

# Подобряване на енергийната ефективност на жилищните сгради чрез МВУ

Солидна финансова подкрепа, но слабости в основите



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

# Съдържание

## Точки

### 01—14 | Основни послания

01—04 | Защо тази област е от значение

05—14 | Какво констатира и какво препоръчва ЕСП

### 15—69 | Подробни констатации и оценки

15—31 | Недостатъци в концепцията се отразяват негативно върху мерките за енергийна ефективност по МВУ

17—26 | Мерките за саниране по МВУ не са насочени пряко към основно саниране

27—31 | Реформите не са ясно определени и тяхното въздействие върху инвестициите и икономииите на енергия не е доказано

32—69 | Налице са закъснения в изпълнението и слабости в мониторинга на икономииите на енергия

33—40 | При сложните мерки за инвестиции в саниране се наблюдават закъснения при изпълнението и се изисква преразглеждане

41—61 | Информацията относно икономииите на енергия не е надеждна, съпоставима или достатъчно подробна за ефективен мониторинг на резултатите

62—69 | Не се проследява разходната ефективност на мерките за саниране на сгради

## Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Приложение II — Списък на одитираните мерки

Приложение III — Оценка на ЕСП относно осъществимостта на мерките

**Съкращения**

**Речник на термините**

**Отговори на Комисията**

**Хронология**

**Одитен екип**

# 01

## Основни послания

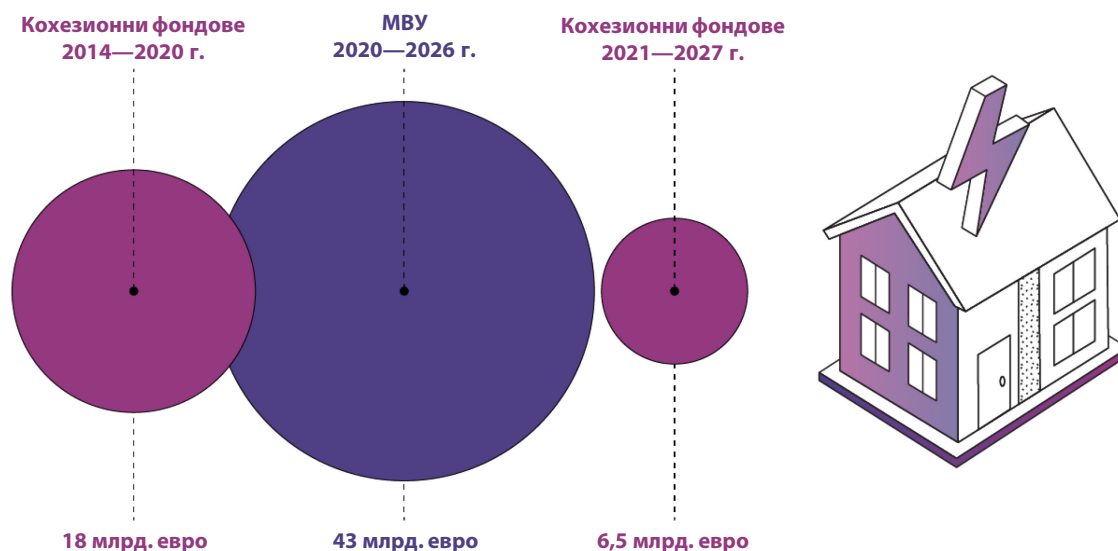
### Защо тази област е от значение

- 01** През 2023 г. 26 % от потреблението на енергия в ЕС<sup>1</sup> се падат на жилищните сгради, поради което намаляването на тази стойност е от ключово значение за изпълнението на енергийните цели на ЕС. ЕС и неговите държави членки предприемат действия от много години насам с цел подобряване на енергийната ефективност на сградния фонд. В миналото финансирането от ЕС се предоставяше основно чрез фондовете на политиката на сближаване. От 2021 г. държавите членки имат възможност да насърчават подобрения в енергийната ефективност на жилищните сгради чрез Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ), който изисква значителен дял от финансирането (37 %) да бъде насочен към постигането на целите в областта на климата и енергетиката. Освен това Комисията е включила в своето [предложение за бюджета на ЕС за периода 2028—2034 г.](#) възможността да продължи отпускането на средства за саниране.
- 02** Според наличните към януари 2026 г. данни държавите членки са планирали да изразходват 43 млрд. евро от средствата на МВУ директно за мерки за енергийна ефективност за саниране на жилищни сгради. Това съответства на около 8 % от общото финансиране по МВУ и 17 % от приноса за постигане на целите в областта на климата и енергетиката. На [фигура 1](#) е представено допълнително сравнение с бюджета на ЕС за енергийна ефективност от кохезионните фондове.

---

<sup>1</sup> Energy statistics — an overview, фигура 10, Евростат (май 2025 г.).

**Фигура 1 | Финансиране от ЕС за енергийна ефективност на жилищни сгради**



Източник: ЕСП, въз основа на [данни за кохезионните фондове](#) и базата данни на Комисията за МВУ (FENIX).

**03** В рамките на настоящия одит беше разгледан въпросът дали мерките по Механизма за възстановяване и устойчивост (както инвестиции, така и реформи) са допринесли за енергийната ефективност на жилищните сгради по ефективен начин, също и от гледна точка на разходите. По-специално Европейската сметна палата (ЕСП) разглежда въпроса дали ключовите характеристики на МВУ и на разработените мерки за енергийна ефективност по МВУ са подходящи за посрещане на потребностите от саниране. ЕСП разглежда и въпроса дали е осъществяван подходящ мониторинг относно напредъка, резултатите и разходната ефективност на мерките за икономия на енергия по МВУ.

**04** ЕСП очаква настоящият доклад да представлява интерес за широката общественост, тъй като всички държави членки са стартирали схеми за саниране, които оказват въздействие върху живущите. Настоящият доклад може да се използва за подобряване на бъдещи мерки за енергийна ефективност в жилищни сгради, финансирани от ЕС, посредством по-добра насоченост на мерките. Той има за цел също така да подобри начина, по който се изчисляват и докладват икономии на енергия вследствие на тези мерки. За повече обща информация и подробности относно обхвата и подхода на одита вж. [приложение I](#).

## Какво констатира и какво препоръчва ЕСП

- 05** Като цяло ЕСП заключава, че въпреки предоставената от МВУ широка подкрепа за подобряване на енергийната ефективност постигането на действителни и разходно-ефективни икономии на енергия от предприетите мерки за саниране е ограничено поради слабости в тяхната концепция и изпълнението. ЕСП констатира, че по линия на МВУ е финансирано най-вече средно по обхват саниране. Реформите не са ясно определени и техният ефект върху инвестициите и икономии на енергия не е доказан. Констатирани са закъснения при изпълнението, а разходната ефективност и действителните резултати от мерките за саниране не са били надлежно анализирани или проследени.
- 06** Преди стартирането на МВУ Комисията е акцентирала върху значението на това да се постигне високоефективен сграден фонд, в т.ч. чрез основно саниране (с повече от 60 % икономии). В Регламента относно МВУ обаче не се споменава основно саниране и избраните от държавите членки мерки не са били насочени пряко към такова саниране, с което да постигнат енергийните цели на ЕС. Ако не бъде планирано по съгласуван начин като първа стъпка за постигане на висока енергийна ефективност, санирането с малък и среден обхват (леко и средно саниране) може да създаде заключващи ефекти (точки [17—24](#)).
- 07** ЕСП констатира, че избраните за настоящия одит четири държави членки (Белгия, Кипър, Италия и Литва) са приложили критерии за допустимост при избора на конкретни проекти за саниране за мерките по МВУ, но с известни ограничения. Също така те не са извършили сравнителна оценка на предложените проекти за саниране. Всички допустими проекти за саниране са финансирани без сравнителна оценка на качеството, което потенциално ограничава тяхната ориентираност към онези видове дейности, които биха довели до високи номинални икономии на енергия (точки [25—26](#)).
- 08** При оценката на реформите по МВУ ЕСП констатира, че както в Регламента относно МВУ, така и в насоките на Комисията липсват ясни определения на понятието „реформа“, което води до непоследователност между отделните национални планове за възстановяване и устойчивост (НПВУ). Освен това поради липса на подходящи показатели е трудно да се измерят ефектите от реформите по МВУ върху инвестициите в енергийна ефективност, а оттам и върху икономии на енергия (точки [27—31](#)).

- 09** В анализа на ЕСП на напредъка на мерките се акцентира върху факта, че сред държавите — членки на ЕС, повечето мерки по МВУ, свързани с енергийна ефективност в жилищния сектор, не са били обвързани с ориентирани към резултатите цели по отношение на енергията, която следва да се спести. Държавите членки са следвали насоките на Комисията, като за основа на целите са използвали показатели за крайните продукти. Това ограничава възможността за оценка на резултатите от мерките по МВУ по отношение на енергийната ефективност, както и за оценка на изпълнението (точки [32—35](#)).



### Препоръка 1

#### Да се насочват по-успешно мерките за саниране

Когато оценява мерките за саниране на жилищни сгради, предложени за финансиране от следващата МФР, Комисията следва да провери до каква степен държавите членки:

- а) включват мерки за основно саниране;
- б) определят ясна цел за всяка съответна отделна мярка по отношение на икономии на енергия, които следва да бъдат постигнати, за да се проследяват резултатите от изпълнението за всички мерки и всички държави членки и да се улесни агрегирането на данните. Целевата стойност следва да бъде добре обоснована и съобразена с концепцията на мярката, с предоставеното финансиране и с първоначалното базово положение и потребности.

**Целеви срок за изпълнение: 2027 г.**

- 10** Освен това ЕСП констатира, че е имало засилен интерес към мерки, които са лесни за изпълнение или са свързани с високо равнище на подпомагане, както и че при такива мерки се постига бърз напредък. При по-сложните мерки, като например мерките, свързани с изолация на покриви и стени, са наблюдавани закъснения при изпълнението или слаб интерес и се е наложило преразглеждане на планове по МВУ. Въпреки тези промени съществува риск някои мерки по МВУ да не бъдат завършени в предвидените в МВУ срокове, което може да се отрази върху постигнатите резултати (точки [36—40](#)).

- 11** Комисията насърчава държавите членки да използват сертификати за енергийните характеристики като основния инструмент за изчисляване на постигнатите икономии на енергия. Тези сертификати спомагат за идентифициране на подобренията в санираните сгради. Въпреки това информацията относно икономии на енергия, която се съдържа в сертификатите, не е достатъчно надеждна, съпоставима между държавите членки или подходяща за ефективен мониторинг на резултатите. По-специално има разлика между прогнозното потребление (изчислено чрез сертификатите за енергийните характеристики) и действителното потребление, тъй като то се обуславя и от човешкото поведение. Когато тази разлика не се взема под внимание, това води до значителни различия между прогнозните и действителните икономии (точки [41—47](#)).
- 12** По отношение на надеждността ЕСП установи, че при извършените от националните или регионалните органи проверки във връзка със сертификатите за енергийните характеристики е констатирано съществено ниво на аномалии. Извършеният от ЕСП анализ на сертификатите и на алтернативните методологии, приложени в избраните държави членки, показва допълнителни слабости, като например неправилни прогнози на потреблението на енергия, които засягат докладваните икономии (точки [48—55](#)).
- 13** ЕСП установи също така, че информацията относно икономии на енергия, докладвана от Комисията по общ показател 1, обхваща всички мерки по МВУ, включително тези за обществени сгради или предприятия. Данните обаче се изпращат от държавите членки в агрегиран формат, който не позволява оценка на напредъка при санирането конкретно на жилищни сгради. Комисията не посочва ясно, че информацията за икономии се основава на теоретични изчисления, които не отразяват в достатъчна степен действителните икономии. Освен това Комисията извършва проверки на правдоподобността, но не проверява данните по-подробно, което ограничава възможността за извършване на подходящ мониторинг на резултатите от изпълнението (точки [56—61](#)).

- 14** Накрая, извършеният от ЕСП анализ на разходите за подпомагане на проекти за саниране по МВУ показва големи разлики в разхода за единица спестена енергия в избраните държави членки, които Комисията не е анализирала допълнително. Като цяло не се проследява разходната ефективност на мерките за саниране на сгради. По-специално ЕСП счита, че италианската мярка *Superbonus*, която е финансирана както с италиански средства, така и със средства по МВУ, и която покрива до 110 % от разходите, направени от получателите, не е в съответствие с принципите на добро финансово управление и не представлява икономически ефективно използване на средствата на ЕС. МВУ е замислен като основан на резултатите инструмент, но в регламента няма изискване за проследяване на разходната ефективност (точки 62—69). В наскоро публикувания [Специален доклад 14/2026 на ЕСП относно проследимостта и прозрачността на МВУ](#) се посочват слабости при събирането на данни относно действителните разходи и се препоръчва такава информация да се използва за оценка и постигане на ефективно използване на финансирането от ЕС.



## Препоръка 2

**Да се извършва прозрачно отчитане на икономии и оценка на мерките по МВУ за подобряване на енергийната ефективност на жилищните сгради**

За да направи по-добра оценка на резултатите от мерките по МВУ за енергийна ефективност на жилищни сгради, Комисията следва:

- а) да оповести допълнителна информация относно методологията, използвана за общ показател 1, и да обясни как тя се отразява върху надеждността на икономии, докладвани от държавите членки;

**Целеви срок за изпълнение — до края на 2026 г.**

- б) да оцени резултатите и разходната ефективност на мерките за енергийна ефективност на жилищни сгради, за да извлече поуки за по-нататъшни програми, по-специално по отношение на подходящото равнище на публично подпомагане за мерки за саниране.

**Целеви срок за изпълнение — края на 2028 г. в контекста на последващата оценка на МВУ от Комисията**



### Препоръка 3

#### **Да се подобри проследяването на резултатите във връзка с икономии на енергия**

За следващата МФР, с цел подобряване на проследяването на резултатите във връзка с икономии на енергия, Комисията следва:

- а) да подобри методологията с оглед надеждно отчитане на икономии на енергия от мерките за саниране, вкл. като взима предвид разликата между прогнозните и действителните икономии;
- б) да събира надеждна информация за всяка приложима мярка относно постигнатите резултати и изплатените суми (финансиране от ЕС, от държавите членки и от частния сектор).

**Целеви срок за изпълнение: декември 2027 г.**

## Подробни констатации и оценки

### Недостатъци в концепцията се отразяват негативно върху мерките за енергийна ефективност по МВУ

**15** Съгласно [Регламента относно МВУ](#) държавите членки могат да разработват мерки, които допринасят за подобряване на ефективността на жилищните сгради, като част от своите национални планове за възстановяване и устойчивост (НПВУ). ЕСП разглежда ключовите характеристики на концепцията на МВУ и начина, по който са разработени предвидените в МВУ мерки за енергийна ефективност на жилищни сгради, като особено внимание беше обърнато на 28-те мерки в четирите държави членки, избрани за одита на ЕСП, които се състоят от 18 инвестиции и 10 реформи ([приложение II](#)).

**16** Очакванията на ЕСП бяха:

- мерките да са насочени по подходящ начин към потребностите от саниране на сградния фонд;
- реформите да увеличават или допълват инвестициите в енергийна ефективност.

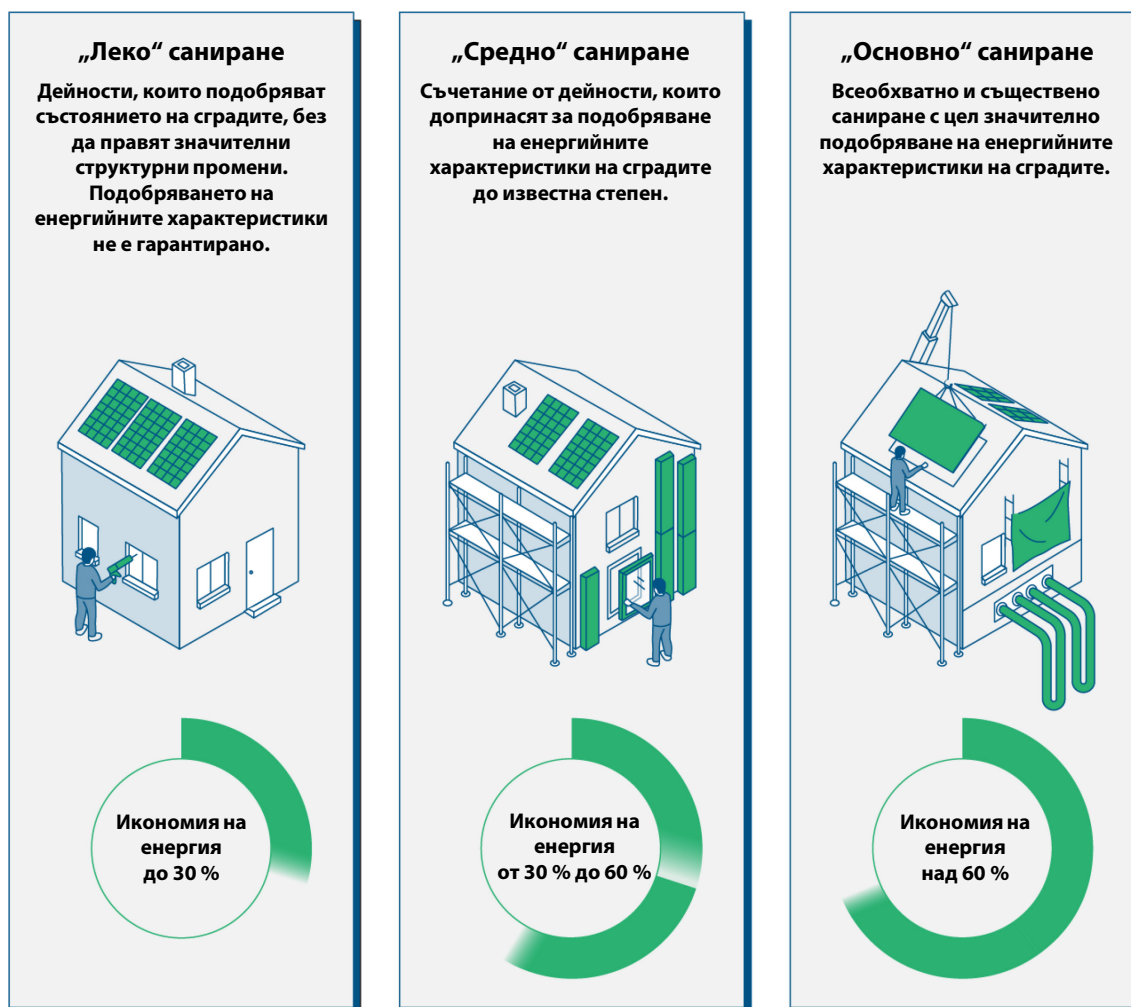
## Мерките за саниране по МВУ не са насочени пряко към основно саниране

- 17** За да бъдат уместни, мерките по МВУ за жилищни сгради, включени в НПВУ, следва да отговарят на конкретните потребности на сградния фонд във всяка държава членка в съответствие с целите на политиката на ЕС за енергийна ефективност. ЕСП провери тяхната уместност, като разгледа [Регламента относно МВУ](#), политическата рамка на ЕС в областта на енергийната ефективност и НПВУ и анализира причините за подбраните от държавите членки мерки по МВУ и свързаните с тях проекти.
- 18** Съгласно [Директивата относно енергийните характеристики на сградите](#) от 2018 г., която е ключов елемент от политическата рамка на ЕС в областта на енергийната ефективност ([приложение I](#)), от държавите членки се изисква да създадат национална дългосрочна стратегия за саниране до март 2020 г., чрез която да се постигне висока степен на енергийна ефективност и декарбонизация на техния жилищен сграден фонд до 2050 г. За постигането на тази цел в Директивата изрично се посочва увеличаването на „основното саниране“, което е понятие, определено от Комисията в нейната [Препоръка \(ЕС\) 2019/786](#) ([фигура 2](#)). Въз основа на това през октомври 2020 г. Комисията представи своята стратегия „[Вълна на саниране](#)“ за стимулиране на санирането на сгради и насърчаване на основното саниране. Комисията подчертава, че годишният процент на основното саниране в ЕС е едва средно 0,2 %<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> [COM \(2020\) 662](#) „Вълна на саниране за Европа“; Европейска комисия, [Comprehensive study of building energy renovation activities and the uptake of nearly zero-energy buildings in the EU](#).

**Фигура 2 | Различни видове саниране**



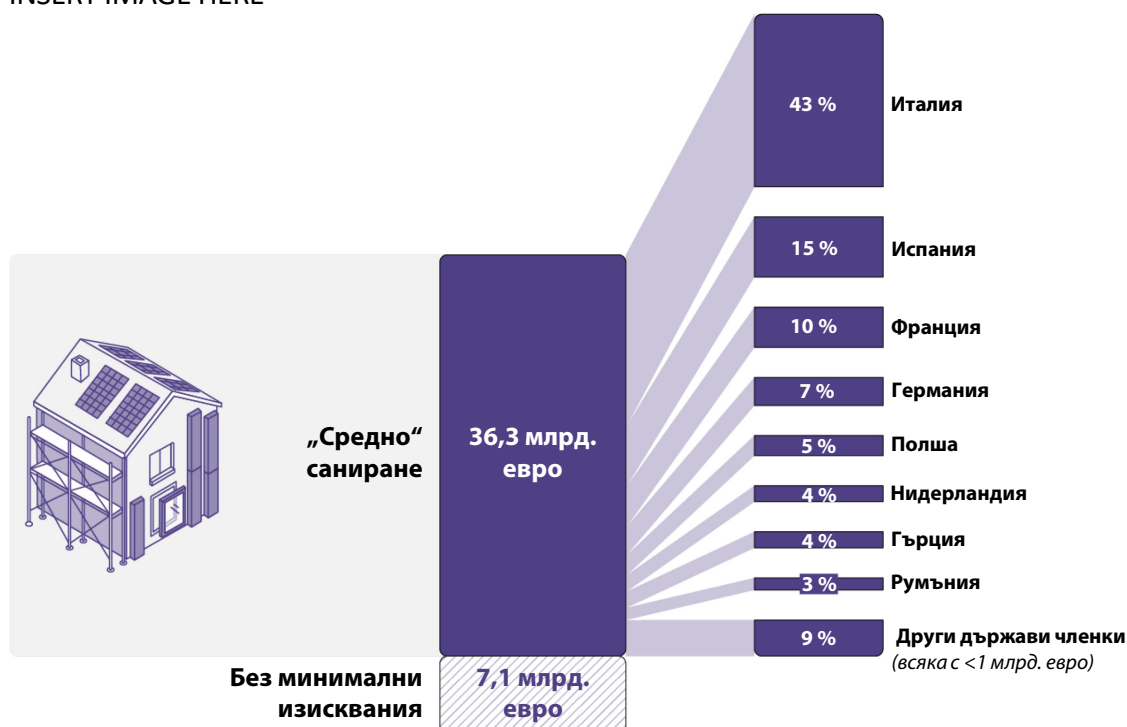
Източник: ЕСП въз основа на [Препоръка \(ЕС\) 2019/786](#) на Комисията. Това са приложимите определения за мерки за енергийна ефективност.

- 19** Тези национални дългосрочни стратегии за саниране заедно с евентуалните допълнителни оценки на нуждите, извършени от държавите членки преди стартирането на МВУ, са могли да послужат като основа за определяне на разходно ефективни мерки за основно саниране, насочени към удовлетворяване на конкретните нужди на националния сграден фонд, включително нуждата от насърчаване на основното саниране. В [Регламента относно МВУ](#) обаче няма изрично изискване мерките по МВУ да се основават на конкретно оценяване или оценки на нуждите.

- 20** В [Регламента относно MBU](#) се определя общо изискване за съгласуваност с целите на ЕС и националните стратегически документи, включително националните планове в областта на енергетиката и климата (НПЕК). В [насоките на Комисията](#) от държавите членки се изисква да посочат в своите НПВУ как конкретни мерки, заложи в тези планове, биха могли да се изпълнят ускорено с помощта на НПВУ. Нито в тези насоки, нито в [Регламента относно MBU](#) обаче не се посочва как Комисията следва да проверява това.
- 21** В оценката на Комисията се разглежда дали предложените мерки, избрани от държавите членки, са съгласувани с действащата уредба. Когато избраните държави членки са решавали кои мерки за енергийна ефективност на жилищни сгради да включат в своите НПВУ, решенията им не са се основавали на конкретна оценка или изследване на нуждите, а са се позовавали най-общо на националните дългосрочни стратегии за саниране. Въз основа на обсъждания с органите на държавите членки ЕСП отбелязва, че подборът на мерките по MBU е бил повлиян от сравнително краткото налично време за изготвяне на НПВУ и необходимостта да бъдат избрани мерки, които да могат да се изпълнят в рамките на срока на MBU (т.е. до август 2026 г.).
- 22** Освен това в Регламента относно MBU не се споменава основното саниране. ЕСП установи, че само една от 27-те държави членки (Румъния) е обвързала една мярка с цел, която изрично споменава основно саниране. При повечето мерки по MBU за енергийна ефективност в жилищни сгради се е изисквало като цяло подкрепата да бъде насочена към най-малко към средно саниране, като този вид саниране е представлявало 83 % от прогнозните разходи на мерките. За останалите 17 % от прогнозните разходи за мерки по MBU за енергийна ефективност в жилищни сгради не е имало изискване за минимални икономии на енергия ([фигура 3](#)). За мерките, насочени към частни сгради в Белгия, например не е имало изискване за каквито и да е минимални икономии на енергия.

**Фигура 3 | Разпределени средства от МВУ за жилищни сгради въз основа на изисквания с разбивка по държави членки**

INSERT IMAGE HERE



Източник: ЕСП, въз основа на данни за МВУ, предоставени от Комисията — последна актуализация от януари 2026 г.

- 23** Освен това, както е отбелязано в [Специален доклад 14/2024 на ЕСП от 2024 г. относно екологичния преход във връзка с МВУ](#), Комисията е посочила, че за да се счита една мярка за средно саниране по смисъла на Регламента за МВУ, тя следва да се стреми към постигане на<sup>3</sup> икономии на първична енергия в размер на най-малко 30 % средно, което съответства на най-ниския възможен праг за тази категория ([фигура 2](#)). Освен това изискването се прилага спрямо мярката като цяло, а не спрямо всеки проект. От избраните четири държави членки само Италия е приложила по-строго правило, тъй като е включила изискване всички проекти по МВУ да постигнат минимален праг на икономии на енергия от 40 %. Дали тези прагове са изпълнени зависи и от надеждността на прогнозите за постигнатите икономии, които ЕСП разглежда във втората част на доклада (точки [32—69](#)).

<sup>3</sup> Приложение VI към [Регламента за МВУ](#).

**24** Въпреки че нито една от избраните държави членки не е включила основно саниране в своите цели (точка 22), ЕСП отбелязва, че Кипър е избрал някои проекти за основно саниране по линия на една конкретна мярка (която представлява 20 % от финансирането, разпределено за саниране). В останалите три държави членки ЕСП установи, че мерките по МВУ не са били насочени към насърчаване на основното саниране. Финансирането на саниране, което не подобрява съществено енергийните характеристики на сградата, рискува да създаде заключващ ефект (*каре 1*). В няколко научни доклада<sup>4</sup> се предупреждава, че съсредоточаването върху мерки за средно саниране без цялостно планиране може да доведе до заключващи ефекти, при които решенията за саниране ограничават бъдещите възможности или водят до инвестиции, които не са оптимални спрямо дългосрочните цели за декарбонизация.

## Каре 1

### Заклучващ ефект на дейностите по саниране

Заклучващ ефект се наблюдава, когато средното саниране възпрепятства основното енергийно саниране поради допълнителни разходи, необходимост от възстановяване на първоначалната инвестиция или технически причини. Примери за това могат да бъдат:

- некоординирани дейности по полагане на изолация (невинаги е възможно да се положат допълнителни слоеве)<sup>5</sup>;
- използване на материали, които са несъвместими с бъдещи решения;
- инсталиране на системи за отопление/топла вода, без да се вземат под внимание бъдещи дейности по полагане на изолация (може да доведе до преоразмеряване) или обратното;
- завършено саниране, наблюдавано в избраните държави членки, при което е постигнат само среден енергиен клас (като за по-нататъшни подобрения ще се изисква демонтиране), и не е планирано поетапно основно саниране.

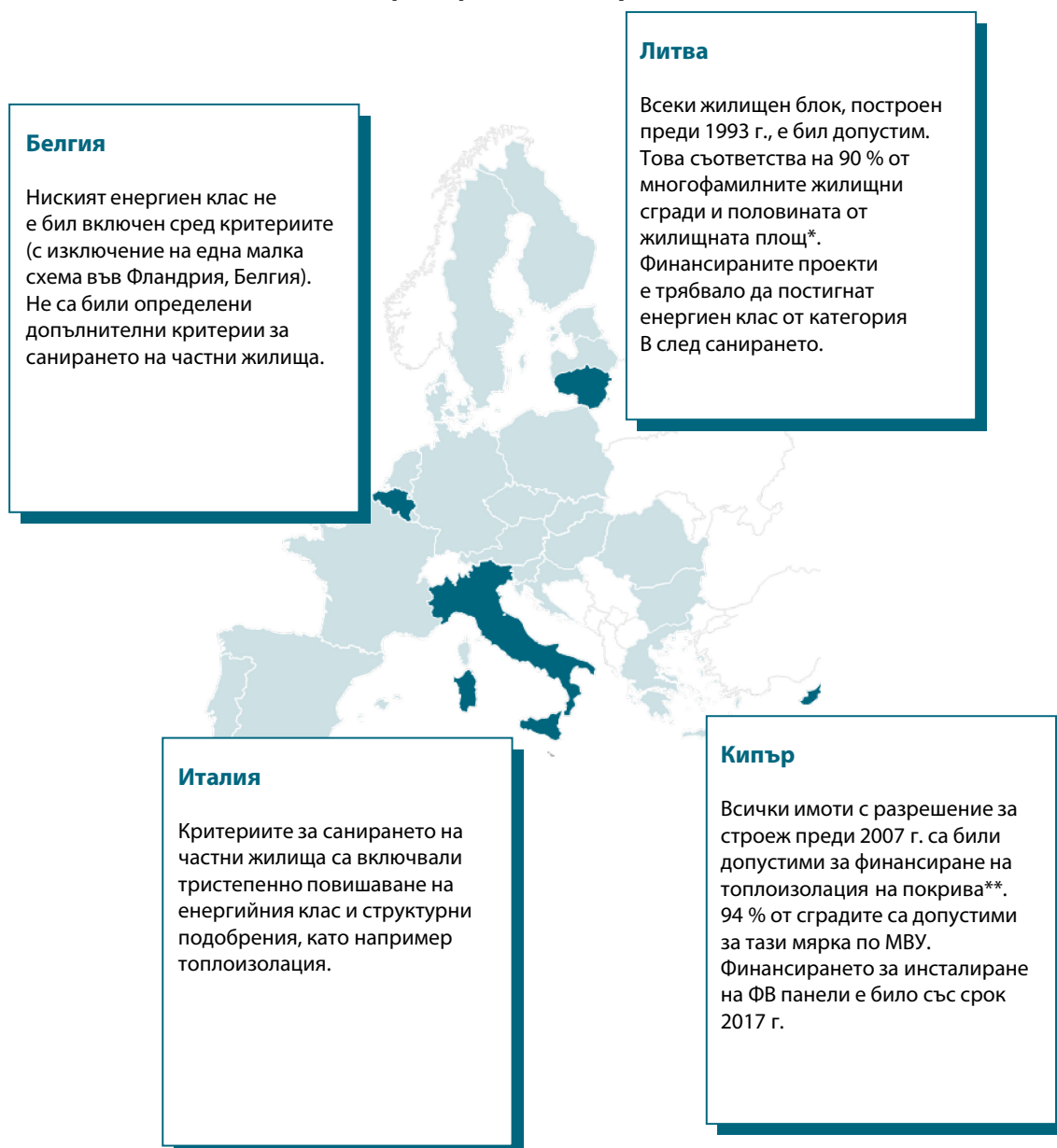
*Източник:* ЕСП, въз основа на проучвания и разгледаните проекти.

<sup>4</sup> BPIE, [Deep Renovation: Shifting from exception to standard practice in EU policy briefing](#); Gepts B., [Where is the potential for deep \(energy\) renovations?](#), Barbosa G. и Almeida M., [Strategies for implementing and scaling Renovation Passports](#).

<sup>5</sup> Barbosa G., [Building renovation passports for affordable and digital deep renovation](#); L'Énergie en Wallonie, [Guide de la rénovation énergétique et durable des logements en Wallonie](#), Глава 5, Раздели 2.3 и 2.7.

**25** При вземането на решения относно конкретни проекти за саниране в рамките на мерките по МВУ избраните държави членки са одобрявали проекти въз основа на критерии за допустимост и са финансирали всички допустими проекти, при условие че е било налично финансиране. На [фигура 4](#) са представени примери за критерии за допустимост, използвани от избраните за настоящия одит държави членки. Критериите за допустимост в избраните държави членки често не са особено избирателни и не са изисквали финансирането да бъде насочено към сгради с нисък енергиен клас или към домакинства с по-големи финансови нужди от подпомагане. Тези държави членки не са използвали и критерии за подбор с цел класиране на заявленията. В случая с Кипър този избор е бил съзнателно решение за опростяване с цел увеличаване на броя на проектите в рамките на времевите ограничения на МВУ. Използването на такива критерии е можело да доведе до подбор на проекти, ориентиран в по-голяма степен към резултатите, и по този начин да бъдат заложени максимални икономии на енергия.

**Фигура 4 | Примери, при които подборът на проекти по МВУ се основава единствено на критерии за допустимост**

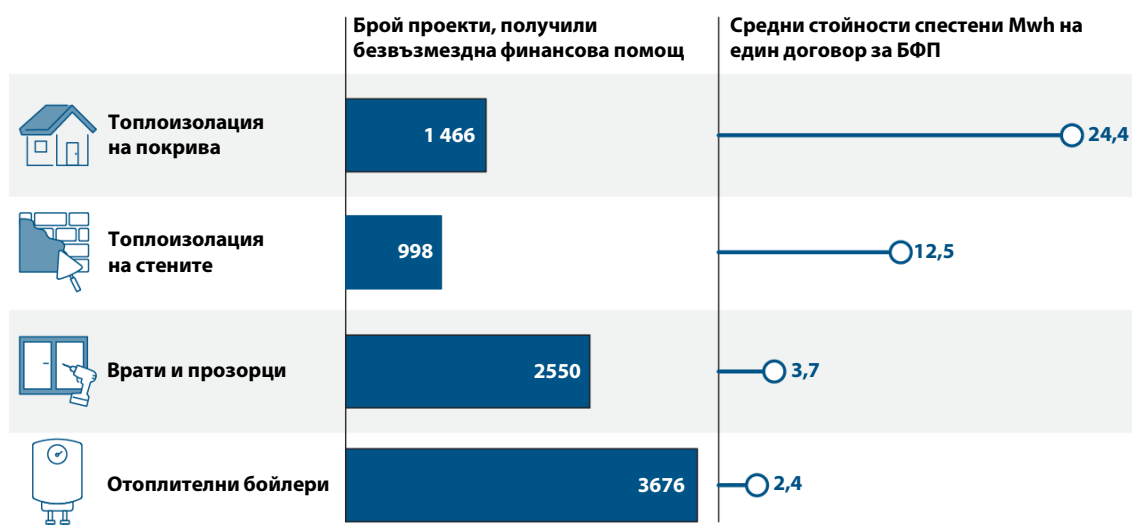


*Забележка:* \* = Дългосрочна стратегия за саниране на Литва от 2021 г., таблици 3 и 4; \*\* = Дългосрочна стратегия за саниране на сгради на Кипър от 2020 г.

Източник: ЕСП.

**26** Тъй като при подбора на проекти в избраните държави членки не е била включена сравнителна оценка на качеството на подадените проекти, съществува риск финансираното саниране да е съсредоточено върху видове дейности, които водят до по-малки номинални икономии на енергия. На [фигура 5](#) е показано, че в Белгия (регион Брюксел-столица) проектите са били съсредоточени върху средно или леко саниране (като подмяна на отоплителни котли или прозорци). Вследствие на това в избраните държави членки МВУ е подпомогнал предимно схеми за саниране, насочени към по-широк диапазон от домакинства и сгради, за да се извърши по-голямо количество саниране за по-малко време. Отдаването на приоритет на средното или лекото саниране е отклонило вниманието на държавите членки от осигуряването на дългосрочни икономии на енергия чрез основно саниране, като това може да доведе в бъдеще и до заключващи ефекти.

**Фигура 5 | Брой договори за безвъзмездна финансова помощ и средни икономии на енергия в MWh (2023 г.), регион Брюксел-столица, по видове дейности**



*Забележка:* Тези цифри не включват само проекти, финансирани по линия на МВУ.

Източник: [Годишен статистически доклад](#), RENOLUTION 2023 г., RBC.

## Реформите не са ясно определени и тяхното въздействие върху инвестициите и икономите на енергия не е доказано

- 27** Съгласно Регламента относно МВУ реформите и инвестициите по МВУ следва да представляват съгласуван пакет<sup>6</sup> и да водят до структурни промени<sup>7</sup> в съответните администрации или политики<sup>8</sup>. В одитираните държави членки ЕСП подбра 10 реформи и анализира тяхната връзка с инвестициите по линия на МВУ, както и потенциала им да улесняват или подкрепят бъдещо саниране.
- 28** В Специален доклад 10/2025 на ЕСП относно реформите на пазара на труда по линия на МВУ се отбелязва, че Регламентът относно МВУ се позовава на инвестиции и реформи, без да се дава определение на тези понятия и да се прави ясно разграничение между тях. ЕСП констатира също така, че съдържанието на понятието „реформа“ е останало до известна степен субективно дори и след публикуването на насоките на Комисията<sup>9</sup>. В разгледаните от ЕСП НПВУ тази липса на ясно определение е довела до различно прилагане на понятието „реформа“ от страна на държавите членки. Комисията не е гарантирала също така последователен подход между отделните НПВУ. В Белгия например преразглеждането на нейните схеми за субсидиране и финансиране на съответните проекти е формулирано като „реформи“, а в Италия подобни промени в нейната схема за саниране са формулирани като „инвестиции“. Степента на субективност при класифицирането на мерките потвърждава предишната констатация на ЕСП.
- 29** ЕСП установи три мерки, определени като реформи, които всъщност са били предимно инвестиции — две в Белгия и една в Литва. Те са свързани със значителни проектни разходи и не включват съществени промени в схемите за саниране. Когато мярката в Литва е възпроизведена в главата „REPowerEU“, тя е счетена за инвестиция. Според ЕСП формулирането на инвестиционни мерки като „реформи“ подкопава потенциалната роля на реформите за справяне със съществуващите препятствия и улесняване на инвестициите.

<sup>6</sup> Съображение 32 от Регламента за МВУ.

<sup>7</sup> SWD (2021) 12 — Guidance to member States — Recovery and Resilience plans.

<sup>8</sup> Приложение V към Регламента за МВУ.

<sup>9</sup> SWD (2021) 12.

- 30** Освен това ЕСП откри други реформи, които биха могли да способстват инвестиции. Данни за доказване на техните ефекти върху инвестициите в рамките на МВУ или извън него обаче липсваха или бяха недостатъчни (вж. примерите в [каре 2](#)).

## Каре 2

### Примери за оценка на потенциалните ефекти на реформите върху инвестициите в енергийна ефективност

**Белгия, Кипър, Италия, Литва:** реформи с цел създаване на обслужване на едно гише за преодоляване на липсата на информация, пред която са изправени гражданите и която може да се окаже пречка пред санирането, биха могли да способстват бъдещи инвестиции в енергийна ефективност, но въздействието им все още не е доказано.

**Литва:** В НПВУ е включена реформа за насърчаване на нов метод за саниране с дървени плоскости чрез изменение на нормативната уредба в областта на строителството, стартиране на демонстрационни проекти и развитие на местното производство. За тази реформа обаче не са извършени проучвания за осъществимост и анализи на потенциалния мащаб на внедряване и възможните затруднения, свързани с приемането ѝ.

- 31** В прегледа на ЕСП относно [поуките, които могат да бъдат извлечени от недостатъците на МВУ](#), се отбелязва, че степента, до която могат да бъдат оценени резултатите или въздействието от реформите по МВУ, е ограничена от липсата на подходящи показатели. Ето защо според ЕСП е трудно да се докаже, че реформите в областта на енергийната ефективност по МВУ осигуряват по-големи икономии, отколкото ако се извършват само инвестиции.

## Налице са закъснения в изпълнението и слабости в мониторинга на икономииите на енергия

**32** Планираните мерки за саниране трябва да се изпълняват своевременно и съгласно НПВУ, ако стремежът е да се постигне напредък за изпълнението на техните цели. Следва да се въведат надеждни инструменти за проследяване, за да се оценява, наблюдава и докладва изпълнението на мерките за енергийна ефективност. Поради това ЕСП разглежда изпълнението на мерките по МВУ и очакваше да констатира следното:

- мерките водят до постигане на ориентирани към резултатите цели в рамките на определените срокове поради факта, че МВУ е основан на резултатите инструмент;
- държавите членки събират, а Комисията докладва надеждна информация относно действителните икономии на енергия;
- Комисията и държавите членки проследяват напредъка на изпълнението на мерките, включително разходната ефективност на финансираните мерки.

## При сложните мерки за инвестиции в саниране се наблюдават закъснения при изпълнението и се изисква преразглеждане

**33** МВУ е предназначен да бъде „основан на резултатите инструмент“, базиран на постигането на резултати, измервани спрямо предварително определени ключови етапи и цели. ЕСП разглежда степента, до която чрез [Регламента относно МВУ](#) и [свързаните с него насоки](#) е било подкрепено включването на ориентирани към резултатите цели в НПВУ. На следващо място, ЕСП оцени дали ориентирани към резултатите цели са свързани с мерките в НПВУ на избраните държави членки. Тъй като всички мерки трябва да бъдат завършени до 31 август 2026 г.<sup>10</sup>, ЕСП анализира въпроса дали различните видове мерки за саниране в избраните държави членки са напредвали по план, дали е имало изоставане и дали преразглеждането на мерките е довело до подобряване на осъществимостта им в рамките на сроковете на МВУ.

---

<sup>10</sup> Член 18, параграф 4, буква и) от [Регламента за МВУ](#).

**34** Въпреки че в Регламента относно МВУ се посочва, че за всяка мярка трябва да бъдат определени ключови етапи, цели и показатели с оглед проследяване на напредъка в изпълнението, няма изрично изискване целите да са ориентирани към резултатите. В [Насоките на Комисията](#) към държавите членки се посочва, че ключовите етапи и целите следва да се основават на показатели за вложени ресурси или, за предпочитане, на показатели за крайни продукти.

**35** ЕСП установи, че количествените цели за одитираните мерки, включени в НПВУ, в по-голямата си част са съсредоточени върху крайни продукти (например брой санирания или санирана площ), вместо върху резултати (намаляване на потреблението на енергия). Това ограничава възможността Комисията да оцени резултатите от мерките, както и ефективността на МВУ в областта на енергийната ефективност. В предишни доклади ЕСП е заключавала, че целите по МВУ измерват напредъка на изпълнението, а не резултатите. От 111-те мерки за саниране във всички държави — членки на ЕС, ЕСП откри само три случая, в които са приложени ориентирани към резултатите цели. Един от тези примери е основната италианска схема за саниране на частни сгради. На [фигура 6](#) са обобщени видовете цели, свързани с мерките за саниране в избраните държави членки.

**Фигура 6 | Цели в избраните държави членки**

|                        |                                                          |  |  |  |  |
|------------------------|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Описание на показателя |                                                          | Белгия                                                                              | Италия                                                                               | Кипър                                                                                 | Литва                                                                                 |
| <b>КРАЕН ПРОДУКТ</b>   | Брой жилищни единици                                     | ✓                                                                                   |                                                                                      | ✓                                                                                     |                                                                                       |
|                        | Санирана площ                                            |                                                                                     | ✓                                                                                    |                                                                                       | ✓                                                                                     |
|                        | Подписване на правни споразумения (финансов инструмент)  |                                                                                     | ✓                                                                                    |                                                                                       |                                                                                       |
|                        | Завършване на подготвителните работи (дървени плоскости) |                                                                                     |                                                                                      |                                                                                       | ✓                                                                                     |
| <b>РЕЗУЛТАТ</b>        | Спестени MWh                                             |                                                                                     | ✓                                                                                    |                                                                                       |                                                                                       |

Източник: ЕСП, въз основа на решения за изпълнение на Съвета (РИС).

- 36** В избраните държави членки ЕСП констатира, че някои мерки по МВУ привличат голям интерес, тъй като са по-лесни за изпълнение. Такъв е случаят например с по-опростената мярка за саниране в Кипър („Насърчаване на индивидуални мерки за енергийна ефективност“ — вж. [приложение III](#)), с която се финансира главно инсталирането на фотоволтаични (ФВ) панели. Както е показано в [каре 3](#), инсталирането на ФВ панели е инвестиция с кратък период на възвращаемост. По същия начин мерки, при които не се изисква минимално равнище на икономии, напредват бързо, като например мярка, финансираща санирането на частни сгради в Белгия.

### Каре 3

#### Пример за кратък период на възвращаемост за финансирано от МВУ инсталиране на ФВ панели в Кипър

Бенефициентите на по-простите мерки за саниране (точка [36](#)) в Кипър могат да участват в националната схема за „нетно измерване“, която не е обхваната от мярката по МВУ. Тя дава възможност на бенефициентите да запазят енергията, произведена от фотоволтаични панели, за бъдеща употреба, като я съхраняват виртуално. Това непосредствено се превръща във финансова изгода за бенефициентите, тъй като те могат бързо да си възстановят разходите за инсталирането посредством намалените сметки за електроенергия. Кипърските власти изчисляват, че периодът на възвръщаемост е между 3,5 и 5 години.

ЕСП отчита, че засиленото навлизане на енергия от възобновяеми източници от фотоволтаични панели в електроенергийния микс на Кипър е положително развитие. По време на проведените от ЕСП проверки на място обаче някои бенефициенти потвърдиха, че наличните енергийни кредити след инсталирането на ФВ панелите са им дали възможност да запазят, а дори и да увеличат потреблението си на енергия.

- 37** Италианската програма за саниране *Superbonus*, финансирана както с национални средства, така и от МВУ, е подкрепила до 110 % от разходите, направени от получателите. ЕСП счита, че това равнище на подкрепа не е в съответствие с принципите на добро финансово управление и че оказва отрицателно въздействие върху разходната ефективност на мярката ([каре 5](#)). Мярката е използвана от половин милион бенефициенти, което означава, че Италия има достатъчно завършени проекти за постигане на крайната си цел.

- 38** Освен това ЕСП констатира, че Комисията е счела повечето от ключовите етапи и целите, свързани с десетте реформи, избрани за настоящия одит, за изпълнени към момента на одита на ЕСП, т.е. по време на периода на изпълнение на МВУ. ЕСП анализира финансираното от МВУ създаване на обслужване на едно гише в избраните държави членки. Въпреки че целта на мерките е била да се осигури функционирането на тези услуги, платформите не са напълно готови да предоставят персонализирани съвети на гражданите, които се интересуват от саниране с цел повишаване на енергийната ефективност. ЕСП установи необходимост от въвеждане на допълнителни функции.
- 39** Краткият срок на МВУ (точка [21](#)) стимулира по-опростеното саниране, но се е оказал не толкова подходящ за основно саниране и сложни инвестиции. В тази връзка ЕСП установи, че при по-сложните мерки по МВУ се наблюдават закъснения (при 12 от 18-те инвестиции има закъснения — вж. [приложение III](#)). Закъснение се наблюдава например при мярка в Италия, насочена към намаляване на потреблението на енергия с най-малко 30 хиляди тона нефтен еквивалент (хил. т.н.е.) годишно посредством централно отопление: към момента на одита само шест от 34 проекта бяха получили авансово финансиране или частично плащане (което съответства на 5 % от разпределената сума по МВУ за тази мярка), като нито един проект не е завършен.
- 40** С цел преодоляване на бавното изпълнение и намаления интерес някои мерки за енергийна ефективност в избраните държави членки са били преразгледани и са внесени изменения в целите и прогнозните разходи. Целите са преразгледани в низходяща посока в 13 от 22 мерки, а за още шест мерки не е определена цел, а само ключови етапи ([приложение III](#)). Измененията са разрешени съгласно Регламента относно МВУ<sup>11</sup> и са подложени на оценка от Комисията, за да се установи дали предложените промени са обосновани, дали преразгледаният НПВУ продължава да бъде в съответствие с изискванията на Регламента и дали преразглежданите ключови етапи и цели са останали ясни и реалистични. Въпреки преразглеждането на мерките, съществува риск някои мерки по МВУ да не бъдат завършени в предвидените в МВУ срокове, което може да се отрази върху постигнатите резултати. В [каре 4](#) е предоставена допълнителна информация от оценката на ЕСП.

---

<sup>11</sup> Член 21 от [Регламента за МВУ](#).

## Каре 4

### Примери за преразгледани мерки, които не отразяват изцяло действителния напредък на мерките към момента на одита

**Кипър:** Целта за сложната мярка за саниране в Кипър, която финансира, наред с другото, полагането на изолация на покриви и стени, е намалена през ноември 2025 г., тъй като кипърските органи са докладвали за неочаквани обстоятелства, причинили закъснения в изпълнението. Целта е била намалена от 1 100 санирания на 800 санирания, при което съответната сума е била намалена от 30 млн. евро на 22 млн. евро.

Същевременно през ноември 2025 г., т.е. по средата на периода на изпълнение на мярката, кипърските органи информираха ЕСП, че са завършени 263 проекта, докато броят на подписаните проекти е 1465 и срокът за тяхното завършване е до юни 2026 г. Това поставя под въпрос нуждата от преразглеждане.



**При последното преразглеждане не е взет изцяло предвид действителният напредък**

**Белгия:** Към юни 2025 г. нито един от проектите по мярката за социални жилища във Валония не беше започнал. През октомври 2025 г. целта за тази мярка е била преразгледана. Разпределеното финансиране е било намалено от 30 млн. евро на 12,5 млн. евро, а целевият брой социални жилища, които следва да бъдат оборудвани с ФВ панели, е намален от 3 600 на 1 532.



**Продължава да съществува риск преразгледаната цел да не бъде постигната**

**Литва:** Преразгледаният НПВУ е довел до 40 % намаляване на целта на мярката за саниране, а прогнозните разходи по линия на МВУ са увеличени с 32 %. Анализът на ЕСП относно напредъка показва, че едва 77 % от преразгледаната цел могат да бъдат постигнати до края на МВУ поради закъснения в избраните проекти.



**Продължава да съществува риск преразгледаната цел да не бъде постигната**

## **Информацията относно икономииите на енергия не е надеждна, съпоставима или достатъчно подробна за ефективен мониторинг на резултатите**

- 41** Очаква се мерките за енергийна ефективност по МВУ да допринесат за целта на ЕС на високо равнище в областта на енергийната ефективност, която се основава на действително намаляване на потреблението на енергия. Въз основа на това ЕСП очаква тези мерки да доведат до резултати под формата на измерими икономии на енергия. Тя очаква също и държавите членки да проследяват постигнатите подобрения в сградите, санирани със средства от МВУ.

## **Информацията относно икономииите на енергия, така както е изчислена от държавите членки, възпрепятства съпоставимостта и намалява надеждността**

- 42** Целта на интервенциите по МВУ е да се подобрят енергийните характеристики на сградите, да се получат икономии на енергия и други ползи. За да оценят тези подобрения, държавите членки събират данни, които обикновено се основават на сертификатите за енергийните характеристики (CEX). CEX са въведени с основна цел да предоставят информация за собствениците, купувачите и наемателите на дадена сграда относно нейните енергийни характеристики (обикновено по скала от А до G от най-ефективни до най-неефективни).
- 43** В контекста на мерките за саниране по МВУ Комисията е насърчила държавите членки да използват CEX за изчисляване на постигнатите икономии на енергия за всички финансирани от ЕС програми, в т.ч. МВУ. Един често срещан подход сравнява потреблението на енергия, посочено в CEX преди и след санирането (*предварително и последващо*), и получената разлика се отчита като икономия на енергия. Тази методология е била приложена от Италия и Литва. Кипър също я е приложил (само при по-сложните случаи на саниране). Белгия е избрала алтернативни методологии (*фигура 7*, точки *50—52*).

Фигура 7 | Годишни икономии в избраните държави членки

|                                                                                                  | Мярка                                                         | Годишни икономии<br>(в млн. kWh) | Използвана<br>методология                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------------------|
|  <b>Белгия</b>  | Саниране на социални жилища в регион Брюксел-столица          | ○ 11,5                           | Стандартни стойности и допускания                           |
|                                                                                                  | Саниране на социални жилища във Фландрия                      | ○ 44,3                           | Стандартни стойности и допускания                           |
|                                                                                                  | Саниране на социални жилища във Валония                       | ○ 14,1                           | Стандартни стойности и допускания                           |
|                                                                                                  | Саниране на социални жилища в немскоезичната общност          | ○ 1,0                            | Стандартни стойности и допускания                           |
|  <b>Италия</b>  | <i>Superbonus</i>                                             | ( ) 1 412,2                      | CEX преди санирането<br>CEX след санирането<br>(с корекции) |
|  <b>Кипър</b> | Насърчаване на индивидуални мерки за енергийна ефективност    | ○ 419,0                          | Стандартни стойности и допускания                           |
|                                                                                                  | Насърчаване на масова енергийна модернизация на сградния фонд | ○ 49,8                           | CEX преди санирането<br>и CEX след санирането*              |
|  <b>Литва</b> | Подпомагане за санирането на сгради                           | ○ 67,7                           | CEX преди санирането<br>и CEX след санирането               |

Забележка: \* = понастоящем стойността е приблизителна.

Източник: ЕСП, въз основа на предоставената от държавите членки информация.

- 44** Първоначално CEX са били разработени като инструмент за определяне на рейтинга на активи. В тази роля те са подходящи за идентифициране на направени подобрения в дадена сграда, като отразяват обичайното използване при стандартни условия. Те не са били създадени конкретно за надеждно изчисляване на действителните икономии на енергия, постигнати от дадена публично финансирана мярка.

**45** Съгласно рамката, установена с Директива относно енергийните характеристики на сградите (ДЕХС), СЕХ се основават на данни за сградите и теоретични допускания за оценка на потреблението на енергия. Това може да се различава от действителното потребление, което се влияе от човешкото поведение. Тази „разлика в характеристиките“ (*фигура 8*) не е взета предвид в докладваните от държавите членки стойности за икономии на енергия, което води до значително разминаване между прогнозните и действителните икономии.

## Фигура 8 | Разлика в характеристиките в избраните държави членки

### Белгия



Технически анализи\* на разликите в характеристиките са направени както за Фландрия, така и за Валония. Резултатите показват как разликата между действителното и прогнозното потребление неизменно нараства от „близо до паритет“ за сградите с най-висока енергийна ефективност до прогнозно потребление с ниво най-малко 400 % над действителното потребление за сградите с най-лоши характеристики. Това означава, че разликата засяга по-специално изчисленията на икономии на енергия за сградите с най-големи очаквани икономии.

### Кипър



Властите не са извършили официално проучване, но едно проучване на методологията\*\* на Кипър за изчисляване на енергийните характеристики на сградите потвърждава, че прогнозното крайно потребление на енергия за избран брой сгради е два до три пъти по-високо от измереното крайно потребление на енергия. Друго проучване\*\*\*, чиято цел е била да се оценят енергийните характеристики на една типична жилищна единица в Кипър, показва, че действителното потребление на енергия е било 377 % по-високо от прогнозното.

### Италия



Властите не са извършили официално проучване, но едно друго проучване\*\*\*\* е остойностило теоретичното отклонение между прогнозното и действителното потребление и показва до 80 % по-високи прогнозни стойности за сградите с ниска енергийна ефективност. В проучването се установява, че разликата се е увеличила с нарастването на енергийните нужди, например при по-лоши метеорологични условия. В сградите с добри енергийни характеристики ефектът може да е обратен: действителното потребление може да е с до 30 % по-високо от прогнозното, тъй като поведението на потребителите се приспособява след подобренията в енергийната ефективност.

### Литва



Властите не са извършили официално проучване, но един академичен преглед\*\*\*\*\* показва, че прогнозното потребление на сградите с най-висок енергиен клас може да бъде от 18 % до 77 % по-високо от действителното. В проучването се потвърждават констатациите от другите държави, че има тенденция сградите с много висок клас да потребяват повече енергия от предвиденото.

**Забележка:** Горепосочените проучвания са проведени за извадка от санирания, независимо от източника на финансиране.

\* = Валония: Приложение е) към Дългосрочната стратегия за саниране от 2020 г.; Фландрия: *Onderzoek naar de kostenoptimale niveaus bij renovatie van residentiële gebouwen*, 5.11.1.3 *Geschat energieverbruik*.

\*\* = Методология на Кипър за енергийните характеристики на сградите: Сравнение на изчисленияте и измерените резултати за потреблението на енергия

\*\*\* = Сравнително проучване на несъответствията в сертифицирането на енергийните характеристики на жилищни сгради в средиземноморски контекст

\*\*\*\* = Разлика в енергийните характеристики на италианския жилищен сграден фонд: Параметрични енергийни симулации за оценка на теоретичното отклонение от стандартните условия

\*\*\*\*\* = Анализ на разликите в енергийните характеристики в енергийно ефективните жилищни сгради в Литва

Източник: ЕСП, въз основа на цитираните проучвания.

- 46** Освен това при СЕХ не се събира един и същ вид информация във всички държави членки. Невинаги например се включват елементи като топла вода, вентилация, климатизация и т.н.<sup>12</sup> Никога не е било предвиждано СЕХ да се използват за сравняване на сгради между държави членки. Тъй като различните държави включват в тях различни елементи, данните относно потреблението на енергия и икономии на енергия, извлечени от СЕХ, дори когато са изразени в kWh/годишно, не са пряко съпоставими между държавите. В ЕС горната граница за потребление на енергия за сгради от клас А например може да варира от отрицателна стойност до почти 300 kWh/m<sup>2</sup>/годишно, а долната граница за сгради от клас G може да варира от 200 до 1005 kWh/m<sup>2</sup>/годишно. Дори в рамките на една и съща държава членка разликите може да са значителни, което потенциално възпрепятства съпоставянето. ЕСП установи, че в Литва сградите от клас Е са потребявали между 311 и 600 kWh/m<sup>2</sup>/годишно, преди да е осъществено санирането. Потреблението в сградите от клас F е варирано от 263 до 1124 kWh/m<sup>2</sup>/годишно.
- 47** Освен това в [Директивата относно енергийните характеристики на сградите](#) от 2018 г. на държавите членки се разрешава да изготвят СЕХ въз основа на изчислено или отчетено потребление на енергия. Докато избраните за одита държави членки основават своя метод на изчисленото потребление на енергия, други държави членки използват измереното действително потребление на енергия (отчетена енергия). Това възпрепятства в още по-голяма степен съпоставимостта на докладваните икономии.

---

<sup>12</sup> [Progress on the implementation of Energy Performance Certificates in EU](#), Съвместен изследователски център, 2023 г.

**48** Освен това националните и регионалните органи в избраните държави членки са проверили извадка от СЕХ, които не са конкретно свързани с проекти по МВУ, и са съобщили за голям брой аномалии. Въпреки че ЕСП признава тези усилия, грешки в *предварителния* СЕХ може да възпрепятстват правилното идентифициране на действията, необходими за подобряване на енергийната ефективност на дадена сграда, а съдържащите се в него докладвани числови данни може да не са надеждни за изчисляването на произтичащите икономии на енергия. По същия начин грешки в *последващия* СЕХ може да доведат до завишаване или занижаване на потреблението на енергия на сградите (вж. примерите по-долу).

- В най-новия доклад<sup>13</sup> от проверките, извършени от италианските органи въз основа на оценка на риска, се посочва, че почти половината от проверените СЕХ са съдържали неправилни стойности или аномалии (например стойности извън приемливия диапазон).
- През 2023 г. в регион Фландрия на Белгия извършените проверки са довели до налагане на глоби при един на осем СЕХ, попаднали в извадката, съгласно информацията, предоставена от регионалните органи. Органите обясниха на ЕСП, че този висок процент се дължи отчасти на факта, че инспекциите са били целенасочени, така че да бъдат обхванати случаите, при които е имало сериозно съмнение за грешки, въз основа например на жалби от граждани.
- По информация, предоставена от националните органи на Литва, 1 518 от 16 592 сертификата, подадени през 2024 г., са били отхвърлени от органите (9 %). Основните грешки са включвали неправилно изчисляване на площ и неправилна оценка на някои характеристики на сградите.

---

<sup>13</sup> ENEA, *Rapporto annuale sulla certificazione energetica degli edifici*, 2025 г.

**49** Когато ЕСП извърши собствен анализ на СЕХ за 19 избрани проекта, бяха установени допълнителни слабости, които ограничават приложимостта на СЕХ за прогнозиране на действителните икономии на енергия, в т.ч.:

- Във всички СЕХ сградите се третират като постоянни жилища. Поради това годишните икономии са изчислени при допускането, че сградите са напълно обитавани, което може да доведе до завишаване на икономии на енергия. В Италия например един проект (от пет) се отнася до сграда, която не е постоянно жилище.
- Когато са добавени нови жилищни площи (какъвто е случаят в два от избраните проекти, които ЕСП посети на място — един в Белгия и един в Италия), икономии на енергия са били изчислени въз основа на допускането, че тези пространства са съществували и преди, но не са имали изолация. В [Специален доклад 14/2024 на ЕСП относно приноса на МВУ за екологичния преход](#) обаче се посочва, че такива нови площи не генерират икономии, а по-скоро представляват допълнително потребление на енергия.
- В четири от петте СЕХ, свързани с проекти в Италия, ЕСП установи различни проблеми с надеждността (неправилно класифициране на сградите, неправилна площ, липсващи уреди).

**50** Освен СЕХ Комисията допуска и алтернативни методи за изчисляване на икономии на енергия вследствие на мерките по МВУ, като Белгия и Кипър са използвали стандартизирани стойности за изчисляване на икономии за по-голямата част от финансираното си саниране. ЕСП идентифицира няколко аспекта, които поставят под въпрос надеждността на числовите данни, изготвени по тези алтернативни методи, които са представени по-долу. Това е така, въпреки че методологиите, използвани от Кипър и Белгия, са били одобрени от Комисията.

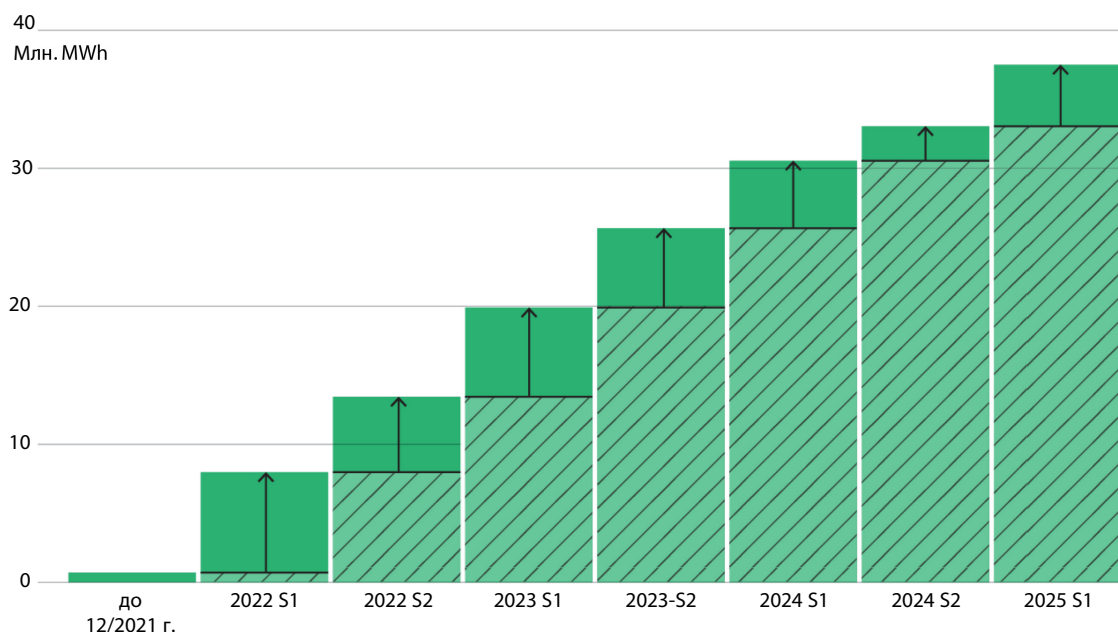
**51** При финансираната по МВУ мярка за частни и социални жилища във Фландрия, Белгия, например за всяка инсталирана термопомпа се изчисляват икономии в размер на 8065 kWh/годишно на жилищна единица, независимо от големината и характеристиките на сградите. За изолираните покриви се изчисляват 7000 kWh/годишно, а за изолираните подове, стени и прозорци поотделно се определят икономии в размер на 2000 kWh/годишно. Когато има комбиниране на интервенции, тези икономии се сумират, без каквото и да е претегляне за отчитане на ефектите на взаимодействие.

- 52** При по-обширните проекти за саниране в рамките на финансираните по МВУ мерки във Фландрия методът предвижда умножаване на средната площ по теоретичното средно потребление на енергия на квадратен метър преди санирането, след което резултатът се съпоставя със средното потребление на енергия след санирането за същия стандартен апартамент или къща. При този метод изчисленията се основават на характеристиките на среднотатистическите сгради, вместо на конкретните сгради, които се нуждаят от саниране.
- 53** Кипър е приложил сходен метод, одобрен от Комисията, като е използвал средни стойности за стандартни сгради за изчисляването на праг, съответстващ на 30 % икономии на енергия. След това се изчисляват икономии на енергия въз основа на действителните характеристики на всяко саниране, подкрепено по мярката, като се използва или инсталираният капацитет на ФВ панелите (в kWh), или добавената дебелина на изолацията, площта на покрива (m<sup>2</sup>) и топлинните характеристики на покрива. Чрез този подход Кипър докладва, че като цяло икономии на енергия отговарят на минималния праг. Според ЕСП обаче за сградите с най-лоши характеристики се изискват, в абсолютни стойности, по-високи икономии, за да достигнат минималния праг от 30 %. Поради това одиторите преизчислиха прага, като използваха данни от действителните сгради в Кипър, които се нуждаят от саниране. Резултатите на ЕСП показват, че стойността на икономии, докладвана от Кипър, не би достигнала минималния праг от 30 % икономии на енергия.
- 54** И накрая, ЕСП установи, че декларираните икономии от фотоволтаични панели в Кипър се отчитат като икономии на първична енергия, въпреки че част от това производство не се консумира от живущите, а се изнася към мрежата. Въпреки че това е в съответствие с разпоредбите на ДЕХС, в такива случаи докладваните икономии на енергия не съответстват на действителното потребление на енергия на сградата.
- 55** Независимо от използваната методология ЕСП установи значителни проблеми с надеждността и съпоставимостта на информацията относно действителните икономии на енергия, докладвани от държавите членки.

## Агрегираното отчитане на икономии на енергия ограничава ползата от мониторинга и оценката на резултатите

- 56** И двете гореописани методологии позволяват на държавите членки да докладват икономии на енергия на Комисията по общ показател 1 „икономии в годишното потребление на първична енергия“. Този показател обаче е предназначен да показва съвкупните усилия по НПВУ, поради което в него са включени всички икономии на енергия без разбивка по вид мярка за енергийна ефективност, като например икономии от саниране на жилищни сгради. ЕСП разглежда докладваните по този показател икономии, които са публикувани в [набора от показатели за МВУ](#). В края на 2025 г. съвкупните докладвани икономии за всички държави членки от февруари 2020 г. насам възлизат общо на 71 278 397 MWh/годишно.
- 57** Числовата стойност на общите докладвани икономии е съвкупна стойност, която не се отнася само за резултатите, постигнати вследствие на мерките за енергийна ефективност на жилищните сгради. На практика ЕСП не успя да провери докладвания принос на отделните мерки по МВУ, тъй като Комисията не разполага с тези данни. Комисията посочва, че общите показатели на МВУ са разработени за целите на мониторинга и оценката общо за целия МВУ. Поради това в набора от показатели за МВУ липсва информация на равнището на индивидуалните мерки, тъй като в него са показани само съвкупните стойности за всички държави членки ([фигура 9](#)). Съвкупното докладване на икономии, съчетано с липсата на цел за икономии на енергия в общ показател 1, означава, че не е възможно този вид информация да се използва за ефективен мониторинг на резултатите от страна на Комисията, нито е възможно проблемите да се отстраняват своевременно на равнището на отделната мярка.

**Фигура 9 | Докладвани икономии на енергия за целия ЕС**



*Забележка:* На тази графика са показани икономии в годишното потребление на първична енергия в MWh годишно. Числата се добавят кумулативно и стойностите им могат да се увеличават само с течение на времето.

*Източник:* Набор от показатели за МВУ, данни към декември 2025 г.

**58** На равнището на държавите членки данните в набора от показатели за МВУ са изразени като процент от общото първично потребление на енергия през 2019 г. Това предполага, че докладваните стойности съответстват на действителните икономии, но както е посочено в точки **41—54**, прогнозните стойности, които идват от жилищния сектор, са теоретични и не изцяло надеждни. Освен това държавите членки не са определили базови стойности, тъй като това изискване не е включено в Регламента за МВУ. Държавите членки не са определили и крайни цели, които биха позволили на одиторите да измерят действителния напредък.

**59** Въз основа на включената в набора от показатели за МВУ информация ЕСП констатира, че към края на второто полугодие на 2025 г. финансираните по МВУ мерки са имали малък принос за икономии на енергия в одитираните държави членки: 3,125 % в Кипър, 0,273 % в Белгия, 0,275 % в Италия и 0,139 % в Литва (която е започнала да докладва икономии през 2025 г.). Въпреки че стойността за Кипър изглежда по-висока, 88 % от докладваните икономии се дължат на инсталирането на ФВ панели. Като източник на възобновяема енергия ФВ панелите намаляват въздействието върху климата посредством по-ниски въглеродни емисии и се отчитат като икономии съгласно ДЕХС. На практика обаче те не намаляват действителното крайното потребление на енергия на сградите (точка **54**).

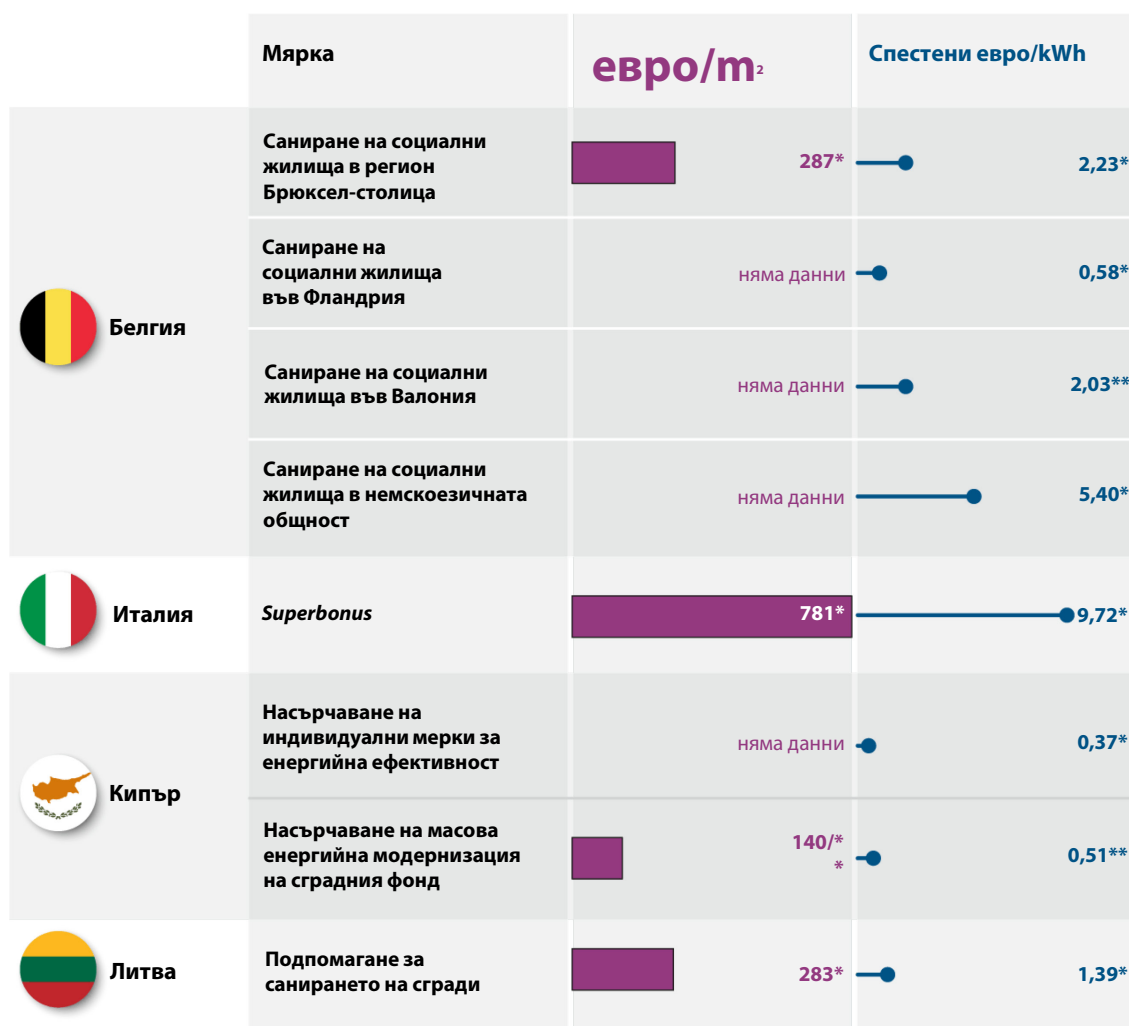
- 60** Икономии в годишното потребление на енергия, докладвани от държавите членки, се отчитат за цялата година, дори ако се реализират само през част от тази година. Освен това, както ЕСП вече е посочила в своя [специален доклад 26/2023 относно рамката за мониторинг на изпълнението на МВУ](#), Комисията извършва проверки за правдоподобност, като например проверки дали докладваните стойности не надвишават общото потребление на енергия на дадената държава членка, но не проверява стойностите по-подробно. Комисията подчертава, че отговорността за качеството на данните по общите показатели е единствено на държавите членки. Също така стойностите не са разбити по мерки, а вместо това се докладват само агрегирани данни. Не е възможно да се провери и дали докладваните икономии са свързани единствено с финансирането по МВУ, както и каква е общата стойност на финансирането, свързано с докладваните икономии.
- 61** Информацията от набора от показатели за МВУ се използва в съобщения на Комисията, като например „[NextGenerationEU — Пътят към 2026 г.](#)“, в което се посочват свързани с МВУ икономии на енергия в размер на 33,4 TWh/годишно. В съобщението на Комисията не се уточнява, че отчетените по общ показател 1 икономии се основават на теоретични изчисления (точка [45](#)). В съчетание с различните проблеми, свързани с надеждността, установени в настоящия одит, ЕСП счита, че числовите данни не отразяват в достатъчна степен действителните икономии. Всички тези слабости ограничават полезността на докладваната информация за извършването на подходящ мониторинг на изпълнението с цел оценяване на ефективността и ефикасността.

## **Не се проследява разходната ефективност на мерките за саниране на сгради**

- 62** Държавите членки са предоставили прогнозни разходи за всяка мярка в своите НПВУ въз основа на очакванията си за необходимите разходи за изпълнение на определените цели. ЕСП провери до каква степен държавите членки и Комисията са проследявали разходната ефективност по време на изпълнението на мерките. Тя извърши собствено изчисление на разходната ефективност за избраните мерки, насочени към постигане на най-малко 30 % икономии.

- 63** Както вече беше споменато, няма изискване държавите членки да определят цели за резултатите за всяка мярка. Поради това одитираните мерки не са били съсредоточени върху резултатите, т.е. стойността на икономии на енергия (точка **34**). По този начин се затруднява както оценката по време на изпълнението, така и *последващата* оценка дали мерките за енергийна ефективност са довели до икономии на енергия по разходно ефективен начин. Нито Комисията, нито избраните за одита държави членки са проследявали разходната ефективност на изпълняваните мерки, тъй като това не се изисква съгласно [Регламента относно MBU](#). Подобен анализ щеше да е полезен за целите на мониторинга на изпълнението на мерките, за идентифицирането на вариации в разходната ефективност между тях и за предоставянето на възможност както на Комисията, така и на държавите членки при необходимост да предприемат коригиращи действия по време на изпълнението. Той щеше да предостави и полезни доказателства за окончателния доклад на Европейската комисия от *последващата* оценка, която е планирана за 2028 г.
- 64** Във *фигура 10* са показани резултатите от изчисленията на ЕСП относно разходната ефективност въз основа на данните за мерките за саниране, получени от избраните държави членки по време на одита. В случая на Белгия мерките за частни сгради не са показани, тъй като за тях не се изисква да достигнат най-малко 30 % икономии на енергия. За изчисленията на действителните разходи на квадратен метър и единичните разходи за спестяване на 1 kWh одиторите използваха общата стойност на проектните разходи, направени от получателите, когато това беше възможно. В останалите случаи, когато липсваше информация за общите инвестиционни разходи, ЕСП използва размера на безвъзмездната финансова помощ, отпусната от държавата членка за проектите и финансирана от MBU.
- 65** Въпреки че този анализ обхваща различни видове интервенции, сграден фонд и избор на политики в отделните държави членки, той показва съществени различия и доказва колко е важно да се извършва проследяване на разходната ефективност. ЕСП отбелязва например, че решението на Литва да санира само жилищни блокове е довело до относително ниски разходи (евро/kWh). Числовите данни показват по-висока разходна ефективност в сравнение с Белгия и Италия. Макар числовите данни за Кипър да показват по-добра разходна ефективност, това се дължи на инсталирането на ФВ панели, което е относително евтина инвестиция.

**Фигура 10 | Анализ на ЕСП на разходната ефективност на одитираните мерки**



*Забележка:* \* = данни въз основа на общата стойност на проектите разходи, направени от получателите; \*\* = данни въз основа на размера на безвъзмездната финансова помощ, отпусната от държавата членка за проектите по МВУ.

*Източник:* ЕСП, въз основа на данни, предоставени от избраните държави членки.

- 66** Въз основа на горепосочената информация ЕСП установи, че макар равнището на постигнати икономии на жилище в Италия да е доста високо, то е свързано и с много високи разходи. Анализът на ЕСП показва, че *Superbonus* не е разходно ефективна мярка (вж. примера в [каре 5](#)).

## Каре 5

### Пример за мярка, която не е разходно ефективна — *Superbonus* в Италия

Италианската мярка за саниране е определено най-скъпата и най-неефективната от гледна точка на разходите сред мерките, насочени към енергийната ефективност на жилищни сгради, тъй като при нея за реализиране на икономии от 1 kWh са необходими почти 10 евро (*фигура 10*).

Към мярката е проявен голям интерес (благодарение на схемата са извършени над половин милион санирания) и прогнозните разходи са нараснали на 123 млрд. евро (към ноември 2025 г.). В крайна сметка прогнозният принос на МВУ (13,95 млрд. евро) ще покрие само половината от целта, определена за тази мярка (около 18 млн. m<sup>2</sup>, вместо 36 млн.), и около 10,5 % от одобрените на национално равнище данъчни кредити за саниране. Въз основа на тези данни ще трябва да бъде предоставено допълнително финансиране от националния бюджет.

До момента са публикувани няколко статии, в които се анализират страничните ефекти на мярката, включително висока инфлация<sup>14</sup>, съществено въздействие върху националния бюджет<sup>15</sup> и ниска разходна ефективност.

В модела за оптимизиране на разходите, изготвен от Италия през 2020 г.<sup>16</sup>, се посочва, че с 9 млрд. евро ще се санират 24,7 млн. m<sup>2</sup> и ще се реализират икономии на енергия в размер на 330 хил. т.н.е., което ще доведе до разход в размер на 2,58 евро за 1 спестен kWh. Настоящите разходи за мярката по МВУ са четири пъти по-високи. Освен това, според Сметната палата на Италия<sup>17</sup>, която цитира доклад на италианската централна банка<sup>18</sup>, почти една трета (27 %) от одобрените на национално равнище проекти по линия на *Superbonus* е можело да се осъществят без публично финансиране (ефект на икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите) и е било възможно да се възстанови голяма част от разходите за саниране.

<sup>14</sup> CEPR, [The impact of the Superbonus on Italian construction costs](#), 9 февруари 2025 г.

<sup>15</sup> Fitch Ratings, [Italy's 'Superbonus' Spending Puts Its Debt Ratio on an Upward Trajectory](#), 23 април 2024 г.

<sup>16</sup> Ministero della transizione ecologica, [Дългосрочна стратегия за саниране на сгради от 2020 г.](#)

<sup>17</sup> Corte dei Conti Italiana, [Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#), декември 2024 г.

<sup>18</sup> Banca d'Italia, [Incentives for dwelling renovations: evidence from a large fiscal programme](#), 2024 г.

- 67** Освен това ЕСП сравни първоначалните прогнозни разходи с най-новите числови данни, предоставени от националните органи. Например в Кипър прогнозните разходи за по-опростената мярка за саниране (вж. точка [36](#)) са коригирани в посока увеличение при преразглеждането на НПВУ в съответствие с напредъка по изпълнението. За мярката са били отпуснати 74 млн. евро, а напредъкът по изпълнението показва, че за постигането на целта ще бъдат необходими 71 млн. евро (96 %). Това е добър пример за привеждане на прогнозните разходи по МВУ в съответствие с изпълнението.
- 68** От друга страна, според преизчислените от одиторите данни въз основа на информацията, предоставена от националните органи, при настоящия темп Кипър ще се нуждае от 24 млн. евро, за да постигне целта, определена за мярката за основно саниране. Това съответства на 81 % от разпределените средства, което показва, че разходите са били завишени. В Белгия за социалните жилища във Фландрия и в немскоезичната общност също се очаква да са необходими по-малко средства от първоначално прогнозираните, което показва, че разходите са били завишени. За мерките ще се усвоят съответно около 86 % и 36 % от разпределените средства, но към април 2026 г. не е планирано преразглеждане на НПВУ.
- 69** По подобен начин в точка [39](#) от [Специален доклад 14/2026 на ЕСП относно проследимостта и прозрачността на МВУ](#) ЕСП докладва за случаи на мерки, при които прогнозните разходи по МВУ са надвишили действителните разходи. Според ЕСП ако тази тенденция продължи, има риск общите разпределени средства по МВУ за някои държави членки да надвишат действителните разходи. При същия одит беше установено още и че при някои текущи мерки се наблюдава превишаване на разходите.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Joëlle Elvinger — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 17 юни 2026 г.

*За Европейската сметна палата*

Tony Murphy  
Председател

# Приложения

## Приложение I — Относно настоящия одит

### Енергийната ефективност като ключова цел на ЕС

- 01** Подобряването на енергийната ефективност е една от ключовите цели на [стратегията за енергиен съюз](#). Целите, определени в законодателството на ЕС, са станали по-амбициозни с времето. През [2012 г. в Директивата относно енергийната ефективност](#) беше включена целта за 20 % енергийна ефективност до 2020 г. В наскоро публикувания [Специален доклад 18/2023 на ЕСП относно целите на ЕС в областта на климата и енергетиката](#) се отбелязва, че постигането на тази цел се дължи не само на действията на ЕС в областта на климата, но и на икономическите ефекти на пандемията от COVID-19.
- 02** При [преразглеждането на Директивата относно енергийната ефективност през 2018 г.](#) беше определена цел на ЕС за енергийна ефективност най-малко 32,5 % до 2030 г. През 2023 г. Европейският парламент и Съветът приеха [преразгледаната Директива относно енергийната ефективност](#), в която е включена цел за намаляване на крайното потребление на енергия в ЕС с 11,7 % до 2030 г. спрямо прогнозното потребление на енергия за посочената година. Ако бъде изразена чрез по-стария референтен сценарий на ЕС от 2007 г., тази цел съответства на намаляване с 40,5 % на първичното потребление на енергия.

## Сектор на жилищните сгради и цели на ЕС в областта на климата и енергетиката

- 03** Строителният сектор е от ключово значение за постигане на целите на Европа в областта на климата и енергетиката. Две трети от енергията, използвана за отопление и охлаждане, все още се получава от изкопаеми горива и почти 75 % от сградите в ЕС са все още енергийно неефективни<sup>1</sup>. Поради това подобряването на енергийния баланс на съществуващите сгради посредством саниране е съществена ос на публична интервенция.
- 04** За да се разгледа специално въпросът с енергийната ефективност на сградите, ЕС е приел законодателна уредба, която включва преразгледаната през 2024 г. Директива относно енергийните характеристики на сградите (ДЕХС)<sup>2</sup>. Нейната цел е да се увеличи темпът на саниране в ЕС, по-специално при сградите с най-лоши характеристики. В нея е включена обвързваща цел, съгласно която държавите членки трябва да намалят средното потребление на първична енергия на целия им жилищен сграден фонд с 16 % до 2030 г. (спрямо 2020 г.). Държавите членки следва да включат тази цел и начините за постигането ѝ в своите национални планове за саниране на сгради, които следва да заменят до края на 2026 г. дългосрочните стратегии за саниране, въведени с Директивата от 2010 г.<sup>3</sup> Накрая, в [Препоръка \(ЕС\) 2019/786](#) на Комисията относно санирането на сгради се определят различни равнища на саниране (леко, средно и основно). На равнището на ЕС съществува и целта за постигане на висока степен на енергийна ефективност и декарбонизация на целия сграден фонд до 2050 г.

---

<sup>1</sup> Съображения 14 и 24 от [Директива \(ЕС\) 2024/1275](#) относно енергийните характеристики на сградите.

<sup>2</sup> Пак там.

<sup>3</sup> [Директива 2010/31/ЕС](#) относно енергийните характеристики на сградите.

## Механизъм за възстановяване и устойчивост

- 05** През февруари 2021 г. влезе в сила Регламент (ЕС) 2021/241 за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (МВУ) в отговор на пандемията от COVID-19<sup>4</sup>. Целта на МВУ е също така държавите членки да бъдат подпомогнати да се подготвят по-добре за предизвикателствата и възможностите, произтичащи от екологичния и цифровия преход. Към януари 2026 г. той е мобилизирал 577 млрд. евро за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и отпускане на 99% заема за подкрепа на реформи и инвестиции в държавите — членки на ЕС. През май 2022 г. Европейският съюз прие [Плана REPowerEU](#) с цел да се намали разчитането на руски изкопаеми горива, като към МВУ бяха добавени 21 млрд. евро под формата на безвъзмездна финансова помощ. Вследствие на това държавите членки са допълнили съществуващите си мерки за енергийна ефективност по МВУ или са добавили нови мерки. Прогнозните разходи за мерки за насърчаване на енергийната ефективност в жилищни сгради към януари 2026 г. са около 43 млрд. евро, като около 8 % от сумата са мобилизирани по МВУ (инвестициите представляват 99 % от разходите).

## Роли и отговорности

- 06** Комисията управлява пряко МВУ. Работната група по реформите и инвестициите (SG REFORM) и генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ (ECFIN) са основните отговорни звена. Комисията отговаря за оценяване на националните планове за възстановяване и устойчивост (НПВУ) и за одобряване на исканията за плащане на държавите членки заедно със Съвета<sup>5</sup>. Комисията отговаря също така за мониторинга на изпълнението на МВУ и за докладването относно напредъка към постигане на целите, например чрез използването на общи показатели<sup>6</sup>. Генерална дирекция „Енергетика“ (ENER) на Комисията разработва, изпълнява и координира политиките, свързани с енергетиката, включително енергийната ефективност.

---

<sup>4</sup> [Регламент относно МВУ.](#)

<sup>5</sup> Пак там, член 20.

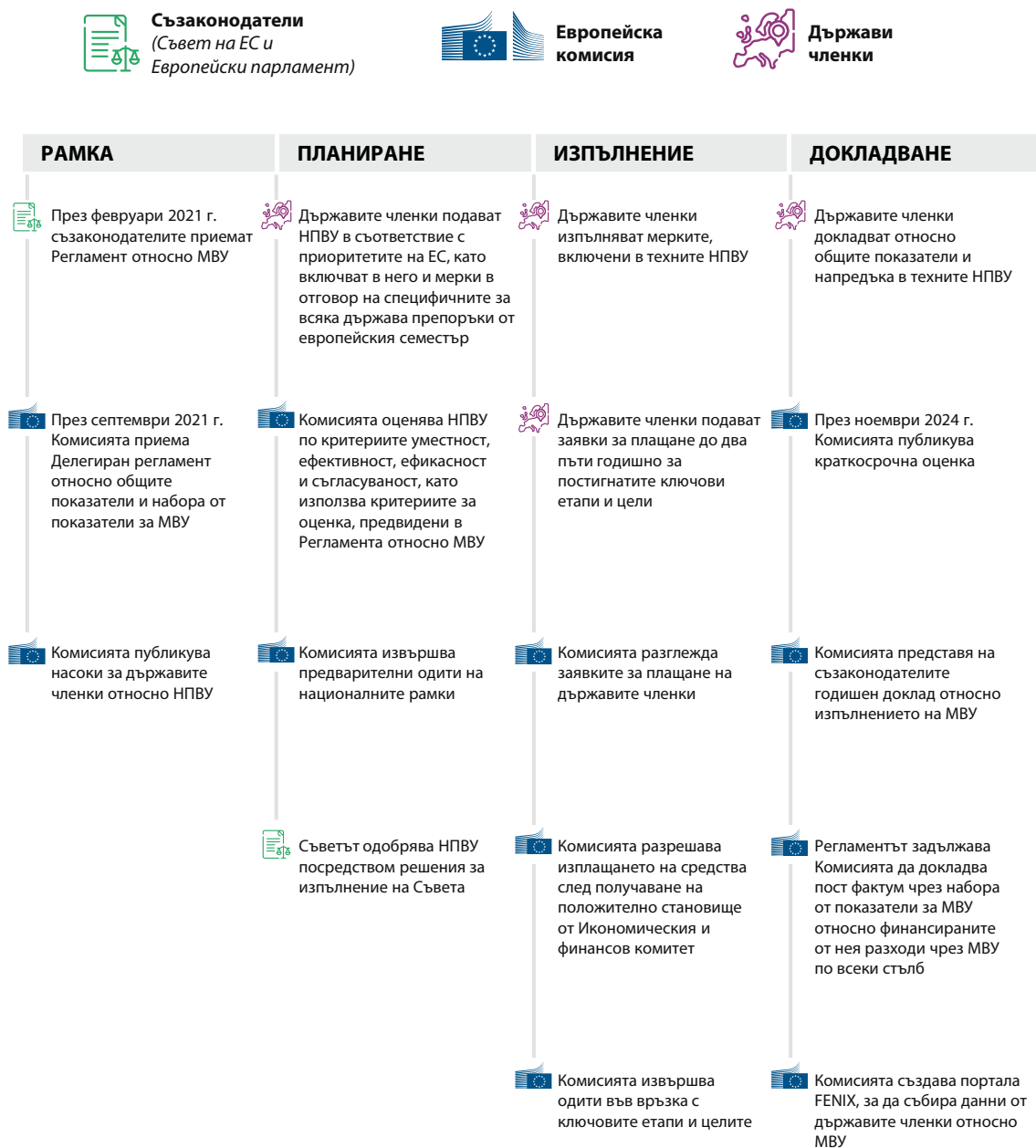
<sup>6</sup> [Делегиран регламент \(ЕС\) 2021/2106 на Комисията](#) за определяне на общите показатели.

- 07** Всяка държава членка представя НПВУ, който включва редица мерки, обхващащи инвестиции и реформи. В него трябва да са посочени прогнозни разходи за всяка мярка, за да обосноват сумата на поисканата безвъзмездна помощ или заеми по МВУ<sup>7</sup>. За някои мерки, обикновено в рамките на реформи, държавите членки нямат прогнозни разходи. Съгласно Регламента относно МВУ държавите членки могат да отправят мотивирано искане за изменение на плановете си<sup>8</sup>, когато това е обосновано от обективни обстоятелства. В този случай те трябва да докажат, че съществуващите ключови етапи и цели вече не са напълно или частично постижими. Измененията може да са свързани с промени в прогнозните разходи на съществуващи мерки, замяна на вече одобрени мерки или промени във вече одобрени ключови етапи и цели.
- 08** Комисията извършва оценка дали държавите членки са изпълнили изцяло ключовите етапи и целите за реформите и инвестициите, свързани с искането им за плащане. Ако Комисията прецени, че това е така, тя изплаща средствата по линия на МВУ на държавите членки. На *фигура 1* са показани различните роли и отговорности.

---

<sup>7</sup> Приложение V, точка 3 от Регламент (ЕС) 2021/241.

<sup>8</sup> Пак там, член 21.

**Фигура 1 | Роли и отговорности в рамките на МВУ**


Източник: ЕСП, въз основа на приложимото законодателство и подкрепящи документи.

## Обхват и подход на одита

- 09** Целта на одита на ЕСП беше да се оцени дали мерките по линия на МВУ (т.е. инвестиции и реформи) допринасят за енергийната ефективност на жилищни сгради. В одита беше обхванат периодът от февруари 2020 г. (начална дата на изпълнение на МВУ) до декември 2025 г. Анализът на ЕСП беше съсредоточен върху евентуални недостатъци, произтичащи от Регламента относно МВУ и съответните насоки, които засягат начина на структуриране на мерките, както и върху това дали се постига по план напредък във връзка с мерките, дали те се преразглеждат по правилен начин и дали осигуряват резултатите по отношение на икономии на енергия и по какъв начин са били наблюдавани тези резултати.
- 10** На [фигура 2](#) е показано как ЕСП събра доказателствата за своите констатации и оценки. [Методологията за одит](#) на ЕСП е в съответствие с международните стандарти за одит, издадени от [Международната организация на върховните одитни институции \(INTOSAI\)](#).

## Фигура 2 | Извършена одитна дейност

### ЕСП разглежда:

- Работата на Комисията и документацията от нейните генерални дирекции (ECFIN, SG REFORM, ENER)
- Проучвания и доклади в областта на енергийната ефективност в жилищни сгради



### ЕСП анализира:

- НПВУ на избраните за одит държави членки
- Ключови данни за разходите и целите за всички мерки на ЕС, финансиращи саниране с цел повишаване на енергийната ефективност на жилищните сгради
- Извършената от Комисията оценка на НПВУ и преразглежданията на тези планове
- Извадка от 27 проекта за саниране в посетените на място държави членки, избрани за одита
- Икономии на енергия, докладвани от държавите членки и Комисията



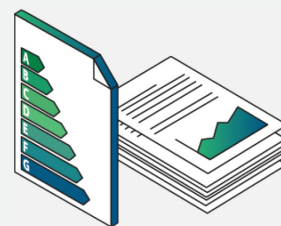
### ЕСП проведе интервюта със:

- Представители на служби на Комисията (ECFIN, SG REFORM, ENER)
- Представители от четири държави членки (Белгия, Кипър, Италия и Литва), избрани поради значимостта на техните мерки за енергийна ефективност



### ЕСП се консултира със:

- Учени и експерти в областта на сертификатите за енергийните характеристики и енергийната ефективност на жилищни сгради



Източник: ЕСП.

## Приложение II — Списък на одитираните мерки

### Инвестиции

| Код на инвестицията         | Наименование на инвестицията                                                  | Изискване за енергийна ефективност |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| BE-C[C11]-I[I-101.S4]       | Саниране на социални жилища във Фландрия                                      | 30 %                               |
| BE-C[C11]-I[I-102.S5]       | Саниране на социални жилища в регион Брюксел-столица                          | 30 %                               |
| BE-C[C11]-I[I-103.S6]       | Саниране на социални жилища в немскоезичната общност                          | 30 %                               |
| BE-C[C71]-I[I-701]          | Саниране на частни жилища в регион Брюксел-столица (REPowerEU) – ниски доходи | няма                               |
| BE-C[C71]-I[I-702]          | Саниране на частни жилища във Фландрия (REPowerEU)                            | няма                               |
| BE-C[C71]-I[I-703]          | Саниране на частни жилища в немскоезичната общност (REPowerEU)                | няма                               |
| BE-C[C71]-I[I-704]          | Саниране на социални жилища във Валония                                       | няма                               |
| BE-C[C71]-I[I-726]          | Саниране на частни жилища във Валония                                         | няма                               |
| IT-C[M2C3]-I[I2.1]          | Superbonus                                                                    | 30 %                               |
| IT-C[M2C3]-I[I3.1]          | Насърчаване на ефективно централно отопление                                  | неприложимо                        |
| IT-C[M7]-I[I17]             | Финансов инструмент за енергийно саниране на обществени и социални жилища     | 30 %                               |
| CY-C[C2.1]-I[I2]            | Насърчаване на индивидуални мерки за енергийна ефективност                    | 30 %                               |
| CY-C[C2.1]-I[I7]            | Интелигентни измервателни уреди                                               | няма                               |
| CY-C[C3.4]-I[I6]            | Саниране във вътрешния град в Никозия                                         | няма                               |
| CY-C[C6.1]-I[I1]            | Насърчаване на индивидуални мерки за енергийна ефективност (REPowerEU)        | 30 %                               |
| CY-C[C6.1]-I[I3]            | Насърчаване на масова енергийна модернизация на сградния фонд                 | 30 %                               |
| LT-C[C8]-I[H-1—1.H-1—1-1-a] | Саниране на демонстрационни сгради с дървени плоскости                        | 30 %                               |
| LT-C[C8]-I[H-1—1-.H-1—1-2-] | Саниране на сгради — жилищен блок (REPowerEU)                                 | 30 %                               |

## Реформи

| Код на мярката                | Наименование на мярката                                                                                                            | Изискване за енергийна ефективност |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| BE-C[C11]-R[R-101.S1]         | Саниране на частни жилища във Фландрия (включително обслужване на едно гише и преразглеждане на схемата за енергийно етикетирание) | няма                               |
| BE-C[C11]-R[R-102.S2]         | Саниране на частни жилища в регион Брюксел-столица                                                                                 | няма                               |
| BE-C[C11]-R[R-103.S3]         | Саниране на частни жилища в немскоезичната общност                                                                                 | няма                               |
| BE-C[C71]-R[R-701]            | Преразглеждане на Кодекса за въздуха, климата и енергетиката                                                                       | неприложимо                        |
| IT-C[M2C3]-R[R1.1]            | Опростяване на процедурите за интервенции в областта на енергийната ефективност                                                    | неприложимо                        |
| CY-C[C2.1]-R[R3]              | Цифрови системи за обслужване на едно гише                                                                                         | неприложимо                        |
| LT-C[C2]-R[B-1—3-.B-1—3-1-a-] | Актуализиране на уредбата за саниране на сгради                                                                                    | неприложимо                        |
| LT-C[C2]-R[B-1—3-.B-1—3-2-]   | Обслужване на едно гише                                                                                                            | 30 %                               |
| LT-C[C2]-R[B-1—3-.B-1—3-3-]   | Дървени плоскости за саниране на сгради                                                                                            | неприложимо                        |
| LT-C[C2]-R[B-1—3-.B-1—3-4-]   | Саниране на сгради — жилищен блок                                                                                                  | 30 %                               |

Източник: ЕСП, въз основа на НПВУ.

## Приложение III — Оценка на ЕСП относно осъществимостта на мерките

| Държава | Мярка                                                                         | Преразглеждане на целта         | Оценка на ЕСП относно осъществимостта |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|
| Белгия  | Саниране на социални жилища във Фландрия                                      | -35 %                           | със закъснение                        |
|         | Саниране на социални жилища в регион Брюксел-столица                          | -23 %                           | по график                             |
|         | Саниране на социални жилища в немскоезичната общност                          | -87 %                           | със закъснение                        |
|         | Саниране на частни жилища в регион Брюксел-столица (REPowerEU) – ниски доходи | 20 %                            | по график                             |
|         | Саниране на частни жилища във Фландрия (REPowerEU)                            | За мярката не е определена цел* | няма данни                            |
|         | Саниране на частни жилища в немскоезичната общност (REPowerEU)                | -5 %                            | риск от закъснения                    |
|         | Саниране на социални жилища във Валония                                       | -57 %                           | със закъснение                        |
|         | Саниране на частни жилища във Валония                                         | Без промяна                     | рискове от закъснения                 |

|        |                                                                                                                                   |                                 |                |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|----------------|
|        | Саниране на частни жилища във Фландрия (включително обслужване на едно гише и преразглеждане на схемата за енергийно етикетиране) | 3 %                             | по график      |
|        | Саниране на частни жилища в регион Брюксел-столица (включително обслужване на едно гише)                                          | -10 %                           | по график      |
|        | Саниране на частни жилища в немскоезичната общност                                                                                | -100 % (мярката е отменена)     | отменена       |
|        | Преразглеждане на Кодекса за въздуха, климата и енергетиката                                                                      | За мярката не е определена цел* | изпълнена      |
| Италия | Superbonus                                                                                                                        | 12 %                            | по график      |
|        | Насърчаване на ефективно централно отопление                                                                                      | 50 %                            | със закъснение |
|        | Финансов инструмент за енергийно саниране на обществени и социални жилища                                                         | 0 %                             | със закъснение |

|       |                                                                                 |                                        |                              |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------|
|       | Опростяване на процедурите за интервенции в областта на енергийната ефективност | <b>За мярката не е определена цел*</b> | <b>изпълнена</b>             |
| Кипър | Насърчаване на индивидуални мерки за енергийна ефективност                      | 14 %                                   | <b>по график</b>             |
|       | Интелигентни измервателни уреди                                                 | -50 %                                  | <b>със закъснение</b>        |
|       | Саниране във вътрешния град в Никозия                                           | -45 %                                  | <b>със закъснение</b>        |
|       | Насърчаване на индивидуални мерки за енергийна ефективност (REPowerEU)          | 52 %                                   | <b>по график</b>             |
|       | Насърчаване на масова енергийна модернизация на сградния фонд                   | -27 %                                  | <b>рискове от закъснения</b> |
|       | Цифрови системи за обслужване на едно гише                                      | <b>За мярката не е определена цел*</b> | <b>изпълнена</b>             |
| Литва | Саниране на демонстрационни сгради с дървени плоскости                          | -25 %                                  | <b>със закъснение</b>        |

|  |                                                 |                                 |                       |
|--|-------------------------------------------------|---------------------------------|-----------------------|
|  | Саниране на сгради — жилищен блок (REPowerEU)   | 13 %                            | рискове от закъснения |
|  | Актуализиране на уредбата за саниране на сгради | За мярката не е определена цел* | със закъснение        |
|  | Обслужване на едно гише                         | За мярката не е определена цел* | със закъснение        |
|  | Дървени плоскости за саниране на сгради         | -64 %                           | със закъснение        |
|  | Саниране на сгради — жилищен блок               | -32 %                           | със закъснение        |

Забележка: \* = за мярката са определени само ключови етапи.

Източник: ЕСП, въз основа на предоставената от държавите членки информация.

## Съкращения

| Съкращение         | Определение/Обяснение                                |
|--------------------|------------------------------------------------------|
| <b>GWh</b>         | Гигаватчас                                           |
| <b>KWh</b>         | Киловатчас                                           |
| <b>MWh</b>         | Мегаватчас                                           |
| <b>МВУ</b>         | Механизъм за възстановяване и устойчивост            |
| <b>МФР</b>         | Многогодишна финансова рамка                         |
| <b>НПВУ</b>        | Национален план за възстановяване и устойчивост      |
| <b>НПЕК</b>        | Национален план в областта на енергетиката и климата |
| <b>СЕХ</b>         | Сертификат за енергийните характеристики             |
| <b>ФВ</b>          | Фотоволтаичен                                        |
| <b>Хил. т.н.е.</b> | Хиляда тона нефтен еквивалент                        |

## Речник на термините

| Термин                                           | Определение/Обяснение                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>NextGenerationEU</b>                          | Пакет за финансиране с цел подпомагане на държавите — членки на ЕС, да се възстановят от икономическото и социалното въздействие на пандемията от COVID-19.                                                                                                                |
| <b>REPowerEU</b>                                 | Инициатива на ЕС за прекратяване на зависимостта от изкопаеми горива, диверсификация на енергийните доставки и ускоряване на прехода към чиста енергия.                                                                                                                    |
| <b>Декарбонизация</b>                            | Преход към икономическа система с намалени емисии на въглероден диоксид и други парникови газове.                                                                                                                                                                          |
| <b>Допустимост</b>                               | Пригодност на мерките да бъдат разгледани за финансиране по линия на МВУ въз основа на условия, които включват спазване на периода на допустимост и принципите на допълняемост, „ненанасяне на значителни вреди“ и незаместване на периодични национални бюджетни разходи. |
| <b>Енергиен клас</b>                             | Стандартизиран показател, който показва енергийната ефективност на дадена сграда.                                                                                                                                                                                          |
| <b>Енергийна ефективност</b>                     | Изразено като процент съотношение между резултата на система или уред и потреблението на енергия.                                                                                                                                                                          |
| <b>Енергийна цел</b>                             | Цел на ЕС за увеличаване на дела на енергията от възобновяеми енергийни източници в енергийния микс и за намаляване на крайното потребление на енергия.                                                                                                                    |
| <b>Заклучващ ефект</b>                           | Ситуация, при която поради технически или финансови причини, след взимане на дадено решение не е възможно да се премине към по-добра алтернатива на по-късен етап.                                                                                                         |
| <b>Инвестиции</b>                                | Разходи за дейност, проект или друго действие в рамките на приложното поле на Регламента относно МВУ, които се очаква да донесат ползотворни резултати за обществото, икономиката или околната среда.                                                                      |
| <b>Ключов етап</b>                               | Качествен измерител за напредъка на дадена държава членка към завършване на реформа или инвестиция в нейния план за възстановяване и устойчивост.                                                                                                                          |
| <b>Крайно потребление на енергия</b>             | Общата енергия, потреблявана от крайните потребители, като например домакинствата, промишлеността и селското стопанство, с изключение на енергията, използвана от самия енергиен сектор.                                                                                   |
| <b>Механизъм за възстановяване и устойчивост</b> | Механизъм на ЕС за финансова подкрепа, създаден с цел смекчаване на икономическото и социалното въздействие на пандемията от COVID-19, стимулиране на възстановяването и посрещане на предизвикателствата, свързани с бъдещи екологични и цифрови промени.                 |

|                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Набор от показатели за МВУ</b>                   | Уебсайт на Комисията, на който се съдържа информация за напредъка по изпълнението на плановете за възстановяване и устойчивост на държавите членки.                                                                                                                                                                       |
| <b>Национална дългосрочна стратегия за саниране</b> | Документ, изготвен от държава — членка на ЕС, в който се посочва как тя възнамерява до 2050 г. да декарбонизира националния си сграден фонд и да го направи високо енергийно ефективен.                                                                                                                                   |
| <b>Общ показател</b>                                | Измерител на напредъка, постигнат при изпълнението на плановете за възстановяване и устойчивост на държавите членки, а оттам и за постигане на целите на МВУ.                                                                                                                                                             |
| <b>Основно саниране</b>                             | Дейности за подобряване състоянието на сграда, които водят до много съществени икономии на енергия (обикновено над 60 %).                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Оценка на нуждите</b>                            | Систематична оценка за установяване на изискванията, определяне на приоритетите и ефективно разпределяне на ресурсите                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Период на възвращаемост</b>                      | Времето, необходимо за дадена инвестиция, за да се възстановят свързаните с нея първоначални разходи чрез генериране на икономии или приходи.                                                                                                                                                                             |
| <b>План за възстановяване и устойчивост</b>         | Документ, в който се определят планираните реформи и инвестиции на дадена държава членка по Механизма за възстановяване и устойчивост.                                                                                                                                                                                    |
| <b>Първично потребление на енергия</b>              | Общото потребление на енергия, включително потреблението от самия енергиен сектор, загубите по време на преобразуването и разпределението на енергията, и крайното потребление на енергия, но с изключение на използването на енергийни носители за неенергийни цели (например на петрол за производството на пластмаси). |
| <b>Разлика в характеристиките</b>                   | Разлика между прогнозното/теоретичното и действителното потребление на енергия.                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Реформа</b>                                      | В контекста на МВУ промяна, която води до значително и трайно подобрение на функционирането на пазар, политика или институционални или административни структури или до значителен напредък за постигане на цели на политика, като например растеж и работни места, устойчивост и екологичен и цифров преход.             |
| <b>Решение за изпълнение на Съвета</b>              | Документ, с който Съветът, въз основа на оценка на Комисията, одобрява план за възстановяване и устойчивост на държава членка.                                                                                                                                                                                            |
| <b>Сграден фонд</b>                                 | Всички сгради в даден географски район.                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Сертификат за енергийните характеристики</b>     | Документ, който предоставя информация колко енергия е необходима на дадена сграда или обособена част от сграда, включително елементи като енергия за отопление, охлаждане, вентилация, топла вода и осветление.                                                                                                           |

|                           |                                                                                                                                                               |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Цел                       | Количествен измерител за напредъка на дадена държава членка към завършване на конкретна реформа или инвестиция в нейния план за възстановяване и устойчивост. |
| Цел в областта на климата | Цел на ЕС за намаляване на емисиите на парникови газове.                                                                                                      |

## Отговори на Комисията

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/SR-2026-20>

## Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/SR-2026-20>

## Одитен екип

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

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I „Устойчиво използване на природните ресурси“, с ръководител Joëlle Elvinger — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Nikolaos Milionis със съдействието на Kristian Sniter — ръководител на неговия кабинет, Aris Konstantinidis и Katarzyna Radecka-Moroz — аташета в кабинета; Florence Fornaroli — главен ръководител; Antonella Stasia — ръководител на задача; Dirk Neumeister, Lucia Rosca и Asimina Petri — одитори. Alexandra-Elena Mazilu предостави подкрепа за графичния дизайн.



От ляво надясно: Florence Fornaroli, Antonella Stasia, Asimina Petri, Kristian Sniter, Nikolaos Milionis, Dirk Neumeister, Aris Konstantinidis and Alexandra-Elena Mazilu.

# АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2026 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба на информация е определена в [Решение № 6—2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (например в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Снимка на корицата: © David Zarzosa — stock.adobe.com

Икони, използвани във фигура 1 в приложението: [www.flaticon.com](#)

Знамена, използвани във фигура 6, фигура 7, фигура 8 и фигура 10: [www.flaticon.com](#)

## Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

|      |                        |                |                     |                   |
|------|------------------------|----------------|---------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-7897-7 | ISSN 1977-5814 | doi:10.2865/2280286 | QJ-01-26-033-BG-Q |
| PDF  | ISBN 978-92-849-7898-4 | ISSN 1977-5814 | doi:10.2865/8089627 | QJ-01-26-033-BG-N |

## ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, [Специален доклад № 20/2026](#) „Подобряване на енергийната ефективност на жилищните сгради чрез МВУ — солидна финансова подкрепа, но слабости в основите“, Служба за публикации на Европейския съюз, 2026 г.

Една четвърт от потреблението на енергия в ЕС се дължи на жилищните сгради. Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ) е отпуснал 43 млрд. евро за повишаване на енергийната ефективност на тези сгради и намаляване на потреблението на енергия. Одитът на ЕСП констатира недостатъци в концепцията на мерките, които не са били пряко насочени към основно саниране. Одиторите установиха и забавяне на изпълнението и слабости в мониторинга на резултатите от мерките. Информацията за икономии на енергия не е достатъчно надеждна, сравнима или подробна, а разходната ефективност на санирането на сградите не е проследена. Препоръките на ЕСП се отнасят до необходимостта от по-добро насочване на мерките за саниране, по-надеждно отчитане на икономии от енергия и по-добра оценка на резултатите и разходната ефективност на мерките.

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



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА



Служба за публикации  
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: [eca.europa.eu/bg/contact](https://eca.europa.eu/bg/contact)

Уебсайт: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Социални медии: @EUauditors