

ОБОБЩЕНИЕ

**ПОЛИТИКИ И МЕРКИ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА
ИКОНОМИЧЕСКИ ЕФЕКТИВНО ОСНОВНО
ПОДОБРЯВАНЕ НА ЕНЕРГИЙНИТЕ
ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ЖИЛИЩНИТЕ
СГРАДИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

София, януари 2020 г.

Мненията, изразени в доклада са на нейните автори и не е задължително да отразяват позицията на Министерство на регионалното развитие и благоустройството



СЪДЪРЖАНИЕ

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ.....	4
Политики и мерки за насърчаване на икономически ефективно основно подобряване на енергийните характеристики на съществуващите жилищни сгради.....	6
1.1. Политики и мерки за преодоляване на съществуващите бариери в жилищния сектор .	6
<i>1.1.1. Законови и регулаторни мерки</i>	<i>6</i>
<i>1.1.2. Финансови политики/ Икономически инструменти</i>	<i>9</i>
<i>1.1.3. Технически мерки</i>	<i>12</i>
<i>1.1.4. Информация и капацитет</i>	<i>14</i>
1.2. Политики и мерки за насърчаване на икономически ефективно основно саниране на сгради, включително поетапно основно саниране, и в подкрепа на икономически ефективни мерки и саниране.....	16
<i>1.2.1. Предложение за обхват на жилищните сгради за обновяване във връзка с изпълнение на дългосрочната стратегия за ЕЕ.....</i>	<i>16</i>
<i>1.2.2. Потенциал за спестяване на енергия посредством обновяване на отделните сградни елементи и системи на жилищните сгради. Оползотворяване на енергия от ВЕИ за отопление, БГВ, вентилация и осветление в съществуващия жилищен сграден фонд</i>	<i>17</i>
<i>1.2.3. Формиране на пакети от мерки, чрез които може да се достигнат икономии на нивото на действащите към момента нормативни изисквания за ЕЕ за жилищни сгради в експлоатация. Дълбоко обновяване – постигане на поне 60 % икономия на енергия / клас на енергопотребление В.</i>	<i>18</i>
1.3. Политики и мерки, насочени към сегмента от националния жилищен сграден фонд с най-лоши характеристики и слабостите на пазара; очертаване на имащите отношение действия на национално равнище, които допринасят за намаляване на енергийната бедност.....	23

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

АУЕР	Агенция за устойчиво енергийно развитие
БГВ	Битова гореща вода
БФП	Безвъзмездна финансова помощ
ВЕИ	Възобновяеми енергийни източници
ДЖП	Дирекция „Жилищна политика“
ДОМЖС	Проект „Демонстрационно обновяване на многофамилни жилищни сгради“
ЕЕ	Енергийна ефективност
ЕОБД	Проект „Енергийно обновяване на българските домове“
ЕПЖС	Едропанелно жилищно строителство/ едропанелни жилищни сгради
ЕПК	Едроплощен кофраж
ЕС	Европейски съюз
ЕСМ	Енергоспестяващи мерки
ЕФСИ	Европейски фонд за стратегически инвестиции
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
МЕ	Министерство на енергетиката
МИ	Министерство на икономиката
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МФИ	Международни финансови институции
МФ	Министерство на финансите
НПАОО	Национална агенция за професионално образование и обучение
НДЕФ	Национален доверителен екофонд
НППКАВ 2018-2024г.	Национална програма за подобряване качеството на атмосферния въздух 2018 - 2024 г.

НПЕЕМЖС	Национална програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради
ОП	Обществени поръчки
ОПРР	Оперативна програма „Региони в растеж“
ПК	Пълзящ кофраж
ППП	Пакетно-повдигани плочи
СМР	Строително-монтажни работи
СС	Сдружение на собствениците
ФЕЕВИ	Фонд „Енергийна ефективност и възобновяеми източници“

Политики и мерки за насърчаване на икономически ефективно основно подобряване на енергийните характеристики на съществуващите жилищни сгради

1.1. Политики и мерки за преодоляване на съществуващите бариери в жилищния сектор

Предвижданите политики и мерки са насочени към преодоляване на идентифицираните бариери по всяко едно от направленията.

Необходима е интеграция и координация на политиките, мерките и механизмите за подкрепа, с цел оптимизиране на ресурсите и максимизиране на резултатите. Това предполага проектирането на конкретните програми и механизми за подкрепа да се извършват с активното участие и координирани усилия на всички отговорни институции: министерствата (МЕ, МРРБ, МОСВ, МТСП, МФ, МИ), различни нива на администрация, структури, управляващи европейски средства, местни власти.

1.1.1. Законови и регулаторни мерки

Мерките, предвидени в този раздел са свързани с подобряване на регулации по отношение на:

- организация на обществените отношения в етажната собственост и професионалното управление на сградите в режим на етажна собственост;
- местното самоуправление, като активен участник в обновяването на жилищни сгради;
- премахване на административни пречки, свързани с използване на ВЕИ в жилищните сгради;
- използване на твърди горива за отопление.

Планирана мярка	Срок за изпълнение	Отговорна институция
Подобряване на правната рамка, в която оперира етажната собственост като важна предпоставка за разгръщането на широкомащабен процес по обновяване на многофамилните		МРРБ Браншови организации

<p>жилищни сгради – промените са насочени към подобряване управлението на сградите в режим на етажна собственост, в т.ч. завишаване изискванията към собствениците по отношение на поддръжката и обновяването на сградите, включително към собствениците на необитаеми апартаменти, въвеждане на регистри на етажната собственост в общините, въвеждане на изисквания към професионалното управление на сградите. Засилване правомощията на местните власти в контрола по спазване на ЗУЕС.</p>		
<p>Формулиране и въвеждане на изисквания към икономическите оператори, предоставящи услуги за професионално управление на многофамилните сгради, на базата на добри европейски практики.</p>		МРРБ Браншови организации
<p>Осигуряване на нормативна възможност за професионално обучение на икономическите оператори, предоставящи услуги за професионално управление на сградите в режим на етажната собственост.</p>		МРРБ МОН НАПОО Браншови организации
<p>Създаване и насърчаване използването на „специализиран посредник“ за предоставяне на експертна помощ на етажната собственост през целия процес на обновяване (от подготовка на проектното предложение за кандидатстване за финансиране, през изпълнението, мониторинга и отчитането), по примера на добри европейски практики.</p>		МРРБ
<p>Промени в ЗМСМА с цел осигуряване нормативна възможност за създаване на общински фондове в подкрепа на жилищната политика и обновяването.</p>		МРРБ МФ общини
<p>Преоценка на нормативната уредба и ограничителни практики с цел създаване на положителна среда за въвеждане и използване на ВЕИ в жилищните сгради.</p>		МЕ МОСВ КЕВР
<p>Преоценка на нормативната уредба с цел насърчаване използването на чисти източници за отопление или такива с</p>		МОСВ МЕ

по-ниски емисии от твърдите горива. Може да бъдат идентифицирани пречките по отношение на използването на енергия от възобновяеми източници, централно отопление и газ и да бъдат предприети действия, заедно със съответните браншови организации.		КЕВР Браншови организации
Подобряване на регулацията за използване на твърди горива за отопление от домакинствата, във връзка с изпълнението на НППКАВ 2018-2024 г.		МОСВ
Регламентиране за отоплителните уреди (печки на твърдо гориво и котли на твърдо гориво) в употреба преди стандартите за екодизайн, във връзка с изпълнението на НППКАВ 2018-2024 г.		МИ (консултирано от МОСВ)
Проучване на възможностите за въвеждане на зони с ниски емисии, във връзка с изпълнението на НППКАВ 2018-2024г.		МОСВ в сътрудничество с общини
Осъвременяване на Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление, с цел ограничаване на субсидирането на неекологични твърди горива, за да се премахнат погрешните стимули, които обезсърчават инвестициите в енергийна ефективност.		МТСП МФ МЕ
Диференциране интензитета на безвъзмездната финансова помощ за въвеждане на мерки ЕЕ в жилищните сгради, в зависимост от поставените цели в Интегрирания план в областта на енергетиката и климата и провежданите социални политики.		МРРБ МФ МТСП
Определяне на бюджети в краткосрочен и средносрочен план от 2 до 5 години (както от национални, така и от други финансови източници), които ще бъдат на разположение за финансиране на механизмите за подкрепа на мерки за ЕЕ в жилищните сгради. Това ще създаде възможност за планиране на конкретни действия от страна на заинтересованите страни - бизнес, собственици, финансови		МФ в координация със заинтересованит е институции

институции.		
Въвеждане на мерки за осигуряване участието на нискодоходни собственици в програми за обновяване (чрез отделен механизъм за предоставяне на целеви помощи).		МРРБ МФ МТСП общини

1.1.2. Финансови политики/ Икономически инструменти

Финансовите политики са свързани с използването на финансови стимули с цел мобилизиране на частни инвестиции за прилагане на мерки за енергийна ефективност в жилищните сгради.

Финансовите мерки ще включват БФП, преференциални заеми/финансови инструменти, допълнителни механизми за предоставяне на целева финансова помощ за нискодоходни/неплатежоспособни собственици. Схемите следва да бъдат проектирани внимателно, за да се постигнат предварително определените цели и да се избегне изкривяване на пазара. **Водещите принципи** при проектирането им, следва да са:

- **Диференцирано финансово участие**, съобразено с различните потребности и възможности на собствениците в многофамилни сгради, за да се осигури включването на всички, при оптимално изразходване на финансов ресурс. Да се разграничи положението на енергийно бедните и на домакинствата с по-висок доход - всяка от тези групи изисква различни механизми за подкрепа, като за домакинствата с ниски доходи трябва да бъде осигурена 100% безвъзмездна финансова подкрепа.
- Да се осигури **пазарно атрактивен източник** на финансиране - дългосрочни, безлихвени кредити, чрез механизмите за разпределяне на риска и държавно гарантирани заеми за основната част от собствениците в сградата.
- Диференциране (по възможност) на грантовия компонент **и на регионален принцип** (за регион с ниски, средни и високи доходи на населението), при засилено участие на общините, включително и чрез компонент на съфинансиране на мерките.

Необходимо е осигуряване на БФП за всички собственици, предвид нивото на доходи в страната, в сравнителен порядък със стойността на инвестицията за енергийна ефективност и с цел да увеличи склонността на собствениците да инвестират в

обновяване. **Интензитетът на помощта** следва да бъде обвързан, от една страна, с нивото на нуждите на домакинствата в контекста на провежданите социални политики, и от друга - с целите за ЕЕ. В рамките на описаните по-долу мерки, следва да се разработят конкретни програми, например – за обновяване на многофамилни жилищни сгради, за обновяване на еднофамилни сгради, за насърчаване паспортизацията на сградите, като ускорител на процеса, за смяна на източник на отопление и др.

Осигуряване на кредити от пазара/търговските банки (заеми, при облекчени условия) ще се реализира чрез финансови инструменти. За да се увеличи достъпността им и за домакинствата, които нямат достатъчна кредитоспособност, която да им позволи да взимат заеми, ще се създадат механизми за споделяне на риска - между търговските и публичните институции, по примера на добрите европейски практики.

100% грантов компонент ще се запази за домакинствата с най-ниски доходи. В рамките на целева подкрепа, не за сметка на енергийните помощи, покриващи базови нужди от отопление. Общините следва да играят основна роля в този процес в рамките на местните си политики за социално уязвими групи.

В подкрепа на заложените цели на Стратегията, подходящо е използването на следните **икономически инструменти**:

- подобряване системата на ценообразуване, позволяваща достигане на производствено-доставните стойности в съчетание с въвеждането на компенсаторни регулации по отношение на нискодоходните домакинства и социално-уязвими потребители.
- укрепване на механизмите на ценообразуване на енергия от изкопаеми горива, за да се осигурят подходящите икономически сигнали.

Планирана мярка	Срок за изпълнение	Отговорна институция
Разработване на „ветрило“ от програми за обновяване на отделните типове жилищни сгради/ въвеждане на отделни мерки с различен интензитет на БФП, в зависимост от целите на конкретната програма и социалната поносимост.		МРРБ МФ

<p>Диференцирано финансово участие, съобразено с различните потребности и възможности на собствениците в многофамилни сгради, за да се осигури включването на всички, при оптимално изразходване на финансов ресурс.</p> <p>Диференциране (по възможност) на компонент БФП и на регионален принцип (за регион с ниски, средни и високи доходи на населението) при засилено участие на общините, включително и чрез компонент на съфинансиране на мерките.</p>		<p>МРРБ МФ</p>
<p>Въвеждане на мерки за осигуряване участието на нискодоходни собственици в програми за обновяване, чрез отделен механизъм за предоставяне на целеви помощи.</p>		<p>МФ МТСП МРРБ</p>
<p>Създаване на общински фондове в подкрепа на жилищната политика и обновяването.</p>		<p>МФ Общини</p>
<p>Създаване на финансов механизъм за улеснен достъп до кредитен ресурс (дългосрочни и безлихвени кредити за собствениците) за многофамилни жилищни сгради, включително за колективни кредити, по примера на добри европейски практики.</p>		<p>МФ</p>
<p>Създаване на механизми за подялба на риска между публични институции и търговски банки. Използване ресурсите на МФИ за структуриране на механизмите.</p>		<p>МФ</p>
<p>Изпълнение на пилотни проекти, вкл. по Програми Хоризонт 2020 и Хоризонт Европа, за адаптиране на добри европейски практики за финансиране на цялостни проекти за енергийна ефективност в жилищни сгради с участието на търговски банки.</p>		<p>МРРБ МФ Общини</p>
<p>Стандартизиране на процеси и документи в обновяването на многофамилни сгради като предпоставка и възможност за търговските банки при създаването на финансови продукти насочени към</p>		<p>МРРБ</p>

колективно кредитиране на сдружения на собствениците.		
Увеличаване на цените за електроенергията до разходо-покривни нива, придружени с мерки за увеличаване броя на уязвимите лица обхванати от системата за социално подпомагане. Спиране субсидирането на неекологични твърди горива, за да се премахнат погрешните стимули, които обезсърчават инвестициите в енергийна ефективност.		МЕ ДКЕВР МТСП МОСВ

1.1.3. Технически мерки

Политиките и мерките в тази категория следва да бъдат насочени към:

- Разработване и поддържане на единна база данни за жилищните сгради, с цел преодоляване на затрудненията свързани с планиране и контрол на основно обновяване и за групиране на проекти за целите на по-мощни инвестиции.
 - Насърчаване използването на централизирани системи за отопление и ВЕИ.
 - Разработване на пакетни решения, които постигат високи нива на спестявания, без смяна на горивна база/източник на отопление с друг.
- Ускоряване на процеса по изготвянето на технически паспорти на жилищния фонд като необходима предпоставка за широкомащабен процес на обновяване за ЕЕ.

Планирана мярка	Срок за изпълнение	Отговорна институция
Създаване на единна система за набиране на информация за съществуващия сграден фонд, в т.ч. и жилищния.		НСИ МРРБ АУЕР Общини
Създаване на публично достъпна база данни за енергийните характеристики на реновираните жилищни сгради. Поддържаната от Агенция за устойчиво енергийно развитие база данни да се направи публично достояние чрез Интернет.		МРРБ АУЕР
Създаване на единна система за набиране на		МТСП

информация за целите на провежданите социални политики касаещи енергийно уязвими групи от населението.		МРРБ Общини
<p>Разработване на пакетни решения, при отчитане спецификите на жилищните сгради:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Необходимост от съпътстващи мерки, за да не се компрометират прилаганите ЕСМ. • Необитаеми жилища в обитаеми сгради за обновяване. • Насърчаване използването на по-качествени материали и нови технологии за ЕСМ по обвивката на сградата, при липса на техническа възможност за смяна на горивна база/източник на отопление и за целите на дълбоко обновяване. 		МРРБ
Насърчаване използването на централизирани системи за отопление, чрез реформи, насочени към подобряването на услугите на топлофикациите, за подобряване на ефикасността, общественото одобрение и прекратяване тенденцията за намаляване броя на абонатите - напр. ускорено въвеждане на "Интелигентни измервателни системи".		МЕ МРРБ МИ
Насърчаване преминаването на газ, там където това е възможно от техническа гледна точка.		МЕ МРРБ МОСВ
Насърчаване смяната на отоплителни уреди с по-ефективни.		МОСВ Общини
Насърчаване изготвянето на технически паспорти на сградите като акселератор на процеса, създаване на типови проектни решения за сградите строени по индустриален способ от страна на общините.		МРРБ Общини

1.1.4. Информация и капацитет

Политиките и мерките следва да се насочат към подобряване достъпа до информация (от доверен източник) и компетентна консултация относно ползите от дълбоко обновяване, приложимите мерки и достъпа до финансиране. Основните механизми, които ще бъдат използвани са:

- Обслужване на едно гише - за ефективни съвети относно процеса на обновяване на общинско ниво.
- Национални и местни информационни кампании – те са от съществено значение за осведомяване на обществеността за проблема. Тези кампании следва да се повтарят периодично и да им се осигури достатъчна публичност, за да достигнат до по-широка аудитория.
- Повишаване познанията и капацитета на всички участници в процеса по обновяване на жилищните сгради за ЕЕ, в т.ч. ускоряване на темпото за въвеждане на програми за обучение, обхващащи ключовите професии и специалности.

Планирана мярка	Срок за изпълнение	Отговорна институция
Обслужване на едно гише (вкл. предоставяне на персонализирани съвети на собственици на жилищни сгради и инвеститори) за ефективни съвети относно процеса на цялостно обновяване за получаване на изчерпателна информация, заедно с уверение, че предлаганите мерки, включително механизмите на наблюдение и контрол обезпечават постигането на резултати и ползи. Подкрепа за демонстрационни проекти на местно равнище като пример за ползите и ефектите от проектите за дълбоко обновяване, включително разпространяване на най-добрите практики от България и европейски държави с приложими за нашите условия практики.		МРРБ Общини

<p>Подкрепа за демонстрационни проекти на местно равнище като пример за ползите и ефектите от проектите за дълбоко обновяване, включително разпространяване на най-добрите практики от България и европейски държави с приложими за нашите условия практики.</p>		<p>МРРБ Общини</p>
<p>Разработване на комуникационна програма за разясняване на ползите от дълбокото обновяване на национално и местно ниво, в т.ч.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Провеждане на национални информационни кампании за осведомяване на обществеността за проблема, за промотиране на алтернативи за чисто отопление и за подкрепа на регулаторните реформи. - Провеждане на местни информационни кампании, за да се обърне внимание на специфичния местен контекст. 		<p>МРРБ МЕ МОСВ общини</p>
<p>Ускоряване на темпото за въвеждане на програми за обучение, обхващащи ключовите професии и специалности. Обвързване на обучителните програми със съвременните тенденции и практики в сферата на ЕЕ.</p>		<p>МРРБ МОН НАПОО</p>
<p>Въвеждане на квалификационно обучение за професионалните домоуправители като мярка за подобряване капацитета им с цел превръщането им в активен двигател и ускорител на процеса за обновяване на многофамилните сгради.</p>		<p>МРРБ МОН МТСП - (ОПРЧР) НАПОО</p>
<p>Провеждане на информационни и обучителни кампании за изграждане на капацитет на местно равнище - за общински специалисти, енергийни одитори, проектантите и строителни специалисти.</p>		<p>МРРБ Браншови организации Общини</p>

1.2. Политики и мерки за насърчаване на икономически ефективно основно саниране на сгради, включително поетапно основно саниране, и в подкрепа на икономически ефективни мерки и саниране

1.2.1. Предложение за обхват на жилищните сгради за обновяване във връзка с изпълнение на дългосрочната стратегия за ЕЕ

Предложението за обхват на жилищните сгради за обновяване е изготвено за да послужи на МРРБ при планирането на предстоящите действия и определяне на необходимия финансов ресурс във връзка с изпълнение на дългосрочната стратегия за обновяване. Предложението е направено на база обитавани жилищни сгради по брой и площ представени в раздел „Преглед по технически показатели”.

От обхвата са изключени обновените жилищни сгради по различни пилотни проекти и програми в периода 2007 - 2020 г. Отчетени са обективните характеристики на типовете строителни конструкции на съществуващия сграден жилищен фонд по отношение на надеждност и пригодност за нормална експлоатация.

Таблица № 1: Обхват на жилищните сгради за обновяване във връзка с изпълнението на дългосрочната стратегия за ЕЕ.

Вид на сградата	Обитавани сгради		Обновени		За обновяване ¹	
	Сгради, бр.	Ползна площ, м2	Сгради, бр.	РЗП, м2	Сгради, бр.	РЗП, м2
Еднофамилна къща	1 291 549	118 300 032	58	31 628	645 746	76 874 463
Многофамилни и жилищни сгради/блокове	66 865	117 158 877	2 709	12 674 421	54 533	104 580 309 ²
Сгради от смесен тип	6 465	4 052 585	-	-	3 200	2 228 922
Общежития, сграда за колективно домакинство	1 019	1 103 153	-	-	500	606 734

¹ Посочените данни са динамични. При бъдещо актуализиране на стратегията, те могат да бъдат преразгледани на база новите и актуални статистически данни.

² Ползна площ е увеличена с 10%, които отразяват общите части в многофамилните жилищни сгради.

Общо:	1 365 898	240 632 647	2 778	-	703 978	184 290 428
-------	--------------	----------------	-------	---	---------	-------------

1.2.2. Потенциал за спестяване на енергия посредством обновяване на отделните сградни елементи и системи на жилищните сгради. Оползотворяване на енергия от ВЕИ за отопление, БГВ, вентилация и осветление в съществуващия жилищен сграден фонд

В жилищните сгради ³ потенциалът за спестяване на енергия се открива в изпълнение на икономически ефективни ЕСМ (по сградна обвивка и технически системи), които ще доведат до значителни икономии в разхода на енергия за осигуряване на микроклимата (отопление, БГВ, осветителна инсталация)⁴.

Отчетени са спецификите на многофамилните и еднофамилните сгради от техническо, административно и организационно естество.

Многофамилни жилищни сгради

При многофамилните жилищни сгради без централно топлоснабдяване, изпълнението на ЕСМ по сградната обвивка/сградни елементи граничещи с външен въздух, в голяма част от случаите е единствената техническа възможност за намаление на енергийните разходи.

Икономически ефективни ЕСМ свързани с подобряване на ЕЕ на системите за осигуряване на отопление и БГВ се идентифицират основно при централно топлофицираните сгради и се изразяват в (1) мерки по оптимизиране на сградната инсталация и (2) мерки по прибори за контрол и управление/ настройки на съществуващите абонатни станции⁵.

За оптимизиране на енергийните разходи за отопление и оползотворяване на потенциала за енергийни спестявания, топлофикационните дружества трябва да провеждат целенасочени политики за връщане на отказали се потребители (в топлофицирани жилищни сгради) и възстановяване на топлоподаването в сгради с изградени сградни системи, живущите в които са се отказали изцяло от услугите им.

³ Еднофамилни къщи и многофамилни жилищни сгради.

⁴ Разходът на енергия за други нужди се определя от ефективността на битовите уреди.

⁵ Подмяната на неефективна абонатна станция с модерна, би следвало да се планира и извърши от местното топлофикационно дружество.

Оползотворяването на енергия от **ВЕИ в многофамилните жилищни сгради се ограничава от технически, административни и организационни трудности** (сградите с плосък покрив не разполагат с достатъчно площ за поставяне на необходимият брой слънчеви елементи; срокът за откупуване на системата за оползотворяване на ВЕИ би могъл да надхвърли живота на мярката, поради все още високите цени на отделните елементи; решение за изпълнение на мерки по сградните инсталации се взема при съгласието на 100% от собствениците на самостоятелните обекти и др) .

Еднофамилни къщи

При еднофамилните къщи отоплението и БГВ се осигуряват изцяло от собствени топлоизточници, които включват и локално изградени сградни системи с различни енергоносители.

При този функционален подтип, за целите на постигането на значителни икономии, изпълнението на ЕСМ по външните ограждащи елементи е необходимо да се комбинира с подобряването на енергийните характеристики на системите за осигуряване на топлина/охлаждане и БГВ (вкл. подмяна на горивната база).

При еднофамилните къщи съществува голям потенциал за оползотворяването на енергия от **ВЕИ** (скатни покриви и техническа възможност за разполагане на слънчеви колектори; по-лесно постигане на съгласие за инсталиране на системи за оползотворяване на ВЕИ; възможност за подмяна на горивната база; не съществуват организационни проблеми при вземането на решение за изпълнение на мерки по сградните инсталации).

За многофамилните жилищни сгради ниско застрояване (до 3 етажа), са валидни констатациите относно потенциала им за енергоснабдяване, направени за еднофамилните къщи.

1.2.3. Формиране на пакети от мерки, чрез които може да се достигнат икономии на нивото на действащите към момента нормативни изисквания за ЕЕ за жилищни сгради в експлоатация. Дълбоко обновяване – постигане на поне 60 % икономия на енергия / клас на енергопотребление В.

Приложимите единични ЕСМ са свързани с:

- Подобряване на енергийните характеристики на сградната обвивка;

- Подобряване на енергийните характеристики на системите за отопление, вентилация, охлаждане, загряване на вода за битови нужди, осветление;
- Изграждане на системи за оползотворяване на енергията на ВЕИ.

Анализираните разходоэффективни пакети/групи от ЕСМ на изпълнени или в процес на изпълнение проекти за обновяване на жилищни сгради (основно многофамилни сгради с повече от 6 самостоятелни жилищни обекта) показват, че **енергийни спестявания до нивото на действащите към момента нормативни изисквания за ЕЕ на жилищни сгради в експлоатация** се постигат основно с пакети формирани от ЕСМ по сградната обвивка и при много малко участие на ЕСМ свързани с подобряване на енергийните характеристики на техническите системи.

Въпреки доказаната разходоэффективност (най-ниска цена на kWh/y спестена енергия и най-високите нива на специфични спестявания на крайна енергия kWh/m²) при изпълнение на ЕСМ по сградната обвивка, само с тези мерки и при планирани **минимални нормативни изисквания** към сградните елементи, е трудно да бъде постигнато дълбоко обновяване (60% енергийни спестявания/достигане на клас на енергопотребление клас В).

За извършване на **дълбоко обновяване** е необходимо формиране на разходоэффективни пакети от мерки, които освен базовите мерки по сградната обвивка, следва да включват и мерки свързани с подобряване на енергийните характеристики на системите, които осигуряват микроклимата, вкл. подмяна на горивната база (когато е технически възможно и икономически обосновано).

Използването на **енергия от ВЕИ** (за сгради, при които е технически възможно и разходоэффективно), освен че ще допринесе за постигане на по-висок процент на спестявания, ще бъде стъпка към достигане на **„сгради с близки до нулевото потребление на енергия“**.

При техническа невъзможност за подобряване на енергийната ефективност на техническите системи (вкл. промяна на горивната база) и/или изграждане на системи за използване на ВЕИ, спестяванията могат да се постигнат посредством проектиране на по-ефективни изолационни свойства на сградните елементи, граничещи с външната среда.

Приложимите ЕСМ за жилищни сгради са групирани в групи/пакети в зависимост от техническите възможности за постигане на различни степени на

обновяване⁶ за еднофамилни къщи, към които предлагаме да бъдат включени и многофамилни сгради „ниско застрояване“, и за многофамилни жилищни сгради „средно“ и „високо“ застрояване:

- постигане на лека или средна степен на обновяване – до нормативно изискуемия клас С за сгради в експлоатация или енергийни спестявания под 60%;
- постигане на основно/дълбоко обновяване – достигане на клас „В” и по-висок, вкл. оползотворяване на ВЕИ (при технически възможности), достигане на „сгради с близко до нулево потребление на енергия“, енергийни спестявания над 60 %.

⁶ Съгласно работен документ на службите на ЕК, придружаващ доклад от 2013 г. „Финансова подкрепа за повишаване на енергийната ефективност на сградите“, „основното саниране“ може да се разглежда като саниране, което води до значителни (обикновено надхвърлящи 60 %) подобрения на ефективността.

Таблица № 2: Групи от ЕСМ за еднофамилни жилищни сгради и многофамилни жилищни сгради „ниско застрояване“

Нормативни изисквания за сгради в експлоатация		Дълбоко обновяване (60 % спестявания/клас В) и потенциал за достигане до nZEB			
ЕСМ	Характеристики на ограждащите елементи/технически системи	ЕСМ	Характеристики на ограждащите елементи/технически системи	ЕСМ	Характеристики на ограждащите елементи/технически системи
Подмяна на прозорци и врати	1.4W/m2K	Подмяна на прозорци и врати	1.1W/m2K	Подмяна на прозорци и врати	1.1W/m2K
Изолиране на стени	0.28 W/m2K	Изолиране на стени	0.22 W/m2K	Изолиране на стени	0.22 W/m2K
Изолиране на покрив	0.25 W/m2K	Изолиране на покрив	0.22 W/m2K	Изолиране на покрив	0.22 W/m2K
Изолиране на подова плоча над неопляем сутерен / еркер	0.50 W/m2K	Изолиране на под	0.50 W/m2K	Изолиране на под	0.50 W/m2K
	0.25 W/m2K		0.25 W/m2K		0.25 W/m2K
Енергоефективно осветление	70 %	Инсталиране на котел на газ/кондензационен котел на газ, биомаса (отопление и БГВ)	93%/103% 88 %	Инсталиране на термопомпен агрегат ⁷ (отопление и БГВ)	4-5 (SCOP)
		Инсталиране на активна слънчева система за БГВ	75 %	Инсталиране на активна слънчева система за БГВ	75 %
		Енергоефективно осветление	70 %	Енергоефективно осветление	70 %

⁷ С различен източник на възобновяема енергия (вода, въздух, геотермална енергия).

Таблица № 3: Групи от ЕСМ за многофамилни жилищни сгради „средно“ и „високо“ застројване

Нормативни изисквания за сгради в експлоатация				Дълбоко обновяване (60 % спестявания/клас В) и потенциал за достигане до nZEB			
Сгради без централен източник на отопление		Централно топлофицирани сгради		Централно топлофицирани сгради		Сгради без централен източник на отопление	
ЕСМ	Характеристики на ограждащите елементи/технически системи	ЕСМ	Характеристики на ограждащите елементи/технически системи	ЕСМ	Характеристики на ограждащите елементи/технически системи	ЕСМ	Характеристики на ограждащите елементи/технически системи
Подмяна на прозорци и врати	1.4W/m2K	Подмяна на прозорци и врати	1.4 W/m2K	Подмяна на прозорци и врати	1.1W/m2K	Подмяна на прозорци и врати	1.1W/m2K
Изолиране на стени	0.28 W/m2K	Изолиране на стени	0.28 W/m2K	Изолиране на стени	0.22 W/m2K	Изолиране на стени	0.22 W/m2K
Изолиране на покрив	0.25 W/m2K	Изолиране на покрив	0.25 W/m2K	Изолиране на покрив	0.22 W/m2K	Изолиране на покрив	0.22 W/m2K
Енергоефективно осветление	70 %	Модернизирана абонатна станция	100 %	Модернизирана абонатна станция	100 %	Инсталиране на термопомпен агрегат (отопление и БГВ)	4-5 (SCOP)
		Енергоефективно осветление	70 %	Инсталиране на активна слънчева система за БГВ	75 %	Инсталиране на активна слънчева система за БГВ	75 %
				Енергоефективно осветление	70 %	Енергоефективно осветление	70 %

Посочените пакети за обновяване са **само енергоспестяващи** и включват СМР, които пряко допринасят към спестяването на енергия. В действителност, при голяма част от жилищните сгради, еднофамилни и такива, които се управляват в режим на етажна собственост (многофамилните жилищни сгради), в резултат от липса на поддръжка и регулярни ремонтни дейности, общите части са силно занемарени и амортизирани, резултатът от което е потенциална заплаха както за конструкцията, така също и за ефективността и устойчивостта на бъдещи мерки за ЕЕ⁸. От друга страна настъпили промени във времето в нормативната уредба налагат при основно обновяване на сградите да бъдат предприети и мерки за **привеждане на някои сградни елементи и системи свързани с безопасността на обитаване и експлоатация, пожароустойчивост и др. към актуалните технически изисквания** (възстановяване/ изграждане на мълниезащитна инсталация, надграждане на балконски парапети, предпазни парапети и др).

Досегашната практика за енергийно обновяване на жилищни сгради в Р България показва, че освен мерките за повишаване на енергийната ефективност във всички обновени сгради са били включени и дейности за подобряване на техническите параметри на жилищните сгради - поради необходимост, произтичаща или от техническото състояние или от нормативната уредба.

Препоръчително е и в бъдеще, включването на дейности, които подобряват техническите характеристики на сградите, но не водят до преки енергийни спестявания.

1.3. Политики и мерки, насочени към сегмента от националния жилищен сграден фонд с най-лоши характеристики и слабостите на пазара; очертаване на имащите отношение действия на национално равнище, които допринасят за намаляване на енергийната бедност

Подход към третиране на въпросите, свързани със сегмента от националния жилищен сграден фонд с най-лоши характеристики

⁸ Не се отнася за сградите, за които след експертна оценка, е дадено становище, че не отговарят на нормативните изисквания на чл.169, ал.1, т.1 от ЗУТ и е наложително конструктивно укрепване.

Въпреки, че европейските директиви препоръчват фокусиране на обновителните процеси към сегмент от жилищния сграден фонд с най-лоши характеристики, препоръките на Консултанта са за обратния подход: в първия период от действието на стратегията (до 2030) политиката да бъде насочена към прилагане на мерки за енергийна ефективност към всички групи жилищни сгради.

В обобщен вид, сред най-важните аргументи за предлагания подход, основаващи се на направения анализ са, както следва:

- В много фамилните сгради големите спестявания трябва да дойдат от сгради, които попадат в клас на енергопотребление „G“, но в същото време тези сгради са с относително нисък дял от обновените до момента, при 100 % дори при 100% публична подкрепа (финансова и административна). Причината е комплекс от бариери (преодолими и непреодолими), което предпоставя бавен старта на широкомащабен процес.
- Сградите, които са в по-висок клас на енергопотребление, понастоящем, могат да реализират при обновяване енергийни икономии на по-ниски нива. Социално-икономическите предпоставки в тези сгради, обаче, са много по-благоприятни за старт на широкомащабен процес на обновяване.
- Еднофамилните сгради са недокоснат до момента потенциал, доколкото от техническа и организационна гледна точка, възможностите са големи. Проблемът в тази посока е свързан с основно с недостатъчния брой и мащаб на подходящи мерки и механизми, респективно малко натрупан опит. В същото време **42%** от обновената площ до 2030 г. трябва да дойде именно от тези сгради.

На основание на гореизложеното, считаме, че с ветрило от програми и механизми, с диференциран интензитет на помощта, обвързан с нивото на обновяване, респективно на очакваните енергийни спестявания биха могли да се постигнат по-добри ефекти и резултати, отколкото с фокусиране към един определен сегмент от жилищния фонд.

Слабости на пазара

Слабостите на пазара се отнасят до набор от проблеми, които забавят трансформацията на сградния фонд и опитите да се реализира потенциала на разходно ефективните икономии на енергия, и включват:

- липса на разбиране за енергопотреблението и потенциалните ползи от обновяването за енергийна ефективност – опитът от вече реализирани програми/ проекти показва необходимост от надеждна информация относно мерките за енергийна ефективност в жилищния сграден фонд.

Няма механизъм, въз основа на който собствениците на жилища да получават необходимата информация за предимствата на цялостното обновяване на сградите. Необходими са информираност, знания и мотивация, за да се инвестира в енергийна ефективност на цялата сграда, за да се разберат и оценят предимствата на цялостното обновяване на цяла сграда, в сравнение с мерките за енергийна ефективност, прилагани върху отделни жилища, което и към момента е обичайната практика.

Понастоящем домоуправителите нямат необходимите знания и капацитет, а местните власти не разполагат с необходимите инструменти и механизми за улесняване на разпространението на информация на собствениците на жилища.

- липса на пазарен посредник - сложността на обновяването за ЕЕ на жилищните сгради изисква разнообразни компетенции и „двигател“ на процеса, които най-често етажните собственоности не притежават.

- ограниченото обновяване и строителна дейност – практиката по НПЕЕМЖС показва, че пазарът изпитва трудности да поеме мащабен процес за обновяване за енергийна ефективност на жилищните сгради. Налице е необходимост от своевременна информация за бизнеса, въз основа на която той да планира необходимите ресурси (квалифициран персонал; доставки на материали; оборотни средства и др.).

- липса на привлекателни финансови продукти – липсата на банкови продукти за етажната собственост е сериозен проблем за инициативите за обновяване за енергийна ефективност, изискващи финансов принос на собствениците на жилища. Реализираните до момента проекти, изискващи финансов принос на собствениците, показаха необходимост от целенасочена финансова подкрепа за социално уязвими собственици.

Подход за адресиране на въпросите свързани с намаляване на енергийната бедност

Необходимо е да се извърши преоценка на сегашната **система за социално подпомагане** по отношение на енергийно бедни/уязвими лица, с цел разширяване на социалната мрежа за защита на лицата (домакинствата) с ниски доходи.

Разширяването на обхвата на социалния „чадър“ е необходимост, продиктувана от стремежа да се осигури обхващане на по-големи групи от нуждаещите се, в сравнение с настоящия момент. Като част от развитието на социалната предпазна мрежа следва да се разглежда въпросът с осигуряване на **целева помощ за участие на неплатежеспособни собственици** в многофамилни сгради, обновявани за енергийна ефективност. **Мерките за подобряване на енергийната ефективност в сградния фонд са от особена важност**, доколкото не само постигат моментно облекчаване на състоянието на социално уязвимото население, (каквато е ролята на социалните помощи), но трайно допринасят за излизане от състояние на бедност, доколкото въздействат върху причините за него.

Следва, обаче да се разграничат двата вида помощи, доколкото се използват в различен контекст и за постигането на различни цели: **социалните помощи** за отопление целят да задоволят базовата необходимост от отопление, а **целевите помощи** за енергийно обновяване правят възможно участието на нискодоходни собственици, които, много вероятно не попадат в обхвата на получаващите помощи за отопление. Важно е да се разграничат двете целеви групи, както и подходите и критериите за получаване на помощта, доколкото помощи за обновяване са необходими в сградите, където се появи инициатива на етажната собственост. В териториален аспект, между двете групи от нуждаещи се трудно ще се появи съвпадение.

За да са ефективни, планираните политики и мерки следва да бъдат съобразени **със спецификите на социалния контекст на страната:**

- Уязвимото население от собственици или наематели **не е концентрирано в обособени сгради/територии**⁹, което би улеснило прилагането на целеви политики/мерки, свързани с енергийна ефективност.

⁹ С изключение на гетовизираните територии, нуждаещи се преимуществено от прилагане на устройствени политики, преди обновяване за енергийна ефективност.

- Дисперсия на нискодоходни и енергийно уязвими собственици в многофамилните сгради, редом със собственици с различни (по-добри) финансови възможности.
- Рестриктивни критерии за отпускане на помощта за отопление, респективно малък относителен дял на лицата (домакинствата) получаващи тези помощи. По данни на Агенцията за социално подпомагане за отоплителен сезон 2019/2020 г. **303 195** лица и домакинства са депозирали заявления-декларации за отпускане на целевата помощ. На **252 615** от тях са издадени заповеди за отпускане (около **3,6%** от населението), а целевата помощ е отказана в **50 580** случая. В същото време по официална статистика на НСИ и Евростат, основаваща се на субективни индикатори¹⁰, свързани с материални лишения на домакинствата в страната, относителният дял на домакинствата, **които не могат** да посрещнат със собствени средства **неочаквани финансови разходи** (какъвто е разходът за участие в схеми за ЕЕ на жилищни сгради, изискващи съфинансиране от собствениците) е **32,1%**.
- **Практиката** от вече реализирани проекти (ДОМЖС; ЕОБД) потвърждава факта, че в кръга на лицата, които нямат финансова възможност със собствени средства и/или кредит да съфинансират обновяването на сградата, рядко попадат лица отговарящи на критериите за получаване на целева помощ за отопление.
- **Нисък размер** на получаваните целеви помощи за отопление (**465,90 лв.** за отоплителен сезон 2019/2020), който е несъпоставим с необходимата инвестиция за въвеждане на мерки за енергийна ефективност в жилищните сгради (**9375,00 лв.** с ДДС, при разчети: жилище от 75 м² в многофамилна жилищна сграда и 125 лв./м² с ДДС за достигане на клас „С” за сгради в експлоатация).

¹⁰ Те показват субективната оценка и личните нагласи на лицата и домакинствата относно възможностите за задоволяване на отделни нужди и потребности. Следва да се подчертае, че статистиката разграничава лицата (домакинствата), които не могат да си позволят определена стока или услуга, и тези, които нямат тази стока или услуга по друга причина, например защото не искат или не се нуждаят от нея.

Съобразно спецификите по-горе, считаме, че на този етап, въвеждането на единно определение за „енергийно бедни лица/домакинства” би било трудно изпълнимо и не би било работещо решение. Доколкото жилищната политика, по същество е местна политика, препоръката е, целевите помощи за обновяване да станат част от общинска политика за подкрепа на неплатежоспособните лица за участие в програми за обновяване за енергийна ефективност на сградите. По този начин, нуждите могат по-лесно да бъдат поставени в контекста на местните специфики. Това, от една страна, ще създаде възможност за повече гъвкавост с цел своевременно стартиране на широкомащабен процес по обновяване на жилищния сграден фонд, в първия етап от изпълнението на Стратегията. От друга страна, ограниченият публичен ресурс ще бъде насочен към лица/домакинства живеещи в сгради, където се е появила инициатива на етажната собственост за участие в програми/ схеми за енергийна ефективност, изискващи съфинансиране от страна на собствениците.

На следващ етап от изпълнението на Стратегията и въз основа на последващи проучвания, следва да се търси по-тясно обвързване на действащи и предвидени за в бъдеще мерки за **социални помощи за отопление** през зимните месеци и предвидената подкрепа за неплатежоспособни лица, в контекста на участието им в програми/ схеми за въвеждане на мерки за енергийна ефективност на жилищните сгради.