



Енергия и климат

НПВУ – ЕДНА ГОДИНА БЕЗ НАПРЕДЪК

**Вече пет плащания са в риск
октомври 2023 г. – октомври
2024 г.**

**Автор: Петко Ковачев, по
поръчка на ЕС „За Земята“**



Доклад, изготвен от Петко Ковачев,

по поръчка на ЕС „За Зе
ноември 2024 г.



За повече информация:

Радостина Славкова

**Координатор, екип
“Енергия и климат”**

За Земята

r.slavkova@zazemiata.org

Виолета Керемидчиева

**Координатор, екип
“Комуникации”**

За Земята

violeta@zazemiata.org

Автор:

Петко Ковачев

Независим енергиен експерт

kovachpetko@gmail.com



Съдържание:

1. УВОД	5
2. ИЗМЕНЕНИЯТА В НПВУ ОТ ДЕКЕМВРИ 2023 Г.	10
3. РЕШЕНИЯТА НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ – ПРОБЛЕМ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА НПВУ	15
4. ПРОВАЛЪТ НА ПЪТНАТА КАРТА ЗА КЛИМАТИЧНА НЕУТРАЛНОСТ	19
6. НАПРЕДЪК ПО КЛЮЧОВИТЕ ЕТАПИ И ЦЕЛИ	27
Трето плащане:	32
Четвърто плащане:	32
Пето плащане:	33
Шесто плащане:	33
7. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ	34
Коментари и предложения по измененията по чл. 21 и глава REPowerEU	35
Общи препоръки	38



1. УВОД

Точно преди една година (октомври 2023 г.) публикувахме [анализ за развитието на реформите и проектите в Националния план за възстановяване и устойчивост](#) (НПВУ или ПВУ), които имат отношение към климатичните и енергийните политики и политиките за опазване на околната среда. Изводите ни от този анализ¹ не бяха оптимистични:

1. *Продължителната политическа криза е убиец на добрите и навременни решения. Основните ѝ вреди са две:
 - a. *предизвиква политиците да говорят неистини и да атакуват смислени предложения (в случая – свързани с НПВУ) от чисто конюктурни политически и лични амбиции;*
 - b. *затруднява и дори блокира възможността за адекватна комуникация с останалите заинтересовани страни по конкретни теми или по целия НПВУ;**
2. *Както обикновено се прояви старата слабост на администрацията: да очаква инструкции за всяко свое действие, за всяка стъпка в една или друга посока. В същото време виждаме отново, че там, където трябва да се пази статуквото, бюрократите не се притесняват да действат. Ако искаме да постигаме напредък и ефективно използване на средствата от ЕС, както и националните средства, трябва да се ангажираме с дълбока реформа на администрацията на всички нива.*
3. *Видя се, че взаимната обвързаност на стратегическите документи и планове от типа на НПВУ, ИНПЕК и ТПСП може да изиграе лоша шега на държавата, особено когато е период на криза със заплахи от блокади, стачки и политически атаки (искания за оставки). Това изисква и много сериозна комуникационна стратегия към всички заинтересовани страни, която на този етап липсва.*
4. *Част от тази комуникационна стратегия е системата ИСУН. За съжаление в процеса на работа по този текст установихме някои сериозни слабости. Две от тях са: (а) липса на актуализация на информацията (например когато даден ангажимент се прехвърля от една институция към друга) и (б) когато липсва информация за*

¹ Анализ на ЕС „За Земята“, „[НПВУ и второто плащане – реален напредък?](#)“, 12 декември 2023 г.





процедуре, за които се твърди, че са приключили. Случаите, описани в приложение 2 ни дават основание да поискаме основен преглед на ИСУН от нейните управляващи. Системата е принос на България към начините за по-лесна работа с потенциалните бенефициери на европейски средства, за изчистена комуникация с обществеността и откритост на информацията; ще бъде жалко да се загуби този ценен актив.

- 5. Що се отнася до качеството на интересуващите ни дейности по НПВУ през последните 12-15 месеца, това, както често посочвахме, изисква отделен анализ. Тук се опитахме да засегнем някои елементи от такъв качествен анализ, но в рамките на срока, който съвпадна с втория под-етап от третия етап на изпълнението на НПВУ, цялостен такъв беше невъзможно да се направи.*

Оказахме се прави. Политическата криза продължава и в момента на завършване на този текст (ноември 2024 г.) и краят ѝ изглежда все още далечен. Но междувременно в последния ден на 50-то Народно събрание (НС) беше направен почти успешен опит за провал на НПВУ. Казваме „почти успешен“, защото финалната дума принадлежи на Европейската комисия (ЕК). Доколкото новата ЕК е в процес на структуриране на новите си експертни екипи след изборите за Европейския парламент (ЕП) през юни т.г., не можем да прогнозираме доколко тя ще продължи стриктните си изисквания към държавите или – повлияна от конюнктурни фактори – ще свали критериите и ще допусне съществени промени и отлагания във времето.

А времето не чака. До края на обявения срок за изпълнение на плановете за възстановяване и устойчивост (31 август 2026 г.) остават по-малко от 23 месеца. Към днешния ден България, вместо да приключва изпълнението на ключовите етапи и цели за шестото плащане по плана, е получила единствено първото плащане в размер на 1 368 912 911 евро. Независимо от усилията през месеците август – октомври 2023 г., все още не са изпълнени четири от ключовите етапи и цели за второто плащане. И, както отбелязахме, 50-то НС се постара да не завърши тяхното изпълнение, макар срокът за внасянето на искането за тези средства е 30.09.2024 г.

Междувременно през разглеждания период (октомври 2023 г. — октомври 2024 г.) в България отново се проведеха общи избори за Народно събрание,



а поради невъзможност да се състави правителство поредни такива се проведеха на 27.10.2024 г. От 9.04.2024 г. досега страната отново се управлява от служебни правителства (2 броя), което ограничава възможностите за пълноценна работа на изпълнителната власт във всички области, вкл. НПВУ и останалите европейски програми. Това, разбира се, не би трябвало да е така, но у нас не са налични механизми за пълноценна работа на правителствата без ясна политическа и обществена подкрепа.

Трябва да отбележим, че промяната в Конституцията, според която Народното събрание вече заседава и по времето на служебните правителства, не донесе никакви ползи за приемане на законодателството, свързано с НПВУ и териториалните планове за справедлив преход. Напротив, в последния ден на 50-то НС видяхме скандали, окупиране на трибуната, изтръгване на кабели и микрофони и гасене на тока, което провали приемането на Пътната карта за климатична неутралност на България.

През първите 9 месеца на 2024 г. основната дейност на правителствата, свързана с НПВУ, е провеждането на консултации с Еврокомисията за възможни промени в ПВУ на България в светлината на наложените рестрикции от Народното събрание и от Споразумението на кабинета „Денков“ със стачкуващите миньори. Друг определящ фокус беше необходимостта да се извършат заложените дейности в рамките на скъсяващите се срокове и правилата на Регламент (ЕС) 2021/241 за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост. Предложенията за промени се усложняваха от спешната нужда най-сетне да се създаде и приеме и новата глава в Плана, свързана с проектите по инициативата REPowerEU.

Тук веднага трябва да посочим, че тези преговори се водеха без да се предоставя дори минимална информация на обществото. Правителството не подложи на обществено обсъждане нито предлаганите промени в ПВУ, нито новата глава REPowerEU. Те бяха внесени за разглеждане от НС едва на 16.09.2024 г. като приложение на доклад на МС (виж глава [“ИЗМЕНЕНИЯТА В НПВУ ОТ ДЕКЕМВРИ 2023 Г.”](#) на стр. 10 от настоящия доклад). Сайтът Next



Generation² не се попълва с актуална информация, което компрометира основната идея – максимално широка информираност на обществеността, за да може освен всичко останало гражданите да станат съпричастни към целите на „Зеления пакт“. Все пак, 57,5% от средствата по българския план са в подкрепа на целите, свързани с климата, зеления преход и декарбонизацията³.

Искането на българската страна за промени в НПВУ е на основание чл. 21 от Регламент 2021/241. До момента на завършване на този текст, официално внасяне на тези промени в ЕК, както и за главата REPowerEU, не е направено.

Политическите партии, представени в 50-то НС, се оказаха – явно или не толкова – подвластни на анти-климатичните настроения сред немалка част от техните избиратели. Трябва дебело да подчертаем, че през изминалия 12 месечен период (ноември 2023 г. - октомври 2024 г.) нито една политическа партия, с изключение на ПП „Зелено движение“, не се опитваше да промени тези настроения, които се споделят не само от пряко засегнатите групи от населението (миньори, енергетици в ТЕЦ и др.), но и от високообразовани хора, с възможности за пряк достъп до съответната научна или научно-популярна литература, свързана с промените в климата на Земята. Напротив – почти половината от партиите в 50-то НС (а в предишните – дори повече) открито пропагандират пълно отричане на знанията и научния консенсус за промените в климата, смесвайки тази пропаганда с открит национализъм и проруски настроения. Дори някои от т. нар. „евроатлантически“ партии продължават с анти-климатичната риторика по открити или завоалирани пътища⁴.

Продължаващата политическа криза доведе до невъзможност да се провеждат заложените реформи, отложи изпълнението на важни проекти или доведе до некачествено изпълнение на други. На практика не само възстановяването на страната след пандемията от КОВИД-19, но и

² Министерски съвет на Република България, [Механизъм за възстановяване и устойчивост](#)

³ Европейската Комисия, Recovery and resilience scoreboard, Country overview, [Bulgaria](#), октомври 2024 г.

⁴ БНР, [Борисов увери: Няма да бъдат затваряни енергийни мощности в България](#), 26 септември 2024 г.





преминаването към нисковъглеродна икономика и начин на живот се отлагат напред във времето.

Блокирането на НПВУ доведе до блокиране и на проектите по други финансови инструменти и механизми, които биха имали съществен принос за намаляването на емисиите от CO₂ и други парникови газове, както и за успоредното с този процес намаляване замърсяванията на въздуха с вредни емисии.

Най-засегнато от провала на НПВУ се оказва изпълнението на проектите, заложи в Териториалните планове за справедлив преход (ТПСП). Става дума за над 2,3 милиарда лева, предвидени за развитие на въглищните региони (Стара Загора/ Комплексът *Марица-изток*, Кюстендил/ТЕЦ *Бобов дол* и Перник). Тук най-ясно се проявиха политическите игри с интересите на страната и в частност – на населението на тези региони. След като в края на 2023 г. се постигна договореност с ЕК, че етапите и сроковете за закриването на въглищната енергетика ще бъдат записани в ТПСП, след като бяха отпаднали от тогавашната версия на Пътната карта за климатична неутралност (ПККН), България предаде териториалните планове **без тези етапи и срокове**. Така средствата по ТПСП също не са пристигнали, а провалът на новата версия на ПККН в 50-то НС вече почти напълно изключва тяхното получаване.

Под въпрос са и проектите по инструмента REPowerEU, които трябваше да бъдат оформени като нова, пета глава в НПВУ. Информацията за развитието по главата за REPowerEU се появи едва в края на разглеждания период от материали на Министерството на финансите, представени пред Народното събрание⁵.

Накрая да кажем няколко думи и за оставащите три (освен неприетата Пътна карта за климатична неутралност) неизпълнени ключови етапи и цели за второто плащане. Поне две от тях имат далечна връзка със сферите на климата, енергетиката и опазването на околната среда, доколкото:

⁵ Народно събрание на Република България, Стенограми от пленарни заседания, [ПЕТДЕСЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ, ВТОРО ИЗВЪНРЕДНО ЗАСЕДАНИЕ](#), София, вторник, 17 септември 2024 г. Открито в 13:01 ч. , Изслушване на служебния заместник министър-председател и министър на финансите Людмила Петкова и служебния министър на енергетиката Владимир Малинов в Народното събрание



1. тези сфери твърде често са обект на корупционни практики и сделки.
2. постигането на ключовите етапи и цели трябва да доведе до намаляване на подобни корупционни практики.

Става дума за неприети изменения в Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН) и липса на намаляване дела на договорите, възложени на база една оферта.

Третата изпълнена ключова цел е приемането на Закон за несъстоятелността на физическите лица (т. нар. „личен фалит“) – мярка, която би облекчила граждани с непосилни за тях задължения.

2. ИЗМЕНЕНИЯТА В НПВУ ОТ ДЕКЕМВРИ 2023 Г.

На 29 септември 2023 г. правителството представи в Европейската комисия искане за промени в НПВУ по чл. 18, параграф 2 и чл. 21 от Регламент 2021/241 (общо 22 мерки). В нашия [предишен доклад](#) цитирахме непубличен източник по въпроса, потвърден към днешна дата в проект на РМС относно актуализиране на бюджетни линии по НПВУ с оглед намаленото максимално безвъзмездно финансиране от ЕС⁶:

„Решението се налага, защото през 2022 г., в съответствие с чл. 11, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/241, Европейската комисия актуализира алокацията на България, което се отрази в намалението ѝ с 579 927 400 евро – от 6 268 706 000 евро на 5 688 778 600 евро. Това е хоризонтален подход към всички държави членки (като за 24 от 27 беше намалено финансирането) и се отнася до прецизиране след отчитането на финалните данни за представянето на националните икономика по време на кризата от COVID-19, а не до предоговаряне или предаване на нов план или идентифицирани финансови корекции или нередности. Вследствие на по-добро от очакваното възстановяване на България безвъзмездната помощ е намалена от ЕК.

⁶ Република България, Министерски съвет, [Проект за актуализиране на бюджетни линии по НПВУ](#)



Предложените промени целят намаляване на риска от последваща загуба на средства, поради физическа невъзможност на вметване на инвестиции в рамките на периода на допустимост по НПВУ (до август 2026 г.). За подготовката на изменението на Плана Министерството на финансите поиска официално през м. юли т. г. от всички отговорни ведомства да направят предложения за промени. При прегледа на предложенията за изменение на инвестициите бяха разгледани случаи със значително забавяне на началото на изпълнението, такива с риск за приключване на инвестицията (или отделни нейни дейности) в рамките на периода на допустимост на разходите по НПВУ, както и такива с възникнали непреодолими трудности при изпълнението, които не са били известни при тяхното планиране.“

В крайна сметка от инвестициите, свързани с декарбонизацията, са засегнати 10 проекта. От тях пет са отпаднали изцяло, а финансирането за останалите пет е намалено.

На 21.11.2023 г. Министерството на финансите (МинФин) съобщава, че ЕК е одобрила предложените промени.⁷ На 5.12. с.г. промените са одобрени и от Европейския съвет и са нанесени в ревизираната версия на НПВУ на страната.⁸

Тук ще повторим нашите изводи по този въпрос, които не са се изменили във времето:

„Наясно сме, че необходимостта от свиване на общите разходи по НПВУ е неизбежен процес, основан на аргументите на правителството. Това, което смятаме за погрешен подход, е мощното орязване на финансите за проекти с особена значимост за изпълнението на декарбонизацията не само в енергетиката (и енергийната ефективност), но и в транспорта и

⁷ Република България, Министерство на финансите, [Европейската комисия одобри българското предложение за актуализиране на бюджетни линии по НПВУ](#), 21 ноември 2023 г.

⁸ Използваните в текста номерации, заглавия и описания на ключови етапи и цели са според измененията от 05.12.2023 г.: [Междуинституционално досие: 2023/0427 \(NLE\) 15837 ADD 1, ECOFIN 1258 UEM 407 FIN 1218](#), ПРИЛОЖЕНИЕ към РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА за изменение на Решение за изпълнение от 4 май 2022 г. за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България



управлението на водите. Смятаме, че един по-внимателен анализ на всички инвестиции би довел до прехвърляне на разпределението на необходимата сума за отписване върху повече на брой проекти. Ако въпреки всичко се налага да се отпишат цели проекти, смятаме, че е грешка това да са от тези, които имат най-голям принос към „зелената трансформация“ и в частност към декарбонизацията.“

Таблица 1: Актуализирани бюджетни линии по НПВУ, 21.11.2023 г.⁶

Инвестиция	Финансиране по ПВУ	Актуализирано финансиране	Намаление
C2.I1 „Програма за ускоряване на икономическото възстановяване и трансформация чрез научни изследвания и иновации“	366,493,000 лв.	321,470,454 лв.	45,022,546 лв.
C3.I2: 2.2a „Схема за безвъзмездна помощ за комбиниране на ВЕИ с местно съхранение (МИР)“	200,000,000 лв.	120,000,000 лв.	80,000,000 лв.
C4.I1 „Подкрепа за обновяване на сградния фонд“	1,807,159,233 лв.	1,722,159,233 лв.	85,000,000 лв.
C4.I5 "Пилотни проекти за производство на зелен водород и биогаз"	68,454,050 лв.	64,297,911 лв.	4,156,139 лв.
C4.I8: Национална инфраструктура за съхранение на електроенергия от възобновяеми източници (RESTORE)	1,562,815,000 лв.	1,154,550,000 лв.	408,265,000 лв.
C5.I2: Възстановяване на ключови за климата екосистеми в изпълнение на Стратегията на биологично разнообразие на ЕС и целите на Европейския зелен пакт	62,479,000 лв.	0 лв.	62,479,000 лв.



С6.І1 „Фонд за насърчаване на технологичния и екологичния преход на селското стопанство	437,382,916 лв.	432,790,925 лв.	4,591,991 лв.
С7.І3 „Цифрова трансформация на Български пощи и предоставяне на комплексни административни услуги“	101,664,000 лв.	0 лв.	101,664,000 лв.
С8.І3. „Цифровизация в железопътния транспорт и ERTMS“	205,860,000 лв.	0 лв.	205,860,000 лв.
С8.І4 „Интермодален терминал в Русе“	44,157,000 лв.	0 лв.	44,157,000 лв.
С9.І2 „Цифровизация за комплексно управление, контрол и ефективно използване на водите“	112,571,000 лв.	0 лв.	112,571,000 лв.
С10.І5 „Подкрепа на въвеждането на задължителна съдебна медиация“	1,615,651 лв.	0 лв.	1,615,651 лв.
С10.І9 „Дигитализиране на информационни масиви в администрацията, съдържащи регистрови данни“	123,700,000 лв.	61,850,000 лв.	61,850,000 лв.
С12.І1 „Модернизиране на болничните заведения“	349,128,000 лв.	191,684,581 лв.	157,443,419 лв.
Общо:	5,443,478,850 лв.	4,068,803,104 лв.	1,374,675,746 лв.



Актуализираната информация сочи, че в края на 2023 г. са направени следните промени в инвестиционни проекти:

- общо променени проекти – 14, на обща стойност 5 443 478 850 лв.;
- общо намаление – 1 374 675 746 лв. (25,25% от общата стойност на проектите);
- променени проекти, свързани с климата, енергетиката и околната среда – 10, на обща стойност 4 602 542 199 лв. (с намаление от 1 108 744 130 лв., **което се равнява на 81% от общото намаление**);
- намаление на проектите, свързани с климата, енергетиката и околната среда – 5 проекта с намалено финансиране от 582,013,130 лв. (42,34 % от общото намаление);
- изцяло отпаднали проекти, свързани с климата, енергетиката и околната среда – 5, на обща стойност 526,731,000 лв. (38,32 % от общото намаление).

Тази информация не променя направения от нас извод в предишния доклад:

„С други думи основното намаление на средствата е за сметка на най-важната цел на НПВУ – декарбонизацията на българската енергетика и прехода към зелена икономика.“¹



3. РЕШЕНИЯТА НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ – ПРОБЛЕМ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА НПВУ

В периода 2022 – 2023 г., Народното събрание започна да действа като един вид оперативен инструктор на правителството в областта на енергетиката и в частност на енергийната политика. С приемането на решения, обикновено внасяни от партии климатични скептици, но подкрепяни от всички останали, НС на практика заложи спирачки пред успешното изпълнение на политиката за справедлив енергиен преход и нейните инструменти – НПВУ и допълнителната глава REPowerEU, Териториалните планове за справедлив преход (ТПСП), Интегрирания план „Енергетика и Климат“ (ИНПЕК), Дългосрочната стратегия за смекчаване изменението на климата до 2050 г. (ДССИК/LTS) и т.н.

Според източници на За Земята, запознати с начините на водене на преговорите с ЕК, някои от тези решения на НС са били разпознати като пречки до степен, че на 16.09.2024 г. министър-председателят Д. Главчев внася в НС писмо с „доклад относно представяне на Народното събрание на предложенията за изменение на Националния план за възстановяване и устойчивост на република България и за съдържанието на глава REPowerEU и **обсъждане на възможностите за изменения на решения на Народното събрание.**“

По-специално в доклада се визират следните решения на НС:

1. Първото решение е от 12 януари 2023 г., с което Министерският съвет е задължен да промени Плана за възстановяване и устойчивост в част „Енергетика“.
2. Второто решение на Народното събрание е от 20 юли 2023 г. за извършване на определени действия на държавни органи на територията на „Мини Марица-изток“ ЕАД.
3. Третото решение е от 25 април 2024 г. за осигуряване на средства на „Мини Марица-изток“ за срок от четири години за периода 2024 – 2028 г. за обезпечаване на дейности по техническа рекултивация за нарушените терени на находище „Източномаришки въглищен басейн“.



Ето какво е написал авторът на настоящия доклад преди време в анализ за Инициативата „Зелени закони“⁹ по повод на тези и други решения на НС в областта на енергетиката и климата, приети през 2023 г.:

„През 2023 г. народните представители продължиха да се държат като Конвент, взел енергийния сектор на ръчно управление. Полуофициалното обяснение, че така „некоалицията“ давала знак на кабинета, че подкрепя едно или друго негово предстоящо решение, не издържа. Нашата оценка е, че по-скоро става дума за няколко различни цели, свързани с:

- *опити за повишаването на политическия имидж на партиите и коалициите, участващи в „некоалицията“, особено срещу растящия имидж на проруските популисти (защита на въглищата);*
- *прокарването на определени интереси за развитието на конкретни проекти в сектора (АЕЦ „Козлодуй“ 7 и 8 блок);*
- *утвърждаване действия на МС;*
- *разследване действия, свързани с управлението на предходно служебно правителство.*

48-то Народно събрание прие две решения (12 януари 2023 г.), свързани с енергетиката:

1. Решение за задължаване на Министерския съвет да промени Плана за възстановяване и устойчивост в част енергетика. Основната цел на решението е да се отмени заложената в НПВУ цел за 40%-но намаление на емисиите от CO₂ до 2026 г.¹⁰

2. Решение за възлагане на Министерския съвет за провеждане на преговори с правителството на САЩ относно сключването на Междуправителствено споразумение за изграждане на нова ядрена мощност в АЕЦ „Козлодуй“ с технология AP1000. В нарушение на Закона за безопасно използване на ядрената енергетика (ЗБИЯЕ), НС нарежда на МС да преговаря за конкретна ядрена технология.

⁹ Зелени закони, [ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В ЕНЕРГЕТИКАТА ПРЕЗ 2023 ГОДИНА: КРЪПКА ДО КРЪПКАТА И БОЙ ПО ГРАЖДАНИНА-ПРОИЗВОДИТЕЛ НА ЕНЕРГИЯ](#), стр.1

¹⁰ Република България, Четиридесет и осмо Народно Събрание, [Решение задължава Министерски съвет да промени Плана за възстановяване и устойчивост в част енергетика](#), 12 януари 2023 г.



Следващото, 49-то НС, продължи тази опасна традиция с 9 решения¹¹:

...

3. Решение за извършване на определени действия на държавни органи на територията на „Мини Марица-изток“ – ЕАД (20 юли 2023 г.). На практика НС забранява на „държавните органи“ (sic!)¹² да извършват разпоредителни сделки с недвижимо имущество на Мини „Марица изток“ и друга държавна или общинска собственост на територията на концесията на мините.

Решението на практика блокира изпълнението на всякакви проекти, свързани с изграждането на енергийна и индустриална инфраструктура на територията на комплекса „Марица изток“. Обосновано уж с целта за пресичане на корупционни схеми, то прикрива конкретни интереси, вкл. и партийни, към подялбата на комплекса, каквато все още не е извършена към онзи момент.

...

Макар някои от решенията да имат основания (напр. тези под №6, 7 и 9 на 49-то НС), то повечето са не само трудно оправдани от гледна точка разделението на властите, но и вредни за страната. Въпреки всички тези решения обаче, Събранието така и не намери възможност да приеме финална версия на Пътната карта за климатична неутралност, като по този начин увеличи риска от блокиране на парите за втория транш на НПВУ, както и от провал на целия план.

А решенията на 48-то Народно събрание от 12 януари 2023 г. за отказ от ангажимента, заложен в НПВУ за намаляване на емисиите от ТЕЦ с 40%, някой ден ще се изучават като пример за злоупотреба с власт в особено големи размери и при ситуация на ненаказуемост от демократично овластени хора с минимални знания по въпросите, които се опитват да решават.“

¹¹ Зелени закони, [ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В ЕНЕРГЕТИКАТА ПРЕЗ 2023 ГОДИНА: КРЪПКА ДО КРЪПКАТА И БОЙ ПО ГРАЖДАНИНА-ПРОИЗВОДИТЕЛ НА ЕНЕРГИЯ](#), стр.7

¹² Sic е латинска дума, означаваща в превод „така“, а също и „по този начин“



Вредата на решенията на НС за енергетиката частично се потвърждава с това искане към Парламента за промени в три от тях. Вероятно това се е изяснило и на службите на ЕК, с които правителството е преговаряло през 2024 г. за промените в НПВУ. Това обаче не променя необходимостта от пълна отмяна на цитираните три решения от доклада на Д. Главчев (а и на други, имащи отношение към енергетиката), които блокират сериозно процесите на декарбонизация и справедлив преход в България.



4. ПРОВАЛЪТ НА ПЪТНАТА КАРТА ЗА КЛИМАТИЧНА НЕУТРАЛНОСТ

Наличието на реалистична пътна карта за постигане на климатична неутралност до 2050 г. е едно от важните изисквания към всяка страна-членка на ЕС в изпълнение климатичните политики на Евросъюза. Разработването на българската пътна карта започна още през 2023 г. Нейното приемане е част от **Компонент 4 Нисковъглеродна икономика, Реформа 9 (C4.R9) – Пътна карта за климатична неутралност**

Ето какво беше развитието по темата в рамките на анализирания от нас предходен период за напредъка на НПВУ:

Първият етап на тази реформа включва създаването на Комисия за енергиен преход (КЕП). „КЕП е създадена с Постановление №86 от 30.04.2020 г. на Министерския съвет (МС) за създаване на Консултативен съвет за Европейската зелена сделка (КСЕЗС). Комисията е една от осемте ресорни комисии към КСЕЗС. В комисията има широко представителство на заинтересованите страни, което не означава, че работата ѝ върви леко. През есента и особено през зимата на 2022 г. служебното правителство де факто прекрати работата на КСЕЗС, а след това и закри ресорните комисии. Работата им е възстановена след започване работата на настоящото правителство през лятото на 2023 г. Така първата част (ключов етап за първото плащане) от тази реформа може да се смята за **изпълнена, а КЕП – действаща според целите и задачите си**¹.

С Решение на МС № 588 от 31.08.2023 г. за председател на Консултативния съвет за европейската зелена сделка (КЗЕЗС) е определен министърът на околната среда и водите, г-н Юлиан Попов. На 05.09.2023 г., в нарушение на Правилника за дейността на КСЕЗС (чл. 6. т. 5, 6 и 8 на ПМС 86), Секретариатът на Съвета свиква първото от повече от година заседание на КСЕЗС за 07.09.2023 г., 10:00 ч. в комплекс Бояна. Целта на заседанието е **да се одобри Пътната карта за климатична неутралност на България към Реформа 9 (C4.R9) на ПВУ**, ключова за България реформа, която Народното събрание трябваше да одобри през третото тримесечие на 2022 г. На това заседание обаче **не е взето решение** за представените от КЕП ПККН и Доклад с два сценария за декарбонизация.”



Последваха горещите дни и седмици на септември и първата половина на октомври 2023 г., в които – под натиска на стачкуващи миньори и енергетици, блокади на пътища, синдикални изнудвания и политически извъртания – вместо ясни решения, Народното събрание задълбочи проблемите около НПВУ и в частност тези, свързани с ПККН.

“Какво всъщност се случи? На заседанието на КЗЕЗС на 7.09.2023 г. Докладът и Пътната карта не са приети. На свое заседание (13.09.2023 г.) Министерският съвет приема Доклада със сценарии и препоръки за декарбонизация на енергийния сектор, разработени от Комисията за енергиен преход и **обсъдени** от Консултативния съвет за Европейската зелена сделка, в изпълнение на Реформа С4.R9 от Националния план за възстановяване и устойчивост и предлага на Народното събрание Пътна карта за климатична неутралност, базирана на доклада по т. 1. В тази пътна карта са дадени и поетапно намаляващите мощности на ТЕЦ на въглища (2026 г. - 2900 MWt, 2030 г. - 1600 MWt, 2035 г. - 1000 MWt., 2040 г. - 0 MWt.) Това не се харесва на миньорите и енергетиците, и с подкрепата на синдикалните си лидери, те налагат преразглеждането на тези междинни цели заедно с преразглеждането на ТПСР. В резултат на това на 05.10. правителството преразглежда Пътната карта и премахва от нея всякакви междинни цели за въглищната енергетика, заменяйки ги с безполезния текст „Разполагаеми въглищни мощности в преход“. На следващия ден Народното събрание със свое решение одобрява така „поправената“ ПККН. И тази междинна цел за получаване на второто плащане е изпълнена.

Заслужава да се отбележи, че Комисията по енергетика към НС също изигра своята роля за понижаване силата на Пътната карта. КЕ отложи приемането ѝ на заседанието си от 28.09. Един от мотивите беше, че народните представители не са се запознали с текста на Пътната карта. Учудващо е, че този аргумент се изтъква точно две седмици, след като ПККН (оригинален вариант) е била представена в Народното събрание и разпределена на вниманието на КЕ и КОСВ (14.09.)“.

След подписването на споразумение (едва ли не “капитулация”) пред изнудващите го синдикати, **правителството подава към Еврокомисията искането за второто плащане по НПВУ без изпълнено условието за записани ясни етапи и срокове за закриване на мини и ТЕЦ-ове на въглища в ПККН.** Впоследствие е постигнато споразумение, че тези етапи и



цели ще бъдат записани в ТПСП, но когато териториалните планове също са подадени без тях, ЕК блокира плащанията и по НПВУ, и по ТПСП.¹³

През 2024 г. правителството започва отново да работи по Пътната карта. На 26 януари с Решение № 59 МС приема за трети път „актуализираната“ ПККН.¹⁴ **Най-важната актуализация – за междинните етапи за намаляване на мощностите на въглища, извадените от действие мощности и сроковете им – обаче липсва.**

Изглежда, че ЕК е била неотстъпчива и към служебното правителство по този въпрос, тъй като на 4 юли 2024 г. МС приема 4-то решение за поредната „актуализация“.¹⁵ **Отново липсва актуализацията за междинните етапи за намаляване на мощностите на въглища, извадените от действие мощности и сроковете им.** Вместо това се предлагат някакви витиевати общи приказки, с които да се покаже, че нещо се мисли, нещо се прави. Реално обаче, в хронологията на предвидените дейности, няма нищо конкретно по отношение на трите важни условия – етапи, срокове и извадени мощности на всеки етап. Дори крайната дата за закриването на въглищната енергетика е посочена уклончиво: „На основа изводите на Доклада на Комисията за енергиен преход, крайната дата за постепенното преустановяване на използването на въглища е 31.12.2038 г.“. Вратичката за внезапното сформирание на друга комисия, която да излезе с различен доклад, е отворена...

Но и тези неясни и по съществуващото си неангажиращи текстове явно са се оказали подозрителни на част от депутатите в Народното събрание.

*„България е единствената държава-член на ЕС, която е получила само едно плащане по ПВУ. Искането за второ плащане е входирано още през 2023 г. и не е изплатено, тъй като е свързано с определени реформи, които трябва да бъдат приети и Пътната карта е една от тях. **Само финансовата корекция за неприемането ѝ ще бъде в размер на 266 млн. евро, което е повече от 30% от заявеното второ плащане в размер на 653 млн. евро**“.* Това казва на брифинг в МС министърът на финансите, г-жа Людмила

¹³ Без да има официален документ, фактическото спиране на средствата е налице.

¹⁴ Министерски съвет Република България, [Решение 59 / 26.1.2024 г.](#)

¹⁵ Министерски съвет Република България, [Решение 482 / 4.7.2024 г.](#)



Петкова, на 27 септември 2024 г.¹⁶ Финално, входящото към ЕК искане за второ плащане по НПВУ е за 724 млн. евро¹⁷, макар в ИСУН да стои по-старата цифра 653 млн. евро - което е още едно потвърждение за извода ни по провала на системата в навременната комуникация по НПВУ изпълнението.

При последвалите на 26.09.2024 г. дебати се провали по изключително грозен начин опита за гласуване в пленарна зала на ПККН, промените по чл. 21 и главата REPowerEU - поредния опит за "спасяване" на второто плащане по НПВУ.

Много от депутатите изглежда не слушат или не разбират какво им казват министрите, които те самите викат на изслушвания, не са наясно и не се запознават с документите, които предстои да обсъждат и гласуват, както и правилата на ЕС, които са в основата на промените и законодателните инициативи във връзка с реформите в НПВУ. Гражданското общество многократно е било свидетел на лошо мотивирани законодателни предложения, с които се прокарват и лоши или недостатъчни решения. Всичко това обаче е на второ място. Изглежда, че водеща тук е изначалната недобронамереност, съпротива и саботажи спрямо „Зеления пакт“, декарбонизацията, справедливия преход и свързаните с тях процеси и решения. Както виждаме, немалък брой депутати предпочитат България да загуби грантови средства в размер на милиарди левове, вместо да извърши предвидените промени. Няма как другояче, освен с посочените недобронамереност, съпротива и саботажи да обясним случилото се на 26 септември 2024 г. в пленарната зала на Парламента¹⁸. Ако тези хора бяха

¹⁶ Република България, Министерство на финансите, Брифинг, [Вицепремиерът и министър на финансите Людмила Петкова: За да не загуби България средства тази година, промените по НПВУ трябва да бъдат изпратени най-късно до 20 октомври в ЕК](#), 27 септември 2024 г.

¹⁷ Европейска комисия, Дневни новини, [Комисията получава второ искане за плащане от България за 724 милиона евро по Механизма за възстановяване и устойчивост](#), 9 октомври 2023 г.

¹⁸ В дневния ред на заседанието на НС от 26 септември 2024 г. са предложени нови точки в дневния ред: Проект на решение за одобрение на предложената от Министерския съвет актуализирана Пътна карта за климатична неутралност на Република България и Проект на решение за одобряване на Доклад на заместник министър-председателя и министър на финансите относно изменение на Националния план за възстановяване и устойчивост в Компонент 4



прочели ПККН, щяха да видят, че **в Пътната карта няма посочени никакви твърди срокове, етапи и мощности за закриване освен един – предложената крайна дата за изход от въглищата 31.12.2038 г.**

5. ИЗМЕНЕНИЯТА ПО ЧЛ. 21 И ГЛАВА REPowerEU

Измененията по чл. 21 от Регламент (ЕС) 2021/241 в НПВУ, обсъждани между служебното правителство и Европейската комисия, се отнасят до **32 инвестиции** и **14 реформи**.¹⁹ Изглежда обаче, че българските народни представители се интересуват единствено до тези, свързани с енергийния сектор – **Компонент 4 „Нисковъглеродна икономика“** и глава **REPowerEU**. Декарбонизацията е най-неприятната за българските политици и администрация тематика. Свързаността с класическата енергетика и икономика като манталитет, разбирания, заблуди, илюзии и най-накрая – личната заинтересованост на някои представители от тези две групи е толкова голяма, че словосъчетанията „нисковъглеродна енергетика“ и „нисковъглеродна икономика“ предизвикват съвсем автентична съпротива от тяхна страна. Но те предизвикват ако не съпротива, то видимо недоверие и сред широки кръгове от населението без значение от възраст, пол, образование, работа. Разбира се, всички обективни слабости на България като държава – перманентната политическа криза, избила на повърхността през 2021 г., централизираното държавно управление, мудната и неефективна административна машина, огромната корупция при опериране с публични средства, както и външни влияния, задържат статуквото и пречат на каквито и да е сериозни пробиви за реално снижаване дела на въглеродната енергетика и икономика. Трябва да се каже ясно, че засега успехите в тази посока идват основно от частни

„Нисковъглеродна икономика“ и договаряне по глава REPowerEU. Със скандални действия на част от депутатите, разглеждането на тези проекти е осуетено. За подробности виж на <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/10939>

¹⁹ Народно събрание на Република България, Стенограми от пленарни заседания, [ПЕТДЕСЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ, ВТОРО ИЗВЪНРЕДНО ЗАСЕДАНИЕ](#), София, вторник, 17 септември 2024 г. Открито в 13:01 ч., Изслушване на служебния заместник министър-председател и министър на финансите, г-жа Людмила Петкова, и на служебния министър на енергетиката, Владимира Малинов. Само като факт отбелязваме, че и в този случай България отказва да се обърне към възможностите за съфинансиране чрез заемни средства, както беше и при подготовката на НПВУ.



инициативи, които не разчитат на публично финансиране. При някои от тях обаче са налице тежки сблъсъци с опазването на ценни местообитания и екосистеми – традиционен проблем за страните с богато биологично разнообразие.

При сегашния опит за представяне на промените по чл. 21 пред Европейската комисия, пред България е поставено категоричното условие те да бъдат обвързани с глава REPowerEU.

Включването на REPowerEU като отделна глава в плановете за възстановяване и устойчивост на страните-членки стана чрез Регламент (ЕС) 2023/435 от 27.02.2023 г.:

„За да се увеличат максимално взаимното допълване, последователността и съгласуваността на политиките и действията, предприети от Съюза и държавите членки с цел насърчаване на независимостта, сигурността и устойчивостта на енергийните доставки на Съюза, тези, свързани с енергетиката реформи и инвестиции, следва да бъдат включени чрез специална глава за REPowerEU в плановете за възстановяване и устойчивост.“ (Параграф 5 на Регламент (ЕС) 2023/435).

При това главата REPowerEU следва да отговаря на и да се съобразява с всички изисквания, условия, ограничения, отнасящи се към НПВУ, както и към националните плановете за енергетиката и климата (ИНПЕК).

България е единствената държава членка, която не е представила официално глава REPowerEU и поради това е в риск да загуби допълнителния безвъзмезден ресурс по нея в размер на 479 млн. евро.¹⁹

Публична информация за предложенията за промени по чл. 21 (пп21) и за главата REPowerEU към края на септември 2024 г. и досега е налична единствено в няколко изказвания на министрите на финансите, Людмила Петкова, и на енергетиката, Владимир Малинов, като част от изслушването им в Народното събрание на 17.09.2024 г.¹⁹

Какво разбираме от тази ограничена информация?



1. В пп21 и REPowerEU е спазено изискването за взаимното им обвързване. Налице е прехвърляне на суми от Компонент 4 „Нисковъглеродна икономика“ към REPowerEU.
2. В изказването си пред Народното събрание на 31.07.2024 г., г-жа Петкова подробно запознава депутатите с разговорите между правителството и ЕК по предложенията за промени по чл. 21 и REPowerEU. Ясно е показано кои предложения ЕК би одобрила и кои не.
3. Още тогава става дума за промени в някои решения на НС относно НПВУ и енергетиката, по-специално това от 12.01.2023 г.
4. Важно е да се уточни, че по това време правителството вече смята, че няма нужда от промяна на целта, записана в НПВУ за намаление на емисиите от CO₂ с 40%:

„По отношение „Декарбонизация на енергийния сектор“ – съгласно Решението на НС Министерският съвет трябва да предложи отпадане на поетия ангажимент за намаляване на въглеродните емисии от производство на електроенергия с 40% до края на 2025 г., вземайки изходните нива от 2019 година.

*• С оглед полученото становище на Министерството на енергетиката до момента е постигнато съществено намаление на емисиите и се очаква изпълнение на заложената в ПВУ цел при съществуващите мерки и политики, на пазарен принцип, без допълнителни административни или законодателни намеси. **Това сочи, че заложените в ПВУ цели са изпълними, поради което се предлага запазването им.**²⁰*

5. Само два месеца след това със същия аргумент – че „ефективната либерализация“ на пазара е „с най-съществен принос за трайната декарбонизация на електроенергийния сектор“ НС е информирано чрез доклада на г-жа Петкова, че **правителството и ЕК са постигнали съгласие за отпадането на целта от 40% намаление**

²⁰ Народно събрание на Република България, Стенограми от пленарни заседания, [ПЕТДЕСЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ, ОСЕМНАДЕСЕТО ЗАСЕДАНИЕ](#), София, сряда, 31 юли 2024 г. Открито в 9:00 ч. Изслушване на служебния заместник министър-председателя и министър на финансите Людмила Петкова



на емисиите до края на 2025 г. Според нас това може и да е опит на ЕК да насърчи отпушването на процеса и напредъка по изпълнението на НПВУ, **но е много рисков подход, като виждаме проблем, ако това изискване отпадне** - отчитайки останалите действия на България, свързани най-вече с липсата на срокове и етапи за поетапно извеждане на мощности на въглища в неприетата Пътна карта за климатична неутралност. Не бива да се разчита прекалено, че пазарът на цените на електроенергия сам ще се регулира.

6. От изказването от 31.07.2024 г. става също ясно, че ЕК е склонна да приеме предложенията „да не ограничава дейността и базовите мощности на въглищните топлоелектрически централи и останалите оператори на горивни инсталации, ако същите работят изцяло на пазарен принцип в съответствие с европейското и националното законодателство“ при условие, че „българската страна представи предложения, подходящи за пазарните условия финансово-икономически мерки в случай на превишаване на общата горна граница, както и информацията относно това как могат да бъдат заложи в нормативната уредба, включително сроковете за това. Необходимо е също така да се предложат допълнителни реформи в главата REPowerEU и да се гарантира ефективно прилагане на либерализацията на пазара на електроенергия с конкретни стъпки, които ще бъдат предприети преди 1 юли 2025 година“.²⁰ Тук веднага проличава **огромният риск** при една продължаваща политическа нестабилност и разрастващ се популизъм, едва ли може да се очаква залагането на адекватни финансово-икономически мерки в нормативната уредба или да се направят ефективни стъпки за либерализацията на пазара на електроенергия. Тук отчитаме както мощните настроения срещу либерализация на цените за населението, така и задълбочаващите се икономически и финансови проблеми пред това население.
7. По отношение предложенията за подобряването на корпоративното управление на държавните предприятия в енергетиката, Еврокомисията не е съгласна да приеме Решението на НС от 12.01.2023 г. да отпадне изваждането на ЕСО ЕАД и „Булгартрансгаз“ ЕАД от Българския енергиен холдинг нито алтернативното предложение на правителството да поеме „ангажимент за нормативни промени в рамката на управлението на БЕХ, изразяващи се в забрана за кръстосано субсидиране между неговите дъщерни



дружества в съответствие с принципите на добро управление и Насоките на ОИСП за корпоративното управление на държавните предприятия”.²⁰

8. „От ЕК бе отправена категорична препоръка в главата REPowerEU да бъдат включени инвестиции с проектна готовност, които биха могли да се реализират до 2026 г., като бъде отчетен и фактът, че българският ПВУ включва инвестиции на стойност повече от алокацията на страната. ЕК счита за недопустими по ПВУ инвестиции, които не могат да бъдат изпълнени в срока до 2026 година.”²⁰ Тук нещата са ясни – не бива да си правим илюзии за някакво продължаване на НПВУ след 2026 г., с мисълта, че така може да спасим част от финансирането, за чието получаване закъсняваме.

Информация за това кои реформи и инвестиции се предлагат за промени по чл. 21 и какви са предложенията за главата REPowerEU намираме в стенограмата от заседание на Народното събрание на 17.09. т.г.¹⁹ В същото време подробностите за повечето от тях са недостатъчни, за да се направят прецизни коментари по тях. Остава неясно как точно се ориентират в тази материя депутатите, които взимат решения, с които задължават министрите по конкретни реформи и инвестиции, заложили в НПВУ.

Наши коментари по предложените изменения можете да намерите в глава [„ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ” на настоящия доклад.](#)

6. НАПРЕДЪК ПО КЛЮЧОВИТЕ ЕТАПИ И ЦЕЛИ

Независимо от всички проблеми, свързани с НПВУ на високо ниво, през разглеждания период (октомври 2023 г. - октомври 2024 г.) е свършена известна работа по изпълнението на ключови етапи и цели.²¹ Но дори и с нея общото изпълнение („усвояване“) на средствата е „около 5-6%“, заявява на брифинг в МС министърът на финансите г-жа Л. Петкова на 27.09.2024 г.¹⁶ Към октомври 2024, изпълнението на основните етапи и цели на българския ПВУ е 7%, а от зеления стълб са изпълнени едва 3%.³ Както споменахме в началото, ако всичко вървеше по план, в момента би трябвало да се приключва работата по шестото плащане. Затова тук ще говорим за свършеното и несвършеното от третото до шестото плащания.

²¹ Таблици 2 и 3 към настоящия доклад



Таблица 2: Количествени данни за изпълнението на ключовите етапи и цели на НПВУ - по плащания (10.2023 – 10.2024 г.)

Плащане	Общо цели	Изпълнени	Неизпълнени	Цели за климат, енергетика, ЕЕ, ОС	Изпълнени за климат, енергетика, ЕЕ и ОС	Неизпълнени за климат, енергетика, ЕЕ и ОС
3	46	16	30	20	6	14
4	37	9	28	20	3	17
5	26	2	24	13	1	12
6	36	0	36	11	0	11
Общо:	145	27	118	64	10	54

* за целите на този анализ в ключовите етапи и цели на НПВУ за климат, енергетика и енергийна ефективност са включени и такива, които са идентифицирани от автора като ключови етапи с косвен принос към тези области.

** Източник: пресмятания на автора по данни от ИСУН към 06.10.2024 г.



Разпределение на шестдесет и четирите цели, свързани с климата, енергетиката, енергийната ефективност и опазването на околната среда (вкл. доброто им управление):

Таблица 3: Количествени данни за изпълнението на ключовите етапи и цели на НПВУ - по министерства (10.2023 – 10.2024 г.)

Министерство	Общо	Изпълнени	Неизпълнени
1	2	3	4
Министерство на енергетиката	19	3	16
Министерство на регионалното развитие и благоустройството	9	1	8
Министерство на транспорта и съобщенията	8	2	6
Министерство на иновациите и растежа	6	1	5
Министерство на земеделието и храните	3	0	3
Министерство на образованието и науката	3	0	3
Министерство на финансите	2	2	0
Министерство на околната среда и водите	1	0	1



Министерство на здравеопазването	1	0	1
Министерство на правосъдието	1	0	1
МЕ/КЕВР	1	0	1
МОСВ/МЕ	1	0	1
МОСВ/Министерство на вътрешните работи	1	0	1
МРРБ/МЕ/КЕВР	1	0	1
МРРБ/МЕ/Агенция за устойчиво енергийно развитие	1	1	0
МРРБ/МОСВ/МТС/МЕ	1	0	1
МРРБ/ДА БДП	1	0	1
ДА БДП	2	0	2
Агенция за социална помощ	1	0	1
Метрополитен АД	1	0	1
Общо:	64	10	54

* Колона 1 – Отговорна институция, колона 2 – общ брой ключови етапи КЕЕЕОС, за които институцията отговаря за 4-те авансови плащания, колона 3 – брой изпълнени ключови етапи КЕЕЕОС, колона 4 – брой неизпълнени ключови етапи КЕЕЕОС.

** Източник: пресмятания на автора по данни от ИСУН към 06.10.2024 г.



В рамките на закъснението от две години (3-6 плащания) трябваше да бъдат изпълнени 145 ключови етапа и цели²². От тях до момента са изпълнени 27 или 18,62%. В рамките на тези 145 етапа и цели, ние идентифицирахме 64, които имат пряка или косвена връзка с политиките по климата, енергетиката и опазването на околната среда. От тези 64 са изпълнени едва 10 – 15,63%.

Изпълнените 10 ключови цели и етапи се разпределят както следва:

- Министерство на енергетиката
3
- Министерство на транспорта и съобщенията
2
- Министерство на финансите
2
- Министерство на регионалното развитие и благоустройството
1
- Министерство на иновациите и растежа
1
- МРРБ/МЕ/АУЕР
1

Само половината от тях имат пряко отношение към темата, която ни интересува, докато останалите имат косвен принос (подобро управление, борба с корупцията и т.н.).

Някои от неизпълнените етапи и цели оказват съществено влияние върху забавянето прехода на България към нисковъглеродна икономика и/или директно пречат на справедливия енергиен преход на въглищните региони. Сред тях са:

²² ИСУН, Междинни етапи и цели за изпълнение <https://2020.eufunds.bg/bg/0/0/MilestonePayments>

Данните в тази част от текста са от ИСУН и са засечени към 06.10.2024 г.



Трето плащане:

- Влизане в сила на Закона за създаване на Национален фонд за декарбонизация и неговите подфондове и съответното вторично законодателство
- Подписване на договор(и) за доставка, инсталиране, свързване и въвеждане в експлоатация на съоръжения за акумулаторно съхранение на ниво мрежа с енергиен капацитет най-малко 6000 MWh)
- Закон за насърчаване на електрическата мобилност
- Намалване на емисиите на въглероден диоксид от енергийния сектор (I)
- Влизане в сила на законодателство, с което се приема графикът за постепенното преустановяване на използването на каменни въглища и се въвежда горна граница за емисиите на CO₂ за електроцентрали, работещи на въглища.
- Влизане в сила на решение(я) за изпълнение за налагане на пределната стойност за емисиите на въглероден диоксид при производството на електроенергия от въглища
- Влизане в сила на новия Закон за водоснабдяването и канализацията
- Договор(и) за доставка на нов железопътен подвижен състав с нулеви емисии за крайградски и междурегионални превози и маневрени локомотиви

Четвърто плащане:

- Създаване на специализирана лаборатория за изследвания и обучение в областта на геотермалната енергия
- Подписване на договор(и) за разработване на пилотен проект за комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия от геотермални източници
- Стартиране на тръжна процедура за предложения за пилотни проекти за производството на зелен водород
- Възлагане на договори за 1) софтуерни решения за електронна информационна система в земеделието и 2) комуникационна мрежа от полеви датчици и датчици за дъжд
- Разработване на специфични за зоната природозащитни цели и мерки за защитените зони от мрежата „Натура 2000“



- Подписване на договори за енергийно-ефективно обновяване на нежилищни сгради
- Договори за новите превозни средства за обществен транспорт с нулеви емисии
- Възлагане на договори за проектиране и изграждане на пречиствателните станции за отпадъчни води и ВиК мрежата

Пето плащане:

- Увеличение на нетния трансграничен преносен капацитет с 600 MW
- Разделяне на собствеността и контрола в рамките на държавата на операторите на преносни системи „Булгартрансгаз“ ЕАД и „ЕСО“ ЕАД
- Сключване на споразумения за отпускане на безвъзмездни средства за подпомагане по линия на фонда с цел насърчаване на технологичния и екологичен преход на селското стопанство
- Намаляване на емисиите на въглероден диоксид от енергийния сектор (II)
- Инфраструктура за безопасна градска мобилност, насочена към уязвимите участници в пътното движение — пешеходците и велосипедистите
- Нова нормативна уредба за обществения транспорт

Шесто плащане:

- Националният фонд за декарбонизация и неговите подфондове функционират
- Технически условия за интегриране в електроенергийната система на 2500 MW нов капацитет за производство от възобновяеми източници (вятърна и слънчева енергия)
- Зарядни станции за превозни средства за обществен транспорт
- Интелигентни цифрови решения за транспорта в общините
- Нов договор за обществена услуга (ДОУ) за железопътен превоз

Очевидно е, че постоянната политическа криза е основен проблем, доколкото вместо да се занимава с приемане на необходимата нормативна уредба, Народното събрание е затънало в непродуктивни политически спорове. Редуващите се служебни правителства също се държат настрана от



тази материя, по причини, за които можем само да гадаем. Във всеки случай тяхното снишаване развенчава тезата, че този тип правителства се състоят от лица с висок експертен капацитет. В същия брифинг от 27.09., министърката на финансите казва: „Не може да се придвижи искане за трето и четвърто плащане по ПВУ, защото второто не е завършено.“ Имайки предвид колко назад е изпълнението на ключовите етапи за третото и четвъртото плащания, не би трябвало да се отваря изобщо дума за исканията за превеждане на съответните суми по тях.

В подобни условия администрацията, свикнала да се предпазва от предприемането на всякакви стъпки по своя инициатива, независимо дали те присъстват във вече приети работни или стратегически документи, също не се ангажира с действия, които биха придвижили изпълнението на закъснелите ключови етапи и цели.

Но големият проблем остава липсата на готовност, а дори и активната съпротива от страна на мнозинството политици и немалка част от администрацията срещу „Зеления пакт“, климатичните политики и политиките по опазване на околната среда на ЕС и справедливия преход.

7. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Към началото на октомври 2024 г. работата по изпълнението на ключовите етапи и цели на НПВУ на България показва незначителен напредък. Второто плащане, което трябваше да се получи най-късно в началото на тази година (по актуализиран график) все още не е получено. То зависи от (не)изпълнението на четири ключови етапа и цели, един от които е най-важният за декарбонизацията – приемането на Пътна карта за климатична неутралност. Нейното приемане от Народното събрание беше осуетено чрез едни недопустими събития, разиграни от част от депутатите в последния работен ден на 50-то НС. Така рискът България да не получи второто плащане или да го получи със съответните финансови корекции не само не е отстранен, но изглежда още по-сериозен.

От друга страна правителството е готово със своите предложения по чл. 21 от Регламент 2021/241 и с главата REPowerEU, но независимо от досегашните преговори, вече е ясно, че няма да получи всичко, което е



поискала. Пречка за това са някои точки от три решения, приети от последните три Народни събрания, чието отпадане депутатите също не гласуваха, въпреки предложението на правителството за това. Дойде времето министрите да се чудят как да се оправят с националистическата вакханалия на политиците в енергийния сектор.

От наша гледна точка и на база оскъдната налична публична информация, не всички предложения в Компонент 4 „Нисковъглеродна икономика“ и в главата REPowerEU са добри за постигане на климатичните цели на страната.

Коментари и предложения по измененията по чл. 21 и глава REPowerEU

По промените по чл. 21:

- Смятаме, че промените в реформа **C4.R10: Декарбонизация на енергийния сектор** – отпадане на ангажимента за намаление с 40% на емисиите от парникови газове от енергетиката до края на 2025 г. спрямо нивата на 2019 г., не трябва да бъдат включвани в предложението на правителството към ЕК. Няма как да се съгласим, че „съществуващите политики и мерки“ допринасят за постигането на тази цел. Пазарните сили вече работят за постигането на тази цел, ето защо нашето предложение е тази мярка да остане като гаранция срещу евентуални бъдещи промени в политиките и/или предприемането на анти-пазарни действия на институциите, които да доведат до непостигане на целта.
- Изваждането на ЕСО ЕАД и „Булгартрансгаз“ ЕАД от състава на БЕХ е стъпка в правилната посока. Грешката обаче е те да бъдат обединени в един нов държавен холдинг „за експлоатация на мрежата“. Ясно се вижда целта – кръстосано субсидиране според потенциалните загуби на което и да е от двете дружества напред във времето. Рискът, разбира се е по-голям за „Булгартрансгаз“ заради очаквания постепенен отказ от изкопаемия газ като гориво и несигурността по превръщането на газопроводите във „водородопроводи“.



- Новата НПВУ инвестиция от 258,3 млн. евро по създаването на държавно предприятие „Зелен преход на въглищните региони“ изглежда като възстановяване под друга форма на вече отхвърлената идея за предприятие „Рехабилитация на въглищни терени“. Макар мярката да се рекламира като допълване на доброто корпоративно управление на държавните предприятия в енергийния сектор, очакванията ни са, че ще се получи точно обратното – директното му подчинение на Министерството на енергетиката ще размие отговорностите и ще пренесе лошите практики и тук, включително и концентрирайки в себе си огромни финансови потоци от НПВУ, Фонда за справедлив преход и държавния бюджет, предназначени за ефективната рекултивация и нов живот на въглищните терени. От изказването на министъра на енергетиката пред НС не става ясно как точно ще се прехвърлят и управляват терени от минните дружества към новосъздаденото дружество. Позоваването на бъдещ закон, който да уреди всички спорни моменти, водейки се от опита на Гърция, е рисково предложение, което по-вероятно ще вкара проблема в безкрайни дискусии и спорове, политически популизъм и рискове от забавяне и неизпълнение на целите за справедлив преход на въглищните региони.

Със създаването на това предприятие се намаляват възможностите за участие на местните общности при вземането на решения за бъдещето на сега нарушените терени – колкото и в момента тези общности да са зависими от действията на местни и регионални политически, икономически и сенчести играчи. Освен това „зеленият преход“ на трите въглищни региона все пак не предполага единствено енергийни инвестиции, така че определянето на МЕ за принципал на подобно предприятие е рисково за развитието на неговите възможности и потенциал.

Нашето предложение, ако се налага бизнесът, свързан със „зеления преход“ да се вкарва под държавна шапка, е следното: да се създадат три отделни предприятия на основата на сегашните въгледобивни дружества. Те да бъдат със смесена собственост: държавна и на пряко



засегнатите общини, като в надзора бъдат включени и независими членове с авторитет (по определени критерии). Тези дружества да са под шапката на възстановения заместник министър-председател по климата в МС, но седалищата им и управлението им да са в самите региони.

- Отпадането на инвестиция С4.15 „Пилотни проекти за производството на зелен водород“ със споменатите причини и прехвърлянето ѝ за финансиране към Модернизационния фонд е правилно. От За Земята бихме препоръчали при прехвърлянето да се включи и възможност за пилотно производство на биогаз от отпадъчни суровини от земеделие и животновъдство най-вече, от разделно събрани биоотпадъци от бита, и в краен случай за оползотворяване на потенциала за улавяне на сметищен газ.

По глава REPowerEU:

- Смятаме, че повечето от предложените проекти, включително и тези, които се прехвърлят от Компонент 4, „Нисковъглеродна икономика“, биха допринесли за постигането на крайните цели по отношение на климата, заложи в НПВУ.
- Сериозно съмнение за постигане на висока ефективност имаме относно преформатирането на проект С4.17. „Пилотен проект за комбиниране и производство на топлинна електрическа енергия от геотермални източници“. Превръщането му в грантова схема за финансиране на термопомпи за физически и юридически лица е косвен сигнал за висок риск от създаване на поредната корупционна схема в сектора на ВЕИ в България (най-малкото, че има прекалено много особености и разлики при финансирането на мерки за ФЛ и ЮЛ, за да бъдат в обща схема). Бихме искали да видим добре работеща грантова схема за термопомпи, включително с приоритизация на енергийно бедни.



- Неясна остава същността на трите предлагани реформи²³, за които няма публикувани никакви подробности, но има заложен финансираня.
- Предложението за финансиране на „Черноморска енергийна сигурност и инициатива за иновации“ с 3,6 млн. евро изглежда като предложение за разходи за конферентен туризъм в страните от Черноморския басейн. В светлината на затегналата се война между Русия и Украйна, този разход изглежда трудно оправдаем в периода за допустимост на инвестициите до 31.08.2026 г. По-скоро може да се мисли за финансиране „в последния момент“ ако войната тръгне към успешен край, т.е. връщане на Крим и окупираните територии и възстановяване на териториалната цялост на Украйна.

Каквото и да коментираме обаче, **големият проблем остава:** предложенията за промени по чл. 21 и главата REPowerEU не бяха представени на Еврокомисията до края на м. септември т.г., с което рискът те да не бъдат одобрени до края на годината – а и изобщо да не бъдат одобрени – остава изключително висок. Допълнително объркване – включително и сред депутатите – по сроковете внасят изказванията на министъра на финансите, г-жа Петкова, в които се сочат различни срокове за внасяне: веднъж края на м. септември, втори път – „15-20 октомври“. Изглежда, че тези срокове са калкулирани за политическа употреба на базата на техническите възможности за реакция на самата Еврокомисия, но не бива да забравяме, че дори да бъдат одобрени, те в известен смисъл зависят и от решаването на проблема с второто плащане.

Общи препоръки

1. В създалата се ситуация логично изглежда България да загуби част от средствата по второто плащане. Тази загуба **трябва да бъде приета спокойно**, но да служи за урок на всички, които „допринесоха“ за нея.

²³ Зе-news.net, [Презентация на Министерство на енергетиката, Предложение за изменение на НПВУ чл. 21, Компонент 4 „Нисковъглеродна икономика“ и глава REPowerEU](#), 17 септември 2024 г. Реформите са в посока на: 1. подобряване на балансиращия пазар и прозрачност по присъединяване; 2. доразвиване на реформата за енергийната бедност; 3. BEST Initiative.



- А те са много – депутати, министри, съветници, експерти, администрация, синдикати, работодатели, кметове, общински съветници, работници в „Мини Марица изток“ ЕАД и в ТЕЦ „Марица изток 2“ ЕАД, журналисти и цели медии. Следва да бъде направен един детайлен и честен анализ/оценка именно на тези политически и административни фактори, които да помогне на политици и администрация да бъдат предотвратявани такива в бъдещата среда, която все повече ще изисква реформи срещу пари.
2. Всички институции, отговорни за финализиране на ключовите етапи и цели за следващите плащания, по които закъсняваме – 3-то, 4-то, 5-о и 6-то – трябва да засилят работата си, при това да я вършат не само **бързо, но и качествено**. Вече е ясно, че ЕК не е склонна да удължава сроковете за изпълнение на НПВУ след август 2026 г., и по-скоро толерира изваждането на инвестиции от националните планове, които няма да могат да приключат в този срок. От ключово значение за бързината са действията на Народното събрание:
 - от една страна то трябва да се заработи приоритетно – с бързина и качество – върху реформите по НПВУ, които изискват законодателни инициативи и промени;
 - от друга страна НС трябва **да спре да си играе на Конвент** и да издава вредни за плана, но и за цялата българска енергетика решения, мотивирани от национализъм, популизъм и борба за електорат.
 3. Предната препоръка предопределя тази: Правителството трябва веднага да започне **пълна оценка** на това кои инвестиции са с висок риск да не завършат в указания срок. То трябва в спешен порядък да предложи тяхната замяна с такива, които биха могли да покрият това изискване, като **при това спазват и изискванията** за декарбонизация, справедлив преход, подкрепа за кръговата икономика, опазването на биологичното разнообразие, дигитализацията на икономиката и подкрепа за регионите.
 4. Необходимо е правителството да създаде и приложи **единна система за контрол и мониторинг** на НПВУ и останалите инструменти – Модернизационния фонд, Фонда за справедлив преход и т.н. Става дума не само за използването на ИСУН, а за цялостното им стратегическо управление, за постигане на синхрон с целите и задачите на съответните стратегически документи, политики и работни планове.



5. Един полезен вариант за подобряване работата по НПВУ беше предложен от група неправителствени организации през 2022 г.: създаване на Комитет за наблюдение напредъка по НПВУ.²⁴ Смятаме, че тази идея не е загубила своята актуалност и препоръчваме тя да бъде спешно реализирана.
6. Както обикновено, остава препоръката за **повече прозрачност и активно предоставяне на качествена информация** (не просто ПР) от страна на всички институции, които имат отношение към реализацията, отчитането и мониторинга на реформите и инвестициите на НПВУ. В настоящата ситуация, която показва неадекватна политическа и административна намеса, участието на обществеността остава един от малкото инструменти за подобряване на Плана и неговото изпълнение.
7. Допълнително, една адекватна комуникационна стратегия относно НПВУ и свързаните с него стратегически документи и планове, към основните заинтересовани страни, следва да влезе в действие веднага. Към момента всяка институция комуникира своите теми и действия по тях по начин, който намери за добър, но без да се спазва определен общ стандарт.
8. Смятаме за **необходимо** да бъде направена задълбочена оценка на качеството на изпълнените досега реформи и проекти **поне** що се отнася до тук разглежданите теми – климат, енергетика и енергийна ефективност, опазване на природата и природните ресурси. Информацията и сигналите за некачествен резултат е навсякъде – в реформи и инвестиции, в енергетиката, енергийната ефективност, транспорта, околната среда, селското стопанство.
9. Остава и препоръката за проверка **адекватността на публичните данни, на сайта на ИСУН**. Това разбира се е ангажимент и на институциите, които трябва да ги създават и подават навреме и в определените количествени и качествени параметри.

²⁴ Move.bg, [Становище относно: проект на Постановление за определяне на органите и структурите, отговорни за изпълнението на Плана за възстановяване и устойчивост на Република България и на техните основни функции](#), 20 юни 2022 г.



Вероятно в крайна сметка Европейската комисия ще се съгласи да приложи предвидените финансови санкции и ще отпусне част от средствата по второто плащане на НПВУ. Вероятно ще се съгласи и с по-голямата част предлаганите промени в НПВУ, включително и по глава REPowerEU. Това обаче не е добър сигнал. Напротив – ставаме свидетели на опити за формално спасяване на НПВУ и за получаване на средствата, но без да има никакви гаранции, че заложените цели накрая ще бъдат постигнати. Все по-голям става рискът да се получи точно обратното – лошо изпълнение за реформите и инвестициите и частично постигнати или непостигнати цели. Такова съдействие от страна на ЕК би насърчило именно ретроградните сили, които възпрепятстват реформирането и модернизирането на държавата и, от друга страна, директно би противоречало на заложеното в общоевропейските политики.

Най-лошото в цялата ситуация е, че рисковете се провокират и усилват от хората, които трябва да работят за тяхното минимизиране – народни представители, министри, администрация. Врѳх на всичко беше случилото се на 26.09.2024 г. в НС¹⁸. Политическата криза по-скоро ще продължи, но е напълно възможно да се постига мнозинство поне за решенията, свързани с безвъзмездното финансиране от ЕС.

На 26.06.2024 г. на форума „Зелена трансформация 4.0. Новите перспективи пред Централна и Източна Европа“, г-жа Людмила Петкова повтаря станалата любима мантра на мнозина български политици, че българският ПВУ е най-зеленият в ЕС. Както вървят нещата обаче, към 2026 г. може да се окаже, че ще се „хвалим“ с **най-зеления неизпълнен план за възстановяване и устойчивост в Европа**.

Бел. ред.: Докато анализът се подготвяше за издаване, на 29 ноември 2024 г. Европейската комисия публикува прессъобщение²⁵, с което обяви, че е изготвила предварителната оценка на второто искане за плащане на

²⁵ Европейска комисия, [Комисията приема предварителна оценка на второто искане за плащане на България по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост](#), Съобщение за медиите 29 ноември 2024 г.



България по Механизма за възстановяване и устойчивост (RRF). Комисията съобщи също, че редица ключови етапи и цели не се считат за задоволително изпълнени, което може да доведе до значително спиране в съответствие с методологията на Комисията. По-специално Комисията е установила, че осем основни етапа и една цел не са изпълнени задоволително на този етап. Те засягат важни реформи по отношение на либерализацията на енергийния пазар (C4.R8/M91), стимулиране на производството на електроенергия от възобновяеми източници (C4.R6/M95), Пътна карта за неутралност по отношение на климата (C4.R9/M114), борба с корупцията (C10.R2/M217, C10.R2/M218 и C10.R2/M219), въведението за задължителна съдебна медиация (C10.R3/ M227), обществени поръчки (C10.R10/T243) и предприемачество (C10.R11/M252).



Публикацията е част от LIFE проектът „Заедно За 1,5“, съфинансиран от Европейския съюз. Изразените възгледи и мнения са единствено на автора(ите) и не отразяват непременно тези на Европейския съюз или CINEA. Нито Европейския съюз, нито предоставящия финансирането орган могат да бъдат държани отговорни за тях.