

Изложение та мотивите на Съвета: Позиция (ЕС) № 2/2015 на Съвета на първо четене с оглед приемането на Директива на Европейския парламент и на Съвета 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

(2015/С 50/02)

I. ВЪВЕДЕНИЕ

На 18 октомври 2012 г. Комисията представи посоченото по-горе предложение въз основа на член 192, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз и на член 114 от него по отношение на редица от предложените разпоредби.

Предложението⁽¹⁾ има за цел да бъдат изменени Директивата за качеството на горивата (98/70/ЕО, изменена с Директива 2009/30/ЕО, наричана по-долу „Директива за качеството на горивата (ДКГ)“) и Директивата за възобновяемите енергийни източници (2009/28/ЕО, наричана по-долу „Директива за възобновяемите енергийни източници (ДВЕИ)“) въз основа на включеното в тези две директиви изискване Комисията да представя доклад, в който се прави преглед на въздействието на непреките промени в земеползването⁽²⁾ върху емисиите на парникови газове и се разглеждат начините за ограничаване до минимум на това въздействие, като при необходимост докладът се придружава от предложение.⁽³⁾

Комисията по околна среда, обществено здраве и безопасност на храните на Европейския парламент гласува своя доклад на 11 юли 2013 г., след което на 11 септември 2013 г. Европейският парламент прие позицията си на първо четене.⁽⁴⁾

На 13 юни 2014 г. Съветът постигна политическо споразумение по проекта за предложение. След редакцията на юрист-лингвистите Съветът прие своята позиция на 9 декември 2014 г. в съответствие с обикновената законодателна процедура, установена в член 294 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

В хода на работата си Съветът взе предвид становището на Европейския икономически и социален комитет. Комитетът на регионите реши да не изразява становище.

II. ЦЕЛ

Целта на предложението на Комисията е да се постави началото на прехода към биогорива, които осигуряват съществени намаления на емисиите на парникови газове, когато се докладват и оценените количества емисии вследствие на непреки промени в земеползването. Комисията изтъква, че съществуващите инвестиции следва да бъдат защитени, като същевременно целите на предложението на Комисията и основните му елементи са:

- да се ограничи приносът на конвенционалните биогорива (за които съществува риск от емисии вследствие на непреки промени в земеползването) за постигането на целите на Директивата за възобновяемата енергия,
- да се подобри ефективността на процесите за производство на биогорива по отношение на парниковите газове (т.е. да се намалят свързаните с това емисии), като се увеличи изискваната минимално допустима стойност за намаляване на емисиите на парникови газове от нови инсталации, като в същото време бъдат защитени инсталациите, които вече са в експлоатация,
- да се насърчи по-широкото пазарно навлизане на биогоривата от ново поколение (т.е. причиняващи малки непреки промени в земеползването), като се даде възможност тези горива да допринасят повече, отколкото конвенционалните биогорива, за постигането на целите на Директивата за възобновяемата енергия,
- да се подобри отчетността за емисиите на парникови газове, като държавите членки и доставчиците на гориво се задължат да докладват оценените количества емисии вследствие на непреки промени в земеползването.

III. АНАЛИЗ НА ПОЗИЦИЯТА НА СЪВЕТА

1. Общи бележки

Въпреки че Съветът е съгласен с Комисията и с Парламента относно основните цели на предложението, подходът на Съвета предполага няколко изменения на първоначалното предложение. Целта на Съвета е да се постигне балансиран подход, който взема предвид необходимостта от мерки по отношение на:

- глобалния феномен НПЗ,
- целта да се предоставят стимули за по-усъвършенствани биогорива,
- по-ясна перспектива за инвестициите и защита на инвестициите, осъществени въз основа на съществуващото законодателство на ЕС.

⁽¹⁾ 15189/12 ENV 789 ENER 417 ENT 257 TRANS 346 AGRI 686 POLGEN 170 CODEC 2432.

⁽²⁾ НПЗ.

⁽³⁾ Член 7г, параграф 6 от Директива 2009/30/ЕО и член 19, параграф 6 от Директива 2009/28/ЕО.

⁽⁴⁾ А7-0279/2013.

В резултат на този подход първоначалното предложение на Комисията е до известна степен изменено в позицията на Съвета, така че да се отразят по-специално настоящото положение и несигурностите около прогнозните НПЗ и обстоятелствата и перспективите за производството и потреблението на биогорива, като предложението е преработено и някои разпоредби в текста са заличени. Това означава, че всички изменения, въведени в становището на Европейския парламент на първо четене, които са свързани със заличените разпоредби, не бяха приети от Съвета. Освен това редица от предложените изменения не бяха приети, защото беше преценено, че нямат подходящ принос към целите на директивата, а други разпоредби бяха преработени с оглед изясняване и засилване на директивата.

В разделите по-долу се описват измененията по същество.

2. Ключови въпроси на политиката

i) Праг за конвенционалните биогорива и новите инсталации

Комисията предложи да се ограничи до 5 % приносът на биогоривата и течните горива от биомаса, произведени от житни и други култури, богати на скорбяла, захарни и маслодайни култури, към постигането на целите на Директивата за възобновяемите енергийни източници, без да се налагат ограничения за цялостното им потребление.

Съветът счита, че определянето на праг може да представлява инструмент на политиката за смекчаване на НПЗ, но същевременно е на мнение, че предложението на Комисията трябва да се измени с оглед на гореспоменатите цели. В позицията на Съвета е заложен праг от 7 %. Следва да се отбележи, че Парламентът също е повишил прага, предложен от Комисията, с изменение 181 (на 6 %, включително за енергийните култури). Съветът не подкрепя изменение 184/REV на Парламента, според което прагът следва да се прилага и за целта за намаляване на интензивността на парниковите газове от Директивата за качеството на горивата, и отбелязва, че Комисията не е включила прилагането на прага в предложението си. Съветът счита, че това прилагане не е подходящо предвид факта, че целта на Директивата за качеството на горивата е цел за намаляване на интензивността на парниковите газове в горивния микс на ЕС.

Освен това Съветът приема ограничение за приноса към целите на Директивата за възобновяемите енергийни източници, но същевременно счита, че наличието на праг не следва да ограничава гъвкавостта на държавите членки, като чрез него се определя, че количествата биогорива, надхвърлящи прага, следва да се считат за неустойчиви и по този начин да нямат достъп до подпомагане в държавите членки. Поради това Съветът не може да приеме изменение 89 на Европейския парламент.

Относно новите инсталации Съветът по принцип може да се съгласи с подхода на Комисията, също подкрепен и от Парламента, да се изтегли напред намалението от минимум 60 % на емисиите на парникови газове за биогорива и други течни горива от биомаса, произведени в нови инсталации (към датата на влизане в сила на директивата вместо предложената фиксирана дата 1 юли 2014 г.).

ii) Прогнозни НПЗ, докладване и преглед

В първоначалния си текст Комисията включва задължение за държавите членки/доставчиците на гориво да добавят в докладите си прогнозни емисии вследствие на НПЗ с цел да се изчисли намалението на емисиите на парникови газове през целия жизнен цикъл от употребата на биогорива/течни горива от биомаса. Предлагат се съответните нови приложения (V за Директивата за качеството на горивата и VIII за Директивата за възобновяемите енергийни източници) с прогнозни емисии вследствие на непреките промени в земеползването от някои групи изходни суровини ⁽¹⁾.

Съветът счита, че тези разпоредби следва по-добре да отразяват степента на несигурност около моделирането, предположенията и произлизащите от тях прогнозни НПЗ, като същевременно се цели да се обхване явлението НПЗ и се оказва подкрепа за по-нататъшното развитие на най-добрите научни доказателства. Ето защо текстът на Съвета включва обхвати, които демонстрират тази несигурност около условните прогнозни емисии вследствие на НПЗ, в гореспоменатите приложения. Държавите членки/доставчиците на горива ще докладват количествата биогорива/течни горива от биомаса за всяка категория суровини, изброени в тези приложения, въз основа на което Комисията ще осъществи своето докладване, включително обхватите на стойностите, с цел да се стесни обхватът на несигурност и по този начин да се създаде по-надеждна научна основа. Освен това, по отношение на докладването и преразглеждането, Комисията ще разгледа и евентуалните въздействия на политиките на ЕС, като политиката за околната среда, политиката в областта на климата и селскостопанската политика, и дали те могат да се вземат предвид.

Бяха включени също подсилени елементи във връзка с преразглеждането, съчетани с ново определение за биогорива/течни горива от биомаса с нисък риск от НПЗ, включително предвиждане на критерии за набелязване и сертифициране на биогорива с нисък риск от НПЗ като получените в резултат на увеличаване на добива, както

⁽¹⁾ Зърнени и други богати на скорбяла култури, захари и маслодайни култури.

и обмисляне на схеми за сертифициране за производството на биогорива и течни горива от биомаса с нисък риск от НПЗ чрез мерки за смекчаване на равнище проект. Клаузата за преразглеждане запазва възможността за въвеждане на коригирани прогнозни НПЗ фактори в критериите за устойчивост. Освен това в члена относно преразглеждането в позицията на Съвета Комисията се призовава, подобно на изменения 189, 107 и 190 на Парламента, да включи в своя преглед последната налична информация по отношение на ключовите предположения за прогнозни НПЗ, като тенденциите в селскостопанските добиви и производителност, прехвърлянето на емисии към съпътстващи продукти и наблюдаваните в световен мащаб темпове на промени в земеползването и на обезлесяване.

Съветът не може да приеме изменение 60 на Парламента, чиято цел е да се включат НПЗ фактори в изчислението на емисиите на парникови газове през целия жизнен цикъл от биогоривата от 2020 г. нататък в Директивата за качеството на горивата поради съображения относно естеството на прогнозните НПЗ, както е посочено по-горе. Освен това като общ подход целта на позицията на Съвета е да се постигне възможно най-голяма съгласуваност на измененията на Директивата за качеството на горивата и Директивата за възобновяемите енергийни източници.

Съветът е на мнение, че с оглед на съгласуваността между двете изменяни директиви новото приложение VIII към Директивата за възобновяемите енергийни източници, изменена с позицията на Съвета, следва да се запази заедно с новото приложение V към Директивата за качеството на горивата, а не следва да се заличава, както е в изменение 164 на Парламента.

iii) Стимули за усъвършенстваните биогорива

За да се подобрят стимулите за усъвършенствани биогорива, освен прага за конвенционалните биогорива, Комисията предлага схема за допълнително насърчаване на тези горива от суровини, които не създават допълнително търсене на земя, като предлага тяхното енергийно съдържание да се брои четирикратно към постигането на целта от 10 % за транспорта, предвидена в Директивата за възобновяемите енергийни източници. Предлага се ново приложение IX към тази директива, което включва такива суровини, като например отпадъци и остатъци.

В своята позиция Парламентът е включил задължителни цели за държавите членки за постепенно достигане до най-малко 0,5 % енергийно потребление, което да се извърши чрез усъвършенствани биогорива през 2016 г. и най-малко 2,5 % през 2020 г. Приложение IX е разделено на три различни категории в части А, Б и В, според които някои суровини ще се броят еднократно, други двукратно, а трети четирикратно към постигането на целта от 10 % за транспорта, а само тези от части А и В — към целите за усъвършенствани биогорива.

Съветът споделя целта за насърчаване на потреблението на усъвършенствани биогорива с нисък риск от причиняване на НПЗ. При все това, в Съвета взеха превес силни съмнения относно ползите от четирикратното броене на някои суровини, предложено от Комисията, въз основа на опасения от евентуално изкривяване на пазара и измами, като такава схема не се счита за най-ефективният инструмент за стимулиране на усъвършенстваните биогорива. Ето защо позицията на Съвета съдържа редица елементи за насърчаване на усъвършенстваните биогорива, но се оставя гъвкавост за държавите членки в зависимост от техния потенциал и национални условия: от държавите членки се изисква да установят национални цели за усъвършенствани горива въз основа на референтна стойност от 0,5 процентни пункта от 10 %-ната цел за възобновяема енергия в транспорта, предвидена в Директивата за възобновяемите енергийни източници. Те могат да установят по-ниска цел въз основа на три категории причини. При все това, те ще трябва да оправдаят всяко залагане на по-ниска цел от 0,5 процентни пункта и да докладват всяка причина за недостатък при постигането на националната цел за усъвършенствани биогорива. Комисията ще публикува обобщаващ доклад относно постиженията на държавите членки по отношение на националните цели за усъвършенствани биогорива.

Ето защо, като разглежда правно необвързващите подцели на национално равнище за усъвършенствани биогорива като ефективен стимул и ясен инвестиционен сигнал, Съветът не може да подкрепи характера и траекторията на целта за усъвършенствани биогорива, съдържаща се в позицията на Парламента, поради съображения както за наличността, така и за разходите за такива биогорива. Мненията на Съвета и на Парламента в неговото изменение 111 се доближават, що се отнася до необходимостта преразглеждането да включва оценка за наличността на

такива биогорива, да се вземат предвид съображенията за околната среда, икономическите и социалните съображения в това отношение, както и възможността от установяване на допълнителни критерии за гарантиране на тяхната устойчивост.

Като допълнителни стимули за усъвършенстваните биогорива позицията на Съвета разширява обхвата на инструмента за статистически трансфери от Директивата за възобновяемите енергийни източници, така че да обхване такива усъвършенствани биогорива, а двойното броене на приноса на тези биогорива се разширява до общите цели на тази директива.

Позицията на Съвета съдържа изменено ново приложение IX, което е разширено, така че да включва, в част А, повече елементи, като отпадъци и остатъци от горското стопанство и био-отпадъци от частните домакинства, като за всичките тях енергийното им съдържание ще се брои двойно към целите. Част Б ще включва само употребявани масла за готвене и животински мазнини, чийто принос няма да се брои към специалната национална цел за усъвършенствани биогорива.

Като „преходна“ разпоредба суровините за биогорива, неизброени в приложение IX и които са определени като отпадъци, остатъци, нехранителен целулозен материал или лигноцелулозен материал и се използват в съществуващи инсталации преди приемането на директивата, могат да бъдат броени към националната цел за усъвършенствани биогорива. По мнение на Съвета рационализираната и ясна категоризация в приложение IX е за предпочитане пред сложната структура на приложение IX, включено в позицията на Парламента.

Съветът като цяло споделя желанието на Парламента да се засилят разпоредбите, за да се сведат до минимум евентуалните рискове от измами, като тези отделни партии да бъдат обявени в ЕС повече от един път, или даден материал да бъде съзнателно изменен, така че да попадне в приложение IX, и е взел предвид съответните елементи от изменения 101 и 185, така че държавите членки да насърчават разработването и употребата на системи за проследяване на суровините и на произлезлите от тях биогорива в цялата верига на стойност и да гарантират, че се предприемат действия при засичане на измами. Освен това позицията на Съвета включва задължение за докладване за държавите членки, което ще позволи на Комисията да оцени ефективността на мерките, предприети за предотвратяване и борба с измамите, както и дали се считат за необходими допълнителни мерки, включително на равнището на Съюза.

Що се отнася до докладването на държавите членки и на Комисията относно наличността и устойчивостта на биогоривата, произведени от суровините, изброени в приложение IX, позицията на Съвета включва също така задължение за държавите членки и за Комисията да вземат надлежно предвид принципите за йерархия на отпадъците, установена в Рамковата директива за отпадъците, каскадния принцип за биомасата, поддържането на необходимия въглероден запас в почвата и качеството на почвата и на екосистемата, но не взема предвид изменение 59 на Парламента, което дава правомощия на Комисията да приема делегирани актове за проверка на съответствието с йерархията на отпадъците, които да са подходящи и изпълними. Съветът отбелязва, че в изменения 12 и 109 на Парламента се призовава по подобен начин Комисията да представи доклад, включително относно наличността на усъвършенствани биогорива и относно екологичните и икономическите въздействия на биогоривата, произведени от отпадъци, остатъци, съпътстващи продукти или суровини, които не използват земя.

iv) *Стимули за възобновяемата електроенергия и мерки за енергийна ефективност*

В предложението на Комисията се предвиждат начини за смекчаване на рисковете от НПЗ в пряка връзка с производството и потреблението на биогорива. При все това, според Съвета декарбонизацията на транспорта като обща цел също може да се насърчава чрез по-голямо използване на електрическа енергия от възобновяеми източници. Ето защо в текста на Съвета се разглежда въпросът за коефициентите на умножаване за изчисляване на приноса на електроенергията от възобновяеми източници, която се консумира от електрическите мотриси в железопътния транспорт и от електрическите автомобили, така че да се разшири тяхното приложение и проникване на пазара.

Позицията на Парламента не съдържа сравними разпоредби. При все това Парламентът призовава Комисията да направи препоръки за допълнителни мерки за насърчаване на енергийната ефективност и енергоспестяването в транспорта, които могат да бъдат броени при изчисляването на количеството енергия от възобновяеми източници, потребявана в транспорта, с оглед на 10 %-ната цел за транспорта в Директивата за възобновяемите енергийни източници (изменения 153 и 154). Съветът разглежда по-голямата енергийна ефективност по принцип

като важен принос за декарбонизацията на транспорта, но не счита, че мерките и техният ефект в това отношение следва да бъдат част от директивата за изменение на Директивата за възобновяемите енергийни източници.

v) *Спазване на критериите за устойчивост: доброволни схеми и взаимно признаване*

Относно докладването и прегледа на функционирането на доброволните схеми, създадени в съответствие с Директивата за качеството на горивата и Директивата за възобновяемите енергийни източници и Съветът, и Парламентът са включили много сходни разпоредби за докладването, които да дадат възможност на Комисията да оценява например независимостта, прозрачността, участието на заинтересованите лица и цялостната стабилност на схемите (изменения 54, 58 и 103), а в текста на Съвета Комисията е приканена да представи предложение за изменение на разпоредбите на Директивата за качеството на горивата и Директивата за възобновяемите енергийни източници, отнасящи се за доброволните схеми при целесъобразност, с цел утвърждаването на най-добрите практики.

По отношение на взаимното признаване на доброволните схеми и националните схеми за спазване на критериите за устойчивост на биогоривата и течните горива от биомаса Съветът счита, че условията, при които се прилага принципът за взаимното признаване между всички схеми, следва да се изяснят, за да се улесни безпроблемното функциониране на вътрешния пазар. За тази цел в позицията на Съвета се съдържат разпоредби за Директивата за качеството на горивата и Директивата за възобновяемите енергийни източници, съгласно които държава членка може да уведоми Комисията за своята национална схема, която ще я оцени с приоритет. По така подадената национална схема за съответствие ще се приеме решение чрез процедурата по разглеждане, като взаимното признаване на положително оценена схема от други схеми, включително доброволни схеми, създадени съобразно съответните членове, не може да бъде отказано. Позицията на Парламента включва автоматично взаимно признаване на схемите за проверка (изменение 102), което Съветът не счита за подходящо.

vi) *Делегирани актове*

Комисията предложи голям брой адаптации, както към Директивата за качеството на горивата, така и към Директивата за възобновяемите енергийни източници, по-специално относно предоставянето на правомощия на Комисията да приема актове въз основа на членове 290 и 291 от ДФЕС.

Съветът преразглежда тези разпоредби, като взе надлежно предвид измененията, въведени по силата на ДФЕС от приемането на двете директиви насам, и по-специално член 290 относно правомощието за приемане на законодателни актове от общ характер, които допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателния акт. Ето защо Съветът реши да ограничи делегирането на правомощия на Комисията за срок от пет години до добавянето на прогнозни типични и приети стойности за начините за производство на биогорива и разрешените методи за анализ във връзка със спецификациите на горивата и допустимото превишение на парциалното налягане на парите, разрешено за бензин, съдържащ биоетанол, при измененията на Директивата за качеството на горивата, както и по отношение на евентуални допълнения към списъка от суровини и горива в приложението IX и на типичните и приетите стойности за начините за производство на биогорива и течни горива от биомаса в Директивата за възобновяемите енергийни източници. Ето защо Съветът не може да приеме измененията в позицията на Парламента, с които се преразглеждат или допълват разпоредбите за делегиране на правомощия на Комисията, които не са приети от Съвета.

Относно другите разпоредби за делегиране на правомощия, предложени от Комисията, след подробен анализ случай по случай Съветът стигна до заключението, че по-уместно решение са актовете за изпълнение или обикновената законодателна процедура.

vii) *Съображения*

Съображенията бяха изменени от Съвета, за да се синхронизират с изменените постановителни части на директивата и следователно становището на Съвета за съображенията, изменени от Парламента, съответства на становището на Съвета за измененията, направени от Парламента по отношение на постановителните разпоредби. В допълнение вж. под точка 4, съображения, по-долу.

3. Други въпроси на политиката

Във връзка с емисиите от НПЗ и усъвършенстваните горива Съветът счита за необходимо за по-голяма яснота и последователност да добави редица нови определения към Директивата за качеството на горивата и Директивата за възобновяемите енергийни източници. Докато в позицията на Парламента се съдържат голям брой нови определения (изменения 34 — 37 и 69 — 76), които според Съвета не са необходими, може да се отбележи, че някои от предложените нови определения съвпадат, поне отчасти, с някои от определенията, въведени от Съвета (по-специално за „нехранителния целулозен материал“ и за „лигноцелулозния материал“).

Що се отнася до изчисляването на въздействията от парниковите газове от биогоривата/течните горива от биомаса, противно на предложението на Комисията бонусът за биогоривата/течните горива от биомаса, получени от възстановена деградирала земя следва да се запази.

4. Други изменения, приети от Европейския парламент

Други изменения, които не се считат за необходими или подходящи за изпълнение на целите на директивата, и следователно не са включени в позицията на Съвета, се отнасят за:

- задължение за доставчиците на горива да гарантират пускането на пазара на петрол със специфично максимално съдържание на кислород и етанол (изменение 38), задължение за държавите членки да гарантират специфичен дял на енергията от възобновяеми източници в петрола (част от изменение 152/rev) и относно процентното съдържание на примеси от МЕМК в дизела (изменение 39);
- доставчици на биогорива за използване в авиацията (изменение 40),
- юридически права на трети страни и свободно предварително и информирано съгласие по отношение на употребата и владенето на земя, използвана за производството на биогорива (изменения 49 и 96),
- доклад на Комисията относно въздействието върху социалната устойчивост на увеличеното търсене на биогорива, въздействието на производството на биогорива върху наличността на растителен протеин и храни на достъпни цени (изменение 50),
- сключване и съдържание на двустранни или многостранни споразумения с трети държави относно устойчивостта на биогоривата (изменения 55 и 100),
- гаранции за произход по отношение на съответствието с целта и използването на статистически трансфери, съвместни проекти или съвместни схеми за подпомагане (изменение 88),
- устойчиви практики за управление на земята (изменение 97),
- публикация на Евростат относно свързаната с търговията информация за биогоривата, данни за внос и износ и информация за заетостта, свързана със сектора на биогоривата (изменения 98 и 99),
- други съображения (изменения 4, 8, 13, 129, 16, 17, 22, 24, 25, 27, 30).

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При определяне на позицията си Съветът взе изцяло предвид предложението на Комисията и позицията на Европейския парламент на първо четене. По отношение на измененията, предложени от Европейския парламент, Съветът отбелязва, че известен брой от тях — по дух, частично или изцяло — вече са включени в неговата позиция.
