

# **ОБОБЩЕНИЕ**

## **ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗ НА НАЦИОНАЛНИЯ ЖИЛИЩЕН СГРАДЕН ФОНД 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*



## СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

АУЕР	Агенция за устойчиво енергийно развитие
БГВ	Битова гореща вода
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
ЗЕЕ	Закон за енергийната ефективност
ЗУТ	Закон за устройство на територията
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
НМЛОС	Неметанови летливи органични съединения
НПЕЕМЖС	Национална програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради
НСИ	Национален статистически институт
ПК	Пълзящ кофраж
ППП	Пакетно-повдигани плочи
СС	Сдружение на собствениците
ФРО	Фонд за ремонт и обновяване
ФПЧ	Фини прахови частици

## ОБОБЩЕНИЕ

Доклад за преглед и анализ на националния жилищен сграден фонд в Република България е изготвен в изпълнение на договор между Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) и „Българо-австрийска консултантска компания“ АД (БАКК АД) за предоставяне на услуга на дирекция „Жилищна политика“ при МРРБ за разработване на политики и мерки за обновяване за енергийна ефективност на съществуващия жилищен фонд в България“. Докладът е изготвен като I етап от изпълнение на поръчката – „Преглед, анализ и оценка на сградния жилищен фонд, анализ по показатели за социално състояние и бариери пред процеса за обновяване за енергийна ефективност“.

Прегледът, анализът и оценката на сградния жилищен фонд, както и разделът за анализ по показатели за социално състояние, са извършени на база данни на НСИ (Преброяване на населението и жилищния фонд през 2011 г., Том.2, Книга 1 Жилищни сгради), АУЕР (Национална информационна система за състоянието на енергийната ефективност), налични технически обследвания и издадени технически паспорти на жилищни сгради, стратегически документи, свързани с тематиката на поставената задача, както и предишни анализи и документи предадени от Възложителя на Изпълнителя за целите на анализа.

Аналитичната част на доклада третира сградите въведени в експлоатация преди 2011 г., освен ако не е изрично е упоменато друго. Причини за това са:

- Наличната информация за сградния жилищен фонд е от преброяването на населението през 2011 г.;
- Сградите въведени в експлоатация след 2010 г. отговарят на съвременните норми за ЕЕ.

**ОБЩИТЕ ДАННИ** за жилищния сграден фонд са представени в три категории:

- „Режим и начин на обитаване”;
- „Предназначение/ функционални категории”;
- „Форма на собственост”.

По данни от преброяването, към 01.02.2011 г. общият брой на жилищните сгради в страната е **2 060 745**.

Броят на жилищата в тези сгради е **3 887 149** с обща полезна площ **283 833 436 м2**.

Общият брой на обитаваните жилищни сгради е **1 505 945**, с брой на жилищата в тях **3 345 819** и обща полезна площ **248 286 757 м2**.

- ❖ В „Режим и начин на обитаване” е отразен значителния дял (**24%** от общия брой жилищни сгради към 2011 г.) на необитаваните жилищни сгради, както и делът на необитавани жилища в обитаваните жилищни сгради (**20,3%** средно за страната).

С оглед предмета на задачата, прегледът и анализът на съществуващия сграден жилищен фонд обхваща обитаваните жилищни сгради. В противен случай, поради големия дял на необитавани жилищни сгради, би се получила силно деформирана статистическа картина с риск от грешни изводи и препоръки за бъдещи политики.

- ❖ По „Предназначение/ функционални категории” е констатирано, че:

- Повече от **85%** от общия брой на обитаваните жилищни сгради в Република България са еднофамилни къщи с полезна площ приблизително **50%** от общата.
- Многофамилните жилищни сгради са под **5%** от общия брой на обитаваните жилищни сгради, но **полезната им площ (47,2%) е приблизително равна на полезната площ на еднофамилните къщи (47,7%)**.

\* Голямата относителна тежест на многофамилните жилищни сгради в дяловото разпределение на полезната площ **предполага значителен потенциал за енергийни спестявания**. По отношение на санирането им следва да се постави акцент както в процеса

на определяне на цели за енергийна ефективност, така и при формулирането на политики и мерки.

❖ Като „**Форма на собственост**” е констатирано, че:

- **97,6%** от съществуващите жилищните сгради са **частна собственост**, като 96,5% са собственост на физически лица и 1,1% са собственост на юридически лица.
- Едва **2,4%** от сградите са собственост на държавни или общински власти.

Това е **специфична особеност за страната**, която дава съществен отпечатък в съществуващите бариери пред процеса на санирането на жилищния сграден фонд (в организационен, правен и поведенчески аспект) и има съществено значение за последващото набелязване на стратегически мерки и политики.

## ПРЕГЛЕД НА ЖИЛИЩНИТЕ СГРАДИ ПО ТЕХНИЧЕСКИ ПОКАЗАТЕЛИ

Прегледът е изготвен, за да послужи за: оценка на общото техническо състояние и техническите параметри на сградите, оценка на мерките за постигане и поддържане на съществените изисквания към сградите; оценка на ефективността на разходите; определяне на най-неефективните сегменти на съществуващия жилищен сграден фонд.

Прегледът е извършен по следните показатели:

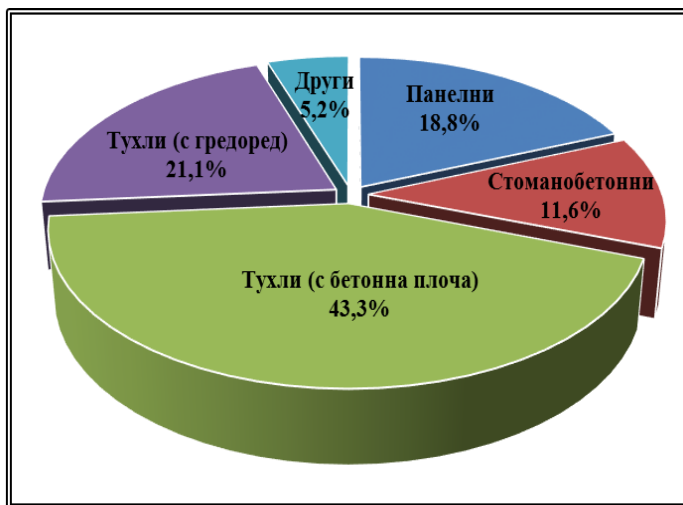
- „**Вид на строителната система**”
- „**Година на построяване**”
- „**Етажност**”
- „**Система на топлоснабдяване**”

❖ По **вида на строителната система**, жилищният фонд в Р България (в частта си от обитавани сгради) е представен в пет обобщени категории:

- панелни сгради;
- стоманобетонни сгради;

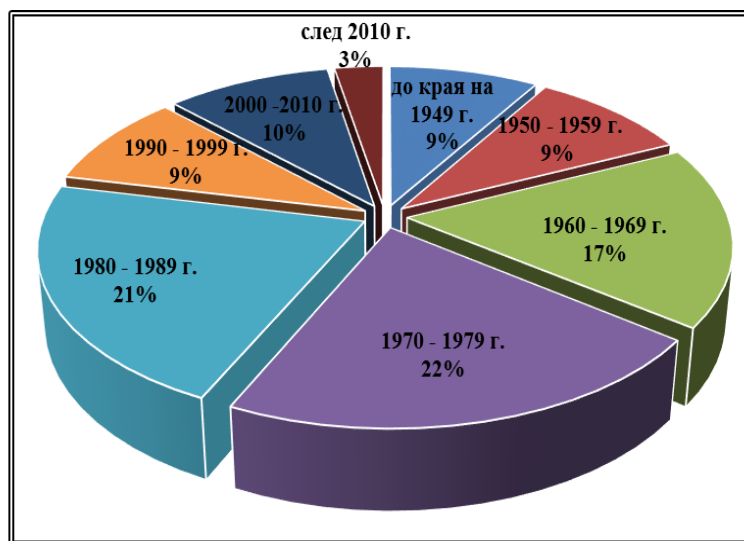
- масивни (тухлени с бетонна плоча);
- полумасивни (тухлени с гредоред);
- и други.

**Дялово разпределение на полезната площ на обитаваните жилищни сгради по вид на строителната система към 01.02.2011г.**



❖ **Статистически преглед по година на построяване:**

**Дялово разпределение на полезна площ на обитаваните жилищни сгради по година на построяване**



Най-големият дял на съществуващия жилищен фонд в страната е създаден в периода **1960 – 1989 г.** (52% от обитаваните жилищни сгради и 60 % от полезната площ) - периодът, в който са изградени основната част от панелните и стоманобетоновите сгради, и в който за първи път се поставят изисквания към съхранението на енергията в сградите чрез нормативни коефициенти на топлопреминаване на ограждащите сградни елементи.

❖ **Преглед по етажност:** В съществуващия сграден жилищен фонд на Р България преобладават **нискоетажните** сгради. 96% от обитаваните жилищни сгради построени до 2011 г. са на един, два или три етажа и попадат в категорията **ниско застрояване**, като полезната площ на жилищата в тях е **54 %** от общата. **Сградите със средно и високо застрояване** са само **4%** от общия брой, но полезната площ на жилищата в тях е **46%**.

❖ **Преглед по система на топлоснабдяване:** Резултатите от анализа на статистическите данни за топлоснабдяването на 2 666 733 обитавани жилища към 2011 г. показват, че потреблението на горива и енергия за отопление в жилищните сгради е силно небалансирано. От **централен топлоизточник** (парно отопление или газ) се отопляват само **16,4 %** от обитаваните жилища главно в големите градове, а останалите **83,6 %** се отопляват от **собствен локален топлоизточник**.

Разпределението по енергийни източници е както следва:

- **твърди горива (53,9% - дърва 34,1% и въглища 19,8%);**
- **електрическа енергия (28,6%);**
- парно отопление от **централен топлоизточник (15,1%)** и **газ ( 2,0% - от собствен топлоизточник 0,7% и централно снабдяване 1,3%);**
- **течни горива (0,2%)** и
- **ВЕИ (0,3% - термпомпи, пелети и др.).**

Относително **висок е дялът на електрическата енергия, както и на твърдите горива**, използвани за отопление, докато процентът на използвания природен газ за производство на топлинна енергия е много малък.



## ПРЕГЛЕД ПО ЕНЕРГИЙНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И ПОТРЕБЛЕНИЕ НА ЕНЕРГИЯ

Прегледът по енергопотребление е изготвен на база данните от информационния масив от енергийни обследвания на жилищни сгради за периода 2015-2019 г., поддържан от АУЕР.

Прегледът е извършен по:

- Клас на енергопотребление (общо);
- Клас на енергопотребление в зависимост от година на построяване;
- Клас на енергопотребление в зависимост от вида на строителната система;
- Преглед на потребление на енергия по технически системи;
- Преглед на потребление на енергия по енергоносители;
- ЕСМ, с които се постига прогнозния клас на енергопотребление;

**\*Преглед по клас на енергопотребление:** Сградите с лоши енергийни характеристики (класове Е, F и G) дялово представляват **91%** от общия брой необновени сгради, като сградите при които разходът на енергия е най-висок (клас G – със **специфичен разход на първична енергия надвишаващ 435 kWh/m<sup>2</sup>** годишно), представляват **18%**. След прилагане на енергоспестяващите мерки, **14%** от сградите (279 бр.) достигат клас на енергопотребление В, а останалите **86%** (1 704 бр.) - до минималния съответстващ на изискванията за ЕЕ клас С.

**\* Преглед по клас на енергопотребление в зависимост от годината на въвеждане в експлоатация:** Не се установява пряка връзка между разхода на енергия (класа на енергопотребление) и годината на въвеждане в експлоатация.

**\*Прегледът на жилищните сгради по клас на енергопотребление в зависимост от вида на строителна система води до заключението: не се установява съществена зависимост** между разхода на енергия и строителната система при сгради построени по система ЕПЖС и стоманобетонните. При всяка от тях **делът на сградите с най-лоши**

енергийни характеристики (класове E, F и G) е висок - над **90%** (**94%** при панелните сгради; **92,4%** при стоманобетонните сгради). Също висок, но на относително по-ниски нива, е този показател **при масивните сгради - 74,3%**.

**\*Преглед на потребление на енергия по технически системи:** Основният разход на енергия в жилищните сгради е свързан с осигуряване на параметрите на комфорт и микроклимата – почти **80%** от енергията определена по базова линия и **64%** от реално потребената енергия. Стойността на **реално потребената енергия за отопление** е приблизително **два пъти по-ниска** от **необходимата за достигане на нормативните параметри на микроклимата** при съществуващото състояние на сградите (преди обновяване/ЕСМ). Основна причина за това са поддържаните ниски среднообемни температури на кондиционираните пространства (**10-15 °С**) в жилищните сгради (**недоотопляване**).

**\*Преглед на потребление на енергия по енергоносители** Преглед на потреблението на енергия по енергоносители показва, че: потреблението е небалансирано, със **съществен дял на неекологични/евтини енергоносители**; топлинната енергия от централно топлоснабдяване представлява само **18%** от общото потребление на енергия; електрическата енергия е **45%** (вкл. за отопление), а дялът на твърдите горива е **36%**; **много ограничено е използването на природен газ** за отопление и битови нужди; съществува **голям потенциал за намаляване на разхода на първична енергия** и въглеродните емисии **при заместване** в по-голяма степен на **електрическата енергия с природен газ** или други енергоносители с по-нисък въглероден отпечатък.

**\*Прегледът на прилаганите ЕСМ за постигане прогнозния клас на енергопотребление показва, че:**

- При **100%** от сградите са проектирани **ЕСМ по сградната обвивка**;
- При **67%** от сградите са проектирани **ЕСМ по осветителната инсталация в общите части**;

- **ЕСМ по отопление и вентилация, вкл. сградна инсталация**, помпи и настройки са проектирани при **6%** от сградите;
- **ЕСМ по БГВ** са предвидени при **2%** от сградите;
- Използване на енергия от **ВЕИ** е предвидено при **3%** от общия брой сгради.

При почти **70%** от сградите, при изпълнението на предписваните групи ЕСМ (обхващащи преобладаващо: ЕСМ по сградните ограждащи елементи; ЕСМ по сградните ограждащи елементи + ЕСМ по осветление и ел. системи в общи части), процентът на спестяванията варира в граници **35% - 55%**.

С предписването на тези групи от ЕСМ трудно могат да бъдат постигнати спестявания над **60%**, т.е. да бъде извършено основно обновяване. Едва при **6%** от сградите се постига повече от **60 % спестяване** на енергия (първична). При други **8%** (в интервала на спестявания между **55% и 60%**) съществува реален потенциал за **достигане на дълбоко обновяване** при прецизиране на прогнозните ЕСМ (**вкл. системи за оползотворяване на ВЕИ**).

\*\*\*

## **ОБЩИ КОНСТАТАЦИИ И ИЗВОДИ ОТНОСНО ТЕХНИЧЕСКИТЕ И ЕНЕРГИЙНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА СЪЩЕСТВУВАЩИЯ СГРАДЕН ЖИЛИЩЕН ФОНД**

- **Сградният жилищен фонд е неефективен** от гледна точка на енергийна ефективност. **Към настоящия момент** едва **7%** от площта на обитаваните жилищни сгради (построени след 2010 г. или съществуващи обновени) е в съответствие с актуалните нормативни изисквания за ЕЕ. От оставащите **93%** следва да се определят допустимите и подходящи за саниране, които да бъдат обхванати от стратегията, в съответствие с изискването на Директива (ЕС) 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 и Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност.

- **Сградите с лоши енергийни характеристики (класове Е, F и G)** дялово

представяват **91%** от необновените сгради, като сградите, при които разходът на енергия е най-висок (G), представляват **18%** от общия брой.

- **Не се установява съществена зависимост на енергийните характеристики на жилищните сгради от годината на построяване и типа на строителната конструкция.**

- **От централен топлоизточник (парно отопление или газ) се отопляват само 16,4% от обитаваните жилища главно в големите градове, а останалите 83,6% се отопляват от собствен топлоизточник (газ, твърдо гориво, електричество, др.).**

- **За част от жилищните сгради поради годината им на построяване и същността на строителната им конструкция (камък, кирпич, дърво, а така също и тухлени сгради с гредоред без стоманобетонни носещи елементи) в голяма степен би били технически и икономически необосновано приваждането им към нормативните изисквания за ЕЕ, поради силно амортизираните носещи елементи и изтекъл/ изтичащ срок на експлоатация, или несъответствие с чл.169, ал.1 от ЗУТ (относно изискванията за механично съпротивление и устойчивост, безопасност при пожар, достъпност и безопасност при експлоатация). На база наличната и анализирана информация за жилищния сграден фонд тяхната площ се оценява на около **25%** от площта на обитаваните сгради.**

- **На база наличните технически обследвания на жилищни сгради могат да се направят следните изводи:**

- При обследваните сгради (с единични изключения) **главните носещи конструктивни елементи са със съхранена носимоспособност;**
- Констатира се **физическо стареене** на някои елементи на сградите (**връзки при балконски парапети, покривни бордове и др.**) в резултат от липса на системна техническа поддръжка за периода на експлоатация;
- **Лошото състояние на покривната конструкция и нарушената ѝ хидроизолация са основен проблем на обследваните сгради. При сградите средно и високо застрояване със „студен“ или „топъл“ стоманобетонов покрив - недостатъчни наклони за отводняване, нарушена хидроизолация и водоотвеждане, нарушени ламаринени обшивки. При сградите ниско и малка част от тези средно застрояване с преобладаващата покривна конструкция **скатен дървен покрив с различни наклони - повредено покривно покритие от керемиди/ цигли, липса на дъсчени обшивки и хидроизолация, недобре решено и изпълнено водоотвеждане и в резултат на това****

**амортизирани и нуждаещи се от частична подмяна носещи елементи на покривната конструкция.**

- При изпълнение на мерки за ЕЕ, на **100%** от сградите са изпълнявани **съпътстващи ремонтни дейности**, необходими за да не се компрометират ЕСМ или мерки, произтичащи от нормативната уредба, без които сградата не може да бъде въведена в експлоатация.

- Относно необходимостта от конструктивно укрепване преди обновяване във връзка с привеждане на жилищните сгради към националните и европейски норми за сеизмична устойчивост, следва да се отбележи, че съгласно Допълнителната разпоредба към Наредба № РД-02-20-2 от 27 януари 2012 г. за проектиране на сгради и съоръжения в земетръсни райони всички сгради изградени преди 1987 г. са „неосигурени“. Въпреки, че в чл. 6 на същата Наредба е дадено определение на сгради с „положителна сеизмична осигуреност“ за сеизмично неосигурени сгради (изградени преди 1987 г.), експертните мнения са разделени. Необходимостта от усилване за сеизмични въздействия е въпрос на конкретни експертни оценки, икономически разчети и целесъобразност.

\*\*\*

Извършеният **АНАЛИЗ ПО ПОКАЗАТЕЛИ ЗА СОЦИАЛНО СЪСТОЯНИЕ** е на база три взаимосвързани показатели: благоустройство на жилищата, индикатори за бедност и социално включване, и енергийна бедност.

Размерът на доходите на домакинствата оказва влияние при избора на източник на отопление. Делът на отопление с твърди горива е висок (53,9%), като се оказва без алтернатива за домакинствата с ниски доходи, ако няма институционална и финансова подкрепа. Използването на твърди горива за отопление е относително по-ниско в областите с по-развита централна инфраструктура и по-високата степен на икономическо развитие.

Централното парно отопление, въпреки че е най-ефективната форма на отопление, бележи спад във времето, поради отказ на абонати<sup>1</sup>. Газифицираните жилища са едва 2,3% при средно за ЕС 39% (за 2016 г.).

---

<sup>1</sup> относителният дял на обитаваните жилища, които се отопляват с парно отопление от централен източник през 2011 г. е 15,1%, при 15,8% през 2001 г.

Ниското ниво на газификация на домакинствата в България и съответно ниската степен на използване на природен газ в общите енергийни нужди на домакинствата се счита за една от причините за **значително по-високото ниво на потребление на енергия в крайното потребление** на домакинства в България спрямо ЕС. Този дял за българските домакинства е **средно около 40%, при средно за ЕС - 24%**. Природният газ, използван в ЕС за отопление и битова употреба, се заменя с **електричество** в българските домакинства. Жилищата, отоплявани на електричество, са цели **28,6%**. Проучванията показват, че високият дял на население пестящо от отопление и със затруднения в плащането на разходите свързани с жилището им навреме, идва именно от категорията на отопляващите се с електрическа енергия.

Събраните, за първи път по време на Преброяване 2011 данни за **наличие на енергоспестяваща дограма и външна изолация на жилищата, показват неравномерно** пространственото разпределение на жилищата с топлоизолация по области. С най-висок дял на такива жилища е област Бургас (49,7%), следвана от София – град (48,9%). В дъното на тази класация е област Видин (10,8%). Анализът на статистическата информация в териториален разрез, разкрива правопрпорционална зависимост в наличието на енергоспестяваща дограма и външна изолация на жилищата в областните градове и най-вече в тези, с по-добри икономически показатели. На другия полюс са области, с тенденции на задържащо се икономическо развитие (Силистра с 47% БВП на човек от населението спрямо средния за страната /за 2017 г./, Сливен - с 49%, Видин – с 51% и т.н.).

На следващо място е анализирана информацията по показателите от НСИ за **бедност и социално включване на населението и за енергийна бедност**, доколкото обновяването за енергийна ефективност е пряко свързано с финансовите възможности на собствениците на жилища.

Макар и да няма пълно препокриване на причините и показателите от статистиката за бедност и социално включване с тези за енергийна бедност, връзката между двете е ясно изразена. Най-често ползваните **индикатори са:**

- Домакинства изпитващи **ограничения при отоплението** на жилището си - 33,6% (за 2018 г.);

- Домакинства, **които не могат** да посрещнат със собствени средства неочаквани финансови разходи – 32,1% (за 2018 г.);

- Домакинства, които **не могат да плащат навреме** разходите свързани с обитаваното от тях жилище – 31,9% (за 2018 г.).

Важен аспект в изследването на бедността е нейното **проявление в териториален план**. Анализът на статистическата информация на областно ниво разкрива, например, категорична обратнопропорционалната връзка между относителния дял на лицата живеещи под линията на бедността и наличието на енергоспестяваща дограма и външна изолация на обитаваните жилищата. В същото време, изпълнението на НПЕЕМЖС със 100% публична подкрепа – (финансова и административна) и равен достъп на всички общини и многофамилни сгради в страната, показва много по-слаби резултати в икономически по-слабо развитата северна част от страната спрямо южната<sup>2</sup>. Очевидно повече по брой и степен на важност са **факторите, влияещи на ефективността на мерки и програми за преодоляване на (енергийната) бедност** и това трябва да бъде отчетено при формиране на бъдещите политики.

**Енергийната бедност** на домакинствата е нарастващ проблем в ЕС и предизвиква безпокойство, доколкото е сред най-големите предизвикателства пред политиката за енергийна ефективност. На европейско равнище **няма** общо определение на енергийната бедност на домакинствата, най-вече поради факта, че едно определение трудно може да обхване еднозначно проблематиката. Отправени са **препоръки към държавите-членки да изработят собствени определения, които да отразяват спецификата на страните и социално-икономическите условия в тях**.

Терминът „енергийна бедност” **не е дефиниран** и в българското законодателство, в резултат на което няма яснота относно броя лица/ домакинства, които биха попаднали в обхвата му. Действащото българско законодателство, и по конкретно Закона за енергетиката, борави с термина „уязвими клиенти”. Министерството на енергетиката е представило през 2016 година работно определение, но липсват последващи действия в посока прилагане на мярката.

---

<sup>2</sup> 25,6% (517) от сключените договори за целево финансиране по НПЕЕМЖС са за жилищни сгради намиращи се в северозападен, северен централен и североизточен райони от ниво 2. Останалите 74,4% (1505) са за жилищни сгради намиращи се в югозападен, южен централен и югоизточен райони от ниво 2.

Най-уязвимите от икономическа гледна точка членове на обществото получават целева помощ за отопление. В България през 2018 г. са подадени 250 160 заявления-декларации, като помощта са получили **209 647** лица и семейства, а в 40 513 от случаите отпускането на целева помощ за отопление е отказано. Използваният подход при подбора на домакинствата за получаване на помощи за отопление е твърде рестриктивен. Резултатът е, че групата на хората, които получават енергийни помощи е далеч по-малка от групата на нуждаещите се.

Провежданата политика за пряка финансова подкрепа за отопление е крайно недостатъчна в борбата с проблема за енергийната бедност. Същевременно, все повече се налага разбирането, че **„ефективните дейности за намаляването на енергийната бедност трябва да включват мерки за подобряване на енергийната ефективност в сградния фонд едновременно с мерки, свързани със социалната политика”**, както е посочено в Директива 2018/2002.

За целите на формулиране на ефективни мерки в дългосрочната стратегия за енергийна ефективност в жилищния сектор, е направен анализ на **спецификите на социалния контекст на страната:**

**Уязвимото население от собственици или наематели не е концентрирано** в обособени сгради/територии, което би улеснило прилагането на целеви политики/мерки, свързани с енергийна ефективност. От тази констатация са изключени гетовизираните територии, нуждаещи се преимуществено от прилагане на устройствени политики, преди обновяване за енергийна ефективност.

Близо 60% от населението на България живее в многофамилни сгради. Поради установените правила за настаняване от времето преди прехода от 1989 година и формирания се още тогава социален микс, собственици с ниски доходи и енергийна уязвимост има практически навсякъде, съжителствайки в една сграда със собственици с високи доходи. Финансовият статус на собствениците е от голямо значение за обновяването на многофамилни жилищни сгради при изискване за съ-финансиране, доколкото е **необходимо участие от всички собственици.**

В бъдеще, разработването на политики и мерки, **съобразени с различните потребности и възможности на собствениците в многофамилни сгради** е потенциал за



оптимизиране разходването на ограничените финансови ресурси: публични и частни, в замяна на модела за еднакво третиране на всички собственици с предлагане на 100% финансиране, независимо от техните възможности.

\*\*\*

## БАРИЕРИ ПРЕД ОБНОВЯВАНЕТО ЗА ЕНЕРГИЙНА ЕФЕКТИВНОСТ, СВЪРЗАНИ СЪС СПЕЦИФИКИТЕ НА ЖИЛИЩНИЯ СЕКТОР В БЪЛГАРИЯ

В България, **97,6%** от жилищата са частна собственост, а близо **60%** от населението живее в сгради, в режим на етажна собственост. Доколкото повишаването на енергийната ефективност в многофамилните сгради<sup>3</sup> зависи от решения и действия, предприети от собствениците на жилища, а тези решения изискват участие на **100%** от собствениците, правната и институционална рамка, свързана с жилищата, е от голямо значение.

### 1. БАРИЕРИТЕ ОТ ЗАКОНОВО ЕСТЕСТВО

Тези бариери са свързани с недостатъчно добри регулации на ЗУЕС в частта права и задължения на собствениците на самостоятелни обекти, с липсата на надеждни механизми за ефективен контрол по спазване на закона и ролята на местните власти в тази връзка. Като цяло, необходими са законови промени, които да създадат адекватни нормативни предпоставки с цел стимулиране процеса на обновяване за енергийна ефективност в многофамилните сгради, каквито стъпки са предприети от МРРБ през 2019 г.

**Друг съществен проблем пред обновяването за ЕЕ е свързан с липсата на специализиран посредник** за предоставяне на експертна помощ на етажната собственост през целия процес (от подготовка на проектното предложение за кандидатстване за финансиране, през изпълнението, мониторинга и отчетането). Най-подходящата фигура за изпълнение на тази роля, според европейските практики, е професионалният домоуправител. В нашата страна, управлението на многофамилните сгради е непрофесионално, недостатъчно и неефективно, доколкото по закон и остаряла практика се възлага на физическо лице, избрано измежду собствениците на жилища. В общият случай, Управителят няма нито достатъчен капацитет да организира управление по професионален начин, нито мотивация да го върши безплатно. Необходимостта от адекватно професионално управление, следва да бъде отчетена в дизайна на следващи етапи на Програми за обновяване за ЕЕ в многофамилните сгради, предвид обстоятелството, че **в бъдеще**

---

<sup>3</sup> В аналитичната част на доклада е подробно аргументиран потенциалът за спестявания в многофамилните сгради като най-висок

**обновяването ще се извършва чрез съ-финансиране, където специализираният посредник има ключова роля.**

Същевременно, след промените в ЗУЕС от 2016 г. Професионално управление на многофамилни сгради става законово допустимо, бързо нараства броят на фирмите, които предлагат такива услуги. **Недостатъчен капацитет на фирмите и неясно качество на предоставяните услуги за професионално управление е бариера**, изискваща фокусирани мерки:

- формулиране и въвеждане на изисквания към икономическите оператори, желаещи да упражняват тази дейност, на базата на добри европейски практики. Това ще даде възможност да се осигури определено ниво на качество на предлаганите услуги и да се подобри познанието на потенциалните потребители за изискванията, които могат да поставят към доставчиците на услуги: управление, поддръжка и обновяване на сградите.

- осигуряване на нормативна възможност за професионално обучение на икономическите оператори, предоставящи услуги за професионално управление на сградите в режим на етажната собственост.

**Ниските цени на енергоносителите правят инвестициите за дълбоко обновяване на жилищните сгради по-малко атрактивни от финансова гледна точка.** Изкуственото задържане на ръста на цените има следните недостатъци:

- субсидиране на всички потребители, а не само тези със затруднения;
- създаване на грешни стимули и дори насърчаване в някои случаи на по-високо потребление.

Необходимо е подобряване на системата на ценообразуване на енергоносителите, с което да се достигне до производствено-доставните стойности, в съчетание с въвеждането на компенсаторни регулации по отношение на нискодоходните домакинства и социално-уязвимите потребители, в т.ч. осъвременяване на Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление.

**Неритмичност и непоследователност на мерките/ програмите за обновяване на жилищните сгради, което води до липса на предвидимост.** Определяне на бюджети, които ще бъдат на разположение за финансиране на механизмите за подкрепа в краткосрочен и

средносрочен план от 2 до 5 години, както от национални, така и от други финансови източници. Това ще осигури възможност за планиране от страна на заинтересованите страни – собственици, бизнес, финансови институции и др.

**Липса на ограничения за използване на не-екологични твърди горива, в съчетание с липсата на мерки, за насърчаване на потреблението на отопление от икономически ефективни и екологосъобразни източници - централизирано отопление и газ.** Възможните решения на тези проблеми следва да се търсят в няколко направления:

- Ограничаване на практиките на ползване на не-екологични твърди горива.
- Насърчаване използването на чисти източници за отопление или такива с по-ниски емисии от твърдите горива.
- Идентифициране на пречките по отношение на използването на енергия от възобновяеми източници, централно отопление и газ.
- Регламентиране за отоплителните уреди (печки на твърдо гориво и котли на твърдо гориво) в употреба преди стандартите за екодизайн.
- Проучване на възможностите за въвеждане на зони с ниски емисии на градско ниво.

## 2. БАРИЕРИ ОТ ФИНАНСОВ ХАРАКТЕР

Това са втората категория бариери пред обновяването за ЕЕ в жилищния сектор и особено в многофамилните жилищни сгради:

**Финансовата неспособност на собствениците на жилища сами да предприемат обновяване за енергийна ефективност е най-популярния проблем пред масов процес на обновяване за ЕЕ.** Макар явлението „беден собственик“ да е добре познато във всички страни от бившия социалистически лагер (понастоящем членове на ЕС), проблемът е най-остро изразен в България. Това предполага необходимостта от продължаваща финансова подкрепа на държавата. **Нивото и начинът за отпускане на безвъзмездна финансова помощ**, обаче, е силно чувствителен въпрос и трябва да се обмисли много внимателно, с оглед на два основни фактора: 1) размерът на безвъзмездната помощ следва да даде възможност за участието на голямата част от собствениците на жилища в една сграда. 2)

размерът на гранта трябва да бъде оправдан от гледна точка на данъкоплатците и справедливото разпределение на ползите.

За преминаване от 100% грант към модел на съ-финансиране е необходимо да бъдат внимателно проучени следните потенциални проблеми и взети под внимание в дизайна на бъдещите инициативи за обновяване на многофамилни сгради, а именно:

#### - Проблеми със съ-финансирането:

Съ-финансирането е проблем за две категории собственици: некредитоспособни<sup>4</sup> (платежоспособни) и изцяло неплатежоспособни<sup>5</sup>. Адекватен финансов механизъм следва да предложи решения, които да отчитат наличието на собственици и от двете категории във всяка сграда, доколкото са необходими различни подходи, политики и мерки към двата типа проблеми, а обновяването на цяла сграда може да се реализира само с участието на всички собственици.

#### - Проблемите с кредитирането

Произтичат от ниската кредитоспособност на немалка част от собствениците в една сграда, поради невъзможност да предложат адекватни обезпечения. Същевременно, в България не съществуват към момента иновативни (за страната ни) подходи, като предоставяне на колективен кредит, превърнало се в последното десетилетие в обичайна европейска практика на търговски банки (включително такива, опериращи в България). Много са преимуществата, заради които си струва да се проучи този опит, в контекста на планираните инициативи за обновяване на многофамилни сгради.

Една от възможностите за преодоляване на тази бариера е държавата да насочи част от финансовата подкрепа и усилията за създаване на инструменти за разпределяне и споделяне на риска, за да стимулира навлизането на банковия сектор на този пазар.

---

<sup>4</sup> Не отговарят на формалните изисквания на банките за отпускане на кредит, но декларират възможност за изплащане на кредита.

<sup>5</sup> С ниски доходи, които не позволяват поемането на допълнителни финансови ангажименти, каквито са разходите с свързани с обновяване на сградата.

- **Неплатежоспособните собственици са реална бариера пред обновяването в модел на съ-финансиране**

Поради социалния микс на собствениците на жилища в една сграда, винаги има домакинства, които не са в състояние да си позволят никаква допълнителна тежест върху бюджетите си за целите на обновяването на жилищната сграда. При необходимост от съ-финансиране и при липсата на **развита социална предпазна мрежа** – както нормативно, така и практически (за обновяване) всяка инициатива в бъдеще ще бъде обречена на неуспех.

В рамките на бъдещата стратегия, подходящо е преосмислянето на политиката за развитие на мрежата за социална защита на енергийно бедните и уязвими собственици в контекста на обновяване на сградите за ЕЕ. Планираните мерки следва да осигурят достъпна целева подкрепа за неплатежоспособните собственици, която да направи възможно обновяването на цели сгради, когато и където такива са основна пречка пред инициативата на етажната собственост за обновяване.

- **Възприемане на риска от финансовите институции**

Проектите за енергийна ефективност на жилищните сгради обикновено **не отговарят** на общоприетите критерии за оценка на риска за финансиране на даден проект. Търговските банки, обичайно, избират да финансират безопасни инвестиционни проекти със средна възвръщаемост на инвестициите, докато инвестициите в енергоспестяващи мерки в жилищните сгради се считат за твърде рискови и несигурни за тях.

Необходимо е създаване на **специализиран национален фонд**, който да предоставя заемен ресурс и банкови гаранции за участващите финансови институции, в т.ч. създаване на **механизми за подялба на риска** между публичните институции и търговските банки, по примера на добрите европейски практики. При структуриране на механизмите е препоръчително да се използват ресурсите и опитът на Международните финансови институции.

- **Недостатъчна информираност на търговските банки**

В страната **липсва практика** за финансиране на цялостни проекти за енергийна ефективност в жилищни сгради, тъй като те се възприемат от търговските банки като **по-сложни от традиционното кредитиране** и изискват експертни знания, допълнителни усилия и разходи за прилагането им. За преодоляване на тези бариери могат да се използват възможностите за изпълнение на пилотни проекти, вкл. по Програми Хоризонт 2020 и Хоризонт Европа, за целите на адаптиране на добри европейски практики към българските условия.

#### - **Размер на проектите/инвестицията**

Средният размер на проектите по енергийна ефективност в жилищните сгради често е малък в сравнение с типичните заеми на търговските банки, което ги прави **по-малко привлекателни** за банкерите. Още повече, проектите за енергийната ефективност обикновено имат по-висок процент на „меки“ разходи, отколкото традиционните заеми. Практиката показва, че пазарните механизми не са в състояние да решат проблема с окрупняване на проектите, за целите на създаване на мащабни рентабилни възможности. Стандартизиране на процеси и документи е една от възможностите, която най-бързо може успешно да се приложи, с цел подпомагане участниците и да намали техните разходи.

### **3. БАРИЕРИ, СВЪРЗАНИ СЪС СПЕЦИФИКАТА НА ПРОЕКТИТЕ ЗА ЕНЕРГИЙНА ЕФЕКТИВНОСТ В ЖИЛИЩНИЯ СЕКТОР**

#### **Оскъпяване на обновяването за ЕЕ, поради нуждата от съпътстващи мерки**

Анализът на изпълнението на предишните програми/проекти показва и необходимост от изпълнение на:

- мерки свързани с обновяване/ремонт/подмяна на някои амортизирани елементи на сградните конструкции (скатни дървени покриви, покривни бордове и балконски парапети и др.) и др., засягащи санирането с цел подобряване на енергийната ефективност, както и жизнения цикъл на сградите и др., които не нарушават общата устойчивост на жилищните сгради, но неизпълнението им би компрометирало изпълнените ЕСМ.

- мерки, изпълнението на които произтича от нормативни изисквания (свързани с безопасната експлоатация на сградите) - осигуряване на пожарната безопасност (вкл. изграждане на мълниезащитна инсталация, надграждане на балконски парапети и др.).

Разходното изражение на изпълнението на допустимите мерки свързани с техническите параметри на жилищните сгради е 15 – 25 % от общите разходи за обновяване, в зависимост от типа на жилищните сгради и конкретната им специфика, като по други разчети, за някои сгради с по – дълъг експлоатационен период , тези разходи могат да достигнат до 30-40 % от стойността на инвестицията.

В бъдещите програми, тези разходи следва да бъдат взети под внимание, като необходими и съпътстващи мерките за ЕЕ. Въпрос на експертни предложения и политически решения е в крайна сметка съотношението на публично им финансиране спрямо финансовия принос на собствениците. Важно е да се отбележи обстоятелството, че публична финансова подкрепа за решаване на проблеми по общите части в сградите, за които собствениците трудно постигат консенсус (типичен пример са течащите покриви) служи като силна мотивация за участие в обновяване за ЕЕ<sup>6</sup>.

Същевременно, уроците от вече изпълнените програми/проекти следва да бъдат отчетени в бъдеще: вместо една програма, която се опитва да решава всички проблеми на сградите за обновяване, далеч по-ефективно и по-ефикасно би било създаването на „**ветрило от възможности/програми**“, ориентирани към решаване на различна проблематика и нужди: например: (1) за къщи/еднофамилни сгради и за многофамилни, (2) за мерки, свързани с конструктивната устойчивост на сградата, преди въвеждане на мерки за ЕЕ (в съответствие с изискванията на нормативната уредба) и т.н. Такъв подход има преимуществото на гъвкаво прилагане на БФП с различен интензитет, в зависимост от нуждите и целите на прилаганите политики. По този начин по-лесно може да бъде приложено изискването за *обвързване на финансовите мерки за подобряване на енергийната ефективност при саниране на сградите с целевите или постигнатите енергоспестявания*<sup>7</sup>.

**Наличието на необитаеми апартаменти в обитаеми сгради може да бъде трудно преодолима бариера пред обновяването на сградата за ЕЕ**

<sup>6</sup> Отново за пример могат да бъдат посочени проектите със съ-финансиране – Демонстрационен и ЕОБД.

<sup>7</sup> (член 10 параграф 6) ДИРЕКТИВА (ЕС) 2018/844 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 30 май 2018 година за изменение на Директива 2010/31/ЕС



Друг проблем, свързан със спецификата на проектите за енергийна ефективност в многофамилните жилищни сгради, който следва да бъде адресиран, е свързан с необитаваните апартаменти в обитаеми сгради. Голям процент необитавани жилища в една сграда, респективно малък брой собственици – прави инвестицията неефективна от гледна точка на ЕЕ и/или неефикасна от гледна точка на финансирането, независимо от източника. Целесъобразността от мерки по фасадна обвивка следва да се преценява във всеки индивидуален случай. За целите на настоящата стратегия, добре е да се предвидят политики, свързани с други подходящи мерки за енергийна ефективност (напр. смяна на горивна база, смяна на източник на топлина и др.), за да не останат големи групи не облагодетелствано население необхванати.

#### 4. БАРИЕРИ ОТ ТЕХНИЧЕСКО ЕСТЕСТВО

**Смяна на горивна база/източник на отопление с друг не е технически осъществимо при условията на икономическа оправданост за голяма част от многофамилните жилищни сгради**

Повече от 80% от обитаваните жилища в многофамилните жилищни се отопляват от собствен топлоизточник. По тази причина, съществува техническа невъзможност за съществена оптимизация на базата на разходо-ефективен способ.

Нещо повече, това обстоятелство представлява обективна пречка за постигане на дълбочинно обновяване (над 60% енергийни спестявания), тъй като само с мерки по фасадна обвивка, такова трудно може да бъде постигнато, както е посочено в аналитичната част.

В тези случаи, е необходимо да се помисли за подходящи политики и мерки:

- Насърчаване използването на по-качествени материали и нови технологии при обновяване за ЕЕ;
- Насърчаване използването на ВЕИ за собствени битови нужди, където е технически възможно и икономически оправдано;
- Доколкото най-ефективно отопление е чрез централизираните системи за отопление, да се насърчи използването на потенциала му. Възможна и лесно приложима мярка би била

ускоряване въвеждането на задължителното<sup>8</sup> дистанционно отчитане. Това би допринесло за подобряване качеството на предоставяните услуги, респективно увеличаване на потребителите;

- Насърчаване преминаването на газ<sup>9</sup>, (като най-ефективен, ефикасен и екологичен източник на енергия) там където това е възможно от техническа гледна точка.
- Насърчаване смяна на отоплителни уреди с по-ефективни и смяна на горивна база.

**Липсата на технически паспорти на жилищните сгради и енергийни сертификати е проблем с няколко измерения:**

- Забавя се процесът на реализация на проектите, липсва предварителна яснота относно състоянието на сградата, като фактор за прогноза за очаквани спестявания и необходима инвестиция за обновяване за ЕЕ;
- Висока степен на неефективност, доколкото технически паспорт се създава за всяка сграда поотделно, дори за сградите - типово строителство.

Възможно решение на тези проблеми е в посока систематизиране на информацията, дигитализиране на типовите проектни решения за сградите строени по индустриален способ<sup>10</sup> от страна на общините. В резултат: (1) Последващото индивидуализиране за целите на обновяването на конкретната сграда ще може да бъде извършено с цената на по-малко необходими ресурси (човешки, времеви и финансови). (2) Ще бъде улеснено разработването на пакетни решения, които лесно могат да бъдат възпроизведени при еднотипни сгради.

---

<sup>8</sup> След 2027 г – Дир. ЕС 2018/844 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 30 май 2018 година

<sup>9</sup> Ниската степен на газификация в бита за България - 2,3% при средно за ЕС 39% за 2016 г. (Евростат, 2017 г.) е считана за основна причина за използване на електричество в такива големи мащаби, респективно недоотопление с цел пестене.

<sup>10</sup> по примера на Столична община, която направи това с общински средства в периода 2014-2015 година.

## 5. КОМУНИКАЦИЯ И КАПАЦИТЕТ

### Информационни / мотивационни бариери

ЕЕ все още не се разпознава като приоритетен проблем за голяма част от собствениците, тъй като разходите за енергия са често ниски в сравнение с цената на много други фактори. Голямо е предизвикателството да се промени съзнанието и да се стимулират домакинствата да инвестират в подобряване на ЕЕ.

За да могат обитателите да си оформят мнение относно изпълнението на енергоспестяващи мерки, е необходима конкретна практическа информация за спестяванията от разходите за отопление, за разходо-ефективните подходи за обновяване (последователност на мерките за ЕЕ и т.н.).

Подходяща мярка за получаване на надеждна информация (и мотивация) е създаването на единен център – условно наречен обслужване на „едно гише“ в различните му форми – местни власти, публично частни партньорства.

Друга необходима мярка е разработването комуникационна програма за разясняване на ползите от дълбокото обновяване, сред широката общественост, на национално и местно ниво, в т.ч.:

- 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.
- Редовно публично оповестяване на напредъка на стратегията за обновяване.

Важна мярка е, също така подкрепата 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.

### **Качество и капацитет**

По-голямата част от участниците във веригата нямат нужното обучение и познание за енергийна ефективност. Доставчици, производители, банкери не разполагат с необходимите умения да могат адекватно да популяризират продуктите за енергийна ефективност на своите клиенти. Необходима е целенасочена, дългосрочна и всеобхватна програма за обучение за целите на създаване на критична маса от експерти в областта на енергийната ефективност, в т.ч. ускоряване на темпото за въвеждане на програми за обучение, обхващащи ключовите професии и специалности. Необходимо е обвързване на обучителните програми със съвременните тенденции и практики в сферата на ЕЕ.

Спецификата на жилищните сгради изисква специфични мерки да бъдат предприети по отношение на професионалните домоуправители, в ролята им на специализирани посредници в процеса на обновяване за ЕЕ на многофамилните сгради.

Липсата на обучения за дълбоко обновяване сред местните администрации (включително строителен и инвеститорски надзор), проектантите и строителни специалисти също следва да се вземе под внимание. Целесъобразно е провеждането на информационни и обучителни кампании за изграждане на капацитет на местно равнище - за общински специалисти, енергийни одитори, проектантите и строителни специалисти.