

СТАНОВИЩЕ

Относно *ПРОГРАМАТА ЗА ЕНЕРГИЙНА ЕФЕКТИВНОСТ*
в рамките на Плана за възстановяване и устойчивост на България

Настоящото становище е изготвено в допълнение към изложението на председателя на УС на ЕнЕфект арх. Здравко Генчев по време на обсъждането на програмата, проведено дистанционно на 13 ноември 2020 г. С това становище не се предлага цялостен комплексен анализ на елементите, които подобна програма би трябвало да съдържа, нито задълбочена оценка на публикувания текст, тъй като той очевидно е предварителен и се отличава от завършилата вече Национална програма за енергийна ефективност на многофамилните жилищни сгради (НПЕЕМЖС) само по своя обхват, но не и по дух и характер. Ето защо, изложените по-долу мнения са фрагментарни и са продължение на проведения разговор по време на обсъждането. Те имат за цел на насочат вниманието към това, което според ЕнЕфект е главно и определящо за документ с подобен характер и предназначение.

1. Намираме, че проведеното на 13 ноември дистанционно обсъждане, въпреки късното обявяване и недостатъчно добрата му подготовка, **бе полезно**. Представената Програма за енергийна ефективност очевидно се намира в твърде начален и предварителен етап на разработване, който не предлага нови идеи за обсъждане в сравнение със заложените във вече завършената НПЕЕМЖС. Заявеното от водещата на дискусиата заместник-министър Николова “надграждане стъпка по стъпка” спрямо първоначалните идеи на тази програма за съжаление не проличава в предложения вариант. Това оставя впечатлението, че времето след завършването на първия етап на програмата не е използвано пълноценно за осмисляне на поуките от нея. Ето защо, новото предложение изглежда като механично продължаване на завършената НПЕЕМЖС, въпреки че контекстът, в който ще се изпълнява новата програма, ще е твърде различен. В този смисъл представянето на предложения проект в рамките на амбициозния и интелигентно съставен План за възстановяване и устойчивост е притеснително, още повече, че той нееднократно беше представен като „план за реформи“ от заместник министър-председателя Томислав Дончев – нещо несъвместимо с буквалното преповтаряне на НПЕЕМЖС.

2. Независимо от недостатъчното време за подготовка за участие в обсъждането, изразяваме удовлетворението си от изказаните от поканените участници в него **професионални становища и предложения**, към които се присъединяваме. Въпреки критичността си, тези мнения бяха изразени с подчертана добронамереност и имаха за цел да подобрят, а не на всяка цена да оборят представения за обсъждане документ. Вярваме, че те ще бъдат взети под внимание и ще бъдат отразени в съгласувателната процедура след позадълбочено проучване и съобразяване с тях.

3. Представеният проект на Програма за енергийна ефективност **не съдържа ясни цели** (освен постигането на енергийни класове С, В и А) и това не позволява да се определи доколко той съответства на други документи от по-високо равнище в същата област, каквито са, например:

(а) Планът за възстановяване и устойчивост на Република България и

(б) проект за Дългосрочна национална стратегия за подпомагане на обновяването на националния фонд от жилищни и нежилищни сгради.

Впечатлението, че няма съответствие с тези документи се създава най-вече от липсата на каквито и да било ясни (конкретни и измерими) цели в новия документ, които да позволяват съпоставки и оценки спрямо посочените документи. При всички положения обаче е ясно, че минимално изискуемия клас на енергийна ефективност следва да е В, както изрично е упоменато в (а), (б) и дори в предшестващата стратегия за обновяване на сградния фонд от 2017 г.¹ Нашето мнение е, че този клас трябва да се възприеме като задължителен при основно (дълбоко) обновяване и в нормативната уредба, и по-специално в чл. 6 на Наредба 7 към ЗУТ. В допълнение, всяко енергийно обследване трябва да препоръчва икономически най-рентабилните равнища на обновяване в жизнения цикъл на приложените енергоспестяващи мерки, които, както е убедително демонстрирано в (б), често достигат енергиен клас А.²

4. Първите два от изброените общо 5 критерия за **приоритизиране на обектите**, които ще се включват в новата програма, дават ясно предимство на сдруженията на собственици, които вече са подали заявления за включване в завършената НПЕЕМЖС. Това е силно обезпокоително, тъй като тези обекти са подбрани в далечната 2015 г. на принципа “който първи се регистрира, има

¹ Национална дългосрочна програма за насърчаване на инвестиции за изпълнение на мерки за подобряване на енергийните характеристики на сградите от общественя и частния национален жилищен и търговски сграден фонд.

Приложение 2 към Национален план за действие по енергийна ефективност 2014-2020 г. Налична на:

<https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/3%20%D0%9D%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0%20%D0%B4%D1%8A%D0%BB%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%80%D0%BE%D1%87%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%9D%D0%982b8447c78b028512b45ccb8e04f29a72.pdf>

² В това отношение, трябва да се отбележи, че според изискванията на Директивата за енергийните характеристики на сградите, от 01.01.2021 всички нови сгради трябва да постигат клас А като част от националната дефиниция за почти нулево-енергийни сгради (или сгради с близко до нулево потребление на енергия според официалната постановка в Закона за енергийната ефективност). Това изискване все още не е отразено в подзаконовата нормативна уредба, което сериозно възпрепятства навлизането му в реалната проектантска практика.

предимство”. Много е вероятно някои от тях да не отговарят на критериите, които новата програма би трябвало да постави. Най-важният критерий (трети по ред - ефективност на инвестицията) е недостатъчно развит, а именно около него и то в тясна връзка с конкретните цели на програмата, би трябвало да се изгради ясна и амбициозна система от критерии за подбор на обектите. В допълнение, би следвало да се поставят критерии за намаляване на енергийната бедност и елиминиране на замърсяващи отоплителни системи, което би отговорило на изискванията както на Директивата за енергийните характеристики на сградите, така и на Регламента за управлението на Енергийния съюз.

5. Във вида, в която е предложена, новата програма не съдържа никакво видимо развитие по отношение на **формите на финансиране** в сравнение със завършилата вече НПЕЕМЖС. Напълно неприемливо е и новата програма да се основава изцяло на грантово финансиране на обновяването на жилищните сгради. Още по-неприемливо е към съществуващия обхват на НПЕЕМЖС да се добавят и еднофамилни сгради при режим на 100% безвъзмездно финансиране, тъй като това ще създаде нереалистични очаквания и в този сегмент собственици на имоти, които впоследствие много трудно могат да бъдат преодолени. В това отношение многократно са лансирани полезни и практически приложими идеи от различни финансови и нефинансови организации (такива бяха споделени и по време на последното обсъждане), които и този път напълно необосновано се пренебрегват. В допълнение към предишни предложения на ЕнЕфект по отношение на финансирането на НПЕЕМЖС и на идеи, изказани по време на обсъждането, си позволяваме да насочим вниманието върху някои съществуващи инструменти, които са добре известни и могат незабавно да се оползотворят. Такива са, например, възможностите на:

(а) Утвърдени финансови инструменти с дългогодишен опит и доказана ефективност, както и инструменти в рамките на текущата ОП „Региони в растеж“ 2014-2020 г., като Фонда за енергийна ефективност и възобновяеми източници (ФЕЕВИ), Националния доверителен екофонд (НДЕФ), ФЛАГ, Фондове за градско развитие. Освен като алтернативни източници за финансиране, тези утвърдени финансови инструменти могат да се използват и за подсилване на експертността при подготовката и изпълнението на проектите, както и на последващия контрол и мониторинга върху поведението на обновените сгради, в областта на които те имат дългогодишна успешна практика.

(б) “Финансирането от трета страна” (на основата на договори с гарантиран резултат/ЕСКО), което, освен като допълнение към централизираното (грантовото) финансиране, може да допринесе и за подобряването на контрола върху проектирането и строителното изпълнението, както и върху по-нататъшното поведение на обновените сгради.

(в) Съчетаното финансиране на проекти от различни програми и финансови източници, включително и със средства на собствениците на сградите. С оглед на така или иначе предстоящата задължителна паспортизация

на съществуващите сгради от 2022 г., като първа стъпка в тази посока е възможно да се въведе изискването разходите за техническо и енергийно обследване, сградна паспортизация и последващият мониторинг да са предмет на съфинансиране от страна на собствениците. При всички положения, трябва незабавно да се публикува модел за дългосрочното развитие на механизма на финансиране в програмите за сградно обновяване в посока към увеличаване на дела на съфинансиране от страна на собствениците. Ще си позволим да припомним, че това изискване е заложено във всички цитирани до този момент планови документи, включително в *Националната дългосрочна програма за насърчаване на инвестиции за изпълнение на мерки за подобряване на енергийните характеристики на сградите от общественя и частния национален жилищен и търговски сграден фонд (2017 г.)* и в проекта за *Дългосрочна национална стратегия за подпомагане на обновяването на националния фонд от жилищни и нежилищни сгради (2020 г.)*, както и в редица публични изказвания на представители на изпълнителната власт, в които се твърди, че „се работи“ по въвеждането на устойчив механизъм за финансиране.

(г) Етапното изпълнение на проектите („стъпка по стъпка“), при което съществено може да се облекчи първоначалният финансов товар на цялостното изпълнение на проектите и биха се създали условия за средносрочно постигане на много по-високи цели от тези, които (по различни причини) биха могли да се постигнат при еднократно цялостно изпълнение.

Оползотворяването на изброените възможности (което съвсем не е изчерпателно) би било възможно само при наличие на **силна и искрена политическа воля** от страна на държавните органи, които съставят и в бъдеще ще управляват програмата. Липсата на видим прогрес по отношение на формите на финансиране спрямо практиките по време на НПЕЕМЖС е силно обезпокоително и налага незабавна и категорична промяна на подходите на отговорните институции. Създаването на предвидения в проекта за *Дългосрочна национална стратегия за подпомагане на обновяването на националния фонд от жилищни и нежилищни сгради* Декарбонизационен фонд може да бъде добра стъпка в тази посока, но само ако той действително се структурира като револвиращ инструмент, който цели да привлече частни инвестиции към всички типове проекти за енергийна ефективност и ВЕИ, а не се използва за „добавяне“ на допълнителен публичен ресурс към европейски грантови схеми, които изискват съфинансиране - с очевидната цел да се избегне необходимостта от ангажиране на собствениците на сгради със собствено финансово участие.

6. В предложението за разглеждане вариант на програмата не се **предвижда въвеждането на стимули**, които да насърчават участниците в програмата (собственици на сгради, проектантите и консултантите, търговци, строители и контролни органи) да постигат максимална ефективност от изпълнението на проектите. Тъй като оценяването на ефективността на проектите може да се извършва само по отношение на ясно поставени в програмата цели, очевидно е, че целеполагането е ключът към успеха и

съставителите на програмата трябва на насочат вниманието си преди всичко в това отношение. При неясни или при липса на конкретни цели главен критерий за успеха на програмата би бил “усвояването” на наличните средства, което би създадо и напълно погрешни стимули за изпълнението на програмата. Без претенции за изчерпателност ще предложим три примерни посоки, в които биха могли да се разработят реални критериите за ефективност на изпълнението на програмата:

(а) равнище на индивидуалните цели на конкретния проект - енергийни (kWh/m² спестена енергия) и екологични (намалени емисии CO₂) (това би означавало в програмата да се възприемат **минимални цели**, съчетани с **индивидуални стимули** за тяхното надвишаване от конкретните проекти); грантовият дял на финансирането да е пропорционален на равнището на индивидуалните цели (съблюдаване на принципа: “който спестява повече, получава по-голям дял безвъзмездно финансиране”)

(б) дял на мобилизираните допълнителни (алтернативни) финансови ресурси за осъществяването на проекта спрямо общия необходим финансов ресурс за конкретния проект; главна тежест би трябвало да се отдава на дяла на средствата на собствениците на жилищни сгради, но също и на успешното привличане на средства от допълнителни източници (чрез финансови инструменти)

(в) декларирано (и доказано впоследствие) активно участие на собствениците на сгради в подготовката на проектите, в строителното изпълнение и контрола върху него, както и в провеждането на мониторинг върху поведението на обновената сграда; това може да се прилага при всички видове жилищни сгради и би трябвало да е задължително при еднофамилните, при които ролята на държавните органи може да се съсредоточи (и дори ограничи) в оценяването на постигнатите резултати.

7. Декларираме своята подкрепа за изрично изявеното желание проектите за обновяване на държавни и общински сгради да подкрепят „Дейности за СМР за ЕЕ и ВЕИ (вкл. енергоспестяващи мерки за достигане на енергиен клас А с оползотворяване на енергия от възобновяеми източници, въвеждане на системи за енергиен мониторинг и др.)“. Смятаме, че при поставяне на тази цел като минимална, е целесъобразно да се даде възможност на общините да управляват наличния финансов ресурс, като се насърчават да постигнат максимален ефект чрез привличането на допълнителни частни инвестиции, с което да увеличат броя на обновените сгради на територията си.

8. Декларираме своята подкрепа за въвеждането на компонент за обновяване на промишлени сгради и предложените допустими дейности. За съжаление обаче описаният начин на финансиране не предоставя възможност за смислен коментар. Позволяваме си да повторим принципната си позиция, че

публичните средства трябва да се използват за привличане на максимален обем частни инвестиции.

9. За пореден път изразяваме своето недоумение от пълната липса на заложиени „меки мерки“ в подкрепа на провежданите политики, в т.ч. провеждане на комуникационна кампания за крайните потребители, обучения за професионалните общности, прецизен мониторинг на резултатите. Убедени сме, че успехът на всяка една политика зависи от активното въвличане и повишаване на отговорността на заинтересованите страни, което няма как да се случи без тези мерки.

10. В заключение бихме желали да подкрепим и доразвием изразената идея за разработване на “Пътна карта” на програмата, която задължително трябва да я придружава от самото начало, но същевременно в интерактивна форма да отразява и изпълнението по години и етапи, както и степента на постигането на целите на програмата – когато такива бъдат заложиени.

Очевидно е, че предложеният за обсъждане вариант на Програма за енергийна ефективност е твърде предварителен и вероятно съставителите му сами осъзнават нуждата от дълбоки промени и съществени доработки. Във вида, в който беше представен за обсъждане, този вариант не представлява основа за задълбочен анализ и оценка и до голяма степен проведеното обсъждане имаше по-скоро формален характер. Независимо от това, изразените от повечето от участниците мнения и направените предложения бяха полезни. Остава да се надяваме, че организаторите ще погледнат отговорно на тях и ще вложат много сериозни усилия, за да доразвият предварителния вариант в правилна посока.

Тъй като по отношение на НПЕЕМЖС ЕнЕфект неколкократно е предлагал цялостни подробни становища с предложения, които в основната си част са валидни и по отношение на новата програма, имаме готовност отново да ги споделим с МРРБ, ако това се сметне за целесъобразно и полезно.

ЕнЕфект
Център за енергийна ефективност
17 ноември 2020 г.