

ТЕСЛА ПО ЗОП

Особености при транспонирането
на промените в директивата за чисти превозни средства
пораждат значителни предизвикателства пред възлагателната
дейност и поставят под сериозен риск
ключови категории обществени поръчки

*За да бъдете ефективни и успешни в дигиталната работа по ЗОП,
заявете Вашия ЗОП+ АСИСТЕНТ® и вземете участие
в обученията на Списание ЗОП ПЛЮС!*



Ивайло Стоянов, юрист,
правен консултант на Списание ЗОП ПЛЮС

Въведение

*Новите модерни бензинови
полицейски автомобили – поръчка,
която вече няма да е възможна*

В началото на месец юни 2024 г. широк медиен и обществен отзвук получи новината за връчването на ключовете за първите доставени нови автомобили за пътната полиция в страната. Те са част от обществена поръчка от 2023 г. за доставка на

моторни превозни средства за нуждите на служителите на МВР, осъществяващи контрол на пътното движение (жаргонно наричани и „патрулки“)¹.

Според разпространената информация, в рамките на подписаните договори по трите обособени позиции от избраните изпълнители ще бъдат доставени общо 462 автомобила, от които 35 високоскоростни автомобила BMW, 200 леки автомобила VW Golf 8 и 227 високопроходими автомобила Skoda Kodiaq. Всеки такъв автомобил ще разполага със светлинно-звукова сигнална уредба, ТЕТРА радиотерминал и друго специализирано оборудване, а в повечето ще има и ПОС терминал за плащане на глобите.

Вниманието както на автолюбителите, така и на обикновените граждани, привлече информацията, че високоскоростните машини, които ще се използват главно по автомагистралите, са от модела BMW M340i xDrive Touring, тип „комби“, със задвижване на четирите колела (4x4), 3-кубикови бензинови двигатели с мощност 275

kW, 8-степенна автоматична скоростна кутия, норма на емисиите EURO 6D и комбиниран разход на гориво WLTP² от 8,8 л/100 км. Всяка такава „мощна патрулка“ с пълното си оборудване струва на данъкоплатеца около 126 хил. лв. без ДДС.

Има с какво да впечатлят и „обикновените патрулки“, които в случая са Volkswagen Golf Variant 8 Style, със задвижване 4x2, 2-литров бензинов двигател с мощност 140 kW, 7-степенна автоматична скоростна кутия (плюс задна скорост), норма на емисиите EURO 6D и комбиниран разход на гориво WLTP от 6,6 л/100 км. Цената на тези полицейски „голфове“ е малко над 67 хил. лв без ДДС.

Що се отнася до високопроходимите машини, те са Skoda Kodiaq Ambition, тип кросоувър

¹ Пълната информация за обществената поръчка с предмет „Закупуване на нови, неупотребявани моторни превозни средства (МПС), за нуждите на служителите осъществяващи контрол на пътното движение“ (уникален номер в РОП 00752-2023-0049) е налична в преписката в платформата ЦАИС ЕОП, достъпна на адрес: <https://app.eop.bg/today/283031>

² WLTP е съкращение от Worldwide Harmonized Light-Duty Vehicles Test Procedure. Това най-просто означава „световна хармонизирана тестова процедура за лекотоварни автомобили“ и представлява нов метод на тестване, по който се определя разходът на гориво на превозното средство. Въз основа на записани данни от шофиране в реални условия по цял свят в бъдеще ще е възможно да се постигне по-добра симулация на реално пътено движение дори в лабораторни условия. Затова WLTP отчита не само различните пътни ситуации и скорости на движение, но и разликите във вариантите на оборудването и тегловите класове на превозните средства. WLTP започва да се прилага вместо досегашния стандарт NEDC от септември 2017 г. за всички леки автомобили, а от септември 2018 г. – за всички лекотоварни автомобили (Източник:

<https://www.volkswagen.bg/wltp/kakvo-oznachava-wltp>).

SUV (т.е. автомобили с висока проходимост, все още наричани у нас и „джипове“), със задвижване на четирите колела (4x4), 2-литров бензинов двигател с мощност 140 kW, 7-степенна автоматична

скоростна кутия (плюс задна скорост), норма на емисиите EURO 6 AP и комбиниран разход на гориво WLTP от 8,6 л/100 км. Цената на такъв „полицейски джип“ е около 70 хил. лв. без ДДС.



Илюстрация: Freepik

Доколкото такава мащабна обществена поръчка на автомобили със сигурност не се случва всеки ден, не бе изненада големият интерес който тя предизвика, включително в социалните мрежи. Коментарите очаквано бяха в цялата гама от възможни квалификации – от позитивни мнения, че най-после за полицията са закупени модерни автомобили, отговарящи на съвременните реалности по пътищата, през шегички, че високоскоростните патрулки са от

неподходяща, иначе престижна марка, която според някои автомобилисти се свързва с много и чести повреди, та до недоволство, че ще бъдат похарчени милиони за модернизиране на пътната полиция, без да има ясна стратегия и реални резултати, измерени в подобрени условия на пътна безопасност, намаляване на броя на жертвите при пътни инциденти и увеличаване на събираемостта на налаганите глоби за нарушения на правилата за движение.

Това обаче, което само малцина можеха да предположат по отношение на доставката на тези впечатляващи нови полицейски автомобили, е, че след промените в ЗОП (за транспониране на промените в европейската директива за чисти превозни средства), станали факт само няколко месеца след възлагането на МВР, в много отношения такава обществена поръчка вече никога повече няма да бъде възможна...

Автотранспортът на пътници е в криза, но какво общо има това с новите полицейски „патрулки“?

Само няколко месеца след новината за новите полицейски автомобили общественото внимание бе привлечено от друга, този път потрeвожна новина с малко по-различен „транспортен“ нюанс. Това стана в края на месец септември, когато кметът на София обяви публично, че сметките на столичния автотранспорт са били запорирани поради натрупани задължения и това създава риск градският транспорт в столицата да бъде спрял. Повод за запора стана съдебен иск от неполучила възнаграждението си строителна фирма, но това се оказа само малка част от проблема, като според публично оповестената информация общо натрупаните през годините задължения са над 20 млн.

лв. За справяне с кризисната ситуация бе предложено да бъде взет заем от 6 млн. лв., насрочено бе и спешно заседание на Столичния общински съвет.

Макар след проведени преговори с борда на директорите на „Столичен Автотранспорт“ ЕАД кредиторите да вдигнаха запора над оперативните им сметки поради „сериозна положителна промяна в новото ръководство“, напрежението около градския транспорт в София не спадна и за миг, като в началото на октомври стотици работещи в транспортните дружества излязоха на протест. Едно от основните искания бе за въвеждане на договорената със синдикатите бонусна система за увеличение на заплатите в рамките на тази година.

При тези протести остро се постави и друг наболял проблем на градския транспорт в София – това, че държавата все още не е изпълнила ангажимента си да изплати на Столична община около 40 млн. лв. за текущата година, във връзка със задължението общините да продават безплатни карти за определени категории пътници с покриване на разликата от държавния бюджет.

Както вече е добре известно, тези конкретни източници на напрежение в столицата са едва върха на много по-голям айсберг от тежки проблеми не само на градския

транспорт в София и други големи градове, като напр. Пловдив, но и въобще за целия бранш на пътническия автотранспорт. Белезите на кризата в този сектор можем в пряка или непряка форма да видим навсякъде около нас – много остарял, често аварийращ и силно замърсяващ околната среда автопарк, недостиг на шофьори и работа при незадоволителни условия на труд, нарастващи разходи за гориво и цялостно влошаване на финансовото състояние на дружествата. Описаните сериозни предизвикателства съвсем не са от вчера, а назряват вече от няколко години. Подобна ситуация в една или друга степен се наблюдава и в други европейски страни, като причините са много и глобални – силно намалелият трафик на пътници по време на пандемията и свързаното с това намаляване на приходите, трайно увеличените цени на горивата, липсата на достатъчно средства за инвестиции в нов модерен подвижен състав, проблемите с доставките на нови превозни средства и др.

В България обаче описаните проблеми са много по-остро проявени, като това е най-видно в София. Още през миналата година редица експерти алармираха, че над 80 автобуса на столичния автотранспорт се нуждаят от спешна подмяна, защото са произведени

преди близо четвърт век, нямат климатик и достъп за хора с увреждания и са с изключително висока степен на аварийност. Тези автобуси, освен че се прибират всеки ден за различни повреди, са и една от причините, поради която напускат десетки автобусни шофьори, много от тях изтъквайки мотива, че положението е нетърпимо и не искат да рискуват своя живот и този на пътниците с въпросните превозни средства. Въпреки, че гаражите полагат максимални усилия старите автобуси да излизат изправни и безопасни, с всеки изминал ден това коства все повече средства и все по-дълъг престой на каналите. В същото време дружеството има и проблеми с доставките на части, отново породени от глобалните кризи, сериозно повлияли на стария континент.

Така закупуването на превозни средства втора ръка се оказва единственият възможен спасителен план, като сякаш останаха като далечен спомен и дори мираж въведените в експлоатация преди години нови автобуси, включително такива на природен газ (метан) и електричество. Подобна нерадостна ситуация с остарял и често аварийращ автопарк, съответно нарастващи разходи за части и гориво, ниско заплащане, недостиг на квалифицирани шофьори и задълбочаващи се финансови

проблеми, обаче срещат и много от малките и средни автотранспортни фирми, част от които изпълняват и поръчките за обществен превоз на пътници по автобусни линии от утвърдените общински, областни и републикански транспортни схеми, възлагани от българските общини.

По странно съвпадение, също малцина могат да се досетят, че всички тези обществени поръчки за обществен превоз на пътници в много отношения повече никога няма да бъдат възможни (във вида, в който ги познаваме)... А причината е същата като при поръчката за нови полицейски „патрулки“ – промените в ЗОП, с които през есента на 2023 г. бяха въведени изискванията на ревизираната европейска директива за чисти превозни средства.

Казахме го и преди, сега продължаваме темата

Именно за да хвърлим повече светлина върху това защо множество поръчки за доставки на превозни средства и някои услуги, осъществявани чрез такива средства, вече няма да бъдат възможни във вида, в който са били възлагани през последните десетилетия, решихме да създадем настоящата статия.

Тя се явява своеобразно продължение на материал в

списанието от началото на годината³, в който в общ вид обяснихме какви нови изисквания въведеха промените в Директивата за чисти превозни средства⁴, как транспонирахме тези изисквания в българското законодателство, съответно какви неясноти пораждат на пръв поглед новите разпоредби в ЗОП и приетите нови подзаконовни нормативни актове. Темата за предизвикателствата, които може да породи за страната ни възприетият подход на транспониране на ревизираната директива, ще продължим на следващите редове.

Както показва и заглавието на новия материал, в него ще се опитаме да обясним защо начинът на транспониране на промените в директивата за чистите превозни средства поставя под сериозен риск ключови категории обществени поръчки на широк кръг възложители. Съответно да посочим кои предизвикателства от практиката по прилагане на новите екологични изисквания при доставки на автомобили и транспортни услуги доказват това и какви мерки можем

³ „ЗА ЗЕЛЕНО, НА ЧЕРВЕНО: Какво (не) ни казват новите правила относно изискванията за чисти превозни средства, задължителни при възлагане на обществени поръчки за определени доставки и услуги“ (бр. 1/2024 г. на Списание ЗОП ПЛЮС)

⁴ Директива (ЕС) 2019/1161 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. за изменение на Директива 2009/33/ЕО за насърчаване на чисти и енергийно ефективни пътни превозни средства (ОВ, L 188, 12.07.2019 г.)

да предприемам за справяне с назрелия проблем.

Намираме създаването на подобен анализ за наистина необходимо, дори належащо, защото за съжаление възлагателната практика през тези девет месеца след публикуване на първия ни материал изобилства от примери, потвърждаващи опасенията ни, че някои особености в начина на транспониране, разясняване и прилагане на родна почва на новите европейски правила най-вероятно няма да родят много добро за българските възложители и страната ни като цяло...

Проблемите при транспониране на новата директива

Защо се забавихме толкова много и какво (не) ни показва това?

Както сме отбелязвали и в многото посветени на темата наши материали, транспонирането на промените в Директивата за чисти превозни средства в българското законодателство се случи с много голямо закъснение (около две години и половина по-късно от крайния срок⁵), при напреднала

наказателна процедура на ЕК и под угрозата от дело пред Съда на ЕС.

Във връзка с това проточило се във времето транспониране ще припомним развилата се малко парадоксална ситуация, при която проект на ЗИДЗОП, с който трябваше да се въведат в законодателството ни основните промени в директивата, бе приет на първо четене, но не стигна до второ такова, защото мандатът на 48-то Народното събрание приключи скоростно в началото на 2023 г. поради невъзможност да се сформира редовно правителство. Така същият законопроект трябваше да бъде внесен и в следващия Парламент, където след сложни обсъждания и комбиниране с още няколко други правителствени и депутатски проекта за промени в ЗОП, в т.ч. относими към други напреднали наказателни процедури на ЕК, окончателно бе приет и обнародван през октомври 2023 г.

Част от причините за сериозното забавяне действително са от обективно естество и са свързани с

влизането в сила на приетите на основание на тези промени Наредба № Н-21 от 19 декември 2023 г. за изискванията към чистите превозни средства (обн. ДВ, бр. 2 от 05.01.2024 г.) и ПМС № 356 от 29 декември 2023 г. за определяне на възложителите, които са задължени да възлагат обществени поръчки при спазване на изискванията на чл. 47, ал. 5 от ЗОП, както и на дела на чистите превозни средства спрямо общия брой превозни средства, които са предмет на доставка или се използват за извършване на услуги по чл. 47, ал. 5 от ЗОП (обн. ДВ, бр. 1 от 02.01.2024 г.).

⁵ Крайната дата за транспониране на Директива (ЕС) 2019/1161 е определена в самия акт и е до 2 август 2021 г., а страната ни успя да направи това едва в началото на 2024 г. Това стана след промените в чл. 47, ал. 5 и сл. от ЗОП от есента на 2023 г. (обн. ДВ, бр. 88 от 20.10.2023 г.) и

глобалната пандемия от Covid-19 и политическите кризи в страната, които през последните години направиха невъзможно реализирането на пълноценен мандат на законодателния орган – Народното събрание, и формирането на устойчиво работещ основен орган на централната изпълнителна власт – Министерският съвет.

Въпреки безспорното влияние на посочените обективни фактори, няма как да спестим това, че забавянето се свързва и с други причини, които отбелязаха своя траен отпечатък както в неоптималните според нас законови текстове, които бяха приети, така и в последвалите предизвикателства при разбирането и прилагането на новите правила от родните възложители (които разглеждаме в настоящия материал).

Една от тези допълнителни причини, останали малко встрани от общественото внимание, е недобрата координация и взаимодействие между отделните ведомства, в чиито ресори попадат промените – това са най-вече Министерството на финансите, главно чрез АОП като орган по методология, отговаряща и за изготвянето на проектите за промени на закона, и Министерството на транспорта и съобщенията, отговорно за изготвянето и провеждането на политиките в областта на транспорта.

В нагледен пример за казаното се превърна проведеното на 22.06.2023 г. заседание на парламентарната комисия по транспорт и съобщения в в 49-то Народно събрание, на което в крайна сметка проектът на ЗИДЗОП, внесен от МС на 27.04.2023 г., не успя да получи достатъчна подкрепа. Това дойде след като останаха без отговор няколко депутатски въпроса за конкретния начин, по който ще бъдат транспонирани новите изисквания на Директивата за чисти транспортни средства. Въпросите бяха неловко прехвърляни между представителите на АОП, отговарящи само за вече изготвените и включени в проекта на ЗИДЗОП общи текстове в ЗОП (които обаче сами по себе си също имат значимо въздействие върху транспортния сектор, което сякаш остана необсъдено от депутатите), и представителите на транспортното министерство, които не можеха да дадат подробности, защото проектите на подзаконови нормативни актове, както стана ясно, все още не са изготвени, явно в очакване първо да станат готови делегиращите норми в ЗОП. Тогава обаче остана неясно защо от МТС или от АОП не бе обяснено какви са изискванията по директива, които така или иначе щяха да присъстват в една или друга форма в тези подзаконови актове.

Въпросните неоптималности при взаимодействието между отговорните институции, проличали в хода на транспонирането на модифицираната директива, обаче по всичко личи продължават и след влизането в сила на новите правила. Нито за възложителите, нито за потенциалните изпълнители на засегнатите категории обществени

поръчки се състоя широка разяснителна кампания, а издаването на методически указания за прилагането на новите правила и приемането на типови изисквания и образци на договори все още остават само в сферата на надеждите и пожеланията (но повече за това след малко)...



Илюстрация: Freepik

На гореспоменатото заседание на транспортната комисия в НС обаче въобще не бяха засегнати някои от най-значимите предизвикателства, които обещаваха предложените проектотекстове на ЗОП – например, защо въвеждаме новите много по-обхватни и по-стриктни изисквания на директивата

за всички възложители и за всички обществени поръчки. И то въпреки факта, че в самата директива и документите по нейното изменение по повече от ясен начин е казано, че тя се отнася само за обществени поръчки над европейските прагове. Не бе коментиран и въпросът дали е направен задълбочен количествен

анализ и пълноценна оценка на въздействието за това какви биха били пълните последици, в т.ч. възможните предизвикателства и рискове, които може да има един такъв колкото (прекалено) амбициозен, толкова и недообмислен, недостатъчно аналитичен и задълбочен, а дори и (според някои) неадекватен подход.

Именно последното според нас индикира и още един феномен, останал малко скрит зад забавеното транспониране – притиснати от изоставането в изпълнението на задълженията ни като държава членка на ЕС и доста напредналата наказателна процедура на ЕК, дошла в резултат на това (а и надвисналото дело пред СЕС, което може да завърши с присъждане на сериозни финансови санкции за страната ни), а може би и объркани от вихъра на постпандемичните социални, икономически и политически проблеми, българските законотворци сякаш подцениха последиците от новите широкообхватни и никак нелепи за изпълнение изисквания, които въвеждат. Те сякаш подходиша недостатъчно задълбочено и аналитично, като не предусетиха признаците на възможните бъдещи трудности, които могат да породят тези промени както за възложителите, така и за изпълнителите на ключови за

държавата ни обществени поръчки, а и за държавата като цяло в условията на напрегната финансова ситуация и глобална несигурност.

Защо въведохме новите по-обхватни и строги изисквания по директивата и за поръчки под европейските прагове?

Както отбелязахме и в януарския ни материал, а и вече е широко известно, основната промяна, с която се въвеждат ревизираните изисквания на Директивата за чисти превозни средства, е новата редакция на чл. 47, ал. 5 от ЗОП (изм. ДВ, бр. 88 от 2023 г., в сила от 22.12.2023 г.). Тази разпоредба предвижда, че при възлагане на обществени поръчки за доставка на пътни превозни средства от категории M1, M2, M3, N1, N2 и N3, определени в чл. 149, ал. 1 от Закона за движението по пътищата, както и за услуги по приложение № 21 и за услуги за превози по автобусни линии съгласно Регламент (ЕО) № 1370/2007, възложителите поставят изисквания, които гарантират, че превозните средства, които се доставят или използват при предоставяне на услугите, отговарят на критериите за чисти превозни средства. Както става ясно, **новите изисквания следва да се прилагат от всички възложители и за всички посочени доставки и услуги, без**

значение от тяхната стойност и това дали се отнасят до нови или употребявани превозни средства в обхвата на разпоредбата. За изпълнение на задължението по цитираната разпоредба в чл. 251, ал. 1 от ЗОП е предвидено на възложителите да се налагат глоби в размер от 2000 до 10 000 лв.

Свързаните с материята на чистите превозни средства (или ЧПС за краткост) нови разпоредби на ЗОП се допълват от нормата на чл. 47, ал. 6 от закона, където общо се посочени изключенията от изискванията, и чл. 47, ал. 7 от ЗОП, където общо е указано как следва да се прилагат изискванията за ЧПС (чрез посочване на техническите спецификации или като показатели за оценка при критерии за възлагане ниво на разходите или оптимално съотношение качество/цена).

Другите технически детайли около новите правила, в т.ч. пълното посочване на всички засегнати от новия режим категории обществени поръчки и изключенията от него, конкретните изисквания като нива на вредни емисии, които ще се прилагат занапред за различните категории превозни средства, както и националните квоти (т.е. дяловете от съответните поръчки, при които следва да са спазени новите еко изисквания), са разписани в гореспоменатите два подзаконови нормативна акта, приети на

основания в ЗОП (Наредба № Н-21 от 19 декември 2023 г. за изискванията към чистите превозни средства и ПМС № 356 от 29 декември 2023 за задължените категории възложители и дела на чистите превозни средства спрямо общия брой превозни средства, които са предмет на доставка или се използват за извършване на услуги по чл. 47, ал. 5 от ЗОП).

Но да не забравяме основния въпрос, който си поставяме тук – защо новите изисквания по Директивата за чистите превозни средства бяха направени задължителни за всички превозни средства, при положение че и в самата директива е посочено, че те се прилагат само за поръчки над европейските прагове. В потвърждение на казаното ще посочим, че съгласно чл. 3, пар. 1 от действащата към днешна дата Директива за чистите превозни средства същата се прилага за обществени поръчки за определени доставки (чрез покупка, лизинг, наем или финансов лизинг на пътни превозни средства) и някои категории услуги (посочени в таблица 1 от приложението към директивата, в т.ч. превоз на пътници, транспортирането на отпадъци и др.), които се възлагат от възложители, доколкото те имат задължението да прилагат

процедурите за възлагане на обществени поръчки, посочени в Директиви 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС на ЕП и на Съвета, съответно за обществени поръчки за услуги по смисъла на Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета, които имат за предмет предоставянето на услуги за пътнически автомобилен превоз над определен праг, който се определя от държавите членки и не надвишава приложимата прагова стойност, определена в чл. 5, пар. 4 от посочения регламент.

В търсене на отговор на този въпрос може да отбележим, че предишната редакция на чл. 47, ал. 5 от ЗОП, с която се въвеждаха изискванията по първоначалния вариант на Директивата за чисти превозни средства, също бе валиден за всички обществени поръчки. Там обаче ситуацията бе съвсем различна, защото неговият предметен обхват бе много по-тесен, а и реално не се прилагаше от възложителите, предвид факта, че повечето поръчки попадаха в изключението, заложено в него.

За да сме по-конкретни, ще припомним, че съгласно чл. 47, ал. 5 от ЗОП, в редакцията му до 20 Октомври 2023 г. (ДВ, бр. 86 от 2018 г., в сила от 01.03.2019 г.)⁶, при

възлагане на обществена поръчка за доставка на пътни превозни средства от категории М1, М2, М3, N1, N2 и N3, както са определени в чл. 149, ал. 1 от Закона за движението по пътищата, възложителите са длъжни да вземат предвид енергийните аспекти и въздействието върху околната среда през целия жизнен цикъл на превозните средства, които включват най-малко изисквания за: 1. потребление на енергия, и 2. емисии на въглероден диоксид (CO₂), и 3. емисии на азотни оксиди (Nox), неметанови въглеводороди (NMHC) и прахови частици.

Към онзи момент обаче, в съответствие с чл. 47, ал. 7 от ЗОП (ДВ, бр. 86 от 2018 г., в сила от 01.03.2019 г.), възложителите можеха да не прилагат цитираните изисквания на чл. 47, ал. 5 от закона, когато възлагат обществена поръчка за доставка на пътни превозни средства, които не подлежат на задължително одобрение на типа или на индивидуално одобряване съгласно наредба на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, издадена на основание чл. 138, ал. 4 от Закона за движението по пътищата. Това на практика означаваше, че

определяне на методиката за изчисляване на определени разходи за целия жизнен цикъл на пътните превозни средства, издадена от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията на основание чл. 71, ал. 5 от ЗОП

⁶ Към споменатия момент, Директива 2009/33/ЕО е въведена чрез разпоредбите на чл. 47, ал. 5-7 от ЗОП и с Наредба Н-18 от 8 август 2016 г. за

възложителите не бяха задължени да използват изискванията относно енергопотреблението и вредните емисии при обичайните поръчки за различни категории леки и тежки МПС за превоз на пътници (т.е. категории M1, M2, M3) и за превоз на товари (т.е. категории N1, N2 и N3).

Разбира се, подобни еко изисквания можеха да се въведат по желание, но едва ли е нужно да обясняваме колко често се случваше това (особено предвид ниския административен капацитет на много от възложителите и високото административно бреме, което обичайно е характерно за подобни предполагащи по-специална компетентност и следователно трудни за прилагане технически изисквания).

Но докато предишната редакция на чл. 47, ал. 5 от ЗОП, също така обща като формулиране и обхват, не се налагаше да се прилага при повечето поръчки за доставка на МПС, **ситуацията с новите изисквания по Директивата за чисти превозни средства е много по-различна. И това по никакъв начин начин не може да оправдае подход на транспониране, при който изискванията са задължителни за всички поръчки, без значение от стойността им.**

За да обясним по-добре мащабите и измеренията на промените в Директивата за чисти превозни средства, ще посочим, че според доклада за последваща оценка на прилагането на Директива 2009/33/ЕО целите на директивата по намаляване на CO₂ и другите вредни емисии от транспортните средства и по увеличаване на тяхната енергийна ефективност са все по-актуални. И докато политиките и нормативните изисквания в областта на обществените поръчки не са достатъчни за постигане на тези цели, мерките, заложи в директивата, със сигурност могат да са полезни за това. Според направените количествени анализи обаче, ефективността им е много по-ниска от първоначалните очаквания, като сред причините за това се сочат тесният обхват категории МПС, за които следва да се прилагат изискванията на акта (в тази връзка специално се отбелязва, че не е използван потенциалът на пазара на автобуси и други подобни), възможността при прилагане на директивата да се възлагат дизелови автомобили, които се свързват в по-високи нива на замърсяване и др.

Важен извод в доклада е, че основна причина за ограничената ефективност на директивата е липсата на определение за това какво е „чисто превозно средство“ и

съответни разпоредби за минимални нива на вредни емисии, с които да се съобразяват възложителите. При тяхно отсъствие много често възложителите задават изисквания, които могат да бъдат изпълнени от повечето, ако не и всички превозни средства на пазара.

Според доклада друг ключов въпрос, свързан с прилагането и ефективността на директивата, е високата сложност на методологията за остойностяване (т.е. изразяване чрез паричен измерител) на вредните въздействия на превозните средства, от която се оплакват възложителите, които са далеч по-склонни да прилагат други подходи при възлагане на еко поръчки за МПС.

Сред другите идентифицирани проблеми са и липсата на хармонизиран стандарт на ЕС за измерване на разхода на гориво и емисиите на CO₂ при тежкотоварните превозни средства, категорията превозни средства, за която се приема, че обществените поръчки имат най-голям потенциал за въздействие. Установено е, че това също затруднява възложители при закупуването на необходимите им превозни средства.

Като цяло обаче изводите на доклада са в посока, че Директивата за чистите превозни средства следва да бъде запазена, предвид важността на целите пред нея и

посланието за нарастващата им важност, съответно, за да се използва потенциалът на обществените поръчки като инструмент за постигане на широк спектър от цели, в т.ч. сферата на екологията и опазването на околната среда. За да се използва пълният потенциал на подобен законодателен инструмент обаче, в документа категорично се препоръчва директивата да претърпи съществени промени.

Въз основа на препоръките от доклада за последваща оценка на директивата, в хода на процеса по ревизиране на общностния акт и сложните преговори на различните етапи от този процес се достига до съвкупността от промени, която в крайна сметка става основата на приетата Директива (ЕС) 2019/1161 на ЕП и Съвета от 20 юни 2019 г. за изменение на Директива 2009/33/ЕО за насърчаването на чисти и енергийно ефективни пътни превозни средства.

Както отбелязахме и в статията от м. януари, направените промени са доста и то достатъчно значителни. Според информацията, публикувана на Интернет сайта на ЕК, новите моменти се изразяват в:

- по-широкия обхват на МПС, при поръчките за които следва да се прилага директивата (в приложното поле на която вече са включени леки автомобили, ванове, камиони и

автобуси, които са придобити както чрез директно закупуване, така и чрез лизинг, наем или финансов лизинг);

- новата диференцирана дефиниция на чисто превозно средство (при лекотоварните МПС за такива до края на 2025 г. ще се приемат превозните средства с CO₂ емисии не по-високи от 50 г/км и емисии на азотни оксиди и прахови частици не по-високи от 80% от лимитите по последните ЕВРО стандарти, а след това само тези с нулеви въглеродни емисии; при тежкотоварните МПС за такива ще се считат онези камиони и автобуси, които използват някое от изрично посочените в акта алтернативни горива, в т.ч. водород, електричество от батерии (вкл. плъгин хибридите), природен газ (както компресираният CNG⁷, така и течният LNG⁸ вариант, вкл. биометан), течни биогорива, синтетични и парафинови горива, LPG⁹ (популярен като „пропан-бутан“);

- задължителни национални проценти, които се прилагат за отделните държави членки на ЕС, като са предвидени стойности както до края на 2025 г., така и от началото на 2026 г. до края на 2030 г. От Комисията поясняват, че националните цели се определят

като минимален процент чисти превозни средства от всички обществени поръчки в предметния обхват на директивата, възложени в съответната държава членка за дадения период. Внася се и важното уточнение, че държавите членки имат пълна гъвкавост в начина, по който разпределят тежестта на новите изисквания сред различните категории възложители. Подчертава се също, че всяка държава членка трябва да покрие най-малко половината от целта за обществени поръчки за чисти автобуси за всеки период чрез закупуване на автобуси с нулеви емисии.

Но от ЕК посочват без всякакви съмнения и нещо особено важно за настоящия материал – че **новите изисквания по Директивата за чисти превозни средства са относими само за обществени поръчки, които публичните и секторните възложители са задължени да реализират в съответствие с европейските директиви по обществени поръчки, в частност Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС.**

И въпреки че изрични текстове в този смисъл са предвидени и в много от законите за обществени поръчки на други държави членки на ЕС, **фактът, че Директивата за чистите превозни средства се прилага само за поръчки над европейските прагове, по всичко**

⁷ Сгъстен природен газ (СПГ)

⁸ Втечен природен газ (ВПГ)

⁹ Втечен нефтен газ (ВНГ)

изглежда е убягнал от полезрението на българския законотворец, въвел новите изисквания не само за поръчките над съответните европейски прагове (определени в директивите и на всеки две години актуализирани с регламенти за изпълнение на ЕК), дори не само за поръчките на стойност над праговете по чл. 20, ал. 1 от ЗОП, за които в България прилагаме процедурите, предвидени в директивите, но и за всички останали. Т.е. дори за тези на стойност над праговете по чл. 20, ал. 2 от ЗОП, за които прилагаме националните процедури по чл. 18, ал. 1, т. 12 и 13 (т.е. „публично състезание“ и „пряко договаряне“) и тези на стойност по чл. 20, ал. 3 от ЗОП, за които прилагаме реда за възлагане чрез събиране на оферти с обява или покана до определени лица, и разбира се, да не забравяме тези на стойност под праговете по чл. 20, ал. 4 от ЗОП, за които е допустимо и директно възлагане. Или казано накратко, **новите правила важат за абсолютно всички поръчки, каквито и последици да има това за българските възложители и потенциални изпълнители, а и за държавата ни като цяло (ако някой въобще се е замислял за това)...**

Направена ли бе адекватна оценка на въздействието и защо не се

отчетоха реалностите на пазара на засегнатите категории обществени поръчки?

Както вече посочихме и по-горе, видно от действащата редакция на разпоредбата на чл. 47, ал. 5 от ЗОП, новите изисквания за чисти превозни средства се прилагат от абсолютно всички възложители и за абсолютно всички обществени поръчки в предметния обхват на Директивата за чистите превозни средства (в българското законодателство подробно очертан в Наредба № Н-21 от 19 декември 2023 г. за изискванията към чистите превозни средства).

Но освен, че това категорично не се изисква от самата директива, която както обяснихме се прилага само за поръчките над европейските прагове, другият много важен въпрос в тази връзка е дали решението за такова широко транспониране е взето на база на достатъчно задълбочен и подкрепен с количествени изследвания анализ. Съответно след извършване на пълноценна оценка на въздействието, отчитаща всички относими фактори на пазара на обществени поръчки и пазара на съответните доставки на пътни превозни средства и услуги, в т.ч. за обществен превоз на пътници, транспониране на отпадъци и пр.

Формално погледнато, още в първия проект на ЗИДЗОП от 2022 г., който не стигна до второ гласуване поради преждевременния край на мандата на 48-то Народно събрание в началото на 2023 г., бе посочено, че оценка на въздействието е била извършена. Както вече се досещат мнозина, същите текстове за въпросната оценка останаха и в проекта, внесен през пролетта на 2023 г. – факт, който сам по себе си може да породи сериозни съмнения, че т.н. оценка на въздействието е пределно формален административен акт, който е малко вероятно да почива на задълбочен количествен анализ на пазарни данни и обратна връзка от възложителите (както бе извършен анализът на самата директива). Съответно не държи сметка за постоянните промени на засегнатите пазари (едва ли може да се предположи, че за тази една година между внасянето в НС на двата почти идентични проекти толкова малко се е променило на пазара на обществените поръчки в транспортния сектор, който е най-засегнат от въпросната категория обществени поръчки).

Във формуляра за извършена оценка на въздействието на проекта от 2022 г.¹⁰, освен че с общи текстове

бе изяснено какъв е смисълът и значението на Директивата за чисти превозни средства, съответно детайлно бе посочено в какво се изразяват промените в тази директива и защо е необходимо за целите на тези промени да бъдат направени промени в българското законодателство, въвеждащо тази директива, в т.ч. ЗОП, бе също посочено, че въвеждането на изискванията на новия европейски акт в цялост предполага интердисциплинарен подход, доколкото директивата има отношение към политиките в различни сектори – транспорт, околна среда, обществени поръчки, а в определени случаи и при концесии за услуги.

Друг интересен момент във формуляра е това, че според текстовете там, в предложениия проект на ЗИДЗОП се предвижда по инициатива на министъра на транспорта и съобщенията, след извършване на необходимите анализи и проучвания, Министерският съвет да определи възложителите, които са длъжни да прилагат изискванията за чисти превозни средства, както и дела на тези превозни средства, който възложителите следва да постигнат през различните периоди. **Две години по-късно едва ли можем да**

¹⁰ Въпросният формуляр е наличен на страницата на обществената консултация по проекта на следния адрес:

<https://www.strategy.bg/publicconsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6885>

твърдим, че са налични публични документи, доказващи, че приетото ПМС действително почива на каквито и да е „анализи и проучвания“, най-малкото такива, които доказват необходимостта в

това постановление всъщност да не се казва нещо по-различно от текста на чл. 47, ал. 5 от ЗОП, а именно, че изискванията следва да се прилагат от всички възложители...



Илюстрация: Freepik

Та във въпросния формуляр, като заинтересована от промените страна, са посочени и възложителите на обществени поръчки. Конкретният текст гласи, че приемането на нормативния акт се отнася пряко до възложителите, които обявяват и възлагат поръчки за доставка на някои категории пътни превозни средства, както и при поръчки за определени услуги, които ще трябва да се извършват с чисти превозни средства, като например за

пътен транспорт, събиране на битови отпадъци, пощенски и колетни услуги и др. В продължение на това се сочи, че към онзи момент общият брой възложители, които са регистрирани и активни в централизираната електронна платформа (ЦАИС ЕОП) е 4517, като няма предварителна яснота каква част от тях ще възлагат поръчки за доставка на определени категории автомобили, за които ще се прилагат изискванията за чисти превозни

средства. Според авторите на текста след проучване на плановете им ще бъде преценен подходът, по който ще се прилагат изискванията от тяхна страна. По отношение на услугите, обхванати от Директива (ЕС) 2019/1161, справките от Регистъра на обществените поръчки показват, че такива се възлагат предимно от общини и в много по-малка степен от други възложители, като някои училища, болници и секторни възложители. **От допълнителни признаци за извършен задълбочен, в т.ч. количествен анализ в тази връзка, във въпросния формуляр за оценка на въздействието обаче няма и помен...**

Що се отнася до стопанските субекти, като друга важна категория засегнати лица, в цитирания формуляр е посочено, че във връзка с въвеждане изискванията на Директива (ЕС) 2019/1161 ще са засегнати стопанските субекти, чиято дейност включва извършването на доставки и/или предоставянето на услуги от обхвата на директивата. **Други анализи в тази връзка и евентуалните заключения от тях в споменатия документ обаче не се посочват.**

По отношение на контролните органи, като друга категория засегнати лица, във формуляра се посочва, че с изпълнението на изискванията на Директива (ЕС) 2019/1161, освен контролните

органи с правомощия по прилагането на ЗОП, ще бъдат ангажирани и всички органи/институции, натоварени със задължението за проследяване изпълнението на поставените цели за България, тяхното отчитане и докладване пред ЕК, в т.ч. Министерството на транспорта и съобщенията и Агенцията по обществени поръчки.

В частта с положителните (икономически/ социални/ екологични) въздействия от приемането на проект на ЗИДЗОП се сочи, че прилагането на изискванията за чисти превозни средства при възлагане на определени поръчки ще спомогне за по-широко навлизане на чисти превозни средства, изграждане на инфраструктура за алтернативни горива и нови услуги за мобилност, които използват предимствата на цифровизацията и автоматизацията. Като вторични ползи се сочат възможностите за генериране на пазар на употребявани електромобили и удължаване жизнения цикъл на пътните превозни средства чрез тяхното преоборудване, с което се постигат изискванията за чисто превозно средство.

Като отрицателни икономически въздействия се посочва само, че би могло първоначално, в краткосрочен план,

да се наблюдава повишаване на разходите при възлагане на обществени поръчки. За стопанските субекти това може да доведе до завишаване на средствата за инвестиции в нови технологии, но впоследствие ще се компенсира с повишаване на конкурентоспособността им.

С това в общи линии се изчерпва т.нар. оценка на въздействието, която е направена във връзка с предложените тогава и вече действащи нови изисквания в чл. 47, ал. 5 от ЗОП. В този анализ обаче въобще не се коментира засегнатият тук основен въпрос защо се предлага изискванията да важат за абсолютно всички обществени поръчки без оглед на тяхната стойност (при положение че според директивата те са задължителни само за обществени поръчки на стойност над европейските прагове) и какви може да са негативните последици от това. **Не се казва и дума и за това, че новите правила ще се отразят значително върху засегнатите категории обществени поръчки, което в редица случаи значително ще затрудни или дори ще постави в невъзможност възложителите да си осигурят определени доставки и услуги, свързани с превозни средства...**

Цитираните по-горе текстове от „оценката на въздействието”

текстове донякъде озадачават с това как е възможно да остане без специален коментар безспорното обстоятелство, че такова широко като обхват транспониране на толкова стриктни изисквания, засягащи много на брой категории значими за държавата обществени поръчки, е направено без каквато и да е основана на факти и задълбочен анализ преценка на реалното състояние на пазара на тези обществени поръчки.

Сякаш никой от авторите на проекта не е осъзнал, че с тези промени всички възложители (и спрямо всички поръчки) вече ще са лишени от възможността да си доставят както нови, така и употребявани леки автомобили с двигатели с вътрешно горене, като до края на 2025 г. единственият възможен вариант, частично задвижван с ДВГ, ще са т.нар. плъгин хибриди (т.е. автомобили, които са оборудвани както с ДВГ, така и с електрически такъв, като батерията им може да се зарежда външно чрез зарядна станция или електрическата мрежа). Сякаш никой не бе забелязал и важната особеност, че след 01.01.2026 г. единствената реална възможност пред възложителите, желаещи да закупят каквито и да лекотоварни автомобили за превоз на пътници и/или товари, ще за електрическите автомобили, с всички произтичащи

от това последствия (като значително завишаване на цените, затруднения поради липсата на инфраструктура за зареждане, технически специфики и неоптималности при експлоатацията на електрически автомобили и пр.). Особеност, която ако не бе валидна, едва ли в коментираната по-горе поръчка за нови бензинови патрулки щеше да се предвиди изричен текст *„Задвижването на автомобилите да не бъде подпомагано от от тягов електро двигател (плъгин хибрид или друга разновидност на хибридно електро-тягово основно задвижване) и батерия без допълнително дозареждане от външен източник“*.

И сякаш никой не е помислил, че подобна драстична мярка на практика напълно лишава много категории възложители, в т.ч. помалки и отдалечени общини, от възможността да закупят каквито и да е леки автомобили. Причините за това могат да бъдат посочени и без кой знае колко сложни анализи – почти двойно по-високите цени на електрическите автомобили, които са непосилни за и без това опериращите в условия на все по-ограничени бюджети възложители, неразвитата мрежа от зарядни станции и все още малкия пробег с едно зареждане на повечето електрически автомобили (особено от нисък и среден клас), които

фактически оставят „без покритие“ немалък брой възложители, особено такива в отдалечени и планински райони и много други.

А какво остава за това, че едва ли можем да наречем адекватен анализ, при който на фона на кризисната ситуация на пазара на автотранспорт на пътници, където подвижният състав е на преклонна възраст и в тежко техническо състояние, а инвестиции за неговото обновяване няма, в оценката за въздействието се сочи по-скоро теоретично и формално, че за превозвачите новите изисквания можело да доведат до завишаване на средствата за инвестиции в нови технологии, които впоследствие щели да се компенсират с повишаване на конкурентоспособността им. Инвестиции, които за много от тези превозвачи граничат с химера. Особено при липсата на разяснителна кампания от ресорните ведомства, които не благоволиха да пояснят, че поради диференцирания подход в дефиницията за „чисто превозно средство“ при по-големите автобуси (т.е. автобуси от категория МЗ¹¹), такива са всички автобуси, оборудвани с газова уредба, независимо нови или употребявани.

¹¹ За по-ниската категория автобуси (М2) обаче се прилага дефиницията като при леките автомобили, т.е. емисиите на CO₂ следва да не са по-високи от 50 г/км.

Тогава може би поне някои от превозвачите щяха да се замислят да се сдобият с „втора ръка“ автобуси с фабрична или допълнително монтирана уредба на пропан-бутан, която вече наистина щеше да подобри тяхната конкурентоспособност, както поради по-високата вероятност да спечелят обществени поръчки за превоз на пътници по утвърдените маршрути от транспортните схеми, така и поради значителните икономии, които могат да реализират от по-ниската цена на въпросното алтернативно гориво (в случая LPG).

Още по-тревожно обаче е обстоятелството, че в оценката на въздействието не се предвижда, че ако стопанските субекти не са подготвени предварително за навлизането на новите изисквания (което без всякакво съмнение е реалното положение в момента, предвид липсата на широка предварителна разяснителна кампания), всички общини, които възлагат поръчки за обществен превоз на пътници, ще осъзнат в ситуация, при която ако искат да спазят в пълнота изискванията по чл. 47, ал. 5 от ЗОП и да възложат съответните линии само на превозвачи, които още използват за изпълнение на услугата поне 34% автобуси, отговарящи на изискванията за чисти превозни средства, това може да се окаже

практически невъзможно, защото на съответния локален пазар просто може да няма такава опция (както също можем основателно да предположим за много от районите в страната). Тази реална опасност от парализиране на обществения превоз на пътници както на общинско, така и на областно и национално ниво, е риск с много висока степен на обществена опасност според нас, който недоумяваме защо не е бил отчетен при планирането на вече приетото ненужно максимално по своя стойностен обхват транспониране на новата Директива за ЧПС.

И за да не останат съмнения, че с горните думи спекулираме с това какви леки автомобили могат да бъдат закупени при прилагане на новите изисквания по чл. 47, ал. 5 от ЗОП и колко по-високи са техните цени в сравнение с алтернативите, задвижвани с ДВГ, ще дадем един кратък, но достатъчно показателен пример. За целите на същия избрахме модел от по-малките автомобили (следователно подходящ за града, а и на по-ниска цена), предлаган от една от марките, която през последните години неизменно е в топ 10 по пазарен дял (при този модел можем да избираме както вариант с ДВГ, така и хибрид, плъгин хибрид, съответно напълно електрически вариант, което е важно

за целите на нашия пример). Става въпрос за Peugeot 308¹².

Бензиновият и най-евтин вариант на този модел, оборудван с малолитражния икономичен и сравнително екологичен двигател с директно впръскване PureTech, който в комбиниран цикъл има разход на гориво 5,7 л/200 км и CO₂ емисии от 128 г/км, струва малко над 52 хил. лв. с ДДС. Както е видно обаче, бензиновият вариант не отговаря на изискванията за „чисто превозно средство“, което според Наредба № Н-21 от 19 декември 2023 г. за изискванията към чистите превозни средства е емисиите на CO₂ да са под 50 г/100 км.

На тези изисквания обаче отговаря вариантът плъгин хибрид, който е с CO₂ емисии при комбинирано шофиране от 24 г/100 км. При него 100% електрическият пробег обаче е скромните 66 км (т.е. само на електричество може да бъде използван най-вече за кратки пътувания в града), но комбинираният разход е 1,1 л/100 км. Цената обаче също е значително по-различна от бензиновия вариант – в случая около 82 хил. лв. с ДДС.

Изцяло електрическият вариант на Peugeot 308 е с нулеви емисии и 100% електрически пробег до 416 км

по WLTP. Това обаче има и своята цена, която в най-добрия случай е малко над 86,5 хил. лв, т.е. с над 66% по-висока от бензиновия вариант и с 5,5% по-висока от цената на плъгин хибрида, който обаче е с почти 7 пъти по-нисък 100% електрически пробег.

Горния пример със сравнително достъпен модел автомобил от достатъчно разпространена марка потвърждава казаното от нас, че **към днешна дата нивата от 50 г/100 км от дефиницията за лекотоварни чисти превозни средства, могат да се покрият само от плъгин хибриди и изцяло електрически автомобили, които са поне 60-85% по-скъпи от вече невъзможните за закупуване с поръчка по чл. 47, ал. 5 от ЗОП бензинови автомобили** (положението е подобно и с дизеловите такива). Тези значително по-високи цени обаче, особено на недостатъчно развитата мрежа от зарядни станции и не особено високия автономен електрически пробег, на практика правят почти невъзможна поръчката на леки автомобили за голям брой възложители, особено такива в отдалечени и/или планински райони (където високата проходимост и устойчивост на неблагоприятните въздействия на околна среда също са от голямо значение).

¹² Представената информация е взета от страницата за въпросния модел на сайта на официалния вносител София Франс Ауто / „Ес Еф Ей Аутомотив“ ЕООД:
<https://www.peugeot.bg/our-models/308.html>

Защо липсват методически указания, типови условия и проекти на договори за прилагане на новите еко изисквания и какви са последствията от това?

Сред най-важните неоптималности на процеса по транспониране на новите изисквания на Директивата за чистите превозни средства според нас е липсата на предварителна и продължаваща разяснителна кампания за новите изисквания и отражението им върху пазара на ключови обществени поръчки, свързани с транспортни средства. Както и липсата на утвърдени типови изисквания и проекти на договори, които от една страна сериозно да подпомогнат възложителите при прилагане на новите правила и да намалят риска от допускани грешки и провалени поръчки, а от друга – да информират заинтересованите стопански субекти как следва да се подготвят и с какви ресурси и техника трябва да разполагат, за да могат да участват и изпълняват обществени поръчки, възлагани при прилагане на чл. 47, ал. 5 от ЗОП.

В контекста на прилагането на стандартизирани изисквания и документи, ще припомним, че в съответствие с разпоредбата на чл. 231 от ЗОП, проекти на стандартизирани изисквания и документи по чл. 229, ал. 1, т. 4 се

разработват по инициатива на възложител или група от възложители, или на министъра на финансите. Същите се съгласуват с компетентните органи и съответните браншови организации и се публикуват за обсъждане на Портала за обществени поръчки. Стандартизирани изисквания и документи се одобряват от министъра на финансите и от министъра, отговорен за съответния ресор. Така утвърдените стандартизирани изисквания и документи са задължителни за всички възложители. Възложителите могат да не прилагат изцяло или частично стандартизирани изисквания и документи, когато това произтича от естеството на поръчката, но са длъжни при откриването ѝ да посочат мотиви в документацията. По същия ред могат да се разработват и одобряват стандартизирани методики за оценка при поръчки с определен предмет, като прилагането на одобрена методика за оценка е задължително при обществени поръчки с такъв предмет.

Предвид очертаните неоптималности при транспонирането на ревизираната Директива за чисти превозни средства, според нас възможно най-скоро трябва да има официални указания и насоки на компетентните

институции (вкл. контролните органи), в които указания и насоки да се отговори на най-наболелите въпроси по прилагане на новите изисквания. Сред тези „горещи“ въпроси е например това дали чл. 47, ал. 5 от ЗОП ще бъде спазен, ако за възлагането на обществена поръчка в предметния обхват на новите правила се използва методика, която присъжда най-много точки (напр. 60) за чисти превозни средства, но точкува и превозни средства, които не са ЧПС, но отговарят на определени ЕВРО стандарти (например 50 т. при ЕВРО 6, 40 т. при ЕВРО 5 и 30 т. при ЕВРО 4), като по този начин е възможно поради липса на оферти с чисти превозни средства, за изпълнител да бъде определен участник, предлагащ превозни средства с по-високи нива на вредни емисии от тези по Директивата за чисти превозни средства. (например с ЕВРО 6, ЕВРО 5 и т.н.). Както отбелязахме в материала от януари, формулиран с други думи, горният въпрос е дали в предметния обхват на директивата възложителите са задължени да реализират доставки и услуги само и единствено на (с) чисти превозни средства (което сякаш следва от употребата на „гарантират“ в чл. 47, ал. 5 от ЗОП, но в същото време противоречи на логиката да има

квоти за поръчките с такъв предмет, т.е. преобладаващата част на превозните средства все още да са извън обхвата на понятието „чисти“). Или по-скоро са длъжни да използват определени екологични критерии, без това задължително да означава, че в крайна сметка ще бъдат реализирани доставки и услуги само на (с) ЧПС (каквато е идеята на директивата, а и икономическата и житейска логика при въвеждането на изисквания, които безспорно са свързани със значително увеличение на цената на доставката или услугата, когато договорът за поръчка е за ЧПС).

В този контекст е важно да се намери отговор и на въпроса ще бъде ли наложена глоба по ал. 251, ал. 1 от ЗОП, ако за изпълнението на своите задължения по закон, в т.ч. по осигуряване на обществен превоз на пътници, транспортиране на битови отпадъци и пр., кметът на община се сблъска с обективна невъзможност да приложи чл. 47, ал. 5 от ЗОП (напр. поради липса на участници, които разполагат с такива чисти превозни средства за осъществяване на услугата) и в крайна сметка се наложи да възложи същата без да съобрази условията по горесцитираната разпоредба на закона и съответните подзаконови нормативни актове.



Илюстрация: Freepik

Сред тези важни въпроси можем да посочим също как възложителите могат да гарантират постигането на поставените национални цели, ако дори при най-добри намерения от тяхна страна това се окаже трудно или невъзможно за постигане – било поради липса на достатъчно платежоспособно търсене от тяхна страна, и/или на достатъчно като качество и количество предлагане на пазара на чисти превозни средства в България, а още повече на услугите, попадащи в обхвата на директивата, респективно на задължението по чл. 47, ал. 5 от ЗОП и Наредба № Н-21.

Тези въпроси са част и от по-общата и принципна неяснота какви ще са неблагоприятните последици

за възложителите, които не изпълнят квотата си за поръчки за (с) чисти превозни за съответния референтен период, и ако има такива, дали те ще разграничават случаите, в които това е резултат от липса на усилия за „зелено“ възлагане от тези, при които липсата на желан резултат идва по обективни и независещи от волята на възложителя причини (вкл. финансови и пазарни фактори).

Както вече отбелязахме, в контекста на темата за услугите, при които намират приложение новите правила, особено чувствителен според нас се явява и въпросът дали и как ще може да се случи това при едни от най-многобройните поръчки за услуги от разглежданите

категории – тези за автобусен превоз по съответната пътна мрежа, възлагани от (почти) всички общини в България, мнозинството от които са изправени пред лимитирано предлагане на съответните услуги от страна на лицензираните за такава дейност лица. Освен това лошото състояние на подвижния състав на повечето превозвачи, както и незадоволителното им финансово състояние поради предизвикателствата на глобалните кризи, съответно малките обеми на възлагане, не позволяват сериозни инвестиции в нови и екологично чисти превозни средства (последното прави малко вероятен и трансграничния интерес). Всичко това обективно би затруднило възложителите да изпълнят поставеното към тях задължение да „гарантират“ закупуването или използването на подобни екологични превозни средства.

**Често допускани грешки
в практиката по прилагане на
новите еко изисквания**

Според нашата позиция реализираното в страната ни транспониране на новите изисквания по Директивата за ЧПС е неоптимално и неефективно, поради липса на предварителна разяснителна кампания за естеството на новите правила,

тяхното прекомерно като стойностен обхват въвеждане в чл. 47, ал. 5 от ЗОП, както и голямото забавяне при издаването на методическите указания и утвърждаването на стандартизирани изисквания и документи, улесняващи прилагането им. Всичко това неминуемо има своето проявление и във възлагателната практика по чл. 47, ал. 5 от закона, която по наше мнение изобилства с технически пропуски, признаци на неправилно или непълно разбиране на новите изисквания.

За да допринесем за преодоляването на тези предизвикателства, които среща системата ни при адаптирането на новите правила по Директивата, в тази част от материала ще представим някои категории често допускани грешки, като използвайки за пример конкретни поръчки¹³, ще дадем разяснения, с които да подпомогнем тяхното преодоляване.

*Необозначаване на поръчките
за ЧПС като екологосъобразни*

¹³ При илюстриране на най-често допусканите грешки по прилагане на Директивата за чистите превозни средства няма да посочваме пълното наименование на предметите на конкретните поръчки и техните възложители, защото проявяваме разбиране към трудностите, които срещат, съответно за да избегнем тяхното дискредитиране и излишни инсинуации и спекулации с политически нюанс, които в настоящия момент намираме за крайно нежелателни.

Един от най-честите пропуски по прилагане на новите изисквания за ЧПС, който е не толкова от същностно и правно, колкото от формално-техническо естество, е неправилното обозначаване на поръчката като стратегическа и екологосъобразна („зелена“) в решението и обявлението, с които се открива възлагането.

Ще поясним, че според указанията на АОП в рубриката „ЦАИС ЕОП – Въпроси и отговори“ на Портала за обществени поръчки, в категорията „стратегически поръчки“ попадат екологосъобразните („зелени“) обществени поръчки, социално отговорните обществени поръчки, както и обществените поръчки за иновации. Органът по методология уточнява изрично, че обществените поръчки за чисти превозни средства по чл. 47, ал. 5 от ЗОП са екологосъобразни обществени поръчки и следователно също са вид стратегически поръчки (което обстоятелството следва да се посочи при попълване на съответните атрибути и полета на поръчката в ЦАИС ЕОП с уточнението, че приложение намира и Директивата за чистите превозни средства – Директива 2009/33/ЕО).

Предвид горното, във всички случаи, когато се възлага поръчка за ЧПС, т.е. такава, попадаща в обхвата

на чл. 47, ал. 5 от ЗОП и Наредба № Н-21, това следва да се оповести по надлежен начин в решението (поле IV.5) и обявлението за нея (раздел „Цел“, поле „Стратегическа поръчка“).

В същото време, както изяснихме по-горе, поръчките за ЧПС се определят и като екологосъобразни („зелени“) и това също следва да бъде надлежно посочено в поле IV.5, раздел „Екологосъобразни поръчки“ от решението и поле „Екологично въздействие от обществените поръчки“, „Подход за намаляване на въздействието върху околната среда (BT-774-Lot)“ на раздел „Цел“ от обявлението.

Макар действително да не можем да определим разглеждания тук пропуск като съществен и високорисков, смятаме за важно да го отбележим, за да може все повече колеги да са наясно и с този аспект на прилагането на правилата и колкото е възможно по-бързо да сведат допускането на въпросната неоптималност до нула.

*Неправилно или непълно
интерпретиране и прилагане на
диференцираната дефиниция за
чисто превозно средство*

Както е известно, според легалната дефиниция на понятието, дадена в чл. 4, пар. 4 от Директивата

за ЧПС, респективно в пар. 1, т. 1 от ДР на Наредба № Н-21, „чисто превозно средство“ е:

а) превозно средство от категория М1, М2 или N1 с максимална емисия на отработили газове, изразена в CO₂ g/km, и емисии на замърсители при реални условия на движение под приложимите пределни стойности на емисиите, определени в приложението, или,

б) превозно средство от категория М3, N2 или N3, използващо алтернативни горива, с изключение на горива, произведени от суровини с висок риск от непреки промени в земеползването, за които се наблюдава значително разширяване на производствения район в терени с високи въглеродни запаси, в съответствие с чл. 12, ал. 5 и чл. 13, ал. 4 и 5 от Закона за енергията от възобновяеми източници; при превозни средства, използващи течни биогорива, синтетични и парафинови горива, тези горива не се смесват с конвенционални изкопаеми горива;

в) тежкотоварно превозно средство с нулеви емисии, което отговаря на определението по буква „б“, без двигател с вътрешно горене или с двигател с вътрешно горене, който отделя по-малко от 1 g CO₂/kWh, измерено в съответствие с Регламент (ЕО) № 595/2009 на Европейския парламент и на Съвета

от 18 юни 2009 г.¹⁴ ... и мерките за неговото изпълнение, или което отделя по-малко от 1 g CO₂/km, измерено в съответствие с Регламент (ЕО) № 715/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2007 г.¹⁵ ... и мерките за неговото изпълнение.

Зад тази пределно дълга и доволно сложна дефиниция стои следната проста логика – за целите на дефиниране на понятието ЧПС в новата Директива е приет диференциран подход, който в най-общ вид може да бъде обяснен с това, че за леките и лекотоварните превозни средства за превоз на пътници и товари (т.е. за леките автомобили, пътническите и товарните микробуси) като критерий се използват нивата на вредни емисии на превозното средство (които следва да са под конкретно определени пределни стойности или лимити), докато за тежкотоварните

¹⁴ Регламент (ЕО) № 595/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 г. за одобрението на типа на моторни превозни средства и двигатели по отношение на емисиите от тежки превозни средства (Евро VI) и за достъпа до информация за ремонта и техническото обслужване на превозните средства и за изменение на Регламент (ЕО) № 715/2007 и Директива 2007/46/ЕО и за отмяна на директиви 80/1269/ЕО, 2005/55/ЕО и 2005/78/ЕО (ОВ, L 188, 18.07.2009 г.)

¹⁵ Регламент (ЕО) № 715/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2007 г. за типово одобрение на моторни превозни средства по отношение на емисиите от леки превозни средства за превоз на пътници и товари (Евро 5 и Евро 6) и за достъпа до информация за ремонт и техническо обслужване на превозни средства (ОВ, L 171, 29.06.2007 г.)

превозни средства за превоз на пътници и товари (т.е. за големите автобуси, лекотоварните и тежкотоварните камиони) като критерий се използва използването на конкретно посочени алтернативни горива. За пълнота ще добавим, че ЧПС са и тежкотоварните превозни средства с нулеви емисии, използващи алтернативни горива (както такива без ДВГ, така и такива с ДВГ с CO₂ емисии под 1 g CO₂/kWh или под 1 g CO₂/km).

След тези общи разяснения ще покажем конкретен специфичен пример на неправилно интерпретиране на тази, съгласни сме, никак нелесна за разбиране дефиниция. В случая става въпрос за поръчка за обществен превоз на пътници на българска община, при която изискванията за ЧПС по чл. 47, ал. 5 от ЗОП се прилагат съгласно чл. 47, ал. 7, т. 2 от закона, т.е. посредством показатели при критерий за възлагане по чл. 70, ал. 2, т. 2 или 3 от ЗОП (т.е. чрез методиката за оценка на офертите).

В конкретния пример в методиката за оценка е посочено, че критерият за оценка на офертите е „Оптимално съотношение качество/цена“, съгласно чл. 70, ал. 2, т. 3 от ЗОП, като комплексната оценка (КО) с максимум 100 точки се формира като сбор от получените точки по отделните показатели за

оценка – два ценови показателя, свързани с цената на билетите (Ц1 и Ц2 с максимална стойност от по 20 т. всеки, т.е. 40 общо), показател за възрастта на подвижния състав (ВПС с максимална стойност 10 т.) и показател за екологичност на превозните средства (ЕПС с максимална стойност 50 т.).

В методиката е посочено, че чрез показателя „Екологичност на превозните средства“ се оценяват екологичните характеристики на автобусите, с които участникът разполага за изпълнение предмета на поръчката за всяка автобусна линия. По този показател се оценява всяко превозно средство от категорията на основните автобуси, включително и резервните такива. За целите на оценяването на всеки автобус се присъждат точки в зависимост от екологичната норма на двигателя на предлаганото транспортно средство. Присъдените точки на автобусите се сумират и разделят на броя автобуси, с които разполага участникът. Максимален брой точки по показателя – 50 точки. Оценките на офертите по показателя се изчисляват по формулата: $EPC = T1 + T2 + \dots + T7/7$, където T1 – T7 – присъдените точки на всеки автобус, както следва: За предложено „чисто превозно средство“ съгласно Наредба № Н-21 ... – 50 (петдесет) точки; за предложен автомобил с двигател, работещ с „алтернативно

гориво”, съгласно Наредба № Н-21 ... 40 (четиридесет) точки; за предложен автомобил с двигател, отговарящ на екологична норма ЕВРО 6 – 30 (тридесет) точки; за предложен автомобил с двигател, отговарящ на екологична норма ЕВРО 5 – 20 (двадесет) точки, и за предложен автомобил с двигател, отговарящ на екологична норма ЕВРО 4, ЕВРО 3, ЕВРО 2, ЕВРО 1, и без ЕВРО – 10 (десет) точки.

При подобен механизъм за оценка методиката съдържа вътрешна противоречивост и в определени случаи няма да може да бъде приложена. Това е така, защото по силата на горецитираната дефиниция на ЧПС от пар. 1, т. 1 от ДР на Наредба № Н-21 „чисто превозно средство” са и големите автобуси (категория М3), които използват посочените в наредбата алтернативни горива (например пропан-бутан LPG). Ако определен участник предложи такива автобуси обаче, според методиката те следва да получат 50 т., защото са „чисто превозно средство” съгласно Наредба № Н-21, и едновременно с това трябва да получат 40 т., защото са с двигател, работещ с „алтернативно гориво”, съгласно Наредба № Н-21.

За да сме напълно коректни, следва да уточним, че допуснатата неоптималност на методиката би могло лесно да бъде преодоляна

само чрез добавяне на изрична забележка, че за автобуси от категория М3, които са с двигател, работещ с „алтернативно гориво”, напр. пропан-бутан (LPG) и метан (CNG, LNG или биометан), доколкото същите отговарят и на легалната дефиниция на „чисто превозно средство” в пар. 1, т. 1 от ДР на Наредба № Н-21, ще бъдат присъждани 50 т.

В заключение тук ще направим важното уточнение, че макар използването на критерии и/или показатели за възраст на подвижния състав и ЕВРО норми да са възможни и приложими като допълнителни изисквания/критерии, сами по себе си те не биха могли да са достатъчни, за да се приеме, че съответното превозно средства изпълнява изискванията за ЧПС съгласно Директивата за чисти превозни средства, чл. 47, ал. 5 и сл. от ЗОП и Наредба Н-21. Това е така най-малкото защото при евро нормите се използват различни вредни емисии и техните стойности, съответно, че дори и отговарящите на най-строгите ЕВРО норми превозни средства от категории М1, М2 или N1 не покриват прага от 50 г/ км, заложен за периода до 31 декември 2025 г., в откосимата за тези категории дефиниция на ЧПС по пар. 1, т. 1, б. „а” от ДР на Наредба Н-21.

В определени случаи поръчките за прилагане на изискванията за ЧПС по чл. 47, ал. 5 от ЗОП са толкова голямо изпитание за конкретния възложител и експертите на негово разположение, че при тяхното възлагане понякога се стига до курioзно комплексни пропуски, които комбинират в себе си няколко отделни несъответствия с приложими законови положения.

Като пример за подобен случай на комплексна грешка е обществена поръчка за превоз на ученици на българска община, в техническата спецификация е добавен и текст, според който **в съответствие с „Критерии на ЕС относно зелените обществени поръчки за транспорт“, т. 3.3. „Критерии на ЕС за ЗОП за услуги за обществен транспорт“, публикувани в публично достъпната страница на АОП, възложителят определя минималния дял от 34 % към общия брой на превозните средства, които ще се използват за изпълнение на услугата за превоза на деца и ученици за съответната обособена позиция, да бъдат с двигатели, отговарящи на стандартите EURO IV.** В тази връзка е уточнено, че когато превозните средства не са сертифицирани по EURO IV, но след техническа модификация е постигнато

спазването на този стандарт, това следва да бъде отбелязано в тръжната оферта.

Във връзка с този колкото креативен, толкова и неправилен и несъобразен със приложимия закон текст, следва специално да поясним, че цитираният документ, качен на страницата на АОП през 2019 г.¹⁶, първо се отнася за доброволни, а не задължителни критерии, и второ (и по-важно в случая) – вече не е актуален (видно както от годината на качване, така и от факта, че в същия се реферира към доста остарелия вече стандарт ЕВРО 4).

Предвид горното, заложеното в документацията на поръчката, че превозно средство с двигател, отговарящ на стандартите EURO IV, се приема за „чисто превозно средство“ по см. § 1, т. 1. от Наредба № Н-21 от 19 декември 2023 г., не отговаря на истината. В този смисъл заложеното изискване е незаконосъобразно.

В допълнение и пояснение на горното, ще посочим, че видно от последната най-актуална версия на документа „Критерии на ЕС относно зелените обществени поръчки за

¹⁶ Вероятно в случая се има предвид документът, наличен на следния адрес (до който предполагаме колегите са стигнали чрез търсене в Интернет, доколкото същият не е директно откриваем на Портала за обществени поръчки): <https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/05/5.pdf>

транспорт“¹⁷, за поръчките за превоз на пътници в техническата спецификация могат да се залагат два вида доброволни критерии – за стойността на CO₂ емисиите при одобряването на типа на превозните средства и за нивата на вредни емисии.

По отношение на втория, т.е. залагането на нива на вредните емисии, според въпросния документ до м. декември 2024 г. може да се поставя изискване, че всички използвани за услугата превозни средства следва да покриват поне стандартите Euro V и (за поръчки възлагани през 2024 г.) 88% от тях следва да покриват стандартите Euro VI.

Следва да се има предвид, че приложимото за случая определение на понятието „чисто превозно средство“, както се отбелязва и в горесцитираната техническа спецификация, е дадено в § 1, т. 1, б. „б“ от ДР на Наредба № Н-21 от 19 декември 2023 г., където е заложено, че „чисто превозно средство“ е превозно средство от категория М3, N2 или N3, използващо алтернативни горива, с изключение на горива, произведени от суровини с висок риск от непреки промени в земеползването, за които се

наблюдава значително разширяване на производствения район в терени с високи въглеродни запаси, в съответствие с чл. 12, ал. 5 и чл. 13, ал. 4 и 5 от Закона за енергията от възобновяеми източници; при превозни средства, използващи течни биогорива, синтетични и парафинови горива, тези горива не се смесват с конвенционални изкопаеми горива.

Въпросната част от дефиницията на „чисто превозно средство“ показва по недвусмислен начин, че за автобусите от категория М3 чисти са само онези, които използват „алтернативни горива“. Легалната дефиниция на това понятие е дадена в § 1, т. 2 от ДР на Наредба № Н-21 от 19 декември 2023 г. Там е посочено, че „Алтернативни горива“ са горива или източници на хранене, които поне отчасти служат за заместител на изкопаемите нефтени източници при снабдяването с енергия на транспорта и имат потенциал да допринесат за неговата декарбонизация и да повишат екологичните показатели на транспортния сектор. За алтернативни горива се приемат, но не само: електроенергия; водород; биогорива; синтетични и парафинови горива; природен газ, включително биометан, в газообразна форма (сгъстен природен газ (СПГ) и втечнена форма

¹⁷ На английски същата е достъпна в Интернет на следния адрес:
<https://circabc.europa.eu/ui/group/44278090-3fae-4515-bcc2-44fd57c1d0d1/library/b7a6cda6-f52a-4b86-9cea-3e6ddb69be8e/details>

(втечен природен газ (ВПГ); втечен нефтен газ (ВНГ).

Видно от изложеното, за автобусите, като превозни средства от категория МЗ, които ще се използват за изпълнение на разглежданата тук услуга по превоз на ученици, покриването на вече доста стария стандарт EURO IV не

означава, че същите са чисти превозни средства по см. чл. 47, ал. 5 и сл. от ЗОП и Наредба № Н-21 от 19 декември 2023 г.

В този смисъл изложеното изискване е несъответно на действащите относими нормативни изисквания.



Илюстрация: Freepik

Както нееднократно пояснихме и по-горе в материала, чисти превозни средства биха били например автобуси, използващи алтернативни горива, като електроенергия (електробуси), водород (водородни автобуси), природен газ (CNG, LNG или биометан) и пропан-бутан (LPG), биогорива (биодизел съобразно

изискванията на приложимата нормативна уредба) и пр.

Предвид реалностите на българския пазар на автобусни превози, реалистично би било автобусите, отговарящи на определението „чисти превозни средства“, да са най-вече такива на газ (метан или пропан-бутан), биодизел (съобразно приложимите

нормативни изисквания в тази връзка) или в по-малка степен електробуси. Всички други автобуси, били те и в съответствие със стандартите EURO VI, не отговарят на определението „чисти превозни средства“ по см. Наредба № Н-21 от 19 декември 2023 г.

Специфични предизвикателства при поръчките за обществен превоз на пътници

В допълнение на казаното дотук относно най-често допусканите грешки при възлагане на обществени поръчки за ЧПС по чл. 47, ал. 5 от ЗОП, следва да добавим, че конкретно при поръчките за превоз на пътници се срещат и някои допълнителни предизвикателства.

Едно такова предизвикателство е, че при подобни поръчки е възможно участникът да използва както пътнически микробуси (т.е. МПС от категория М2), така и големи автобуси (т.е. МПС от категория М3). Това усложнява възлагането, доколкото (както вече обяснихме) за тези две категории се прилагат различни варианти на дефиницията за „чисто превозно средство“ – базирана на вредни емисии при пътническите микробуси от категория М2 и базирана на употребата на двигатели с алтернативни горива за големите автобуси от категория М3. Този

важен аспект следва добре да се прецени както при съставяне на техническата спецификация, така и при проектиране на методиката за оценка (в зависимост от това как възложителят е избрал да прилага изискванията по чл. 47, ал. 5 от ЗОП).

Като друго подобно предизвикателство можем да посочим и резервните превозни средства. Обръщаме внимание на това, защото макар изискването да се предложат и резервни МПС да е обичайно и безспорно необходимо при подобни обществени поръчки за превоз на пътници, според нас в документацията, а защо не и в проекта на договор, следва да са предвидени текстове и условия, които да предотвратят ситуации, при които един участник декларира съответствие с изискванията за ЧПС чрез резервни автобуси, които обаче се предоставят от трети лица и които в крайна сметка въобще няма да се използват при изпълнение на поръчката. За решаване на проблема би могло да се заложи например изискване всеки ден или всяка седмица съответен процент (напр. 34%¹⁸) от направените курсове по маршрута да са изпълнени с

¹⁸ За периода до 31 декември 2025 г. 34% е минималният дял на ЧПС при превозни средства от категория М3 (автобуси), използвани за извършване на услугите по чл. 47, ал. 5 от ЗОП, съгласно Приложението към чл. 1 от ПМС № 356 от 29 декември 2023 г.

превозни средства, отговарящи на определението за ЧПС.

*Други възможни трудности
при прилагане на новите
изисквания за ЧПС*

Наред с всички други изпитания, които могат да срещнат експертите по обществени поръчки при прилагане на новите правила на Директивата за ЧПС, трудности са възможни и при някои технически аспекти на процеса, относими към удостоверяването на съответствие с изискванията за ЧПС, съответно при прилагането на някои по-сложни технически специфики на тези изисквания.

Като пример за трудности при удостоверяването на съответствие с изискванията на ЧПС можем да посочим закупуването на употребявани превозни средства. Това е така, доколкото особено при превозните средства от категории M1, M2 или N1, при които дефиницията за ЧПС се основава на конкретни показатели за вредни емисии, може да се окаже сложно прилагането на правилото, че за преценка за спазване на пределните стойности по Приложението към чл. 3 от Наредба H-21, следва да се вземат декларираните максимални стойности на емисиите на ултрафини частици при реални условия на движение в mg/km (като брой на

праховите частици, PN) и на азотни оксиди (NOx) в mg/km, както са посочени в т. 48.2 от сертификата за съответствие, както е описано в приложение VIII към Регламент за изпълнение (ЕС) 2020/683 на Комисията от 15 април 2020 г.¹⁹ за цялостни и градски пътувания в реални условия на движение.

Друга трудност може да възникне и във връзка с това, че за периода до 31 декември 2025 г. пределните стойности за показателите за вредните емисии „Брой на частиците (PN)“ (#/km) и „Маса на азотните оксиди (NOx)“ (mg/km), относими към двигателите с принудително запалване (т.е. двигателите на бензин), се прилагат само за превозни средства с двигатели с директно впръскване на горивото. Това налага в хода на оценката на превозните средства, предложени от съответните участници в поръчки за доставки или съответни услуги в обхвата на чл. 47, ал. 5 от ЗОП, оценителните комисии да могат да преценяват дали конкретен бензинов двигател е такъв с директно впръскване или не. Това

¹⁹ Регламент за изпълнение (ЕС) 2020/683 на Комисията от 15 април 2020 г. относно изпълнението на Регламент (ЕС) 2018/858 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на административните изисквания за одобряването и надзора на пазара на моторни превозни средства и техните ремаркета, както и на системи, компоненти и отделни технически възли, предназначени за такива превозни средства (ОВ, L, 26.05.2020 г.)

се явява съществено, защото за т.нар. атмосферни бензинови двигатели без директно впръскване нормите за твърди частици и азотни оксиди не се прилагат.

За пълнота на изложението, без да навлизаме в големи технически подробности, само ще посочим, че бензиновите двигатели с директно впръскване са технология, създадена и развивана през последните 1-2 десетилетия (първият пуснат в продажба такъв двигател е на Mitsubishi от 1996 г.), която цели постигане най-вече на по-висока ефективност на изгаряне на горивото, а от там – на по-нисък разход на гориво и по-ниски нива на замърсяване (според някои източници разходът на гориво и емисиите на CO₂ при двигателите с директно впръскване е възможно да намалее с над 15-20%²⁰).

При тези двигатели, характеризиращи се с по-малък работен обем, а в някои случаи и с добавен турбокомпресор, горивото се впръсква под високо налягане обикновено директно в цилиндъра (двигателите, използващи директно впръскване, са обозначавани с наименования като EcoBoost от Ford, Ecotec от GM, или просто със

съкращения като GDi, DI, FSI, TFSI, GDTi, D-4S и др.).

При тях обаче се оказало, че се наблюдават по-високи нива на „сажди/пушек“, т.е. твърди частици и азотни оксиди, както например при дизеловите автомобили. Затова само за тях в регламентите, с които се приемат ЕВРО стандартите за МПС, са добавени и норми за такива вредни емисии (въпросните норми за твърди частици и азотни оксиди, както изрично се посочва и в Директивата за чистите превозни средства и Наредба Н-21, не се прилагат за „обикновените“ бензинови двигатели без директно впръскване).

Изводи и препоръки в заключение или какви мерки могат да решат назряващия проблем

В настоящия материал не само казахме, но и нагледно показахме и доказахме защо според нас при транспонирането в българското законодателство на новите изисквания по Директивата за ЧПС са допуснати и продължават да се допускат някои съществени пропуски.

Както вече посочихме и в изложението, като такива можем да определим липсата на предварителна разяснителна кампания за естеството на новите правила, тяхното прекомерно като стойностен обхват въвеждане в чл.

²⁰ Източник: Уикипедия

(https://en.wikipedia.org/wiki/Gasoline_direct_injection,
https://bg.wikipedia.org/wiki/Директно_впръскване)

47, ал. 5 от ЗОП, както и голямото забавяне при издаването на методическите указания и утвърждаването на стандартизирани изисквания и документи, улесняващи прилагането им.

И докато пропуските в периода преди и по време на изготвяне на вече приетите и понастоящем действащи правила вече са част от миналото и не подлежат на промяна, все още много от неоптималностите биха могли да се коригират. За да се случи това обаче следва да бъдат предприети незабавни мерки – както на институционално, така и на законодателно ниво.

На нивото на институциите според нас следва да се вземат мерки за подобряване на комуникацията и взаимодействието между органите и администрациите, в чиято компетентност е прилагането на новите правила (МФ, АОП, МТС, МОСВ и др.). Това може да стане по много и различни начини, напр. чрез подписване на споразумения за сътрудничество, провеждане на съвместни работни срещи, създаване на постоянно действаща междуведомствена работна връзка с представители на отговорните ведомства, а защо не и на браншови организации от транспортния сектор. Възможно е да се търсят форми на взаимодействие и сътрудничество с (и/или определени въпроси да се отнасят и до) Експертния

консултативен съвет към министъра на финансите по чл. 246 от ЗОП, в който участват представители на МФ, АОП, АДФИ и ИА „ОСЕС“, по покана – на Сметната палата, а при необходимост (каквато по отношение прилагането на чл. 47, ал. 5 от ЗОП според нас несъмнено е налице) – представители на други институции с компетентност по обсъжданите въпроси.

Без значение от формата, чрез която ще се търси подобряване на комуникацията, координацията и взаимодействието между институциите, важен е желаният резултат от подобни мерки. А той според нас следва да бъде скорошното приемане както на методически указания и насоки, така и на стандартизирани изисквания и документи по чл. 229, ал. 1, т. 4 и чл. 231 от ЗОП. Считаме, че това е задължително условие за разясняване на правилните начини за прилагане на новите правила, което е важно както за възложителите, така и за потенциалните изпълнители. Подобни мерки биха осигурили и по-голямо спокойствие и сигурност за възложителите, че възлаганите от тях поръчки за ЧПС днес, няма впоследствие да станат причина за налагане на тежки санкции, финансови корекции или други неблагоприятни последици.

Освен на институционално ниво, според нас мерки е абсолютно необходимо да бъдат предприети и на нормативно ниво. Считаме, че при вземане на тези мерки не е добре да се действа скоростно и да се предприемат недостатъчно анализирани, дори и прибързани решения (както донякъде се случи при приемането на новите правила под натиска на голямото закъснение в транспонирането и напредналата наказателна процедура на ЕК). С други думи, мерките на нормативно ниво би могло да се реализират и в краткосрочен план, като се основават на достатъчни обсъждания между заинтересованите страни и анализ на данните за пазара на обществени поръчки, налични в ЦАИС ЕОП, респективно за пазара на транспортни услуги, с каквито би следвало да разполагат отговорните институции, или които биха могли да бъдат осигурени и чрез анкети и проучвания с участие на браншови организации от транспортния сектор и пр.

Що се отнася до промените, които е необходимо да бъдат внесени в нормативна уредба, според нас на първо място в тази връзка следва да бъде разгледана възможността за стесняване на приложното поле на новите изисквания съобразно приложното поле на Директивата за ЧПС, която се

прилага за обществени поръчки над европейските прагове (по Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС).

По-конкретно, считаме, че следва да се реализира редакция на разпоредбата на чл. 47, ал. 5 от ЗОП, като по аналогия с чл. 47а от закона, изрично се посочи, че правилата се отнасят само за поръчки над европейските прагове, съответно, че на възложителите се вменява задължение за определяне на изисквания за чисти превозни средства, а не „за гарантиране“, че превозните средства, които се доставят или използват при предоставяне на услугите, отговарят на критериите за чисти превозни средства.

Възможен подход тук е разпоредбата на чл. 47, ал. 5 от ЗОП да се измени, като придобие вида: *„При възлагане на обществени поръчки за доставка на пътни превозни средства от категории М1, М2, М3, N1, N2 и N3, определени в чл. 149, ал. 1 от Закона за движението по пътищата, както и за услуги по приложение № 21 и за услуги за превози по автобусни линии съгласно Регламент (ЕО) № 1370/2007, които са на стойност по чл. 20, ал. 1, възложителите прилагат изискванията за чисти превозни средства по отношение на превозните средства, които се доставят или използват при предоставяне на услугите“.*

Наред с горното, предвид закъснялото транспониране, липсата на методически указания, стандартизирани изисквания и документи и свързаните с това неясноти и противоречиви разбирания относно прилагането на новите правила, според нас следва да се обмисли това възможно най-скоро да се смекчи или временно отмени до натрупване на критична маса правна сигурност относно прилагането на относимите разпоредби, административно наказателната разпоредба на чл. 251, в частта ѝ относно прилагането на чл. 47, ал. 5 от ЗОП.

Само чрез подобни бързи и решителни институционални и

нормативни мерки според нас може да се преодолеят вече допуснатите неоптималности при транспонирането, да се гарантира максимално ефективното използване на приеманите нови правила, съответно да се предотвратят или ограничат значителните рискове пред възложители, изпълнители и държавата ни като цяло, които според нас поражда осъществяването към днешна дата по-широко като стойностен обхват транспониране на изискванията на ревизираната Директива за чисти превозни средства.



Илюстрация: Freepik