

До

Комисия по енергетика
при Народното събрание на Република България
гр. София, пл. "Княз Александър I" # 1

На вниманието на:

г-н Валентин Николов, Председател

Контакт: Анна Димитрова /
Ръководител отдел
"Енергийна политика,
околна среда и
иновации"
Тел. номер: +359 882 834 949

Дата: 21.01.2021 г.

Изх. №: 08/21.01.2021

*Вх. № KE-11300-4
22.01.2021*

Относно: Становище по законопроект № 002-01-74 за изменение и допълнение на Закона за енергийната ефективност

Уважаеми господин Николов,

Във връзка с публикувания на 31.12.2020 г. проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за енергийната ефективност (проекта за ЗИДЗЕЕ), представяме на Вашето внимание нашето становище по предложените промени в закона.

Отбелязваме необходимостта със ЗИДЗЕЕ да се постигне съответствието на националното законодателство с разпоредбите на Директива 2018/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за изменение на Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност (Директива 2018/2002 или ДЕЕ), Директива 2018/844 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година за изменение на Директива 2010/31/ЕС относно енергийните характеристики на сградите (ДЕХС) и Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност (ДЕЕ). Също отчитаме, че някои предложения, направени от нас в процеса на общественото обсъждане, са възприети в посока:

- всички спестявания от програми, финансирани със средства от национални или европейски схеми за подпомагане, да бъдат зачислени към алтернативните мерки за изпълнение;
- осъществяването на мерки приоритетно да се извършва при уязвими клиенти и социални домове.

Считаме обаче за наложително да споделим нашите притеснения и несъгласие с някои от запазените в сравнение с първоначалния вариант предложения и с новите такива, които не са били обект на обществено обсъждане. Притесненията ни са свързани с необходимостта да бъде въведена цялостна регулация на всички инструменти, необходими за изпълнението на националната цел за енергийна ефективност, а именно:

- да бъде законово регламентиран адекватен финансов механизъм, който да възстановява ефективно разходите на задължените лица за изпълнението на схемата;
- сградите държавна и общинска собственост, с приети доклади от обследванията за енергийна ефективност, да пристъпват към изпълнение на мерките в законоустановения срок;

- да бъдат изработени всички необходими методики, чрез които да се установят и отчетат всички постигнати енергийни спестявания от прилаганите данъци и данъчните облекчения за енергийна ефективност;
- да бъдат установени и отчетени като част от алтернативните мерки за изпълнение всички енергийни спестявания по програмите, финансирани със средства от европейските фондове, включително и в частите, съфинансирани със средства от държавния бюджет;
- да бъдат изработени и приети всички методи за изчисленията на икономии на енергия, включително и тези за данъчните мерки.

Схема за задължения за енергийни спестявания (СЗЕС) за периода от 2021 до 2030г.

В мотивите за внасяне на промените в закона са посочени регламентирането на националната цел за енергийна ефективност до 2030 г. и удължаването на прилагането на схема за задължения, допълнена с алтернативни мерки за постигане на националната на кумулативната цел за енергийни спестявания при крайното потребление на енергия за периода от 2021 до 2030г. С оглед запазването на този подход и ролята на индивидуалните цели за енергийна ефективност на търговците на енергия - задължени лица според чл. 14, ал. 4 от Закон за енергийна ефективност (ЗЕЕ), предлагаме да бъде извършена навременна преоценка на ефективността на избраната схема за изпълнение на Националната цел за периода до 2021-2030 г. Направените предложения в проекта за ЗИДЗЕ не изменят характера на схемата, което означава, че нейната неприложимост и трайна невъзможност за изпълнение от страна на задължените лица в България, видно от практическото изпълнението на схемата в периода от 2014 до 2020 г., няма да се променят.

С предложените поправки в закона не са предвидени механизми и източници на финансиране за покриването на разходите за изпълнение на мерките за енергийна ефективност - основен елемент за правилното функциониране за СЗЕС, както е посочено в Препоръка (ЕС) 2019/1658 на Комисията от 25 септември 2019 година относно транспонирането на задълженията за икономии на енергия съгласно Директивата относно енергийната ефективност (публикувана на 28.10.2019 в Официален вестник на Европейския съюз, бр. L 275/2019). В нея т. 15 ясно е записано, че **„Необходимо е да се въведе подходящ механизъм в схемата за ЗЕЕ, за да се осигури възстановяването на разходите, които задължените страни правят за изпълнението на своите индивидуални цели за икономии на енергия“**. Съществуват различни варианти за това – чрез цени (в условия на напълно либерализиран пазар за крайни клиенти), бюджетни средства и други стимули, чрез които да се подпомогнат задължените лица в изпълнението на индивидуални цели.

Осигуряването на финансиране е от съществено значение за успеха на СЗЕС, още повече че/ изпълнението на голяма част от националната кумулативна цел се пада на задължени лица с регулирани от Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР или комисията) цени на енергийни услуги. Ролята на КЕВР като секторен регулатор, определящ цените и необходимите годишни приходи на част от задължените лица остава извън законопроекта, а поради това не е разрешена и ситуацията с непризнатите им инвестиционни разходи за енергийна ефективност. При така представените възможности и ограничения, единственият вариант за изпълнение на задълженията от доставчиците на енергийни услуги по регулирани цени е административното налагане на задължение за развиване на допълнителен бизнес, свързан с извършване на услуги за енергийна ефективност. Предвид това, че задължението се налага на доставчиците на енергия именно заради лицензионната им дейност, за изпълнението му законодателят трябва да осигури стопански стимули, а не само задължения и санкции. Поради липсата на финансови инструменти за изпълнение на мерки за енергийна

ефективност, които да са еднакво достъпни за всички, задължените лица са възпрепятствани да реализират голям обем енергийни спестявания.

Алтернативни мерки

Подкрепяме подхода за включването на всички програми и проекти като алтернативни мерки в схемата за задължения. За да бъде промяната ефективна ще бъдат необходими по-консолидирани усилия за покриване на обхвата на всички налични и бъдещи програми и проекти, както и прогнозирането на очакваните спестявания и доказването на практически постигнатите такива. Предвид опита от предходните години, считаме, че не са използвани всички резерви за сертифициране на вече изпълнени мерки за енергийна ефективност, изпълнени по проекти с осигурено финансиране от европейския и/или държавния бюджет. Това сертифициране трябва да води и до намаляване на общия размер на СЗЕС, както и на индивидуалните цели на всяко задължено лице. За функционирането на схемата от съществено значение е да се предвидят правомощия на Агенцията за устойчиво енергийно развитие (АУЕР) да установява служебно и да включва в списъците на задължените лица всички дружества, които отговарят на изискванията за участие в СЗЕС, а не само тези, които изпълняват задълженията си да подават годишни декларации за обемите на продажбите. Също така, смятаме, че част от осигурения финансов ресурс във фонд „Сигурност на електроенергийната система“ следва да се предостави на задължените лица за изпълнение на дейности, свързани с енергийна ефективност при крайни клиенти, а в бъдеще да бъде предвидена допълнителна такса, която да постъпва във фонда именно с цел да подкрепи инвестиции в енергийна ефективност.

Към момента националната кумулативна цел за енергийни спестявания, публикувана в ИНПЕК за периода 2021-2030г., е в размер на 4 357,55 ktоe. Предвижда се нейното изпълнение да е чрез комбинация от СЗЕС с предварително определени прогнозни количества за задължените лица и алтернативни мерки. Съгласно приетия план кумулативните задължения за периода 2021-2030г. са разпределени по следния начин:

- 697,2 ktоe – схема за задължения
- 712,32 ktоe – алтернативна мярка 1 –изпълняваща се по ОПОС и ОПИК;
- 2949 ktоe – алтернативна мярка 2 -национален механизъм за финансиране на ЕЕ, в които се

предвижда включването на всички програми, проекти, финансови механизми и т.н. В тази мярка следва да фигурират спестяванията и от бъдещата национална стратегия за подпомагане обновяването на националния сграден фонд от жилищни и нежилищни сгради до 2050 г. Прогнозните спестявания за периода от 2021г. до 2030 г. в последния публично достъпен неин проект са определени в размер на 1306,435 ktоe. Разликата между общата прогнозна кумулативна цел на мярката и прогнозните количества, заложи в плана, са 1642 ktоe, като не става ясно чрез какви мерки се предвижда да се осъществят тези спестявания. Същевременно в нормата на чл. 14а, ал. 4 от ЗЕЕ се предвижда, че *„Разликата между общата кумулативна цел по ал. 1 и прогнозните енергийни спестявания от прилагането на алтернативните мерки се разпределя като индивидуални цели за енергийни спестявания между следните задължени лица:.....”*

При така очертаната рамка не става достатъчно ясно и как са дефинирани целите за изпълнение на алтернативните мерки. Ефективен инструмент в тази насока би представлявал един подробен и публичен план с мерки и политики и междинни индикативни цели за изпълнението им, от който да се вижда количествения потенциал за постигане на енергийни спестявания от всяка от тях (пътна карта). Важно е целите да се покажат с конкретни индикатори, като се очертае развитието им във времето, за да се даде достатъчна прозрачност на проектирането, изпълнението и мониторинга на мерките. Освен оценка на потенциалните икономии на енергия, трябва да се направи и оценка на целесъобразността – оценка на инвестициите спрямо ползите.

Разбираме, че държавата е обвързана от кратките срокове на Европейската комисия за създаването на цялостния „План за възстановяване и устойчивост“ (ПВУ) и от задължението да създаде стълб IV „Зелена енергия“ – програма „Енергийна ефективност“, чрез които планира да изпълни голяма част от заложените национални цели за енергийна ефективност. Същевременно сме на мнение, че за разработването на подобни важни планове, политики и механизми следва да се организира по-широка дискусия с всички заинтересовани страни и особено с лицата, на които е наложено задължението за изпълнение на дейности по СЗЕС. Съвместният диалог ще доведе до цялостно подобрене на работата, информираността и повишаване ефективността при изпълнението на целите за енергийни спестявания в България.

Възниква въпросът какъв ще бъде ефектът от тях предвид изискването енергийните спестявания да са над минимално изискуемите по действащото европейско законодателство и какви ще бъдат финансовите механизми за изпълнението им? От законопроекта става ясно и че няма вменена отговорност за изпълнението на алтернативните мерки в закона на конкретна държавна институция. Това означава, че и през новия период няма да бъде проследявано изпълнението на поетия с ИНПЕК държавен ангажимент за енергийни спестявания чрез ежегодно обновяване на 5% от публичния сграден фонд. Тук е моментът да отбележим, че не е ясно как ще се отразява върху индивидуалната цел на задължените лица по СЗЕС постигането или непостигането на очакваните годишни спестявания от алтернативни мерки:

- Ще бъдат ли въведени механизми за освобождаване на лица от СЗЕС при изпълнение на целите, посочени в алтернативните мерки, предвид големия инструментариум от проекти и механизми с които държавата ще разполага?
- Ще се осигури ли възможността за преизчисляване на схемата за задължения и ще се актуализира ли същата своевременно?
- В случай, че бъде установено неизпълнение на прогнозните спестявания от алтернативните мерки – тогава кой следва да поеме дела на неизпълнените спестявания от алтернативни мерки?

Смятаме, че не е достатъчно изследван потенциалът за изпълнение на националната цел изцяло чрез алтернативни мерки. Вече неведнъж сме представяли като добър пример факта, че голяма част от държавите – членки изпълняват целта си изцяло чрез алтернативни мерки, а ДЕЕ представя широки възможности за регламентирането на такива мерки и политики. Допълнително включването на политики за такива мерки ще разнообрази възможностите за изпълнение на националната цел чрез алтернативни мерки, като например:

- въвеждане и прилагане на данъци или такси върху определени видове енергийни източници или типове енергопотребление, които замърсяват околната среда, с цел да бъде намалено потреблението им: например употребата на въглища, газьол и мазут като горива за отопление;
- въвеждане и прилагане на данъци, обвързани с въглеродните емисии, като стимул за промени на поведението на данъчните субекти за премияването към енергийни източници с по-ниски емисии на CO₂, например замяна на използваните автомобили с електрически или хибридни
- въвеждане и прилагане на данъчни облекчения за използването на продукти, съоръжения, транспортни системи, превозни средства и горива, сгради и строителни елементи, процеси или пазари с по-високи равнища на енергийна ефективност;

По този начин ще се намали дела на СЗЕС до по-постижими стойности за задължените лица.

Във връзка с мониторинга на програмите, подкрепяме промените в закона за засилен контрол, като считаме, че след всяка програма за енергийна ефективност следва да се провежда заключителен енергиен одит, с което ще се повиши ефективността на мониторинга и инвестицията. По този начин ще се прекрати и непрозрачната практика да се използват само прогнозните спестявания в програмите изпълнявани от държавните институции.

Също така не разбираме консервативния подход в новия период за отчитане на целите за енергийна ефективност предвид възможностите и гъвкавите решения, дадени в чл. 7, параф 4 ДЕЕ и Препоръка (ЕС) 2019/1658 НА КОМИСИЯТА от 25 септември 2019 г. за допустимото намаляване на енергийните спестявания по чл. 7, параграф 5 от ДЕЕ.

- Отделни действия, осъществени между началото на 2018 г. и края на 2020 г. (член 7, параграф 4, буква д) . Според член 7, параграф 4, буква д) от ДЕЕ държава членка може да отчита икономии на енергия, постигнати в резултат на мерки на политиката, спрямо размера на икономии, изчислен в съответствие с член 7, параграфи 2 и 3 от ДЕЕ, при условие че докаже, че тези мерки са довели до отделни действия, осъществени между 1 януари 2018 г. и 31 декември 2020 г. и водят до икономии на енергия и след това. Двете действащи алтернативни мерки в настоящия период са пример за това. Програмата за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради отчита точно такива енергийни спестявания в този период с жизнен цикъл на мярката 30г.

Стратегия за обновяване на сградния фонд до 2050г.

В мотивите към проекта на ЗИДЗЕЕ е записано, че *„За постигане на високо енергийно ефективен и декарбонизиран сграден фонд в ЗИДЗЕЕ е регламентирано разработването на Дългосрочна национална стратегия за подпомагане обновяването на националния фонд от жилищни и нежилищни сгради с хоризонт на изпълнение 2050 г. Стратегията предвижда мерки за строителство на нови сгради и трансформиране на съществуващи сгради в сгради с близко до нулево потребление на енергия, подобряване на енергийните характеристики на жилищните и нежилищните сгради и насърчаване въвеждането на интелигентни технологии в сградния сектор.“* Въпреки предложената формулировка от проектопромените в закона не става ясно кой държавен орган отговаря за нежилищните сгради в България, които не са собственост на държавната администрация и не са нежилищни сгради, които ще участват в различни европейски проекти. Лесно може да бъде установено, че нежилищните сгради представляват голяма част от сградния фонд и че енергийните спестявания от мерки за тях биха оказали голямо въздействие върху ежегодното изпълнение на националната цел за енергийни спестявания.

Съгласно чл. 9 от ДЕХС се очаква от 2021г. да се въведе като задължително изискването всички нови сгради да бъдат „сграда с близко до нулево потребление на енергия“. Спазването на този стандарт би довело до допълнителни спестявания. За съжаление, с чл. 31, ал. 2, т. 3 от ЗЕЕ се предвижда тази мярка да е пожелателна, а не задължителна за изпълнение. Отново според ДЕХС, от 2019г. всички нови сгради - собственост на административни органи, следва да отговарят на дефиницията на сграда с близко до нулево потребление на енергия. Голяма част от този сграден фонд не посреща тези изисквания и това лесно може да бъде установено от справка в регистъра на АУЕР за сградите със сертификати за енергийна ефективност от клас „А“.

Създаването на единна система за контрол на финансовите средства за обновяване на сгради ще доведе до унифициране на правилата за мониторинг на предстоящите проекти за изпълнение.

Фонд „Енергийна ефективност и възобновяема източници“ (ФЕЕВИ)

В предложената промяна в проекта за ЗИДЗЕЕ, се предвижда разходите за изпълнение на целите за енергийни спестявания да бъдат обект на свободно договаряне между задължено лице и фонда. Договорянето не замества необходимостта вноските във ФЕЕВЕИ или други финансови посредници да бъдат нормативно признат разход на задължените лица, за който следва да им бъде удостоверявано изпълнението на чл. 14 ал. 4 от ЗЕЕ. Проектът отново не предвижда задължение за КЕВР за определянето на необходимите годишни приходи и вноски във

ФЕЕВИ от страна на задължените лица, които регулира. При тези обстоятелства участието на задължено лице във фонда става нецелесъобразно. С предложените промени в закона не се засилва и потенциала на ФЕЕВИ за подпомагане и насърчаване на проекти за енергийна ефективност при крайни клиенти. В плановите и стратегиите свързани с енергийна ефективност присъстват проекти за няколко нови фонда за енергийна ефективност за изпълнение на различни програми, освен регламентирания в закона ФЕЕВИ. В ПВУ и Стратегията за обновяване на жилищния фонд като основна финансова схема се предвижда „Фонд за декарбонизация“. Функциите и дейностите на този фонд са сериозно застъпени и в двата документа, като се предвижда той да бъде захранван със средства на Европейските фондове за кохезионна политика. В тази връзка е редно концепцията за фонда да бъде оповестена публично, за да се внесе яснота дали се предвижда създаването на нов общ фонд за декарбонизация и двата фонда ще бъдат ли свързани или ще се допълват за финансиране на проекти.

Договори с гарантиран резултат (ЕСКО договори)

В ИНПЕК е записано, че България поставя акцент върху включването на финансови стимули за изпълнение на проекти за енергийна ефективност и ЕСКО-договори. Една от възможностите за търговците с енергия е да използват именно този механизъм за изпълнение на своите задължения. С настоящите предложения за промени не забелязваме да се предлагат необходимите условия за насърчаването на договорите с гарантиран резултат. Договорите с гарантиран резултат, при които финансовият риск се носи от изпълнителя, не са достатъчно разпространени като инструменти сред общините в България, въпреки разпоредбите на чл. 84 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2021г. където са уредени плащанията на общините по такива сключени договори. Сключването им за конкретни дейности се предхожда от проведено обследване за енергийна ефективност (ОЕЕ). Съгласно чл. 38, ал. 1 от ЗЕЕ на задължително ОЕЕ подлежат всички сгради за обществено обслужване с разгъната застроена площ над 250 кв.м. От друга страна съгласно разпоредбите на чл. 38, ал. 4 от ЗЕЕ. собствениците на обследваните сгради следва да изпълнят предписаните мерки в ОЕЕ в срок до 3 години от приемането на ОЕЕ. По този начин законът създава гарантиран пазар за ЕСКО-договори. На практика нещата изглеждат по различен начин. Въпреки тези задължения, държавните ведомства и общините не изпълняват тези изисквания и не търсят възможностите за осигуряване на финансиране чрез ЕСКО-договори. Без работещ механизъм за ефикасен административен контрол за изпълнението на задълженията им приложимостта на ЕСКО-договорите като инструмент за повишаване на енергийната ефективност в България е поставена под съмнение.

Срокове

Прави впечатление, че голяма част от сроковете в проекта за ЗИДЗЕ, с които се регламентира предоставянето на отчетна информация от задължените лица, са определени до края на отчетната година, за която се отнасят. Надяваме се законодателят да вземе предвид фактичката невъзможност на задълженото лице да предостави окончателна информация за потреблението на енергия на годишна база преди да е изтекла календарната година. Корекцията на сроковете ще допринесе и за получаването на по-прецизни резултати след обработването на данните.

Предложението за Закон за изменение и допълнение на Закона за енергетиката чрез ЗИДЗЕЕ

Към настоящия момент в Народното събрание предстои разглеждането на няколко законопроекта за изменение на основния за сектора Закон за енергетиката. Със съжаление отбелязваме отново, че съществени промени в него се предлагат между две пленарни четения на различни законопроекта, без обсъждане с предприятията в сектора, които ще са задължените да изпълняват нововъведените изисквания. До голяма степен това се отнася

и за предложението за използване на уреди с дистанционен отчет, фактурирането и предоставянето на информация на клиентите. Следва да се има предвид, че преминаването към уреди с дистанционен отчет означава, че дяловото разпределение на топлинна енергия в сгради – етажна собственост чрез годишен отчет на уредите за дялово разпределение трябва да престане да се прилага, а клиентите в такива сгради трябва да бъдат подготвени за оскъпяването на услугите на търговците за дялово разпределение. От това оскъпяване е възможно да произтекат спорове и повишаване на клиентската неудовлетвореност от услугата, които да доведат до допълнителни откази от ползването на централно топлоснабдяване. Считаме за подходящо ЗИДЗЕЕ да предвиди задължения за Министерство на енергетиката като администратор на регистъра на търговците за дялово разпределение, да състави и контролира изпълнението на времеви график (roll-out plan) за замяната на съществуващите уреди с такива с дистанционен отчет.

В заключение искаме да обърнем внимание, че ключови за изпълнението на новата наложена национална цел за енергийни спестявания са комплекс от действия на административните органи, които да дадат на законодателя ясна представа за възможностите на държавата да постигне новите предизвикателства, свързани с изпълнението на националния ангажимент по ДЕЕ:

- извършването на всеобхватен и прецизен анализ на действалите в периода от 2014г. до 2020г. схема за задължения и всички алтернативни мерки: резултатите от него ще ориентират органите и лицата за степента и възможностите за изпълнението ѝ;
- своевременно да се извърши преоценка на ефективността на предлаганата схема за изпълнение на новата националната цел за периода от 2021 г. до 2030 г.

В противен случай с неревизирана и неефективна схема за задължения и увеличена шест пъти в сравнение с предходната нова кумулативна национална цел, държавата рискува да попадне в нова ситуация на неизпълнение на наложената цел за енергийна ефективност.

С уважение,
Анна Димитрова
Ръководител отдел "Енергийна политика,
околна среда и иновации"

**ANNA
Antonova
DIMITROVA**

Digitally signed by
ANNA Antonova
DIMITROVA
Date: 2021.01.20
19:36:54 +02'00'

**Kalina TRIFONOVA
Trifonova**

Digitally signed by Kalina
TRIFONOVA Trifonova
Date: 2021.01.20
16:53:47 +02'00'

Калина Трифонова
Заместник - председател на Съвета на
директорите



