

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 339 КД 12/16г  
Дата 18.11.2016



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Комисия за енергийно  
и водно регулиране



ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
БУЛ. „КНЯЗ АЛ. ДОНДУКОВ“ № 1  
1000, ГР. СОФИЯ

КОМИСИЯ ЗА  
ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ  
Изх. № Е-08-00-58  
14.11.2016 г.  
СОФИЯ

НА ВАШ НОМЕР: 248 КД от 13.10.2016 г.

**СТАНОВИЩЕ**

по конституционно дело № 12 от 2016 г.

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

По искането на четиридесет и девет народни представители за обявяване на противоконституционност на § 18, ал. 1 – 5 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (ПЗР на ЗИД на ЗЕ, обн. ДВ, бр. 56 от 2015 г., в сила от 24.07.2015 г.) с Определение от 13 октомври 2016 г. на Конституционния съд сме конституирани като заинтересувана институция по конституционно дело № 12 от 2016 г. В тази връзка изразяваме следното становище по делото:

Считаме, че по отношение на разпоредбите на § 18, ал. 1-5 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ, обн. ДВ, бр. 56 от 2015 г., не е налице противоконституционност и несъответствие с чл. 63 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) във връзка с чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България.

Съгласно § 18, ал. 1 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ, обн. ДВ, бр. 56 от 2015 г., за производителите на електрическа енергия от възобновяеми източници чрез 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 Закона за енергията от възобновяеми източници (ЗЕВИ, обн. ДВ, бр. 35 от 2011 г., в сила от 03.05.2011 г.), се прилагат цените, които последно са определени с решение на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) към датата на влизането в сила на ЗИД на ЗЕ, обн. ДВ, бр. 56 от 2015 г. – 24.07.2015 г., т.е. преференциалните цени, определени от КЕВР с Решение № Ц-14 от 01.07.2014 г.

Неоснователно е твърдението, че разпоредбите на § 18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ, обн. ДВ, бр. 56 от 2015 г., нарушават основни принципи на правовата държава - предвидимост и правна сигурност. В тази връзка следва да бъдат отчетени обстоятелствата:

На 9 май 1992 г. в Ню Йорк е приета Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата, чрез която страните от целия свят обединяват усилията си, за да противодействат на заплахата от увеличение на емисиите от парникови газове в резултат на



човешката дейност. Страните по Конвенцията следва да предприемат специфични действия, например намаляване на емисиите на парникови газове с известен процент, чрез приемане на протоколи към Конвенцията. Такъв е и подписаният на 18 септември 1998 г. Протокол от Киото, който поставя количествени цели за намаляване на емисиите от парникови газове. Р България ратифицира Протокола от Киото със закон, обн. ДВ, бр. 72 от 25 юни 2002 г., с което се присъединява към усилията на международната общественост за борба с изменението на климата. Съгласно чл. 2, т. 1, б. „iv“ от Протокола всяка страна се задължава да проучва, стимулира, развива и разширява използването на нови и възобновяеми форми на енергия, на технологии за намаляване емисиите на въглероден диоксид, както и на напреднали и нови екологосъобразни технологии.

С Директива 2001/77/ЕС на Европейския парламент и на Съвета на Европейския съюз от 27 септември 2001 г. в подкрепа на произведената от възобновяеми енергийни източници електроенергия във вътрешния пазар на електроенергия е поставена цел на държавите-членки да подпомагат увеличаването на приноса на възобновяемите енергийни източници за производството на електричество във вътрешния пазар на електричество. Тази цел е доразвита и конкретизирана в Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета на европейския съюз от 23 април 2009 г. за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници. Директива 2009/28/ЕО предвижда да бъдат установени задължителни национални цели, съвместими с 20-процентния дял на енергията от възобновяеми източници, както и с 10-процентния дял на енергията от възобновяеми източници в транспорта за потреблението на енергия в Общността до 2020 г. В тази връзка предвидената за Република България в приложение 1 на директивата национална обща цел за дела на енергията от възобновяеми източници в брутното крайно потребление на енергия през 2020 г. е 16%. Според параграф 14 от преамбюла на директивата основното предназначение на задължителните национални цели е да се създаде сигурност за инвеститорите и да се насърчи трайното развитие на технологиите за производство на енергия от всички видове възобновяеми източници. Едно от важните средства за постигане на целта на директивата е да се гарантира правилното функциониране на националните схеми за подпомагане с оглед поддържане на доверието на инвеститорите (параграф 25), като схемите за подпомагане са необходими за постигане на увеличаване на дела на електрическата енергия, произведена от възобновяеми източници (параграф 27).

Посочените по-горе изисквания на правото на Европейския съюз предпоставят задължения на държавите-членки да прилагат схемите за подпомагане по отношение на нови инвестиционни проекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници. Възприетата от Република България схема за подпомагане е пряко подпомагане чрез преференциални цени.

В националното законодателство задължението за определяне на преференциални тарифи, с оглед насърчаване изграждането на централи за производство на електрическа енергия от възобновяеми източници, е въведено в Закона за енергетиката и енергийната ефективност (ЗЕЕЕ, обн. ДВ, бр. 64 от 16.07.1999 г., в сила от 20.07.1999 г., отм.) – чл. 22, ал. 2 от ЗЕЕЕ, отм. Впоследствие режимът на преференциални тарифи за изкупуване на електрическата енергия от възобновяеми източници е развиван и регламентиран последователно в Закона за възобновяемите и алтернативните енергийни източници и биогоривата, ЗВАЕИБ, обн. ДВ, бр. 49 от 2007 г., отм. и Закона за енергията от възобновяеми източници (ЗЕВИ, обн. бр. 35 от 2011 г.). Например, според ЗВАЕИБ, отм., преференциалната цена на електрическата енергия, произведена от възобновяеми енергийни източници, се определя в размер 80 на сто от средната продажна цена за предходната календарна година на обществените или крайните снабдители и добавка, определена от КЕВР, по критерии в



зависимост от вида на първичния енергиен източник, която за следващата календарна година не може да бъде по-малка от 95 на сто от стойността на добавката за предходната календарна година. От своя страна, ЗЕВИ регламентира начин на определяне на преференциалните цени при отчитане на инвестиционните разходи; нормата на възвращаемост; структурата на капитала и на инвестицията; производителността на инсталацията според вида технология и използваните ресурси; разходите, свързани с по-висока степен на опазване на околната среда; разходите за суровини за производство на енергия; разходите за горива за транспорта; разходите за труд и работна заплата; другите експлоатационни разходи.

Посочените нормативни актове регламентират различен начин на формиране на преференциалните цени, което обуславя и различни условия, при които инвеститорите ще изграждат енергийни обекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми източници. Тези различни условия са следствие от необходимостта за постигане на съответствие на законодателството с изискванията на правото на Европейския съюз.

Такова условие е и въведеното в ЗЕВИ изискване за отчитане, респективно изключване, при формирането на преференциалните цени на размера на подпомагане на инвестицията със средства от национална или европейска схема за подпомагане – чл. 31, ал. 8 от ЗЕВИ. От това общо правило законодателят е изключил инвестиционните проекти, по отношение на които заявления за подпомагане са постъпили преди влизане в сила на ЗЕВИ. По този начин посочените проекти са поставени в привилегировано положение спрямо проектите с заявления за подпомагане, подадени след влизане в сила на закона и за които приложими са преференциални цени, изключващи размера на получената помощ за подпомагане.

С оглед преодоляване на горната неравноправност е приет § 18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ, обн. ДВ, бр. 56 от 2015 г. Целта на разпоредбите в посочената правна норма е отразяване на размера на получената финансова помощ в преференциалната цена за изкупуване на електрическата енергия, произведена от енергийни обекти, изградени със средства от схема за подпомагане, респективно възстановяване на принципа на равнопоставеност между отделните инвеститори с оглед осигуряване на еднакви правни условия за осъществяване на стопанска дейност. По този начин се създават предпоставки за предотвратяване на нелоялната конкуренция между производители на електрическа енергия от възобновяеми източници от една и съща група, разграничаващи се единствено въз основа на периода, в които са подали заявленията за отпускане на безвъзмездното финансиране – преди или след влизане в сила на ЗЕВИ.

Регламентирането на оспорените текстове е основано на обективната необходимост от въвеждане на норми, въз основа на които от преференциалните цени, приложими за разглежданата група производители, да бъде изключен размера на предоставеното подпомагане за инвестиране с оглед гарантиране спазването на правилата за натрупването и елиминирането на риска от свръхкомпенсиране. В тази връзка следва да бъде отчетен фактът, прилаганите преди влизането в сила на § 18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ, обн. ДВ, бр. 56 от 2015 г., преференциални цени са формирали за посочената група производители свръхвисока норма на възвръщаемост, която в зависимост от степента на получена безвъзмездна финансова помощ е: при инвестиция с 50% безвъзмездно финансиране нормата на възвръщаемост е около 22%, а при 70% безвъзмездно финансиране нормата на възвръщаемост е около 42%. Докато преференциалните цени за всички останали групи производители формират норма на възвръщаемост в размер на 7,72%. Следователно, производителите в обхвата на § 18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ, обн. ДВ, бр. 56 от 2015 г., преди неговото влизане в сила са възвръщали направените инвестиции в зависимост от предоставената безвъзмездна помощ за период средно от 3 до 5 години, докато при останалите производители инвестицията се е изплащала



за 13 години. Видно от посоченото, въвеждането на § 18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ, обн. ДВ, бр. 56 от 2015 г., преодолява съществуващото свръхкомпенсиране на производителите с подадени заявления за подпомагане преди влизане в сила на ЗЕВИ, вследствие на регламентираното в закона неотчитане на размера на безвъзмездното им финансиране при формирането на приложимите за тях преференциални цени.

На следващо място, § 18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ, обн. ДВ, бр. 56 от 2015 г., защитава интересите на всички крайни клиенти на електрическа енергия. В тази връзка следва да се има предвид, че независимо от това дали крайният клиент купува електрическа енергия на регулирания пазар или по свободно договорени цени, то всички клиенти плащат „задължения към обществото“ на основание на чл. 35, ал. 5 и чл. 100, ал. 3 от ЗЕ. Съгласно разпоредбата на чл. 35, ал. 2, т. 3 от ЗЕ за разходи, произтичащи от „задължения към обществото“ се приемат и тези за задължителното изкупуване на електрическата енергия, произведена от възобновяеми източници. В тази връзка въвеждането на оспорваната разпоредба намалява размера на разходите, произтичащи от наложени задължения към обществото, които всеки краен клиент следва да заплаща чрез цените на електрическата енергия.

В подаденото искане за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ, обн. ДВ, бр. 56 от 2015 г., са посочени и аргументи, че същите са в противоречие с чл. 31 и чл. 32 от ЗЕВИ. Съгласно чл. 31, ал. 2 от ЗЕВИ електрическата енергия от възобновяеми източници се изкупува въз основа на сключени дългосрочни договори за изкупуване. По силата на чл. 32, ал. 1 от ЗЕВИ, КЕВР определя ежегодно в срок до 30 юни преференциални цени за изкупуване на електрическата енергия, произведена от ВИ, с изключение на енергията, произведена от водноелектрически централи с инсталирана мощност над 10 MW. Според ЗЕВИ определената към посочените моменти преференциална цена се определя и прилага за целия период на изкупуване и не подлежи на изменение (чл. 31, ал. 4 и чл. 32, ал. 3 от ЗЕВИ). Ал. 5 от § 18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ, обн. ДВ, бр. 56 от 2015 г., указва, че за производителите на електрическа енергия от възобновяеми източници 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 не се прилагат разпоредбите на чл. 31, ал. 4 и чл. 32, ал. 3 от ЗЕВИ. Това обаче не означава, че в приложимата за тези производители преференциална цена, определена с Решение № Ц-14 от 01.07.2014 г. на КЕВР не са отчетени видът на възобновяемия източник, видовете технологии, инсталираната мощност на обекта, мястото и начинът на монтиране на съоръженията, както инвестиционните разходи, нормата на възвращаемост, структурата на капитала и на инвестицията, производителността на инсталацията според вида технология и използваните ресурси, разходите, свързани с по-висока степен на опазване на околната среда, разходите за суровини за производство на енергия, разходите за горива за транспорта, разходите за труд и работна заплата и другите експлоатационни разходи (по аргумент от чл. 32, ал. 2 от ЗЕВИ).

В искането за установяване на противоконституционност се поставя и въпросът, относно действието на правната норма на § 18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ, обн. ДВ, бр. 56 от 2015 г., като се навеждат аргументи за ретроактивното ѝ действие. В тази връзка следва да се има предвид, че съгласно чл. 14, ал. 1 от Закона за нормативните актове обратна сила на нормативен акт може да се даде само по изключение, и то с изрична разпоредба. При анализ на оспорваните разпоредби се установява, че § 18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ, обн. ДВ, бр. 56 от 2015 г., действа за напред. Освен, че няма изрична разпоредба за ретроактивно действие, в ал. 3 на оспорваната правна норма е регламентирано, че след изтичане на срока за привеждане на договорите за изкупуване на електрическа енергия, които са сключили с обществения доставчик или съответния краен снабдител, в съответствие с изискванията на ал. 1 от § 18 от

ПЗР на ЗИД на ЗЕ, обн. ДВ, бр. 56 от 2015 г., произведената електрическа енергия се изкупува от обществения доставчик, съответно от крайните снабдители по цените, предвидени в ал. 1. Следователно, § 18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ, обн. ДВ, бр. 56 от 2015 г., имат действие по отношение на изкупуване на електрическата енергия, произведена след влизането в сила на разпоредбите на § 18 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ, обн. ДВ, бр. 56 от 2015 г., т.е. същите действат за напред и няма основание да се счита, че имат ретроактивно действие.

#### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Предвид изложените аргументи, считаме за неоснователно искането на четиридесет и девет народни представители от 43-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на § 18, ал. 1, ал. 2, ал. 3, ал. 4 и ал. 5 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката, обн. ДВ, бр. 56 от 2015 г., като не споделяме становището, че са нарушени основните принципи, регламентирани в чл. 4, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията на Република България, както и международни актове, по които Република България е страна.

#### **С УВАЖЕНИЕ:**

**ДОЦ. Д-Р ИВАН Н. ИВАНОВ**  
*Председател на Комисията  
за енергийно и водно регулиране*