksichtigt, so kann das Ergebnis lauten, dass einige Biokraftstoffe wie diejenigen aus Abfällen und Reststoffen oder Zuckerrohr zu umfangreichen Emissionsminderungen führen, während andere Biokraftstoffe aus Pflanzen in einigen Fällen sogar zu einem Nettoanstieg der THG-Emissionen führen können, heißt es weiter.

### 36

Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie verpflichtet die Lieferanten von Biomasse und Biokraftstoffen jedoch nicht, die mit indirekten Landnutzungsänderungen verbundenen Treibhausgasemissionen in die Berechnung der Treibhausgasemissionsminderung einzubeziehen<sup>26</sup>. Folglich werden die Auswirkungen indirekter Landnutzungsänderungen auf die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen in den Bewertungs- und Anerkennungsverfahren der freiwilligen Systeme nicht berücksichtigt.

### 37

Der Hof erkennt die technischen Schwierigkeiten bei der Bewertung der Auswirkungen indirekter Landnutzungsänderungen auf Treibhausgasemissionen an (in erster Linie das Fehlen einer Methode zur Berechnung von Emissionen infolge indirekter Landnutzungsänderungen, die überall auf der Welt stattfinden können, nicht etwa nur in den Gebieten, in denen Biomasse für Biokraftstoffe hergestellt wird). In der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie<sup>27</sup> wird dieses Problem in Angriff genommen, indem der Anteil an Biokraftstoffen aus Nahrungsmittelpflanzen, die im Hinblick auf das Ziel für das Jahr 2020 angerechnet werden können, auf 7 % begrenzt wird und weitere Berichterstattungspflichten für die Mitgliedstaaten und die Kommission eingeführt werden<sup>28</sup>. Zum Zeitpunkt der Prüfung standen keine Informationen über die Quellen zur Verfügung, die von der Kommission zur Berichterstattung über indirekte Landnutzungsänderungen verwendet werden können.

## Unzulängliche Überprüfung des Ursprungs der für die Biokraftstoffherstellung verwendeten Abfälle oder Reststoffe

### 38

Aus Abfällen und Reststoffen hergestellte Biokraftstoffe wie aus gebrauchtem Speiseöl hergestellter Biodiesel werden als umweltverträglicher angesehen, da sie hinsichtlich der Nutzung landwirtschaftlicher Flächen nicht in Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion stehen.

25 CE Delft, *Mid-term Evaluation of the Renewable Energy Directive. A study in the context of the REFIT programme* (Halbzeitbewertung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie. Eine Studie im Kontext des REFIT-Programms), Delft, April 2015 (www.cedelft.eu).

26 Gemäß Artikel 3 der Richtlinie (EU) 2015/1513 zur Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat allerdings bis zum 31. Dezember 2016 einen Bericht vorlegen, in dem unter anderem „die besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Treibhausgasemissionen infolge indirekter Landnutzungsänderungen, die im Zusammenhang mit der Herstellung von Biokraftstoffen [...] stehen, bewertet werden“.

27 Richtlinie (EU) 2015/1513.

28 In Anhang VIII der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie sind vorläufige geschätzte Emissionen infolge von indirekten Landnutzungsänderungen festgelegt, die von den Mitgliedstaaten und der Kommission zu Berichterstattungszwecken berücksichtigt werden müssen.

### 39

Die Möglichkeit, aus Abfällen und Reststoffen hergestellte Biokraftstoffe doppelt zu gewichten, hat dazu geführt, dass mit aus gebrauchtem Speiseöl hergestelltem Biodiesel (siehe Ziffer 9) im Handel oft höhere Preise erzielt werden als mit Biodiesel aus Pflanzenöl<sup>29</sup>. Dies barg das Risiko, dass ungebrauchtes Öl verfälscht wird, um als gebrauchtes Speiseöl verkauft zu werden. Auf dieses Risiko wurde in einer jüngeren Studie<sup>30</sup> hingewiesen, in der Bedenken von Wirtschaftsteilnehmern und sonstigen Interessenträgern wiedergegeben wurden. Die Bedenken betrafen das Betrugsrisiko im Fall des Verkaufs von ungebrauchtem Pflanzenöl als gebrauchtes Speiseöl.

### 40

Daher war es unbedingt erforderlich, dass die Kommission im Zuge des Anerkennungsprozesses die Verfahren der freiwilligen Systeme bewertete, mit denen sichergestellt wird, dass aus Abfällen hergestellte Biokraftstoffe tatsächlich aus Abfällen stammen. Der Hof stellte jedoch fest, dass dies nicht der Fall gewesen war, denn die Kommission hatte nicht bewertet, ob die freiwilligen Systeme den Ursprung der für die Herstellung von Biokraftstoffen verwendeten Abfälle überprüfen.

### 41

Im Oktober 2014 erkannte die Kommission an, dass freiwillige Systeme keine ausreichenden Nachweise über den Ursprung von Abfällen (z. B. Restaurants im Fall von gebrauchtem Speiseöl) vorlegten, und richtete ein Schreiben mit Leitlinien an alle anerkannten Systeme. In dem Schreiben wurde angeregt, dass die Systeme spezifische Auditverfahren entwickeln, die sich bis zum Ursprung der Abfälle und Reststoffe erstrecken, d. h. bis zu dem Wirtschaftsteilnehmer, bei dem die Abfälle oder Reststoffe entstehen. In dem Schreiben wurde darauf hingewiesen, dass in Bezug auf Abfälle und Reststoffe aufgrund wirtschaftlicher Anreize ein reales Betrugsrisiko besteht (z. B. wenn der Preis, der für als Abfälle oder Reststoffe deklarierte Rohstoffe erzielt werden kann, höher ist als der Preis für das ungebrauchte Erzeugnis<sup>31</sup>).

### 42

Dies bedeutet, dass ab 2011, als die ersten freiwilligen Systeme anerkannt wurden, bis mindestens 2014 die Biokraftstoffe, die als aus Abfällen hergestellt anerkannt und daher hinsichtlich der nationalen Ziele doppelt angerechnet wurden, ohne angemessene Überprüfungen des Ursprungs der verwendeten Abfälle zertifiziert wurden. Da bei der Prüfung des Hofes Schwachstellen bei der Überwachung der freiwilligen Systeme (siehe Ziffern 50-56) und der Durchsetzung der in den Schreiben mit Leitlinien niedergelegten Anforderungen festgestellt wurden (siehe Ziffern 57-58), kann der Hof nicht zu dem Schluss gelangen, dass die Überprüfung wirksam verbessert wurde.

29 *EC note on verification of the chain of custody of biofuels made from waste and processing residues* (Schreiben der Europäischen Kommission zur Überprüfung der Chain of Custody von Biokraftstoffen, die aus Abfällen und Reststoffen aus der Verarbeitung hergestellt werden) vom 10.10.2014, S. 2, Absatz 5.

30 ECOFYS, *Trends in the UCO market* (Trends auf dem Markt gebrauchter Speiseöle), 2013, S. 2.

31 Schreiben mit Leitlinien vom 10.10.2014, S. 2.

## Grünland mit großer biologischer Vielfalt wurde bis vor Kurzem nicht konsequent geschützt

### 43

Ein in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie<sup>32</sup> festgelegtes Nachhaltigkeitskriterium betrifft den Schutz von „Grünland mit großer biologischer Vielfalt“ (einschließlich der stark gefährdeten oder gefährdeten Arten in diesen Gebieten)<sup>33</sup>. Um dieses Kriterium umzusetzen, musste die Kommission „zur Bestimmung, welches Grünland [Grünland mit großer biologischer Vielfalt ist] [...], Kriterien und geografische Gebiete“ festlegen<sup>34</sup>. Die Kommission nahm diese Definition im Dezember 2014 vor<sup>35</sup>; sie galt ab 1. Oktober 2015, obwohl die Erneuerbare-Energien-Richtlinie von den Mitgliedstaaten bereits bis 5. Dezember 2010 umgesetzt werden musste.

### 44

Obwohl die Definition von Grünland mit großer biologischer Vielfalt erst spät erfolgte, gewährleisteten einige freiwillige Systeme ab Beginn ihrer Zertifizierungstätigkeiten die implizite Einhaltung dieses Kriteriums, indem sie jegliche Umwandlung von Grünland untersagten. Beispielsweise schrieben drei der vier untersuchten freiwilligen Systeme vor, dass bis zu dem Zeitpunkt, zu dem die Kommission Definitionen, Kriterien und geografische Gebiete mit Grünland mit großer biologischer Vielfalt festgelegt hatte, jegliche Umwandlung von Grünland im Januar 2008 oder danach verboten war. Andere Systeme ließen den Aspekt „Grünland mit großer biologischer Vielfalt“ im Anerkennungsprozess unberücksichtigt, was bedeutet, dass diese Systeme beim Ausstellen von Nachhaltigkeitszertifikaten vor dem 1. Oktober 2015 nicht überprüften, ob die Rohstoffe von solchen Flächen stammten. Daher gewährte die Kommission eine „partielle Anerkennung“ und schloss dieses Nachhaltigkeitskriterium ausdrücklich aus.

### 45

Bisher haben drei der 19 anerkannten freiwilligen Systeme eine partielle Anerkennung zu diesen Bedingungen erhalten. Diese Systeme zertifizierten demzufolge die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen, ohne zu kontrollieren, ob der Rohstoffproduktion eine Umwandlung von Grünland vorausgegangen war, bei dem es sich womöglich um Grünland mit großer biologischer Vielfalt gehandelt hatte. Zwar boten diese Systeme in Bezug auf diesen Nachhaltigkeitsaspekt unzureichende Sicherheit, doch stellte der Hof fest, dass ihre Zertifikate de facto als alle Nachhaltigkeitskriterien der Erneuerbare-Energien-Richtlinie abdeckend betrachtet wurden. Dies bedeutet beispielsweise, dass der von diesen Systemen zertifizierte Biokraftstoff angerechnet wurde, um den Fortschritt im Hinblick auf die Erreichung des 10%-Ziels im Verkehrssektor bis 2020 zu ermitteln.

- 32 Artikel 17 Absatz 3 Buchstabe c.
- 33 Grünland mit großer biologischer Vielfalt variiert je nach Klimazone und kann u. a. Heiden, Weiden, Wiesen, Savannen, Steppen, Buschland, Tundra und Prärien einschließen (Erwägungsgrund 3 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2014 der Kommission vom 8. Dezember 2014 zur Festlegung der Kriterien und geografischen Verbreitungsgebiete zur Bestimmung von Grünland mit großer biologischer Vielfalt für die Zwecke des Artikels 7b Absatz 3 Buchstabe c der Richtlinie 98/70/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren und des Artikels 17 Absatz 3 Buchstabe c der Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. L 351 vom 9.12.2014, S. 3).
- 34 Artikel 17 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der bis September 2015 geltenden Fassung.
- 35 Verordnung (EU) Nr. 1307/2014.

### Transparenz und Führungsstrukturen wurden nicht angemessen berücksichtigt

#### 46

Abgesehen von den oben erläuterten Nachhaltigkeitsaspekten erstreckte sich die Bewertung und Anerkennung durch die Kommission nicht auf die Führungsstruktur der freiwilligen Systeme (Qualifikationen der Führungskräfte und Mitarbeiter). Die Führungsstruktur eines freiwilligen Systems und die technischen Fähigkeiten seiner Mitarbeiter wirken sich erheblich auf die Tragfähigkeit seiner Standards und deren Umsetzung aus. Transparente Führungsstrukturen mit einer angemessenen Vertretung der Interessenträger und ein solides Know-how der Führungskräfte und Mitarbeiter erhöhen die Wahrscheinlichkeit einer korrekten Umsetzung der Standards vor Ort und mindern das Risiko, dass spezifische Interessen bestimmter Wirtschaftsteilnehmer im Bereich der Biokraftstoffe bevorzugt behandelt werden. Befindet sich die Führung eines freiwilligen Systems in den Händen von Vertretern einiger weniger Wirtschaftsteilnehmer, so steigt das Risiko, dass es zu Interessenkonflikten und folglich zu einer unwirksamen Überprüfung der Einhaltung der Standards des Systems kommt. Ebenso steigt im Fall unzulänglicher technischer Fähigkeiten der Führungskräfte und Mitarbeiter des freiwilligen Systems das Risiko, dass die Qualitätskontrolle durch die Zertifizierungsstelle die effektive Einhaltung der Standards des Systems durch die Wirtschaftsteilnehmer nicht sicherstellt.

#### 47

Auf der Grundlage öffentlich zugänglicher Informationen untersuchte der Hof die Transparenz und die Führungsstrukturen der 19 anerkannten freiwilligen Systeme (siehe **Anhänge II** und **III**). Der Hof ermittelte fünf Arten von Systemen: als Verbände einzelner interessierter Personen oder Einrichtungen geschaffene freiwillige Systeme, als Konsortien von Organisationen oder Verbänden geschaffene freiwillige Systeme, von öffentlichen Stellen geschaffene freiwillige Systeme, von Privatunternehmen geschaffene freiwillige Systeme sowie ein von einem Forschungsinstitut verwaltetes Instrument zur Berechnung von Treibhausgas(THG)-Emissionen, das nur als Messsystem für THG-Emissionsminderungen anerkannt ist.

#### 48

Die Analyse des Hofes in **Anhang II** bestätigt, dass die Transparenz der Führungsstrukturen bei freiwilligen Systemen, die auf einer „offenen“ Mitgliedschaft basieren oder die von öffentlichen Stellen eingerichtet wurden, insgesamt größer ist als bei Systemen, die auf Unternehmen oder Konsortien zurückgehen; diese veröffentlichen im Allgemeinen weniger Informationen. Für ein freiwilliges System wurde nicht einmal eine Website gefunden. Die öffentlich zugänglichen Informationen legen nahe, dass für Systeme auf Unternehmensgrundlage keine spezifischen Führungsgremien oder -verfahren eingerichtet wurden und dass die freiwilligen Systeme von den derzeitigen Führungskräften und Mitarbeitern der Unternehmen betrieben werden. Nach Auffassung des Hofes ist das Risiko von Interessenkonflikten bei diesen Führungsstrukturen erhöht.

### 49

In den Verwaltungsgremien einiger freiwilliger Systeme sind verschiedene Gruppen von Interessenträgern vertreten, wie Produzenten, Händler, Umweltschützer, Wissenschaftler usw. Dies ist ein empfehlenswertes Verfahren: Dadurch, dass unterschiedliche Interessengruppen vertreten sind, werden ein ausgewogenerer Entscheidungsfindungsprozess sowie eine umfassendere Entwicklung der Standards des Systems und eine breiter angelegte Überwachung ihrer Umsetzung gewährleistet.

### Eine Überwachung der freiwilligen Systeme fand nicht statt

#### Die Tätigkeiten der Systeme wurden nicht angemessen überwacht ...

### 50

Die freiwilligen Systeme werden auf der Grundlage einer Aktenprüfung ihrer Zertifizierungsstandards und -verfahren anerkannt, die nach der Anerkennung anzuwenden sind. Daher ist der Hof der Auffassung, dass die Überwachung der Tätigkeiten freiwilliger Systeme von zentraler Bedeutung ist, um Sicherheit dahin gehend zu erlangen, dass die Nachhaltigkeitszertifikate gemäß den für die Anerkennung vorgelegten Standards ausgestellt werden.

### 51

Gemäß der Erneuerbare-Energien-Richtlinie ist die Kommission nicht verpflichtet, die freiwilligen Systeme zu überwachen. Der Hof stellte fest, dass die Kommission die freiwilligen Systeme, nachdem sie sie anerkannt hatte, nicht überwacht hat (siehe Ziffer 57). Der Kommission zufolge ist ihr einziges Steuerungsinstrument die Aufhebung der Anerkennung eines Systems, falls sie über Nachweise verfügt, dass das System auf schwerwiegende Weise gegen seine Zertifizierungsregelungen und -anforderungen verstoßen hat. Da die Kommission die Funktionsweise der freiwilligen Systeme jedoch nicht überwacht, ist es sehr unwahrscheinlich, dass sie in dieser Hinsicht ausreichende Nachweise erhalten kann.

### 52

Tatsächlich zeigt die Überprüfung der von den Zertifizierungsstellen ausgeführten Arbeit durch den Hof, dass die von den freiwilligen Systemen als Grundlage ihrer Anerkennung vorgelegten Standards in der Praxis nicht immer angewendet werden, was verdeutlicht, dass Bedarf an einer aktiven Überwachung der Funktionsweise der freiwilligen Systeme durch die Kommission besteht.

## Bemerkungen

### 53

Beispielsweise verpflichten die Standards eines der besuchten freiwilligen Systeme die Zertifizierungsstelle, bei einigen Biomasseproduzenten ein Audit durchzuführen und zu bestätigen, dass die als nachhaltig gemeldete Biomasse einen bekannten und nachhaltigen Ursprung hat und dass die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien der Erneuerbare-Energien-Richtlinie nachgewiesen werden kann. Den Anweisungen des freiwilligen Systems zufolge kann es sich bei den Audits um Dokumentenüberprüfungen und/oder um Überprüfungen vor Ort handeln – je nach Kontext, Situation und Höhe des Risikos. Der Hof stellte jedoch fest, dass die Auditoren der Zertifizierungsstelle in der Praxis keine Überprüfungen von Landwirten vor Ort durchführten, obwohl der Standard des Systems dies unter bestimmten Umständen vorschrieb.

### 54

Ein weiteres Beispiel betrifft die Vorschrift, Feuchtgebiete und Torfmoore zu schützen. Gemäß der Erneuerbare-Energien-Richtlinie<sup>36</sup> darf der Anbau für nachhaltige Biokraftstoffe nicht auf Flächen stattfinden, die von Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand umgewandelt wurden. Im Rahmen der freiwilligen Systeme müssen spezifische Leitlinien zu diesem Thema aufgestellt und ein System zur umfassenden Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften eingerichtet werden. Dieses muss von den unabhängigen Auditoren verwendet werden. In Frankreich zeigte die Prüfung, dass im Rahmen des besuchten freiwilligen Systems zwar umfangreiche Standards bezüglich der Umwandlung solcher geschützten Gebiete entwickelt worden waren, es für die Zertifizierungsstellen aber trotzdem schwierig war, die Einhaltung dieser Standards zu überprüfen. Die französischen Behörden bestätigten, dass dies daran lag, dass in Frankreich kein präzises Kartierungssystem zur Ermittlung von Feuchtgebieten und Torfmooren vorhanden war. Die nationale Kartierungsdatenbank wird derzeit noch aufgebaut und gewährleistet keine Genauigkeit, Aktualität, Integrität und Vollständigkeit der Daten zu Feuchtgebieten und Torfmooren. Daher konnte das Kontrollsystem, das im Rahmen des freiwilligen Systems bezüglich der Feuchtgebiete und Torfmoore eingerichtet wurde, in der Praxis nicht angewendet werden. Bei der Anerkennungsbewertung auf Dokumentengrundlage, die der Auftragnehmer der Kommission durchführte, konnte dieses spezifische Problem nicht ermittelt werden.

### 55

Außerdem ist kein spezifisches Beschwerdesystem vorhanden, um die Kommission über mutmaßliche Verstöße gegen die Vorschriften der freiwilligen Systeme zu informieren, und die Kommission überprüft nicht, ob direkt an die freiwilligen Systeme gerichtete oder an anderer Stelle veröffentlichte Beschwerden von diesen korrekt bearbeitet werden. Die Kommission verlässt sich darauf, dass die Interessenträger das im Internet vorhandene allgemeine System für Beschwerden bei Verstößen gegen das EU-Recht kennen. Auf der Website dieses Systems wird jedoch erklärt, dass „die Europäische Kommission [...] Ihre Beschwerde nur dann annehmen [kann], wenn sie den Verstoß einer Behörde eines Mitgliedstaats gegen das Unionsrecht betrifft“. Dies trifft auf freiwillige Systeme nicht zu.

## 56

Der Hof stellte fest, dass einige Mitgliedstaaten den freiwilligen Systemen und den Zertifizierungsstellen spezifische Anforderungen auferlegten (siehe **Kasten 5**). Dies könnte zwar als Versuch betrachtet werden, auf nationaler Ebene einen Ausgleich für die auf EU-Ebene fehlende Überwachung zu schaffen, doch ist der Hof der Auffassung, dass dadurch die Harmonisierung der Zertifizierung nachhaltiger Biokraftstoffe in der EU untergraben wird. Dies liegt daran, dass die Anerkennung durch die Kommission in einigen Mitgliedstaaten in der Praxis wertlos ist, wenn das freiwillige System bestimmte spezifische, vom Mitgliedstaat vorgegebene Bedingungen nicht erfüllt. Das Fehlen einer harmonisierten Überwachung der freiwilligen Systeme auf EU-Ebene erhöht das Risiko diskriminierender Kontrollpraktiken in den Mitgliedstaaten.

## Kasten 5

### Beispiele für nationale Anforderungen, die die Wirkung der Anerkennung durch die Kommission beschränken

Um die mit einem freiwilligen System vertraglich vereinbarten Zertifizierungstätigkeiten ausführen zu können, müssen Zertifizierungsstellen mit Sitz in Deutschland von den deutschen Behörden anerkannt werden und sich zusätzlich zu den bereits vom freiwilligen System durchgeführten Kontrollen weiteren Kontrollen unterziehen. Insbesondere sind die Behörden berechtigt, bei den von der Zertifizierungsstelle durchgeführten Audits anwesend zu sein; dies wird als „Witness-Audit“ bezeichnet. Falls das Audit außerhalb Deutschlands stattfindet, muss die Zertifizierungsstelle die Reisekosten der für die Durchführung des „Witness-Audit“ zuständigen Beamten tragen. Um in Polen Zertifizierungstätigkeiten ausführen zu können, müssen sowohl die freiwilligen Systeme als auch die in ihrem Namen tätigen Zertifizierungsstellen ein Büro in diesem Land einrichten.

### ... und die angeforderten Verbesserungen ihrer Verfahren wurden nicht in angemessener Weise durchgesetzt

## 57

Zwar ist die direkte Überwachung freiwilliger Systeme die wirksamste Art und Weise, um deren operationelle Mängel zu ermitteln und zu korrigieren, doch kann auch die Förderung vorbildlicher Verfahren durch Leitlinien zu einer verbesserten Wirksamkeit der Systeme beitragen. Bisher hat die Kommission drei Schreiben mit (rechtlich nicht bindenden) Leitlinien an die anerkannten freiwilligen Systeme gerichtet. Die Schreiben zielen darauf ab, die Überprüfung des Ursprungs von zur Biokraftstoffherstellung verwendeten Abfällen oder Reststoffen zu verbessern, die Bestimmung von Grünland mit großer biologischer Vielfalt zu ermöglichen und die Transparenz der Systeme zu verbessern<sup>37</sup>.

37 Schreiben der Europäischen Kommission: *Verification of the chain of custody of biofuels made from waste and processing residues* (Überprüfung der Chain of Custody von Biokraftstoffen, die aus Abfällen und Reststoffen aus der Verarbeitung hergestellt werden) (10.10.2014); *Implementation of the recently adopted criteria and geographic ranges of highly biodiverse grassland* (Umsetzung der vor Kurzem angenommenen Kriterien und geografischen Gebiete von Grünland mit großer biologischer Vielfalt) (29.1.2015); *Update of Commission web site, notifications and transparency measures* (Aktualisierung der Website der Kommission, Mitteilungen und Maßnahmen hinsichtlich der Transparenz) (12.3.2015).



### 58

Der Hof stellte fest, dass die Kommission die Durchsetzung der in den Leitlinien festgelegten Anforderungen trotz der Bedeutung der behandelten Themen nicht vorantrieb, indem sie beispielsweise den freiwilligen Systemen Fristen für die Umsetzung der angeforderten Verbesserungen setzte. Im Schreiben vom 12. März 2015 zu Maßnahmen hinsichtlich der Transparenz beispielsweise wurden die anerkannten freiwilligen Systeme aufgefordert, einen Link zu ihren Websites bereitzustellen und sonstige relevante Informationen, die in **Anhang III** des vorliegenden Berichts einzeln dargestellt sind, offenzulegen. Der Hof überprüfte die Websites der freiwilligen Systeme und stellte fest, dass die Anforderungen fast ein Jahr nach Herausgabe der Leitlinien noch lange nicht erfüllt waren. So bestanden noch zahlreiche Informationslücken, denn entweder waren die Informationen nicht veröffentlicht worden oder sie waren unklar und unvollständig.

### 59

Für den Gesetzgeber ist Transparenz von höchster Bedeutung: Gemäß Artikel 24 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie muss die Kommission eine öffentliche Online-Transparenzplattform einrichten, um „die Transparenz zu erhöhen und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten [...] zu erleichtern und zu fördern“. In derselben Bestimmung heißt es ferner, dass die Plattform „genutzt werden [kann], um einschlägige Informationen zu veröffentlichen, die nach Auffassung der Kommission oder eines Mitgliedstaats für die vorliegende Richtlinie und das Erreichen ihrer Ziele von entscheidender Bedeutung sind“.

### 60

Die Kommission ist der Auffassung, dass eine zu diesem Zweck eingerichtete Website ihrer Generaldirektion Energie<sup>38</sup>, die alle rechtlich vorgeschriebenen von den Mitgliedstaaten vorgelegten Informationen sowie sonstige einschlägige Informationen enthält, die Transparenzplattform darstellt. So wie die ausschließlich von der Kommission verwaltete Transparenzplattform derzeit ausgestaltet ist, wird damit der Anforderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, „die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten [...] zu erleichtern und zu fördern“, nicht vollständig entsprochen. Die Interessenträger, die der Hof traf (nationale Behörden, freiwillige Systeme), bestätigten dies; sie sprachen sich deutlich für mehr Transparenz und Informationsaustausch aus.

### 61

**Kasten 6** zeigt, dass der Bedarf an einem verstärkten Informationsaustausch sich nicht auf Kommission und Mitgliedstaaten beschränkt, sondern auch die freiwilligen Systeme betrifft.

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

## Beispiel für einen möglichen Verstoß aufgrund eines unzureichenden Informationsaustauschs

Derzeit kann ein Wirtschaftsteilnehmer, dessen Zertifizierung von einer bestimmten Zertifizierungsstelle abgelehnt wird, sich an eine andere Zertifizierungsstelle wenden, um ein Zertifikat zu erhalten, ohne die von der ersten Zertifizierungsstelle angeforderten Verbesserungen umzusetzen.

Zwar ist die neue Zertifizierungsstelle verpflichtet, den letzten Zertifizierungsbericht anzufragen, und der Wirtschaftsteilnehmer ist verpflichtet, ihn vorzulegen; es ist jedoch nicht möglich sicherzustellen, dass dies tatsächlich geschieht.

Bei einigen freiwilligen Systemen werden die Informationen transparent gehandhabt, und von einer Zertifizierungsstelle erstellte Auditberichte sind den anderen im Rahmen dieses Systems tätigen Zertifizierungsstellen zugänglich. Wenn die beiden Zertifizierungsstellen jedoch im Rahmen unterschiedlicher freiwilliger Systeme tätig sind, kann die neue Zertifizierungsstelle den zur Ablehnung einer Zertifizierung führenden Bericht nicht einsehen, falls der Wirtschaftsteilnehmer die Offenlegung verweigert.

## Die Statistiken zu als nachhaltig zertifizierten Biokraftstoffen sind womöglich zu hoch angesetzt ...

### 62

Der größte Anteil der im Verkehr eingesetzten Energie stammt aus Kraftstoffen. Ohne einen erheblichen Beitrag der Biokraftstoffe kann das 10%-Ziel für erneuerbare Energien im Verkehrssektor bis 2020 nicht erreicht werden. Da nur Biokraftstoffe, die den Nachhaltigkeitskriterien entsprechen, bei der Berechnung des Anteils erneuerbarer Energien im Verkehrssektor berücksichtigt werden dürfen, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Daten zur Verwendung nachhaltiger Biokraftstoffe zuverlässig sind. Eurostat veröffentlicht diese Daten in spezifischen Tabellen („SHARES“-Tabellen) zum Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch im Verkehrssektor und anderen Wirtschaftssektoren, auf die sich die Erneuerbare-Energien-Richtlinie erstreckt.

### 63

Die Mitgliedstaaten sind dafür zuständig sicherzustellen, dass gültige Zertifikate für die gemeldeten Mengen vorhanden sind und daher davon ausgegangen werden kann, dass diese den Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe entsprechen.

## Bemerkungen

### 64

Wenn Eurostat die von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten erhält, führt es eine Gesamtprüfung der Datenkonsistenz durch<sup>39</sup> und überprüft so weit wie möglich, dass die gemeldeten Daten der harmonisierten Methodik entsprechen. Die Probleme, auf die Eurostat dabei stößt, betreffen üblicherweise die Dateneingabe (Tippfehler) und Datenlücken. Wenn Eurostat nach einer Kontaktaufnahme zu den nationalen Behörden immer noch Probleme mit den gemeldeten Daten feststellt, informiert es die Generaldirektion Energie der Kommission, die für die Überwachung der Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie durch die Mitgliedstaaten zuständig und zu weiteren Maßnahmen befugt ist.

### **... da darin Biokraftstoffe erfasst waren, deren Nachhaltigkeit nicht überprüft wurde ...**

### 65

In Polen ist erst seit 1. Januar 2015 gesetzlich vorgeschrieben, dass Biokraftstoffe den Nachhaltigkeitskriterien der Erneuerbare-Energien-Richtlinie entsprechen müssen und dass die Einhaltung der Kriterien überprüft werden muss. Dies bedeutet, dass Wirtschaftsteilnehmer im Zeitraum 2011-2014 nicht verpflichtet waren, Nachhaltigkeitsnachweise für die Mengen an Biokraftstoff vorzulegen, die fossilen Brennstoffen beigemischt wurden. Polen meldete jedoch, dass alle verwendeten Biokraftstoffe den Nachhaltigkeitskriterien der Erneuerbare-Energien-Richtlinie entsprachen. Eurostat akzeptierte und veröffentlichte diese Daten, obwohl nicht vorgeschrieben war, dass die Biokraftstoffe den Nachhaltigkeitskriterien der Erneuerbare-Energien-Richtlinie entsprechen mussten und dass die Einhaltung der Kriterien überprüft werden musste.

### 66

In Frankreich war das nationale System für die Zertifizierung nachhaltiger Biokraftstoffe im Jahr 2011 noch nicht vollständig in Betrieb. Für dieses Jahr meldete das Land „0“ den Nachhaltigkeitskriterien der Erneuerbare-Energien-Richtlinie entsprechende Biokraftstoffe; diese Zahl wurde in den Eurostat-Statistiken veröffentlicht. Nach Auffassung des Hofes hätte dies auch für Polen der Fall sein müssen.

### **... und da der Ursprung der Biomasse, die für doppelt gewichtete Biokraftstoffe verwendet wurde, nicht hinreichend überprüft wurde**

### 67

In den nationalen Statistiken sind die Mengen an Biokraftstoff, die doppelt bzw. einfach gewichtet werden, klar getrennt, doch können nur die nationalen Behörden sicherstellen, dass der Ursprung jeder Art von Biokraftstoff rückverfolgbar ist (siehe Ziffer 63). Angesichts der unzureichenden Kontrollen zur Überprüfung des Ursprungs von aus Abfällen oder Reststoffen bestehender Biomasse (siehe Ziffern 38-42) kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Daten zu doppelt gewichteten Biokraftstoffen Mengen an Biodiesel enthalten, die der Zertifizierung nach aus gebrauchtem Speiseöl hergestellt sind, obwohl die Rohstoffe in Wirklichkeit womöglich aus ungebrauchtem Öl oder betrügerisch denaturiertem ungebrauchtem Öl stammen.

39 Beispielsweise, indem die erhaltenen Daten mit anderen öffentlich zugänglichen Quellen (z. B. frühere Veröffentlichungen anderer Stellen usw.) verglichen werden oder indem überprüft wird, ob die gemeldeten Daten vollständig sind und keine Eingabefehler enthalten.

## Bemerkungen

### 68

Für die doppelte Gewichtung sind die Mitgliedstaaten zuständig. Vor Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie war es allgemein möglich, aus Abfällen hergestellte Biokraftstoffe doppelt zu gewichten, und de facto blieb es den Mitgliedstaaten überlassen, zu entscheiden, welche Stoffe als Abfall klassifiziert werden konnten. Der Hof stellte fest, dass es in der EU keine einheitliche Definition der als Abfall zu betrachtenden Stoffe gab<sup>40</sup>. Folglich waren die von verschiedenen Mitgliedstaaten gemeldeten Daten mit doppelter Gewichtung nicht direkt vergleichbar: Der gleiche Stoff konnte in einem Mitgliedstaat als verwendbar und daher nicht als Abfall angesehen werden, während er in einem anderen Mitgliedstaat als Abfall galt und für die Herstellung von doppelt gewichteten Biokraftstoffen infrage kam<sup>41</sup>.

### 69

Seit der im September 2015<sup>42</sup> erfolgten Änderung enthält die Erneuerbare-Energien-Richtlinie eine Liste von Rohstoffen, die zur Herstellung doppelt gewichteter Biokraftstoffe verwendet werden können<sup>43</sup>. Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie erlaubt jedoch weiterhin, dass nicht in der Liste enthaltene Rohstoffe, die aber von den zuständigen nationalen Behörden als Abfall eingestuft wurden, zur Herstellung fortschrittlicher Biokraftstoffe in bereits vor Annahme der Änderung vorhandenen Anlagen verwendet werden<sup>44</sup>.

### 70

Die Mitgliedstaaten haben darauf hingewiesen, dass es sich bei der Überprüfung der Chain of Custody von Biokraftstoffen, die aus Abfällen und Reststoffen hergestellt werden, um einen Bereich handelt, der streng überwacht werden muss, da ein Betrugsrisiko festgestellt wurde. Zu den Beispielen für im Zusammenhang mit Abfällen und Reststoffen ermittelte Betrugsrisiken gehören folgende Fälle:

- Der Wirtschaftsteilnehmer könnte Stoffe als Abfälle oder Reststoffe klassifizieren, obwohl diese Klassifizierung nicht zutrifft (oder die Stoffe verfälscht wurden).
- Der Wirtschaftsteilnehmer könnte versuchen, dasselbe doppelt gewichtete Produkt von verschiedenen freiwilligen Systemen zweimal zertifizieren zu lassen.

### 71

Die Mitgliedstaaten haben sich über Überwachung und mögliche Maßnahmen zur Betrugsverhütung ausgetauscht – in erster Linie auf Initiative von Deutschland und Frankreich –, doch wurden die Gespräche aufgeschoben, da andere Mitgliedstaaten der Auffassung sind, dass nur die Kommission legitimiert ist, solche Debatten anzustoßen.

40 Siehe Abschnitt 2 von *The sustainability of advanced biofuels in the EU* (Nachhaltigkeit fortschrittlicher Biokraftstoffe in der EU), IEEP, London, 2013.

41 Beispielsweise wird Tallöl (aus der Holzverarbeitenden Industrie) in Schweden als Abfall betrachtet und daher doppelt gewichtet, während es im Vereinigten Königreich aufgrund seiner Verwendung als chemisches Vorprodukt nicht doppelt gewichtet wird.

42 Richtlinie (EU) 2015/1513.

43 Artikel 3 Buchstabe f und Anhang IX, von den Mitgliedstaaten ab 10. September 2017 einzuhalten.

44 Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe e der Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der geänderten Fassung.

## 72

Gemäß dem vom Europäischen Rat im Jahr 2009 angenommenen Klima- und Energiepaket der EU müssen die Mitgliedstaaten u. a. gewährleisten, dass der Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen bei allen Verkehrsträgern im Jahr 2020 mindestens 10 % ihres Endenergieverbrauchs im Verkehrssektor entspricht. Die von den Mitgliedstaaten in diesem Sektor überwiegend genutzte Quelle erneuerbarer Energien ist Biokraftstoff. Die Mitgliedstaaten dürfen auf dieses 10%-Ziel im Verkehrssektor jedoch nur Biokraftstoffe anrechnen, für die von freiwilligen, von der Kommission anerkannten Systemen ausgestellte Nachhaltigkeitszertifikate vorliegen<sup>45</sup>.

## 73

Bei der Prüfung wurde untersucht, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten ein zuverlässiges Zertifizierungssystem für nachhaltige Biokraftstoffe eingerichtet haben. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass das EU-System zur Zertifizierung der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen aufgrund von Schwachstellen im Anerkennungsverfahren der Kommission und in der anschließenden Überwachung der freiwilligen Systeme nicht vollständig zuverlässig ist.

## 74

Aufgrund der Anerkennung der freiwilligen Systeme durch die Kommission – bei der nur die in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie verbindlich vorgeschriebenen Überprüfungsanforderungen berücksichtigt werden – ist nicht gewährleistet, dass die zertifizierten Biokraftstoffe nachhaltig sind. Der Hof stellte fest, dass die von der Kommission durchgeführten Bewertungen, die als Grundlage für die Anerkennung freiwilliger Systeme dienen, einige wichtige zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen erforderliche Aspekte nicht angemessen abdeckten. Insbesondere verlangte die Kommission von den freiwilligen Systemen keine Überprüfung, ob die von ihnen zertifizierte Herstellung von Biokraftstoffen kein erhebliches Risiko negativer sozioökonomischer Auswirkungen birgt, wie Landbesitzkonflikte, Zwangs-/Kinderarbeit, schlechte Arbeitsbedingungen für Landwirte und Gefahren für Gesundheit und Sicherheit. Desgleichen werden die Auswirkungen indirekter Landnutzungsänderungen auf die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen bei dieser Bewertung nicht berücksichtigt. Zwar erkennt der Hof die technischen Schwierigkeiten bei der Bewertung der Auswirkungen indirekter Landnutzungsänderungen an, doch wird die Relevanz des EU-Systems zur Nachhaltigkeitszertifizierung ohne diese Informationen untergraben (siehe Ziffern 30-37).

## 75

Außerdem erkannte die Kommission freiwillige Systeme an, die nicht über angemessene Überprüfungsverfahren verfügten, um sicherzustellen, dass aus Abfällen hergestellte Biokraftstoffe tatsächlich aus Abfällen stammten (d. h., der Wirtschaftsteilnehmer, bei dem die Abfälle entstanden, wurde von ihnen nicht kontrolliert). Erst im Oktober 2014 wurde die Kommission auf das Problem aufmerksam und gab daraufhin ein Schreiben mit Leitlinien heraus, in dem sie anregte, dass die freiwilligen Systeme spezifische Auditverfahren entwickeln sollten, die sich bis auf den Ursprung der Abfälle erstrecken (siehe Ziffern 38-42).

45 Die Mitgliedstaaten können auch nationale Zertifizierungssysteme einrichten, doch der Großteil der in der EU verwendeten Biokraftstoffe wird von freiwilligen Systemen zertifiziert.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 76

In der Erneuerbare-Energien-Richtlinie ist als ein Nachhaltigkeitskriterium für in der Europäischen Union angebaute Rohstoffe für Biokraftstoffe die Einhaltung der EU-Umweltanforderungen für die Landwirtschaft vorgeschrieben. Der Hof stellte fest, dass freiwillige Systeme, die nicht über spezifische Überprüfungsverfahren verfügten, um die Einhaltung dieses Nachhaltigkeitskriteriums zu gewährleisten, dennoch von der Kommission anerkannt wurden (siehe Ziffer 28).

### Empfehlung 1 – Umfassende Bewertung freiwilliger Systeme, die die Anerkennung beantragen

---

Im Rahmen zukünftiger Anerkennungen sollte die Kommission eine umfassendere Bewertung der freiwilligen Systeme vornehmen. Insbesondere sollte anhand des Bewertungsrahmens für die Anerkennung auch überprüft werden, ob die Systeme

- a) bewerten, inwieweit die Herstellung zertifizierter Biokraftstoffe mit einem erheblichen Risiko negativer sozioökonomischer Auswirkungen (wie Landbesitzkonflikte, Zwangs-/Kinderarbeit, schlechte Arbeitsbedingungen für Landwirte, Gefahren für Gesundheit und Sicherheit) verbunden ist oder mit dem Risiko, dass infolge indirekter Landnutzungsänderungen Emissionen entstehen. Zu diesem Zweck sollte die Kommission den freiwilligen Systemen vorschreiben, auf der Grundlage ihrer Zertifizierungstätigkeiten alle relevanten Informationen, die die oben genannten Risiken betreffen, einmal im Jahr zu melden. Die Kommission sollte diese Berichte der freiwilligen Systeme berücksichtigen, wenn sie ihre eigenen Berichterstattungspflichten erfüllt, die in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie festgelegt sind;
- b) wirksam überprüfen, dass die in der EU ansässigen Produzenten von Rohstoffen für Biokraftstoffe die EU-Umweltanforderungen für die Landwirtschaft einhalten;
- c) ausreichende Nachweise für den Ursprung der für die Herstellung von Biokraftstoffen verwendeten Abfälle und Reststoffe liefern.

### 77

Der Hof stellte fest, dass einige Systeme nicht ausreichend transparent waren oder Führungsstrukturen hatten, denen nur Vertreter einiger weniger Wirtschaftsteilnehmer angehörten, was das Risiko von Interessenkonflikten erhöhte und eine effektive Kommunikation mit anderen Interessenträgern (d. h. Kommission, nationalen Behörden, anderen Systemen, Zertifizierungsstellen und Wirtschaftsteilnehmern) verhinderte. Nach Auffassung des Hofes liegt dies daran, dass die Kommission diese Punkte während des Anerkennungsprozesses nicht berücksichtigte. Im Jahr 2015 verschickte die Kommission ein Schreiben mit Leitlinien, um die Transparenz der anerkannten freiwilligen Systeme zu verbessern. Die darin enthaltenen Anforderungen wurden jedoch nicht durchgesetzt (siehe Ziffern 46-49 und 59).

### Empfehlung 2 – Sicherstellung einer angemessenen Führungsstruktur der freiwilligen Systeme sowie ihrer Transparenz

---

Im Rahmen zukünftiger Anerkennungen sollte die Kommission

- a) bewerten, ob die Führungsstruktur der freiwilligen Systeme das Risiko von Interessenkonflikten verringert;
- b) die freiwilligen Systeme auffordern, eine offizielle Website einzurichten, auf der den Mindestanforderungen an die Transparenz entsprechende Angaben öffentlich zugänglich gemacht werden. Zu diesen Anforderungen gehören mindestens offizielle Kontaktangaben (Adresse, Telefonnummer, E-Mail-Adresse); Informationen zur Führungsstruktur des freiwilligen Systems sowie zu den Qualifikationen und Erfahrungen seiner Führungskräfte und wichtigsten Mitarbeiter; eine vollständige Liste der im Rahmen des Systems tätigen Zertifizierungsstellen; detaillierte Listen der gültigen, abgelaufenen und aufgehobenen Zertifikate (mit Datumsangaben); Auditberichte; Informationssystem zum Beschwerde-/Anfragesystem des freiwilligen Systems sowie Informationen zu ermittelten Verstößen. Die freiwilligen Systeme sollten sich verpflichten, die offengelegten Informationen zeitnah zu aktualisieren.

## 78

Der Hof stellte außerdem fest, dass die Funktionsweise anerkannter freiwilliger Systeme nicht von der Kommission überwacht wird. Da die Anerkennung auf der Grundlage von Aktenprüfungen der Zertifizierungsverfahren erfolgt, kann die Kommission aufgrund der fehlenden Überwachung keine Sicherheit dahin gehend erlangen, dass die freiwilligen Systeme die zur Anerkennung vorgelegten Zertifizierungsstandards tatsächlich anwenden. Darüber hinaus hat die Kommission keine Möglichkeit, mutmaßliche Verstöße gegen die Vorschriften der freiwilligen Systeme zu ermitteln, da kein spezifisches Beschwerdesystem vorhanden ist und die Kommission nicht überprüft, ob direkt an die freiwilligen Systeme gerichtete Beschwerden von diesen korrekt bearbeitet werden (siehe Ziffer 55).

## Empfehlung 3 – Überwachung durch die Kommission

---

Die Kommission sollte die anerkannten freiwilligen Systeme ab sofort überwachen, indem sie

- a) überprüft, ob die Zertifizierungstätigkeiten der Systeme mit den für die Anerkennung vorgelegten Standards übereinstimmen;
- b) die freiwilligen Systeme auffordert, transparente Beschwerdesysteme einzurichten, die mindestens die folgenden Merkmale aufweisen: Sie sollten i) auf den Websites der Systeme einfach zugänglich sein; ii) Informationen dazu enthalten, wie Beschwerden eingereicht werden sollten, sowie Informationen zum Zeitrahmen des Verfahrens und zur Möglichkeit, Einspruch gegen die Ablehnung von Beschwerden einzulegen; iii) sowohl Beschwerden gegen Zertifizierungsstellen als auch gegen im Rahmen des freiwilligen Systems tätige Wirtschaftsteilnehmer ermöglichen; iv) ein Rückverfolgungssystem beinhalten, das auf Registern beruht. Die Kommission sollte die in den Registern enthaltenen Informationen systematisch überprüfen und, falls sie dies für angemessen hält, Maßnahmen ergreifen.

## 79

Die Mitgliedstaaten sind dafür zuständig sicherzustellen, dass die der Kommission gemeldeten Daten zu nachhaltigen Biokraftstoffen zuverlässig sind. Die nationalen Daten zum Anteil der den Nachhaltigkeitskriterien entsprechenden Biokraftstoffe an den Kraftstoffen im Verkehrssektor insgesamt sind möglicherweise nicht zuverlässig, da die Statistiken zu den als nachhaltig zertifizierten Biokraftstoffen womöglich zu hoch angesetzt sind. Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten Biokraftstoffe als nachhaltig melden konnten, deren Nachhaltigkeit nicht nachgewiesen worden war (dies war in Polen der Fall) (siehe Ziffer 65).

## Empfehlung 4 – Erhebung und Meldung von Daten zu nachhaltigen Biokraftstoffen

---

Um die Sicherheit hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Daten zu nachhaltigen Biokraftstoffen zu erhöhen, sollte die Kommission die Mitgliedstaaten dazu anregen, ihre Statistiken mit Nachweisen über die Zuverlässigkeit der gemeldeten Biokraftstoffmengen zu untermauern. Dies könnte in Form eines Gesamtzertifikats/einer Gesamterklärung geschehen. Die für die Erhebung der Daten zu nachhaltigen Biokraftstoffen zuständige Einrichtung würde dieses Dokument ausstellen und es an die nationale Behörde übermitteln, die es an Eurostat weiterleiten würde.



## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 80

Die Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit der Statistiken zu nachhaltigen Biokraftstoffen werden durch den Umstand untergraben, dass es in der EU keine einheitliche Definition der Stoffe gibt, die als Abfall zu betrachten sind. Folglich weichen die Definitionen von Abfall in den verschiedenen Mitgliedstaaten voneinander ab: Der gleiche Stoff kann in einem Mitgliedstaat als verwendbar und daher nicht als Abfall angesehen werden, während er in einem anderen Mitgliedstaat als Abfall gilt und für die Herstellung von doppelt gewichteten Biokraftstoffen infrage kommt. Mit einer der im September 2015 angenommenen Änderungen wird der Erneuerbare-Energien-Richtlinie ein Anhang mit einer Liste der Rohstoffe und Kraftstoffe hinzugefügt, die für die Erreichung des 10%-Ziels im Verkehrssektor doppelt gewichtet werden dürfen. Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie erlaubt jedoch weiterhin die Verwendung nicht in der Liste enthaltener Rohstoffe, die aber von den zuständigen nationalen Behörden als Abfall eingestuft wurden<sup>46</sup> (siehe Ziffern 68-69).

### Empfehlung 5 – Harmonisierung der Definition von Abfällen, die zur Herstellung fortschrittlicher Biokraftstoffe verwendet werden

Zwar enthält die Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der geänderten Fassung nun eine Definition der Rohstoffe, die zur Herstellung doppelt gewichteter Biokraftstoffe verwendet werden dürfen, doch ist es weiterhin möglich, dass ein Stoff in einem Mitgliedstaat als Abfall betrachtet wird, in einem anderen aber nicht. Um die Vergleichbarkeit der Statistiken zu nachhaltigen Biokraftstoffen zu gewährleisten und die Sicherheit hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Daten zu fortschrittlichen Biokraftstoffen zu erhöhen, sollte die Kommission den Mitgliedstaaten baldmöglichst eine Harmonisierung der Definition der Abfallstoffe vorschlagen, die nicht in der Liste der Erneuerbare-Energien-Richtlinie enthalten sind und die in Anlagen, die bereits vor Annahme der Richtlinie (EU) 2015/1513 zur Änderung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie vorhanden waren, zur Herstellung fortschrittlicher Biokraftstoffe verwendet werden.

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Frau Kersti KALJULAID, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 25. Mai 2016 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Präsident

46 Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe e der Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der geänderten Fassung.

## Kraftstoffe und Biokraftstoffe im Verkehrssektor – ktRÖE 2014

Mitgliedstaat	Fossile Brennstoffe			Biokraftstoffe		
	Benzin (1)	Diesel (2)	Benzin und Diesel insgesamt (3 = 1 + 2)	Alle Biokraftstoffe <sup>a)</sup>	Konforme Biokraftstoffe	Davon: doppelt gewichtete Biokraftstoffe
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
<b>Insgesamt</b>	<b>77 064,72</b>	<b>195 509,91</b>	<b>272 574,63</b>	<b>14 370,13</b>	<b>13 120,04</b>	<b>2 834,71</b>

davon:

Biodiesel	11 367,62	4,0 %	% der Kraftstoffe im Verkehrssektor
Biobenzin	2 636,91	0,9 %	
<b>Kraftstoffe im Verkehrssektor insgesamt</b>	<b>286 944,76</b>		

a) Die Angaben in dieser Spalte enthalten Biodiesel, Biobenzin sowie für einige Mitgliedstaaten geringe Mengen an Biogas.

Quelle: Eurostat SHARES 2014, detaillierte Ergebnisse.

Führungsstruktur freiwilliger Systeme

Freiwilliges System	Eigentümer	Führungsstruktur	Satzung oder entsprechendes Dokument
<b>FS im Besitz seiner Mitglieder (offene Mitgliedschaft)</b>			
FS01	Mitglieder	Die Generalversammlung ernennt 6 Vorstandsmitglieder. Der Vorstand führt die Geschäfte des Vereins unter Bindung an die Beschlüsse der <b>Generalversammlung</b> , in der alle Mitglieder des Vereins vertreten sind. Der <b>Vorstand</b> erstattet der Generalversammlung Bericht und wird von der <b>Geschäftsführung</b> und <b>technischen Komitees</b> unterstützt. Die Geschäftsführung ist für das operative Geschäft des Zertifizierungssystems zuständig.	Ja
FS02	Mitglieder	Die <b>Mitglieder</b> werden Wählerklassen zugeordnet. Die Wählerklassen ernennen 2-18 Direktoren für den <b>Vorstand</b> . Der Vorstand ist für Aufsicht und Verwaltung des Systems zuständig. Er benennt die mit der Geschäftsführung betraute Person und das geschäftsführende Gremium des Systems: den <b>Hauptgeschäftsführer</b> und das <b>Sekretariat</b> . Der Vorstand ist außerdem für die Bildung eines <b>Governance-Ausschusses</b> zuständig. Der Vorstand richtet <b>Ausschüsse, Arbeitsgruppen</b> und <b>Task-Forces</b> ein und überträgt ihnen bestimmte Befugnisse.	Ja
FS03	Mitglieder	Die <b>Generalversammlung</b> ist das oberste Entscheidungsgremium des Systems; sie wählt die <b>Geschäftsführung</b> , die aus bis zu 15 Mitgliedern besteht. Die Geschäftsführung benennt ein <b>Sekretariat</b> und betraut es mit der operativen Verwaltung des Systems. Ad-hoc- <b>Arbeitsgruppen</b> für einige spezifische Themen werden je nach Bedarf gebildet.	Ja
FS04	Mitglieder	Die Mitglieder des Systems bilden 7 <b>Kammern</b> , welche das Führungsgremium der Organisation wählen (die <b>Generalversammlung der Delegierten</b> ). Die Versammlung wählt einen <b>Vorstand</b> (mit 5-9 Mitgliedern), der für die Verwaltung des Systems zuständig ist und den Verein gegenüber Dritten vertritt. Der Vorstand ist für die Aufsicht über das <b>Sekretariat</b> zuständig und kann einen <b>geschäftsführenden Direktor</b> ernennen. Der geschäftsführende Direktor ist für die Umsetzung der Strategie und der Politiken des Vereins zuständig und leitet die Tätigkeiten des Sekretariats, das für den laufenden Betrieb des Systems zuständig ist. Die Direktoren sind außerdem berechtigt, <b>Ausschüsse, Arbeitsgruppen</b> und <b>Beratungsgremien</b> einzurichten.	Ja
FS05	Mitglieder	Die ordentliche <b>Generalversammlung</b> besteht aus allen Mitgliedern des Systems. Die Generalversammlung wählt die 3-16 Mitglieder des <b>Verwaltungsrats</b> . Für die allgemeine Verwaltung des Systems ist der Verwaltungsrat in Zusammenarbeit mit dem <b>Generalsekretär</b> zuständig. Der Verwaltungsrat betraut den Generalsekretär und das <b>Sekretariat</b> mit der laufenden Verwaltung des Systems. Der Verwaltungsrat ist berechtigt, <b>Arbeitsgruppen, ständige Ausschüsse oder Task-Forces</b> einzurichten und ihnen seine Befugnisse und Zuständigkeiten in Teilen zu übertragen.	Ja

Freiwilliges System	Eigentümer	Führungsstruktur	Satzung oder entsprechendes Dokument
<b>FS im Besitz von Konsortien, Organisationen oder Vereinen</b>			
FS06	Aus 7 Einheiten bestehendes Konsortium	Das Konsortium der 7 Gründungsmitglieder benennt die Mitglieder des Lenkungsausschusses des Systems. Der Lenkungsausschuss ist das Führungsgremium des Systems; er beauftragt (per Auswahl und Vertrag) einen <b>technischen Berater</b> , der ebenfalls dem Lenkungsausschuss angehört und über angemessene technische Kompetenzen für die technische Verwaltung des Systems verfügt.	Ja
FS07	Dachverband mehrerer Assurance-Systeme	Der <b>Vorstand des Dachverbands besteht aus einem Sachverständigenteam und leitet den Betrieb des Unternehmens</b> . Er führt Aufsicht über die verschiedenen Systeme, die von Sektorvorständen verwaltet werden. Die <b>Assurance-Sektorvorstände</b> beaufsichtigen Verwaltung und Tätigkeiten der sektorspezifischen Systeme, zu denen das <b>freiwillige System</b> gehört. Diese sektorspezifischen Systeme bestehen aus Sachverständigen und Vertretern der jeweiligen Sektoren. Zu den einzelnen Assurance-Sektoren gehören <b>technische Beratungsausschüsse</b> , die aus Sachverständigen des Sektors bestehen. Sie sind für die laufende Pflege und Entwicklung der Standards des freiwilligen Systems zuständig. Die verschiedenen Systeme sind in verschiedenen Sektoren der Nahrungsmittelerzeugung tätig, und der Dachverband hilft bei der Entwicklung der detaillierten Standards und Kontrollsysteme für die einzelnen Sektoren.	Nicht gefunden
FS08	<i>Company Limited by Guarantee</i> (Gesellschaft mit beschränkter Nachschusspflicht), wobei zu den Mitgliedern/Garantiegebern 8 verschiedene Einrichtungen gehören	Die online verfügbaren Informationen sind nicht sehr klar und legen nahe, dass der Vorstand des Systems dem <b>Geschäftsführer</b> des Mutterunternehmens Bericht erstattet. Das System wird von einem <b>Vorstand</b> geleitet, der für Führung, Gesamtmanagement und Verwaltung des Unternehmens zuständig ist. <b>2 Arbeitsgruppen</b> sind für Entwicklung und Überwachung der technischen und der Marketingaspekte des Systembetriebs zuständig.	Nicht gefunden
FS09	10 Verbände und Organisationen des Agrar-, Handels-, Kraftstoff-, Biokraftstoff- und Biogassektors	Die <b>Gesellschafterversammlung</b> ernennt die <b>Geschäftsführung</b> und nominiert einen <b>Fachbeirat</b> und einen <b>Sanktionsbeirat</b> zur Unterstützung der Geschäftsführung. Verwaltung und Betrieb des Systems wurden (im Rahmen einer Geschäftsbesorgung) an ein Unternehmen delegiert. Der Fachbeirat initiiert und koordiniert Maßnahmen zur Pflege und Weiterentwicklung des Zertifizierungssystems des freiwilligen Systems.	Nicht gefunden
FS10	Handelsverband	Das <b>technische Beratungsgremium</b> des Systems besteht aus Vertretern des Handelsverbands als Systemeigentümern und einer leitenden Zertifizierungsstelle. Dieses Sachverständigen-gremium erarbeitet Entscheidungen und Empfehlungen zu operativen Fragen hinsichtlich der Anwendung und der Lieferungen des Systems.	Nicht gefunden
FS11	Verband	Das System befindet sich im Besitz und <b>unter der Verwaltung eines Verbands</b> , der das System entwickelt und eingerichtet hat.	Nicht gefunden
FS12	Verband	Das System befindet sich im Besitz und <b>unter der Verwaltung eines Verbands</b> , der das System entwickelt und eingerichtet hat.	Nicht gefunden

Freiwilliges System	Eigentümer	Führungsstruktur	Satzung oder entsprechendes Dokument
<b>FS im Besitz öffentlicher Einrichtungen</b>			
FS13	Nationale Normungsorganisation	Das System wird von der nationalen Normungsorganisation gemäß den Strukturen verwaltet, die für die Verwaltung der Systeme der Organisation eingerichtet wurden. Die nationale Normungsorganisation ist für die Entwicklung von Normen zuständig. An der Verwaltung der Systeme der nationalen Normungsorganisation sind die folgenden Gremien beteiligt: Systemverwaltung, Systemverwaltungsausschuss, Sachverständigenausschuss und Überprüfungsausschuss.	Nicht gefunden
FS14	Nationales Forschungsinstitut	Der <b>Systemverwalter</b> ist der Direktor (m/w) des nationalen Forschungsinstituts. Er/sie richtet den <b>Vorstand des Systems</b> ein. Der Vorstand des Systems überwacht die zum System gehörigen Zertifizierungsstellen und ist richtunggebend für die Entwicklung des Systems. Der Vorstand wird sowohl vom Systemverwalter als auch vom <b>Beirat des Systems</b> überwacht. Das <b>Büro des Systems</b> unterstützt den Vorstand bei seinen Tätigkeiten und erstattet dem Systemverwalter Bericht.  Der Beirat des Systems hat 5-10 Mitglieder (externe Sachverständige, die vom Direktor des nationalen Forschungsinstituts ernannt werden). Zu seinen Hauptaufgaben gehören die Sicherstellung der Unabhängigkeit, Transparenz, die Vermeidung von Interessenkonflikten zwischen den Teilnehmern des Systems und Zertifizierungsstellen, die Prüfung von Beschwerden und Vorschlägen sowie die Festlegung von Vorgaben für die Entwicklung des Systems.	Nicht gefunden
<b>FS im Besitz von Unternehmen</b>			
FS15	Privatunternehmen	Die Verwaltung dieses Systems fällt unter die Gesamtzuständigkeit des Unternehmens, welches die Zuständigkeit an seine eigenen Mitarbeiter oder spezialisierte außenstehende Unternehmen delegiert.	Nicht gefunden
FS16	Privatunternehmen	Nicht gefunden	Nicht gefunden
FS17	Privatunternehmen	Der Website der GD Energie ist Folgendes zu entnehmen: Die Dokumente, auf die sich dieses System bezieht, sind Teil des Verwaltungssystems des Unternehmens und werden gemäß den darin enthaltenen Verfahren aktualisiert und gepflegt. Die für die Aktualisierung dieses Systems zuständige Person innerhalb des Unternehmens ist der Direktor für Nachhaltigkeit und Einhaltung der Vorschriften durch die Lieferanten. Dieses Überprüfungssystem wird jährlich von der im Unternehmen für Gesundheit, Sicherheit, Umwelt, Qualität und Nachhaltigkeit zuständigen Person geprüft. Die Systemteilnehmer werden dementsprechend informiert. Falls erhebliche Änderungen vorgenommen werden, wird das System der Europäischen Kommission zu Informationszwecken oder zur Billigung übermittelt.	Nicht gefunden
FS18	Privatunternehmen	Nicht gefunden	Nicht gefunden
<b>Als FS anerkanntes Berechnungsinstrument</b>			
FS19	Forschungsinstitut	Derzeit wird das freiwillige System von dem <b>Forschungsinstitut</b> , einem der früheren Projektpartner, verwaltet.	n. z.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Websites.

Als EU-Organ muss der Europäische Rechnungshof das Interesse der EU, die Transparenz ihrer Handlungen und eine bestmögliche Verwendung öffentlicher Mittel zu gewährleisten, auf der einen und die Verletzung des Rechts der betroffenen Personen und Einrichtungen auf Achtung ihres Privatlebens im Allgemeinen und auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten im Besonderen auf der anderen Seite ausgewogen gewichten. Daher nennt er die von seinen Bemerkungen betroffenen freiwilligen Systeme in diesem Bericht nicht namentlich. Die objektive Beschreibung der Fakten zur Feststellung der Mängel, über die berichtet wird, sollte es den zuständigen Behörden ermöglichen, ihre eigenen Schlussfolgerungen aus dem Bericht zu ziehen und daraufhin angemessene Maßnahmen zu ergreifen.

## Anhang III

### Transparenz freiwilliger Systeme

Freiwilliges System <sup>a)</sup>	Im Schreiben mit Leitlinien der Kommission aufgeführte, die Transparenz betreffende Punkte <sup>b)</sup>					Sonstige wichtige, die Transparenz betreffende Punkte				
	Kontaktangaben (Telefonnummer, E-Mail-Adresse)	Wirtschaftsteilnehmer des FS (gültige Zertifikate)	Wirtschaftsteilnehmer, die nicht mehr zum FS gehören (abgelaufene Zertifikate)	Zertifizierungsstellen	Namen sonstiger anerkannter FS	Führungsstruktur	Satzung oder entsprechendes Dokument	Qualifizierungen des Teams (Lebensläufe usw.)	Beschwerdesystem	Ermittelte Verstöße (aufgehobene Zertifikate)
<b>FS im Besitz seiner Mitglieder (offene Mitgliedschaft) oder im Besitz öffentlicher Einrichtungen</b>										
FS02	Ja	Ja	Ja	Ja	Nicht gefunden	Hoch	Ja	Ja	Ja (nicht online)	Ja
FS03	Ja	Ja	Nicht gefunden	Ja	Nicht gefunden	Hoch	Ja	Ja	Ja (nicht online)	Nicht gefunden
FS13	Ja	Ja	Ja	Ja	Nicht gefunden	Niedrig	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Muss verbessert werden	Ja
FS05	Teilweise <sup>c)</sup>	Ja	Nicht gefunden	Ja	Nicht gefunden	Hoch	Ja	Ja	Ja	Nicht gefunden
FS04	Ja	Ja	Ja	Ja	Nicht gefunden	Hoch	Ja	Ja	Ja (nicht online)	Nicht gefunden
FS14	Ja	Ja	Nicht gefunden	Ja	Nicht gefunden	Hoch	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Muss verbessert werden	Nicht gefunden
FS01	Ja	Ja	Ja	Ja	Nicht gefunden	Hoch	Ja	Ja	Ja (nicht online)	Ja

Vorbildliche Verfahren      Verbesserungen empfohlen      Situation unklar; Verbesserungen empfohlen

- a) Da es sich von seiner Art her unterscheidet, ist das Berechnungsinstrument nicht in dieser Liste enthalten.
- b) Zu den aufgeführten Punkten gehört auch die jüngste Version der Dokumente des Systems, jedoch kann allein die Kommission bestätigen, dass dieser Punkt eingehalten wird.
- c) Mindestens eine der genannten Kontaktangaben wird nicht offengelegt.
- d) Angaben zu den Einrichtungen, in deren Besitz das System sich befindet. Es findet sich keine Auskunft darüber, ob die Angaben auch auf das FS zutreffen.

Führungsstruktur:  
 Hoch = Die offengelegten Informationen sind ausreichend.  
 Mittel = Die offengelegten Informationen sollten verbessert werden.  
 Niedrig = Die offengelegten Informationen sind unzureichend.

Anhang III

Freiwilliges System <sup>a)</sup>	Im Schreiben mit Leitlinien der Kommission aufgeführte, die Transparenz betreffende Punkte <sup>b)</sup>					Sonstige wichtige, die Transparenz betreffende Punkte				
	Kontaktangaben (Telefonnummer, E-Mail-Adresse)	Wirtschaftsteilnehmer des FS (gültige Zertifikate)	Wirtschaftsteilnehmer, die nicht mehr zum FS gehören (abgelaufene Zertifikate)	Zertifizierungsstellen	Namen sonstiger anerkannter FS	Führungsstruktur	Satzung oder entsprechendes Dokument	Qualifizierungen des Teams (Lebensläufe usw.)	Beschwerdesystem	Ermittelte Verstöße (aufgehobene Zertifikate)
<b>Sonstige Arten von FS</b>										
FS08	Ja	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Mittel	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Nicht gefunden
FS17	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Niedrig	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Nicht gefunden
FS11	Ja <sup>d)</sup>	Ja	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Niedrig	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Muss verbessert werden	Ja
FS06	Teilweise <sup>c)</sup>	Ja	Ja	Ja	Nicht gefunden	Hoch	Ja	Nicht gefunden	Muss verbessert werden	Ja
FS16	Ja	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Niedrig	Nicht gefunden	Ja <sup>d)</sup>	Nicht gefunden	Nicht gefunden
FS07	Ja	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Ja	Nicht gefunden	Mittel	Nicht gefunden	Ja	Muss verbessert werden	Nicht gefunden
FS09	Ja	Ja	Ja	Ja	Nicht gefunden	Hoch	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Ja
FS12	Ja <sup>d)</sup>	Ja	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Niedrig	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Muss verbessert werden	Ja
FS10	Ja <sup>d)</sup>	Ja	Nicht gefunden	Ja	Ja	Mittel	Nicht gefunden	Ja <sup>d)</sup>	Muss verbessert werden	Nicht gefunden
FS18	Ja	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Ja	Nicht gefunden	Niedrig	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Nicht gefunden
FS15	Ja <sup>d)</sup>	Ja	Nicht gefunden	Ja	Ja	Niedrig	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Nicht gefunden	Nicht gefunden

Situation unklar; Verbesserungen empfohlen

Verbesserungen empfohlen

Vorbildliche Verfahren

- a) Da es sich von seiner Art her unterscheidet, ist das Berechnungsinstrument nicht in dieser Liste enthalten.
- b) Zu den aufgeführten Punkten gehört auch die jüngste Version der Dokumente des Systems, jedoch kann allein die Kommission bestätigen, dass dieser Punkt eingehalten wird.
- c) Mindestens eine der genannten Kontaktangaben wird nicht offengelegt.
- d) Angaben zu den Einrichtungen, in deren Besitz das System sich befindet. Es findet sich keine Auskunft darüber, ob die Angaben auch auf das FS zutreffen.

**Führungsstruktur:**  
 Hoch = Die offengelegten Informationen sind ausreichend.  
 Mittel = Die offengelegten Informationen sollten verbessert werden.  
 Niedrig = Die offengelegten Informationen sind unzureichend.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Websites.  
 Als EU-Organ muss der Europäische Rechnungshof das Interesse der EU, die Transparenz ihrer Handlungen und eine bestmögliche Verwendung öffentlicher Mittel zu gewährleisten, auf der einen und die Verletzung des Rechts der betroffenen Personen und Einrichtungen auf Achtung ihres Privatlebens im Allgemeinen und auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten im Besonderen auf der anderen Seite ausgewogen gewichten. Daher nennt er die von seinen Bemerkungen betroffenen freiwilligen Systeme in diesem Bericht nicht namentlich. Die objektive Beschreibung der Fakten zur Feststellung der Mängel, über die berichtet wird, sollte es den zuständigen Behörden ermöglichen, ihre eigenen Schlussfolgerungen aus dem Bericht zu ziehen und daraufhin angemessene Maßnahmen zu ergreifen.

**Cross-Compliance-Anforderungen**

**Cross-Compliance-Anforderungen, auf die in Artikel 17 Absatz 6 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie verwiesen wird**

(„in Anhang II Teil A der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 [...] unter der Überschrift ‚Umwelt‘ und [...] in Anhang II Nummer 9 jener Verordnung genannte Anforderungen und Standards und [...] Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 jener Verordnung“)

Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates, Anhang II, Teil A:

Umwelt

1.	Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (ABl. L 103 vom 25.4.1979, S. 1)	Artikel 3 Absatz 1, Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b, Artikel 4 Absätze 1, 2 und 4 und Artikel 5 Buchstaben a, b und d
2.	Richtlinie 80/68/EWG des Rates vom 17. Dezember 1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe (ABl. L 20 vom 26.1.1980, S. 43)	Artikel 4 und 5
3.	Richtlinie 86/278/EWG des Rates vom 12. Juni 1986 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft (ABl. L 181 vom 4.7.1986, S. 6)	Artikel 3
4.	Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1)	Artikel 4 und 5
5.	Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7)	Artikel 6, Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a

Nummer 9:

9.	Richtlinie 91/414/EWG des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (ABl. L 230 vom 19.8.1991, S.1)	Artikel 3
----	---	-----------

Artikel 6 Absatz 1:

„Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass alle landwirtschaftlichen Flächen, insbesondere diejenigen, die nicht mehr für die Erzeugung genutzt werden, in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten bleiben. Die Mitgliedstaaten legen auf nationaler oder regionaler Ebene auf der Grundlage des in Anhang III vorgegebenen Rahmens Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand fest; sie berücksichtigen dabei die besonderen Merkmale der betreffenden Flächen, einschließlich Boden- und Klimaverhältnisse, Bewirtschaftungssysteme, Flächennutzung, Fruchtwechsel, Wirtschaftsweisen und Betriebsstrukturen.“



Anhang III:

**Erhaltung in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gemäß Artikel 6**

Gegenstand	Verbindliche Standards	Fakultative Standards
Bodenerosion: Schutz des Bodens durch geeignete Maßnahmen	— Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung	— Keine Beseitigung von Terrassen
	— Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung entsprechend den standortspezifischen Bedingungen	
Organische Substanz im Boden: Erhaltung des Anteils der organischen Substanz im Boden durch geeignete Praktiken	— Bearbeitung von Stoppelfeldern	— Standards für die Fruchtfolge
Bodenstruktur: Erhaltung der Bodenstruktur durch geeignete Maßnahmen		— Geeigneter Maschineneinsatz
Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen: Mindestmaß an landschaftspflegerischen Instandhaltungsmaßnahmen und Vermeidung einer Zerstörung von Lebensräumen	— Keine Beseitigung von Landschaftselementen einschließlich, wenn dies angebracht ist, Hecken, Teichen, Gräben, Bäumen (in Reihen, Gruppen oder einzelstehend) und Feldrändern	— Mindestbesatzdichte und/oder andere geeignete Regelungen
	— Vermeidung des Vordringens unerwünschter Vegetation auf landwirtschaftlichen Flächen	— Festlegung und/oder Aufrechterhaltung von natürlichen Lebensräumen
	— Schutz von Dauergrünland	— Verbot des Rodens von Olivenbäumen
		— Erhaltung von Olivenhainen und Rebplantagen in gutem vegetativen Zustand
Gewässerschutz und Wasserbewirtschaftung: Schutz des Wassers gegen Verschmutzung und Abflüsse, Regulierung der Wasserverwendung	— Schaffung von Pufferzonen entlang von Wasserläufen (*)	
	— Einhaltung der Genehmigungsverfahren für die Verwendung von Wasser zur Bewässerung, falls entsprechende Verfahren vorgesehen sind	

(\*) Anmerkung: „Die GLOZ-Pufferzonen müssen sowohl innerhalb als auch außerhalb der gefährdeten Gebiete im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 91/676/EWG mindestens die Anforderungen an das Ausbringen von Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen in der Nähe von Wasserläufen erfüllen, die gemäß Anhang II Buchstabe A Nummer 4 der Richtlinie 91/676/EWG in den Aktionsprogrammen der Mitgliedstaaten nach Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie 91/676/EWG anzuwenden sind“.

## Zusammenfassung

### IV

Die Kommission führte eine gründliche Bewertung aller freiwilligen Systeme durch, die anerkanntermaßen alle rechtlichen Anforderungen der Richtlinie erfüllen. Die Kommission ist der Ansicht, dass die freiwilligen Systeme die Gewähr dafür bieten, dass die zertifizierten Biokraftstoffe die verbindlichen Kriterien erfüllen, nach denen die Systeme auf der Grundlage einer gründlichen Bewertung aller zertifizierten freiwilligen Systeme anerkannt wurden. Unabhängig davon steht die Kommission der Weiterentwicklung der Standards stets aufgeschlossen gegenüber, um das System weiter verbessern zu können, bei der Anwendung des Systems auftretende Probleme zu lösen und Veränderungen der rechtlichen Grundlage Rechnung zu tragen.

### V

In der Erneuerbare-Energien-Richtlinie sind eine Reihe von verbindlichen Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe festgelegt, die erfüllt werden müssen, damit Anspruch auf Förderung besteht und die Kraftstoffe auf die Ziele für erneuerbare Energien angerechnet werden können. Die Bewertungen der freiwilligen Systeme deckten diese verbindlichen Nachhaltigkeitskriterien angemessen ab, und die freiwilligen Systeme wurden nur anerkannt, sofern eine Einhaltung dieser Kriterien nachgewiesen werden konnte.

In der Erneuerbare-Energien-Richtlinie wird zudem auf eine Reihe weiterer Nachhaltigkeitsaspekte verwiesen, wie negative sozioökonomische Auswirkungen. Viele der freiwilligen Systeme umfassen zusätzliche nicht verbindliche Nachhaltigkeitskriterien. Ein solches Vorgehen kann als empfehlenswertes Verfahren bewertet werden, trägt aber grundsätzlich freiwilligen Charakter. Die freiwilligen Systeme wurden insofern nicht bewertet, als sie auf nicht verbindlichen Kriterien beruhten. Folglich umfasste die Anerkennung der freiwilligen Systeme auch keinen dieser Aspekte.

Nach Ansicht der Kommission wäre es nicht angebracht, freiwillige Systeme zur Berücksichtigung nicht verbindlicher Nachhaltigkeitskriterien zu verpflichten. Wenn die Einbeziehung dieser Kriterien obligatorisch sein sollte, hätte der Gesetzgeber sie in den Katalog der verbindlichen Kriterien aufgenommen.

Die Kommission wird weiterhin prüfen, ob die Anerkennung der freiwilligen Systeme auf nicht verbindliche Nachhaltigkeitskriterien ausgeweitet werden sollte. Dabei ist anzumerken, dass die Bewertung von Systemen im Hinblick auf nicht verbindliche Kriterien komplex ist, da diese Kriterien in den Rechtsvorschriften weit weniger detailliert beschrieben werden als die verbindlichen Kriterien.

Um das Risiko indirekter Landnutzungsänderungen zu verringern, enthält die durch Richtlinie (EU) 2015/1513 geänderte Erneuerbare-Energien-Richtlinie eine Obergrenze für die aus Nahrungsmitteln gewonnenen Biokraftstoffe, die auf die Ziele für erneuerbare Energien angerechnet werden können (7 % des Energieverbrauchs im Verkehrssektor). Die Nachhaltigkeitskriterien selbst erstrecken sich nicht auf indirekte Landnutzungsänderungen. Deshalb kann bei freiwilligen Systemen, die gesondert für jede Charge Biokraftstoff die Einhaltung der verbindlichen Kriterien überprüfen, die Berücksichtigung indirekter Landnutzungsänderungen nicht gefordert werden.

### VI

Die Überprüfung der Herkunft von Abfällen und Reststoffen war Bestandteil der Bewertung. Bei sämtlichen Bewertungen bestand die Anforderung, dass die freiwilligen Systeme die entsprechenden Bestimmungen der Richtlinie anwenden. Das gilt für alle Arten von Rohstoffen, einschließlich Abfälle und Reststoffe. In der Richtlinie sind keine speziellen Auditkriterien für Biokraftstoffe vorgesehen, die aus Abfällen und Reststoffen hergestellt werden. Die Kommissionsdienststellen reagierten in ihren Leitlinien auf Entwicklungen des Marktes, die zum Zeitpunkt der Anerkennung der freiwilligen Systeme nicht abzusehen waren, und forderten die Einleitung von gezielten Maßnahmen, um dem erhöhten Betrugsrisiko zu begegnen, das sich im Zusammenhang mit der Anwendung der doppelten Gewichtung durch die Mitgliedstaaten herausbildete. Die freiwilligen Systeme haben ihre Prüfverfahren entsprechend aktualisiert.

Darüber hinaus ist in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie keine konkrete Prüfverpflichtung für die Mitgliedstaaten in Bezug auf Artikel 17 Absatz 6 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (in dem auf die GLÖZ-Standards der GAP und andere einschlägige Richtlinien und Verordnungen verwiesen wird) vorgesehen. Zudem ist die Kommission verpflichtet, freiwillige Systeme aus anderen als den in Artikel 17 Absatz 6 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie aufgeführten Gründen anzuerkennen. Daher wäre die Einbeziehung dieses Elements in die Bewertung der freiwilligen Systeme nicht angemessen.

### VII

Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie enthält keine Vorgaben, die die Führungsstruktur freiwilliger Systeme betreffen, weshalb diese Struktur bei frühen Bewertungen kein Schwerpunktanliegen darstellte. In erster Linie ging es darum zu gewährleisten, dass die Überprüfung der Wirtschaftsteilnehmer durch Dritte erfolgt, wie in der Richtlinie ausdrücklich festgestellt wird.

Allerdings muss sowohl der Führungsstruktur als auch Transparenzmaßnahmen künftig größere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Der Hauptgrund dafür sind die erhöhten Anforderungen an Transparenz und verantwortungsvolle Verwaltung, wie sie aus den Änderungen der Richtlinie (EU) 2015/1513 hervorgehen.

### VIII

Die Überwachungsbefugnis der Kommission im Hinblick auf die Durchführung sämtlicher Tätigkeiten wurde durch den Gesetzgeber eingeschränkt. Die Kommission schreibt jedoch ein unabhängiges Audit durch Dritte vor.

Die Kommission überwacht die freiwilligen Systeme im Einklang mit den rechtlichen Zuständigkeiten gemäß der Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der durch Richtlinie (EU) 2015/1513 geänderten Fassung, wonach die freiwilligen Systeme zur jährlichen Berichterstattung über ihre Tätigkeit verpflichtet sind. Die Kommission wird im April 2017 von sich aus einen Bericht über das Funktionieren der freiwilligen Systeme vorlegen.

Die Kommission teilt die Ansicht, dass Überwachung und Transparenz, einschließlich Beschwerdeverfahren, verbesserungsfähig sind.

### IX

Die Mitgliedstaaten haben die Erneuerbare-Energien-Richtlinie, einschließlich der Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe, zum Teil mit erheblicher Verzögerung umgesetzt.

In Ländern, in denen die Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe noch nicht umgesetzt worden waren, existierte auch noch kein Überprüfungssystem, und die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien bei Biokraftstoffen konnte nicht nachgewiesen werden. Nach Ansicht der Kommission war dies die Ursache für die Probleme bei der Berichterstattung. Das Ziel für Energie aus erneuerbaren Quellen im Verkehrssektor muss jedoch bis 2020 erreicht werden. Die Kommission ist zuversichtlich, dass die Mitgliedstaaten die Erneuerbare-Energien-Richtlinie, einschließlich der jüngsten Änderungen, bis 2020 ordnungsgemäß umsetzen werden. Erforderlichenfalls wird die Kommission die im Vertrag vorgesehene Maßnahme zur Durchsetzung des EU-Rechts ergreifen.

### X 1. i)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung teilweise. Die Kommission kann die freiwilligen Systeme nicht zur Berücksichtigung sozioökonomischer Kriterien verpflichten, die keinen verbindlichen Charakter tragen. Allerdings sollten die freiwilligen Systeme nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der durch Richtlinie (EU) 2015/1513 geänderten Fassung einmal pro Jahr auf der Grundlage ihrer Zertifizierungstätigkeiten Bericht erstatten. Die Kommission wird die von den freiwilligen Systemen eingehenden Berichte in ihren eigenen Berichten berücksichtigen.

### X 1. ii)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung insofern, als die Einhaltung von Artikel 17 Absatz 6 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (in dem auf die GLÖZ-Standards der GAP und andere einschlägige Richtlinien und Verordnungen verwiesen wird) überprüft werden sollte. Die Einhaltung der GLÖZ-Standards der GAP und anderer einschlägiger Richtlinien und Verordnungen wird im Rahmen der GAP überprüft.

### X 1. iii)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und teilt die Ansicht, dass es für Biokraftstoffe, die aus Abfällen hergestellt werden, spezifische Überprüfungsverfahren geben sollte. Die Kommission hat bereits erste Schritte in diese Richtung unternommen und seit Oktober 2014 alle ihre Bewertungen um spezifische Maßnahmen ergänzt.

### X 2.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und teilt die Ansicht, dass sowohl der Führungsstruktur als auch den Transparenzmaßnahmen noch größere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss, und hat mit den erhöhten Anforderungen an Transparenz und verantwortungsvolle Verwaltung, wie sie aus den Änderungen der Richtlinie (EU) 2015/1513 hervorgehen, bereits die erforderlichen Schritte unternommen.

### X 3. i)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Sie wird diese Frage im Rahmen der Berichterstattung über das Funktionieren der freiwilligen Systeme behandeln, die gemäß der Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der durch Richtlinie (EU) 2015/1513 geänderten Fassung vorgesehen ist. Die Durchführung der Systemverfahren durch Wirtschaftsteilnehmer wird durch unabhängige Auditoren überprüft.

### X 3. ii)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung und hat bereits die erforderlichen Schritte unternommen.

### X 4.

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung teilweise und wird auch künftig gemeinsam mit den Mitgliedstaaten an der Zuverlässigkeit der bereitgestellten Daten arbeiten, da die Mitgliedstaaten ihre Informationen über die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien von Wirtschaftsteilnehmern erhalten. Ferner legen die Mitgliedstaaten der Kommission alle fünf Jahre einen Bericht über die Qualität aller übermittelten Daten vor. Die Abforderung zusätzlicher Nachweise (Zertifikate/Erklärungen) für Statistiken ist allerdings nicht gerechtfertigt.

### X 5.

Die Kommission akzeptiert die Notwendigkeit einer Harmonisierung der Definition von Abfällen, die zur Herstellung fortschrittlicher Biokraftstoffe verwendet werden.

Der Gesetzgeber hat in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie bereits Maßnahmen zur Harmonisierung der Definition von Abfällen ergriffen. Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der durch Richtlinie (EU) 2015/1513 geänderten Fassung enthält eine Definition des Begriffs Abfall durch Verweis auf die Richtlinie 2008/98/EG.

## Einleitung

### 05

In vielen Fällen wird nur ein Teil der jeweiligen Kulturen zur Herstellung von Biokraftstoffen verwendet, während der Rest und manchmal sogar der Großteil der Ernte für Lebens- und Futtermittel bestimmt sind. Daher haben konventionelle Biokraftstoffe einen erheblich geringeren Verdrängungseffekt, wenngleich er immer noch erheblich ist.

## 06

Die Kommission plant, bis Ende 2016 einen Politikvorschlag für ein Paket zu den erneuerbaren Energien vorzulegen.

## 09

Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der durch Richtlinie (EU) 2015/1513 geänderten Fassung enthält einen Anhang (Anhang IX), in dem die Rohstoffe und erneuerbaren Kraftstoffe aufgeführt sind, die auf das Ziel für erneuerbare Energien im Verkehrssektor doppelt angerechnet werden können. In Anhang IX sind natürlich Abfälle, Reststoffe und sonstige Non-Food-Biomasse enthalten, aber es wird keine formale Verbindung zu diesen Definitionen hergestellt.

Sämtliche im Verkehr verbrauchte Energie aus erneuerbaren Quellen, einschließlich Strom aus erneuerbaren Energiequellen, wird auf das Ziel für erneuerbare Energien angerechnet. Es wird dabei mit einem beträchtlichen Anteil von Strom aus erneuerbaren Energien gerechnet (~2 Prozentpunkte).

## 10

Nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der durch Richtlinie (EU) 2015/1513 geänderten Fassung muss die durch die Verwendung von Biokraftstoffen erzielte Minderung der Treibhausgasemissionen bei Biokraftstoffen, die in neuen Anlagen hergestellt werden, mindestens 60 % betragen. Generell wird sich der geforderte Anteil ab Januar 2018 auf 50 % erhöhen.

## Bemerkungen

### 28

Die Mitgliedstaaten werden durch die Erneuerbare-Energien-Richtlinie nicht zur Überprüfung der Einhaltung von Artikel 17 Absatz 6 dieser Richtlinie (in dem auf die GLÖZ-Standards der GAP und andere einschlägige Richtlinien und Verordnungen verwiesen wird) verpflichtet, obwohl es sich dabei um einen Teil der Kriterien handelt. Die Kommission ist aufgefordert, freiwillige Systeme aus anderen als den in Artikel 17 Absatz 6 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie aufgeführten Gründen anzuerkennen.

### Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 30 und 31

Die Kommission ist nicht zur Anerkennung freiwilliger Systeme verpflichtet und hat bislang lediglich Systeme anerkannt, bei denen die Bestimmungen von Artikel 17 Absätze 2 bis 5 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie eingehalten wurden. Deshalb war sie auch nicht verpflichtet, die Einhaltung anderer nicht verbindlicher Nachhaltigkeitsaspekte zu bewerten.

Die Kommission stellt fest, dass es nicht angebracht wäre, freiwillige Systeme zur Einbeziehung nicht verbindlicher Nachhaltigkeitskriterien zu verpflichten, da diese auch vom Gesetzgeber nicht in den Katalog der verbindlichen Kriterien aufgenommen wurden. Was speziell die Aspekte der sozialen Nachhaltigkeit anbelangt (Kasten 3), räumt die Kommission ein, dass die Aufnahme solcher Kriterien in den Zertifizierungsumfang als empfehlenswertes Verfahren angesehen werden kann, dass eine solche Einbeziehung dennoch auf freiwilliger Basis erfolgt.

Die Kommission wird dennoch weiterhin prüfen, ob die Anerkennung der freiwilligen Systeme auf nicht verbindliche Nachhaltigkeitskriterien ausgeweitet werden sollte. Dabei ist anzumerken, dass die Bewertung von Systemen im Hinblick auf nicht verbindliche Kriterien komplex ist, da diese Kriterien in den Rechtsvorschriften weit weniger detailliert beschrieben werden als die verbindlichen Kriterien.

### Kasten 3

Die Kommission stellt fest, dass die Aufnahme solcher Kriterien in den Zertifizierungsumfang als empfehlenswertes Verfahren angesehen werden kann, eine solche Einbeziehung aber dennoch auf freiwilliger Basis erfolgt.

### 33

Obwohl die Kommission einen Datenmangel einräumt, nahm sie in allen Berichten auf das vorhandene Datenmaterial Bezug und unterzog es einer Bewertung, einschließlich in zusätzlichen speziellen Studien zu den Auswirkungen der Biokraftstoffpolitik der EU auf Entwicklungsländer.

Hinsichtlich der in Kasten 4 beschriebenen sozialen Aspekte stellt die Kommission fest, dass sie – wenngleich von Entwicklungsländern vergleichsweise geringe Mengen an Biokraftstoff ausgeführt werden – in verschiedenen 2013 und 2015 vorgelegten Berichten über die Auswirkungen der EU-Politik im Bereich Biokraftstoffe auf Entwicklungsländer im weiteren Sinne informiert hat, und zwar auch im Hinblick auf Entwicklungsländer, die keine Biokraftstoffe in die EU ausführen<sup>1</sup>.

### Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 34 bis 37

Mit der durch Richtlinie (EU) 2015/1513 geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie wurde eine Obergrenze (7 % des Energieverbrauchs im Verkehrssektor) für die aus Nahrungsmitteln gewonnenen Biokraftstoffe eingeführt, die auf die Ziele für erneuerbare Energien angerechnet werden können. Diese Maßnahme begrenzt den Anreiz, Biokraftstoffe auf Basis von Nahrungsmittelpflanzen zur Erreichung der Ziele für erneuerbare Energien zu verwenden, und damit auch das Risiko indirekter Landnutzungsänderungen aufgrund der von der EU verfolgten Biokraftstoffpolitik.

Die Nachhaltigkeitskriterien selbst erstrecken sich nicht auf indirekte Landnutzungsänderungen. Deshalb können die freiwilligen Systeme, die gesondert für jede Charge Biokraftstoff die Einhaltung der verbindlichen Kriterien überprüfen, nicht zur Berücksichtigung indirekter Landnutzungsänderungen verpflichtet werden.

Die Kommission wird die Angelegenheit weiter analysieren und die Ergebnisse der Analyse in einem bis Ende 2016 vorzulegenden Bericht veröffentlichen.

### 40

Die Kommission räumt ein, dass es für Biokraftstoffe, die aus Abfällen hergestellt werden, spezifische Überprüfungsverfahren geben sollte. Die Kommission hat bereits erste Schritte in diese Richtung unternommen und seit Oktober 2014 alle ihre Bewertungen um spezifische Maßnahmen ergänzt.

### Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 41 und 42

Die Kommissionsdienststellen reagierten in ihren Leitlinien auf Entwicklungen des Marktes, die zum Zeitpunkt der Anerkennung der freiwilligen Systeme nicht abzusehen waren, und forderten die Einleitung von gezielten Maßnahmen, um dem erhöhten Betrugsrisiko zu begegnen, das sich im Zusammenhang mit der Anwendung der doppelten Gewichtung durch die Mitgliedstaaten herausbildete.

Die Kommission richtete das Schreiben mit Leitlinien an freiwillige Systeme, um auf diese Problematik aufmerksam zu machen und um sicherzustellen, dass alle Systeme geeignete Maßnahmen einleiten. Das bedeutet nicht, dass diese Angelegenheit vorher generell unkorrekt gehandhabt worden war. Soweit uns bekannt ist, sind sogar viele der freiwilligen Systeme von sich aus tätig geworden. Nach Ansicht der Kommission stellt die Möglichkeit einer raschen und vorausschauenden Reaktion der freiwilligen Systeme auf erkannte Probleme einen der Vorzüge der Zertifizierungssysteme dar.

### 45

Nach der Annahme der Definition forderte die Kommission die partiell anerkannten Systeme auf, die Einhaltung der neuen Definition nachzuweisen. Drei Systeme, die lediglich partiell anerkannt worden waren, legten aktualisierte Informationen vor und wurden bewertet. Die Anerkennungsbeschlüsse werden derzeit aktualisiert.

<sup>1</sup> SWD(2013) 102 final; SWD(2015) 117 final.

### 46

Die Bewertungen durch die Kommission erfolgten entsprechend den Anforderungen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie. Sie enthält keine Vorgaben, die die Führungsstruktur freiwilliger Systeme betreffen, weshalb diese Struktur bei frühen Bewertungen kein Schwerpunktanliegen darstellte. In erster Linie ging es darum zu gewährleisten, dass die Überprüfung der Wirtschaftsteilnehmer durch Dritte erfolgt, wie in der Richtlinie ausdrücklich festgestellt wird.

Die Kommission ist jedoch der Ansicht, dass der Führungsstruktur künftig mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte, um die empfehlenswerten Verfahren weiter zu verbessern. Hauptgrund dafür ist die Anhebung des Grenzwerts bei der Berechnung der Treibhausgasemissionen, durch die sich eine häufige Berechnung der tatsächlichen Einsparungen an Treibhausgasemissionen erforderlich macht, was noch strengere Kontrollen erfordert.

### Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 50 und 51

Die Überwachungsbefugnis der Kommission im Hinblick auf die Durchführung sämtlicher Tätigkeiten wurde durch den Gesetzgeber eingeschränkt. Die Kommission schreibt jedoch ein unabhängiges Audit durch Dritte vor.

Die Kommission überwacht die freiwilligen Systeme im Einklang mit den rechtlichen Zuständigkeiten gemäß der Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der durch Richtlinie (EU) 2015/1513 geänderten Fassung, wonach die freiwilligen Systeme zur jährlichen Berichterstattung über ihre Tätigkeit verpflichtet sind. Die Kommission wird im April 2017 von sich aus einen Bericht über das Funktionieren der freiwilligen Systeme vorlegen.

### 53

Die Kommission hat den Dialog mit den freiwilligen Systemen aufgenommen, um die Situation zu klären und nach Verbesserungen zu suchen. Derzeit prüft die Kommission einen konkreten Fall, weshalb es für eine Stellungnahme der Kommission zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh ist.

Generell kann jedoch festgestellt werden, dass die Forderung nach einer Stärkung der Führungsstrukturen, die bei den laufenden Bewertungen berücksichtigt wird, dazu beitragen kann, dass die Umsetzung der für freiwillige Systeme geltenden Vorschriften von den Zertifizierungsstellen besser überwacht werden kann.

### 54

Viele der freiwilligen Systeme sind global tätig. Das bedeutet in der Praxis, dass auf dem Auditor, der die Einhaltung der Bestimmungen überprüft, eine hohe Verantwortung lastet und er von Fall zu Fall entscheiden muss, ob die vorgelegten Nachweise ausreichende Sicherheit dafür bieten, dass die Nachhaltigkeitskriterien erfüllt werden. Die Kommission legt den freiwilligen Systemen nahe, den engen Dialog mit den Auditoren zu suchen, damit die Zertifizierungsstandards kontinuierlich verbessert werden können.

### 55

Es gibt zwar kein spezifisches Beschwerdesystem, doch die Interessenträger können sich an die Kommission wenden, wenn sie Bedenken in Bezug auf das Funktionieren der freiwilligen Systeme haben. Das Nachhaltigkeitskonzept für Biokraftstoffe ist eine technisch sehr komplexe Thematik, die Fachwissen erfordert, und den Interessenträgern sollte bewusst sein, dass dieses Konzept von der Kommission anerkannt wird.

### 56

In der Erneuerbare-Energien-Richtlinie ist eindeutig festgelegt, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die von den freiwilligen Systemen erbrachten Nachweise zu akzeptieren. Solange diese Bestimmung eingehalten wird, ist jeder Beitrag der Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Zertifizierungsprozesse zu begrüßen. Nach Ansicht der Kommission spricht z. B. nichts gegen die Mitwirkung der Mitgliedstaaten an der Überwachung der Zertifizierungsstellen, da die Zertifizierungsstellen selbst von der Kommission nicht anerkannt werden. Allerdings sollten die Mitgliedstaaten die Gültigkeit der von den freiwilligen Systemen ausgestellten Zertifikate nicht infrage stellen.

Was den in Kasten 5 angesprochenen konkreten Fall Polens betrifft, so prüft die Kommission derzeit, ob die Anforderung mit dem EU-Recht in Einklang steht.

### 58

Diese Leitlinien tragen keinen rechtsverbindlichen Charakter für die freiwilligen Systeme; sie sind ein Hinweis auf mögliche künftige Anforderungen der Kommission und dienen damit der Förderung von empfehlenswerten Verfahren. Die Kommission wird die Übernahme höherer Standards durchsetzen, wenn die freiwilligen Systeme eine Verlängerung der Anerkennung beantragen.

Die Kommission kann die Beschlüsse auch aufheben, wenn eindeutig nachgewiesen wurde, dass ein System Elemente, die für einen Beschluss als entscheidend angesehen wurden, nicht umgesetzt hat, und wenn ein schwerer und struktureller Verstoß gegen diese Elemente vorliegt.

### Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 59 und 60

Die Kommission misst der Transparenz größte Bedeutung bei.

Der in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie enthaltene Forderung nach Transparenz wird über eine spezielle Website<sup>2</sup> Rechnung getragen. Sie enthält auch eine Vielzahl nützlicher Informationen, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind, wie Informationen über aktuelle Veranstaltungen und relevante Dokumente der Kommission. Auf dieser Website und den damit verlinkten Seiten finden sich alle gesetzlich vorgeschriebenen Informationen, die die Mitgliedstaaten vorlegen. Im Rahmen dieser Website wurde auch eine Seite speziell für die Art von Informationen eingerichtet<sup>3</sup>, auf die in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie verwiesen wird.

### 61

In dem im November 2015 herausgegebenen aktualisierten Bewertungsrahmen fordert die Kommission eine umfassende Überprüfung durch Dritte. Die Auditoren sollten Zugang zu allen einschlägigen Informationen verlangen. Enthält das System diese Informationen nicht, so sollte es im Rahmen des freiwilligen Systems nicht akzeptiert werden. Die Auditoren sollten auch Zugang zu Informationen über Material haben, das unter dem Namen anderer freiwilliger Systeme zertifiziert wurde. Von den freiwilligen Systemen sind die Namen der Wirtschaftsteilnehmer zu veröffentlichen, die nach dem freiwilligen System zertifiziert werden bzw. wurden. Ein solches Vorgehen wird die Transparenz und den Informationsaustausch verbessern.

### 66

Polen setzte die Erneuerbare-Energien-Richtlinie, einschließlich des Nachhaltigkeitskonzepts der EU für Biokraftstoffe, erst 2015 um. Folglich waren die Bestimmungen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie im Zeitraum 2011-2014 noch nicht in Kraft. Die Mitgliedstaaten gewährleisteten die Qualität der übermittelten Daten; die Kommission verfügt über keine rechtliche Handhabe, um Einwendungen gegen die Daten von 2014 zu nachhaltigen Biokraftstoffen zu erheben.

Zwischenzeitlich jedoch hat Polen die Erneuerbare-Energien-Richtlinie umgesetzt. Die Kommission ist zuversichtlich, dass Polen und andere Mitgliedstaaten die Erneuerbare-Energien-Richtlinie bis 2020, einschließlich der jüngsten bis 2020 geplanten Änderungen, ordnungsgemäß durchführen werden. Erforderlichenfalls wird die Kommission die im Vertrag vorgesehene Maßnahme zur Durchsetzung des EU-Rechts ergreifen.

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

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



## 67

Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Qualität der übermittelten Daten. Frankreich meldete den Wert „null“ an Eurostat, während Polen einen Wert ungleich null übermittelte. Ausgehend von den Eurostat zum gegebenen Zeitpunkt vorliegenden Informationen erfüllten alle gemeldeten Daten die Validierungsvorschriften (Überprüfung auf Plausibilität, Kohärenz und Konsistenz). Eurostat veröffentlichte die Daten in der von den Ländern übermittelten Form und nahm keinerlei Änderungen vor.

## 72

Für die Durchführung von Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung sind die Mitgliedstaaten zuständig. Die Kommission unterstützt die Bemühungen der Mitgliedstaaten um eine Minderung des Betrugsrisikos und hat im Ausschuss für die Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die unterschiedliche Aspekte und Maßnahmen analysieren wird, die in diesem Zusammenhang von Belang sind. Dieser Problematik wird auch in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der durch Richtlinie (EU) 2015/1513 geänderten Fassung Rechnung getragen, nach der die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, über die von ihnen ergriffenen Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung zu berichten, und in der zum Ausbau der Zusammenarbeit der nationalen Systeme untereinander und zwischen den nationalen Systemen und den freiwilligen Systemen aufgerufen wird.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 74

Die Kommission ist der Ansicht, dass die freiwilligen Systeme die Gewähr dafür bieten, dass die zertifizierten Biokraftstoffe die verbindlichen Kriterien erfüllen, nach denen die Systeme auf der Grundlage einer gründlichen Bewertung aller zertifizierten freiwilligen Systeme anerkannt wurden. Unabhängig davon steht die Kommission der Weiterentwicklung der Standards stets aufgeschlossen gegenüber, um das System weiter verbessern zu können, bei der Anwendung des Systems auftretende Probleme zu lösen und Veränderungen der rechtlichen Grundlage Rechnung zu tragen.

### 75

In der Erneuerbare-Energien-Richtlinie sind eine Reihe von verbindlichen Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe festgelegt, die erfüllt werden müssen, damit Anspruch auf Förderung besteht und die Kraftstoffe auf die Ziele für erneuerbare Energien angerechnet werden können. Die Bewertungen der freiwilligen Systeme deckten diese verbindlichen Nachhaltigkeitskriterien angemessen ab.

Viele der freiwilligen Systeme umfassen zusätzliche nicht verbindliche Nachhaltigkeitskriterien. Ein solches Vorgehen kann als empfehlenswertes Verfahren bewertet werden, trägt aber grundsätzlich freiwilligen Charakter. Die freiwilligen Systeme wurden insofern nicht bewertet, als sie auf nicht verbindlichen Kriterien beruhten. Folglich umfasste die Anerkennung der freiwilligen Systeme auch keinen dieser Aspekte.

Nach Ansicht der Kommission wäre es nicht angebracht, freiwillige Systeme zur Berücksichtigung nicht verbindlicher Nachhaltigkeitskriterien zu verpflichten. Wenn die Einbeziehung dieser Kriterien obligatorisch sein sollte, hätte der Gesetzgeber sie in den Katalog der verbindlichen Kriterien aufgenommen.

Die Kommission wird weiterhin prüfen, ob die Anerkennung der freiwilligen Systeme auf nicht verbindliche Nachhaltigkeitskriterien ausgeweitet werden sollte. Dabei ist anzumerken, dass die Bewertung von Systemen im Hinblick auf nicht verbindliche Kriterien komplex ist, da diese Kriterien in den Rechtsvorschriften weit weniger detailliert beschrieben werden als die verbindlichen Kriterien. Zudem hätte die Anerkennung keine unmittelbaren rechtlichen Folgen.

Um das Risiko indirekter Landnutzungsänderungen zu verringern, enthält die durch Richtlinie (EU) 2015/1513 geänderte Erneuerbare-Energien-Richtlinie eine Obergrenze für die aus Nahrungsmitteln gewonnenen Biokraftstoffe, die auf die Ziele für erneuerbare Energien angerechnet werden können (7 % des Energieverbrauchs im Verkehrssektor). Die Nachhaltigkeitskriterien selbst erstrecken sich nicht auf indirekte Landnutzungsänderungen. Deshalb kann bei freiwilligen Systemen, die gesondert für jede Charge Biokraftstoff die Einhaltung der verbindlichen Kriterien überprüfen, die Berücksichtigung indirekter Landnutzungsänderungen nicht gefordert werden.

### 76

Was konventionelle Rohstoffe betrifft, so wird deren Rückverfolgbarkeit durch die Bestimmungen der Richtlinie gewährleistet. Die Kommissionsdienststellen reagierten mit ihren Leitlinien auf Entwicklungen des Marktes, die zum Zeitpunkt der Anerkennung der freiwilligen Systeme nicht abzusehen waren, und forderten die Einleitung von gezielten Maßnahmen, um dem erhöhten Betrugsrisiko zu begegnen, das sich vor allem aufgrund der Anwendung der doppelten Gewichtung bei den Lieferverpflichtungen herausbildete.

### 77

Die Kommission ist verpflichtet, den vom Gesetzgeber vorgegebenen Rahmen einzuhalten. Deshalb muss sie akzeptieren, dass die Mitgliedstaaten durch die Erneuerbare-Energien-Richtlinie nicht zur Überprüfung der Einhaltung von Artikel 17 Absatz 6 dieser Richtlinie (in dem auf die GLÖZ-Standards der GAP und andere einschlägige Richtlinien und Verordnungen verwiesen wird) verpflichtet sind, obwohl es sich dabei um einen Teil der Kriterien handelt. Die Kommission ist verpflichtet, freiwillige Systeme aus anderen als den in Artikel 17 Absatz 6 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie aufgeführten Gründen anzuerkennen. Daher wäre eine Einbeziehung dieses Elements in die Bewertung der freiwilligen Systeme nicht angemessen gewesen.

### Empfehlung 1 a)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung teilweise. Die Kommission kann die freiwilligen Systeme nicht zur Berücksichtigung sozioökonomischer Kriterien verpflichten, da sie keinen verbindlichen Charakter tragen. Allerdings sollten die freiwilligen Systeme nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der durch Richtlinie (EU) 2015/1513 geänderten Fassung, in der festgelegt ist, zu welchen Punkten freiwillige Systeme einen Bericht vorzulegen haben (Artikel 18 Absatz 6), einmal pro Jahr auf der Grundlage ihrer Zertifizierungstätigkeiten Bericht erstatten. Diese gesetzliche Berichtspflicht betrifft vornehmlich Aspekte im Zusammenhang mit dem Audit, aber es steht den Systemen natürlich frei, auch andere Aspekte einzubeziehen. Die Kommission wird die von den freiwilligen Systemen eingehenden Berichte in ihren eigenen Berichten berücksichtigen.

### Empfehlung 1 b)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung insofern, als die Einhaltung von Artikel 17 Absatz 6 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (in dem auf die GLÖZ-Standards der GAP und andere einschlägige Richtlinien und Verordnungen verwiesen wird) überprüft werden sollte. Die Mitgliedstaaten werden durch die Erneuerbare-Energien-Richtlinie jedoch nicht zur Überprüfung der Einhaltung von Artikel 17 Absatz 6 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie verpflichtet, obwohl es sich dabei um einen Teil der Kriterien handelt. Die Kommission ist aufgefordert, freiwillige Systeme aus anderen als den in Artikel 17 Absatz 6 der Erneuerbare-Energien-Richtlinie aufgeführten Gründen anzuerkennen. Die Einhaltung der GLÖZ-Standards der GAP und anderer einschlägiger Richtlinien und Verordnungen wird im Rahmen der GAP überprüft.

### Empfehlung 1 c)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und teilt die Ansicht, dass es für Biokraftstoffe, die aus Abfällen hergestellt werden, spezifische Überprüfungsverfahren geben sollte. Die Kommission hat bereits erste Schritte in diese Richtung unternommen und seit Oktober 2014 alle ihre Bewertungen um spezifische Maßnahmen ergänzt.

### 78

Die Kommission misst der Transparenz immer größte Bedeutung bei und ist bereits aktiv geworden. Ihre Dienststellen richteten ein Schreiben mit Leitlinien an die freiwilligen Systeme, indem sie diese zur Einleitung einer Reihe von Transparenzmaßnahmen aufforderten. Damit sollte u. a. sichergestellt werden, dass sich die freiwilligen Systeme rechtzeitig auf erhöhte Anforderungen an die Transparenz einstellen, wie sie sich in Richtlinie (EU) 2015/1513 widerspiegeln, für die die Verhandlungen zu diesem Zeitpunkt kurz vor ihrem Abschluss standen. Diese Maßnahmen werden durchgesetzt, wenn die freiwilligen Systeme die Verlängerung der Anerkennung beantragen. Dieser Prozess ist bereits im Gang.

## Empfehlung 2 a)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und ist der Ansicht, dass potenzielle Interessenkonflikte, u. a. im Hinblick auf die Trägerschaft der freiwilligen Systeme, berücksichtigt werden sollten. Die Kommission ist bereits tätig geworden und nimmt in ihre Bewertungen eine Analyse der Trägerschaft und der Führungsstruktur der freiwilligen Systeme auf.

## Empfehlung 2 b)

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung und ist der Auffassung, dass freiwillige Systeme Mindestanforderungen an die Transparenz erfüllen müssen. Sie fordert die freiwilligen Systeme zur Veröffentlichung von Informationen auf, die den vom Hof vorgeschlagenen Informationen sehr ähnlich sind. Darüber hinaus wird die Kommission im April 2017 einen Bericht über das Funktionieren der freiwilligen Systeme vorlegen. In diesem Zusammenhang wird die Kommission Gelegenheit haben zu prüfen, inwiefern die von den Systemen zu veröffentlichenden Daten genauer festgelegt und die Auditanforderungen für freiwillige Systeme im Rahmen eines Durchführungsrechtsaktes weiter präzisiert werden sollten.

## 79

Die Überwachungsbefugnis der Kommission im Hinblick auf die Durchführung sämtlicher Tätigkeiten wurde durch den Gesetzgeber eingeschränkt.

In der Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der durch Richtlinie (EU) 2015/1513 geänderten Fassung ist ein Verfahren für die Überwachung der Funktionsweise von freiwilligen Systemen vorgesehen.

Die freiwilligen Systeme sind verpflichtet, der Kommission jährlich über ihre Tätigkeiten Bericht zu erstatten.

Die Kommission erstattet ihrerseits dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht und könnte, sofern dies für zweckmäßig erachtet wird, die Auditanforderungen für freiwillige Systeme im Rahmen eines Durchführungsrechtsaktes präzisieren. Die Überwachung umfasst jedoch keine Überprüfungen am Standort von Wirtschaftsteilnehmern, die durch freiwillige Systeme zertifiziert wurden, da nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie die Verantwortung für die Überprüfung der Umsetzung der Vorschriften von freiwilligen Systemen bei externen Auditoren liegt.

## Empfehlung 3 a)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Sie wird diese Frage im Rahmen der Berichterstattung über das Funktionieren der freiwilligen Systeme behandeln, die gemäß der Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der durch Richtlinie (EU) 2015/1513 geänderten Fassung vorgesehen ist. Die Durchführung der Systemverfahren durch Wirtschaftsteilnehmer wird durch unabhängige Auditoren überprüft.

## Empfehlung 3 b)

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung, dass freiwillige Systeme über ein Beschwerdesystem verfügen sollten, und fordert ein solches System bereits im Rahmen ihrer Bewertungen. Sie hält jedoch eine weitere Bewertung für erforderlich, bevor detaillierte technische Anforderungen für ein solches Beschwerdesystem festgelegt werden können. Eine solche Bewertung wird im Rahmen der Berichterstattung über das Funktionieren der freiwilligen Systeme stattfinden, die in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der durch Richtlinie (EU) 2015/1513 geänderten Fassung vorgesehen ist. Der erste Bericht ist im April 2017 vorzulegen.

### 80

Die Kommission teilt die Ansicht, dass die Mitgliedstaaten die Qualität der übermittelten Daten zu gewährleisten haben.

#### Empfehlung 4

Die Kommission akzeptiert diese Empfehlung teilweise und wird auch künftig gemeinsam mit den Mitgliedstaaten an der Zuverlässigkeit der bereitgestellten Daten arbeiten, da die Mitgliedstaaten ihre Informationen über die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien von Wirtschaftsteilnehmern erhalten. Ferner legen die Mitgliedstaaten der Kommission alle fünf Jahre einen Bericht über die Qualität aller übermittelten Daten vor. Die Abforderung zusätzlicher Nachweise (Zertifikate/Erklärungen) für Statistiken ist allerdings nicht gerechtfertigt.

### 81

Der Gesetzgeber hat in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie bereits Maßnahmen zur Harmonisierung der Definition von Abfällen ergriffen. Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der durch Richtlinie (EU) 2015/1513 geänderten Fassung enthält eine Definition des Begriffs Abfall durch Verweis auf die Richtlinie 2008/98/EG.

Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der durch Richtlinie (EU) 2015/1513 geänderten Fassung beinhaltet eine Bestandsschutzklausel, die es den Mitgliedstaaten gestattet, Biokraftstoffe auf das nationale Ziel für fortschrittliche erneuerbare Kraftstoffe anzurechnen, die aus Substanzen hergestellt werden, welche von den zuständigen nationalen Behörden als Abfälle eingestuft wurden, und die in bereits vor Annahme der Richtlinie (EU) 2015/1513 vorhandenen Anlagen verwendet werden. Allerdings können diese Kraftstoffe auf die Ziele für erneuerbare Energien im Verkehrssektor nicht doppelt angerechnet werden. Nach Ansicht der Kommission kann diese Bestimmung tatsächlich zu einer unterschiedlichen Behandlung einiger Arten von Biokraftstoffen in den Mitgliedstaaten führen, was nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie innerhalb der darin festgelegten Grenzen zulässig ist.

#### Empfehlung 5

Die Kommission akzeptiert die Notwendigkeit einer Harmonisierung der Definition von Abfällen, die zur Herstellung fortschrittlicher Biokraftstoffe verwendet werden.

Der Gesetzgeber hat in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie bereits Maßnahmen zur Harmonisierung der Definition von Abfällen ergriffen. Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie in der durch Richtlinie (EU) 2015/1513 geänderten Fassung enthält eine Definition des Begriffs Abfall durch Verweis auf die Richtlinie 2008/98/EG.

Maßnahmen für eine weitere Harmonisierung im Bereich fortschrittlicher erneuerbarer Kraftstoffe könnten im Rahmen der Politik für erneuerbare Energien für den Zeitraum nach 2020 in Betracht gezogen werden.

## WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

### Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:  
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:  
bei den Vertretungen der Europäischen Union ([http://ec.europa.eu/represent\\_de.htm](http://ec.europa.eu/represent_de.htm)),  
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union  
([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_de.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm)),  
über den Dienst Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_de.htm](http://europa.eu/europedirect/index_de.htm))  
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (\*).

(\*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

### Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

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

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	11.3.2015
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	31.3.2016
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	25.5.2016
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	22.6.2016

Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass der Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen bei allen Verkehrsträgern im Jahr 2020 mindestens 10 % ihres Endenergieverbrauchs im Verkehrssektor entspricht. Sie dürfen auf dieses Ziel Biokraftstoffe anrechnen, für die von freiwilligen, von der Kommission anerkannten Systemen ausgestellte Nachhaltigkeitszertifikate vorliegen. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass das EU-System zur Zertifizierung der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen aufgrund von Schwachstellen im Anerkennungsverfahren der Kommission und in der anschließenden Überwachung der freiwilligen Systeme nicht vollständig zuverlässig ist. Hinsichtlich der Erreichung des 10%-Ziels im Verkehrssektor stellte der Hof fest, dass die Statistiken womöglich zu hoch angesetzt waren, da die Mitgliedstaaten Biokraftstoffe, deren Nachhaltigkeit nicht überprüft wurde, als nachhaltig melden konnten.



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen