

СТАНОВИЩЕ

от Център за енергийна ефективност ЕнЕфект

относно проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за енергийната ефективност, публикуван в обществена консултация № 12653-К, в частта за вливане на Агенцията за устойчиво енергийно развитие в Министерството на енергетиката

Уважаеми госпожи и господа,

Центърът за енергийна ефективност ЕнЕфект подкрепя спешното, пълно и качествено транспониране на Директива (ЕС) 2023/1791 за енергийната ефективност и Директива (ЕС) 2024/1275 за енергийните характеристики на сградите. Категорично не подкрепяме обаче включването в същия законопроект на несвързано с транспонирането решение за закриване на Агенцията за устойчиво енергийно развитие (АУЕР) и прехвърляне на функциите ѝ в Министерството на енергетиката (МЕ).

Предложението е внесено в процедура, която не осигурява достатъчно време и информация за оценка на последиците. Представеният модел не доказва, че услугите ще станат по-бързи, координацията по-добра или контролът по-надежден. Поради това настояваме настоящата повторна процедура да бъде прекратена, текстовете за транспониране да продължат отделно, а бъдещият статут на АУЕР да бъде разгледан в самостоятелен процес с предпочитана цел преобразуването ѝ в държавна агенция към Министерския съвет.

1. Съкратеният срок не е обоснован с новото съдържание

Първият проект на ЗИД на ЗЕЕ е публикуван на 24 юли 2026 г. за 30-дневно обсъждане и не съдържа предложение за закриване или преобразуване на АУЕР. Само пет дни след края на тази консултация, на 28 август 2026 г., е открита нова 14-дневна процедура. Единствената съществено нова материя е вливането на АУЕР в МЕ. Това е отбелязано и в становището на администрацията на Министерския съвет, според което т.нар. „Проблем 3“ не е присъствал в първоначалния проект.

По чл. 26, ал. 4 от Закона за нормативните актове 30-дневният срок е правилото, а 14-дневният срок е допустим само по изключение и при изрично посочени причини. Министерството посочва две причини: административното реструктуриране и забавеното транспониране на директивите. Нито една не оправдава съкращаването на срока за обсъждане на закриването на АУЕР:

1. **Транспонирането не изисква закриване на АУЕР.** Първият проект вече показва, че директивите могат да бъдат въведени при запазване на агенцията. Ако европейските срокове налагат бързина, именно този проект следва да бъде придвижван незабавно, след отразяване на получените становища.
2. **Административното реструктуриране няма европейски срок.** То е самостоятелно политическо решение, което трябва да бъде доказано с пълна оценка и обсъдено в общия 30-дневен срок.
3. **Добавянето на несвързана реформа не ускорява транспонирането.** То увеличава обхвата на законопроекта, поражда нови правни и организационни въпроси и създава допълнителен риск от забавяне.

Закъснението на администрацията при подготовката на транспонирането не може да се използва, за да се ограничи времето за обсъждане на отделна реформа с дългосрочни последици.

2. Предлага се закриване, без да е представен работещият модел след него

Законопроектът предвижда закриването на АУЕР и прехвърлянето на всички нейни функции и правомощия към Министерството на енергетиката, като залага влизане в сила още в деня на обнародването. В същото време към консултацията не са приложени необходимите документи, без които последиците не могат да бъдат оценени:

4. **Няма проект на нов устройствен правилник на МЕ.** Не са известни структурата, числеността и правомощията на бъдещата дирекция, мястото ѝ в йерархията, териториалният капацитет, редът за делегиране на правомощия и сроковете за обслужване. Това е особено съществено, защото § 120, ал. 3 от проекта поставя съдбата на служителите именно в зависимост от бъдещия правилник.
5. **Функционалният анализ не е публикуван.** Оценката на въздействието го посочва като източник, но той не е част от документите по консултацията. Поради това не могат да бъдат проверени данните за натоварването, твърдяното дублиране, движението на преписките, нужният експертен състав и очакваното съкращаване на сроковете.
6. **Няма план за прехода.** Не е обяснено как ще продължат текущите производства, издаването на удостоверения за енергийни спестявания, регистрите, информационните системи, контролът на обследванията и сертификатите, обменът на данни и започналите международни процедури.
7. **Не са сравнени реални алтернативи.** Оценката не разглежда запазване и укрепване на АУЕР, споделено административно обслужване при запазен отделен статут или преобразуване в държавна агенция към Министерския съвет.

Липсва и обяснение защо само седем месеца по-рано, през януари 2026 г., МЕ предложи нов устройствен правилник на АУЕР с мотив да актуализира функциите и структурата ѝ и да създаде условия за ефективно изпълнение на разширените задачи. Преминването от укрепване към закриване изисква факти за промяната в обстоятелствата. Такива не са представени.

3. Аргументите на министерството не са доказани

8. **„По-добра координация“.** Вливането може да съкрати отделни вътрешни съгласувания в МЕ, но не решава координацията с МРРБ, МОСВ, МТС, МИР, МФ, МТСП, общините и другите публични органи. За тях дирекцията остава звено на едно от участващите министерства. При междусекторен спор тя няма нито равнопоставеност, нито самостоятелен мандат да изисква решение от останалите ведомства.
9. **„По-кратки срокове“.** Не са посочени сегашните срокове, целевите срокове или конкретни процеси, които ще се ускорят. Напротив, проектът прехвърля правомощия от изпълнителния директор към министъра или към министерството. Без предварително определено делегиране и ясни нива за подписване това означава по-дълъг път от постъпването на казуса до решението. Удостоверенията, вписванията и тълкуванията ще се бавят.
10. **„Общи правни, финансови и информационни ресурси“.** Споделено обслужване може да се организира и без закриване на юридическото лице и без прехвърляне на контролните функции към политическата администрация. Този аргумент не доказва необходимостта от избрания модел.
11. **„Запазване и надграждане на експертния капацитет“.** Проектът не гарантира това. § 120 допуска прекратяване на трудови и служебни правоотношения, а числеността и функциите се оставят на непубликуван бъдещ устройствен правилник. Намерение в мотивите не е правна гаранция.

12. **„Бюджетна оптимизация“.** Оценката посочва отпадане на 19 щатни бройки и годишна икономия от 369 156 евро. Не са оценени обаче разходите за прехвърляне и свързване на информационните системи, миграция и проверка на данните, прекъсване на услугите, загуба на специалисти, спорове по текущи производства и забавяния за предприятията и общините. При липса на оценка на тези преки и косвени разходи посочената бюджетна икономия не може да бъде приета за оценка на нетния фискален ефект от реформата. Тя представлява единствено изчисление на очакваното намаление на разходите за персонал, без съпоставка с разходите по самото реструктуриране и последиците от евентуално нарушаване на административната непрекъснатост.

Оценката на въздействието описва очаквани положителни ефекти от избрания вариант, но не установява причинно-следствена връзка между вливането на АУЕР в МЕ и тяхното настъпване. Не са представени изходни стойности, измерими целеви показатели или сравнителни данни, от които да следва, че именно промяната на институционалния статут ще доведе до по-кратки срокове, по-добра координация или по-висока административна ефективност.

Липсва и оценка на **пропорционалността на предложената мярка**. Ако идентифицираният проблем е дублиране на общи административни функции, оценката следва да обясни защо той не може да бъде решен чрез по-малко ограничителни организационни мерки, като например споделено административно, правно, финансово или информационно обслужване, при запазване на специализирания статут и функционалната самостоятелност на АУЕР.

Налице е и **вътрешно противоречие** между двете основни части на законопроекта: с едната държавата възлага значително повече и по-сложни функции по прилагането, мониторинга, контрола и отчитането на политиката за енергийна ефективност, а с другата едновременно реорганизира специализирания административен капацитет, който следва да ги изпълнява, без предварително да е доказано с какъв човешки и технически ресурс тези функции ще бъдат обезпечени след вливането. В допълнение се предвижда и намаляване на 19 от общо 60 щатни бройки, което също не изглежда логично обосновано от така представените документи към процедурата за обществени консултации.

4. Прехвърлянето отслабва разделението между политика и контрол

АУЕР не е независим регулатор и е подчинена на министъра на енергетиката. Отделното ѝ юридическо лице, самостоятелното ръководство и възложените със закон правомощия обаче създават минимално необходимо разграничение между органа, който разработва и управлява политиките, и органа, който проверява обследванията и сертификатите, удостоверява енергийните спестявания, поддържа регистрите и подготвя данните за националното и европейското отчитане.

След вливането МЕ ще разработва политиките, ще участва в управлението на програми и инвестиции, ще проверява резултатите и ще ги отчита. Това е слаб модел за контрол на публични и европейски средства и създава възможност техническите решения да се влияят от текущи политически и икономически интереси.

Европейското право не изисква тези функции непременно да се изпълняват от отделна агенция. То обаче изисква независимост на конкретни контролни процеси. Член 9, параграф 9 и член 10, параграф 2 от Директива (ЕС) 2023/1791 изискват независима система за измерване, контрол и проверка на икономите, отчетени по схемите за задължения и алтернативните мерки на политиката. Проверката трябва да бъде независима от задължените лица, участниците и изпълнителите, чиито мерки се оценяват. Член 27 от Директива (ЕС) 2024/1275 изисква независими системи за контрол върху сертификатите за енергийни характеристики, паспортите за сградно обновяване, показателите за подготовка за интелигентно управление и докладите от

инспекции. Проектът не обяснява как тази функционална независимост ще бъде защитена в рамките на министерството.

Предложението последващата оценка да бъде извършена от същия министър в срок до пет години не решава проблема. Пет години са твърде дълъг период за установяване на срыв в системи, контрол или отчитане, а самостоятелната оценка на собствената реформа не замества независимата проверка.

5. Енергийната ефективност изисква хоризонтален орган

Енергийната ефективност не е вътрешна политика на МЕ. Задълженията обхващат сградите, промишлеността, транспорта, околната среда, държавната и общинската собственост, социалната политика, управлението на европейски инвестиции и много други секторни политики. Така например, планирането за сградите е формално разпределено между МЕ и МРРБ, а на практика значителна част от данните, анализа и прилагането се осигуряват от МРРБ и АУЕР. Това показва защо е необходим орган, който работи между секторите, а не под един от тях.

Дирекция в МЕ може да разпраща писма до другите министерства, но не може ефективно да решава спорове между тях, да изисква навременни данни на равнопоставена основа или да гарантира общ стандарт за контрол. Правилният институционален отговор е АУЕР да бъде преобразувана в Държавна агенция за устойчиво енергийно развитие към Министерския съвет, с мандат и ресурс за междуправителствена координация, мониторинг, контрол и публично отчитане. Това не е необичаен европейски модел, а стандартна практика: European Energy Network обединява 24 национални енергийни агенции, включително АУЕР като български член.

6. Рискът за бизнеса, общините и текущите процедури е непосредствен

Проектът урежда формалното правоприемство, но не обяснява какво ще стане с текущите производства, удостоверенията за енергийни спестявания, регистрите, информационните системи, натрупаните данни и започналите международни процедури. Рискът е конкретен: забавени удостоверения, неясни тълкувания и блокирани процедури за предприятия, общини и енергийни одитори, от което следват преки финансови загуби.

Реорганизацията се предлага точно когато новите директиви увеличават обема и сложността на работата: нови задължения за предприятията, годишно намаляване на потреблението на публичните органи, обновяване на публичните сгради, нови сградни инструменти, повече данни и по-строг контрол. Намаляването на капацитета и едновременната смяна на институционалния носител създават най-висок риск именно в началото на прилагането.

Отделен пример е присъединяването на България към European Energy Certificate System. АУЕР е посочена от Association of Issuing Bodies като кандидат за членство в електроенергийната схема. Според AIB този етап, включително подготовката на националния протокол, застраховането, договорите, изпитването на регистъра и свързването с AIB Hub, може да отнеме между шест месеца и две години според наличния ресурс и състоянието на регистъра. Смяната на компетентния орган в хода на процедурата е реален риск за забавяне на достъпа на българските гаранции за произход до европейския пазар. Този риск изобщо не е остойностен спрямо заявената икономия от 369 156 евро годишно.

7. Институционалният капацитет не се премества с един параграф

ЕНЕфект работи с националните институции по енергийна ефективност от създаването на първите специализирани структури през 90-те години. Знаем от пряк опит колко трудно и бавно бяха изградени методиките, регистрите, работните процеси, международните отношения и доверието на бизнеса и общините. Не са необходими години, за да бъде закрыта една администрация; необходими са години и дори десетилетия, за да започне новата структура да работи надеждно.

Формалното прехвърляне на активи, архив и правоотношения не гарантира приемственост. Тя зависи от запазването на хората, ясният ред за работа от първия ден, непрекъснатия достъп до

системите и възможността експертите да вземат навременни технически решения. Нито един от тези елементи не е гарантиран в проекта.

8. Предложения на ЕнЕфект

Предвид гореизложеното предлагаме:

13. Настоящата повторна процедура по обществена консултация № 12653-K да бъде прекратена и проектът да бъде оттеглен в частта за вливане на АУЕР в МЕ.
14. Разпоредбите за транспониране на Директива (ЕС) 2023/1791 и Директива (ЕС) 2024/1275 да бъдат придвижени без допълнително забавяне, отделно от институционалната реформа и след отразяване на резултатите от първата 30-дневна консултация.
15. Преди ново предложение за статута на АУЕР да бъдат публикувани пълният функционален анализ, проектът на устройствен правилник на бъдещата структура, моделът на управление и делегиране на правомощия и подробен преходен план за служителите, текущите производства, регистрите, информационните системи, данните и международните процедури.
16. Да бъде изготвена нова предварителна оценка на въздействието, която сравнява поне три реални варианта: запазване и укрепване на АУЕР; вливане в МЕ; преобразуване в държавна агенция към Министерския съвет. Оценката трябва да включва не само икономии от щатни бройки, но и разходите и рисковете за бизнеса, общините, държавата и европейското отчитане.
17. Новият институционален модел да бъде подложен на отделна 30-дневна обществена консултация със заинтересованите страни, с цел за преобразуването на АУЕР в Държавна агенция за устойчиво енергийно развитие към Министерския съвет с ясен хоризонтален мандат, функционално независим контрол и достатъчен експертен, технически и финансов ресурс.

Не е допустимо първо да бъде закрит работещият специализиран орган, а до пет години по-късно същото министерство да оценява дали решението е било успешно. Първо трябва да бъдат показани моделът, хората, процесите, разходите и гаранциите за контрол. След това може да се вземе информирано решение.

С уважение,

Драгомир Цанев

Изпълнителен директор

Център за енергийна ефективност ЕнЕфект

Тел.: +359 882 493 110 | E-mail: dtzaney@eneffect.bg

София, 9 септември 2026 г.

Използвани документи и източници

1. Обществена консултация № 12653-K, 28.08–11.09.2026 г., включително проект на акт, мотиви, оценка на въздействието и становище на администрацията на Министерския съвет: <https://www.strategy.bg/bg/public-consultations/12653>
2. Преходна обществена консултация по проекта на ЗИД на ЗЕЕ, 24.07–23.08.2026 г.; информация на Министерството на енергетиката: <https://www.me.government.bg/>
3. Обществена консултация № 12120-K за нов устройствен правилник на АУЕР, 27.01–26.02.2026 г.: <https://www.strategy.bg/bg/public-consultations/12120>
4. Директива (ЕС) 2023/1791 за енергийната ефективност, по-специално чл. 9, параграф 9 и чл. 10, параграф 2: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj>

5. Директива (ЕС) 2024/1275 за енергийните характеристики на сградите, по-специално чл. 27: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1275/oj>
6. Association of Issuing Bodies, информация за членството и етапите на присъединяване; SEDA Bulgaria е посочена като кандидат за Electricity Scheme Group: <https://www.aib-net.org/facts/aib-member-countries-regions/aib-members>
7. European Energy Network, мрежа на националните енергийни агенции: <https://enr-network.org/>