

Специален доклад

Енергийна ефективност на сградите — все още не се акцентира достатъчно върху разходната ефективност



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I-IX
Въведение	01-16
Енергийна ефективност — цели и напредък	01-08
Разходна и правна рамка на ЕС	09-13
Споделено управление между Комисията и държавите членки	14-16
Обхват и подход на одита	17-21
Констатации и оценки	22-86
Усъвършенстваните насоки на Комисията относно оценката на нуждите имат ограничено въздействие върху цялостната насоченост	22-42
Посетените от Сметната палата държави членки не са определили ясна основа за насочването на средствата от ЕС	23-28
Държавите членки са запознати с пречките пред инвестициите, които не са били отстранени	29-32
Безвъзмездната финансова помощ остава основната форма на подпомагане от ЕС за инвестиции в енергийна ефективност и се използва не само за основно обновяване	33-42
Подборът на проекти не се ръководи в достатъчна степен от принципа за разходна ефективност	43-64
Енергийните одити и сертификатите за енергийни характеристики осигуряват добра основа за оценяване на инвестициите	45-48
Националните органи подбират проекти, с които се очаква да се пести енергия, но понякога това става на висока цена	49-58
С критериите за подбор все още не се дава приоритет на проектите с най-голяма разходна ефективност	59-64
Слаба рамка на изпълнението	65-86
Общите показатели измерват спестената енергия в резултат на инвестиции в обществени, но не и в жилищни сгради	67-76

Показателите не могат да се използват за мониторинг на разходната ефективност 77-79

Комисията е разпределила резерва за изпълнение за мерки за енергийна ефективност въз основа на разходите и реализираните крайни продукти, а не въз основа на икономии на енергия 80-86

Заклучения и препоръки 87-93

Приложение

Приложение I – Средства по политиката на сближаване за енергийна ефективност на сградите за периода 2014—2020 г.

Речник на термините

Отговори на Комисията

Одитен екип

График

Кратко изложение

I Изправени пред предизвикателството да бъдат смекчени последиците от изменението на климата, ръководителите на ЕС поеха ангажимент да намалят прогнозираното от държавите членки на ЕС потребление на енергия с 20 % до 2020 г. и с 32,5 % до 2030 г. Подобряването на енергийната ефективност на сградите е основен инструмент за постигане на тези цели. Сградите консумират най-голям дял от енергията и имат най-голям потенциал за икономии на енергия.

II Последната оценка относно постигнатия напредък от държавите членки по отношение на целите за енергийна ефективност показва, че е малко вероятно целта на ЕС за 2020 г. да бъде изпълнена, тъй като от 2014 г. насам потреблението на енергия в ЕС отново се увеличава. Целта на Сметната палата е да даде препоръки, които да помогнат на ЕС да постигне целта си за енергийна ефективност за 2030 г., като подобри икономическата ефективност на своите разходи по политиката на сближаване за периода 2021—2027 г.

III Общо за всички оперативни програми по политиката за сближаване ЕС е отпуснал бюджет от около 14 млрд. евро, което се равнява на 4 % от всички средства по политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. (357 млрд. евро), за подобряване на енергийната ефективност на сградите, от които 4,6 млрд. евро за жилищни сгради. Освен това държавите членки са предвидили в бюджетите си 5,4 млрд. евро национално съфинансиране за всички сгради, от които 2 млрд. евро за жилищни сгради.

IV Сметната палата посети пет държави членки (България, Чехия, Ирландия, Италия (Пулия), Литва), които са разпределили около 2,9 млрд. евро от средствата си по политиката на сближаване за енергийна ефективност на сградите. Сметната палата разгледа дали този бюджет е бил използван разходно ефективно и дали Комисията и държавите членки са изпълнили препоръките от нейния Специален доклад № 21/2012, които са свързани с енергийната ефективност на обществените сгради.

V Комисията е издала обширни насоки за подобряване на инвестициите в енергийна ефективност в сградите, включително на тяхната разходна ефективност, както препоръча Сметната палата в своя Специален доклад № 21/2012. Установихме примери за добри практики — използване на финансови инструменти в комбинация с безвъзмездна финансова помощ и модулация на ставките на помощта с цел увеличаване на лостовия ефект на частното финансиране и намаляване на риска от загуби от неефективно разпределение на ресурсите.

VI Държавите членки са имали изискване проектите да се основават на енергиен одит, да осигуряват определени равнища на икономии на енергия и да водят до подобряване на енергийния клас на сградите. В повечето случаи те са разпределяли бюджета за проектите на принципа „първият по време е първи по право“, което не им е позволило да направят оценка на техните относителни разходи и ползи. Това означава, че те рядко са давали предимство на проекти, които осигуряват икономии на енергия или други ползи на по-ниска цена.

VII Системата за мониторинг не предоставя данни относно спестената енергия в резултат на изразходването на средства на ЕС за обновяване на жилищни сгради. Поради това Комисията не е в състояние да оцени приноса на бюджета на ЕС за постигането на неговата цел за енергийна ефективност. Липсва показател за измерване на другите ползи, които могат да бъдат генерирани от тези инвестиции.

VIII Както и в своя Специален доклад № 21/2012, Сметната палата заключава, че разходите на ЕС за енергийна ефективност на сградите не се ръководят от принципа за разходна ефективност. По-доброто управление, особено в областта на подбора на проекти, би могло да доведе до по-големи икономии на енергия за всяко инвестирано евро.

IX С оглед на увеличената амбиция за целите на ЕС за енергийна ефективност и перспективата за затягане на бюджетите, гарантирането на икономическа ефективност на разходите е по-важно от всякога. Въз основа на това Сметната палата дава препоръки, които следва да помогнат на ЕС да постигне целта си за енергийна ефективност за 2030 г., като подобри икономическата ефективност на своите разходи по политиката на сближаване за периода 2021—2027 г. Те обхващат планирането и насочването на инвестициите; подбора на проекти, които да осигуряват по-големи икономии на енергия и други ползи при по-ниски разходи чрез извършването на оценка на относителните разходи и ползи; използване на показатели за измерване на икономии на енергия и на другите ползи, и стимулирането на мерки за икономии на енергия по разходно ефективен начин.

Въведение

Енергийна ефективност — цели и напредък

01 Подобрена енергийна ефективност означава използване на по-малко вложена енергия за равностойни крайни продукти¹. Като използват енергията по-ефективно, гражданите на ЕС могат да намалят сметките си за електричество, да спомогнат за опазване на здравето си и на околната среда и да подобрят качеството на въздуха.

02 Най-често срещаните съфинансирани от ЕС инвестиции в енергийна ефективност включват допълнителна изолация на сградите, енергийно ефективни прозорци, системи за термичен контрол и подобряване на отоплителните системи.

Фигура 1 — Пример за обновена сграда (преди и след строителните дейности за енергийна ефективност)



© Shutterstock/By PIXEL to the PEOPLE.

¹ Директива 2012/27/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно енергийната ефективност, за изменение на директиви 2009/125/ЕО и 2010/30/ЕС и за отмяна на директиви 2004/8/ЕО и 2006/32/ЕО (ОВ L 315, 14.11.2012 г., стр. 1), член 2, параграф 4: Крайни продукти могат да бъдат производителността, услугите, стоките или енергията.

03 През 2012 г. в Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност² се включва целта за 20 % енергийна ефективност до 2020 г. (в сравнение с прогнозираното потребление на енергия през 2020 г.). В преразгледаната Директива 2018/2002/ЕС относно енергийната ефективност³ е отразена по-амбициозната водеща цел на ЕС за енергийна ефективност до 2030 г. от най-малко 32,5 %.

04 Новата Комисия се е ангажирала да прилага принципа „енергийната ефективност на първо място“, като акцентира върху начина, по който ЕС може допълнително да подобри енергийните характеристики на сградите и да ускори темповете на обновяване⁴.

05 Данните на Евростат (февруари 2020 г.) показват, че през 2018 г. първичното енергийно потребление в държавите — членки на ЕС, е било с 4,9 % над целите за 2020 г. (вж. [фигура 2](#)):

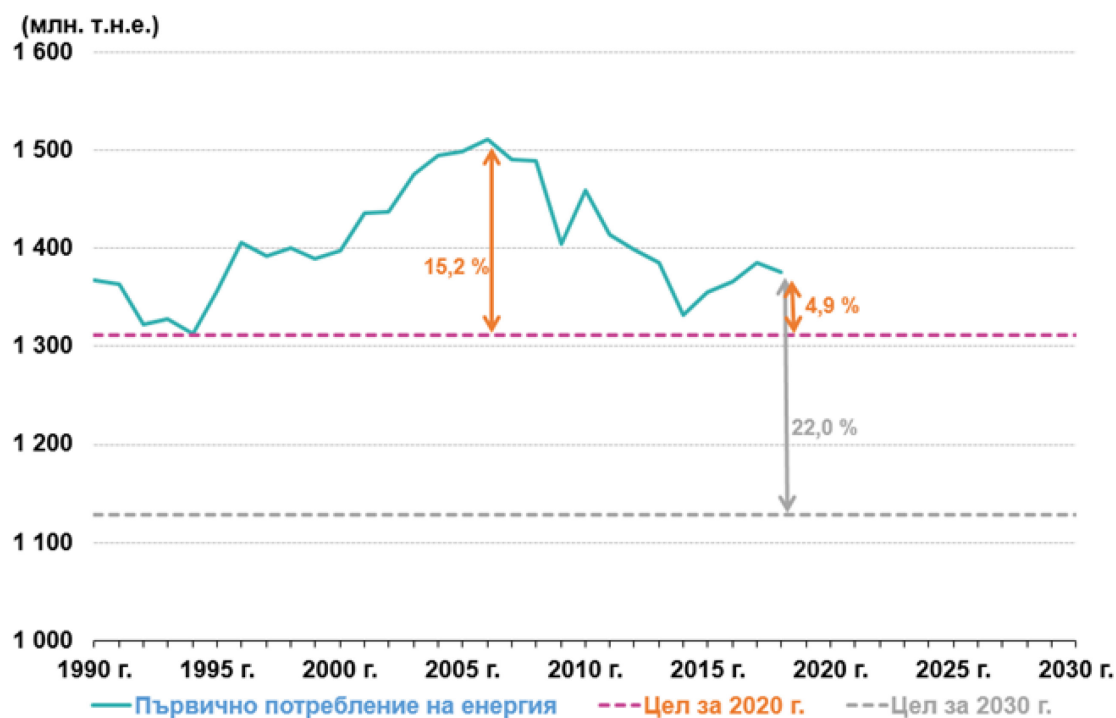
² Пак там.

³ Директива 2018/2002/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за изменение на Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност (ОВ L 328, 21.12.2018 г., стр. 210).

⁴ „Европейски зелен пакт“ — Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите. COM(2019) 640 final от 11.12.2019 г.

Фигура 2 — Напредък на държавите — членки на ЕС, по целите за енергийна ефективност за 2020 г. и 2030 г. (първично енергийно потребление)

Отдалеченост от целите за 2020 и 2030 г. за първичното потребление на

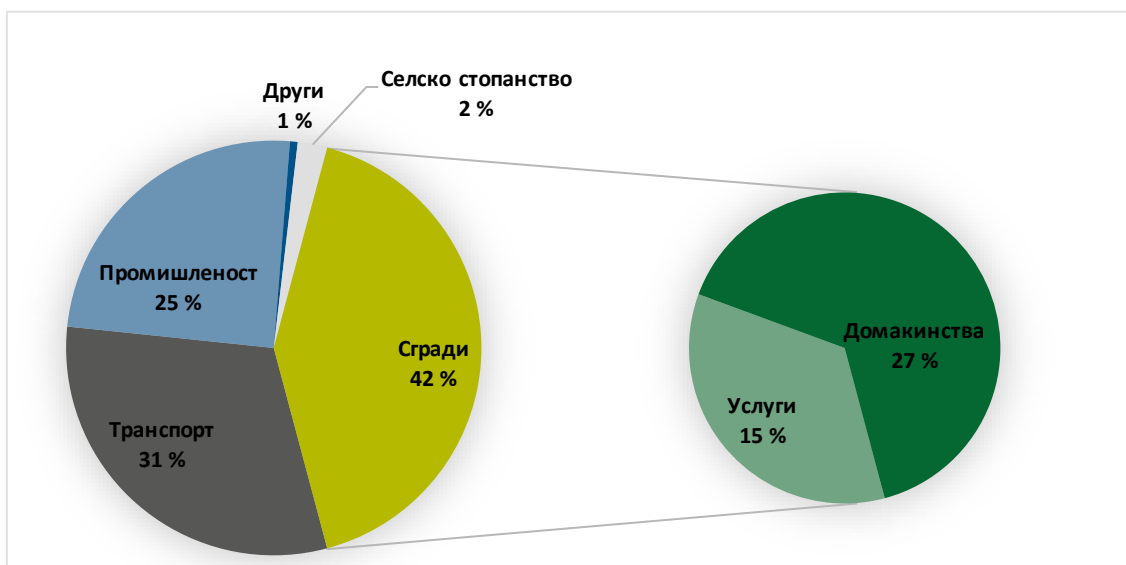


Източник: Статистически данни на Евростат за икономии на енергия, Първично енергийно потребление за 2018 г.

06 Последната оценка на Комисията относно постигнатия напредък от държавите членки по отношение на целите за енергийна ефективност⁵ показва, че е малко вероятно целта на ЕС за 2020 г. да бъде изпълнена. Тази тенденция затруднява още повече постигането на целта на ЕС за 2030 г. за намаляване на потреблението на енергия най-малко с 32,5 %. Потреблението на енергия следва да бъде намалено, особено в секторите с най-голям потенциал за икономии на енергия, като например сградния сектор. На [фигура 3](#) е дадена разбивка на потреблението на енергия по сектори в ЕС:

⁵ COM(2019) 224 final, „Оценка за 2018 г. на напредъка на държавите членки по националните цели за енергийна ефективност за 2020 г. и по прилагането на Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност, съгласно член 24, параграф 3 от същата директива“.

Фигура 3 — Потребление на енергия по сектори за 2017 г. (% от общото потребление)



Източник: ЕСП въз основа на данни на Евростат за крайното енергийно потребление.

07 Сградите, по-специално жилищните, са с най-голямо потребление на енергия в ЕС, следвани от транспорта и промишлеността. Те са и секторът с най-голям потенциал за икономии на енергия в Европа⁶. Що се отнася до домакинствата в ЕС, 79 % от общото крайно енергийно потребление се дължат само на отоплението и топлата вода⁷. Икономии на енергия в резултат на обновяването на сградите обикновено произтичат от по-добрата изолация, подобрите системи за отопление и охлаждане и по-доброто осветление. Настоящият доклад е съсредоточен върху тези видове инвестиции, докато нов Специален доклад на Сметната палата №1/2020 акцентира върху минималните изисквания на ЕС за енергийна ефективност и енергийните етикети за уредите⁸.

⁶ Документ на Комисията от 2017 г. „Добри практики в областта на енергийната ефективност“, Извлечени поуки, стр. 18 и „Оценка на Директива 2010/31/ЕС относно енергийните характеристики на сградите“, COM SWD (2016) 408 final, стр. 15.

⁷ Вж. <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/heating-and-cooling>

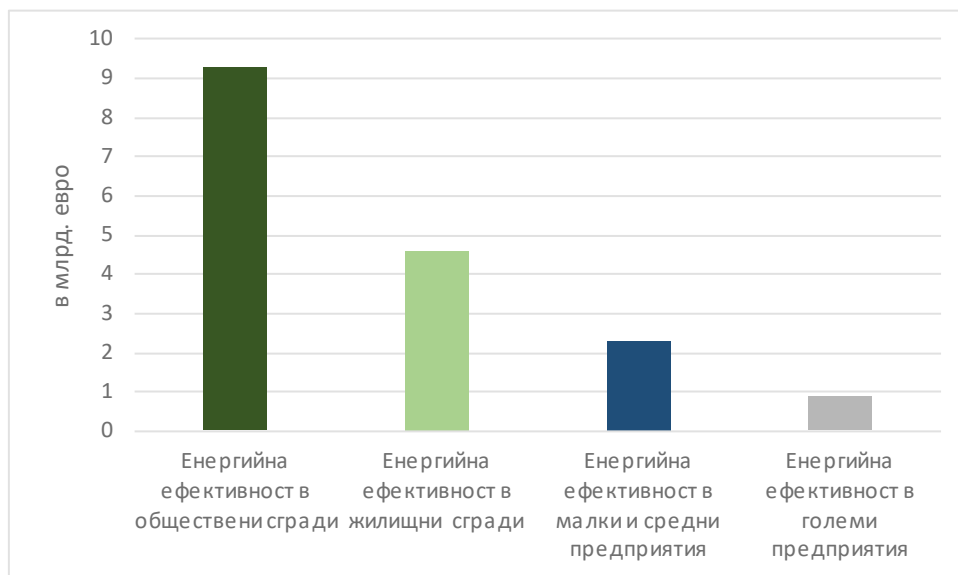
⁸ Вж. Специален доклад № 1/2020 „Действията на ЕС във връзка с екопроектирането и енергийното етикетиране — важният принос за повишаване на енергийната ефективност е ограничен от сериозни забавяния и неспазвания на изискванията“.

08 Комисията е изчислила, че постигането на целта за енергийна ефективност за 2030 г. ще изисква инвестиции в размер на около 282 млрд. евро годишно за обновяване на сградния фонд в ЕС⁹. Ако се реализират всички предвидени в бюджета инвестиции по политиката на сближаване на ЕС, предназначени за обществени и жилищни сгради, за периода 2014—2020 г. те ще възлязат на около 2 млрд. евро годишно.

Разходна и правна рамка на ЕС

09 От Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд за периода 2014—2020 г. са планирани 14 млрд. евро за инвестиции в енергийна ефективност в обществени и жилищни сгради. Държавите членки са допълнили тези бюджети с 5 млрд. евро национално съфинансиране. В *приложението* е показана разбивка на този бюджет по държави членки. На *фигура 4* е показана разбивка на бюджета на ЕС за политиката на сближаване за периода 2014—2020 г., предназначен за инвестиции в енергийна ефективност.

Фигура 4 — Разбивка на бюджета за политиката на сближаване на ЕС за периода 2014—2020 г., предназначен за инвестиции в енергийна ефективност.



Източник: ЕСП.

⁹ Работен документ на службите на Комисията (2016) 405 final, Оценка на въздействието, придружаваща предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност.

10 Директивата относно енергийните характеристики на сградите от 2010 г.¹⁰ съдържа редица разпоредби за подобряване на енергийната ефективност както на новите, така и на съществуващите сгради, като например:

- а) минимални изисквания за енергийни характеристики на новите сгради и основните ремонти на сградите;
- б) задължителни сертификати за енергийни характеристики, придружаващи продажбата и отдаването под наем на сградите, в които се посочват текущите енергийни характеристики на дадена сграда и препоръчителни мерки за подобряването им¹¹ (вж. примера във *фигура 5*).

Фигура 5 — Пример за сертификат за енергийните характеристики на сграда

СЕРТИФИКАТИ ЗА ЕНЕРГИЙНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ

Характеристики на енергийната ефективност		
	Текущо	Потенциално
<i>Висока енергийна ефективност — по-ниски текущи разходи</i>		
(92-100) A		
(81-91) B		
(69-80) C		79
(55-68) D		
(39-54) E	39	
(21-38) F		
(1-20) G		
<i>Ниска енергийна ефективност — по-високи текущи разходи</i>		

© Shutterstock /Milagli.

¹⁰ Директива 2010/31/ЕС от 19 май 2010 г. относно енергийните характеристики на сградите.

¹¹ Член 11 от Директива 2010/31/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 19 май 2010 година относно енергийните характеристики на сградите.

11 Директивата относно енергийната ефективност от 2012 г. също съдържа разпоредби за подобряване на енергийната ефективност на сградите. Те включват схеми за задължения за енергийна ефективност, които налагат изисквания на задължените страни, като например предприятия за продажба на енергия или енергоразпределителни предприятия, да изпълняват количествени цели за икономии на енергия за целия си портфейл от клиенти. В оценката на въздействието на преразгледаната директива се достига до заключението, че до края на 2016 г. те са допринесли за повече икономии на енергия (34 %) от всяка друга отделна мярка (доброволни споразумения, данъчни мерки и схеми за финансиране и стимули).

12 Директивата относно енергийната ефективност от 2012 г. също така изисква от държавите членки да представят на всеки три години своите национални планове за действие за енергийна ефективност (НПДЕЕ), които следва да обхващат съществените мерки за подобряване на енергийната ефективност и очакваното и/или постигнатото енергоспестяване. Комисията извършва оценка на НПДЕЕ и преценява степента, до която държавите членки са осъществили напредък към постигането на националните си цели за енергийна ефективност. Комисията изпраща своята годишна оценка на Европейския парламент и на Съвета. Въз основа на своята оценка на докладите и на НПДЕЕ Комисията може да отправя препоръки към държавите членки.

13 Националните планове в областта на енергетиката и климата (НПЕК) ще заменят НПДЕЕ. Държавите членки трябваше да ги представят до края на 2019 г., като за тях тези планове ще бъдат основен инструмент за планиране. Плановете ще изпълняват важна роля и за набелязване на нуждите от инвестиции в областта на енергийната ефективност. Към 31 януари 2020 г. 18 от 27 държави членки са представили своите НПЕК.

Споделено управление между Комисията и държавите членки

14 В рамките на Комисията енергийната политика на ЕС се разработва и прилага от генерална дирекция „Енергетика“. Тя формулира предложения за насърчаване на енергийната ефективност, упражнява надзор върху прилагането на директивите и наблюдава напредъка на държавите членки по отношение на енергийните цели с помощта на Съвместния изследователски център и Европейската агенция за околната среда.

15 Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ отговаря за управлението на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ). Тя допринася за енергийната политика на ЕС, като предоставя финансиране и споделя с държавите членки отговорността за ефикасността и ефективността на програмите. В периода 2014—2020 г. дирекцията изготви насоки за съдържанието на споразуменията за партньорство и програмите и след обсъждане с държавите членки ги одобри в началото на финансовия период. След приемането им, основната ѝ роля е да наблюдава изпълнението на тези програми, като участва в комитети за наблюдение и получава годишни доклади за изпълнението. Дирекцията не участва в подбора на отделните проекти. И накрая, тя оценява резултатите от финансирането.

16 Държавите членки определят приоритетите в областта на енергийната ефективност в националното законодателство и в НПДЕЕ въз основа на своите оценки на нуждите. Държавите членки изготвят оперативни програми, а създадените управляващи органи извършват подбор на проекти въз основа на съответни процедури и критерии за подбор, като отчитат принципа на разходната ефективност. В периода 2014—2020 г. Комисията предостави обширни насоки за управляващите органи относно разработването и изпълнението на техните програми (вж. [фигура 6](#)). Управляващите органи упражняват мониторинг върху крайните продукти и резултатите от проектите въз основа на показатели за изпълнение и докладват на Комисията относно икономии на енергия и другите ползи, реализирани от оперативните програми.

Обхват и подход на одита

17 Предвид увеличената амбиция за целите на ЕС за енергийна ефективност и перспективата за затягане на бюджетите, постигането на икономическа ефективност на разходите е по-важно от всякога. Целта на настоящия доклад е да оцени дали съфинансираните от ЕС инвестиции в енергийна ефективност на сградите помагат на ЕС да постигне своите цели по разходно ефективен начин. Сметната палата се стреми да даде препоръки, които да помогнат на ЕС да постигне целта си за енергийна ефективност за 2030 г., като подобри икономическата ефективност на своите разходи по политиката на сближаване за периода 2021—2027 г.

18 Основният одитен въпрос е дали съфинансираните от ЕС инвестиции в енергийна ефективност на сградите са били подбрани чрез критерии, водещи до максимално увеличение на тяхната разходна ефективност. За да отговори на този въпрос, Сметната палата провери дали Комисията и държавите членки са определили подходящи условия за подбор на разходно ефективни инвестиции (включително оценка на нуждите, насоченост на помощта, рамка на изпълнението) и дали държавите членки са прилагали подходящи критерии за подбор.

19 Сметната палата посети пет държави членки (България, Чехия, Ирландия, Италия (Пулия), Литва), избрани въз основа на изразходваните от тях средства за енергийна ефективност и на стремежа да се постигне географски баланс. Тези държави членки са разпределили около 2,9 млрд. евро от бюджета си по Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд в тази област за периода 2014—2020 г.

20 Одитната дейност на Сметната палата включва преглед и оценка на:

- а) националните и регионалните оценки на нуждите и националните планове за действие за енергийна ефективност,
- б) оперативните програми и процедурите за подбор на проекти,
- в) системите за мониторинг и данните за проектите относно икономии на енергия.

21 Насочихме вниманието си към съфинансирани от ЕФРР и КФ инвестиции в енергийна ефективност в жилищни сгради. Проверихме как тези инвестиции допринасят за политиката на ЕС за енергийна ефективност. Също така проследихме действията във връзка с нашия Специален доклад № 21/2012 относно енергийната ефективност на обществени сгради, като извършихме проверка в Комисията и в трите държави членки, посетени преди това от нас (Чехия, Италия и Литва), за да оценим до каква степен Комисията и държавите членки са изпълнили препоръките ни от този доклад¹².

¹² Вж. Специален доклад № 21/2012: „Разходна ефективност на инвестициите в енергийна ефективност в рамките на политиката на сближаване“:
www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_21/SR12_21_BG.PDF.

Констатации и оценки

Усъвършенстваните насоки на Комисията относно оценката на нуждите имат ограничено въздействие върху цялостната насоченост

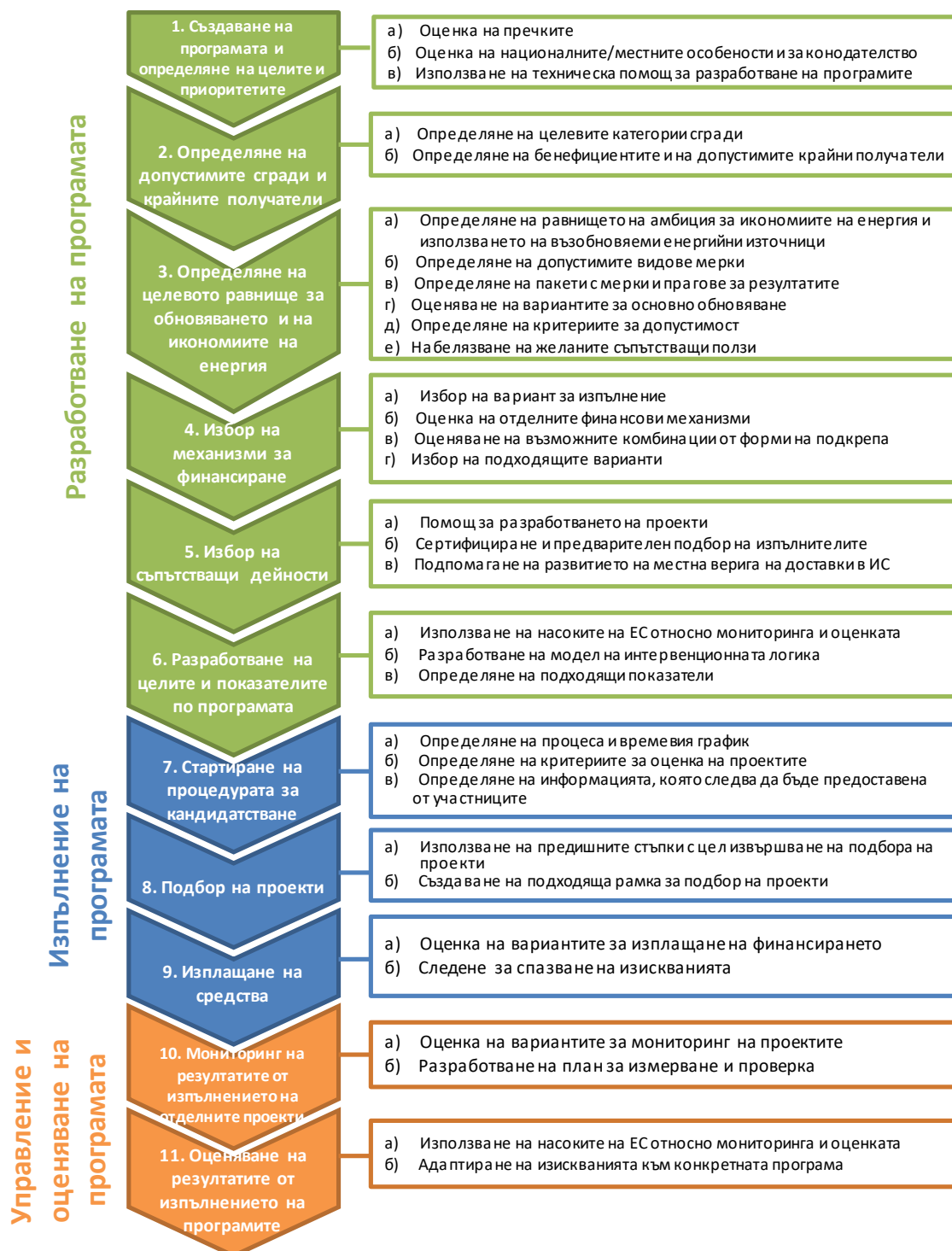
22 Споразуменията за партньорство и оперативните програми осигуряват възможност за ясно насочване на инвестициите, когато се основават на надеждни оценки на нуждите, които включват:

- а) оценка на потреблението на енергия и на потенциала за икономии на енергия във всички сектори, за да се определят целевите категории сгради и бенефициентите;
- б) посочване на пречките пред инвестициите и областите, в които е необходима допълнителна подкрепа, в НПДЕЕ на държавите членки;
- в) извършване на оценка каква форма на подкрепа (например безвъзмездна финансова помощ или финансови инструменти) е най-подходяща, за да се отговори на установените нужди и да се стимулира основно обновяване.

Посетените от Сметната палата държави членки не са определили ясна основа за насочването на средствата от ЕС

23 Комисията е публикувала обширни насоки за държавите членки как да оценяват нуждите си и да разработват програмите си, по които се финансират инвестициите в енергийна ефективност на сградите. На **фигура 6** са очертани основните стъпки, които Комисията препоръчва да следват управляващите органи.

Фигура 6 — План за изпълнение на програма за финансиране на енергийно обновяване на сгради чрез използване на средства по политиката на сближаване



Източник: Европейска комисия (2014 г.), Технически насоки относно финансирането на енергийно обновяване на сгради със средства по политиката на сближаване (Technical Guidance on Financing the energy renovation of buildings with Cohesion policy funding), стр. 14.

24 В своите споразумения за партньорство и оперативни програми и петте посетени от Сметната палата държави членки са посочили необходимостта от повишаване на енергийната ефективност на сградния фонд, по-специално на жилищните сгради. В повечето от тези документи за планиране се посочва оценката на нуждите, включена в НПДЕЕ или в други национални стратегически документи в областта на енергетиката.

25 Петте държави членки не са включили в своите НПДЕЕ цялата информация, препоръчана в насоките и образеца на Комисията¹³, като например очакваните и постигнатите икономии на енергия за всяка мярка, в т.ч. за финансираните от ЕС. В Директивата относно енергийната ефективност от 2012 г. от държавите членки не се изисква да въведат мерките, включени в техните НПДЕЕ, нито да докладват икономии на енергия.

26 Таблица 1 представя в обобщен вид основните елементи на оценките на нуждите за петте оперативни програми, проверени от Сметната палата:

Таблица 1 — Основни елементи на оценките на нуждите за петте оперативни програми, проверени от Сметната палата

Оперативна програма	Имало ли е класификация на сградите според тяхното потребление на енергия?	Били ли са количествено определени потенциалните икономии на енергия и нуждите от инвестиции?	Имало ли е ясна обосновка за използването на средства от ЕС?
България „Региони в растеж“	Не	Не	Да
Чехия „Интегрирана регионална програма“	Не	Не	Да
Ирландия, „Югоизточна регионална програма“	Да	Да	Не (вж. <i>каре 1</i>)

¹³ COM(2013) 762 final: Прилагане на Директивата относно енергийната ефективност — Насоки на Комисията, и SWD(2013) 180 final: Насоки за националните планове за действие за енергийна ефективност, точки 3.2.4 и 3.2.5.

Италия (Пулия) „Регионална програма“	Не	Не	Да
Литва „Инвестиции за растеж и работни места“	Да	Да	Да

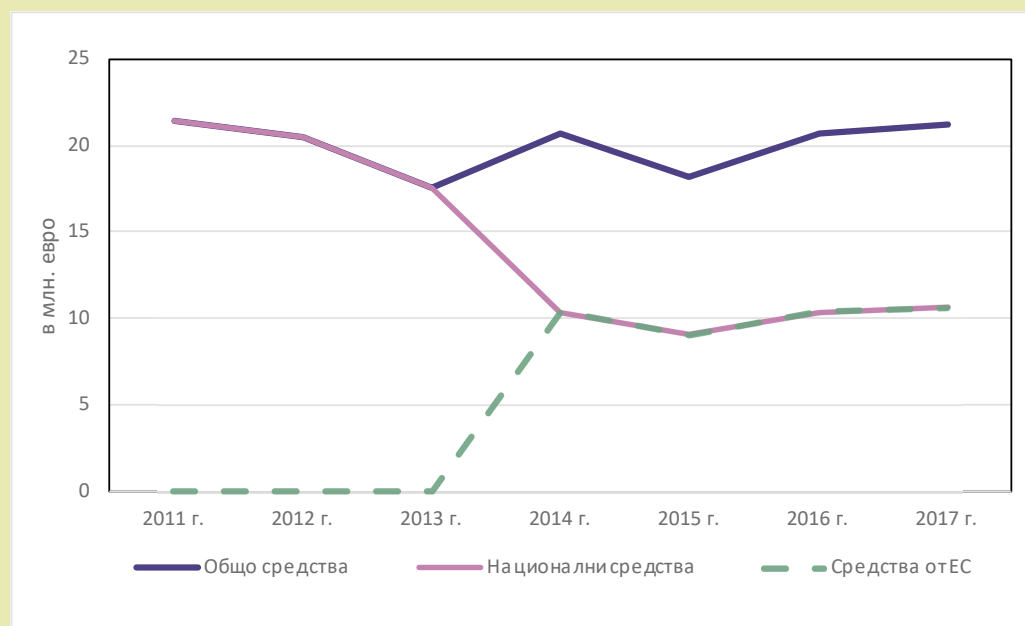
Източник: ЕСП.

Каре 1

В Ирландия използването на подпомагане от ЕС за схема, финансирана преди това с национални средства, не е довело до по-голяма енергийна ефективност

От 2000 г. насам Ирландия прилага финансирана от националния бюджет схема „По-добра енергия — по-топли домове“, насочена към домакинствата с ниски доходи, които са изложени на риск от енергийна бедност, т.е. не са в състояние да си позволят подходящо отопление. Когато през 2014 г. тази схема започва да се съфинансира със средства от ЕС, Ирландия намалява националното финансиране за схемата, така че общото отпуснато финансиране на схемата не се променя и остава в размер на около 20 млн. евро годишно (вж. [фигура 7](#)). Това използване на средства от ЕС не е довело до значително увеличение или ускоряване на инвестициите в енергийна ефективност, а по същество е заменило националното финансиране.

Фигура 7 — Разпределение във времето на финансирането за схемата „По-добра енергия — по-топли домове“ в Ирландия (през периода 2011—2017 г.)



Източник: ЕСП.

27 За Чехия и Италия (Пулия) тези констатации са подобни на констатациите в Специален доклад № 21/2012 на Сметната палата, в който тя отбелязва, че през периода 2007—2013 г. не са били извършени правилни оценки на нуждите за целите на оперативните програми. С тези оценки не са били установени конкретните сектори, където биха могли да се постигнат икономии на енергия, и възможностите за постигане на тези икономии по разходно ефективен начин, чрез което да се обосновава избраните мерки и разходите по тях.

28 Въз основа на това Сметната палата препоръча Комисията да обвърже финансирането по политиката на сближаване за периода 2014—2020 г. с изготвянето на правилна оценка на нуждите на равнището на програмите. От посещенията от Сметната палата пет държави членки през 2019 г. три (България, Чехия и Италия (Пулия) обаче все още не използват за основа на оперативните си програми надеждна оценка на енергийното потребление, нито определят количествено потенциалните икономии на енергия и съответните нужди от инвестиции. В Литва ситуацията се е подобрила, тъй като националните органи вече определят количествено нуждите от инвестиции и потенциалните икономии на енергия.

Държавите членки са запознати с пречките пред инвестициите, които не са били отстранени

29 Подобренията на енергийната ефективност водят до значително намаляване на сметките за електричество, но много инвестиции в енергийна ефективност на сградите не се реализират поради пазарни пречки¹⁴. Сред тях са липсата на осведоменост и експертен опит относно финансирането за енергийна ефективност и ползите от нея, високите начални разходи, регулаторните пречки в сградите с множество собственици (които често изискват единодушие за жилищните асоциации) и несъвместимите стимули или „дилемата собственик — наемател“¹⁵. Има се предвид ситуация, при която собственикът на сградата плаща за подобренията на енергийната ефективност, но не може да си върне спестените средства от намаленото потребление на енергия, които остават в полза на наемателя. В резултат на това собственикът може да не е особено мотивиран да инвестира в подобрения на енергийната ефективност.

30 В България, Чехия и Литва управляващите органи и бенефициентите по проектите заявиха пред Сметната палата, че затрудненията при постигането на съгласие в сградите с множество собственици са основна пречка пред подобряването на енергийната ефективност.

¹⁴ Комисия (2017 г.): „Добри практики в областта на енергийната ефективност“, стр. 15.

¹⁵ Доклад на СИЦ (2014 г.), Преодоляване на пречките, свързана с несъвместимите стимули, в сектора на строителството (Overcoming the split incentive barrier in the building sector).

31 Други пречки, затрудняващи по-специално въвеждането на механизми за сключване на договори за енергоспестяване с гарантиран резултат, са свързани с правилата за обществените поръчки, тъй като има правна несигурност относно основните елементи на тези договори и трудности при разграничаването между строителни дейности, доставки и услуги¹⁶, както и относно отчитането на тези поръчки в националните сметки на публичния сектор. Комисията работи за преодоляването на посочените пречки: през 2017 г. Евростат е публикувал указания¹⁷, с които се прецизира начинът на отчитане на тези договори в националните сметки. През 2018 г. тези указания бяха допълнени с участието и на ЕИБ¹⁸.

32 В нито една от петте оперативни програми, които Сметната палата провери, не са описани пречките, които затрудняват инвестициите в енергийна ефективност на тяхната територия, и предприетите мерки за тяхното преодоляване. Две от петте посетени от Сметната палата държави членки обаче докладваха за конкретни инициативи за преодоляване на някои от пречките:

- Литва е взела решение, че собствениците в многофамилни сгради могат да се споразумяват с обикновено мнозинство за извършване на подобрения в енергийната ефективност, и е осигурила 100 % публична подкрепа за подобрения за хората с ниски доходи (вж. *каре 2*);
- през 2018 г. Чехия е започнала да разрешава на жилищните кооперации да кандидатстват за финансиране от ЕС за инвестиции в енергийна ефективност и през 2019 г. е започнала национална кампания за повишаване на осведомеността относно финансирането за енергийна ефективност.

¹⁶ Италианска енергийна национална агенция: ENEA (2017 г.): Договори за енергоспестяване с гарантиран резултат (The Energy Performance Contracts).

¹⁷ Комисия (2017 г.), Указания на Евростат: отчитане на договорите за енергоспестяване с гарантиран резултат в националните сметки.

¹⁸ https://www.eib.org/attachments/pj/guide_to_statistical_treatment_of_epcs_en.pdf

Безвъзмездната финансова помощ остава основната форма на подпомагане от ЕС за инвестиции в енергийна ефективност и се използва не само за основно обновяване

33 Инвестициите в енергийна ефективност носят ползи както за собствениците (увеличение на стойността), така и за обитателите (намаляване на разходите за енергия). Преди да използват значителни равнища на подкрепа под формата на безвъзмездна финансова помощ, държавите членки следва да обмислят възможността за използване на финансови инструменти и иновативни пазарни механизми, като например договори за енергоспестяване с гарантиран резултат и схеми за задължения за икономия на енергия.

34 Инвестициите в размер на 4,6 млрд. евро, избрани от държавите членки за обновяване на жилищни сгради с оглед на енергийната ефективност, ще бъдат финансирани на 72 % чрез безвъзмездна помощ и 28 % чрез финансови инструменти.

35 И петте посетени от Сметната палата държави членки са посочили в споразуменията си за партньорство намерение да проучат използването на финансови инструменти за подкрепа на инвестициите в енергийна ефективност на сградите. До момента обаче само Литва е използвала средства от ЕС, за да въведе такъв инструмент за жилищните сгради (вж. [каре 2](#)).

Каре 2

Добра практика — Литва използва финансови инструменти за подобряване на енергийната ефективност в многофамилни сгради

Въз основа на положителния опит от периода 2007—2013 г. в използването на финансови инструменти за такива инвестиции, през периода 2014—2020 г. в Литва е създаден финансов инструмент, предоставящ преференциални заеми на стойност 314 млн. евро на жилищни асоциации. Той се използва за обновяването на около 4000 многофамилни сгради, което е целта на започналата през 2004 г. национална програма за енергийно обновяване на жилищни сгради.

Заемите са средно с 20-годишен срок на изплащане и с фиксирана лихва от 3 %. Те са комбинирани с безвъзмездна финансова помощ от националния бюджет, която варира във времето от 15 % до 40 % от размера на заема. За домакинствата с ниски доходи безвъзмездната финансова помощ покрива 100 % от инвестицията.

36 Препоръката на Комисията е държавите членки да използват финансиране по политиката на сближаване на ЕС, особено когато то е предоставено под формата на безвъзмездна финансова помощ, за да подпомогнат предимно основното обновяване, което надхвърля минималните изисквания за енергийни характеристики и което води до значителни икономии на енергия (обикновено над 60 %¹⁹).

37 Таблица 2 представя в обобщен вид видовете бенефициенти, формите на подкрепа и размера на публичната помощ по петте оперативни програми, проверени от Сметната палата:

¹⁹ Вж. Директивата относно енергийните характеристики на сградите от 2010 г. и COM(2013) 225 final „Финансова подкрепа за повишаване на енергийната ефективност на сградите“.

Таблица 2 – Видове бенефициенти, форми на подкрепа и ставки на публичната помощ за петте проверени оперативни програми

Оперативна програма	Вид бенефициент	Форма на подкрепа	Размер на публичната помощ
България „Региони в растеж“	Частни собственици	Безвъзмездна финансова помощ	100 %
Чехия „Интегрирана регионална програма“	Частни собственици	Безвъзмездна финансова помощ	30 % или 40 % (в зависимост от икономите на енергия)
Ирландия, „Югоизточна регионална програма“	Публични и частни собственици	Безвъзмездна финансова помощ	100 %
Италия (Пулия) „Регионална програма“	Публични субекти	Безвъзмездна финансова помощ	100 % (или 90 % за бенефициентите, съфинансиращи 10 % от проекта)
Литва „Инвестиции за растеж и работни места“	Частни собственици	Заеми, комбинирани с безвъзмездна финансова помощ	15 %—40 % безвъзмездна финансова помощ 100 % безвъзмездна финансова помощ за домакинствата с ниски доходи

Източник: ЕСП въз основа на данни, предоставени от посетените управляващи органи.

38 Използването на различни проценти на публичната помощ в Литва е добра практика за увеличаване на привличането на частно финансиране и за намаляване на риска от икономически загуби от неефективно разпределяне на ресурсите. Чрез тази модулация се осигурява по-висок размер на помощта под формата на безвъзмездна финансова помощ за проекти, включващи по-големи икономии на енергия, инсталиране на индивидуални измервателни уреди, както и за домакинствата с ниски доходи (което спомага за справяне с енергийната бедност).

39 В Чехия едва една четвърт от бенефициентите са представили проекти, които отговарят на условията за 40 % публична помощ, което изисква най-малко 40 % икономии на енергия и енергиен клас „В“ след строителните дейности. Три четвърти от бенефициентите са представили проекти, които отговарят на условията за по-ниския размер (30 %) публична помощ, което изисква само 20 % икономии на енергия. Според бенефициентите допълнителната полза от по-високия размер на помощта е била недостатъчна, за да компенсира по-високите разходи по проектите за основно обновяване.

40 България, Ирландия и Италия (Пулия) не са модулирали размера на публичната помощ, за да стимулират основно обновяване или да отчетат размера или сложността на инвестициите, а само — в случая на Италия (Пулия) — готовността на публичните предприятия да финансират 10 % от инвестициите. Обяснението на Ирландия е, че това се дължи на насочеността на едната от двете съфинансирани от ЕС схеми към възрастните и уязвимите хора, изложени на риск от енергийна бедност.

41 Липсата на модулация на помощта предполага финансиране с много висок процент публична помощ дори за обикновени подобрения (например подобряване на осветлението, подмяна на котли) с бърза възвръщаемост и умерени единични разходи. В *каре 3* са дадени примери за две оперативни програми, насочени към лесни за осъществяване подобрения на енергийната ефективност.

Каре 3

Примери за оперативни програми, насочени към лесни за осъществяване подобрения на енергийната ефективност

В Ирландия по схемата „По-добра енергия — по-топли домове“ са били финансирани със 100 % публична помощ проекти, включващи най-вече обикновени подобрения (суха облицовка, изолация на таванските помещения, изолационни кожуси за резервоари за топла вода и изолация с кухи стени). Този вид подобрения са относително евтини (средните разходи по проектите, финансирани през периода 2014—2017 г., са 3 161 евро) и като цяло са с бърза възвръщаемост. Енергийният клас на повечето подпомогнати домакинства обаче не се е подобрил след проекта (вж. точка 85), което потвърждава, че инвестициите не са донесли значителни ползи от гледна точка на икономии на енергия.

В Италия по междурегионалната оперативна програма „Енергетика“ за периода 2007—2013 г., която Сметната палата провери във връзка с последващите си действия по своя Специален доклад № 21/2012, са били подпомогнати проекти за енергийна ефективност в Кампания, Калабрия, Пулия и Сицилия. По поканите за представяне на предложения по програмата през 2014 г. и 2015 г. за проекти, финансирани със 100 % помощ, са били предварително одобрени само обикновени подобрения, най-вече закупуване и инсталиране на LED крушки и термопомпи. Това решение е позволило на органите да изразходят бързо оставащия бюджет преди крайната дата 31 декември 2015 г. и средностатистически е довело до бърза възвръщаемост на инвестициите. Решението обаче е било свързано и с висок риск от икономически загуби от неефективно разпределяне на ресурсите, т.е. от финансиране на обичайни подобрения, които биха се осъществили дори при липса на финансиране от ЕС.



© Shutterstock/От Marko Mitrovicv.

42 Тези лесни за осъществяване подобрения може да доведат до блокиращ ефект, който е свързан с факта, че след като бъдат приложени някои основни мерки за енергийна ефективност, прилагането на по-всеобхватни мерки в бъдеще става по-малко ефективно от гледна точка на разходите²⁰. Това може да намали потенциала на сградния фонд за икономии на енергия в средносрочен и дългосрочен план, тъй като броят на обновителните работи, които може да извърши едно домакинство, обикновено е ограничен до едно или най-много две. Ето защо публичната помощ, особено под формата на безвъзмездна финансова помощ в размер на 100 %, е по-малко подходяща за обикновени подобрения, отколкото за основни обновявания. Тъй като малките подобрения с бърза възвръщаемост обикновено са финансово жизнеспособни, те следвало да бъдат финансирани без публични средства или с помощта на финансови инструменти.

Подборът на проекти не се ръководи в достатъчна степен от принципа за разходна ефективност

43 Разходната ефективност следва да бъде основен определящ фактор при вземането на решения за публичните разходи, особено когато става въпрос за проекти за енергийна ефективност: сравняването на разходите и ползите от инвестициите позволява да се изберат тези, които предлагат повече икономии на енергия и други ползи за всяко инвестирано евро, в съответствие с принципа за икономичност, ефективност и ефикасност, посочен в член 33 от Финансовия регламент²¹. В оценката на въздействието за предложената директива относно енергийната ефективност се посочва, че целта за икономия на 20 % от прогнозираното потребление на енергия в ЕС до 2020 г. би могла да се постигне чрез въвеждането на разходно ефективни мерки. Държавите членки следва да въведат мерки за стимулиране на разходно ефективно основно обновяване на сградите²².

²⁰ Вж. Комисия (2014 г.), Технически насоки относно финансирането на енергийно обновяване на сгради със средства по политиката на сближаване, стр. 45.

²¹ Финансов регламент ЕС/ЕВРАТОМ 2018/1046 от 18 юли 2018 г.

²² Член 4 от Директивата за енергийната ефективност 2012/27/ЕС.

44 Препоръката на Комисията е държавите членки да прилагат критерии за подбор, които дават приоритет на проектите с по-голяма разходна ефективност²³. За целта е необходимо:

- а) да се постави изискване проектите да се основават на енергиен одит и/или сертификат за енергийни характеристики. Те следва да набелязват и остойностяват разходно ефективни възможности за икономии на енергия и да позволяват мониторинг и проверка на действителните икономии на енергия по проекта;
- б) да се определят минимални и/или максимални прагове за ключови параметри, като например количеството енергия, което трябва да бъде спестено, минималният енергиен клас, който сградата следва да постигне, нетната настояща стойност, обичайният период на възвръщаемост²⁴, разходите за единица спестена енергия. Тези прагове следва да сведат до минимум риска от финансиране на съвсем обикновени мерки, които биха могли да се осъществят така или иначе (например подмяна на осветлението, чиято възвръщаемост обикновено е много бърза), както и на инвестиции, които са твърде скъпи за генерираните от тях икономии на енергия (например с период на възвръщаемост, по-дълъг от полезния живот на използваните материали). На *фигура 8* е дадена категоризация на инвестициите в енергийна ефективност, която показва, че по-сложното и амбициозно обновяване обикновено включва по-големи разходи и по-дълги периоди на възвръщаемост;
- в) да се оценяват относителните разходи и ползи от проектите, включително съпътстващите ползи и външните въздействия (например здраве, социално сближаване, възстановяване на градската среда, растеж и работни места, намаляване на замърсяването на въздуха и изменението на климата, икономии на средства от публичния бюджет...), които инвестициите в енергийна ефективност следва да генерират, и да се отдаде приоритет на проектите, чийто принос за постигане на целите на политиката е с най-голяма разходна ефективност.

²³ Комисия (2014 г.), Технически насоки относно финансирането на енергийно обновяване на сгради със средства по политиката на сближаване.

²⁴ Обичайният период на възвръщаемост е един от методите за оценка на разходната ефективност, посочени в документа на Комисията (2014 г.) Технически насоки относно финансирането на енергийно обновяване на сгради със средства по политиката на сближаване. С него се измерва необходимото време, за което натрупаните икономии, генерирани от проекта, ще възстановят първоначалните инвестиции.

Фигура 8 — Категоризация на инвестициите в енергийна ефективност



Източник: Европейска комисия (2014 г.), Технически насоки относно финансирането на енергийно обновяване на сгради със средства по политиката на сближаване, стр. 46.

Енергийните одити и сертификатите за енергийни характеристики осигуряват добра основа за оценяване на инвестициите

45 И петте държави членки, посетени от Сметната палата, са поставили изискване проектите да се основават на енергиен одит, на сертификат за енергийни характеристики или поне на енергийна оценка (в Ирландия това не е довело до издаване на сертификат, в който се посочва енергийният клас на домакинството преди строителните дейности). Това представлява очевидно подобрение в сравнение с констатациите в Специален доклад № 21/2012 на Сметната палата, че в Чехия, Италия и Литва енергийните одити все още не са обичайна практика. Заключение на Сметната палата тогава беше, че енергийните одити невинаги са задължителни или не са с добро качество²⁵, и тя препоръча тези одити да се използват като основни изисквания за подбор.

46 И в петте държави членки, посетени от Сметната палата, бенефициентите е трябвало да предоставят сертификат за енергийните характеристики след строителните дейности, в който да се посочва новият енергиен клас и потреблението на енергия на обновеното домакинство или сграда. Разликата в потреблението на енергия, посочено в сертификатите преди и след строителните дейности, служи за оценка на спестената благодарение на проекта енергия.

²⁵ Вж. Специален доклад № 21/2012 на ЕСП, точки 41—44.

47 В Италия (Пулия) управляващият орган е поставил изискване по проектите да се инсталират системи за мониторинг на количеството енергия, което действително се произвежда и консумира в сградите. В Литва размерът на подпомагането с безвъзмездна финансова помощ, което допълва съфинансираните от ЕС заеми, е бил увеличен за проектите, включващи инсталиране на индивидуални измервателни уреди в домакинствата (вж. точка **38**).

48 Въпреки техните ограничения, оценките въз основа на разликата в потреблението на енергия, посочено в сертификатите преди и след строителните дейности, осигуряват данни за спестената енергия за всеки проект, които се събират лесно. Тези данни могат да бъдат сравнени с разходите по проекта, за да се изчислят приблизителните разходи за единица спестена енергия. В своя Специален доклад № 21/2012 Сметната палата препоръча Комисията да наблюдава разходната ефективност на оперативните програми въз основа на разходите за единица спестена енергия²⁶. Комисията обаче не се съгласи напълно с препоръката на Сметната палата и не я изпълни.

Националните органи подбират проекти, с които се очаква да се пести енергия, но понякога това става на висока цена

49 В *таблица 3* е представен преглед на минималните изисквания за енергийна ефективност и максималните прагове за разходите за единица спестена енергия за проектите по петте оперативни програми, проверени от Сметната палата:

²⁶ Вж. Специален доклад 21/2012, препоръка 2.

Таблица 3 — Минимални изисквания за енергийна ефективност и максимални прагове за разходите за единица спестена енергия за петте оперативни програми, проверени от Сметната палата

Оперативна програма	Минимален енергиен клас след строителните дейности	Минимални икономии на енергия след строителните дейности	Максимални разходи за единица спестена енергия?
България „Региони в растеж“	C	60 % за основното обновяване, без други минимални изисквания	Липсват; има само тавани на разходите на квадратен метър
Чехия „Интегрирана регионална програма“	He	20 % за проектите, получаващи 30 % безвъзмездна финансова помощ	Липсват; високият процент на частно съфинансиране (60—70 %) обаче намалява риска от разточителство в разходите
	C	30 % за проектите, получаващи 30 % безвъзмездна финансова помощ	
	B	40 % за проектите, получаващи 40 % безвъзмездна финансова помощ	
Ирландия, „Югоизточна регионална програма“	Повишаване на енергийния клас с най-малко едно ниво	Не се изисква	Липсват
Италия (Пулия) „Регионална програма“	C	10 % (или 30 %, за да се получи най-висока оценка)	Липсват

Литва „Инвестиции за растеж и работни места“	D	20 % за проектите, получаващи 15 % помощ под формата на безвъзмездни средства (до 2017 г.)	Липсват; високото частно съфинансиране (60—85 %) обаче намалява риска от разточителство на разходите
	C	40 % за проектите, получаващи 40 % безвъзмездна финансова помощ (до 31.10.2017 г.) и 30 % безвъзмездна финансова помощ (от 1.11.2017 г.)	

Източник: ЕСП въз основа на информация, получена от управляващите органи.

50 В България, Чехия, Италия и Литва тези минимални изисквания за енергийна ефективност след строителните дейности са осигурили проекти с минимално равнище на амбиция²⁷. Това е положително развитие в сравнение с констатациите от предходния одит на Сметната палата.

51 Липсата на тавани за разходите за единица енергия обаче води до риск от финансиране на проекти, които генерират ниски икономии на енергия спрямо техните разходи. Това означава, че финансовите икономии от сметките за електричество, генерирани от проектите, може да са недостатъчни за изплащане на първоначалните инвестиции в рамките на жизнения цикъл на използваните материали (обикновено 30 години²⁸).

²⁷ В съответствие с документа на Европейската комисия (2014 г.) Технически насоки относно финансирането на енергийно обновяване на сгради със средства по политиката на сближаване, стр. 55, в който се препоръчва управляващите органи да изискват проектите да водят до повишаване на енергийния клас с поне две или три нива, за да бъдат допустими, с цел да се избегнат лесни за осъществяване проекти.

²⁸ Въз основа на разпоредбите на Директива 2010/31/ЕС и Европейски стандарт EN 15459:2007.

52 Този риск е по-нисък, когато бенефициентите съфинансират висок дял от разходите по проектите, например в Чехия и Литва, и по-висок, когато публичната подкрепа е много висока, т.е. в България, Ирландия и Италия (Пулия). **Таблица 4** представя в обобщен вид средния обичаен период на възвръщаемост на подпомаганите инвестиции за енергийна ефективност по оперативните програми, проверени от Сметната палата.

Таблица 4 — Среден обичаен период на възвръщаемост на подпомаганите инвестиции за енергийна ефективност по петте оперативни програми, проверени от Сметната палата

Оперативна програма	Среден обичаен период на възвръщаемост на подпомаганите проекти
България „Региони в растеж“	Няма данни (тъй като не се събират данни за спестената енергия)
Чехия „Интегрирана регионална програма“	9 години
Ирландия „Югоизточна регионална програма“	Няма данни (тъй като не се събират данни за спестената енергия)
Италия (Пулия) „Регионална програма“	24 години
Литва „Инвестиции за растеж и работни места“	11 години

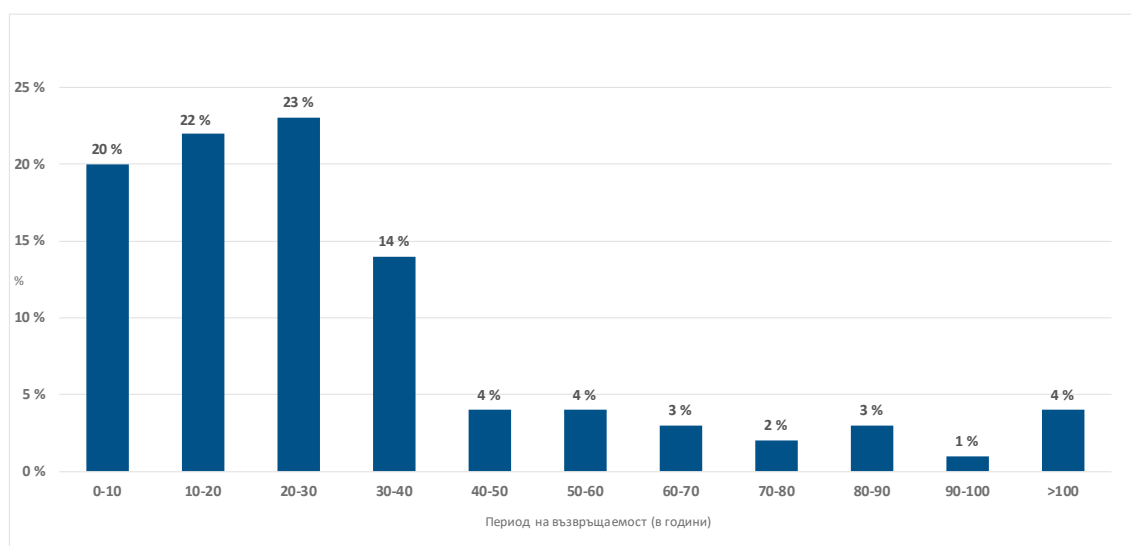
Източник: ЕСП въз основа на данни, предоставени от посетените управляващи органи, с приложена цена на електроенергията за битови потребители от 2018 г. (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics/bg).

53 Средният срок на възвръщаемост за проектите за енергийна ефективност на проверените оперативни програми е между 9 и 24 години. Тези периоди са по-дълги от обикновения среден срок от 7 години за 5 152 -та проекта, регистрирани в Платформата за намаляване на риска във връзка с енергийната ефективност (Derisking Energy Efficiency Platform). Тази платформа съдържа данни, предоставени от публични и частни инвестиционни фондове и от финансови институции, национални и регионални органи, както и доставчици на решения за енергийна ефективност в целия ЕС²⁹. Комисията създаде тази платформа с цел повишаване на инвестициите в енергийна ефективност в ЕС чрез обмен на данни и анализ на завършените проекти.

²⁹ Вж. <https://deep.eefig.eu/>

54 В Италия (Пулия) липсата на таван на разходите за единица спестена енергия е довела до финансирането на няколко скъпи проекта, които ще спестят твърде малко енергия, за да бъдат възстановени големите първоначални инвестиционни разходи по тях в рамките на жизнения цикъл на използваните материали или на самите сгради. Както е показано на графиката по-долу, за 35 % от проектите в рамките на 30 години няма вероятност да бъдат възстановени първоначалните инвестиционни разходи по тях.

Фигура 9 — Разбивка на проектите за енергийна ефективност по оперативната програма на Италия (Пулия) по периоди на възвръщаемост



Източник: ЕСП въз основа на данни, предоставени от посетените управляващи органи, като е приложена цена на електроенергията за битови потребители от 2018 г. (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics/bg).

55 В България и Ирландия поради липса на данни от мониторинга на икономииите на енергия, реализирани чрез проекти за жилищни сгради, е невъзможно да се направи оценка на разходната ефективност на инвестициите.

56 В Ирландия Югоизточната регионална оперативна програма е имала за цел да подпомогне всеобхватни и амбициозни подобрения на енергийната ефективност, които да доведат най-малко до подобрене на една оценка за енергийна ефективност³⁰. На практика по проектите не е била определена цел за икономии на енергия, не е било докладвано за спестената енергия и за над половината от подпомаганите домакинства не е бил подобрен енергийният клас (вж. точка 85).

³⁰ Вж. точка 4, буква в) от ирландската Югоизточна регионална оперативна програма за периода 2014—2020 г.

57 Тези констатации са подобни на отразените в Специален доклад № 21/2012 на Сметната палата, в който тя заключава, че проектите за енергийна ефективност в обществени сгради често са твърде скъпи в сравнение със спестената от тях енергия и имат прекалено дълги периоди на възвръщаемост на инвестициите (средно около 50 години)³¹. Въз основа на това Сметната палата препоръча при подбора на проекти Комисията да определя максимален допустим обичаен период на възвръщаемост и стандартни инвестиционни разходи за единица спестена енергия.

58 В изготвените от Комисията Технически насоки относно финансирането на енергийно обновяване на сгради със средства по политиката на сближаване се посочва, че за допустимите за финансиране проекти може да бъде определен максимален и/или минимален период на възвръщаемост. Това обаче може да доведе до блокиращ ефект, като приоритетно се финансират най-лесно достъпните проекти³². На практика обаче нито един от посетените управляващи органи не е определил такива прагове.

С критериите за подбор все още не се дава приоритет на проектите с най-голяма разходна ефективност

59 *Таблица 5* представя в обобщен вид процедурите за подбор на проекти и основните критерии за разпределение на бюджета и за подбор на проекти, използвани по петте оперативни програми, проверени от Сметната палата:

³¹ Вж. Специален доклад № 21/2012, точка 52, буква а).

³² Комисия (2014 г.), Технически насоки относно финансирането на енергийно обновяване на сгради със средства по политиката на сближаване, стр. 54.

Таблица 5 — Процедури и критерии за подбор на проекти за петте оперативни програми, проверени от Сметната палата

Оперативна програма	Процедура на подбор на проекти	Основни критерии за разпределение на бюджета	Основни критерии за подбор на проекти
България „Региони в растеж“	Открити процедури (92 % от бюджета)	Общините избират сградите въз основа на възрастта на сградата, броя на домакинствата, местоположението..., а не въз основа на разходната ефективност на икономииите на енергия	За откритите процедури липсват критерии, свързани с разходната ефективност на икономииите на енергия
	Състезателни процедури (8 % от бюджета)		За 2018 г. по процедура по ос 2 критериите, по които се присъждат най-много точки, са били свързани с разходната ефективност на икономииите на енергия
Чехия „Интегрирана регионална програма“	Открити процедури	Национални открити процедури	Липсват критерии, свързани с разходната ефективност на икономииите на енергия
Ирландия, „Югоизточна регионална програма“	Открити процедури	Отпуснатият на местните органи бюджет се е основавал на броя на получените искания, а не на разходната ефективност на икономииите на енергия	Липсват критерии, свързани с разходната ефективност на икономииите на енергия
Италия (Пулия) „Регионална програма“	Състезателна процедура	Състезателна процедура	Критериите, по които се присъждат най-много точки (65 от 100), са били свързани с икономииите на енергия
Литва „Инвестиции за растеж и работни места“	Открити процедури	Открити процедури	Липсват критерии, свързани с разходната ефективност на икономииите на енергия

Източник: ЕСП въз основа на данни, предоставени от посетените управляващи органи.

60 С изключение на Италия (Пулия) и на една процедура с малък обем (8 % от бюджета) в България, посетените от нас управляващи органи на практика са разпределили бюджета за проекти за енергийна ефективност на жилищни сгради, като са използвали открити процедури, т.е. на принципа „първият по време е първи по право“. Това е дало възможност на управляващите органи да получават непрекъснато заявления и като цяло сроковете на обработка да са кратки.

61 Използването на такива открити процедури обаче не позволява да се направи оценка на относителните разходи и ползи от проектите. Тук се включват разходната ефективност на икономии на енергия, а също и съпътстващите ползи, които инвестициите в енергийна ефективност следва да генерират (например подобряване на здравето, възстановяване на градската среда и намаляване на енергийната бедност, сметките за електричество, изменението на климата и замърсяването на въздуха). В резултат на това не е бил даден приоритет на проекти, осигуряващи по-големи икономии на енергия или други ползи при по-ниски разходи.

62 Само в Италия (Пулия) е използвана състезателна процедура за оценка на относителната разходна ефективност на проектите за енергийна ефективност (вж. [каре 4](#)).

Каре 4

Пример за оперативна програма, използваща състезателна процедура за оценка на относителната разходна ефективност на проектите за енергийна ефективност

В Италия (Пулия) управляващият орган е използвал състезателна процедура и е приложил един критерий, свързан с разходната ефективност на икономииите на енергия, който е трябвало да позволи да се даде приоритет на проекти, свързани с по-големи икономии на енергия при по-ниски разходи. Това обаче не е възпрепятствало финансирането и на проекти, водещи до ниски икономии на енергия спрямо разходите по тях. Това се дължи на липсата на таван на разходите за единица спестена енергия (вж. точка 53) и ниското тегло на този критерий на практика (по този критерий са били дадени 3 % вместо 20 % от общите точки по процедурата). Причината за това е, че проектът с най-голяма разходна ефективност, използван като база за определяне на оценката на другите проекти, е бил твърде различен (тъй като е включвал само обикновени мерки като соларни панели, термпомпи, термостатични вентили). В резултат на това почти всички други проекти (95 %) са получили много сходни оценки (между 0 и 5 точки от общо 20), което е възпрепятствало действителното приоритизиране. За сравнение, в процедурите по финансираната от националния бюджет програма за възстановяване на сгради на централната държавна администрация в Италия този критерий е получил 60 % от точките, които могат да бъдат присъдени на даден проект.

63 Тези констатации са сходни с посочените в Специален доклад № 21/2012 на Сметната палата, където тя заключава³³, че разходната ефективност не е била определящ фактор при разпределянето от страна на държавите членки на финансиране за мерки и проекти за енергийна ефективност. Въз основа на това Сметната палата препоръчва да се използват критерии за подбор на проекти, основани на стандартни инвестиционни разходи за единица спестена енергия.

³³ Вж. Специален доклад № 21/2012, точка 51, буква б).

64 В публикуваните от Комисията Технически насоки относно финансирането на енергийно обновяване на сгради със средства по политиката на сближаване се посочва, че държавите членки трябва да използват критерии, за да определят кои проекти за енергийна ефективност са с най-голяма разходна ефективност и следва да имат приоритет при подбора³⁴. Настоящите констатации обаче показват, че до голяма степен това не е изпълнено.

Слаба рамка на изпълнението

65 Информацията относно разходите за енергийна ефективност следва да разкрива постигнатото с бюджета на ЕС и да доказва, че средствата са били добре изразходвани (отчетност)³⁵. Тази информация следва да показва, че държавите членки са избрали проекти, които са разходно ефективни.

66 За да се гарантира ориентираност на разходите към резултатите, в насоките на Комисията³⁶ се посочва, че рамката на изпълнението следва да включва:

- а) конкретни, измерими, постижими, актуални и планирани със срокове цели за всяка оперативна програма, като се посочва как съфинансираните от ЕС мерки допринасят за постигането на целите на ЕС за енергийна ефективност;
- б) показатели, позволяващи мониторинг на материалните крайни продукти и резултатите от проектите. Тъй като основната цел на одитираните разходи е да се пести енергия, тези показатели следва да дават информация преди всичко за количеството спестена енергия и евентуално за другите резултати, генерирани от проектите. Системата за мониторинг следва да позволява обобщаване на тези данни, за да се докладва за икономии на енергия по оперативните програми, а оттам и за приноса на бюджета на ЕС към целите на ЕС за енергийна ефективност;

³⁴ Комисия (2014 г.), Технически насоки относно финансирането на енергийно обновяване на сгради със средства по политиката на сближаване, стр. 54.

³⁵ В съответствие с принципа на добро финансово управление, установен във Финансовия регламент ЕС/ЕВРАТОМ № 2018/1046 от 18 юли 2018 г., член 33.

³⁶ Комисия (2014 г.), Насоки за държавите членки относно рамката на изпълнението, прегледа и резерва за изпълнение; и Комисия (2014 г.) Насоки относно предварителните условия.

- в) предварителни условия, за да се гарантира, че са налице необходимите условия за ефективно и ефикасно изразходване на средствата, както и резерв за изпълнение с цел да бъдат възнаградени оперативните програми, които могат да демонстрират разходно ефективно генериране на икономии на енергия.

Общите показатели измерват спестената енергия в резултат на инвестиции в обществени, но не и в жилищни сгради

67 И в петте оперативни програми, проверени от Сметната палата, са определени специфични цели за действията за енергийна ефективност по тях въз основа на необходимостта от увеличаване на енергийната ефективност на сградния фонд, по-специално на жилищните сгради (вж. точка **24**). Целите са свързани с водещата цел на ЕС за енергийна ефективност и са обвързани със срокове (тъй като резултатите следва да бъдат постигнати до 2023 г.). В нито една от проверените от Сметната палата оперативни програми обаче не е определен очакваният размер икономии на енергия, който следва да се постигне с инвестициите, или очакваните разходи за единица спестена енергия.

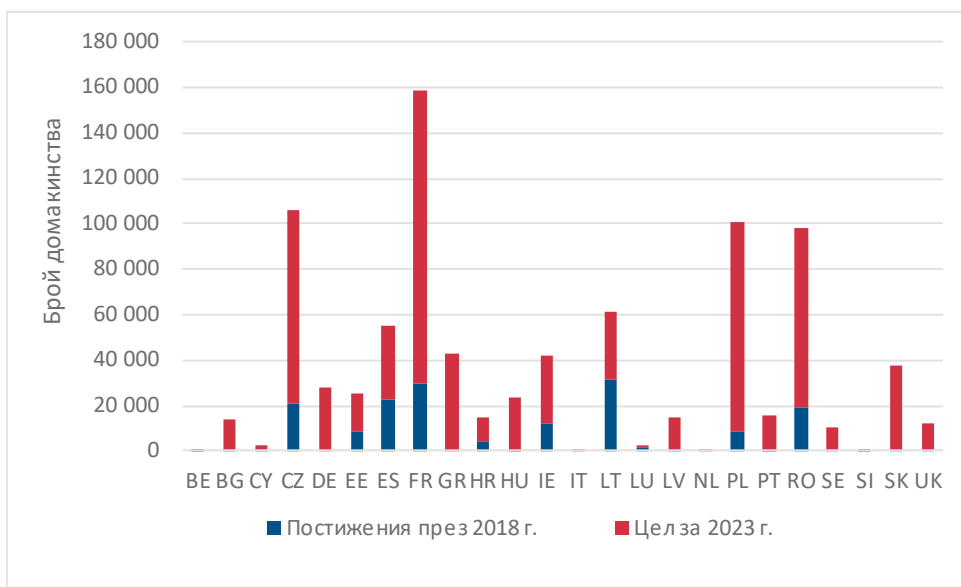
68 В специфичните за отделните фондове регламенти³⁷ се съдържа списък на общите показатели за крайни продукти, които държавите членки следва да използват в случаите, когато показателят може да изрази крайния продукт от подпомаганата инвестиция. Двата общи показателя за крайни продукти, които имат отношение към разходите за енергийна ефективност на сградите, са:

- а) Общ показател за крайни продукти 31 „Брой домакинства, преминали в по-горен клас на енергопотребление“, който е свързан с разходите за обновяване на жилищни сгради с цел подобряване на енергийната ефективност;
- б) Общ показател за крайни продукти 32 „Намаляване на годишното потребление на първична енергия на обществените сгради“, който измерва икономии на енергия в резултат на направените разходи, предимно за обновяване на обществени сгради с цел подобряване на енергийната ефективност.

³⁷ Член 5 и приложение I от Регламент (ЕС) № 1300/2013 относно Кохезионния фонд. Член 6 и приложение I от Регламент (ЕС) № 1301/2013 относно ЕФРР.

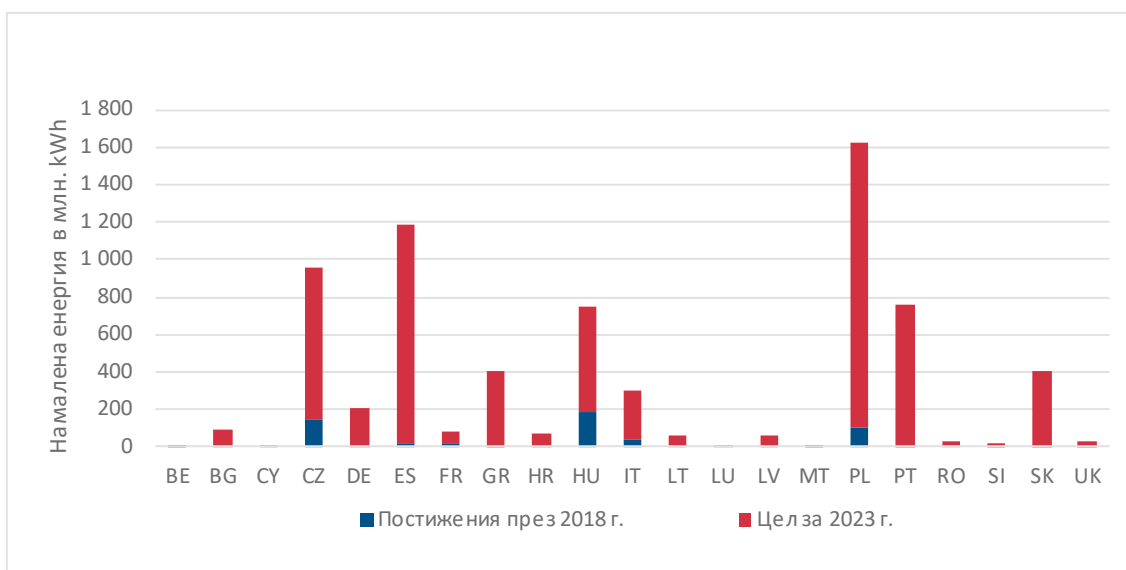
69 На *фигура 10* и *фигура 11* е показан постигнатият до 2018 г. напредък спрямо целевата стойност за 2023 г. за общите показатели за крайни продукти 31 и 32.

Фигура 10 — Общ показател за крайни продукти 31 „Брой домакинства, преминали в по-горен клас на енергопотребление“



Източник: ЕСП въз основа на данни на Европейската комисия.

Фигура 11 — Общ показател за крайни продукти 32 „Намаляване на годишното потребление на първична енергия на обществените сгради“



Източник: ЕСП въз основа на данни на Европейската комисия.

70 При инвестициите за подобряване на енергийната ефективност в **обществените** сгради общият показател за крайни продукти 32 отчита спестената енергия. При инвестициите за подобряване на енергийната ефективност в **жилищни** сгради обаче общият показател за крайни продукти 31 отчита броя на домакинствата с повишен енергиен клас, а не спестената енергия.

71 Тъй като липсва общ показател, с който да се отчита размерът на икономии на енергия в резултат на инвестиции в жилищни сгради, невъзможно е да се разбере колко енергия ще бъде спестена чрез инвестирането на 4,6 млрд. евро³⁸ от бюджета на ЕС за периода 2014—2020 г., предназначен за инвестиции с цел подобряване на енергийната ефективност на жилищните сгради. Също така е невъзможно да се определи количествено целият принос на бюджета на ЕС за целите на Съюза в областта на енергийната ефективност.

72 Тези констатации са сходни с направените в Специален доклад № 21/2012 на Сметната палата, в който тя заключава³⁹, че показателите за изпълнение на мерките за енергийна ефективност не са подходящи за мониторинг на програмите и че резултатите от мерките за енергийна ефективност в рамките на целия ЕС не могат да бъдат агрегирани. Въз основа на това Сметната палата препоръча да се използват сравними показатели за изпълнение в целия ЕС. Комисията е изпълнила частично тази препоръка, като за периода 2014—2020 г. е въвела общия показател за крайни продукти 32, чрез който се отчитат икономии на енергия в резултат на финансирани от ЕС инвестиции, но само за обществените сгради. За периода 2021—2027 г. Комисията предложи общ показател за резултати RCR26 „Годишно крайно потребление на енергия (за следните цели: жилищни, частни нежилищни, обществени нежилищни)“.

73 Освен общите показатели за крайни продукти, по петте оперативни програми, проверени от Сметната палата, са били използвани следните специфични за програмите показатели, които следва да бъдат насочени към конкретните инвестиции, които подкрепят:

³⁸ Това е бюджетът, отпуснат по държави членки към 31 януари 2020 г.

³⁹ Вж. Специален доклад № 21/2012, точка 51, буква в).

Таблица 6 — Специфични за програмите показатели за петте оперативни програми, проверени от Сметната палата

Оперативна програма	Показател	Мерна единица	Изходни данни 2013 г.	Стойност през 2018 г. (или последно отчетена)	Напредък
България „Региони в растеж“	Крайно потребление на енергия от домакинствата	(в 1000 т н.е. *)	2 257	2 319	-
	Крайно потребление на енергия от държавната администрация, търговията и услугите	(в 1000 т н.е.)	964	1 200	--
Чехия „Интегрирана регионална програма“	Крайно потребление на енергия от домакинствата	MWh/годишно	70 027 778	80 497 553	--
Ирландия, „Югоизточна регионална програма“	Средни температурни характеристики на жилищните единици в югоизточния регион	кВтч/м ² /годишно	210	144	++
Италия (Пулия) „Регионална програма“	Потребление на електроенергия от държавната администрация за единица човешки труд	GWh	3,2	3,3	-
Литва „Инвестиции за растеж и работни места“	Крайно потребление на енергия в сектора на услугите и домакинствата	(в 1000 т н.е.)	2 110	2 090	+

* Тон нефтен еквивалент (т н.е.) е единица енергия, определена като количеството енергия, освободено при изгаряне на един тон суров нефт. Това е приблизително 11 630 киловатчаса (кВтч).

Източник: ЕСП въз основа на данни, предоставени от посетените управляващи органи.

74 И в петте държави членки, посетени от Сметната палата, тези показатели за резултатите са от статистическо естество, като отчитат например потреблението на енергия от **всички** сгради в дадена държава членка, а не само от сградите, които са обновени с финансирани от ЕС проекти. Следователно тези показатели не отчитат икономии на енергия в резултат на финансирани от ЕС инвестиции в енергийна ефективност.

75 Три от петте посетени от Сметната палата държави членки събират данни за количеството енергия, спестено в резултат на отделните проекти, в т.ч. за жилищни сгради. Комисията обаче не изисква от държавите членки да предоставят данни за мониторинга на средните разходи за единица спестена енергия.

76 В своите документи за планиране Комисията и държавите членки посочват, че инвестициите в енергийна ефективност водят и до ползи, различни от икономии на енергия (например подобряване на здравето, възстановяване на градската среда, качество на живота, намаляване на енергийната бедност, сметките за електричество и замърсяването на въздуха). Нито една от посетените държави членки обаче не е използвала показатели за измерване на тези допълнителни ползи.

Показателите не могат да се използват за мониторинг на разходната ефективност

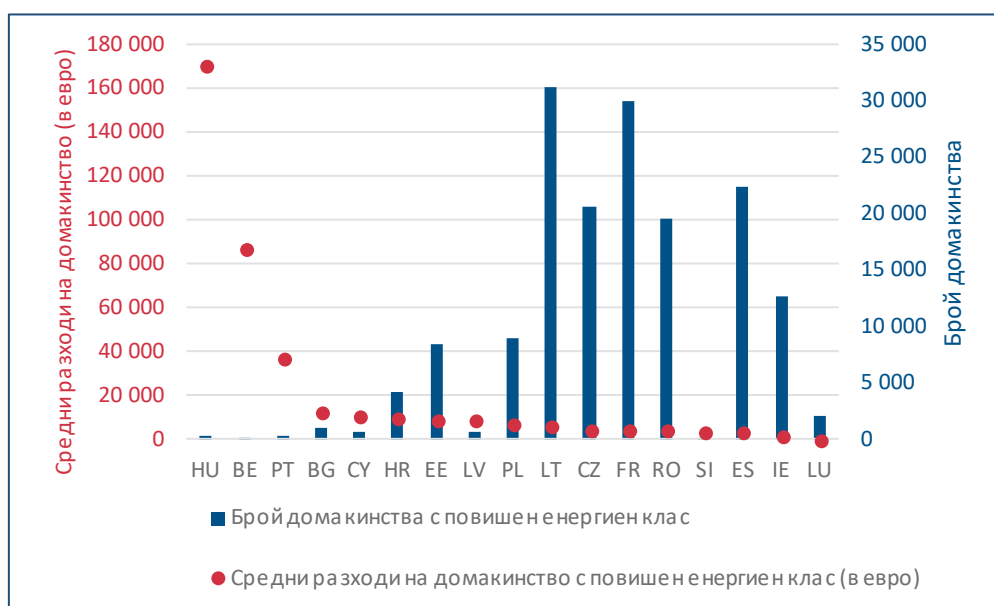
77 Нито един от показателите, използвани в посетените от Сметната палата пет държави членки, не измерва разходната ефективност на инвестициите в енергийна ефективност на сградите. Вследствие на подобни констатации в предходния одит на Сметната палата тя препоръча да бъдат наблюдавани планираните и действителните разходи за единица спестена енергия и период на възвръщаемост⁴⁰. Това би могло да спомогне за определяне на референтни стойности и прагове за подбор на проекти (вж. точка **58**), както и за оценка на изпълнението на оперативните програми относно постигнатите от тях планирани резултати, когато се разпределя резервът за изпълнение (вж. точка **82**).

⁴⁰ Вж. Специален доклад № 21/2012 на ЕСП, препоръка 2.

78 Комисията обаче не прие изцяло препоръката на Сметната палата, тъй като според нея съпоставимостта на препоръчаните показатели ще бъде ограничена поради това, че тези показатели зависят от много фактори (например цените на енергията, климата). Комисията не е разработила своята система за мониторинг за периода 2014—2020 г. така, че да следи разходната ефективност на инвестициите, напр. като събира данни за разходите за единица спестена енергия. Поради това, въпреки заявената по-голяма насоченост към резултатите на разходите по политиката на сближаване през периода 2014—2020 г., препоръката на Сметната палата все още не е изпълнена.

79 Въз основа на докладваните данни от Комисията изчислихме средните разходи за едно обновено домакинство (вж. [фигура 12](#)). Комисията обаче счита, че тези данни не отчитат действителните разходи за инвестициите и не отразяват целия спектър на предоставените ползи.

Фигура 12 — Средни разходи за домакинство с подобрен енергиен клас и брой обновени домакинства по държави членки



Източник: ЕСП въз основа на данни, предоставени от Европейската комисия (изчислихме средните разходи за едно домакинство с подобрен енергиен клас, като разделихме разходите за обновяване на жилищни сгради с цел енергийна ефективност (отчетени в приложение), на броя домакинства с подобрен енергиен клас, отчетен по общия показател за крайни продукти 31 до 31 декември 2018 г.). В графиката не са показани средните разходи на домакинство за осемте държави членки (FI, GR, IT, MT, NL, SE, SK, UK), които не отчитат домакинства с подобрен енергиен клас.

Комисията е разпределила резерва за изпълнение за мерки за енергийна ефективност въз основа на разходите и реализираните крайни продукти, а не въз основа на икономите на енергия

80 За да се гарантира, че са предприети необходимите действия за насърчаване на разходно ефективни инвестиции в енергийна ефективност, Комисията постави изискване към държавите членки да изпълнят конкретно предварително условие до началото на програмния период 2014—2020 г. Действията, които трябва да бъдат предприети, за да бъде изпълнено това условие, включват мерки за:

- а) въвеждане на минимални изисквания във връзка с енергийните характеристики на сградите;
- б) създаване на система за сертифициране на енергийните характеристики на сградите;
- в) осигуряване на стратегическо планиране в областта на енергийната ефективност;
- г) предоставяне на индивидуални измервателни уреди на крайните потребители.

81 С изключение на Италия, от началото на програмния период 2014—2020 г. всички посетени от Сметната палата държави членки са предприели тези действия. Италия е предприела действията по букви а) и б) през 2017 г., т.е. три години след началото на програмния период 2014—2020 г.

82 За да се гарантира ориентираност към резултатите на оперативните програми, ЕС е заделил резерв за изпълнение (равняващ се на 6 % от финансирането по политиката на сближаване) и през август 2019 г. го е разпределил за приоритетите, чиито етапни цели са били постигнати. Когато има два показателя, и двата трябва да постигнат най-малко 85 % от стойността на етапната цел. Когато има три (или повече) показателя, два трябва да постигнат най-малко 85 %, а другият трябва да постигне най-малко 75 % от стойността на етапната цел.

83 Както е посочено в предишни доклади на Сметната палата⁴¹, тези етапни цели са изразени като показатели за разходи и за крайни продукти. По петте оперативни програми, проверени от Сметната палата, етапните цели за мерките за енергийна ефективност са изразени като разходи и като брой домакинства с подобрен енергиен клас.

84 С изключение на Литва, Комисията е вземала решенията си дали да разпредели резерва за изпълнение за мерки за енергийна ефективност въз основа на разходите и крайните продукти, а не въз основа на икономите на енергия в жилищните сгради или разходната ефективност на инвестициите.

85 В Ирландия отчетаните показатели „брой домакинства, преминали в по-горен клас на енергопотребление“ и „общ размер на допустимите разходи“, докладвани на Комисията, не са надеждни. В резултат на одита на Сметната палата и на констатациите на Комисията ирландските органи докладват, че енергийният клас не се е повишил за 52 % от домакинствата, обновени по схемата „По-добра енергия — по-топъл дом“ през 2017 г. В момента ирландските органи преглеждат проектите за домакинствата, обновени през 2014 г., 2015 г., 2016 г. и 2018 г., за да проверят за колко от тях енергийният клас не се е повишил.

86 По отношение на Литва, въз основа на национален доклад за системен одит през август 2019 г. Комисията счете, че има сериозен недостатък в качеството и надеждността на цялата система за мониторинг и на данните за общите и специфичните показатели. Това важи не само за мерките за енергийна ефективност. Поради тази причина Комисията все още не е разпределила резерва за изпълнение за някоя от мерките в оперативната програма на Литва.

⁴¹ Специален доклад № 15/2017

(<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=43174>), Становище № 6/2018 (<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=47745>), Информационно-аналитичен документ „Насоченост към постигането на резултати в областта на сближаването“ (<https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=50385>).

Заклучения и препоръки

87 Сметната палата провери пет оперативни програми в България, Чехия, Ирландия, Италия (Пулия), Литва, които са разпределили около 2,9 млрд. евро от бюджета си по Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд в тази област. Тя провери дали средствата са били използвани ефективно от гледна точка на разходите и дали Комисията и държавите членки са приложили нейните препоръки от Специален доклад № 21/2012, свързани с енергийната ефективност на обществени сгради.

88 Както и в своя предишен доклад, Сметната палата заключава, че разходите на ЕС за енергийна ефективност на сградите не се ръководят от принципа за разходна ефективност. Въпреки подобрените насоки на Комисията Сметната палата откри продължаващи слабости, особено при подбора на проекти. Финансираните инвестиции продължават да не са съсредоточени върху постигането на най-големи потенциални икономии на енергия за инвестирания бюджет. Ако процедурите за подбор на проекти са съсредоточени в по-голяма степен върху разходната ефективност, биха могли да се постигнат по-големи икономии на енергия за всяко инвестирано евро.

89 Тъй като тези средства се изразходват в режим на споделено управление, както Комисията, така и държавите членки носят отговорност да използват средствата така че да постигнат най-голямо въздействие. Комисията обаче счита, че подборът на проекти е от изключителната компетентност на държавите членки. С оглед на увеличената амбиция за целите на ЕС за енергийна ефективност и перспективата за затягане на бюджетите, по-важно от всякога е да се гарантира икономическа ефективност на разходите.

90 Сметната палата установи, че поради ограничения във времето определените от държавите членки нужди в националните планове за действие за енергийна ефективност не са могли да бъдат взети предвид по подходящ начин при изготвянето на оперативните програми за периода 2014—2020 г. По отношение на периода 2021—2027 г. държавите членки трябваше да представят на Комисията националните си планове в областта на енергетиката и климата до 31 декември 2019 г., а до 10 март 2020 г. — националните си дългосрочни стратегии за обновяване. Тези стратегически документи следва да пристигнат навреме, за да бъдат отразени от държавите членки в програмите по политиката на сближаване.

91 Що се отнася до оценките на нуждите в рамките на самите оперативни програми, Сметната палата установи, че:

- и в петте оперативни програми, проверени от Сметната палата, е била констатирана необходимост от повишаване на енергийната ефективност на сградния фонд, по-специално на жилищните сгради, но не са били остойностени потенциалните икономии на енергия и съответните нужди от инвестиции (точки **23—28**);
- в нито една от петте проверени оперативни програми не са описани пречките пред инвестициите в енергийна ефективност. Въпреки това Литва и Чехия са предприели инициативи за преодоляване на някои от пречките (точки **29—32**);
- въпреки инвестициите в енергийна ефективност, които генерират икономии на разходи за собственика и/или наемателя на сградата, създавайки икономическа полза от прилагане на възстановяеми финансови инструменти, при четири от петте проверени оперативни програми все още се използва безвъзмездна финансова помощ като единствено средство за финансиране на тези инвестиции. Само Литва е въвела успешен финансов инструмент на ЕС, който осигурява преференциални заеми за обновяване на около 4000 многофамилни сгради (точки **33—35**);
- въпреки дадените от Комисията насоки за стимулиране на основното обновяване чрез осигуряване на по-висок размер помощ за основно обновяване, три от петте посетени държави членки не са модулирали размера на помощта и са предоставили 100 % безвъзмездна финансова помощ, независимо от очакваните от проектите икономии на енергия. Литва и Чехия са модулирали размера на помощта, за да увеличат максимално привличаното частно финансиране (точки **36—42**).

Препоръка 1 — Подобряване на планирането и насочването на инвестициите

Преди да одобри програмите, в които се предлага изразходване на средства по политиката на сближаване за мерки за енергийна ефективност, Комисията следва да провери дали те:

- а) се основават на анализ на необходимите действия за прилагане на финансови инструменти или пазарни механизми, като например сключването на договори за енергоспестяване с гарантиран резултат, и дали насърчават използването по разходно ефективен начин на безвъзмездна помощ от ЕС за основно обновяване, което надхвърля минималните изисквания за енергийни характеристики, като се отчитат конкретните пазарни условия;
- б) са съгласувани с националните планове в областта на енергетиката и климата и националните стратегии за дългосрочно обновяване;
- в) посочват очакваните икономии на енергия, които ще бъдат реализирани чрез използването на средства от ЕС;

Срок за изпълнение: преди срока за одобрение на програмите за периода 2021—2027 г.

92 Що се отнася до подбора на проекти, Сметната палата установи, че:

- и петте посетени държави членки са поставили изискване проектите да се основават на енергиен одит и да представят сертификат за енергийните характеристики преди и след строителните дейности (точки [45—48](#));
- всички посетени от Сметната палата държави членки — с изключение на Ирландия — са поставили изискване проектите да са с определено равнище на амбиция, като са определили минимални енергийни класове, които сградите следва да постигнат след строителните дейности, и/или минимални проценти на икономии на енергия, които проектите следва да осигурят. Не са били определени обаче тавани за разходите за единица спестена енергия, което е довело до твърде скъпи проекти в сравнение с очакваните от тях икономии на енергия (точки [49—58](#));

- с изключение на Италия (Пулия), държавите членки, посетени от Сметната палата, са разпределили бюджета по проектите въз основа на принципа „първият по време е първи по право“ чрез открити процедури, което не позволява да се вземат предвид относителните разходи и ползи от проектите, нито да се отдава приоритет на проектите, които биха могли да доведат до по-големи икономии на енергия или до други ползи при по-ниски разходи (точки 59—64).

Препоръка 2 — Подобряване на процедурите за подбор на проекти

За периода 2021—2027 г. Комисията следва да гарантира, че управляващите органи изпълняват изискванията на Финансовия регламент във връзка с принципите на икономичност, ефективност и ефикасност, по-специално чрез използване на процедури на подбор, които да:

- определят минимални и/или максимални прагове за ключови параметри (например количеството енергия, което трябва да бъде спестено, минималният енергиен клас, който сградата следва да достигне след проекта, нетната настояща стойност, обичайният период на възвръщаемост или разходите за единица спестена енергия);
- оценяват относителните разходи и ползи от проектите и да избират тези, които осигуряват по-високи икономии на енергия и други ползи при по-ниски разходи.

Срок за изпълнение: преди срока за одобрение на програмите за периода 2021—2027 г.

93 Що се отнася до рамката на изпълнението, Сметната палата установи, че:

- липсва показател за измерване на икономии на енергия в резултат на инвестиции в жилищни сгради, поради което е невъзможно да се разбере приносът на бюджета на ЕС към целите на Съюза за енергийна ефективност. Липсва и показател, който да измерва другите ползи, които тези инвестиции следва да генерират (точки 67—76);

- нито един от показателите, използвани в посещенията от Сметната палата държави членки, не измерва разходната ефективност на инвестициите в сградите, тъй като Комисията не е разработила системата си за мониторинг за периода 2014—2020 г. така, че да предоставя информация за разходите за единица спестена енергия (точки [77—79](#));
- всички посетени от Сметната палата управляващи органи (с изключение на Италия (Пулия) са извършили своевременно действията съгласно предварителните условия за инвестициите в енергийна ефективност. Критериите за разпределяне на резерва за изпълнение обаче не са осигурили ориентираност на разходите към резултатите, тъй като Комисията е разпределяла резерва въз основа на разходите и реализираните крайни продукти, а не въз основа на икономии на енергия или разходната ефективност (точки [80—86](#)).

Препоръка 3 — Ориентиране в по-голяма степен на рамката за изпълнение към постигането на резултати с оглед осъществяване на по-добър мониторинг на напредъка към поставените цели на ЕС за енергийна ефективност и засилване на отчетността

Комисията следва:

- а) да предоставя информация както за съвкупните разходи, така и за количеството спестена енергия или други резултати, постигнати от инвестициите;
- б) да определи показатели за наблюдение на разходната ефективност на инвестициите; и
- в) да използва тези показатели за вземане на решения относно разпределянето на ресурсите при извършването на междинен преглед за периода 2021—2027 г.

Срок за изпълнение: преди срока за одобрение на програмите за периода 2021—2027 г. за буква б) и след като всички програми за периода 2021—2027 г. бъдат одобрени за букви а) и в).

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Nikolaos MILIONIS — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на 30 март 2020 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE
Председател

Приложение

Приложение I – Средства по политиката на сближаване за енергийна ефективност на сградите за периода 2014—2020 г.

Държава членка	Бюджет за жилищни сгради	Бюджет за обществени сгради	Бюджет за сгради (жилищни и обществени сгради общо)	% от бюджета за сгради спрямо общия бюджет на средствата по политиката на сближаване в държавата членка	% от бюджета за сгради, изразходван до 31.12.2018 г.	Разходи за жилищни сгради към 31.12.2018 г.
AT	0	5 893 940	5 893 940	1 %	19 %	0
BE	12 000 000	26 330 513	38 330 513	2 %	14 %	2 004 843
BG	116 091 519	80 508 006	196 599 525	3 %	15 %	12 844 101
CY	20 500 000	23 500 000	44 000 000	6 %	20 %	7 058 821
CZ	373 969 708	617 437 463	991 407 171	5 %	21 %	90 193 054
DE	0	892 832 893	892 832 893	5 %	9 %	0
DK	0	0	0	0 %	0 %	0
EE	174 636 461	1 863 044	176 499 505	5 %	46 %	80 542 195
ES	557 157 926	1 028 280 396	1 585 438 322	5 %	7 %	80 505 722
FI	1 996 928	12 011 720	14 008 648	1 %	19 %	571 466
FR	454 230 674	257 357 785	711 588 459	5 %	22 %	126 810 646
GR	248 138 321	307 639 356	555 777 677	3 %	8 %	26 600 287
HR	90 000 000	181 810 805	271 810 805	3 %	23 %	42 350 578
HU	250 323 411	902 749 679	1 153 073 090	5 %	27 %	65 880 774
IE	84 500 000	0	84 500 000	8 %	27 %	22 653 118
IT	41 534 286	1 053 215 228	1 094 749 514	3 %	10 %	1 793 395
LT	336 171 919	160 392 880	496 564 799	7 %	46 %	208 021 084
LU	1 203 638	2 407 277	3 610 915	9 %	39 %	636 990
LV	150 000 000	182 545 246	332 545 246	8 %	6 %	6 587 902
MT	5 088 170	4 866 946	9 955 116	1 %	33 %	2 400 000
NL	9 652 206	20 164 314	29 816 520	3 %	33 %	800 000
PL	750 703 882	1 502 887 179	2 253 591 061	3 %	23 %	68 664 689
PT	143 626 068	442 916 876	586 542 944	3 %	3 %	10 061 529
RO	444 330 119	741 840 094	1 186 170 213	5 %	9 %	81 954 405
SE	13 637 164	12 561 834	26 198 998	2 %	6 %	908 540
SI	6 600 000	142 360 000	148 960 000	5 %	26 %	1 016 859

SK	111 388 554	474 886 480	586 275 034	4 %	34 %	111 338 723
UK	161 251 913	75 302 550	236 554 463	2 %	14 %	6 710 616
EC-28	4 558 732 867	9 154 562 505	13 713 295 372	4 %	18 %	1 058 910 337

Източник: ЕСП въз основа на данни, предоставени от Комисията.

Речник на термините

Енергиен одит: Един стандартен енергиен одит се състои от подробен енергиен анализ на енергийните системи на дадено съоръжение. По-специално, той включва разработване на изходна база за неговото енергопотребление, оценяване на потенциалните икономии на енергия и разходната ефективност на подходящо подбрани мерки за съхранение на енергия.

Енергийна ефективност: Тя се отнася до използването на по-малко енергия за равностойна икономическа дейност или услуга. Инвестициите в енергийна ефективност допринасят за по-добра икономическа и обществена възвръщаемост, отколкото инвестициите в енергоснабдяване. Енергийната ефективност увеличава потенциала за икономически растеж, подобрява конкурентоспособността на дружествата, понижава сметките за електричество на домакинствата и допринася за по-слаба зависимост от вноса на енергия, за намаляване на емисиите и за подобряване на качеството на въздуха.

Национален план за действие за енергийна ефективност (НПДЕЕ): Стратегически инструмент на равнището на държавите членки за планиране, координиране и прилагане на мерки за енергийна ефективност във всички сектори. В него се определят отговорностите; може да съдържа и оценка на нуждите и разпределение на бюджета. НПДЕЕ представлява задължение, което трябва да бъде изпълнено от държавите членки, но той няма пряка връзка с финансирането по линия на политиката на сближаване. Няма правно изискване или задължение за докладване на икономии на енергия, постигнати чрез фондовете на ЕС, нито задължение за използване на средствата от ЕС за финансиране на областите, определени в НПДЕЕ.

Оперативна програма (ОП): Определя приоритетите и специфичните цели на дадена държава членка или регион и начините за използване на финансирането със средства по политиката на сближаване (от ЕС, както и националното публично и частно съфинансиране) в рамките на определен период от време (понастоящем 2014—2020 г.) за финансиране на проекти. Тези проекти трябва да допринасят за постигане на известен брой цели, определени на нивото на приоритетната ос на оперативната програма. Оперативната програма се изготвя от държавата членка и трябва да бъде одобрена от Комисията преди да могат да се извършват каквито и да е плащания от бюджета на ЕС. Оперативните програми могат да бъдат променяни само по време на посочения период, ако и двете страни са съгласни.

Оптимална по отношение на разходите методология за сградите: Оптималната по отношение на разходите методология има за цел създаването на правна рамка

за повишаване на минималните изисквания за енергийните характеристики на сградите в държавите членки, с цел да се гарантира, че са предприети всички рационални от икономическа гледна точка мерки.

Политика на сближаване: Основната инвестиционна политика на ЕС, която има за цел да намали икономическите и социалните различия между регионите и държавите членки. Настоящият одит се отнася по-специално до два фонда:

а) Кохезионния фонд (КФ): Фонд на ЕС за намаляване на икономическите и социалните неравенства в ЕС чрез финансиране на инвестиции в държавите членки, в които брутният национален доход на глава от населението е по-малък от 90 % от средния за ЕС.

б) Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР): Фонд на ЕС, насочен към засилване на икономическото и социалното сближаване в целия Европейски съюз чрез коригиране на дисбалансите между регионите посредством финансова подкрепа, по-конкретно за приоритетни области като: иновации и научни изследвания; програма в областта на цифровите технологии; малки и средни предприятия и нисковъглеродна икономика, околна среда и устойчив транспорт.

Предварителни условия: Условия, основани на критерии за изпълнение, които са определени предварително в Регламент (ЕС) № 1303/2013 за определяне на общоприложимите разпоредби и които се считат за необходими предпоставки за ефективното и ефикасно използване на средствата по политиката на сближаване на ЕС. При изготвянето на програмите в рамките на програмния период 2014—2020 г. държавите членки трябва да преценят дали са били изпълнени тези условия. Ако те не са били изпълнени, е трябвало да бъдат изготвени планове за действие, които да осигурят изпълнението им до 31 декември 2016 г.

Разходно ефективни инвестиции: Най-ниският възможен разход за постигане на дадено равнище на изпълнение или най-високото възможно равнище на изпълнение за дадено ниво на разход. Може да се използва и за сравняване и приоритизиране на алтернативни проекти в рамките на една програма. (Kreith, F., Goswami, Y. D. *Handbook of Energy Efficiency and Renewable Energy (Наръчник за енергийна ефективност и възобновяема енергия)*, Taylor & Francis, Boca Raton, USA, 2007 г.). Принципът за ефективност, която представлява най-доброто съотношение между използваните ресурси, извършените дейности и постигнатите цели (вж. член 33, параграф 1, буква б) от Финансовия регламент).

Резерв за изпълнение: 6 % от средствата, разпределени за ЕФРР и КФ по целта „Инвестиции за растеж и работни места“. Тези средства са включени

в програмите, но ще бъдат окончателно разпределени или преразпределени в зависимост от резултатите от прегледа на изпълнението през 2019 г.

Споразумение за енергийни характеристики: Договорно споразумение между бенефициента и доставчика на мярка за подобряване на енергийната ефективност, което е обект на проверки и наблюдение по време на целия срок на действие на договора, като съгласно това споразумение инвестициите (строителство, доставки или услуги) в тази мярка се изплащат по отношение на договорено равнище на подобрене на енергийната ефективност или друг договорен критерий във връзка с енергийните характеристики, напр. финансови икономии (Член 2, параграф 27 от Директивата за енергийна ефективност 2012/27/ЕС).

Споразумения за партньорство: Споразуменията за партньорство се сключват между Европейската комисия и отделните държави членки за програмния период 2014—2020 г. В тях се определят плановете на националните органи за това как да бъде използвано финансирането от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) и се очертават стратегическите цели и приоритетите за инвестиции на всяка държава, които се обвързват с общите цели на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Изготвят се от държавите членки в диалог с Комисията и трябва да бъдат приети от Комисията.

Схеми за задължения за енергийна ефективност: Пазарни инструменти, определени в член 7 от Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност, които налагат изисквания на „задължените страни“ да изпълняват количествени цели за икономии на енергия за целия им портфейл от клиенти. Задължени страни може да бъдат предприятия за продажба на енергия на дребно, енергоразпределителни предприятия или предприятия за разпределение на транспортни горива.

Управляващ орган: Национален, регионален или местен орган, определен от държавата членка за управление на дадена оперативна програма. Неговите задачи включват подбор на проекти за финансиране, мониторинг на тяхното изпълнение и докладване пред Комисията относно постигнатите резултати.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„ЕНЕРГИЙНА ЕФЕКТИВНОСТ НА СГРАДИТЕ: ВСЕ ОЩЕ Е НЕОБХОДИМ ПО-ГОЛЯМ АКЦЕНТ ВЪРХУ РАЗХОДНАТА ЕФЕКТИВНОСТ“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Настоящият доклад за енергийната ефективност на сградите през периода на програмиране 2014—2020 г. е изготвен своевременно предвид започващата подготовка на програмите на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г. Междувременно през декември 2019 г. Комисията представи Европейския зелен пакт, в който се дава приоритет на енергийната ефективност.

Производството и потреблението на енергия представляват 75 % от емисиите на парникови газове в ЕС. Поради това подобряването на ефективността при използването на енергия и ограничаването на потреблението на енергия имат ключово значение за постигането на общите цели на енергийния съюз за чиста и сигурна енергия на конкурентни цени и преди всичко за реализирането на амбицията за декарбонизиране на икономиката на ЕС до 2050 г., както е заложено в Европейския зелен пакт. Широкото приложение на принципа „енергийната ефективност на първо място“ ще бъде от ключово значение.

При 40 % от потреблението на енергия и 36 % от емисиите на CO₂ в сградите целите на ЕС за неутралност по отношение на климата и енергийна ефективност могат да бъдат постигнати само чрез значително увеличаване на сегашните ниски нива на обновяване на сградите и подобряване на енергийните характеристики на съществуващия сграден фонд. За да бъде коригирана тази ситуация, с Европейския зелен пакт стартира „вълна за обновяване“ на сградите.

II. При оценките на разходната ефективност трябва да се вземат под внимание не само икономии на енергия в сградите, но и приносът към многобройните цели на политиката на реализираните интервенции и ползите от тях отделно от икономии на енергия, като икономическото, социалното и екологичното въздействие. Съответно финансирането по линия на политиката на сближаване допринася както за постигането на дългосрочните цели за енергийна ефективност, така и за намирането на дългосрочни решения на проблема с енергийната бедност, включително за основно обновяване на сградите. Следователно, освен съображенията за разходна ефективност, инвестициите в енергийната ефективност в рамките на политиката на сближаване имат и важна социална цел, а именно премахване на енергийната бедност.

III. Както отбелязва Европейската сметна палата (ЕСП), за периода 2014—2020 г. Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионният фонд (КФ) осигуряват заедно с националното публично и частно съфинансиране общо около 19 милиарда евро за инвестиции в енергийната ефективност на публичните и жилищните сгради. Освен това в подкрепа на инвестициите в енергийната ефективност функционират допълнително и редица други инструменти на ЕС, по-специално Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) и „Хоризонт 2020“.

VI. Комисията е съгласна, че е важно инвестициите в енергийната ефективност на сградите в рамките на политиката на сближаване да се основават на енергийни одити или на сертификати за енергийните характеристики. Тя счита, че качеството на избраните проекти зависи не само от вида на процедурата за подбор, но и от прилаганите критерии за подбор. При много видове

помощ е по-ефективно да се определи праг за качество и да се приемат всички проекти, които отговарят на изискванията, отколкото да се прилага метод за пряко сравнение на заявленията.

VII. Комисията пояснява, че системата за мониторинг на финансирането по линия на политиката на сближаване позволява да се обобщават данните за общите показатели. Настоящата рамка не включва общ показател, с който се измерва количеството икономия на енергия в жилищните сгради. В някои програми икономията на енергия се измерва чрез специфични за програмата показатели, които не могат да бъдат обобщавани. С други общи и специфични за програмата показатели могат да се измерват други ползи.

За политиката на сближаване за периода 2021—2027 г. Комисията предложи общ показател за резултат *„Годишно крайно потребление на енергия (включващо: жилищни, частни нежилищни, обществени нежилищни)“*. Въпреки това Комисията подчертава, че при изчисляването на икономии на енергия, генерирани от инвестициите по линия на ЕФРР/КФ, не се отчитат взаимовръзките или системните промени, нито външните фактори (като например атмосферните условия), които биха могли да компенсират прекомерно ефекта на икономии на мярката. Тези фактори оказват влияние върху абсолютното ниво на първичното и крайното потребление на енергия, чрез които се изразява целта на ЕС за енергийна ефективност. По тази причина, от методична гледна точка, икономии в резултат на отделните мерки не могат да бъдат обобщавани и сравнявани с целта на ЕС за енергийна ефективност.

VIII. Комисията счита, че е необходимо да се гарантира, че бюджетните ресурси на ЕС се използват по икономичен начин. Европейската добавена стойност и ефективността са основни изисквания при избора на проекти. Комисията подчертава, че това следва да се разглежда в по-широкия контекст на целите на политиката на сближаване за икономическо, социално и териториално сближаване, както и на по-широките цели на политиката на ЕС, и че подкрепата следва да бъде насочена към проекти, които не могат да бъдат реализирани при пазарни условия.

Според предложението на Комисията за фондовете на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г., при избора на операции управляващият орган трябва да гарантира, че избраните операции имат най-доброто съотношение между размера на подкрепата, предприетите дейности и постигането на целите, като по този начин се включва принципът за икономическа изгода. Освен това критериите и процедурите за подбор следва да гарантират приоритета на операциите, които трябва да бъдат избрани, за да се увеличи максимално приносът на финансирането от ЕС към постигането на целите на програмата.

IX. Комисията приема препоръката за планирането и насочването на инвестициите и частично приема препоръките относно процедурите за подбор на проекти и системата за мониторинг на ефективността.

Комисията препраща към отговорите си на препоръките.

ВЪВЕДЕНИЕ

04. Комисията ще насърчава прилагането на принципа „енергийната ефективност на първо място“, когато е уместно, и ще даде насоки за това. Подобряването на ефективността при използването на енергия и намаляването на потреблението на енергия, по-специално в сградите, са от ключово значение за постигането на общите цели на енергийния съюз за чиста и сигурна енергия на конкурентни цени и преди всичко за дългосрочното декарбонизиране на икономиката.

Принципът „енергийната ефективност на първо място“ беше въведен в Регламента относно управлението на енергийния съюз и на действията в областта на климата¹. Това означава в енергийното планиране и в решенията за политиките и инвестициите да се отчитат във възможно най-голяма степен алтернативните разходоэффективни мерки за енергийна ефективност, насочени към повишаване на ефикасността на потреблението на енергия и доставките на енергия, по-специално чрез разходоэффективни икономии при крайното потребление на енергия, инициативи за оптимизация на потреблението и по-ефективно преобразуване, пренос и разпределение на енергията, като същевременно се постигат целите на тези решения.

12. Националните планове за действие за енергийна ефективност (НПДЕЕ), заедно с дългосрочните стратегии за обновяване на сградите, са ключови стратегически документи за мерки за енергийна ефективност на национално равнище. В НПДЕЕ се предоставя рамка за разработването на националните стратегии за енергийна ефективност и се обхващат мерките за подобряване на енергийната ефективност с цел постигане на националните цели за енергийна ефективност.

13. НПДЕЕ ще бъдат заменени от националните планове в областта на енергетиката и климата (НПЕК) с цел постигане на целта на ЕС за енергийна ефективност, заложена за 2030 г. НПЕК се изискват съгласно Регламента за управление и обхващат петте измерения на енергийния съюз.

КОНСТАТАЦИИ

22. Комисията препраща към отговорите си в точки 24 и 25.

24. Разработването на първите НПДЕЕ за 2014 г. съгласно Директивата относно енергийната ефективност от 2012 г. беше осъществено едновременно с подготовката на оперативните програми предмет на настоящия одит. В резултат на това НПДЕЕ невинаги бяха готови на етапа на разработване на оперативните програми.

25. Както е посочено в Директивата относно енергийната ефективност, НПДЕЕ включват набор от мерки на политиката с цел постигане на националната индикативна цел за енергийна ефективност, която всяка държава членка е определила. НПДЕЕ служат като документи за широка стратегическа политика.

Анализът, направен в НПДЕЕ, може да бъде използван от държавите членки за изготвяне на програмата по политиката на сближаване, за идентифициране на пречките пред инвестициите и за определяне на съгласуван подход за подобряване на енергийната ефективност на национално равнище. Те обаче не са предназначени за набелязване на конкретни области на действие или механизми за изпълнение по отношение на използването на фондовете на политиката на сближаване.

27. Комисията счита, че в новата оперативна програма на регион Пулия за периода 2014—2020 г. се излагат мотивите за предоставяне на подкрепа за публичните сгради, включително социалните жилища. Комисията оценява алтернативните интервенции в други сектори (публично осветление) и посочва избраната мярка като най-добрия отговор на идентифицираните предизвикателства.

¹ Регламент (ЕС) 2018/1999, член 2, параграф 18.

Що се отнася до чешката инвестиционна стратегия, тя се основава на националния план за действие в областта на енергийната ефективност. Както е посочено в отделните програми, най-големият потенциал за реализиране на икономии бе установен в жилищния сектор (30,5 %), като на второ място е секторът на производството и промишлеността (24,5 %). В споразумението за партньорство като основни цели за инвестиции по отношение на енергийната ефективност са посочени предприемачите, жилищният сектор и публичният сектор.

28. Комисията подчертава, че в споразумението за партньорство следва да се съдържа анализ на несъответствията, потребностите от развитие и потенциала за растеж с оглед на тематичните цели и териториалните предизвикателства, като се вземат предвид националната програма за реформи и съответните препоръки, специфични за конкретната държава. Оперативните програми трябва да съответстват на съдържанието на споразумението за партньорство. В самата програма не се изисква включване на подробен анализ за всяка конкретна област на инвестиции.

Общ отговор по точки 29 и 30.

Комисията е наясно със значителните пречки, които възпрепятстват широкомащабното въвеждане на мерки за обновяване, и работи по тяхното преодоляване. Обновяването на сградите с цел постигане на енергийна ефективност е сложен и труден процес, а преодоляването на множеството пречки и на пазарната и регулаторната неефективност е, като се имат предвид принципите на субсидиарност и взаимно допълване, една от основните цели на политиката и финансовата подкрепа на ЕС в областта на мерките за енергийна ефективност на сградите.

Инициативата за интелигентно финансиране за интелигентни сгради² е ключов пример за това, като основните затруднения са свързани с необходимостта от по-добро използване на публичното финансиране, обединяване на проекти и намаляване на риска, свързан с набелязаните инвестиции и решенията, предложени за преодоляване на тези затруднения. В допълнение към това за справяне с тези конкретни затруднения са въведени различни мерки (базата данни на Платформата за намаляване на риска за енергийната ефективност (DEEP), инструментариумът за одобряване на инвестиции, консултативните центрове, форумите за инвестиции в устойчива енергия (SEI) и т.н.).

32. Комисията счита, че основните пречки пред инвестициите в енергийната ефективност са хоризонтални и не са ограничени до инвестициите, съфинансирани от фондовете на политиката на сближаване. В доклада, изготвен от Групата на финансовите институции за енергийна ефективност (EEFIG) през 2015 г., се съдържат ясни послания в това отношение. Те са взети предвид в съответните стратегически документи за енергийната политика и не се предвижда да бъдат подробно описани в програмите на политиката на сближаване.

33. Комисията е съгласна с ЕСП и ще продължи да подкрепя държавите членки да използват финансовите инструменти, също така в съответствие с пазарните механизми в тази област, като например договаряне на енергийни характеристики, за да бъдат набрани частните инвестиции, необходими за постигане на целите на ЕС в областта на климата.

² Приета като част от пакета „Чиста енергия за всички европейци“ през ноември 2016 г., COM(2016) 860 final, 30.11.2016 Г.

Независимо от това, въпреки че обновяването със сигурност генерира финансови икономии за бенефициерите, както и по-големи ползи за обществото като цяло, това следва да се разглежда и в контекста на настоящото незряло състояние на пазара на дейностите за обновяване и многобройните пазарни пречки, които продължават да възпрепятстват обновяването на сградите.

Комисията счита, че въвеждането на финансови инструменти следва да се основава на специфичните пазарни условия в различните държави членки и за различните видове проекти и целеви групи. Често е необходимо комбиниране с компонент на безвъзмездна финансова помощ, по-специално с цел стимулиране на основното обновяване, за да се подпомогне по-мощното внедряване на иновативните технологии или да бъдат решени социални проблеми, като например енергийната бедност.

35. Комисията е съгласна със значението на финансовите инструменти в тази област и ще продължи да насърчава използването им през следващия период на програмиране.

Комисията изтъква, че чешките органи са се опитали да приложат енергийна ефективност в жилищния сектор чрез финансови инструменти, но по време на публикуваната през 2018 г. покана за представяне на предложения не са получили оферти от потенциални финансови посредници.

Комисията препраща и към отговора си по точка 33.

40. Комисията отново заявява, че за подбора на проекти носят отговорност управляващите органи, които определят процедурите и критериите за подбор и ги прилагат при разглеждането на заявленията за финансиране.

Каре 3 — Примери за оперативни програми, насочени към лесни за осъществяване подобрения на енергийната ефективност

Първа точка — Комисията разбира, че схемата „По-добра енергия — по-топли домове“ предоставя набор от мерки за енергийна ефективност на домакинствата, които лесно могат да изпаднат в енергийна бедност. Целите на схемата са да се подобри енергийната ефективност на домакинствата, изложени на риск, и едновременно с това да се намали размерът на разходите за енергия. Други вторични цели са подобряване на здравето и благополучието, като същевременно се намалява размерът на разполагаемия доход, изразходван за енергия.

Комисията препраща и към отговора си по точка 42.

Втора точка — Комисията препраща към отговора си по точка 40.

42. Комисията е съгласна, че обикновените подобрения могат да доведат до „блокиращ ефект“, както и че обикновените подобрения с бърза възвръщаемост обикновено са финансово жизнеспособни, поради което следва по принцип да бъдат финансирани с помощта на финансови инструменти или без публична подкрепа.

Въпреки че се очаква ЕФРР и КФ да се съсредоточат предимно върху дългосрочните решения, включително основното обновяване на сградите, както беше посочено и в проучването за осъществимост *Feasibility study to finance low-cost energy efficiency measures in low-income households from EU funds*³, може да

³ *Feasibility study to finance low-cost energy efficiency measures in low-income households from EU funds*, окончателен доклад за ГД „Енергетика“, август 2016 г., https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/low_cost_energy_efficiency_measures_-_final_report.pdf.

има възможност за допълнителна подкрепа за изпълнението на мерки за енергийна ефективност с ниска стойност за домакинствата с ниски доходи в случаите, когато е налице социална нужда.

43. Комисията счита, че въпреки че разходната ефективност е основен фактор при вземането на решения в областта на публичните разходи, тя трябва да се оценява спрямо целите на политиката на сближаване в съответствие с Финансовия регламент на ЕС. Енергийната ефективност попада в една от множеството цели на програмите на политиката на сближаване. Политиката на сближаване е интегрирана политика, насочена към икономическо, социално и териториално сближаване, и дадена операция може да допринесе за постигането на множество цели или да има няколко съпътстващи ползи, включително по отношение на по-широките цели на политиката на ЕС, които е трудно да бъдат подложени на чисто икономически анализ. Това често важи за намесите за подобряване на енергийната ефективност на сградите, които могат да бъдат съпътствани например с намаляване на енергийната бедност.

В тези случаи определена инвестиция може да има по-ниска разходна ефективност, но да бъде по-достъпна за бенефициера. За разлика от това, инвестициите с големи икономии на енергия за всяко инвестирано евро, които са финансово жизнеспособни, могат да бъдат финансирани от частния пазар без публична подкрепа.

44. Общ отговор на Комисията по букви а), б) и в):

Публикуваният през 2014 г. документ „Технически насоки относно финансирането на енергийното обновяване на сгради със средства по политиката на сближаване“, цитиран от ЕСП, има за цел да помогне на управляващите органи в областта на политиката на сближаване да планират и реализират инвестиции в устойчива енергия в сградите в рамките на оперативните програми. Документът съдържа най-вече списък на подходи за добри практики и казуси. Тъй като това е документ, съдържащ насоки, в него не се определят регулаторни изисквания.

В техническите насоки се предлага пътна карта за изпълнение на програма за финансиране на енергийното обновяване на сградите със средства от политиката на сближаване. Това включва определянето на критериите за подбор. В това отношение в насоките се предлагат редица изисквания, например за извършване на енергийни одити при по-сложните проекти за обновяване. В тях също се пояснява, че изискванията следва да бъдат адаптирани към размера на проекта и че като цяло за оценка на разходната ефективност се препоръчва да се използва нетната настояща стойност (ННС), а не просто периодът на възвръщаемост.

Комисията препраща и към отговора си по точка 64.

48. В отговора си по специален доклад 21/2012 на ЕСП Комисията ясно е подчертала, че не може изцяло да се съгласи с определянето на препоръчаните показатели на програмно ниво, тъй като *„съпоставимостта на препоръчаните показатели ще бъде ограничена, поради това че те зависят от много фактори (напр. цените на енергията/суровините, климатичните условия), което може да ги направи подвеждащи“*.

Действително, отделно от допълнителната бюрокрация и тежест, които това би създавало за участващите бенефициери и органи, Комисията счита, че инвестициите в енергийната ефективност са специфични за всеки проект и са свързани с няколко фактора (състояние на сградата, климатични условия, разходи за труд, разходи за енергия, разходи за материали, вид употреба и т.н.), които не могат да бъдат стандартизирани. Ето защо оценката на разходите за всяка спестена единица енергия на програмно ниво не би била полезна.

51. Комисията препраща към отговора си по точка 43.

Целта на подкрепа по политиката на сближаване е също да бъде преодолявана пазарната неефективност, както и да се инвестира в проекти, които в противен случай не биха получили подкрепа. По-специално инвестициите в енергийната ефективност чрез политиката на сближаване са насочени и към постигането на социални цели, като например борба с енергийната бедност, или дългосрочни цели в областта на климата и енергетиката, като се инвестира в по-скъпо струващо основно обновяване с обикновено по-продължителни периоди на възвръщаемост.

В техническите насоки, упоменати в точка 44, се препоръчва да се използва нетната настояща стойност (ННС), тъй като тя дава възможност да бъде отчетен паричният поток по проекта през целия му жизнен цикъл. ННС е подходяща за проекти с големи инвестиции. При по-прости проекти могат да се използват и алтернативни методи (напр. спестената енергия, съпоставена с финансирането, или периодът на възвръщаемост); при тези методи обаче е важно да се посочи периодът, за който се изчисляват икономии, по-специално когато става въпрос за основно обновяване. В противен случай съществува риск да се дава приоритет само на повърхностни мерки.

Комисията препраща и към отговора си по точка 48.

53. Комисията счита, че обикновените подобрения с бърза възвръщаемост обикновено са финансово жизнеспособни и затова следва по принцип да се финансират посредством финансови инструменти или без публична подкрепа.

Очаква се ЕФРР и КФ да бъдат съсредоточени предимно върху приноса към постигането на дългосрочните цели за енергийна ефективност и също така към намирането на дългосрочни решения на проблема с енергийната бедност, включително основното обновяване на сградите.

Комисията препраща и към отговора си по точка 51.

Комисията счита, че съществуват разлики между проектите на Платформата за намаляване на риска за енергийната ефективност (DEEP) и намесите на ЕФРР и КФ, които водят до разликата в периодите на възвръщаемост. При DEEP са видни много големи разлики в зависимост от вида на мярката — мерки като подмяна на осветлението или на отоплителния котел имат по-бърза възвръщаемост, докато мерки като тези, към които често са насочени средствата от ЕФРР и КФ, като изолация на сградите и интегрирано обновяване, имат периоди на възвръщаемост съответно от 11 и 14 години. Освен това трябва да се вземат предвид разликите между държавите членки, регионите и отделните сгради. Като пример може да се посочи, че за Литва средният период на възвръщаемост на мерките по линия на DEEP, насочени към интегрираното обновяване, е 20,9 години.

54. Комисията препраща към отговорите си по точки 48 и 51.

56. Схемата е насочена към домакинствата с ниски доходи, изложени на риск от енергийна бедност, като се цели също така да се намалят средствата, които домакинствата изразходват за енергия.

57. В отговора си по специален доклад 21/2012 на ЕСП Комисията ясно подчерта, че не може да се съгласи изцяло с препоръката.

Комисията счита, че инвестициите в енергийната ефективност са специфични за всеки проект и са свързани с няколко фактора (състояние на сградата, климатични условия, разходи за труд, разходи за енергия, разходи за материали, вид употреба и т.н.), които не могат да бъдат стандартизирани. Ето защо Комисията не може да определи стандартен инвестиционен разход за единица или стандартен период на възвръщаемост на равнището на ЕС.

Както е посочено в отговора по точка 53, интегрираното или основно обновяване обикновено е скъпо и това оказва значително влияние върху единичната цена и периода на възвръщаемост. Въвеждането просто на максимално приемлив период на възвръщаемост може да бъде възпиращо за извършването на основно обновяване.

58. В насоките също така се посочва, че като цяло за оценка на разходната ефективност се препоръчва да се използва нетната настояща стойност (ННС), а не просто периодът на възвръщаемост.

60. В Литва по принцип е предвидена състезателна процедура за подбор (и няколко допълнителни приоритетни критерия за подбор, включително ефективност, проблеми, свързани с околната среда, по-висок енергиен клас), която следва да се използва, ако в рамките на дадена покана необходимите инвестиционни суми в допустимите заявления надвишават финансирането, отпуснато за тази покана (от 2018 г. насам). В случая на финансовия инструмент със съществен замен компонент бяха необходими време и усилия за създаване на достатъчен резерв от проекти, поради което състезателните процедури за подбор не представляваха проблем в началото на финансовия период.

61. Комисията препраща към отговора си по точка 40.

Комисията счита, че качеството на избраните проекти зависи не само от вида на процедурата за подбор, но и от прилаганите критерии за подбор. При много видове помощ е по-ефективно да се определи праг за качество и да се приемат всички проекти, които отговарят на изискванията, отколкото да се прилага метод за пряко сравнение на заявленията.

Освен това в контекста на „по-добро регулиране“ и опростяване в ЕС трябва да се постигне точен баланс между разходната ефективност на инвестициите и разходната ефективност на цялата процедура и управлението на финансирането, особено ако това засяга получателите на финансовите средства.

Комисията препраща и към отговорите си по специален доклад 21/2018 на ЕСП „Подборът и мониторингът на проектите по ЕФРР и ЕСФ през програмния период 2014—2020 г. все още са насочени главно към крайните продукти“.

62. Вж. отговора на Комисията по точка 60.

63. В отговора си по специален доклад 21/2012 на ЕСП Комисията ясно подчерта, че не може да се съгласи изцяло с препоръката. Комисията препраща и към отговорите си по точки 43 и 57.

64. В насоките се пояснява, че критериите за подбор могат да се основават на четири основни категории, като разходната ефективност е една от тях, и се подчертава, че при избора на проекти следва да се вземат предвид и други съпътстващи ползи. Що се отнася до разходната ефективност, в насоките се обяснява, че тя може да бъде определена по много начини, и се посочват предимствата и ограниченията на различните подходи, като се прави заключението,

че като цяло за оценка на разходната ефективност се препоръчва да се използва нетната настояща стойност (ННС).

65. Комисията пояснява, че във Финансовия регламент на ЕС фигурира изискването да бъдат определяни цели за всички области на дейност, обхванати от бюджета, и да се следи постигането на тези цели чрез показатели за изпълнението. Съгласно тази разпоредба регулаторната рамка за политиката на сближаване изисква в програмите да бъдат заложили показатели за крайните продукти и за резултатите. Показателите за крайните продукти измерват какво осигуряват програмите, докато показателите за резултатите измерват промяната за цялото общество. Разходната ефективност не попада в концепцията за показателите за крайните продукти и за резултатите.

66. а) Комисията допълнително пояснява, че ориентацията към резултатите на европейските структурни и инвестиционни фондове, както и на ЕФРР и КФ, се основава на три стълба:

- ясно формулиране на специфичните цели на програмите със силна обосновка на намесата (ориентация на програмите към резултатите) и показатели за резултатите с определения и измерими цели;
- въвеждане на предварителни условия, за да се гарантира, че са налице необходимите предпоставки за ефективно и ефикасно използване на подкрепата от ЕС;
- установяване на ясни и измерими етапни цели и цели за осигуряване на напредък по план (рамка на изпълнението).

Рамката на изпълнението на оперативните програми не включва цели, а само показатели (с етапни и общи цели). Освен това рамката на изпълнението включва само подгрупа от пълния набор от показатели на оперативните програми⁴ и като така не включва непременно показатели за енергийна ефективност.

В регулаторната рамка се подчертава, че етапните цели и общите цели за показателите на рамката на изпълнението трябва да бъдат „реалистични, постижими, меродавни, тъй като позволяват събиране на съществената информация относно напредъка по даден приоритет“, както и „проверими, без да налагат непропорционална административна тежест“.

б) Комисията подчертава, че няма изискване показателите да отчитат преди всичко количеството спестена енергия. Показателите следва да изразяват крайните продукти, генерирани от релевантните операции. Действащата система за мониторинг позволява да се обобщават данните за общите показатели. Регламентът допуска използването на специфични за програмата показатели, които не могат да бъдат обобщавани поради естеството си.

67. Сред показателите за крайните продукти на оперативната програма на регион Пулия за периода 2014—2020 г. е включен общият показател CO32 „Енергийна ефективност: Намаляване на годишното потребление на първична енергия на обществените сгради“ за инвестиционен приоритет 4(в), свързан с енергийната ефективност в публичните сгради и жилищния сектор. Целта за 2023 г. е намаление с 12 милиона kWh/годишно.

71. Въпреки че регулаторната рамка не съдържа общ показател за измерване на спестената енергия в жилищните сгради, в някои програми тази енергия се измерва с помощта на специфични за програмата показатели. Тъй като обаче тези показатели са специфични за всяка програма, стойностите им не могат да бъдат обобщавани на равнището на ЕС (в държавите членки се използват различни определения и мерни единици).

⁴ Член 5, параграф 1 от Регламент за изпълнение (ЕС) № 215/2014 на Комисията.

Отпуснатите средства в размер на 4,6 милиарда евро не обхващат само инвестициите в ефективността на жилищните сгради, а включват и демонстрационни проекти и мерките за подкрепа.

Комисията подчертава също така, че при изчисляването на икономии на енергия, генерирани от инвестициите по линия на ЕФРР/КФ, не се отчитат взаимовръзките или системните промени, нито външните фактори (като например атмосферните условия), които биха могли да компенсират прекомерно ефекта на икономии на мярката. По тази причина, от методична гледна точка, икономии в резултат на отделните мерки не могат да бъдат обобщавани и сравнявани с целите на ЕС или националните цели за енергийна ефективност.

75. Комисията препраща към отговорите си по точки 65 и 67.

76. Според регулаторната рамка показателите за резултатите следва да съответстват на конкретната цел на приоритетната ос. Те измерват какво се предвижда да бъде променено с намесата посредством оперативната програма. Няма изискване съпътстващите ползи да се изразяват чрез показатели за резултатите.

77. Комисията препраща към отговорите си по точки 65 и 67.

Разпределението на резерва за изпълнение се урежда от член 22, параграф 3 от Регламента за общоприложимите разпоредби и се основава само на постигането на етапните цели на показателите, избрани за рамката на изпълнението.

78. Комисията препраща към отговорите си по точки 48 и 57.

Комисията припомня, че системата за мониторинг, предназначена за политиката на сближаване, е определена в регулаторната рамка. Комисията счита, че с нея се събира информация, която е от значение за целите на нейните намеси, които са целите на политиката на сближаване, определени в Договора, както и тематичните цели, определени за фондовете на политиката на сближаване в регулаторната рамка. Според Финансовия регламент на ЕС доброто финансово управление означава бюджетът да се изпълнява в съответствие с принципите на икономичност, ефикасност и ефективност. Разходната ефективност е важна в този контекст, но сама по себе си не е цел, която трябва да бъде обхваната от системата за мониторинг.

79. Комисията счита, че за да бъде получена по-добра представа за средните разходи на домакинство, е необходимо да се разгледат отделните програми и да се използват оценки. Всъщност всички изчисления, свързани с разходите за спестена енергия, трябва да се извършват на нивото на всеки конкретен проект.

Комисията препраща и към отговора си по точка 71.

83. Комисията счита, че показателите за резултатите може да не са подходящи за рамката на изпълнението поради момента, в който е възможност да бъдат постигнати резултатите (след периода на програмиране), и — в зависимост от естеството на показателя — поради необходимостта от оценка, за да се разграничат ефектите на политиката от ефектите на факторите, които са външни за програмата.

84. Комисията препраща към отговора си по точка 77.

85. Комисията многократно повдига пред Ирландия въпроса за надеждността на данните, докладвани за показателя за крайните продукти „Брой домакинства, преминали в по-горен клас на енергопотребление“, както в редица срещи със съответните органи, така и в писмени становища относно годишните доклади за изпълнението за 2017 г. и 2018 г. Органите на Ирландия правят преглед на проектите, за да докладват надеждна стойност за въпросния показател. Не бяха повдигнати въпроси относно надеждността на общата сума на допустимите разходи, докладвани на Комисията при прегледа на рамката на изпълнението.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

88. Комисията счита, че е важно да се гарантира, че бюджетните ресурси на ЕС се използват по икономично: Европейската добавена стойност и ефективността са основни изисквания при избора на проекти.

Комисията отново подчертава, че въпреки че разходната ефективност несъмнено е основен елемент, тя трябва да бъде разглеждана в по-широкия контекст на целите на политиката на сближаване за икономическо, социално и териториално сближаване, както и по-широките цели на политиката на ЕС.

В съответствие с регулаторната рамка за политиката на сближаване акцентът е поставен върху постигането на целите. Комисията счита, че подкрепата от ЕС следва да бъде насочена към проекти, които допринасят значително за постигането на набелязаните цели на политиката.

Също така подкрепата следва да бъде насочена към проекти, които действително се нуждаят от подкрепа и не могат да бъдат реализирани при пазарни условия. Освен това Комисията счита, че обикновените подобрения с големи икономии на енергия за всяко инвестирано евро обикновено са финансово жизнеспособни, поради което по принцип следва да се финансират от частния пазар без публична подкрепа.

Ето защо Комисията счита, че при оценките на разходната ефективност трябва да се отчетат не само потенциалът за икономия на енергия на сградите в средносрочен и дългосрочен план, но и приносът към постигането на многобройните цели на политиката на осъществяваните намеси и различните ползи от тях отделно от икономията на енергия. Следователно, съпътстващите ползи, като икономическите, социалните и екологичните въздействия, също следва да бъдат вземани предвид при подбора на проекти.

89. Действително Комисията подчертава, че в съответствие с регулаторната рамка подборът на проекти е отговорност на съответните управляващи органи в държавите членки, които определят критериите за подбор и ги прилагат при разглеждането на заявленията за финансиране.

Комисията препраща и към отговора си по точка 88.

91. Първо тире — Комисията подчертава, че в споразумението за партньорство за периода 2014—2020 г. следва да се съдържа анализ на несъответствията, потребностите от развитие и потенциала за растеж с оглед на тематичните цели и териториалните предизвикателства, като се вземат предвид националната програма за реформи и съответните препоръки, специфични за конкретната държава. Оперативните програми трябва да съответстват на съдържанието на споразумението за партньорство. В самата програма не се изисква включване на подробен анализ за всяка конкретна област на инвестиции.

Второ тире — Комисията счита, че основните пречки пред инвестициите в енергийната ефективност са хоризонтални и не са ограничени до инвестициите, съфинансирани от фондовете на политиката на сближаване. Те са взети предвид в съответните стратегически документи за енергийната политика и не се предвижда да бъдат подробно описани в програмите на политиката на сближаване.

Трето тире — Комисията е съгласна с ЕСП и ще продължи да подкрепя държавите членки да използват финансовите инструменти, също така в съответствие с пазарните механизми в тази област, като например договаряне на енергийни характеристики, за да бъдат набрани частните инвестиции, необходими за постигане на целите на ЕС в областта на климата.

Въпреки че обновяването със сигурност генерира финансови икономии за бенефициерите, това следва да се разглежда и в контекста на настоящото незряло състояние на пазара на дейностите за обновяване и многобройните пазарни пречки, които продължават да възпрепятстват обновяването на сградите.

Комисията счита, че въвеждането на финансови инструменти следва да се основава на специфичните пазарни условия в различните държави членки и за различните видове проекти и целеви групи в съответствие с резултатите от предварителната оценка, изисквана от регулаторната рамка. Често е необходимо комбиниране с компонент на безвъзмездна финансова помощ, по-специално с цел стимулиране на основното обновяване, за да се подпомогне по-мощното внедряване на иновативните технологии или да бъдат решени социални проблеми.

Комисията изтъква също така, че чешките органи са се опитали да приложат енергийна ефективност в жилищния сектор чрез финансови инструменти, но по време на публикуваната през 2018 г. покана за представяне на предложения не са получили оферти от потенциални финансови посредници.

Четвърто тире — Комисията отново заявява, че за подбора на проекти носят отговорност управляващите органи, които определят процедурите и критериите за подбор и ги прилагат при разглеждането на заявленията за финансиране.

Препоръка 1 – Подобряване на планирането и насочването на инвестициите

Комисията приема тази препоръка.

Освен това Комисията счита, че съществува възможност безвъзмездните средства да бъдат използвани в редица ситуации, в които финансовите инструменти не са достатъчни. Това отразява реалните пазарни условия, като например незрялото състояние на пазара на дейностите за обновяване, пречките, пред които е изправен секторът, необходимостта от подпомагане на по-мощното внедряване на иновативните технологии или решаване на социални проблеми, като например енергийната бедност.

92. Второ тире — Комисията отново подчертава, че счита, че инвестициите в енергийната ефективност са специфични за всеки проект и са свързани с няколко фактора (състояние на сградата, климатични условия, разходи за труд, разходи за енергия, разходи за материали, вид употреба и т.н.), които не могат да бъдат стандартизирани.

Трето тире — Комисията отново заявява, че за подбора на проекти носят отговорност управляващите органи, които определят критериите за подбор и ги прилагат при разглеждането на заявленията за финансиране.

Комисията счита, че качеството на избраните проекти зависи не само от вида на процедурата за подбор, но и от прилаганите критерии за подбор. При много видове помощ е по-ефективно да се определи праг за качество и да се приемат всички проекти, които отговарят на изискванията, отколкото да се прилага метод за пряко сравнение на заявленията.

Освен това в контекста на „по-добро регулиране“ и опростяване в ЕС трябва да се постигне точен баланс между разходната ефективност на инвестициите и разходната ефективност на цялата процедура и управлението на финансирането, особено ако това засяга получателите на финансовите средства.

Комисията препраща и към отговорите си по специален доклад 21/2018 на ЕСП „Подборът и мониторингът на проектите по ЕФРР и ЕСФ през програмния период 2014—2020 г. все още са насочени главно към крайните продукти“.

Препоръка 2 — Подобряване на процедурите за подбор на проекти

Комисията частично приема тази препоръка.

Комисията признава, че е необходимо да се гарантира, че бюджетните ресурси на ЕС се използват в съответствие с принципите на добро финансово управление.

При споделеното управление обаче подборът на проекти попада в мандата и отговорностите на управляващите органи на държавите членки. Комисията участва със съветателна функция в комитетите за мониторинг, където се одобряват методиката и критериите, използвани за подбора на проекти.

Що се отнася по-конкретно до инвестициите за енергийна ефективност в сградите, управляващите органи трябва да определят критерии и процедури за подбор, съобразени с целите на всяка мярка, като имат предвид, че тези инвестиции в сградите са специфични за всеки проект, не са стандартизирани и зависят от няколко фактора (състояние на сградата, климатични условия, разходи за труд, разходи за енергия, разходи за материали, вид употреба и т.н.). При все това Комисията ще насърчава управляващите органи да използват за инвестициите за енергийна ефективност в сградите критерии и процедури за подбор, които включват някои основни параметри за обвързване на инвестициите им за енергийна ефективност в сградите с целевите или постигнатите икономии на енергия. Комисията не може обаче да наложи на управляващите органи да използват конкретна методика за подбора на проекти.

Освен това Комисията счита, че специфичните изисквания и процедури, посочени в първото и второто тире на тази препоръка, невинаги са подходящи предвид преследваните цели на политиката, когато става въпрос за използването на финансиране от ЕС за инвестиции за енергийна ефективност в сградите. В някои случаи предложените параметри могат да възпират извършването на основно обновяване. Такъв може да бъде случаят например с въвеждането на максимален допустим период на възвръщаемост.

Комисията отбелязва, че съгласно предложението ѝ за фондовете на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г., при избора на операции управляващият орган следва да гарантира,

че избраните операции имат най-доброто съотношение между размера на подкрепата, предприетите дейности и постигането на целите. Критериите и процедурите за подбор трябва също да дават приоритет на операциите, които увеличават максимално приноса на финансирането от ЕС към постигането на целите на програмата⁵. Тези разпоредби имат за цел да се предотврати подборът на проекти с малък принос към постигането на целите на програмата. Комисията отбелязва също, че разпоредбите на Директивата относно енергийните характеристики на сградите трябва да бъдат спазвани, включително новото изискване държавите членки да обвързват финансовите си мерки за подобряване на енергийната ефективност при обновяването на сградите с целевите или постигнатите икономии на енергия.

93. Първо тире — Регулаторната рамка съдържа списък на общи показатели за крайните продукти за всеки фонд, които трябва да се използват по целесъобразност, т.е. когато показателят е от значение за изразяване на крайния продукт/резултата от подкрепената инвестиция.

Общите показатели бяха създадени за обобщаване на информацията от държавите членки във връзка с често подкрепяните действия, но поради многообразието от инвестиции в рамките на политиката на сближаване тези показатели не могат да изразят всички крайни продукти.

В допълнение към това се използват специфични за програмата показатели, които могат да отразят по-добре конкретните инвестиции. Поради специфичния си характер те не могат да бъдат обобщавани на равнището на ЕС.

Комисията препраща и към отговора си по точка 71.

Второ тире — Регулаторната рамка изисква в програмите да бъдат определяни показатели за крайните продукти и за резултатите за всяка приоритетна ос. Показателите за крайните продукти измерват какво осигуряват програмите, докато показателите за резултатите измерват промяната за цялото общество. Разходната ефективност не попада в концепцията за показателите за крайните продукти и за резултатите.

Трето тире — Разпределението на резерва за изпълнение се урежда от член 22, параграф 3 от Регламента за общоприложимите разпоредби и се основава само на постигането на етапните цели на показателите, избрани за рамката на изпълнението.

Препоръка 3 — Ориентиране в по-голяма степен на рамката за изпълнение към постигането на резултати с оглед осъществяване на по-добър мониторинг на напредъка към поставените цели на ЕС за енергийна ефективност, както и засилване на отчетността

Комисията частично приема тази препоръка.

Комисията може да предостави информацията, поискана в буква а) от препоръката, след като бъдат одобрени всички програми за периода 2021—2027 г.

Комисията счита, че разходната ефективност следва да се анализира въз основа на данни от мониторинга на вложените средства и получените резултати. На равнището на програмите получените резултати се измерват както с общи, така и със специфични за програмите показатели. Поради това специфичните за отделните програми получени резултати не могат да бъдат обобщавани на равнището на ЕС. Освен това те не обхващат непременно всички

⁵ COM(2018) 375 final, 29.5.2018 г., вж. по-специално член 67.

получени резултати. Поради това Комисията счита, че анализът на разходната ефективност е възможен само на равнището на отделните проекти. Съпоставимостта на този анализ между държавите членки ще бъде ограничена поради различния обхват на инвестициите, специфични за конкретния регион или държава членка.

Вследствие на това Комисията няма да бъде в състояние да използва тези показатели с цел вземане на решения в контекста на междинния преглед за периода 2021—2027 г. за всяка програма. Всяко препрограмизиране ще се извършва по инициатива на държавата членка въз основа на резултатите от прегледа, като при него ще бъдат отчитани, наред с другото, новите предизвикателства, посочени в съответните специфични за отделните държави препоръки; напредъкът по прилагането на националния план в областта на енергетиката и климата, ако е приложимо; социално-икономическата ситуация; основните резултати от съответната оценка и напредъкът по постигането на етапните цели.

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата (ЕСП) представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I „Устойчиво използване на природните ресурси“, с ръководител Nikolaos Milionis — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП João Figueiredo със съдействието на Michael Bain — главен ръководител; Lorenzo Pirelli — ръководител на задача; Aris Konstantinidis, Радостина Симеонова и Jolanta Žemaitė — одитори. Мирослава Чакалова-Сиди и Richard Moore предоставиха езикова подкрепа.



От ляво надясно: Lorenzo Pirelli, João Figueiredo, Paula Betencourt, Aris Konstantinidis, Terje Teppan-Niesen и Michael Bain.

График

Събитие	Дата
Приемане на Меморандума за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	23.1.2019 г.
Официално изпращане на проектодоклада на Комисията (или друг одитиран обект)	16.12.2019 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	30.3.2020 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или на друга одитирана институция) на всички езици	20.4.2020 г.

АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2020 г.

Политиката на Европейската сметна палата (ЕСП) във връзка с повторната употреба на информация се изпълнява в съответствие с [Решение № 6-2019](#) на Европейската сметна палата относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International](#) (CC BY 4.0). Това означава, че повторното използване е позволено, при условие че са посочени първоначалните източници и извършените промени. Лицето, което използва информацията повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документа. Европейската сметна палата не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Уреждането на допълнителните права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП или когато са използвани материали от трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при употребата.

За да използвате или възпроизведете съдържание, което не е собственост на ЕС, възможно е да трябва да поискате разрешение директно от носителите на авторските права:

Фигура 1: © Shutterstock/PIXEL to the PEOPLE.

Фигура 5: © Shutterstock /Milagli.

Каре 3 Снимка: © Shutterstock/Marko Mitrovicv.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторна употреба и не са Ви преотстъпени.

Всички уебстраници на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към уебстраниците на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира тяхното съдържание, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да бъде използвано без предварително разрешение от нейна страна.

PDF	ISBN 978-92-847-4411-4	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/58526	QJ-AB-20-004-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-4388-9	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/298956	QJ-AB-20-004-BG-Q

Сметната палата извърши проверка дали съфинансираните от ЕС инвестиции в енергийна ефективност на сградите са помогнали на ЕС да постигне по разходно ефективен начин целта си за икономии на енергия до 2020 г. Тя заключи, че оперативните програми и подборът на проекти не са се ръководили от принципа за разходна ефективност. Въпреки че държавите членки са изисквали сградите да бъдат обновени, за да се спести определено минимално количество енергия и да се повиши техният енергиен клас, това понякога е ставало на висока цена. Поради липса на сравнителна оценка на качествата на проектите и на минимални/максимални прагове за разходната ефективност не е било дадено предимство на проекти, осигуряващи по-големи икономии на енергия или други ползи на по-ниска цена. Сметната палата препоръчва да се подобри планирането, подборът и мониторингът на инвестициите с цел повишаване на икономическата ефективност на разходите.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

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

Туйтър: @EUAuditors