BG 2016

№ 18

Специален доклад

Система на ЕС за сертифициране на устойчиви биогорива

CURIA RATIONUM

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1
За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (http://europa.eu).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2016 г.

Print	ISBN 978-92-872-5268-5	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/826521	QJ-AB-16-017-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-5236-4	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/5061	QJ-AB-16-017-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5270-8	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/34613	QJ-AB-16-017-BG-E

© Европейски съюз, 2016 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Printed in Luxembourg

BG 2016 № 18

Специален доклад

Система на ЕС за сертифициране на устойчиви биогорива

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I, с ръководител Kersti Kaljulaid, член на ЕСП. Този състав е специализиран в областите на разходи, свързани с опазването и управлението на природните ресурси. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Jan Kinšt, а след това в крайния етап на доклада беше поет от члена на Сметната палата Bettina Jakobsen със съдействието на Alejandro Ballester Gallardo, ръководител на нейния кабинет; Bernard Moya, аташе; Davide Lingua, главен ръководител; Krzysztof Zalega, ръководител на задача; Paul Toulet-Morlane, Joao Nuno Coelho Dos Santos, Felipe Andres Miguelez, Zoltan Papp, и Paivi Piki, одитори. Murielle Siffert предостави секретарска помощ.

От ляво надясно: J. N. Coelho Dos Santos, B. Jakobsen, P. Toulet-Morlane, D. Lingua, A. Ballester Gallardo.

Съдържание

Точки

Речник на термините

I—X Кратко изложение

1—17 Въведение

1—3 Определение за биогорива

4—5 Пазарът на ЕС на биогорива

6—17 Биогоривата като източник на възобновяема енергия в транспортния сектор на ЕС

6—9 Цел за 10 % дял на енергията от възобновяеми източници в транспорта, която да бъде постигната до 2020 г.

10—12 Критерии за устойчивост на биогоривата

13—17 Сертифициране на устойчиви биогорива чрез доброволни схеми, признати от Комисията

18—24 Обхват и подход на одита

25—71 Констатации и оценки

25—49 Рамката на Комисията за оценка с цел признаване не включва някои важни аспекти на устойчивото развитие, свързани с производството на биогорива

28—29 Не е гарантирано спазване на екологичните изисквания на ЕС за земеделието

30—33 Незадължителни въпроси, свързани с устойчивостта

34—37 Не е взето под внимание въздействието на непреките промени в земеползването (НПЗП)

38—42 Слаба проверка на произхода на отпадъците или остатъците, използвани за производството на биогорива

43—45 Затревените райони с висока степен на биоразнообразие до неотдавна не са били последователно защитени

46—49 Не са взети под внимание в достатъчна степен прозрачността и доброто управление

50—61 Липсва надзор на доброволните схеми

50—56 Не се упражнява надзор в достатъчна степен върху функционирането на схемите…

57—61 …и не се въвеждат по подходящ начин необходимите подобрения в процедурите

Съдържание

62—71 **Статистическите данни за биогоривата, сертифицирани като устойчиви, може би са завишени…**

65—66 **…защото включват биогорива, чиято устойчивост не е била проверена**

67—71 **…и защото произходът на биомасата, използвана за двойно отчетените биогорива, не е бил достатъчно добре проверен**

72—80 **Заключения и препоръки**

Приложение I — Горива и биогорива в транспорта – хил. т н.е. за 2014 г.

Приложение II — Управление на доброволните схеми

Приложение III — Прозрачност на доброволните схеми

Приложение IV — Изисквания за кръстосано спазване

Отговори на Комисията

Речник на термините

05

Биогориво: Всяко гориво, произвеждано от растителна или животинска суровина (наричана по-долу „биомаса“). Двете най-често срещани форми на биогориво са биоетанол и биодизел.

Биодизел: Биогориво на маслена основа, обикновено произвеждано от растителни мазнини като рапица, слънчогледово семе, соя и палмово масло и използвано като добавка към дизеловото гориво в моторни превозни средства.

Биоетанол: Биогориво на алкохолна основа, обикновено произвеждано от нишесте и захарни култури като пшеница, царевица, ечемик и захарно цвекло или захарна тръстика и използвано като добавка към бензина в моторни превозни средства.

Биомаса: Биомасата е органично вещество, използвано за производството на биогорива. Това е биоразградимата част на продукти, отпадъци и остатъци от биологичен произход от селското стопанство (включително вещества с растителен и животински произход), горското стопанство и свързаните с тях отрасли, включително рибарството и аквакултурата, както и биоразградимата част на промишлени и битови отпадъци.

Верига на проследяване/верига на доставки: Цялата производствена верига – от земеделския производител, отглеждащ суровините за производството на биогорива, до производителя или търговеца на биогорива. Вж. Елементи на веригата на доставки.

ГД „Енергетика“: Генерална дирекция „Енергетика“ на Европейската комисия, отговаряща за разработването и прилагането на енергийната политика на ЕС.

Двойно отчитане: Приносът на биогоривата, произведени от отпадъци, остатъци и нехранителни целулозни материали, за постигането на целта да се използва енергия от възобновяеми източници в транспорта се отчита като два пъти тяхното енергийно съдържание.

Двойно отчитани биогорива: Биогоривата, произведени от отпадъци, остатъци, нехранителни целулозни материали и лигноцелулозни материали, чийто принос за постигането на целта да се използва енергия от възобновяеми източници във всички видове транспорт е счетен (отчетен) като два пъти тяхното енергийно съдържание.

ДЕВИ (Директива за енергията от възобновяеми източници): Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО (ОВ L 140, 5.6.2009 г., стр. 16).

Доброволна схема: Система за сертифициране на устойчивостта, създадена за доказване на съответствие с критериите за устойчивост на биогоривата.

Евростат: Статистическата служба на Европейския съюз – генерална дирекция на Комисията, осигуряваща за Европейския съюз статистически данни на европейско равнище, които правят възможни сравнения между държавите и регионите.

Елементи на веригата на доставки: Икономически оператори като например земеделски стопанства/плантации, пунктове за първично събиране, търговци/складове, пунктове за преобразуване (маслобойни, рафинерии, преработвателни предприятия), транспортни предприятия, участници на пазара (предлагащи устойчиви биогорива на пазара).

Икономически оператор: Предприятие за производство на и/или търговия с биомаса или биогорива. Икономическите оператори трябва да докажат, че отговарят на изискванията за устойчивост, като това може да се направи в съответствие с национална система или чрез използването на доброволни схеми. Икономическите оператори са част от веригата на доставки на биогорива.

Речник на термините

06

ИОГ: Използвано олио за готвене – обща суровина, използвана за производството на съвременни биогорива

Консултант: Изпълнителят, избран от Европейската комисия да предоставя на Комисията оценка на доброволните схеми спрямо задължителните изисквания за устойчивост, установени в ДЕВИ, както и да предоставя на Комисията доклади относно въздействието на производството на биогорива върху социалната устойчивост.

Критерии за устойчивост: Критерии за биогоривата, определени в ДЕВИ, свързани с намалението на емисиите на парникови газове и със земеползването.

Кръстосано спазване: Задължението за един земеделски производител да се съобразява с някои общи законоустановени изисквания за управление по отношение на околната среда, общественото здраве, здравето на животните и растенията, идентификацията и регистрирането на животни и хуманното отношение към животните, както и по отношение на доброто земеделско и екологично състояние.

Национална система: Правната рамка, определена от държавите членки за проверка, че икономическите оператори отговарят на критериите за устойчивост, определени в ДЕВИ.

Независим одит: Одитиране на информацията, предоставена от икономическите оператори. При одитирането следва да се провери, че използваните от икономическите оператори системи са точни, надеждни и защитени от измами. Независимият одит се извършва от сертифициращите органи.

НПЗП: Непреки промени в земеползването. Промени в земеползването, които настъпват *непряко* в резултат на изместено търсене, което преди това е било предназначено за пазара на храни/фуражи/влакна, породен от търсене на биогорива.

ОСП: Обща селскостопанска политика на Европейския съюз.

ПГ: Парникови газове – парников газ е газ, който допринася за естествения парников ефект. Протоколът от Киото обхваща група от шест парникови газа, произведени от човешки дейности: въглероден диоксид (CO_2), метан (CH_4), двуазотен оксид (N_20), флуоровъглеводороди (HFC), перфлуоровъглероди (PFC), серен хексафлуорид (SF_6).

Платформа за прозрачност: Интернет платформа, изисквана от ДЕВИ, за повишаване на прозрачността, улесняване и насърчаване на сътрудничеството между държавите членки, както и за разпространяване на съответна информация, която Комисията или дадена държава членка смята за изключително важна с оглед на ДЕВИ и постигането на нейните цели.

Признаване: Одобрение от страна на Комисията за срок от 5 години на доброволна схема след оценка, че доброволната схема обхваща по подходящ начин критериите за устойчивост, прилага метода на масовия баланс и отговаря на подходящи стандарти за надеждност и независим одит, според изискванията на ДЕВИ.

Сертификат: Атестация от независим сертифициращ орган, че икономическият оператор отговаря на изискванията за устойчивост на биогоривата, определени в ДЕВИ.

Сертифициране: Процедура за инспекция (сертификационен одит), чрез която условията за издаване на сертификат на икономически оператор се оценяват от сертифициращ орган.

Сертифициращ орган: Дружество за независима проверка (одит), предоставящо услуги по сертифициране на биогорива. Сертифициращият орган сключва споразумение с доброволна схема относно сертифицирането на икономически оператори чрез използване на система за сертифициране на доброволната схема. Сертифициращите органи издават сертификати съгласно доброволните схеми.

Съответстващи биогорива: Биогорива, които съответстват на задължителните критерии за устойчивост, определени в ДЕВИ.

Речник на термините

Хил. т н.е.: Хиляда тона нефтен еквивалент – тонът нефтен еквивалент (т н.е.) определя калоричната стойност на горивата. Това е единица енергия, определена като количеството енергия, освободено при изгаряне на хиляда тона суров нефт. Мерната единица хил. т н.е. се използва от Евростат за представяне на отчетеното използване на биогорива в транспорта.

Цел/„Цел за 10 % дял в транспорта“: Общата цел на ДЕВИ всяка държава членка да гарантира, че през 2020 г. делът на енергията от възобновяеми източници във всички видове транспорт се равнява поне на 10 % от крайното потребление на енергия в транспорта в тази държава членка. За изчисляване на дела могат да бъдат отчитани само устойчивите биогорива.

Кратко изложение

I

Директивата за енергията от възобновяеми източници (ДЕВИ) изисква всяка държава членка да гарантира, че през 2020 г. делът на енергията от възобновяеми източници във всички видове транспорт се равнява поне на 10 % от крайното потребление на енергия в транспорта в тази държава членка. На практика, като се имат предвид настоящият етап на технологично развитие и възможностите за използване на алтернативни източници на енергия в транспорта, целта за 10 % дял може да бъде постигната само чрез значително използване на биогорива.

II

Биогоривата отделят по-малко парникови газове (ПГ), по-специално CO_2, отколкото изкопаемите горива, тъй като количеството въглерод, отделяно по време на горене, се равнява само на количеството, погълнато от служещите за изходни суровини растения по време на растежа им. Устойчивостта на биогоривата като източник на възобновяема енергия обаче се компрометира от допълнителните емисии, дължащи се на промяна в земеползването.

III

За да се гарантира устойчивостта на биогоривата, пуснати на пазара на ЕС, в ДЕВИ се установяват редица критерии за устойчивост, които трябва да се спазват от икономическите оператори. Освен това само биогоривата, сертифицирани като устойчиви, могат да бъдат отчитани от държавите членки за постигането на тяхната цел за 10 % дял в транспорта. Устойчивостта на повечето биогорива, пуснати на пазара на ЕС, е сертифицирана с доброволни схеми, признати от Комисията. Решенията за признаване са валидни за срок от пет години и се издават след положителна оценка на използваните в схемите процедури по сертифициране.

IV

При одита беше разгледан въпросът „Установили ли са Комисията и държавите членки надеждна система за сертифициране на устойчиви биогорива?“. ЕСП заключава, че поради слабости в процедурата на Комисията за признаване и в последващия надзор на доброволните схеми системата на ЕС за сертифициране на устойчивостта на биогоривата не е напълно надеждна.

V

ЕСП установи, че оценките, извършвани от Комисията като основа за признаването на доброволни схеми, не обхващат в достатъчна степен някои важни аспекти, необходими за гарантиране на устойчивостта на биогоривата. По-специално, Комисията не изисква при доброволните схеми да се проверява дали производството на биогорива, сертифицирано от тези схеми, не предизвиква значителни рискове от отрицателни социално-икономически последици, като например конфликти във връзка с поземлената собственост, принудителен/детски труд, лоши условия на труд за земеделските производители, заплахи за здравето и безопасността. Също така тази оценка не обхваща въздействието на непреките промени в земеползването (НПЗП) върху устойчивостта на биогоривата. Въпреки че ЕСП признава техническите трудности при оценката на въздействието на НПЗП, без тази информация се нарушава целесъобразността на системата на ЕС за сертифициране на устойчивостта.

VI

Освен това Комисията е издала решения за признаване на доброволни схеми, които не разполагат с подходящи процедури за проверка, за да се гарантира, че произходът на произведените от отпадъци биогорива наистина е от отпадъци или че съгласно изискването на ДЕВИ, суровините за биогорива, отглеждани в Европейския съюз, отговарят на изискванията на ЕС за земеделие.

VII

Някои признати схеми са недостатъчно прозрачни или имат управленски структури, състоящи се само от представители на няколко икономически оператора, като по този начин се увеличава рискът от конфликт на интереси и се възпрепятства ефективната комуникация с други заинтересовани страни.

VIII

Комисията не упражнява надзор на функционирането на признатите доброволни схеми. Тъй като решението за признаване се издава въз основа на документален преглед на процедурите за сертифициране, липсата на надзор означава, че Комисията не може да получи уверение, че при доброволните схеми действително се прилагат стандартите за сертифициране, които са били представени за целите на признаването. Освен това Комисията не разполага със средства за откриване на предполагаеми нарушения на правилата на доброволните схеми, тъй като няма въведена специална система за подаване на жалби и Комисията не проверява дали жалбите, отправени пряко към доброволните схеми, са надлежно разглеждани от тях.

IX

Що се отнася до постигане на целта за 10 % дял в транспорта, държавите членки отговарят за надеждността на докладваните на Комисията статистически данни относно устойчивите биогорива. ЕСП установи, че има вероятност тези статистически данни да са надценени, тъй като държавите членки могат да отчитат като устойчиви биогорива, чиято устойчивост не е потвърдена. Съществуват и проблеми със съпоставимостта на данните, докладвани от държавите членки.

X

Въз основа на констатациите и оценките от одита ЕСП формулира следните препоръки:

1. При бъдещи признавания Комисията следва да извършва по-цялостна оценка на доброволните схеми, за да гарантира, че схемите:

   i) оценяват степента, в която производството на сертифицирани биогорива води до значителен риск от отрицателни социално-икономически последици и от НПЗП. За целта Комисията следва да изисква доброволните схеми да докладват веднъж годишно въз основа на своите дейности по сертифициране всякаква информация, свързана с посочения по-горе риск.

   ii) ефективно проверяват дали производителите на суровини за биогорива в ЕС изпълняват изискванията на ЕС за земеделието.

   iii) предоставят достатъчно доказателства за произхода на отпадъците и остатъците, използвани за производството на биогорива.

2. При бъдещи процедури на признаване Комисията следва да преценява дали управлението на доброволните схеми намалява риска от конфликт на интереси и да изисква доброволните схеми да гарантират прозрачността.

3. Комисията следва да упражнява надзор на признатите доброволни схеми като:

   i) проверява дали използваните от схемите операции за сертифициране отговарят на стандартите, представени за целите на признаването.

   ii) изисква доброволните схеми да създадат прозрачна система за жалби.

4. Комисията следва да предложи на държавите членки да подкрепят техните статистически данни с доказателства относно надеждността на докладваните количества биогорива.

5. За да се осигури съпоставимост на статистическите данни относно устойчивите биогорива и да се повиши увереността в надеждността на данните относно съвременните биогорива, Комисията следва да предложи на държавите членки хармонизация на определението за отпадъчни вещества.

Въведение

Определение за биогорива

01

Биогоривата отделят по-малко парникови газове (ПГ), по-специално CO_2, отколкото изкопаемите горива, тъй като количеството CO_2, отделяно по време на горене на биогоривата, е погълнато от суровините по време на техния растеж (изходните суровини – растения – поглъщат въглероден диоксид по време на своя растеж)[1]. Тази формула обаче работи само при отсъствие на допълнителни емисии вследствие на промяна в земеползването, която може да е пряка (например, превръщане на гори в земеделска земя, съпътствано със загуба на натрупан въглерод) или непряка (за да се компенсира употребата на хранителни култури за производството на биогорива, трябва да се обработват по-големи площи земя, така че да се гарантира снабдяването с хранителни продукти); това означава, че в допълнение към емисиите на парникови газове вследствие на отглеждането на култури за производство на биогорива, се образуват допълнителни емисии, свързани с рекултивацията и обработката на нови площи за производство на хранителни култури. Конкуренция с производството на храни не се среща при биогоривата, произведени от отпадъци, остатъци или друга нехранителна биомаса.

02

Биогоривата са определени в съответното законодателство на Европейския съюз като „течни или газообразни горива в транспорта, произведени от „биомаса“[2], т.е. от биоразградими продукти, отпадъци и остатъци от биологичен произход от земеделието, горското стопанство или рибното стопанство, или от биоразградими промишлени и битови отпадъци. В момента единствените биогорива, произведени и използвани в значими количества в ЕС, са биобензин (включително биоетанол) и биодизел.

03

В зависимост от използваната суровина биогоривата могат да бъдат определени като:

— конвенционални (първо поколение) биогорива, произведени главно от земеделски култури, които се използват също и за производство на храни или фуражи (т.е. за консумация от хора или животни, например зърнени култури, захарна тръстика, цвекло и маслодайни култури);

— съвременни (второ поколение и трето поколение) биогорива, произведени от суровини, като отпадъци и остатъци, които не се конкурират пряко с културите, използвани за производство на храни и фуражи.

1 Това означава, че емисиите на парникови газове, по-специално на CO_2, освободени при преобразуване на биомасата в енергия (горене на биогоривата), са еквивалентни на количеството CO_2, погълнато от растенията по време на техните цикли на растеж.

2 Член 2, буква и) от Директива 2009/28/ЕО (ДЕВИ) и член 2, параграф 9 от Директива 98/70/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 1998 година относно качеството на бензиновите и дизеловите горива и за изменение на Директива 93/12/ЕИО на Съвета (ОВ L 350, 28.12.1998 г., стр. 58.).

Пазарът на ЕС на биогорива

04

По данни на Евростат[3] през 2014 г. общият обем на използваните в Европейския съюз биогорива възлиза на 14 370 хил. т н.е. (хиляда тона нефтен еквивалент), които включват 11 367 хил. т н.е. биодизел (около 4 % от общия обем на транспортните горива) и 2637 хил. т н.е. биобензин (около 0,9 % от общия обем на транспортните горива) (вж. ***приложение I***). Последните публикувани от Комисията данни[4] показват, че през 2012 г. 79 % от потреблението на биодизел и 71 % от потреблението на биоетанол в ЕС, са били произведени на територията на ЕС. Вносът идва главно от Аржентина и Индонезия за биодизела и от САЩ и Бразилия за биоетанола.

05

През 2012 г. общият обем на земеделската площ, необходима за производството на суровини за потребяваните в ЕС биогорива, възлиза на 7,8 млн. хектара, в които влизат 4,4 милиона хектара на територията на ЕС (3 % от общата площ на обработваемите земи) и 3,5 милиона хектара извън територията на ЕС[5]. Производството на биогорива от култури като царевица, пшеница, захарно цвекло или захарна тръстика предизвиква загрижеността на обществото заради риска използването на земеделските култури и земи да бъде пренасочено от производство на храни към производство на биогорива.

Биогоривата като източник на възобновяема енергия в транспортния сектор на ЕС

Цел за 10 % дял на енергията от възобновяеми източници в транспорта, която да бъде постигната до 2020 г.

06

Директива 2009/28/ЕО за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници („Директивата за енергията от възобновяеми източници“, наричана по-нататък „ДЕВИ“) е част от пакета от мерки на ЕС за енергетиката и изменението на климата,[6] приет от Съвета на 6 април 2009 г. До 2017 г. трябва да бъде представен нов пакет за енергията от възобновяеми източници, включително политиката в областта на устойчивостта на биоенергията за 2030 г.[7]

3 Таблици на Евростат „ДЯЛОВЕ за 2014 г.“, резултати и подробни резултати, вж. също ***приложение I*** към настоящия доклад.

4 COM(2015) 293 окончателен, от 15 юни 2015 г. „Доклад за напредъка в областта на енергията от възобновяеми източници“.

5 SWD(2015) 117 окончателен от 15 юни 2015 г. „Technical assessment of the EU biofuels sustainability and feasibility of 10 % renewable energy in transport“ (*„Техническа оценка на устойчивостта на биогоривата в ЕС и на възможността за дял от 10 % на енергията от възобновяеми източници в транспорта“*), стр. 3.

6 Пакетът до 2020 г. включва обвързващо законодателство, вж. http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm

7 COM(2015) 572 окончателен, от 18 ноември 2015 г. „Състояние на енергийния съюз през 2015 г.“.

07

Съгласно ДЕВИ до 2020 г. най-малко 20 % от крайното потребление на енергия в ЕС трябва да идва от възобновяеми източници. Освен това в ДЕВИ се определя, че всяка държава членка трябва да „гарантира, че през 2020 г. делът на енергията от възобновяеми източници във всички видове транспорт се равнява поне на 10 % от крайното потребление на енергия в транспорта в тази държава членка."[8] Тази цел може да се постигне чрез увеличаване на използването на електрическа енергия и други алтернативни видове енергия от възобновяеми източници в транспорта и чрез включване на биогорива към изкопаемите горива. На практика, като се вземе предвид настоящият етап на технологично развитие и възможностите за използване на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници или други алтернативни видове енергия в транспорта, целта за 10 % дял в транспорта може да бъде постигната само чрез значително използване на биогорива. През 2014 г. процентът на включване на биогорива в горивата за транспорта в Европейския съюз е приблизително 5 %[9].

08

Тъй като биогоривата, произведени от земеделски култури, се конкурират с производството на храни, през 2015 г. европейският законодател въведе[10] таван от 7 % за приноса на биогоривата, произвеждани от хранителни култури, към целта за 10 % дял в транспорта, която трябва да бъде постигната до 2020 г.

09

Както беше отбелязано по-рано, конкуренция с производството на храни не се среща при биогоривата, произведени от отпадъци, остатъци или друга нехранителна биомаса. Следователно ДЕВИ постановява, че техният принос за постигането на целта на ЕС за 10 % дял в транспорта следва да се отчита двойно. Това означава, че държавите членки теоретично биха могли да изпълнят целта за 10 % дял с 5 % дял биогорива, произведени от лигноцелулозни материали, нехранителни целулозни материали, отпадъци или остатъци. Според статистическите данни на Евростат за 2014 г. делът на биогоривата, изчислен въз основа на двойното отчитане, в отчетеното общо използване на биогорива в транспорта за всички държави членки е приблизително 20 % (вж. ***приложение I***).

8 Член 3, параграф 4 от ДЕВИ.

9 Барометър на биогоривата. Eurobserver, юли 2015 г.

10 Директива (ЕС) 2015/1513 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 г. за изменение на Директива 98/70/ЕО относно качеството на бензиновите и дизеловите горива и за изменение на Директива 2009/28/ЕО за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (ОВ L 239, 15.9.2015 г., стр. 1).

Критерии за устойчивост на биогоривата

10

С цел намаляване на отрицателните последици за околната среда от непряката промяна в земеползването (вж. точка 1) ДЕВИ постановява, че биогоривата трябва да съответстват на редица критерии за устойчивост, посочени в ***каре 1***. В ДЕВИ се посочват и други въпроси, които могат да засегнат устойчивостта на биогоривата, като например потенциалните отрицателни социално-икономически последици (т.е. конфликти във връзка с поземлената собственост, принудителен/детски труд, лоши условия на труд и т.н.), емисиите на парникови газове, причинени от непреки промени в земеползването, предотвратяването на измами и прозрачността по отношение на производството на биогорива.

Каре 1

Критерии за устойчивост, определени в член 17, параграфи 2—6 от ДЕВИ

а) ползването на биогорива трябва да води до намаление на емисии на парникови газове с поне 35 %;

б) биогоривата не са произведени от суровини, произхождащи от терени с голямо значение за биоразнообразието (т.е. девствени гори и други залесени земи, защитени природни зони, пасища с висока степен на биоразнообразие);

в) биогоривата не са произведени от суровини, произхождащи от терени с високи въглеродни запаси (т.е. мочурища, залесени зони, торфища);

г) селскостопанските суровини, отглеждани в ЕС и използвани за производството на биогорива, се добиват в съответствие с минималните изисквания за добро земеделско и екологично състояние, както и с някои законоустановени изисквания за управление, определени в ОСП.

11

Само устойчивите биогорива могат да бъдат отчитани за постигането на целта за 10 % дял в транспорта. Отговорност на държавите членки е да гарантират, че декларираните суми са подкрепени от валидни сертификати, и да събират и изпращат тази информация на Евростат. За да гарантират, че биогоривата, пуснати на пазара на ЕС, са устойчиви, държавите членки трябва да изискват от икономическите оператори във веригата на доставки на биогорива да покажат, че са изпълнени критериите за устойчивост[11]. Операторите могат да покажат, че техните партиди от биогорива съответстват на критериите за устойчивост чрез изпълнение на изискванията на националните системи за контрол или чрез използване на доброволни схеми, признати от Комисията[12].

11 Член 18, параграф 3 от ДЕВИ.

12 Член 18, параграф 4 от ДЕВИ.

12

По принцип при националните системи се изискват или се приемат като доказателство за устойчивост сертификати, издадени съгласно доброволните схеми, признати от Комисията. Всички национални системи като цяло включват използването на признати доброволни схеми и обикновено във всяка държава членка има няколко действащи доброволни схеми. Следователно чрез доброволни схеми се сертифицират повечето от устойчивите биогорива, пуснати на пазара на ЕС.

Сертифициране на устойчиви биогорива чрез доброволни схеми, признати от Комисията

13

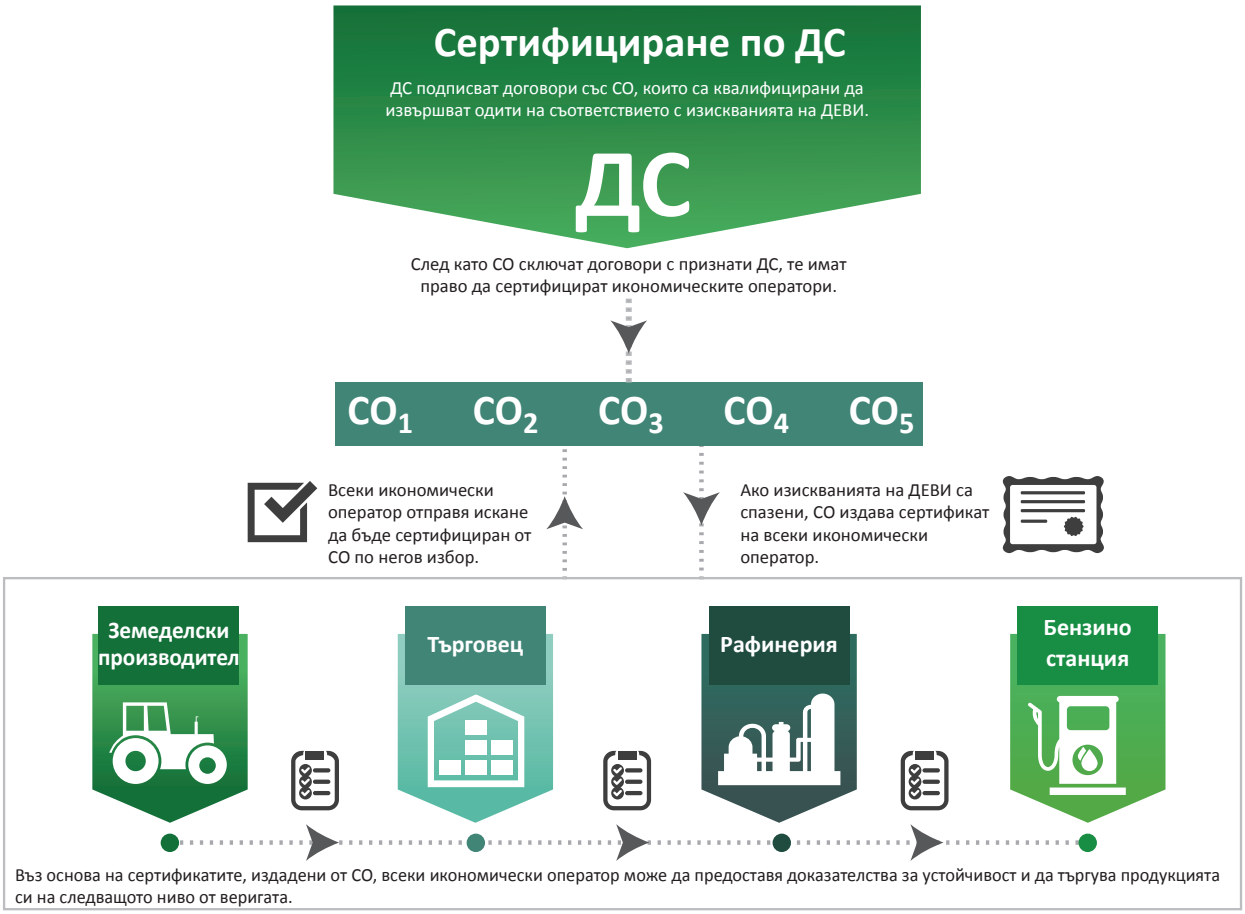
Доброволна схема е система за сертифициране на устойчивостта на биогоривата. Доброволните схеми се създават предимно от частни субекти. Много доброволни схеми са разработени от групи от икономически оператори и други заинтересовани страни („кръгли маси“ или консорциуми). Има и доброволни схеми, разработени от производителите на биогорива. При доброволните схеми могат да се прилагат критерии, които са по-строги, отколкото критериите в ДЕВИ, както и допълнителни критерии, например социални критерии или критерии, адаптирани към местните условия, както и критерии за насърчаване на добрите земеделски практики. Те могат също така да вземат под внимание допълнителни аспекти на устойчивото развитие като например опазването на почвите, водата и въздуха.

14

За целите на сертифицирането следва да се проверява цялата производствена верига – от земеделския производител, отглеждащ суровините, до производителя на биогорива. За извършване на проверки на доброволните схеми се разчита на независими одитори (т.е. „сертифициращи органи“, които са физически или юридически лица), които удостоверяват съответствието на икономическите оператори с критериите за устойчивост от името на доброволна схема съгласно договор, сключен с тази схема. Одиторите на сертифициращите органи могат да извършват документални проверки и проверки на място на земеделските производители, пунктовете за първично събиране на биомаса, складовете, маслобойните, използващите биогорива електроцентрали и търговците на биомаса или биогорива (вж. ***фигура 1***).

Фигура 1

Сертифициране по ДС



Бележка: ДС – доброволна схема; СО – сертифициращ орган.

Източник: Европейска сметна палата.

15

Операторът, който произвежда биомаса или биогорива, заплаща на сертифициращия орган разходи за сертифициране, както и такси на доброволната схема, и получава сертификат, носещ логото на доброволната схема. Всеки икономически оператор по веригата на отглеждане и преобразуване на биомасата в биогорива следва да предоставя на купувачите на биомаса или биогорива информация за сертификата, който е получил, и характеристиките за устойчивост на продуктите, които предоставя.

16

Когато даден икономически оператор е сертифициран от призната доброволна схема, дадена държава членка не може да изисква допълнително доказателство за съответствие с критериите за устойчивост[13]. Поради това сертификат, издаден от призната доброволна схема, е валиден във всички държави – членки на ЕС. По признатите доброволни схеми се сертифицира биомаса, произведена в ЕС, както и внесена от трети държави.

17

Признаването на доброволните схеми е отговорност на Комисията. Комисията също така разполага с възможността за отмяна на решението за признаване, в случай че в схемата не се прилагат всички елементи, на които се е основавало решението. Решенията за признаване са валидни за период от пет години. Първото решение за признаване е издадено през 2011 г. До декември 2015 г. Комисията е признала 19 доброволни схеми (вж. ***приложение II***)[14].

13 Член 18, параграф 7 от ДЕВИ.

14 Вж. член 2, параграф 2 от всяко решение за признаване.

Обхват и подход на одита

18
Като се има предвид ключовата роля, която доброволните схеми имат за проверката на устойчивостта на биогоривата, от съществено значение е Комисията да гарантира, че се признават само надеждни доброволни схеми. Поради това одитът беше съсредоточен върху процедурата, прилагана от Комисията за признаването на доброволни схеми (т.е. рамката за оценка за признаване).

19
Освен това, тъй като само устойчивите биогорива могат да бъдат отчитани за постигането на целта на ЕС за 10 % дял в транспорта, от съществено значение е да се събират надеждни данни относно количествата сертифицирани устойчиви биогорива, пуснати на пазара във всяка държава членка. Друга цел на одита беше да се проучи дали събраните от държавите членки и предоставени на Евростат данни относно дела на устойчивите биогорива в транспорта са надеждни.

20
Основният въпрос на одита беше следният:

Установили ли са Комисията и държавите членки надеждна система за сертифициране на устойчиви биогорива?

21
Основният въпрос на одита беше допълнително разделен на следните подвъпроси:

— Признаването от страна на Комисията на доброволните схеми гарантира ли, че сертифицираните биогорива са устойчиви?

— Комисията гарантира ли, че признатите доброволни схеми функционират съгласно предвиденото?

— Надеждни ли са националните данни, отнасящи се до дела на биогоривата в общия дял на транспортните горива?

22
Одитът беше проведен в периода май — ноември 2015 г. и обхвана извършените от Комисията оценки за признаване в периода 2011—2015 г. В Комисията одитът обхвана тръжните процедури, използвани при подбора на външния консултант, който да помага на Комисията при оценяването на доброволните схеми, оценката и признаването на доброволните схеми, и последващия надзор на доброволните схеми от страна на Комисията.

23

ЕСП посети и четири държави членки (Германия, Франция, Полша и Обединеното кралство). Тези държави членки бяха избрани, защото произвеждат и/или потребяват най-голям обем биогорива. В посетените държави членки одитът беше съсредоточен върху системите, използвани за събиране и проверка на числените данни относно използването на устойчиви биогорива, докладвани от държавите членки за публикуване в статистическите данни на Евростат.

24

Доброволните схеми и свързаните с тях сертифициращи органи не се ползват от разходвани средства от ЕС и следователно не подлежат на одит от Европейската сметна палата. Следователно ЕСП не беше в състояние да провери дали признатите доброволни схеми функционират ефективно и дали техните сертификати за устойчивост са надеждни. Операторите на схемите обаче приеха да представят своите дейности и организация по време на посещенията с информационна цел на одиторите на ЕСП. ЕСП извърши и подобни посещения на сертифицирани оператори във веригата за производство на биогорива.

Рамката на Комисията за оценка с цел признаване не включва някои важни аспекти на устойчивото развитие, свързани с производството на биогорива

25

Като се има предвид, че голям обем от биогорива е сертифициран съгласно доброволни схеми и че валидни сертификати за устойчивост могат да се издават само по доброволни схеми, признати от Комисията, от съществено значение е решенията за признаване да се основават на цялостна и задълбочена оценка на стандартите за сертифициране и на управлението на доброволните схеми. Освен това, за да се гарантира, че по доброволните схеми се сертифицират наистина устойчиви биогорива, процесът на признаване следва да включва оценка на всички съответни аспекти на устойчивостта, свързани с производството на биогорива.

26

Както беше отбелязано по-рано, оценките на Комисията на доброволните схеми са извършени от външен изпълнител от името на Комисията въз основа на процедури, предварително одобрени от Комисията (рамката за оценка с цел признаване). Подборът на външен изпълнител от страна на Комисията е основан на надеждни критерии и като цяло е в съответствие със съответните разпоредби на Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Съюза. Разглеждането на оценките на консултанта на четири доброволни схеми показа, че при тези схеми рамката за оценка, договорена с Комисията, е била правилно приложена.

27

ЕСП разгледа също така дали рамката за оценка с цел признаване обхваща всички аспекти на устойчивостта на производството на биогорива. ЕСП установи, че рамката прави оценка единствено на задължителните критерии за устойчивост на ДЕВИ. Следователно други важни аспекти, необходими за гарантиране на устойчивостта на биогоривата, не са обхванати от оценката.

Не е гарантирано спазване на екологичните изисквания на ЕС за земеделието

28

ДЕВИ определя като критерий за устойчивост[15] на суровините, отглеждани в Европейския съюз, изпълнението на изискванията за опазване на околната среда и условията за добро земеделско и екологично състояние, определени в ОСП[16]. ЕСП установи, че преди да вземе решението за признаване, Комисията не проверява дали доброволните схеми следят за това производителите на суровини за биогорива (земеделски стопани) да изпълняват тези условия и изисквания. В резултат на това ЕСП установи, че при три от четирите проверени доброволни схеми техните стандарти не са позволявали ефективна и всеобхватна проверка на изпълнението на този критерий за устойчивост. Тези схеми разчитат на извършен от националните органи контрол в рамките на ОСП, но те нямат достъп до резултатите от този контрол (вж. ***каре 2***).

15 Член 17, параграфи 1 и 6 от ДЕВИ.

16 Тези изисквания и условия са част от задълженията за кръстосано спазване. Вж. ***приложение IV*** към настоящия доклад.

Каре 2

Добри и лоши практики за проверка на изпълнението на тези изисквания

Само една от посетените доброволни схеми е определила стандарти, изискващи пълна и цялостна проверка на изпълнението на тези изисквания. В нейните стандарти изрично се посочва, че е необходимо да се упражнява контрол дали земеделските производители изпълняват изискванията. В нейния „правилник за извършване на одити“ се изисква сертифициращите органи да проверяват дали земеделските стопанства отговарят на изискванията за устойчивост на ДЕВИ.

Що се отнася до трите останали доброволни схеми, техните принципи водят до непълни процедури (контролен списък), които не обхващат всички екологични изисквания на ЕС в областта на земеделието, посочени в ДЕВИ, позволяват съответствието да се проверява само въз основа на декларациите на земеделските стопани или разчитат на проверките, извършвани от националните органи, отговорни за кръстосаното спазване в рамките на системата за контрол на ОСП, въпреки че схемите нямат достъп до резултатите от тези проверки при сертифицирането на земеделските производители.

29

Заслужава да се отбележи, че ЕСП систематично подчертава в своите годишни доклади извършени от земеделските производители нарушения на тези екологични изисквания на ЕС (вж. точка 28)[17].

Незадължителни въпроси, свързани с устойчивостта

30

Някои аспекти на устойчивостта на производството на биогорива са посочени в ДЕВИ[18], но не са определени като задължителни изисквания. Например, не съществуват задължителни критерии според ДЕВИ, които да гарантират, че производството на биогорива в ЕС не създава отрицателни социално-икономически последици. Възможността за такива отрицателни последици следователно не е оценена по време на процедурата на Комисията за признаване на доброволните схеми. Въпреки това производството на биогорива може да застраши местните общности и да причини вреди на обществото като цяло. Примери за ключови проблеми, които трябва да бъдат разрешени, са конфликтите във връзка с поземлената собственост, принудителния/детския труд, лошите условия на труд и рисковете за здравето и безопасността[19].

17 Годишен доклад на ЕСП за 2014 г., точки 7.22 и 7.33 (ОВ C 373, 10.11.2015 г.).

18 Член 17, параграф 7.

19 Рисковете, свързани с производството на биогорива, са идентифицирани, например, в „2050 Criteria Overview“ (*„Преглед на критериите за 2050 г.“*) в „WWF Report, September 2012“ (*„Доклад на Световния фонд за дива природа, септември 2012 г.“*),http://assets.worldwildlife.org/publications/458/files/original/2050_criteria_final_low_res_online_viewing.pdf?1348517472.

31

Въпреки че през юни 2012 г. консултантът, оценяващ доброволните схеми, предоставя на Комисията методология за оценка на това дали доброволните схеми се отнасят за незадължителни въпроси, свързани с устойчивостта, към днешна дата Комисията не е приложила тази методология. В резултат на това доброволните схеми не са длъжни да включват незадължителни въпроси, свързани с устойчивостта, в стандартите, които са представили за признаване. Все пак ЕСП констатира, че една от четирите проверени доброволни схеми е установила процедури за сертифициране, които включват проверката на социално-икономическите последици (вж. ***каре 3***).

Каре 3

Добра практика за проверка на социалните аспекти, свързани с устойчивостта

За да се осигури устойчиво, екологично и социално съобразно производство на биомаса, стандартът на тази доброволна схема за устойчиво производство е насочен не само към предотвратяване на екологичните щети, но и към гарантиране на подходящи условия на труд и защита на здравето на работещите в земеделските стопанства. Това включва защита на почвата, водата и въздуха, безопасни условия на труд (чрез обучение и образование, използване на защитно облекло и подходяща и навременна помощ в случай на инциденти), както и зачитане на правата на човека, на трудовите права и на поземлените права. Според нейните принципи производството на биомаса трябва да насърчава отговорните условия на труд и здравето, безопасността и благосъстоянието на работниците, и трябва да се основава на отговорни отношения в общността.

32

В ДЕВИ се изисква на всеки две години Комисията да представя на Европейския парламент и на Съвета доклад относно въздействието на нарасналото търсене на биогорива върху устойчивото социално развитие в ЕС и в трети държави, относно въздействието на политиката на ЕС за биогоривата върху наличието на хранителни продукти на достъпни цени, по-специално за жителите на развиващите се страни, както и относно други въпроси с по-широк обхват, свързани с развитието. В докладите на Комисията трябва да се разглеждат и зачитането на правата на земеползване и взетите на национално равнище мерки за защита на почвите, водата и въздуха[20]. Трябва да се отбележи, че въпреки че това изискване за докладване не може да компенсира липсата на систематично сертифициране на тези аспекти на устойчивостта, то може да осигури необходимия преглед на значението на тези въпроси.

33

Досега Комисията е представила два доклада[21]. ЕСП счита, че тези доклади са с ограничена приложимост, тъй като съдържат ограничена информация и неясни заключения, както е показано в ***каре 4***. В тези доклади не се предоставят достатъчно данни, за да се направи оценка на въздействието на търсенето на биогорива върху социалната устойчивост и при необходимост да се предложат корективни действия.

20 Член 17, параграф 7, втора алинея.

21 COM(2013)175 окончателен, придружен от SWD (2013) 102 окончателен, и COM(2015)293 окончателен, придружен от SWD(2015)117 окончателен. Сметната палата провери и двата документа COM и SWD.

Каре 4

Примери за недостатъчна информация в докладите на Комисията относно социалните аспекти, засегнати от производството на биогорива

Докладът на Комисията за 2013 г. не засяга „по-широките проблеми на развитието в развиващите се страни[22]“ (например, развитието на селските райони и социалното развитие, като например местното благосъстояние, социалното благополучие и достъпа до енергия, развитието на капацитет и трансфера на технологии). Изложената в информационния доклад оценка на условията на труд[23] се основава единствено на статуса на ратифициране на международните конвенции от държавите, изнасящи биогорива за ЕС.

В тези доклади не са оценени проблемите, свързани с условията на труд по отношение на възнаграждение, здраве и безопасност (включително излагане на химични вещества), договорни споразумения или свързани с пола аспекти.

В доклада на Комисията за 2015 г. въобще не се разглеждат по-широките проблеми на развитието в развиващите се страни. В нейния информационен доклад се представя неясно заключение, че „като цяло по-широките проблеми на развитието в развиващите се страни биха могли да бъдат положително или отрицателно повлияни от производството на биогорива“[24].

22 Докладване относно „по-широките проблеми на развитието в развиващите се страни“ се изисква съгласно ДЕВИ, в която обаче не се конкретизира какви са тези проблеми.

23 Ecofys и др., „Renewable energy progress and biofuels sustainability“ (*„Напредък в областта на енергията от възобновяеми източници и устойчивост на биогоривата“*), 2012 г.

24 Ecofys и др., „Renewable energy progress and biofuels sustainability“ (*„Напредък в областта на енергията от възобновяеми източници и устойчивост на биогоривата“*), 2014 г., стр. 173.

Не е взето под внимание въздействието на непреките промени в земеползването (НПЗП)

34

Производство на биомаса обикновено се извършва на обработваеми земи, които преди това са били използвани за земеделска продукция, предназначена за производство на храни или фуражи. Тъй като такава земеделска продукция все още е необходима, тя може да бъде отчасти изместена на земя, която преди това не е била обработваема, като например пасище или гора. Този процес е известен като непряка промяна в земеползването (НПЗП), която носи риск от обезсмисляне на намаленията на емисиите на парникови газове, които са резултат от увеличената употреба на биогорива, тъй като пасищата и горите поглъщат високи нива на CO_2. Преобразуването на такава земя в обработваема земя може да доведе до повишаване на нивата на CO_2 в атмосферата, тъй като преобразуването може да доведе до допълнителни и значителни емисии на парникови газове.

35

Значението на оценката на въздействието на НПЗП е подчертано в средносрочна оценка на ДЕВИ[25], в която се отбелязва, че биогоривата могат да доведат до намаляване на емисиите на парникови газове, но размерът на това намаление на емисиите зависи в голяма степен от вида на използваната суровина и от това дали несигурното въздействие на НПЗП е взето под внимание. Когато НПЗП е взета под внимание, някои биогорива, като тези от отпадъци и остатъци или захарна тръстика, могат да доведат до големи намаленията на емисиите, докато други биогорива от култури могат в някои случаи дори да доведат до нетно увеличение на емисиите на парникови газове."

36

ДЕВИ обаче не изисква доставчиците на биомаса и биогорива при изчисляването на намалението на емисиите на парникови газове да включват емисиите на парникови газове вследствие на непряката промяна в земеползването[26]. Следователно процедурата на доброволните схеми за оценка и признаване не обхваща въздействието на НПЗП върху устойчивостта на биогоривата.

37

ЕСП признава техническите трудности, свързани с оценката на въздействието на НПЗП върху емисиите на парникови газове (преди всичко липсата на методика за изчисляване на емисиите вследствие на НПЗП, която да може да се прилага навсякъде по света, а не непременно в областите, в които се произвежда биомаса за биогорива). В изменената ДЕВИ[27] проблемът се решава чрез ограничаване до 7 % на дела на биогоривата от хранителни култури, които могат да се отчитат във връзка с целта до 2020 г., и чрез въвеждане на допълнителни задължения за докладване на държавите членки и Комисията[28]. По време на одита нямаше налична информацията относно източниците, които Комисията може да използва за докладите относно НПЗП.

Слаба проверка на произхода на отпадъците или остатъците, използвани за производството на биогорива

38

Биогоривата, произведени от отпадъци и остатъци, като биодизела, произведен от използвано олио за готвене (ИОГ), се считат за по-благоприятни за околната среда, тъй като не се конкурират с производството на храни при ползването на земеделски земи.

25 CE Delft, Средносрочна оценка на Директивата за енергията от възобновяеми източници. Проучване в контекста на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT). Delft, април 2015 г. (www.cedelft.eu).

26 Независимо от това, в член 3 от Директива (ЕС) 2015/1513 за изменение на ДЕВИ се изисква Комисията да представи на Европейския парламент и на Съвета най-късно до 31 декември 2016 г. доклад, включващ, наред с другото, оценка „на най-добрите налични научни данни за емисиите на парникови газове вследствие на непреки промени в земеползването, свързани с производството на биогорива".

27 Директива (ЕС) 2015/1513.

28 В приложение VIII към изменената ДЕВИ се посочва, че за целите на докладването държавите членки и Комисията взимат предвид временните предвиждани количества емисии вследствие на НПЗП.

39

Възможността за двойно отчитане на биогоривата, произведени от отпадъци и остатъци, доведе до ситуация, при която биодизелът, произведен от ИОГ (вж.точка 9) „често се търгува на по-висока цена в сравнение с биодизела, произведен от растителни масла“[29]. Това създава риск от подправяне на необработено масло с цел да бъде продавано като ИОГ. Рискът това да се случи беше отбелязан в скорошно проучване[30], отразяващо опасенията на оператори и други заинтересовани страни, свързани с „риска от измами, свързани с продажбата на необработени растителни масла като ИОГ“.

40

Следователно от съществено значение като част от процеса на признаване е Комисията да направи оценка на процедурите за доброволните схеми, за да се гарантира, че биогоривата, произведени от отпадъци, наистина са произведени от отпадъци. ЕСП установи обаче, че това не е станало, тъй като Комисията не е направила оценка дали доброволните схеми проверяват произхода на отпадъците, използвани за производството на биогорива.

41

През октомври 2014 г. Комисията призна, че доброволните схеми не предоставят достатъчно доказателства за произхода на отпадъците (например ресторантите в случая с ИОГ), и издаде насоки, отнасящи се за всички признати схеми. В насоките се предлага да се разработят конкретни одитни процедури, които обхващат произхода на отпадъците и остатъците, „т.е. икономическия оператор, при когото възниква отпадъчният материал или остатъците“. В насоките се посочва, че по отношение на отпадъците и остатъците икономическите стимули създават „реален риск от измама“ (например, когато „цената, която може да се получи за изходна суровина, обявена като отпадък или остатък, е по-висока от цената на необработения продукт“[31]).

42

Това означава, че от 2011 г., когато са признати първите доброволни схеми, поне до 2014 г. биогоривото, сертифицирано като произведено от отпадъци и затова отчитано двойно във връзка с националните цели, е сертифицирано, без да са извършени подходящи проверки по отношение на произхода на използваните отпадъци. Тъй като при одита на ЕСП бяха установени слабости по отношение на надзора на доброволните схеми (вж. точки 50—56) и по отношение на изпълнението на посочените в насоките изисквания (вж. точки 57 и 58), ЕСП не може да заключи, че е налице ефективно подобрение на проверката.

29 Насоки на ЕК относно проверка на веригата на проследяване на биогоривата, произведени от отпадъци и обработка на остатъци, от 10.10.2014 г., стр. 2, параграф 5.

30 Ecofys, Тенденции на пазара на ИОГ, 2013 г., стр. 2.

31 Насоки от 10.10.2014 г., стр. 2.

Затревените райони с висока степен на биоразнообразие до неотдавна не са били последователно защитени

43

Един от критериите за устойчивост, посочени в ДЕВИ[32], засяга защитата на „затревените райони с висока степен на биоразнообразие“ (включително застрашени или уязвими видове) на съответната територия[33]. За да се изпълни това, Комисията трябва да определи[34] „критериите и географските обхвати, по които да се установи кои пасища“ трябва да се считат за „затревени райони с висока степен на биоразнообразие“. Определението е установено от Комисията през декември 2014 г.[35] и се прилага от 1 октомври 2015 г., въпреки че ДЕВИ е трябвало да влезе в сила в държавите членки до 5 декември 2010 г.

44

Независимо от късното определение на пасищата с висока степен на биоразнообразие, някои доброволни схеми осигуряват имплицитно съответствие с този критерий от самото начало на техните сертифициращи дейности, като забраняват преобразуването на пасища. Например, в три от четирите проверени доброволни схеми се предвижда, че „докато Комисията не установи определения, критерии и географски райони, отнасящи се до пасищата с висока степен на биоразнообразие, всяко преобразуване на пасища през или след януари 2008 г. е забранено“. В други схеми аспектът „пасища с висока степен на биоразнообразие“ е оставен извън процеса на признаване, което означава, че сертификатите за устойчивост, предоставени от тези схеми преди 1 октомври 2015 г., не са включвали проверка на това дали суровината е получена от такава земя. В резултат на това Комисията е предоставила „частично признаване“, изрично изключвайки този критерий за устойчивост.

45

Досега три от 19-те признати доброволни схеми са получили частично признаване при тези условия. По тези схеми устойчивостта на биогоривата следователно е била сертифицирана без проверка дали суровините за тях са получени след преобразуване на пасища, които може да са били пасища с висока степен на биоразнообразие. Независимо от недостатъчната увереност, предоставена от схемите относно този аспект на устойчивостта, ЕСП установи, че техните сертификати в действителност са счетени за покриващи всички критерии за устойчивост, посочени в ДЕВИ. Това означава например, че биогоривото, сертифицирано по тези схеми, е отчетено, за да се установи нивото на напредъка към постигане на целта за 10 % дял в транспорта през 2020 г.

32 Член 17, параграф 3, буква в).

33 Затревените райони с висока степен на биоразнообразие са различни за различните климатични зони и могат да включват, наред с другото, райони с ниска храстовидна растителност, пасбища, ливади, райони в саваната, степи, райони с ниски дървета и храсти, наречени „скръби“, тундра и прерии, съображение 3 от Регламент (ЕС) № 1307/2014 на Комисията от 8 декември 2014 година за определяне на критериите и географските райони на пасищата с висока степен на биоразнообразие за целите по член 7б, параграф 3, буква в) от Директива 98/70/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно качеството на бензиновите и дизеловите горива и за целите по член 17, параграф 3, буква в) от Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за насърчаване на използването на енергия от възобновяеми източници (ОВ L 351, 9.12.2014 г., стр. 3).

34 Член 17, параграф 3, втора алинея от ДЕВИ във варианта, приложим до септември 2015 г.

35 Регламент (ЕС) № 1307/2014.

Не са взети под внимание в достатъчна степен прозрачността и доброто управление

46

Освен посочените по-горе проблеми с устойчивостта, оценката и признаването от страна на Комисията не обхващат управлението на доброволните схеми (квалификацията на ръководството и персонала). Управлението на една доброволна схема и техническият капацитет на персонала оказват значително въздействие върху надеждността на нейните стандарти и тяхното прилагане. Прозрачното управление, осигуряващо подходящо представителство на заинтересованите страни, както и стабилното ноу-хау от страна на ръководството и персонала, увеличават вероятността за правилно прилагане на стандартите на местно равнище и намаляват риска конкретни интереси на определени оператори на биогорива да бъдат поставени в облагодетелствано положение. Ако управлението на доброволна схема е в ръцете на представители на само няколко икономически оператори, това увеличава риска от конфликт на интереси и следователно и от неефективна проверка на съответствието със стандартите на схемата. По подобен начин, ако управителите и персоналът на доброволната схема имат слаб технически капацитет, това увеличава риска контролът на качеството на сертифициращите органи да не осигурява ефективно съответствие на икономическите оператори със стандартите на схемата.

47

Въз основа на публично достъпна информация ЕСП проучи прозрачността и управлението на 19-те признати доброволни схеми (вж. ***приложения II*** и ***III***). ЕСП идентифицира пет вида схеми: доброволни схеми, установени като асоциация на отделни заинтересовани лица или субекти, доброволни схеми, установени като консорциуми на организации или асоциации, доброволни схеми, установени от публичен орган, доброволни схеми, установени от частни дружества, както и инструмент за изчисление на емисиите на парникови газове (ПГ), управляван от изследователски институт и признат само като схема за измерване на намаленията на емисиите на парникови газове.

48

Анализът на ЕСП, представен в ***приложение II,*** потвърждава че като цяло прозрачността на управлението е по-голяма за доброволните схеми, основаващи се на „отворено“ членство, и за схемите, създадени от публични органи, отколкото за схемите, основаващи се на дружества или консорциуми, които по принцип публикуват по-малко информация. За една от доброволните схеми не беше намерена дори и уеб страница. Публично достъпната информация показва, че за схемите, установени в рамките на дружества, не са били създадени конкретни органи или процедури на управление и че доброволните схеми се управляват от текущото ръководство и персонал на дружествата. ЕСП счита, че тези правила за управление водят до по-висок риск от конфликт на интереси.

49
Някои доброволни схеми включват различни групи заинтересовани страни в техните управляващи органи, като например производители, търговци, еколози, изследователи и др. Това е добра практика, тъй като представителството на различни групи по интереси гарантира по-балансиран процес на вземане на решения, както и по-цялостно развитие на стандартите на схемата и по-широк надзор на тяхното прилагане.

Липсва надзор на доброволните схеми

Не се упражнява надзор в достатъчна степен върху функционирането на схемите…

50
Доброволните схеми се признават въз основа на документна проверка на техните стандарти и процедури за сертифициране, които трябва да се прилагат след признаването. Поради това ЕСП счита, че надзорът на функционирането на доброволните схеми е от съществено значение, за да се осигурят гаранции, че сертификатите за устойчивост се издават в съответствие със стандартите, които са били представени за признаването.

51
ДЕВИ не изисква от Комисията да упражнява надзор на доброволните схеми. ЕСП установи, че след като веднъж ги е признала, Комисията не е упражнявала надзор над доброволните схеми (вж. точка 57). Според Комисията единственият инструмент за контрол, с който тя разполага, е оттеглянето на признаването на дадена схема, ако тя разполага с доказателства, че схемата сериозно е нарушила нейните правила и изисквания за сертифициране. Тъй като Комисията обаче не упражнява надзор на функционирането на доброволните схеми, е малко вероятно да може да получи достатъчно доказателства в това отношение.

52
В действителност прегледът на ЕСП на работата, извършена от сертифициращите органи, показва, че стандартите, представени от доброволните схеми като основа за тяхното признаване, невинаги се прилагат на практика, което сочи необходимостта от активен надзор от страна на Комисията на функционирането на доброволните схеми.

53

Например, съгласно стандартите на една от посетените доброволни схеми се изисква сертифициращият орган да извърши одит на определен брой производители на биомаса и да потвърди, че обявената за устойчива биомаса е с познат и устойчив произход, както и че може да бъде доказано съответствието с критериите за устойчивост, посочени в ДЕВИ. Според инструкциите на доброволната схема одитите могат да бъдат одити за документна проверка и/или одити за проверка на място в зависимост от контекста, ситуацията и нивото на риск. ЕСП установи обаче, че на практика одиторите на сертифициращия орган не са извършили никакви проверки на място на земеделските производители, въпреки че стандартът на схемата изисква проверки на място при определени обстоятелства.

54

Друг пример се отнася до изискването за защита на мочурища и торфища. Според ДЕВИ[36] устойчивите биогорива не могат да бъдат отглеждани на площи, преобразувани от такива високи въглеродни запаси. В доброволните схеми трябва да се установят конкретни насоки във връзка с този проблем и да се организира цялостна система за проверка на съответствието, която да се използва от независими одитори. Във Франция одитът разкри, че независимо от факта, че посетената доброволна схема е разработила подробни стандарти, свързани с преобразуването на такива защитени зони, за сертифициращите органи е трудно да проверят съответствието с тези стандарти. Както беше потвърдено от френските национални органи, това се дължи на факта, че във Франция няма точна система за картографиране, свързана с идентифицирането на мочурищата и торфищата. Националната картографска база данни все още е в процес на изграждане и не гарантира точност, актуализиране, цялост и пълнота на данните относно мочурищата и торфищата. Ето защо, системата за контрол, въведена от доброволната схема относно мочурищата и торфищата, не е могла да бъде приложена на практика. Документната оценка на признаването, направена от изпълнителя на Комисията, не е могла да установи този специфичен проблем.

55

Освен това не съществува въведена конкретна система за жалби, която да информира Комисията за предполагаеми нарушения на правилата на доброволната схема и Комисията не проверява дали жалбите, адресирани директно до доброволните схеми или направени публично на друго място, са надлежно разглеждани от тях. Комисията разчита на осведомеността на заинтересованите страни за съществуването на обща система за отправяне на жалби по интернет срещу нарушения на правото на ЕС. Въпреки това на уеб страницата на тази система се обяснява, че „Европейската комисия може да приеме вашата жалба само ако става дума за нарушение на правото на Съюза от органи в държава членка на ЕС," което не е приложимо за доброволните схеми.

36 Член 17, параграфи 4 и 5.

56

ЕСП установи, че някои държави членки са наложили специфични изисквания на доброволните схеми и сертифициращите органи (вж. ***каре 5***). Въпреки че това може да се разглежда като опит да се компенсира на национално равнище липсата на контрол, който не е предоставен на равнище ЕС, ЕСП счита, че това подкопава хармонизацията на сертифицирането на устойчиви биогорива в ЕС. Това е така, защото в някои държави членки признаването от Комисията на практика няма никаква стойност, ако доброволната схема не отговаря на определени специфични условия, наложени от държавата членка. Липсата на хармонизиран надзор на доброволните схеми на равнище ЕС увеличава риска от дискриминационни практики за контрол в държавите членки.

Каре 5

Примери за национални изисквания, ограничаващи ефектите от признаването от страна на Комисията

За да могат да извършват дейностите по сертифициране, договорени с дадена доброволна схема, сертифициращите органи със седалище в Германия трябва да получат признаване от германската администрация и да приемат контролни механизми, които са в допълнение към вече осъществяваните от доброволната схема механизми. По-специално администрацията има право да присъства на всеки одит, извършван от сертифициращия орган, което се нарича „свидетелски одит“, а ако одитът се извършва извън Германия, сертифициращият орган трябва да покрие пътните разходи на държавните служители, натоварени да извършат „свидетелския одит“. В Полша, за да могат да осъществяват дейности по сертифициране, както доброволните схеми, така и сертифициращите органи, действащи от тяхно име, са задължени да открият офис в тази държава.

…и не се въвеждат по подходящ начин необходимите подобрения в процедурите

57

Въпреки че прекият надзор на доброволните схеми е най-ефективният начин да се установят и коригират техните оперативни недостатъци, насърчаването на най-добрите практики чрез издаване на насоки също може да допринесе за подобряване на ефективността на схемите. До момента Комисията е издала три насоки (които не са правно обвързващи) за признатите доброволни схеми, насочени към подобряване на проверката на произхода на отпадъците и остатъците, използвани за производството на биогорива, които позволяват да се идентифицират пасищата с висока степен на биоразнообразие и да се подобри прозрачността на схемите.[37]

37 Насоки на ЕК относно: „Проверка на веригата на проследяване на биогоривата, произведени от отпадъци и обработка на остатъци“ (10.10.2014 г.), „Изпълнение на приетите наскоро критерии и географски обхвати на пасищата с висока степен на биоразнообразие“ (29.1.2015 г.) и „Актуализация на уебсайта, уведомленията и мерките за прозрачност на Комисията“ (12.3.2015 г.).

58

ЕСП констатира, че въпреки важността на обхванатите от насоките въпроси, Комисията не е наложила задължително изпълнение на изискванията на насоките, например чрез определяне на срокове, в които доброволните схеми да постигнат необходимите подобрения. Например, в издадените на 12 март 2015 г. насоки относно прозрачността на мерките се изисква признатите доброволни схеми да предоставят връзка към своите уебсайтове и да посочват друга важна информация, както е описано в ***приложение III*** към настоящия доклад. ЕСП прегледа уебсайтове на доброволните схеми и установи, че почти една година след издаването на насоките изискванията не са изпълнени до голяма степен – все още има множество пропуски, като информацията или не е публикувана, или е неясна или непълна.

59

За законодателя прозрачността е от първостепенно значение, тъй като в член 24 от ДЕВИ от Комисията се изисква да създаде публична интернет платформа за прозрачност, която „допринася за по-голяма прозрачност и улеснява и насърчава сътрудничеството между държавите членки“. Съгласно същата разпоредба „платформата може да се използва за разпространяване на съответна информация, която Комисията или дадена държава членка смята за изключително важна с оглед на настоящата директива и постигането на нейните цели“.

60

Комисията счита, платформата за прозрачност се осигурява чрез специалния уебсайт на Генерална дирекция „Енергетика“ на Комисията[38], който съдържа цялата правно изискуема информация, получена от държавите членки, и друга полезна информация. В сегашния си вид платформата за прозрачност, управлявана единствено от Комисията, не отговаря изцяло на изискването на ДЕВИ да „улеснява и насърчава сътрудничеството между държавите членки“. Това беше потвърдено от заинтересованите страни, с които се срещнахме (национални органи, доброволни схеми), които се обявиха твърдо в подкрепа на повече прозрачност и обмен на информация.

61

В ***каре 6*** е показано, че нуждата от засилване на обмена на информация не се ограничава до Комисията и държавите членки, а се отнася и за доброволните схеми.

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

Каре 6

Пример за възможно нарушение поради недостатъчен обмен на информация

Понастоящем е възможно икономически оператор, на когото е отказано сертифициране от даден сертифициращ орган, да се обърне към друг сертифициращ орган с цел да получи сертификат без да въведе подобренията, поискани от първия сертифициращ орган.

Въпреки че съществува задължение за новия сертифициращ орган да поиска последния доклад относно сертифицирането, както и задължение за икономическия оператор да го предостави, няма начин да се гарантира, че това действително се прави.

В някои доброволни схеми информацията е прозрачна и одитните доклади, издадени от един сертифициращ орган, са достъпни за другите сертифициращи органи, действащи в рамките на тази схема. Ако обаче двата сертифициращи органа действат в рамките на различни доброволни схеми, новият сертифициращ орган не разполага със средства да изиска доклада, довел до отказ на сертифициране, ако операторът откаже да го покаже.

Статистическите данни за биогоривата, сертифицирани като устойчиви, може би са завишени…

62

Най-голямата част от енергията, използвана в транспорта, идва от горива. Без значителен принос от биогоривата целта от 10 % дял на енергията от възобновяеми източници в транспорта през 2020 г. не може да бъде постигната. Тъй като само биогорива, съответстващи на критериите за устойчивост, могат да бъдат отчетени при изчисляване на дела на енергията от възобновяеми източници в транспорта, от съществено значение е данните за използването на устойчиви биогорива да бъдат надеждни. Евростат публикува такива данни в специфични таблици (таблици „ДЯЛОВЕ“) за дела на енергията от възобновяеми източници от потреблението на енергия в транспорта и други икономически сектори, обхванати от ДЕВИ.

63

Отговорност на държавите членки е да гарантират, че декларираните суми са подкрепени с валидни сертификати и следователно може да се счита, че съответстват на критериите за устойчивост на биогоривата.

64

Когато получи данните, изпратени от държавите членки, Евростат извършва цялостна проверка на съответствието на данните[39] и проверява възможно най-стриктно дали докладваните данни съответстват на хармонизираната методология. Проблемите, срещани от Евростат, обикновено се отнасят до входните данни (печатни грешки) и пропуски в данните. Ако, след свързване с националните органи продължи установяването на проблеми в докладваните данни, Евростат следва да информира Генерална дирекция „Енергетика“ на Комисията, която отговаря за надзора на изпълнението на ДЕВИ от държавите членки и е генералната дирекция на Комисията, оправомощена да предприема по-нататъшни действия,

...защото включват биогорива, чиято устойчивост не е била проверена

65

В Полша законът изисква единствено съответствие на биогоривата с критериите за устойчивост на ДЕВИ и проверка на съответствието след 1 януари 2015 г. Това означава, че през периода 2011—2014 г. икономическите оператори не са били задължени да представят доказателства за устойчивост за количествата биогорива, примесени с изкопаеми горива. Въпреки това Полша е докладвала, че всички използвани биогорива са били „съответстващи“ на критериите за устойчивост, посочени в ДЕВИ. Тези данни са приети и публикувани от Евростат независимо от липсата на разпоредби, изискващи съответствие на биогоривата с критериите за устойчивост, посочени в ДЕВИ, и на проверка на това съответствие.

66

Франция, където националната система за сертифициране на устойчиви биогорива все още не функционира напълно през 2011 г., е декларирала „0“ съответстващи биогорива за тази година и това е цифрата, публикувана в статистиката на Евростат. ЕСП счита, че така е трябвало да стане и с Полша.

...и защото произходът на биомасата, използвана за двойно отчетените биогорива, не е бил достатъчно добре проверен

67

Националните статистически данни ясно отделят количествата биогорива, които са двойно и еднократно отчитани, но само националните органи могат да гарантират, че произходът на всеки вид биогориво е проследим (вж. точка 63). Като се има предвид неадекватността на проверките за удостоверяване на произхода на биомаса, състояща се от отпадъци или остатъци, посочени в точки 38—42, не може да се изключи възможността данните за двойно отчетените биогорива да включват количества биодизел, сертифицирани като произведени от ИОГ, докато в действителност суровината може да е от необработено масло или неправомерно денатурирано такова.

39 например чрез сравняване на получените данни с други публично достъпни източници (напр. публикации, изготвени преди това от други органи и пр.) или чрез проверка дали докладваните данни са пълни и не съдържат грешки при въвеждането им.

68

Двойното отчитане е отговорност на държавите членки. Преди изменението на ДЕВИ двойното отчитане е генерично възможно за биогорива, произведени от отпадъци, и в действителност от държавите членки е зависело да решат кои вещества могат да бъдат класифицирани като отпадъци. ЕСП установи, че няма единна идентификация в ЕС на веществата, които трябва да се считат за отпадъци[40]. Поради това двойно отчитаните данни, докладвани от различни държави членки, не са били пряко съпоставими: едно и също вещество е можело да се счита в една държава членка като вещество с определено приложение и следователно да не се счита за отпадък, докато в друга държава членка то да е считано за отпадък и съответно за допустимо за производството на биогорива, които са били двойно отчитани[41].

69

След изменението от септември 2015 г.[42] ДЕВИ съдържа списък на суровини, които могат да бъдат използвани за производството на двойно отчитани биогорива[43]. ДЕВИ обаче все още позволява използването на суровини, които не са включени в списъка, но които компетентните национални органи са определили като отпадъци[44], за производството на съвременни биогорива в инсталации, съществуващи преди приемането на изменението.

70

Държавите членки посочват, че проверката на веригата на проследяване на биогоривата, произведени от отпадъци и остатъци, е област, която изисква строго наблюдение, тъй като е установено, че съществува риск от измами. Примери за установени рискове от измами, свързани с отпадъците и остатъците, са следните:

— операторът може да класифицира като отпадък или остатък материал, който не е отпадък или остатък (или който е бил подправен); или

— операторът може да се опита да сертифицира същия двойно отчитан продукт два пъти чрез различни доброволни схеми.

71

Главно по инициатива на Германия и Франция държавите членки, са разисквали мониторинга и възможните мерки за предотвратяване на измами но обсъжданията са отложени, тъй като други държави членки считат, че само Комисията е компетентна да провежда подобни обсъждания.

40 Вж. раздел 2 от „Устойчивостта на съвременни биогорива в ЕС“, Институт за европейска политика в областта на околната среда (IEEP), Лондон, 2013 г.

41 Например таловото масло (което идва от дървопреработвателните предприятия) се счита за отпадък и по този начин се отчита двойно в Швеция, докато в същото време в Обединеното кралство няма двойно отчитане, тъй като то се използва като химически прекурсор.

42 Директива (ЕС) 2015/1513.

43 Член 3, буква е) и приложение IX, които държавите членки трябва да изпълнят до 10 септември 2017 г.

44 Член 3, параграф 4, буква д) от изменената ДЕВИ.

Заключения и препоръки

72

Като част от приетия от Европейския съвет през 2009 г. пакет на ЕС от мерки за енергетиката и изменението на климата, държавите членки трябва да гарантират, че през 2020 г. делът на енергията от възобновяеми източници във всички видове транспорт ще се равнява най-малко на 10 % от крайното им потребление на енергия в този сектор. Биогоривото е източникът на възобновяема енергия, предимно използван от държавите членки в транспортния сектор. Държавите членки могат обаче да отчитат само биогоривата, сертифицирани като устойчиви по признати от Комисията схеми, за постигането на целта за 10 % дял в транспорта[45].

73

При одита беше разгледан въпросът „Установили ли са Комисията и държавите членки надеждна система за сертифициране на устойчиви биогорива?“. ЕСП заключава, че поради слабости в процедурата на Комисията за признаване и в последващия надзор на доброволните схеми, системата на ЕС за сертифициране на устойчивостта на биогоривата не е напълно надеждна.

74

Признаването от страна на Комисията на доброволните схеми, ограничено до задължителните изисквания за проверка на ДЕВИ, не гарантира, че сертифицираните биогорива са устойчиви. ЕСП установи, че оценките, извършвани от Комисията като основа за признаването на доброволни схеми, не обхващат в достатъчна степен някои важни аспекти, необходими за гарантиране на устойчивостта на сертифицираните биогорива. По-специално, Комисията не изисква при доброволните схеми да се проверява дали производството на биогорива, сертифицирано от тези схеми, не предизвиква значителни рискове от отрицателни социално-икономически последици, като например конфликти във връзка с поземлената собственост, принудителен/детски труд, лоши условия на труд за земеделските производители и заплахи за здравето и безопасността. Също така тази оценка не обхваща въздействието на НПЗП върху устойчивостта на биогоривата. Въпреки че ЕСП признава техническите трудности при оценката на въздействието на НПЗП, без тази информация се нарушава целесъобразността на системата на ЕС за сертифициране на устойчивостта (точки 30—37).

75

Освен това Комисията е издала решения за признаване на доброволни схеми, които не разполагат с подходящи процедури за проверка, за да се гарантира, че произходът на произведените от отпадъци биогорива наистина е от отпадъци (т.е. не е проверила икономическия оператор, при който са произведени отпадъците). Едва през октомври 2014 г. Комисията разбира за проблема, след което издава насоки, в които предлага доброволните схеми да разработят специфични процедури за одит, обхващащи произхода на отпадъците (точки 38—42).

45 Държавите членки могат също така да създадат национални системи за сертифициране, но по-голямата част от биогоривата, използвани в ЕС, се сертифицират по доброволни схеми.

76

ДЕВИ изисква изпълнението на екологичните изисквания за земеделие на ЕС като критерий за устойчивост на суровините за биогорива, отглеждани в Европейския съюз. ЕСП установи, че доброволни схеми, които не са имали специфични процедури за проверка, за да гарантират спазването на това изискване за устойчивост, въпреки това са били признати от Комисията (точки 28 и 29).

Препоръка 1 —Цялостна оценка на доброволните схеми, поискали признаване

При бъдещите процедури на признаване Комисията следва да извършва по-цялостна оценка на доброволните схеми. По-специално, съгласно рамката за оценка с цел признаване, следва да се проверява дали схемите:

а) оценяват степента, в която производството на сертифицирани биогорива води до значителен риск от отрицателни социално-икономически последици, като например конфликти във връзка с поземлената собственост, принудителен/детски труд, лоши условия на труд за земеделските производители, заплахи за здравето и безопасността, и до емисии в резултат на НПЗП. За целта Комисията следва да изисква доброволните схеми да докладват веднъж годишно въз основа на своите дейности по сертифициране всякаква информация, свързана с посочените по-горе рискове. При изпълнение на своите задължения за отчитане Комисията следва да взема под внимание докладите на тези доброволни схеми, както е предвидено в ДЕВИ.

б) ефективно проверяват дали производителите на суровини за биогорива в ЕС изпълняват екологичните изисквания на ЕС за земеделието.

в) предоставят достатъчно доказателства за произхода на отпадъците и остатъците, използвани за производството на биогорива.

77

ЕСП установи, че някои схеми са недостатъчно прозрачни или имат управленски структури, състоящи се само от представители на няколко икономически оператори, като по този начин се увеличава рискът от конфликт на интереси и се възпрепятства ефективната комуникация с други заинтересовани страни (т.е. Комисията, националните органи, другите схеми, сертифициращите органи и икономическите оператори). Според ЕСП това се обяснява с факта, че Комисията не е взела предвид тези въпроси по време на процеса на признаване. През 2015 г. Комисията издаде насоки, имащи за цел да се подобри прозрачността на признатите доброволни схеми. Изискванията в тези насоки обаче не са приложени (точки 46—49 и точка 59).

Препоръка 2 — Осигуряване на подходящо управление и прозрачност на доброволните схеми

При бъдещи процедури на признаване Комисията следва да:

а) преценява дали начинът на управление на доброволните схеми намалява риска от конфликт на интереси;

б) изисква доброволните схеми да създадат официален уебсайт, на който публично да оповестят минималните изисквания за прозрачност. Тези изисквания включват като минимум: официални данни за контакт (адрес, телефон, електронна поща); информация за управлението на доброволната схема и квалификацията и опита на нейните ръководители и ключови служители; пълен списък на работещите по схемата сертифициращи органи; подробни списъци на валидни, изтекли и отнети сертификати (с дати); одитни доклади; информация относно системата за оплаквания/запитвания във връзка с доброволните схеми, както и информация относно откритите нарушения. Доброволните схеми следва да се ангажират със своевременното актуализиране на оповестяваната информация.

78

ЕСП установи също така, че Комисията не упражнява надзор върху функционирането на признатите доброволни схеми. Тъй като решението за признаване се издава въз основа на документна проверка на процедурите за сертифициране, липсата на надзор означава, че Комисията не може да получи уверение, че при доброволните схеми действително се прилагат стандартите за сертифициране, които са били представени за целите на признаването. Освен това Комисията не разполага със средства за откриване на предполагаеми нарушения на правилата на доброволните схеми, тъй като няма въведена специална система за подаване на жалби и Комисията не проверява дали жалбите, адресирани директно до доброволните схеми, са надлежно разглеждани от тях (точка 55).

Препоръка 3 — Надзор от Комисията

Комисията следва да започне незабавно да упражнява надзор върху признатите доброволни схеми, като:

а) проверява дали използваните от схемите операции за сертифициране отговарят на стандартите, които са били представени за целите на признаването.

б) изисква доброволните схеми да създадат прозрачни системи за подаване на жалби, които следва, като минимум, да имат следните характеристики: i) да са лесно достъпни на техните уебсайтове; ii) да са информативни относно начина на подаване на жалбите, сроковете на процедурата и възможността за обжалване в случай на отхвърляне на жалбите; iii) да включват жалби както срещу сертифициращи органи, така и срещу икономически оператори в рамките на доброволната схема; iv) да имат система за проследяване, основана на регистри. Комисията следва системно да проверява информацията, съдържаща се в регистрите, и да предприема действия, ако счита това за целесъобразно.

79

Държавите членки са задължени да следят за надеждността на докладваните на Комисията данни относно устойчивите биогорива. Националните данни, отнасящи се до дела на съответстващите на критериите биогорива в общия дял на транспортните горива, може да не са надеждни, тъй като е възможно статистическите данни за биогоривата, сертифицирани като устойчиви, да са били надценени. ЕСП установи, че държавите членки (какъвто е случаят с Полша) могат да отчитат като устойчиви биогорива, чиято устойчивост не е доказана (точка 65).

Препоръка 4 — Събиране и докладване на данни относно устойчивите биогорива

За да се повиши увереността в надеждността на данните относно устойчивите биогорива, Комисията следва да предложи на държавите членки да подкрепят статистическите си данни с доказателства относно надеждността на докладваните количества биогорива. Това може да бъде под формата на общ сертификат/декларация, издаден(а) от субекта, отговарящ за събирането на данни относно устойчивите биогорива, и предаван(а) на националния орган, който ги изпраща на Евростат.

80

Върху надеждността и сравнимостта на статистическите данни относно устойчивите биогорива се отразява фактът, че в ЕС не съществува единна идентификация на веществата, които трябва да се считат за отпадъци. Следователно определението за отпадък се различава в отделните държави членки: едно и също вещество може да се счита в една държава членка за вещество с определено приложение и следователно да не се счита за отпадък, докато в друга държава членка то може да се счита за отпадък и съответно за допустимо за производството на биогорива, които са двойно отчитани. С едно от измененията, приети през септември 2015 г., в ДЕВИ се въвежда приложение със списък на суровините и горивата, чиито принос за постигането на целта за 10 % дял в транспорта е възможно да бъде двойно отчитан. В ДЕВИ обаче все още се разрешава използването на суровини, които не са включени в списъка, но които компетентните национални органи са определили като отпадъци[46] (точки 68—69).

46 Член 3, параграф 4, буква д) от изменената ДЕВИ.

Препоръка 5 — Хармонизиране на определението за отпадъци, използвани за производството на съвременни биогорива

Въпреки че определението за суровини, които могат да използвани за производство на двойно отчетени биогорива, вече е включено в изменената ДЕВИ, остава възможността дадено вещество да бъде считано за отпадък в една държава членка, но не и в друга. За да се осигури съпоставимост на статистическите данни относно устойчивите биогорива и да се повиши увереността в надеждността на данните относно съвременните биогорива, Комисията следва да предложи на държавите членки възможно най-скоро хармонизиране на определението за отпадъчни вещества, които не са включени в списъка в ДЕВИ, използвани за производството на съвременни биогорива в инсталациите, съществуващи преди приемането на Директива (ЕС) 2015/1513 за изменение на ДЕВИ.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Kersti KALJULAID — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 25 май 2016 г.

За Сметната палата

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
председател

Горива и биогорива в транспорта – хил. т н.е. за 2014 г.

	Изкопаеми горива			Биогорива		
Държава членка	Бензин (1)	Дизел (2)	Общо бензин и дизел (3=1+2)	Всички биогорива [a)]	Съответстващи биогорива	от които: двойно отчитани биогорива
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
Общо	**77 064,72**	**195 509,91**	**272 574,63**	**14 370,13**	**13 120,04**	**2 834,71**

	от които:		
Биодизел	11 367,62	4,0%	% от транспортните горива
Биобензин	2 636,91	0,9%	
Общо транспортни горива	**286 944,76**		

а) Цифрите в тази колона включват биодизел, биобензин, а за някои държави членки – малки количества биогаз.

Източник: ЕВРОСТАТ „ДЯЛОВЕ за 2014 г.“, подробни резултати.

Управление на доброволните схеми

Доброволна схема	Собственост	Управление	Устав или друг равностоен акт
ДС, притежавани от своите членове (отворено членство)			
ДС01	Членове	**Общото събрание** назначава 6 членове на Съвета. Съветът управлява делата на асоциацията и се подчинява на решенията на Общото събрание, в което участват всички членове. **Съветът** се отчита пред Общото събрание и се подпомага от **Изпълнителен съвет** и **технически комитети**. Изпълнителният съвет извършва оперативната дейност на системата за сертифициране.	Да
ДС02	Членове	**Членовете** са разпределени в избирателни класове. Избирателните класове назначават от двама до 18 директори в **Съвета на директорите**. Съветът е отговорен за надзора и управлението на схемата. Съветът назначава изпълнителния директор и изпълнителния орган на схемата: **главен изпълнителен директор и секретариат**. Съветът представлява и **управителен комитет**. Съветът създава и делегира определени правомощия на **комитетите** и на **работните** и **оперативните групи**.	Да
ДС03	Членове	В рамките на схемата **Общото събрание** е най-висшият орган за вземане на решения и то избира **изпълнителния съвет,** съставен от максимум 15 членове. Изпълнителният съвет назначава секретариат и му възлага оперативното управление на схемата. Временни **работни групи** се сформират в зависимост от нуждите по някои конкретни теми.	Да
ДС04	Членове	Членовете на схемата са организирани в седем състава, които избират управителния орган на организацията (**Общото събрание на делегатите**). Събранието избира **съвет на директорите** (съставен от 5 до 9 членове), който е отговорен за управлението на схемата и представлява асоциацията пред трети страни. Съветът на директорите осигурява надзор над **секретариата** и може да назначава **изпълнителен директор**. Изпълнителният директор отговаря за прилагането на стратегията и политиките на асоциацията и ръководи дейността на Секретариата, който е отговорен за ежедневното управление на схемата. Директорите могат също така да създават **комитети**, **работни групи** и **консултантски съвети**.	Да
ДС05	Членове	Обикновеното **Общо събрание** включва всички членове на схемата. Общото събрание избира от 3 до 16 членове на **съвета на управителите**. Общото управление на схемата е отговорност на Съвета на управителите в сътрудничество с генералния секретар. Съветът на управителите поверява ежедневното управление на схемата на генералния секретар и на **секретариата**. Съветът на управителите може да определя и делегира част от своите правомощия и отговорности на **работните групи**, **постоянните комитети или оперативните групи**.	Да

Доброволна схема	Собственост	Управление	Устав или друг равностоен акт
ДС, притежавани от консорциуми, организации или асоциации			
ДС06	Консорциум от 7 субекта.	Консорциумът от 7-те членове учредители назначава членовете на **управителния комитет** на схемата. Управителният комитет е ръководният орган на схемата и възлага мандат (чрез подбор и договор) на **технически консултант** – който също е част от Управителния комитет – с подходящите технически компетентности за техническото управление на схемата.	Да
ДС07	Представителна организация на няколко гаранционни схеми.	**Съветът на представителната организация** се състои от екип от експерти и ръководи дейността на дружеството. Той упражнява надзор над различните схеми, които се управляват от секторни съвети. **Гаранционните секторни съвети** упражняват надзор над управлението на секторните схеми, сред които е и **доброволната схема**, и на техните дейности. Тези секторни схеми са съставени от експерти и представители от секторите. Всеки от гаранционните сектори има **технически консултативни комитети**, които са съставени от експерти в сектора. Те отговарят за текущото поддържане и разработване на стандартите на доброволната схема. Различните схеми функционират в различни хранителни сектори и представителната организация помага за разработването на подробни стандарти и системи за проверка за всеки сектор.	Не са открити
ДС08	Дружество, ограничено чрез гаранция, като членовете/гарантите представляват 8 различни субекта.	Публикуваната в интернет информация не е много ясна и според нея Съветът на директорите на схемата докладва на **главния изпълнителен директор** на дружеството майка. Схемата се управлява от **съвет на директорите**, отговарящ за ръководството, цялостното управление и администрацията на дружеството. Две **работни групи** отговарят за разработването и мониторинга на техническите и маркетинговите аспекти на функционирането на схемата.	Не са открити
ДС09	Десет асоциации и организации от сектора на селското стопанство, сектора на търговията и сектора за горива, биогорива и биогаз.	На **събрание на акционерите** се назначава **изпълнителния управителен** орган и се избира **консултативен комитет** и **комитет за санкции**, които да подпомагат изпълнителния управителен орган. Управлението и функционирането на схемата са били делегирани (чрез споразумение за представителство) на дружество. Именно Консултативният комитет инициира и координира мерки за поддържане и по-нататъшно развитие на системата за сертифициране на схемата.	Не са открити
ДС10	Търговска асоциация	**Техническата консултативна група** на схемата е съставена от представители на търговската асоциация като собствениците на схемата и водещия сертифициращ орган. Тази експертна група взема решения и прави препоръки относно оперативни въпроси, свързани с прилагането и осъществяването на схемата.	Не са открити
ДС11	Конфедерация	Схемата се притежава и **управлява от конфедерация**, разработила и привела в действие тази схема.	Не са открити
ДС12	Конфедерация	Схемата се притежава и **управлява от конфедерация**, разработила и привела в действие тази схема.	Не са открити

Доброволна схема	Собственост	Управление	Устав или друг равностоен акт
ДС, притежавани от публични органи			
ДС13	Национален орган по стандартизация	Схемата се управлява от националния орган по стандартизация съгласно структурите, създадени за управлението на неговите схеми. Националният орган по стандартизация отговаря за разработването на стандарти. Националният орган по стандартизация има следните органи, които участват в управлението на неговите схеми: Ръководство на схемата; Комитет за управление на схемата; Комитет от експерти; и Комитет за преглед.	Не са открити
ДС14	Национален институт за научни изследвания	**Системният администратор** е директорът на националния институт за научни изследвания. Той създава **системния борд**. Системният борд упражнява надзор над сертифициращите органи в рамките на системата и определя насоките за развитието на схемата. Надзор над борда се упражнява както от системния администратор, така и от **системния съвет**. **Системната служба** подкрепя борда в неговите дейности и докладва на системния администратор. Системният съвет на схемата е съставен от 5 до 10 членове (външни експерти, назначени от директора на националния институт за научни изследвания). Неговите основни задачи са: надзор на независимостта, прозрачност, избягване на конфликтите на интереси между участниците в системата и сертифициращите органи, разглеждане на жалби и предложения, определяне на посоките за развитие на схемата.	Не са открити
ДС, притежавани от дружества			
ДС15	Частно дружество	Управление в рамките на общата отговорност на дружеството, което ще делегира отговорността на собствения си персонал или на специализирани дружества – трети страни.	Не са открити
ДС16	Частно дружество	Не са открити.	Не са открити
ДС17	Частно дружество	От уебсайта на ГД „Енергетика“: „Документите, посочени в тази схема, са част от системата за управление на [дружеството] и се актуализират и поддържат съгласно там посочените процедури. Лицето, което отговаря за актуализирането на тази схема в [дружеството] е Директорът по устойчивост и съответствие на доставчиците. Тази схема за проверка се преразглежда ежегодно от длъжностните лица [в дружеството], отговарящи за здравето, безопасността, околната среда и качеството, и за устойчивостта. Участниците в схемата са надлежно информирани. В случай че се въведат съществени промени, схемата се изпраща на Европейската комисия с информативна цел или за одобрение.“	Не са открити
ДС18	Частно дружество	Не са открити	Не са открити
Инструмент за изчисление, признат за ДС			
ДС19	Институт за научни изследвания	Понастоящем доброволната схема се управлява от **Института за научни изследвания**, един от предишните партньори на проекта.	Няма данни

Източник: Европейска сметна палата въз основа на данни от интернет сайтове.

Като институция на ЕС Европейската сметна палата трябва да балансира интереса на ЕС за гарантиране на прозрачността на неговите действия и осигуряване на най-доброто използване на публичните средства спрямо намесата в правото на засегнатите лица и субекти на зачитане на личния им живот като цяло, и по-специално правото им на защита на техните лични данни. Поради това в настоящия доклад ЕСП не посочва поименно доброволните схеми, за които се отнасят нейните констатации и оценки. Обективно описание на фактите, в което се установяват отчетените недостатъци, следва да е достатъчно, за да могат компетентните институции да направят собствени заключения от доклада и в отговор да приемат подходящи мерки.

Приложение III

Прозрачност на доброволните схеми

Доброволна схема [а)]	Елементи, свързани с прозрачността, посочени в писмото с насоки на Комисията [б)]					Други важни елементи, свързани с прозрачността				
	Данни за контакт (телефон, електронна поща, адрес)	Иконо-мически оператори в рамките на ДС (Валидни сертифи-кати)	Икономически оператори, които вече на са в рамките на ДС (Изтекли сертификати)	Сертифи-циращи органи	Имена на други признати ДС	Управление	Устав или еквива-лентни документи	Квалификации на екипа (CV и др.)	Система за жалби	Установени нарушения (Оттеглени сертификати)
ДС, притежавана от своите членове (отворено членство) или от публични органи										
ДС02	Да	Да	Да	Да	Не са открити	Високо	Да	Да	Да (но не онлайн)	Да
ДС03	Да	Да	Не са открити	Да	Не са открити	Високо	Да	Да	Да (но не онлайн)	Не са открити
ДС13	Да	Да	Да	Да	Не са открити	Ниско	Не са открити	Не са открити	Нуждае се от подобрение	Да
ДС05	Отчасти [в)]	Да	Не са открити	Да	Не са открити	Високо	Да	Да	Да	Не са открити
ДС04	Да	Да	Да	Да	Не са открити	Високо	Да	Да	Да (но не онлайн)	Не са открити
ДС14	Да	Да	Не са открити	Да	Не са открити	Високо	Не са открити	Не са открити	Нуждае се от подобрение	Не са открити
ДС01	Да	Да	Да	Да	Не са открити	Високо	Да	Не са открити	Да (но не онлайн)	Да

най-добри практики — препоръчани подобрения — неясна ситуация. Препоръчани подобрения

а) Поради различния си характер Biograce GHG calculation tool (Инструментът за изчисление на емисиите на парникови газове на Biograce) не е част от този списък.
б) Посочените елементи също така включват най-новите версии на схемата, но само Комисията може да потвърди нейното съответствие.
в) Най-малко една от посочените форми за контакт не е оповестена.
г) Информация за субектите собственици. Не е посочено дали тя се отнася за ДС.

Управление:	Високо = достатъчно информация е оповестена. Средно = оповестяването на информация следва да се подобри. Слабо = оповестената информация е недостатъчна.

Приложение III

Доброволна схема [а)]	Елементи, свързани с прозрачността, посочени в писмото с насоки на Комисията [б)]					Други важни елементи, свързани с прозрачността				
	Данни за контакт (телефон, електронна поща, адрес)	Икономически оператори в рамките на ДС (Валидни сертификати)	Икономически оператори, които вече на са в рамките на ДС (Изтекли сертификати)	Сертифициращи органи	Имена на други признати ДС	Управление	Устав или еквивалентни документи	Квалификации на екипа (CV и др.)	Система за жалби	Установени нарушения (Оттеглени сертификати)
Други видове ДС										
ДС08	Да	Не са открити	Не са открити	Не са открити	Не са открити	Средно	Не са открити	Не са открити	Не са открити	Не са открити
ДС17	Не са открити	Не са открити	Не са открити	Не са открити	Не са открити	Ниско	Не са открити	Не са открити	Не са открити	Не са открити
ДС11	Да[г)]	Да	Не са открити	Не са открити	Не са открити	Ниско	Не са открити	Не са открити	Нуждае се от подобрение	Да
ДС06	Отчасти[в)]	Да	Да	Да	Не са открити	Високо	Да	Не са открити	Нуждае се от подобрение	Да
ДС16	Да	Не са открити	Не са открити	Не са открити	Не са открити	Ниско	Не са открити	Да[г)]	Не са открити	Не са открити
ДС07	Да	Не са открити	Не са открити	Да	Не са открити	Средно	Не са открити	Да	Нуждае се от подобрение	Не са открити
ДС09	Да	Да	Да	Да	Не са открити	Високо	Не са открити	Не са открити	Не са открити	Да
ДС12	Да[г)]	Да	Не са открити	Не са открити	Не са открити	Ниско	Не са открити	Не са открити	Нуждае се от подобрение	Да
ДС10	Да[г)]	Да	Не са открити	Да	Да	Средно	Не са открити	Да[г)]	Нуждае се от подобрение	Не са открити
ДС18	Да	Не са открити	Не са открити	Да	Не са открити	Ниско	Не са открити	Не са открити	Не са открити	Не са открити
ДС15	Да[г)]	Да	Не са открити	Да	Да	Ниско	Не са открити	Не са открити	Не са открити	Не са открити

най-добри практики — препоръчани подобрения — неясна ситуация. Препоръчани подобрения

а) Поради различния си характер Biograce GHG calculation tool (Инструментът за изчисление на емисиите на парникови газове на Biograce) не е част от този списък.
б) Посочените елементи също така включват най-новите версии на схемата, но само Комисията може да потвърди нейното съответствие.
в) Най-малко една от посочените форми за контакт не е оповестена.
г) Информация за субектите собственици. Не е посочено дали тя се отнася за ДС.

Управление: Високо = достатъчно информация е оповестена.
Средно = оповестяването на информация следва да се подобри.
Слабо = оповестената информация е недостатъчна.

Източник: Европейска сметна палата въз основа на данни от интернет сайтове.

Като институция на ЕС Европейската сметна палата трябва да балансира интереса на ЕС за гарантиране на прозрачността на неговите действия и осигуряване на най-доброто използване на публичните средства спрямо намесата в правото на засегнатите лица и субекти на зачитане на личния им живот като цяло, и по-специално правото им на защита на техните лични данни. Поради това в настоящия доклад ЕСП не посочва поименно доброволните схеми, за които се отнасят нейните констатации и оценки. Обективно описание на фактите, в което се установяват отчетените недостатъци, следва да е достатъчно, за да могат компетентните институции да направят собствени заключения от доклада и в отговор да приемат подходящи мерки.

Приложение IV

Изисквания за кръстосано спазване

Изисквания за кръстосано спазване, посочени в член 17, параграф 6 от ДЕВИ

(„изискванията и стандартите, посочени под заглавието „Околна среда“ в част А и в точка 9 от приложение II към Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 г.“ и „минималните изисквания за добро земеделско и екологично състояние, определени в член 6, параграф 1 от същия регламент“)

Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета, приложение II, част А:

Околна среда

1.	Директива 79/409/ЕИО на Съвета от 2 април 1979 г. относно опазването на дивите птици (ОВ L 103, 25.4.1979 г., стр. 1)	Член 3, параграф 1,член 3 параграф 2, буква б), член 4, параграфи 1, 2 и 4, член 5, букви а), б) и г)
2.	Директива 80/68/ЕИО на Съвета от 17 декември 1979 г. относно опазването на подземните води от замърсяване, причинено от определени опасни вещества (ОВ L 20, 26.1.1980 г., стр. 43)	Членове 4 и 5
3.	Директива 86/278/ЕИО на Съвета от 12 юни 1986 г. за опазване на околната среда и по-специално на почвата, при употребата на утайки от отпадъчни води в земеделието (ОВ L 181, 4.7.1986 г., стр. 6)	Член 3
4.	Директива 91/676/ЕИО на Съвета от 12 декември 1991 г. за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници (ОВ L 375, 31.12.1991 г., стр. 1)	Членове 4 и 5
5.	Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 г. за опазване на естествените местообитания на дивата флора и фауна (ОВ L 206, 22.7.1992 г., стр. 7)	Член 6 и член 13, параграф 1, буква а)

точка 9:

9.	Директива 91/414/ЕИО на Съвета от 15 юли 1991 г. относно пускането на пазара на продукти за растителна защита (ОВ L 230, 19.8.1991 г., стр. 1)	Член 3

член 6, параграф 1:

„Добро земеделско и екологично състояние

1. Държавите членки следят цялата земеделска земя и особено земята, която вече не се използва за производствени цели, да се поддържа в добро земеделско и екологично състояние. Държавите членки определят на национално или на регионално равнище минимални изисквания за добро земеделско и екологично състояние, въз основа на рамката, установена в приложение III, като вземат предвид специфичните характеристики на съответните площи, включително почвено-климатичните условия, съществуващите системи за земеделие, използването на земята, сеитбооборота, земеделските практики и структурата на стопанствата.“

Приложение IV

Приложение III:

Добро земеделско и екологично състояние, посочено в член 6

Област	Задължителни стандарти	Незадължителни стандарти
Ерозия на почвата Защита на почвата чрез подходящи мерки	— Минимална почвена покривка	— Запазване на терасите
	— Минимално управление на земите съобразно специфичните местни условия	
Органични вещества в почвата Поддържане на органичните вещества в почвата чрез подходящи практики	— Управление на обработваемите стърнища	— Стандарти за сеитбооборот
Структура на почвата Поддържане на структурата на почвата чрез подходящи мерки		— Използване на подходящи машини
Минимално ниво на поддържане Осигуряване на минимално ниво на поддържане и предотвратяване на влошаването на състоянието на местообитанията	— Запазване на особеностите на ландшафта, включително, включително, където е приложимо, жив плет, езера, канавки и дървета в редица, в група или изолирани дървета и синори	— Минимални параметри за гъстота на животните и/или подходящи режими
		— Създаване и/или запазване на местообитания
	— Избягване на израстването на нежелана растителност върху земеделски земи	— Забрана на изкореняването на маслинови дръвчета
	— Запазване на постоянните пасища	— Поддържане на маслинови гори и лозарски масиви в добро вегетативно състояние
Опазване и управление на водите Опазване на водите от замърсяване и изтичане, и управление използването на водите	— Изграждане на буферни ивици по продължението на водните басейни ([1])	
	— При използване на вода за напояване, подлежащо на разрешение — спазване на разрешителните процедури	

([1]) Бележка: Буферните ивици с оглед на доброто земеделско и екологично състояние във и извън уязвимите зони, определени в член 3, параграф 2 от Директива 91/676/ЕИО, трябва да спазват най-малко изискванията за условията за използване на торове в близост до водни басейни, определени в буква А, точка 4 от приложение II към Директива 91/676/ЕИО в съответствие с програмите за действие на държавите-членки, определени съгласно член 5, параграф 4 от Директива 91/676/ЕИО.

Кратко изложение

IV
Комисията извърши задълбочени оценки на всички доброволни схеми, които са признати за отговарящи на всички правни изисквания на Директивата. Комисията счита, че доброволните схеми осигуряват гаранции, че сертифицираните биогорива отговарят на задължителните критерии, по които схемите са признати въз основа на задълбочени оценки на всички сертифицирани доброволни схеми. При все това Комисията винаги е готова да насърчава по-нататъшното разработване на стандарти с цел допълнително усъвършенстване на системата, преодоляване на предизвикателствата, възникващи при функционирането на системата, и съобразяване с промените на правната основа.

V
В Директивата за енергията от възобновяеми източници (ДЕВИ) се определят редица задължителни критерии за устойчивост за биогоривата, които трябва да бъдат изпълнени, за да може да се получи финансова подкрепа и производството на биогорива да се отчита като принос за постигането на целите за енергията от възобновяеми източници. Оценките на доброволните схеми обхванаха тези задължителни критерии за устойчивост по подходящ начин, като доброволните схеми са признавани единствено ако е било възможно да се докаже тяхното съответствие с тези критерии.

Освен това в ДЕВИ са засегнати редица други въпроси, свързани с устойчивостта, като например отрицателните социално-икономически последици. Много доброволни схеми включват допълнителни незадължителни критерии за устойчивост. Това може да се разглежда като добра практика, но тя е напълно доброволна. Доброволните схеми не са подлагани на оценка на степента, в която покриват и незадължителните критерии. Вследствие на това нито една доброволна схема не е призната за отговаряща на тези условия.

Според Комисията не би било уместно да съществува задължение доброволните схеми да включват незадължителни критерии за устойчивост. Ако тези критерии трябваше да са задължителни, законодателят щеше да ги включи в набора от задължителни критерии.

Комисията ще продължи да оценява дали признаването на доброволните схеми следва да обхваща и незадължителните аспекти на устойчивостта. Следва обаче да се отбележи, че оценката на схемите по отношение на незадължителните критерии е сложна, тъй като тези критерии не са формулирани така подробно в законодателния текст, както задължителните критерии.

За да се намали рискът от непреки промени в земеползването (НПЗП), ДЕВИ, изменена с Директива (ЕС) 2015/1513, съдържа ограничение за количеството на биогоривата на основата на хранителни култури, което може да се отчита във връзка с целите за енергията от възобновяеми източници (7 % от потреблението на енергия в транспорта). Самите критерии за устойчивост не обхващат НПЗП. Поради това не може да се изисква доброволните схеми, за които се проверява изпълнението на задължителните критерии за всяка група биогорива поотделно, да обхващат НПЗП.

VI
Проверката на произхода на отпадъците и остатъците беше включена в оценката. При всички оценки се изискваше доброволните схеми да прилагат съответните разпоредби на Директивата. Това включва всички видове изходни суровини, включително отпадъците и остатъците. В Директивата не са предвидени конкретни критерии за одит на биогоривата, произведени от отпадъци и остатъци. В насоките службите на Комисията отразиха пазарните развития, които не са могли да бъдат предвидени към момента на признаването на доброволните схеми, и призоваха за прилагане на специални мерки, чрез които да се взема под внимание увеличеният риск от измами, възникнал с течение на времето с въвеждането от държавите членки на механизма за двойно отчитане. Доброволните схеми актуализираха своите процедури за проверка в съответствие с това.

Освен това в ДЕВИ не се предвижда конкретно задължение държавите членки да извършват проверка по отношение на член 17, параграф 6 от ДЕВИ (който е свързан със стандартите за добро земеделско и екологично състояние, определени в общата селскостопанска политика (СДЗЕС по ОСП) и други съответни директиви и регламенти). От Комисията се изисква да признава доброволните схеми и на основания, различни от съдържащите се в член 17, параграф 6 от ДЕВИ. Поради това включването на този елемент в оценката на доброволните схеми не би било уместно.

VII

ДЕВИ не съдържа изисквания по отношение на управленската структура на доброволните схеми, поради което управленската структура не беше приоритет при началните оценки. Приоритет беше да се потвърди, че операторите подлежат на одит от трета страна, както изрично се посочва в Директивата.

В бъдеще обаче е необходимо по-голямо внимание както по отношение на управленската структура, така и по отношение на мерките за прозрачност. Основната причина за това е повишените изисквания за прозрачност и управление, отразени в измененията в Директива (ЕС) 2015/1513.

VIII

Правомощията на Комисията за надзор на изпълнението на всички операции бяха ограничени от законодателя. Комисията обаче изисква извършването на независим одит от трета страна.

Комисията извършва надзор на доброволните схеми съгласно законните правомощия, предоставени с ДЕВИ, изменена с Директива (ЕС) 2015/1513, в която се изисква доброволните схеми ежегодно да представят доклади относно функционирането си. От своя страна Комисията ще представи доклад относно функционирането на доброволните схеми през април 2017 г.

Комисията е съгласна, че надзорът и прозрачността, включително процедурите за подаване на жалби, могат да бъдат подобрени.

IX

Държавите членки са транспонирали ДЕВИ частично, като включват критериите за устойчивост по отношение на биогоривата със значително закъснение.

Държавите, в които критериите за устойчивост по отношение на биогоривата все още не са въведени, не разполагат и със система за проверка и не беше възможно да се докаже, че биогоривата отговарят на критериите за устойчивост. Според Комисията това е довело до проблема във връзка с докладването. Целта за енергия от възобновяеми източници в транспортния сектор обаче трябва да бъде изпълнена през 2020 г. Комисията е уверена, че до 2020 г. държавите членки ще приложат правилно ДЕВИ, включително неотдавнашните изменения. В случай че това е необходимо, Комисията ще предприеме предвидената в Договора мярка за налагане на спазването на правото на ЕС.

X 1. i)

Комисията приема частично тази препоръка. Комисията не може да задължи доброволните схеми да включат социално-икономически критерии, които не са задължителни. Доброволните схеми обаче трябва да докладват веднъж годишно въз основа на своите дейности по сертифициране, както се посочва в ДЕВИ, изменена с Директива (ЕС) 2015/1513. При изготвянето на своите доклади Комисията ще вземе под внимание получените доклади от доброволните схеми.

X 1. ii)

Комисията приема тази препоръка, доколкото следва да се проверява спазването на член 17, параграф 6 от ДЕВИ (който е свързан със СДЗЕС по ОСП и други съответни директиви и регламенти). Проверката на спазването на СДЗЕС по ОСП и други съответни директиви и регламенти се извършва като част от ОСП.

X 1.iii)
Комисията приема тази препоръка и е съгласна, че е необходимо биогоривата, произведени от отпадъци, да бъдат обхванати от специални процедури за проверка. Комисията вече е предприела действия в тази посока чрез въвеждането на специални мерки във всички свои оценки от октомври 2014 г. насам.

X 2.
Комисията приема тази препоръка и е съгласна, че както управленската структура, така и мерките за прозрачност се нуждаят от още по-голямо внимание, като вече е предприела необходимите стъпки чрез отразяване на изискванията за по-голяма прозрачност и по-добро управление в Директива (ЕС) 2015/1513.

X 3. i)
Комисията приема препоръката.

Тя ще разгледа въпроса в контекста на докладването относно функционирането на доброволните схеми, предвидено в ДЕВИ, изменена с Директива (ЕС) 2015/1513. Изпълнението на процедурите по схемата от икономическите оператори се проверява от независими одитори — трета страна.

X 3. ii)
Комисията приема препоръката и вече е предприела необходимите стъпки.

X 4.
Комисията приема частично тази препоръка и ще продължи да работи с държавите членки по надеждността на предоставените данни, тъй като държавите членки ще получават информация от икономическите оператори относно съответствието с критериите за устойчивост. Освен това държавите членки представят на Комисията доклад относно качеството на всички предадени данни на всеки пет години. Изискването на допълнителни доказателства (сертификати/декларации) за целите на конкретно събиране на статистически данни обаче не е оправдано.

X 5.
Комисията е съгласна с необходимостта от хармонизиране на определението за отпадъци, използвани за производството на съвременни биогорива.

Законодателят вече е предприел мерки за хармонизиране на определението за отпадъци в ДЕВИ. ДЕВИ, изменена с Директива (ЕС) 2015/1513, включва определение за отпадъци чрез установяването на връзка с Директива 2008/98/ЕО.

Въведение

05
В много случаи само част от културите се използват за производство на биогорива, а някои други части, понякога дори основните части, се използват за производство на храни и фуражи. Поради това въздействието на изместването на конвенционалните биогорива е значително по-слабо, но все пак е съществено.

Отговори на Комисията

06
Комисията възнамерява да представи предложение за политика в пакета за енергията от възобновяеми източници до края на 2016 г.

09
ДЕВИ, изменена с Директива (ЕС) 2015/1513, съдържа приложение (приложение IX) със списък на изходните суровини и горивата от възобновяеми източници, чийто принос към целта за енергия от възобновяеми източници в транспорта се отчита двойно. Приложение IX определено включва отпадъци, остатъци и друга нехранителна биомаса, но не съдържа формална връзка към тези определения.

Всички възобновяеми източници на енергия, използвани в транспорта, включително електроенергията от възобновяеми енергийни източници, имат принос за постигането на целта за енергия от възобновяеми източници. Очаква се приносът на електроенергията от възобновяеми източници да бъде значителен (~2 %).

10
В ДЕВИ, изменена с Директива (ЕС) 2015/1513, се изисква намалението на емисиите от парникови газове за биогоривата, произведени в нови инсталации, да бъде поне 60 %. Общото изискване ще се увеличи на 50 % от януари 2018 г.

Констатации и оценки

28
ДЕВИ не задължава държавите членки да проверяват спазването на член 17, параграф 6 от ДЕВИ (който е свързан със СДЗЕС по ОСП и други съответни директиви и регламенти), въпреки че в него се съдържат част от критериите. От Комисията се изисква да признава доброволните схеми на основания, различни от посочените в член 17, параграф 6 от ДЕВИ.

Общ отговор по точки 30 и 31
Комисията не е задължена да признава доброволните схеми и досега е признала само схеми, които отговарят на условията от член 17, параграфи 2—5 от ДЕВИ. Поради това от нея не се изискваше да оценява спазването и на другите незадължителни въпроси, свързани с устойчивостта.

Комисията счита, че не би било уместно доброволните схеми да се задължават да включват незадължителни критерии за устойчивост, след като законодателят не е взел решение да ги включи в набора от задължителни критерии. Конкретно по отношение на социалните аспекти на устойчивостта (каре 3), Комисията отбелязва, че включването на такива критерии в обхвата на процедурата за сертифициране може да се разглежда като добра практика, но все пак посочва, че включването се извършва доброволно.

Въпреки това Комисията ще продължи да оценява дали признаването на доброволните схеми следва да обхваща и незадължителните аспекти на устойчивостта. Следва обаче да се отбележи, че оценката на схемите по отношение на незадължителните критерии е сложна, тъй като тези критерии не са формулирани така подробно в законодателния текст, както задължителните критерии.

Каре 3
Комисията счита, че включването на такива критерии в обхвата на сертифицирането може да се счита за добра практика, но все пак посочва, че включването се извършва доброволно.

33
Въпреки че Комисията признава липсата на данни, във всички доклади тя е посочила наличните данни и оценка на тези данни, включително допълнителни специални проучвания на въздействието на политиката на ЕС за биогоривата върху развиващите се държави.

По отношение на социалните аспекти, описани в каре 4, Комисията отбелязва, че въпреки че износът на биогорива от развиващите се страни е ограничен, тя е представила доклади относно въздействието на политиката на ЕС за биогоривата върху по-широк кръг от развиващи се държави в различни доклади, предоставени през 2013 г. и 2015 г., включително и по отношение на развиващи се държави, които не изнасят биогорива за ЕС[1].

Общ отговор по точки 34—37
С ДЕВИ, изменена с Директива (ЕС) 2015/1513, беше въведено ограничение (7 % от потреблението на енергия в транспорта) за количеството на биогоривата от хранителни култури, което може да се отчита във връзка с целите за енергията от възобновяеми източници. Тази мярка ограничава стимула да се използват биогорива на основата на хранителни култури. за да се постигнат целите за енергията от възобновяеми източници, като така се намалява рискът НПЗП да възниква вследствие на политиката на ЕС за биогоривата.

Самите критерии за устойчивост не обхващат НПЗП. Поради това не може да се изисква доброволните схеми, за които се извършва проверка на съответствието с тези критерии за всяка група биогорива поотделно, да обхващат НПЗП.

Комисията ще анализира въпроса допълнително и ще публикува резултатите от анализа в доклад, който се очаква да бъде завършен в края на 2016 г.

40
Комисията признава, че е необходимо биогоривата, произведени от отпадъци, да бъдат обхванати от специални процедури за проверка. Комисията вече е предприела действия в тази посока с въвеждането на специални мерки във всички свои оценки от октомври 2014 г. насам.

Общ отговор по точки 41—42
В насоките службите на Комисията отразиха пазарните развития, които не са могли да бъдат предвидени към момента на признаването на доброволните схеми, и призоваха за прилагане на специални мерки, чрез които да се взема под внимание увеличеният риск от измами, възникнал с течение на времето с въвеждането от държавите членки на механизма за двойно отчитане.

Комисията публикува насоките за доброволните схеми, за да привлече вниманието към въпроса и за да се гарантира, че всички схеми предприемат подходящи действия. Това не означава, че като цяло по въпроса по-рано са предприемани неправилни действия. Всъщност, доколкото ни е известно, много от съответните доброволни схеми са предприели действия по собствена инициатива. Според Комисията възможността доброволните схеми да реагират бързо и проактивно спрямо установените предизвикателства е едно от предимствата на системите за сертифициране.

45
След приемането на определението Комисията изиска частично признатите схеми да предоставят информация за проверка на съответствието с новото определение. Три схеми, които са били одобрени само частично, представиха нова информация и бяха подложени на оценка. Понастоящем се извършва актуализиране на решенията.

---

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

46
Оценките на Комисията са извършвани съгласно изискванията на ДЕВИ. ДЕВИ не съдържаше изисквания по отношение на управленската структура на доброволните схеми, поради което управленската структура не беше приоритет при началните оценки. Приоритет беше да се потвърди, че операторите подлежат на одит от трета страна, както изрично се посочва в Директивата.

При все това Комисията счита, че в бъдеще следва да се обръща по-голямо внимание на управленската структура с цел допълнително усъвършенстване на най-добрата практика. Главната причина за това е увеличаването на прага за изчисляване на емисиите на парникови газове, налагащо често изчисляване на действителното намаление на емисиите на парникови газове, което изисква още по-щателна проверка.

Общ отговор по точки 50—51
Правомощията на Комисията за надзор на изпълнението на всички операции бяха ограничени от законодателя. Комисията обаче изисква да се извършва независим одит от трета страна.

Комисията извършва надзор на доброволните схеми съгласно законните правомощия, предоставени с ДЕВИ, изменена с Директива (ЕС) 2015/1513, в която се изисква доброволните схеми ежегодно да представят доклади относно функционирането си. От своя страна Комисията ще представи доклад относно функционирането на доброволните схеми през април 2017 г.

53
Комисията започна диалог с представители на схемите с цел да се изясни положението и да се обмислят възможности за подобрения. Понастоящем Комисията извършва проверка на конкретен случай и поради това е твърде рано да представи мнение на този етап.

Като цяло изискването за укрепване на вътрешното управление на схемите, което беше възприето при текущите оценки, може да допринесе за по-добър надзор на спазването на правилата на схемите от сертифициращите органи.

54
Много доброволни схеми извършват дейност в световен мащаб. На практика това означава, че одиторът, който проверява съответствието, носи голяма отговорност и трябва да определи за всеки конкретен случай дали предоставените доказателства осигуряват достатъчна увереност, че критериите за устойчивост са изпълнени. Комисията насърчава доброволните схеми да започнат тесен диалог с одиторите, за да се подобряват постоянно стандартите за сертифициране.

55
Въпреки че не съществува специална система за подаване на жалби, заинтересованите страни имат възможността да се свържат с Комисията, ако срещат проблеми с функционирането на доброволните схеми. Действително схемата за устойчивост на биогоривата е област с изразени технически аспекти, за която са необходими експертни познания, и от заинтересованите страни се очаква да са осведомени, че схемата е призната от Комисията.

56
В ДЕВИ ясно се посочва, че държавите членки са длъжни да приемат доказателства от доброволните схеми. При условие че това изискване се спазва, приносът на държавите членки за подобряването на процесите за сертифициране се приема с готовност. Според Комисията нищо не възпрепятства участието на държавите членки в надзора на сертифициращите органи, тъй като самите сертифициращи органи не са признати от Комисията. Държавите членки обаче не следва да поставят под съмнение валидността на сертификатите, издадени от доброволните схеми.

По отношение на посочения в каре 5 конкретен случай с Полша понастоящем Комисията извършва проверка на съответствието на изискването с правото на ЕС.

58

Тези насоки не са правнообвързващи за доброволните схеми и целта им е да стимулират най-добрите практики, като се посочва какво би могла да изисква Комисията в бъдеще. Комисията ще наложи адаптирането на по-високи стандарти, когато доброволните схеми подават заявление за удължаване на срока на признаването.

Освен това Комисията може да отмени решенията, ако бъде доказано ясно, че дадена схема не е изпълнила елементите, които се считат за определящи за решението, и ако са извършени тежки и структурни нарушения по отношение на тези елементи.

Общ отговор по точки 59—60

Комисията придава първостепенно значение на прозрачността.

Изискването за прозрачност, съдържащо се в ДЕВИ, е представено на специално предназначен за целта уебсайт[2]. Той съдържа и много полезна информация, която не се изисква съгласно законодателството, като например информация за нови събития и важни документи на Комисията. Цялата изисквана съгласно законодателството информация, получена от държавите членки, може да бъде намерена на този уебсайт и на страниците, към които е включена връзка. Като част от този уебсайт е създадена[3] и страница, посветена на видовете информация, посочени в ДЕВИ.

61

В актуализираната рамка за оценка, публикувана през ноември 2015 г., Комисията изисква пълна проверка от одитори — трета страна. Одиторите следва да изискват достъп до всякаква важна информация. Ако системата не включва тази информация, тя не следва да бъде приета в рамките на схемата. Освен това одиторите следва да изискват достъп до информацията за материали, които са сертифицирани под името на други доброволни схеми. Доброволните схеми трябва да публикуват имената на операторите, които понастоящем или по-рано са били сертифицирани по схемата. Това ще подобри прозрачността и обмена на информация.

66

Полша транспонира ДЕВИ, включително схемата на ЕС за устойчивост на биогоривата, едва през 2015 г. Следователно през периода 2011—2014 г. разпоредбите на ДЕВИ все още не са били влезли в сила. Държавите членки трябва да гарантират качеството на предаваните данни; Комисията не разполага с правни средства, чрез които да оспори данните от 2014 г. относно устойчивите биогорива.

Междувременно обаче Полша транспонира ДЕВИ. Комисията е уверена, че до 2020 г. Полша и други държави членки ще приложат правилно ДЕВИ, включително неотдавнашните изменения. В случай че това е необходимо, Комисията ще предприеме предвидената в Договора мярка за налагане на спазването на правото на ЕС.

---

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

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

Отговори на Комисията

67
Държавите членки трябва да гарантират качеството на предаваните данни. В данните, подадени до Евростат, Франция е отчела стойност „нула“, а Полша е отчела стойност, различна от „нула“. Според информацията, налична в Евростат по това време, всички отчетени данни са преминали проверка по правилата за утвърждаване (проверки за достоверност, съгласуваност и последователност). Евростат публикува данните, подадени от държавите, без никакви промени или корекции.

72
Изпълнението на мерки за борба с измамите попада в компетентността на държавите членки. Комисията подкрепя усилията на държавите членки за намаляване на риска от измами и създаде работна група към Комитета по устойчивост на биогоривата и течните горива от биомаса, която ще анализира различни аспекти и мерки, които са от значение в този контекст. Въпросът беше взет под внимание и в ДЕВИ, изменена с Директива (ЕС) 2015/1513, в която от държавите членки се изисква да докладват за мерките, които са предприели за борба с измамите, и се призовава за подобряване на сътрудничеството между националните системи, както и между националните системи и доброволните системи.

Заключения и препоръки

74
Комисията счита, че доброволните схеми осигуряват гаранции, че сертифицираните биогорива отговарят на задължителните критерии, по които схемите са признати въз основа на задълбочени оценки на всички сертифицирани доброволни схеми. При все това Комисията винаги е готова да насърчава по-нататъшното разработване на стандарти с цел допълнително усъвършенстване на системата, преодоляване на предизвикателствата, възникващи при функционирането на системата, и съобразяване с промените в правната основа.

75
В ДЕВИ се определят редица задължителни критерии за устойчивост за биогоривата, които трябва да бъдат изпълнени, за да може да се получи финансова подкрепа и производството на биогорива да се отчита като принос за постигането на целите за енергията от възобновяеми източници. Оценките на доброволните схеми обхванаха тези задължителни критерии за устойчивост по подходящ начин.

Много доброволни схеми включват допълнителни незадължителни критерии за устойчивост. Това може да се разглежда като добра практика, но тя е напълно доброволна. Доброволните схеми не са подлагани на оценка на степента, в която покриват и незадължителните критерии. Вследствие на това нито една доброволна схема не е призната за отговаряща на тези условия.

Според Комисията не би било уместно да съществува задължение доброволните схеми да включват незадължителни критерии за устойчивост. Ако трябваше тези критерии да бъдат задължителни, законодателят щеше да ги включи в набора от задължителни критерии.

Комисията ще продължи да оценява дали признаването на доброволните схеми следва да обхваща и незадължителните аспекти на устойчивостта. Следва обаче да се отбележи, че оценката на схемите по отношение на незадължителните критерии е сложна, тъй като тези критерии не са формулирани така подробно в законодателния текст, както задължителните критерии. Освен това признаването няма да има преки правни последици.

За да се намали рискът от НПЗП, ДЕВИ, изменена с Директива (ЕС) 2015/1513, съдържа ограничение (7 % от потреблението на енергия в транспорта) за количеството на биогоривата на основата на хранителни култури, което може да се отчита във връзка с целите за енергията от възобновяеми източници. Самите критерии за устойчивост не включват НПЗП. Поради това не може да се изисква доброволните схеми, с които се проверява съответствието със задължителните критерии за всяка група биогорива поотделно, да обхващат НПЗП.

76
По отношение на конвенционалните изходни суровини проследяването се гарантира с разпоредбите на Директивата. В насоките службите на Комисията отразиха пазарните развития, които не са могли да бъдат предвидени към момента на признаването на доброволните схеми, и призоваха за прилагане на специални мерки, чрез които да се взема под внимание увеличеният риск от измами, възникнал с течение на времето главно във връзка с въвеждането на механизма за двойно отчитане при задълженията за доставка.

77
Комисията е длъжна да работи в рамките, определени от законодателя. Вследствие на това Комисията трябва да приеме, че ДЕВИ не задължава държавите членки да проверяват спазването на член 17, параграф 6 от ДЕВИ (свързан със СДЗЕС по ОСП и други свързани директиви и регламенти), въпреки че той съдържа част от критериите. От Комисията се изисква да признава доброволните схеми на основания, различни от посочените в член 17, параграф 6 от ДЕВИ. Поради това включването на този елемент в оценката на доброволните схеми не би било уместно.

Препоръка 1 а)
Комисията приема частично тази препоръка. Комисията не може да задължи доброволните схеми да включат социално-икономически критерии, тъй като те не са задължителни. Доброволните схеми обаче трябва да докладват веднъж годишно въз основа на своите дейности по сертифициране, както се посочва в ДЕВИ, изменена с Директива (ЕС) 2015/1513, в която се определя по кои въпроси трябва да докладват доброволните схеми (член 18, параграф 6). Тези правни изисквания за докладване са насочени към теми, свързани с одитирането, но разбира се, схемата може да използва възможността да включи и други теми. При изготвянето на своите доклади Комисията ще вземе под внимание получените доклади от доброволните схеми.

Препоръка 1 б)
Комисията приема тази препоръка, доколкото следва да се проверява спазването на член 17, параграф 6 от ДЕВИ (който е свързан със СДЗЕС по ОСП и други съответни директиви и регламенти). ДЕВИ обаче не задължава държавите членки да проверяват спазването на член 17, параграф 6 от ДЕВИ, въпреки че той е част от критериите. От Комисията се изисква да признава доброволните схеми на основания, различни от посочените в член 17, параграф 6 от ДЕВИ. Проверката на спазването на СДЗЕС по ОСП и други съответни директиви и регламенти се извършва като част от ОСП.

Препоръка 1 в)
Комисията приема тази препоръка и е съгласна, че е необходимо биогоривата, произведени от отпадъци, да бъдат обхванати от специални процедури за проверка. Комисията вече е предприела действия в тази посока с въвеждането на специални мерки във всички свои оценки от октомври 2014 г. насам.

78
Комисията винаги придава първостепенно значение на прозрачността и вече е предприела действия. Службите на Комисията публикуваха насоки за доброволните схеми, в които се призовава за прилагането на редица мерки за прозрачност. Това е направено отчасти с оглед да се гарантира, че доброволните схеми се подготвят на ранен етап за повишената необходимост от прозрачност, отразена в Директива (ЕС) 2015/1513, преговорите по която бяха в заключителен етап по това време. Тези мерки ще бъдат приложени, когато доброволните схеми кандидатстват за подновяване на признаването. Този процес вече е в ход.

Препоръка 2 а)
Комисията приема тази препоръка и счита, че следва да се вземат предвид потенциалните конфликти на интереси, включително собствеността на схемите. Комисията вече е предприела действия в тази посока и въвежда в оценките си анализ на собствеността и на управленската структура на доброволните схеми.

Препоръка 2 б)
Комисията приема тази препоръка и счита, че доброволните схеми трябва да изпълняват минимални изисквания за прозрачност. Комисията изисква от тях да публикуват информация, която е много сходна с предложенията на Сметната палата. Освен това Комисията ще представи доклад относно функционирането на доброволните схеми през април 2017 г. Във връзка с това Комисията ще има възможността да оцени необходимостта от допълнително уточняване на данните, които да се публикуват от схемите, и да определи изискванията за одит за доброволните схеми в акт за изпълнение.

79
Правомощията на Комисията за надзор на изпълнението на всички операции бяха ограничени от законодателя.

В ДЕВИ, изменена с Директива (ЕС) 2015/1513, се предвижда процедура за надзор на функционирането на доброволните схеми.

Доброволните схеми са длъжни ежегодно да представят на Комисията доклади относно функционирането си.

Комисията от своя страна докладва на Европейския парламент и на Съвета и ако бъде счетено за целесъобразно, би могла да определи изискванията за одит за доброволните схеми в акт за изпълнение. Надзорът обаче не включва проверки на място в помещенията на икономическите оператори, които са сертифицирани от доброволни схеми, тъй като съгласно ДЕВИ отговорността за проверката на изпълнението на правилата на схемата носят одиторите — трета страна.

Препоръка 3 а)
Комисията приема препоръката.

Тя ще обърне внимание на въпроса в контекста на докладването относно функционирането на доброволните схеми, предвидено в ДЕВИ, изменена с Директива (ЕС) 2015/1513. Изпълнението на процедурите на схемите от икономическите оператори се проверява от независими одитори — трета страна.

Препоръка 3 б)
Комисията приема препоръката, че доброволните схеми следва да имат система за подаване на жалби и вече изисква това в рамките на своите оценки. Комисията обаче счита, че е необходимо да се извърши допълнителна оценка преди определянето на подробни технически изисквания на такава система за подаване на жалби. Такава оценка ще бъде извършена в контекста на докладването относно функционирането на доброволните схеми, предвидено в ДЕВИ, изменена с Директива (ЕС) 2015/1513. Първият доклад трябва да бъде представен през април 2017 г.

80
Комисията е съгласна, че държавите членки следва да гарантират качеството на предаваните данни.

Препоръка 4
Комисията приема частично тази препоръка и ще продължи да работи с държавите членки по надеждността на предоставените данни, тъй като държавите членки ще получават информация от икономическите оператори относно съответствието с критериите за устойчивост. Освен това държавите членки представят на Комисията доклад относно качеството на всички предадени данни на всеки пет години. Изискването на допълнителни доказателства (сертификати/декларации) за целите на конкретно събиране на статистически данни обаче не е оправдано.

81
Законодателят вече е предприел мерки за хармонизиране на определението за отпадъци в ДЕВИ. ДЕВИ, изменена с Директива (ЕС) 2015/1513, включва определение за отпадъци чрез установяването на връзка с Директива 2008/98/ЕО.

В ДЕВИ, изменена с Директива (ЕС) 2015/1513, се предвижда клауза за безвъзмездно разпределение на емисионни квоти въз основа на предишни количества (grandfathering), която позволява на държавите членки да отчитат биогоривата, произведени от вещества, които са определени като отпадъци от националните компетентни органи и са използвани в съществуващи инсталации преди приемането на Директива (ЕС) 2015/1513, във връзка с националните цели за съвременни горива от възобновяеми източници. Горивата обаче не се отчитат двойно в контекста на целта за енергия от възобновяеми източници в транспорта. Според Комисията тази правна разпоредба действително може да доведе до ситуация, при която някои видове биогорива се третират по различен начин в държавите членки, като това е позволено съгласно ДЕВИ в определените в нея граници.

Препоръка 5
Комисията приема необходимостта от хармонизиране на определението за отпадъци, използвани за производството на съвременни биогорива.

Законодателят вече е предприел мерки за хармонизиране на определението за отпадъци в ДЕВИ. ДЕВИ, изменена с Директива (ЕС) 2015/1513, включва определение за отпадъци чрез установяването на връзка с Директива 2008/98/ЕО.

Мерки за допълнително хармонизиране на определението за съвременни горива от възобновяеми източници могат да бъдат обмислени във връзка с политиката за енергия от възобновяеми източници след 2020 г.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
  чрез EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
  от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
  от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
  като се свържете с услугата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm)
  или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

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

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	11.3.2015 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	31.3.2016 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	25.5.2016 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици	22.6.2016 г.

Държавите членки следва да предприемат необходимите мерки с цел до 2020 г. делът на енергията от възобновяеми източници в транспорта да се равнява на най-малко 10 % от крайното потребление на енергия в този сектор. Те могат да отчитат биогоривата, сертифицирани като устойчиви по признати от Комисията схеми, за постигането на тази цел.
ЕСП заключава, че поради слабости в процедурата на Комисията за признаване и в последващия надзор на доброволните схеми, системата на ЕС за сертифициране на устойчивостта на биогоривата не е напълно надеждна.
По отношение на постигането на целта от 10 % за транспорта, ЕСП установи, че има вероятност тези статистически данни да са надценени, тъй като държавите членки могат да отчитат като устойчиви биогорива, чиято устойчивост не е потвърдена.

CURIA RATIONUM
ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

Служба за публикации