



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Агенция за устойчиво енергийно развитие

АГЕНЦИЯ ЗА УСТОЙЧИВО ЕНЕРГИЙНО РАЗВИТИЕ

Изх. № РД-08-278/16 11 20 16 г.

гр. София, ул. "Екзарх Йосиф" № 37

АУЕР



SEDA

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 334 КД 12/16

Дата 17.11.16

ДО
Г-Н БОРИС ВЕЛЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: Становище на АУЕР по конституционно дело № 12/2016г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

Във връзка с разглеждане на конституционно дело №12/2016г, АУЕР дава следното:

СТАНОВИЩЕ

По отношение твърдението за едностранна промяна на правната рамка:

Не приемаме за основателно становището, че Законът за енергетиката, в атакуваните разпоредби, е изменен едностранно, което е довело до засягане действието на заварени търговски правоотношения. В §18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕЕ се сочи единствено, че с оглед регулиране на същите тези правоотношения се прилага определено решение на Комисията за енергийно и водно регулиране.

Съгласно чл. 13 от Закон за енергетиката „(1) Комисията е постоянно действащ орган, ...; (2) Комисията разглежда и решава въпросите, свързани с **регулиране на цените в енергетиката** и на В и К услугите и постъпилите жалби...“.

Комисията има правомощия да приема правила за търговия с електрическа енергия и с природен газ, както и технически правила за съответните мрежи и системи. КЕВР има правомощия по регулиране на дейността на независимите оператори на електроснабдителната мрежа (ЕСО) и на газопреносните мрежи, както и на дейностите в областта на водоснабдяването и канализацията. Следователно решенията на КЕВР са **израз на законовите правомощия и задължения на изпълнителната власт по отношение регулиране обществените отношения в областта на енергетиката** – производството и търговията с електрическа енергия. Решенията на КЕВР се приемат винаги с цел допълнителна регулация на съответния сектор и винаги при спазване баланса на интереси на всички правни субекти. Решенията на КЕВР са задължителни за всички правни субекти. Същите не следва да се приемат като промяна в държавна регулация извършена „в движение“, тъй като се приемат периодично и по начин установен със закон.

Регулирането на обществените отношения в областта на енергетиката чрез решения на КЕВР е израз на последователно приложение на принципите на законността и правната сигурност, които са основни принципи възведени с нормата на чл. 63 от ДФЕС. Тези принципи са общи принципи на правото, произтичащи от конституционните традиции, които са общи за държавите членки.

1000 София, ул. „Екзарх Йосиф“ № 37, тел. 02/915 40 10, факс: (+3592) 981 58 02

e-mail: office@seea.government.bg, www.seea.government.bg

Последователното и предвидимо регулаторно поведение на държавата не е в състояние да разколебае или отблъсне потенциални инвеститори, тъй като им дава възможност адекватно да планират икономическото си поведение и да планират дългосрочно инвестициите си.

По отношение твърдението за неравноправно третиране на правните субекти чрез атакуваната правна норма:

Считаме, че държавната намеса в икономиката на страната се изразява в създаването на подходящи условия за работа на стопанските субекти, като се отчита крайното удовлетворяване на обществените потребности. Въвеждането на специален режим за определена група икономически субекти не е противоконституционно, стига отношението към всички субекти в съответната група да е еднакво. Равенството не изключва диференциация, когато диференциацият признак не е дискриминационен. С разпоредбите, създадени с §18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕЕ, не се засягат предвидените в ЗЕВИ мерки за насърчаване на инвестициите в производството и потреблението на енергия от възобновяеми източници. Новосъздадените разпоредби не нарушават чл. 19 от Конституцията, защото не създава привилегировани или дискриминационни условия за икономическа активност на субектите отговарящи на равни законово определени критерии.

Според практиката на КС, Конституцията не се отнася само до еднаквите правни условия за стопанска дейност, а трябва да бъде разглеждан и тълкуван в неговата цялост, а именно:

„Чл. 19, ал. 2: Законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя.“ Конституционното изискване, за което трябва да се държи сметка в процеса на изработване и приемане на нормативни актове е, че при правното уреждане на условията за осъществяване на стопанска дейност трябва да се гарантира и защитата на правата и интересите на потребителите. Цитираната конституционна разпоредба ангажира публичната власт да търси и намира в текущата нормативна уредба баланс между интересите на осъществяващите стопанска дейност физически и юридически лица от една страна, и правата и интересите на потребителите от друга. Тъкмо този баланс има предвид чл. 19, ал. 2 като постановява, че законът трябва да създава и гарантира еднакви правни условия за стопанска дейност, но заедно с това законът трябва да защитава потребителя.

В страната съществуват регулиран и свободен електроенергиен пазар. Производителите на електрическа енергия сами решават да ползват или не законовите преференции. В управлението на регулирания пазар държавата се намесва в по-висока степен от обичайната, която не отчита конкретните стойности на индивидуален инвестиционен проект, усреднени стойности на основата на официални източници и международния опит със специфичните за страната обстоятелства.

Съгласно константната практика на Конституционния съд правото на свободна стопанска инициатива и изискването за еднакви правни условия за стопанска дейност по чл. 19, ал. 2 няма абсолютен характер и принципно не изключва държавното регулиране и държавния контрол. В Решение № 15 от 21.12.2010 г. на КС по к. д. № 9/2010 г. съдът е приел, че еднаквостта на правните условия, които следва да важат за стопанските субекти, се отнася до определена **по идентични признаци група**, а не до еднаквост по принцип спрямо всички съществуващи субекти на правото.

Държавната намеса в икономиката трябва да се фокусира в създаването на подходящи условия за работа на бизнеса, като при това се отчита крайното удовлетворяване на обществените потребности. Противното би означавало, че има привилегироваани стопански субекти. Равнопоставеност обаче не означава недопустимост на специфичен правен режим за осъществяването на определена дейност, каквато е например производството на електрическа енергия от енергийни обекти, които са изградени със средства от национална или европейска схема за подпомагане и по отношение на които заявления за подпомагане са постъпили до влизането в сила на ЗЕВИ. Държавата може да установи режим, специален за определена група стопански субекти, и това не е противоконституционно, стига отношението към всички субекти в съответната група да е еднакво. Равенството не изключва диференциация (Решение № 6 на КС от 2010 г. по к.д. № 16 от 2009 г.; Решение № 5 на КС от 2002 г. по к.д. № 5 от 2002 г.), при положение че диференциацията признак не е дискриминационен. С Решение № 2 от 2003 г. по к.д. № 20 от 2002 г. Конституционният съд е приел, че конституционният принцип на чл. 19, ал. 2 се отнася до еднакви правни условия към един и същи момент на стопанска дейност, а не за последователни и различни закони. Обратното би означавало забрана за законодателя да променя веднъж създаденото стопанско законодателство.

Законодателят може да създава в определени случаи различни правни условия и за различни категории субекти в рамките на една и съща стопанска дейност. Различието в законовата уредба в различни периоди от време като правило се влияе от редица фактори - икономически, политически, международни и пр., поради което с чл. 84, ал. 1 от Конституцията на Народното събрание е дадено право не само да приема закони, но и да ги изменя, допълва и отменя.

Изложените в подкрепа на искането аргументи, а именно че прилагането на съответно решение на КЕВР за производителите на електрическа енергия от енергийни обекти, които са изградени със средства от национална или европейска схема за подпомагане и по отношение на които заявления за подпомагане са постъпили до влизането в сила на ЗЕВИ създава различни правни условия за стопанска дейност и води до неравно третиране между субекти, осъществяващи еднаква или сходна дейност, не се основават на действащата законодателна уредба относно енергията от възобновяеми източници. Видно от ЗЕВИ и преди приемането на оспорените разпоредби законодателят по чисто обективни причини третира по различен начин отделните възобновяеми източници и на основание на съществуващата специфика на всеки един от тях е създал различни правни условия за осъществяваната от стопанските субекти дейност.

Достатъчно е да се посочат само чл. 31, ал. 2 и чл. 32, ал. 2 от ЗЕВИ, за да се установи, че законодателната уредба е различна в зависимост най-малко от вида на възобновяемия източник, технологията за използването му и свързаните с нея инвестиционни разходи. Наличието на еднакви правни условия за упражняване на стопанска дейност се съотнася с правото на свободен избор на стопанския субект как да се упражнява дейността „производство на електрическа енергия от възобновяеми източници“ - като производство от слънчева енергия, от вятърна енергия, от биомаса, от вода или от друг възобновяем източник.

Различието в режимите не е предпоставка за неговото участие, а **последница от избора му**. Веднъж обаче направил избора, стопанският субект е подчинен на различията в рамките на отделния режим. Наред с това, чл. 25 от ЗЕВИ дава право на избор на производителите на електрическа енергия от възобновяеми източници, в случай, че не желаят да се ползват от законовите си преференции, **да се откажат** от задължителното изкупуване по преференциална цена и да продават своята енергия наравно с другите производители на свободния пазар. Именно за свободния пазар е характерен принципът на свободната стопанска инициатива.

Участието на производителите на електрическа енергия от възобновяеми източници на регулирания пазар е предвидено в закона, с оглед насърчаването на производството именно на такъв вид енергия. Производителите на електрическа енергия от възобновяеми източници сами са избрали търговията на регулиран пазар, което им гарантира значително по-благоприятно третиране и осигурява сигурност за развиваната от тях стопанска дейност.

Съществуват два паралелно опериращи сегмента на електроенергийния пазар - регулиран и свободен. Регулирани са пазарите, в управлението на които държавата се намесва в степен, по-голяма от обичайната. Това се налага най-често в сектори с висока обществена значимост, какъвто безспорно е енергийният сектор. Целта на регулацията е да бъдат намалени, доколкото е възможно, някои от присъщите за съответния сектор пазарни рискове, възникващи в процеса на либерализация на даден пазар. Характерно за регулирания енергиен пазар е, че цените не се определят по пазарен принцип на базата на търсенето и предлагането, а са регулирани цени. В този пазар участват определени от държавата субекти по определени от нея правила и по законоустановени принципи. От друга страна, законодателят е предоставил на тези производители редица права: приоритетно присъединяване, задължително изкупуване на енергията за определен срок и преференциални цени (по-високи от пазарните), каквито права нямат производителите на електрическа енергия от конвенционални източници.

Според чл. 19, ал. 3 от Конституцията инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица се закрилят от закона.

В искането се поддържа, че стопанската инициатива можело да се разгърне само при законова сигурност на стопанските субекти при осъществяването на съответната дейност, докато оспорените разпоредби се отклонявали от това правило, тъй като засягали договорите, сключени преди приемането им, и имали обратно действие. Поддържа се още, че промяната по силата на закона на едно правно положение във

вреда на тези, с които държавата е договаряла, противоречи на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Именно в изпълнение на посочената конституционна разпоредба обаче законодателят е осигурил засилена защита на инвестициите в производството на електроенергия от възобновяеми източници чрез въвеждането на дългосрочни договори за изкупуване на произведената от такива източници електроенергия, на преференциални цени за изкупуването ѝ, както и на приоритетно присъединяване към преносната и електроразпределителните електрически мрежи. С оспорените разпоредби не се засягат предвидените в ЗЕВИ мерки за насърчаване на инвестициите в производството и потреблението на енергията от възобновяеми източници, тъй като няма отражение върху основните параметри на тези договори – срок и предмет.

Предвидените от ЗЕВИ преференции за производителите на електрическа енергия от възобновяеми източници им позволяват да разгърнат на практика нискорискова стопанска дейност с гарантиран от държавата пазар на цени, които са по-високи от цените на същата стока, произведена от други стопански субекти. Това се прави с оглед дългосрочната стратегия на държавата да насърчи увеличаването на дела на енергията, произведена от възобновяеми източници. В същото време обаче, гарантираните от държавата високи изкупни цени на електрическата енергия, произведена от слънчева и вятърна енергия, се отразяват като повишаване на цените, заплащани от крайните потребители - гражданите и бизнеса. По този начин ЗЕВИ привилегирова частния интерес на разглежданите стопански субекти, които осъществяват търговска дейност и генерират приходи и печалби за сметка на интересите на потребителите, които са принудени по законов път да заплащат по-високи цени за електроенергията, която потребяват.

С уважение,
ИВАЙЛО АЛЕКСИЕВ
Ипълнителен директор

