

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
по конст. д. № 12/2016 г.

СТАНОВИЩЕ

ОТ

Българската асоциация за европейско право –
сдружение с нестопанска цел в обществена
полза, със седалище и адрес на управление:
София, п. к. 1000, ул. „Позитано“ № 3, ет. 2

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение на Конституционния съд на Република България (КС) от 13.10.2016 г. е предложено на Българската асоциация за европейско право (BAEL) като неправителствена организация, да представи становище по конституционно дело № 12 от 2016 г. Делото е образувано по искане на 49 народни представители от 43-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на параграф 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 24.07.2015 г.), поради противоречие с чл. 4, ал. 1 и чл. 19, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията на Република България (КРБ) и за установяване на противоречие с чл. 1 от Допълнителен протокол № 1 към Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) и чл. 63 ДФЕС, вр. чл. 5, ал. 4 от КРБ. В съответствие с отправената покана за представяне на становище, Българската асоциация по европейско право представя настоящото по отправеното искане и поставените в него въпроси.

I. Нормативни разрешения на параграф 18 ПЗР ЗИДЗЕ

1. Параграф 18 от Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (ЗИДЗЕ) има за цел да измени условията на изкупуване на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници, доставяна по дългосрочни договори с производители-собственици на енергийни обекти, които са изградени със средства от национална или европейска схема за подпомагане, подали заявление за подпомагане преди влизане в сила на Закона за енергията от възобновяеми източници (ЗЕВИ). Визираните изменения от една страна премахват дадените с чл. 31, ал. 4 и чл. 32, ал. 3 ЗЕВИ гаранции за това, че цената на изкупуване на произвежданата енергия не се променя през целия срок на сключените договори с електроснабдителните дружества. От друга страна, те целят да позволят изкупуването на произвежданата електроенергия при значително по-ниски цени, отколкото тези, приложими според договорите за изкупуване, сключени по правната уредба, действала преди измененията по параграф 18 ПЗР ЗИДЗЕ. По този начин чрез изменение на приложимата към вече съществуващи договорни отношения правна уредба, се премахва едно от същностните определящи условия на договорната връзка между частните субекти – собственици на фотоволтаични централи и

стр. 1 от 19

електроснабдителните дружества, които, макар и частноправни субекти по своята природа, действат като изпълнители на нормативно определени публични функции. На следващо място, се налага повече от съществено изменение на цените на изкупуваната електроенергия от ценовия интервал 560 лв./МВтч. - 728 лв./МВтч. до не повече от 100 лв./МВтч. за доставчиците, изградили енергийни обекти със средства от национална или европейска схема за подпомагане и подали заявления до влизане в сила на ЗЕВИ.

2. В резултат на визираното изменение, по отношение на фотоволтаични централи, изградени чрез европейско или национално подпомагане, се прилагат различни условия на договорите за изкупуване и различни гарантирани цени, според това дали са изградени преди или след влизане в сила на ЗЕВИ. Така към еднородна по своя характер икономическа дейност – производство на електроенергия от един и същи вид възобновяеми източници, се прилагат различни правни режими, които водят до коренно различен стопански ефект на дейността, без за това да са наведени каквито и да е обективни причини.

II. Относно противоречието с чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България

1. Първата група доводи на народните представители, подписали искането до Конституционния съд, е свързана с наличието на нарушение на конституционната разпоредба на чл. 4, ал. 1, която извежда принципа на правовата държава, явяващ се основополагащ елемент на българския конституционен модел.

Принципът на правовата държава изисква актовете на органите на публична власт, в това число и актовете на законодателния орган, да зачитат основните права на гражданите, да не нарушават висшестоящите норми на правния ред и да отговарят на изискванията за яснота и сигурност. Този принцип предполага правната система да бъде единна, непротиворечива и да бъде изградена на основата на конституционните принципи¹. Той налага държавната власт да се упражнява в рамките на закони, които материално и формално съответстват на Конституцията на Република България.

2. Наред с това, че се явява основен елемент на установения в Република България конституционен ред, принципът на правовата държава е също основен принцип на Правото на Европейския съюз, уреден в чл. 2 във вр. с чл. 7 и 49 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) като условие за принадлежността на една държава към Съюза. Той е предмет на особено значима практика на Съда на Европейския съюз и несъмнено е утвърден като един от устоите на законността в правната система на ЕС, с която Република България е обвързана както по силата на Договора за присъединяване на България и Румъния към ЕС, така и по силата на разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Конституцията².

3. Основно проявление на принципа на правовата държава във формален смисъл, е правната сигурност, съгласно която съдържанието на правните норми следва да е ясно и недвусмислено определено, а функционирането на управленския апарат да е подчинено на спазването на правните предписания. Друго основно проявление на правовата държава е принципът на законността, според който всички субекти на публичната власт, притежаващи *impetium*, трябва да се подчиняват на действащото право. Действията на органите на публичната власт следва да се характеризират с

¹ Решение № 8 от 04.07.2012 г. по конст. д. № 16 от 2011 г.

² Вж. Решение от 23 април 1986, *Les Verts / Parlement*, дело 294/83, ECLI:EU:C:1986:166; Становище 2/13, от 18 декември 2014, ECLI:EU:C:2014:2454.

предвидимост, за да не засягат създадените от действащата правна уредба очаквания на гражданите и в по-широк план - на частните субекти, на какво право са подчинени и в съответствие с какви правни предписания следва да планират поведението си. От друга страна, правовата държава в материален смисъл е повлияна от принципа на справедливостта, който е свързан със закрилата на основните права. При определени обстоятелства ограничението на тези права е допустимо, но само и единствено с оглед и при спазването на принципа на пропорционалността.

4. С оглед зачитането на принципа на правовата държава, всеки нормативен акт трябва да създава и да гарантира на всички частноправни субекти, намиращи се в идентична хипотеза, еднакви правни условия за развитието на стопанска дейност. Предвид нормативната йерархия, характерна за българската правна система, законодателните решения не трябва да влизат в противоречие с норми от по-висш порядък, каквито именно са основните конституционни принципи и разпоредби. Това се потвърждава и от Закона за нормативните актове (ЗНА), в който се съдържат основните правила, свързани с правната сила на източниците на правото. Принципът на правовата държава изисква, всяко едно управленско решение да се взема в съответствие с Конституцията и при съобразяване с действащото законодателство в страната.

5. Както посочват и вносителите на искането до Конституционния съд, принципът на правовата държава важи в еднаква степен за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички останали правни субекти³. Следва също да се напомни, че Народното събрание, в качеството си на законодателен орган, е задължено в своята дейност да се съобразява с Конституцията и действащото позитивно право, вкл. и с международните договори, по които Република България е страна, ратифицирани и влезли в сила по предвидения в Конституцията ред⁴.

6. В своята практика Конституционният съд на Република България вече е разглеждал кога едно нормативно решение на законодателната власт е в противоречие с принципа на правовата държава⁵. В сферата на законодателната дейност, този принцип се проявява като изискване към действащите закони, не само и не толкова що се отнася до спазването на процедурата по приемането им и до оценка на външната им формална валидност, но най-вече по отношение на тяхното съдържание и мястото им в правната система. Както се спомена по-горе, тази дейност трябва да бъде осъществявана по начин, който да гарантира правна сигурност и предвидимост, като се зачитат вече придобити от частноправните субекти права. Динамиката на законодателната уредба не бива да бъде за сметка на негативното влияние върху дейността на част от субектите в отделен стопански отрасъл, в случая, в енергийния сектор. Нормативната уредба не бива да създава привилегии и ползи за държавата или за отделни категории частни субекти.

7. В хода на законодателния процес, законодателят трябва да търси решения, които да задоволяват справедливия интерес в рамките на правния модел, който Конституцията задава, а не инцидентно или под влиянието на случайни фактори да

³ В този смисъл Решение № 22 от 10.12.1996 г. по конст. д. № 24 от 1996 г.

⁴ Решение на № 11 от 06.07.1999 г. по конст. д. № 7 от 1999 г.; Решение на № 1 от 28.01.2014 г. по конст. д. № 22 от 2013 г.

⁵ Решение № 10 от 03.12.2009 г. по конст. д. № 12 от 2009 г.; Решение № 17 от 16.12.1999 г. по конст. д. № 14 от 1999 г.

въвежда рестрикции или да установява привилегии⁶. Несъмнено, Народното събрание притежава компетентност да уреди по абстрактен начин и по целесъобразност обществени отношения, които се поддават на трайна уредба. Правомощието му да създава, допълва, изменя и отменя закони, съгл. чл. 84, т. 1 КРБ, е в основата на демократичното управление. Преценката на Народното събрание относно параметрите и съдържанието на нормативната уредба съгласно принципа на правовата държава обаче не може да не се съобразява с предписанията на Конституцията и следващите я конкретни разпоредби на Закона за нормативните актове, доколкото те съдържат едни или други изисквания към законодателната техника. Безспорно, законодателят може да преценява дали и какви условия да включва в приеманите от него закони, с които регулира по абстрактен начин съответните обществени отношения, но това не го освобождава от задължението да се съобразява с принципите и разпоредбите на Конституцията и Закона за нормативните актове. Задължително е законодателният процес да се извършва при зачитане на принципите на обосновааност, стабилност, откритост и съгласуваност, съгласно разпоредбата на чл. 26, ал. 1 ЗНА. В настоящия случай, считаме, че не е спазен нито един от тези принципи.

8. Законодателните решения трябва да почиват на събрана и анализирана информация, да се предхождат от обществено обсъждане и да бъдат мотивирани. Предварително трябва да бъде оценено въздействието на промяната върху инвестиционния климат, икономическия растеж в страната, върху различни сектори на икономиката и заетостта. В отнесения до Конституционния съд случай не се обосновава реалната необходимост от преуреждане с обратна сила на вече възникнали и породили своите ефекти правоотношения. Вследствие на това редица стопански субекти, развиващи дейност в иновативния сектор, свързан с производството на електроенергия от възобновяеми източници, биват поставени в неравноправно положение спрямо техните съконтрагенти – електроразпределителните дружества.

9. От особено значение е това проявление на принципа на правовата държава, според което нормативните актове следва да бъдат ясни, точни и безпротиворечиви. В противен случай, те не биха били годни да регулират основните обществени отношения⁷. В тази връзка не може да се приеме, че текстът на параграф 18 от ПЗР ЗИДЗЕ е ясен, точен и непротиворечив. Напротив, мотивите и целите на законодателя са неясни, като от тях не може да се направи логично предположение за какво служи въведената мярка, каква е нейната необходимост и дали способства за развитието на конкретния сектор от стопанството. Неведнъж Конституционният съд е имал възможност да обяви подобни законодателни подходи за противоконституционни. В тази насока са мотивите по Решение № 2 от 04.02.2014 г. по конст. д. № 3 от 2013 г., съгласно които: *„Държавата е правова, когато се управлява според Конституцията и законите, а те от своя страна трябва да са ясни, точни и непротиворечиви на Конституцията“*. На следващо място, Конституционният съд е обявил за противоконституционно решение на Народното събрание на основание, че *„оспореното решение не се вписва в изискванията за правна сигурност и предвидимост, залегнали в конституционните основи на правовата държава, очертани с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, предвид състоянието на неизвестност, правна несигурност и непредвидимост, които това решение създава“*.

⁶ Решение № 1 от 2005 г. по конст. д. № 8 от 2004 г.; Решение № 10 от 03.12.2009 г. по конст. д. № 12 от 2009 г.

⁷ Решение на № 9 от 30.09.1994 г. по конст. д. № 11 от 1994 г.

10. В разглежданата хипотеза са налице елементи, които говорят за засягане на изискването за яснота и точност на правните норми. На първо място, измененията по параграф 18 ПЗР ЗИДЗЕ не отговарят на едно от основните правила, на които почива нормативната система в България, а именно поставеното в чл. 10, ал. 1 ЗНА изискване обществените отношения от една и съща област да се уреждат с един, а не с няколко нормативни акта от същата степен. Разпоредбата на параграф 18 нарушава също изискването обществените отношения, които спадат към дадена област, за която има издаден нормативен акт, да се уреждат с изменение и допълнение на този акт, а не с отделен акт от същата степен. Предписанията на параграф 18 не се формулирани по начин, който позволява формирането на пълноценна представа за точното им съдържание, без системния прочит на серия разпоредби в други нормативни актове. Правилата на параграф 18 противоречат на установените в чл. 2, ал. 1 ЗЕВИ законодателни цели, свързани с производството на електрическа енергия от възобновяеми източници.

11. При систематичното тълкуване на нововъведения параграф 18 ПЗР ЗИДЗЕ, се открива съществено противоречие, допуснато от законодателя, с оглед императивните правила на Закона за нормативните актове относно действието на общия и специалния закон. Според параграф 7, ал. 3 ПЗР ЗЕВИ цената на изкупуваната електроенергия за енергийни обекти по ал. 1 и 2 от същия параграф е еднаква за целия срок на действие на договора за изкупуване, когато енергийният обект се въвежда в експлоатация на един етап. Според разпоредбата на параграф 11 ПЗР ЗЕВИ съответно, чл. 31, ал. 7 и ал. 8 ЗЕВИ се прилагат за проекти, по отношение на които заявления за подпомагане постъпват след влизането в сила на този закон. Следователно, по аргумент от противното, чл. 31, ал. 7 и ал. 8 ЗЕВИ не се прилагат за проекти, по отношение на които заявления за подпомагане постъпват преди влизането на закона в сила. Същевременно разрешението на параграф 18 ПЗР ЗИДЗЕ е в противната посока, като съответно препраща към чл. 31, ал. 8 ЗЕВИ, което е в отявлено противоречие с действащите и неотменени текстове на параграф 7 и параграф 11 ПЗР ЗЕВИ. Следва да се има предвид, че ЗЕВИ има ролята на специален закон спрямо общия в областта – Закона за енергетиката. При така очертаните елементи, не може да се допусне, че новият общ закон „мълчаливо“ отменя по-стария специален закон. Подобно разрешение е в противоречие с нормите на Закона за нормативните актове, защото по правило по-новия общ закон не отменя заварения специален закон. Специалният закон продължава да действа в приложното си поле, освен ако в общия изрично е посочено, че не се допускат изключения от неговите разпоредби, което в конкретния случай не е налице.

12. На следващо място, следва да се има предвид, че сред типичните ситуации, които попадат под действието на принципа за правна сигурност, е ограничаване придаването на обратно действие на правните норми. Такова действие може да се прояви както в случаите, когато дадено правно предписание поражда действие от момент, предшестваша приемането му, така и когато едно ново правно предписание се прилага към обстоятелства, настъпили във времето преди влизането му в сила. Иначе казано, определящо за наличието на обратно действие е прилагането на нови правни разрешения към вече осъществени ситуации⁸. Разпоредбите на параграф 18 от ПЗР ЗИДЗЕ имат за ефект промяна на цената на изкупуваната електроенергия, която е била фиксирана, съответно гарантирана за целия срок на договорите за изкупуване, съобразно действащите към момента на сключването им ясни законови правила, с

⁸ Решение № 7 от 29.09.2009 г. по конст. д. № 11 от 2009 г.

цена, която не е била, а и няма как да е била известна, нито дори предвидима, за производителите на електрическа енергия от възобновяеми източници. С уреждането на в пъти по-ниска цена от първоначалната, се създава реална опасност от невъзможност за производителите, попадащи в приложното поле на цитираната разпоредба, да покрият производствените си разходи или да обслужват задълженията към кредиторите си.

13. На последно място, считаме, че атакуваната разпоредба има обратно действие. Тя засяга договорите, които са сключени преди нея. Вярно е, че в Конституцията няма забрана материалният гражданскоправен закон да ретроагира⁹. В случая с параграф 18 ПЗР ЗИДЗЕ обаче се преуреждат правоотношения, като се посяга върху придобити права, което от своя страна създава опасност за доверието в българската правна система и в стабилността на законовата уредба у нас. Когато обратното действие на закон, който засяга придобити права, не е мотивирано в полза на висш обществен интерес, без изразена ясна воля за уреждане на последиците от новото законодателно разрешение, то не може да бъде определено по друг начин, освен като неравноправно третиране.

III. Относно противоречието с чл. 19, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията на Република България

1. Съгласно разпоредбата на чл. 19, ал. 1 от Конституцията, икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива. Свободната стопанска инициатива може да се разгърне само при законова сигурност за правните субекти при осъществяването на тяхната стопанска дейност. По силата на чл. 20а от Закона за задълженията и договорите, сключеният между страните договор е закон за тях. Промените в условията и съдържанието на сключен договор с един закон несъмнено създават несигурност при осъществяването на стопанската инициатива и пречат на нейното свободно разгръщане.

Според чл. 19, ал. 2 от Конституцията законът създава и гарантира на всички физически и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност. Това правило предполага създаване на еднакви правни условия за всички стопански субекти, осъществяващи идентични или сходни дейности в определена сфера на икономическия живот¹⁰.

В отнесения до Конституционния съд случай, разпоредбата на параграф 18 ПЗР ЗИДЗЕ не поставя при еднакви условия всички категории правни субекти, производители на електрическа енергия от възобновяеми източници, чиято дейност е предмет на уредба в ЗЕВИ. По силата на тази разпоредба, 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 на ЗЕВИ в сила, се поставят в неравнопоставено правно положение спрямо останалите производители на електрическа енергия, за които се спазват гаранциите по реда на чл. 31, ал. 4 и чл. 32, ал. 3 ЗЕВИ.

2. На следващо място следва да се подчертае, че разпоредбата на параграф 18 ПЗР ЗИДЗЕ разкрива неравноправен подход на регулиране, включително, ако се изхожда от спецификите на дейността по изкупуване на електроенергия на преференциални цени. Безспорно е, че освен на субектите, осъществяващи дейност,

⁹ Решение № 9 от 1992 г. по конст. д. № 4 от 1992 г.

¹⁰ Решение № 5 от 26 септември 2002 г. по конст. д. № 5 от 2002 г.

регламентирана от ЗЕВИ, държавата осигурява преференциални цени за изкупуване на електроенергия и на централи с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия, произведени по високоефективен комбиниран начин, съобразно предписанията на чл. 33 ЗЕ. Както Конституционният съд е имал повод да посочи в Решение № 13 от 31.07.2014 г. по конст. д. № 1 от 2014 г., „недопустимо е да бъде създаван обособен, специален правен режим за някои субекти на стопанската дейност, а изключването на този специален режим за други“.

3. Чл. 19, ал. 3 от Конституцията издига в конституционен принцип защитата на инвестициите и стопанската дейност на българските и чуждестранните физически и юридически лица. Тази защита следва да бъде осъществявана и чрез законодателната дейност на Народното събрание. Приеманите нормативни актове следва да защитават и гарантират извършените вече инвестиции, както и да създават благоприятна среда за осъществяването на нови инвестиции. Тази защита може да се проектира както във въвеждане на определени финансови и административни облекчения, така и във въздържането от законодателни мерки, които водят до утежняване на инвестиционния процес и внасят несигурност в инвестиционната среда. В този смисъл е приет и специалният Закон за насърчаване на инвестициите (ЗНИ). Съгласно чл. 1, ал. 2 ЗНИ основните цели на този закон са свързани с повишаване конкурентоспособността на българската икономика, подобряване на инвестиционния климат и създаване на нови и високопроизводителни работни места. В този смисъл, Конституционният съд е имал повод да се произнесе с цитираното по-горе Решение № 13 от 31.07.2014 г., че за законодателя е налице безусловно задължение да предостави еднакви гаранции на всички стопански субекти. Законодателната закрила следва да бъде насочена както към ограничаването на пречките пред инвестициите и стопанската дейност от страна на държавата, така и към прилагането на нормативни разрешения, които да гарантират легитимните правни очаквания на инвеститорите, за да функционира нормално икономическата система.

4. При проверка за наличие на основание за противоконституционност в светлината на чл. 19, ал. 3 от Конституцията, следва да бъде отчетена и функционалната обвързаност на задължението на държавата да гарантира опазването и възпроизводството на околната среда, изведено в чл. 15 от Конституцията, с предписанието за закрила на инвестициите и стопанската дейност. От посочената обвързаност следва, че инвестициите, насочени към използване на възобновяеми източници на енергия, пряко осъществяват и конституционно значимата цел за опазване на околната среда. Опазването на околната среда е все по-ясно изразен приоритет както на международните отношения, така и на Европейския съюз, което предполага и съответната ангажираност на българската държава с неговото осъществяване. Отклонението на държавата от задължението да защитава извършени инвестиционни дейности в екологичната сфера, която на собствено основание е предмет на засилена конституционна защита, поставя още по-остро въпроса за липсата на значими съображения от обществен интерес, които да оправдават приемането на атакуваните мерки.

5. В тази логика искането за обявяване на противоконституционност на параграф 18 ПЗР ЗИДЗЕ на основание допускане на влошаване на правното положение на определен кръг инвеститори, които са извършили значителни инвестиции във важен за държавата и околната среда сектор и са сключили дългосрочни договори с очакване за развитие на стопанската си дейност, следва да бъде подкрепено. Определящо в тази връзка е обстоятелството, че правилото на параграф 18 от ПЗР ЗИДЗЕ вр. чл. 31, ал. 8

ЗЕВИ води до драстично намаляване на законово определената цена за изкупуване на електроенергията, произведена посредством обекти, които са изградени със средства от национална или европейска схема за подпомагане. Приложението на посочения параграф води до съществено намаляване на очакваните приходи на производителите на електроенергия от възобновяеми източници, фактор, който е от естеството да разклати сериозно инвестиционния климат, поради непропорционалното нарушение на правата на субектите, предприели стопанска инициатива в този специфичен сектор на енергетиката, както и поради внезапното предприемане на самата мярка в разрез със съществувалия, дългосрочно определен преди това режим.

6. В логиката на изложените съображения може да се обобщи, че сме изправени пред нарушение на гарантирани основни права на определен кръг субекти, доколкото визираната законодателна мярка не е съобразена нито с изискването за гарантиране на еднакви правни условия за осъществяване на стопанска дейност, нито с изискването за закрила и подпомагане на инвестициите. Считаме, че нарушението следва да се разглежда като съществено, поради едновременното засягане на двете основни положения, които характеризират свободата на стопанска инициатива, гарантирана от българската Конституция, както и поради пренебрегването от законодателя на изискванията, произтичащи от чл. 15 КРБ.

IV. Относно нарушението на чл. 1 от Протокол № 1 към ЕКПЧ вр. чл. 5, ал. 4 и чл. 17 от Конституцията на Република България

1. По силата на чл. 5, ал. 4, изр. 1 КРБ, международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право. По аргумент от изр. 2 на цитираната разпоредба и съгласно трайната практика на Конституционния съд, всяко несъответствие на вътрешноправна законова норма с международен договор, за който е спазена горепосочената процедура, е основание за оспорване на нормата, съдържаща се в националния закон пред Конституционния съд.

2. Разпоредбите на чл. 17, ал. 1 - 3 от Конституцията задължават държавата чрез законите да гарантира и защитава правото на собственост като основно право на гражданите, както и да зачита неприкосновеността на частната собственост¹¹. Конституцията не ограничава, а напротив стимулира естествения стремеж на физическите и юридическите лица към материален просперитет и към увеличаване на тяхното имущество в условията на пазарни икономически отношения. Източниците на забогатяването са посочени най-общо в основния закон и са доразвити по-детайлно в отрасловото законодателство. Такива са свободната стопанска инициатива, упражняването на свободна професия, възнаграждението за законно положен труд, наследяването и др.

3. Макар и с различна формулировка в сравнение с чл. 17 КРБ, защитата на собствеността по чл. 1 от Допълнителен протокол № 1 към ЕКПЧ по същество си е сходна. Правото на мирно използване на собствеността е прокламирано като принцип, без да се третира като абсолютно. Лишаване от имущество поначало е допустимо, когато е в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и общите принципи на международното право. Държавата може със закон да контролира

¹¹ Вж. в този смисъл Решение на Конституционния съд № 15 от 21.12.2010 г. по конст. д. № 9 от 2010 г., Решение № 17 от 12.12.1999 г. по конст. д. № 14 от 1999 г. и др.

упражняването на собствеността, ако това е в публичен интерес или е необходимо за осигуряване плащането на данъци, други постъпления или глоби.

4. На следващо място трябва да се има предвид, че конституционните разпоредби, уреждащи основни права, следва да се тълкуват в „светлината“ на международните договори, по които Република България е страна. Този принцип е валиден с особена сила за ЕКПЧ, която има фундаментално значение за цялостното развитие на правния режим за защита на основните права, в това число и за формулирането на съответните текстове в българската Конституция. Както е посочил и Конституционният съд в своята практика, *„нормите на ЕКПЧ в материята на правата на човека имат общоевропейско и общоцивилизационно значение за правния ред на държавите - страни по ЕКПЧ, и са норми на европейския обществен ред. Ето защо, тълкуването на съответните разпоредби на Конституцията в материята на правата на човека следва да бъде съобразено във възможно най-голяма степен с тълкуването на нормите на ЕКПЧ. Този принцип на конформно тълкуване съответства и на международно признатата от България задължителна юрисдикция на Европейския съд по правата на човека по тълкуването и прилагането на ЕКПЧ*¹².

Поради изложените съображения, съдът приема, че съдържанието на правата и свободите, произтичащи от принципите на Конвенцията, следва да се установява чрез тълкуване, съответно на тълкуването на конституционните норми и нормите на ЕКПЧ. По този начин, всички органи на публичната власт, в т.ч. и местните, са задължени да не нарушават заложените в Конвенцията основни права и свободи, нито по какъвто и да е начин, с действията или бездействията си да ги застрашават или поставят под съмнение.

5. С оглед изложеното, считаме, че разпоредбата на чл. 19, ал. 3 от Конституцията следва да бъде тълкувана в съответствие с чл. 1 от Протокол № 1 ЕКПЧ, гарантиращ най-общо правото на собственост. Съгласно трайната практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), правото на собственост или, както се изразява съда, „притежанието“, не се изчерпва само с вещноправното му съдържание. Като притежания по смисъла на чл. 1 от Протокол № 1 ЕКПЧ се определят широк кръг от права, сред които определяемите и изискуеми вземания, възможностите за предприемане и осъществяване на стопански инициативи, както и легитимните очаквания на частните субекти¹³. В обхвата на правото на собственост влизат също договорни права, включително наеми и парични суми, дължими по съдебни решения¹⁴. Предвид това следва да се приеме, че вземанията на производителите на електроенергия от възобновяеми източници, които са възникнали съгласно сключени договори с електроразпределителните дружества при съответна правна рамка, се явяват както защитимо право, така и подлежащи на закрила основатели правни очаквания.

6. Особено внимание следва да бъде обърнато на практиката на ЕСПЧ относно основателните очаквания като проявление на правото на собственост. По делото *Gratzinger and Gratzinger v. Chez republic*, 39794/1998 2002, Голямата камера на ЕСПЧ посочва че: *„Притежания могат да са или съществуващи притежания, или активи,*

¹² Вж. Решение на Конституционния съд № 2 от 18.02.1998 г. по конст. д. № 15 от 1997 г.

¹³ Вж. в този смисъл в този смисъл вж. §104 от решението по делото *Kirilova and Others v. Bulgaria* и цитираните там решения по делата *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcao and Others v. Portugal*, § 47; *Jorje Nina Jorje and Others v. Portugal*, §47; *Mora do Vale and Others v. Portugal*, § 38.

¹⁴ Вж. решение по дело *Gasus Dosier und Fordertechnik GmbH v. Netherlands A 306-B 1995*.

включително вземания, по отношение на които жалбоподателят може да твърди, че има поне основателни очаквания, че ще бъдат реализирани“. Определящо за закрилата на оправданите правни очаквания и незащитения от правото интерес на стопанските субекти, е правният акт, въз основа на който са поели задължения или придобили собственост, да не бъде отменян с обратна сила, независимо дали с изричен нормативен акт или чрез въвеждане на последващи изменения в законодателството, които фактически водят до съществена негативна промяна в условията за реализиране на инвестициите. В отнесения до Конституционния съд случай несъмнено е налице достатъчен „собственически интерес“, за да намери чл. 1 от Протокол № 1 ЕКПЧ приложение. Следователно правилата на параграф 18 ПЗР ЗИДЗЕ, препаращащи към чл. 31, ал. 8 ЗЕВИ, попадат в материалноправния обхват на чл. 1 от Протокол № 1 ЕКПЧ, което означава, че не следва да му противоречат. В същото време обаче разрешенията на визираната законодателна мярка реално водят до съществено намаляване на законово гарантираната цена за изкупуване на произведената електроенергия, респективно на очакваните приходи на производителите, планирани на база действащото законодателство към датата на сключването на дългосрочни договори за изкупуване, съдържащи фиксирана цена, която не може да се променя за срока на договора.

7. Следва също да се има предвид, че засягането от националния закон на гарантираните от ЕКПЧ икономически права не може да бъде оправдано от съображения за обществен интерес и/или упражняване на други индивидуални права, които законодателят е намерил за необходимо да защити с приоритет пред икономическите права на инвеститорите. За да се определи намесата на държавата като необходима по смисъла на втората алинея на чл. 1 от Протокол № 1 ЕКПЧ, същата следва да бъде насочена към конституционно установена цел и да бъде пропорционална на преследваната легитимна цел¹⁵. Изискването за пропорционалност представлява своеобразна правозащитна мярка, отразяваща баланса между преследваната с намесата в защитимото право легитимна цел и средствата за нейното постигане.

В отнесения до Конституционния съд случай липсва ясна легитимна цел, оправдаваща наложеното законодателно решение. Изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност към държавната намеса в икономическата сфера, са нарушени както поради липсата на посочената легитимна цел, така и поради драстично засягане на легитимните очаквания на инвеститорите в производството на електроенергия от възобновяеми източници, базирани на ясно законодателство, приложимо към датата на сключването на действащи дългосрочни договори за изкупуването на произведената електроенергия по преференциални цени.

Предвид гореизложеното, може да бъде направено заключението, че, доколкото е налице очевидна и несъразмерна намеса на държавата в патримониума на засегнатите стопански субекти и осуетяване на легитимното очакване, което те имат, базирано на ясен закон и на сключени по неговото изпълнение дългосрочни договори за изкупуване на електрическа енергия по фиксирани цени и предвид липсата на легитимна цел на подобно законодателно разрешение, е допуснато нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 към ЕКЗПЧОС вр. чл. 5, ал. 4 и чл. 17 от Конституцията на Република България.

¹⁵ Вж. решение по делото *Sporrong and Lönnroth, v. Sweden*, N7151/75; 7152/75; *Beyeler v. Italy* 2000-I; 33 EHRR 1225 GC; *Budrov v. Russia* 2002-III; 38 EHRR 639.

V. Относно противоречието с чл. 63 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС) и други норми на Правото на ЕС

1. Преди да се разгледа последният повдигнат от вносителите довод, свързан с претендираното противоречие на пар. 18 ПЗР ЗИДЗЕ с чл. 63 ДФЕС, бихме желали да обърнем внимание на въпроса за правната основа за действието на правото на Европейския съюз в Република България. Независимо, че присъединяването и членството на страната ни в Европейския съюз произтича от Договора за присъединяване на Република България и Румъния към Европейския съюз¹⁶, който по формата на своето сключване е международен договор и в българския правен ред, що се отнася до своето сключване, ратификация и влизане в сила се подчинява на правния режим на международните договори, с влизането в сила на този договор и присъединяването на страната ни към Европейския съюз, България е обвързана с правната система на ЕС, която е самостоятелен правен ред, подчинен на специфични правила и ред на функциониране¹⁷.

В своята практика, още в първите години на процеса на европейска интеграция, Съдът на Европейския общности¹⁸ поставя категорична разграничителната линия между вътрешното, международно и общностно право, за да гарантира ефективното прилагане на създаденото с Учредителните договори на Европейските общности право и да осигури пълноценното участие на частноправните субекти в осъществяването на европейския проект. Така, макар Учредителните договори по своя начин на сключване и ратифициране да имат външно формата на класически международни договори, те уреждат съществуването на самостоятелен правопорядък, който се характеризира със собствени източници и особени правила на тяхното приложение, обвързващи всички държави членки¹⁹. Сред принципите, на които се основава функционирането на правния ред на ЕС, особено значение имат предимството (примат) на правото на ЕС и прякото действие (директен ефект) на редица норми на правото на Съюза.

Поради самостоятелния характер на правната система на ЕС, действието на правото на Съюза в една държава членка не може да бъде подведено под специфичните разрешения на вътрешното право за прилагането на международноправните източници, а се подчинява на собствените правила на правото на ЕС²⁰. Тази автономност на правния ред на ЕС е подчертана в множество решения на общностната юрисдикция, а също така и в редица становища на Съда относно предложения за сключване на международни договори от ЕО²¹. Предвид гореизложеното, намираме, че релевантната конституционна норма за действието на правото на ЕС в България е чл. 4, ал. 3 КРБ, а не чл. 5, ал. 4 от Конституцията, доколкото чл. 4, ал. 3 се явява специално конституционно разрешение, определящо принадлежността на България към европейската интеграционна система и създадения за целите на нейното развитие правопорядък.

¹⁶ ОВ L 157, 21.6.2005.

¹⁷ Вж. в този смисъл Определение от 22 юни 1965, *San Michele / Haute Autorité*, дело 9/65, ECLI:EU:C:1965:63.

¹⁸ Понастоящем Съд на Европейския съюз.

¹⁹ Вж. Решение от 5 февруари 1963, *Van Gend en Loos / Administratie der Belastingen*, дело 26/62, ECLI:EU:C:1963:1; Решение от 15 юли 1964, *Costa / E.N.E.L.*, дело 6/64, ECLI:EU:C:1964:66; Решение от 9 март 1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato / Simmenthal*, дело 106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

²⁰ М. БОБЕК, *The effects of the EU law in the national legal system*, in С. BARNARD, S. PEERS (Ed.), *European Union Law*, Oxford University Press, 2014.

²¹ Становище 1/91, от 14 декември 1991, ECLI:EU:C:1991:490; Становище 1/09, от 8 март 2011, ECLI:EU:C:2011:123; Становище 2/13, от 18 декември 2014, ECLI:EU:C:2014:2454.

2. По отношение на конкретното повдигнато от вносителите основание, могат да бъдат изложени следните съображения:

Съгласно практиката на Съда на ЕС, разпоредбата на чл. 63, пар. 1 ДФЕС забранява ограниченията върху движението на капитали между държавите членки²². Тъй като в ДФЕС не се съдържа легална дефиниция на понятието движение на капитали, което е една от четирите основни свободи в рамките на Вътрешния пазар, Съдът на ЕС приема, че това понятие следва да се тълкува в най-широк смисъл, а всеки конкретен случай, който би могъл да се отнесе към свободното движение на капитали, подлежи на индивидуална преценка през призмата на специфичните за всеки отделен казус факти²³. В приложното поле на разпоредбата на чл. 63 ДФЕС попадат както преките инвестиции, така и непреките инвестиции²⁴. В ДФЕС не се съдържа и изчерпателно изброяване на действията на държавите членки, попадащи в обхвата на забраната за ограничаване на свободното движение на капитали. Според Съда на ЕС, това биха могли да бъдат всякакви мерки от законодателен, административен или друг характер²⁵.

3. Свободното движение на капитали може да бъде ограничавано от държавите членки, но само в изрично предвидените от Правото на ЕС случаи, съдържащи се в чл. 65 ДФЕС или с оглед защитата на императивни съображения от обществен интерес²⁶. Евентуалните ограничения на свободното движение на капитали следва да се налагат при стриктното съблюдаване на принципа на пропорционалност, който изисква предприетите ограничителни мерки да са в състояние да обезпечат защитата на този интерес, но и да не надхвърлят необходимото за неговото постигане.

В отнесения до Конституционния съд случай може да се направи обоснованият извод, че атакуваните разпоредби представляват ограничителни мерки, които намаляват съществено приходите на стопански субекти, производители на електроенергия от възобновяеми източници, използвали финансиране по европейска схема за подпомагане, което води до засягане на свободата на движение на капитали в два основни аспекта. На първо място, засягат се вече реализирани инвестиции в страната, посредством промяна на правната рамка, което рефлектира върху валидно сключени дългосрочни договори, което прави невъзможна тяхната възвръщаемост. Наред с това, подобни непредвидими ограничителни мерки са в състояние да разколебят или дори да откажат потенциалните инвеститори в сектора на производство на електроенергия от възобновяеми източници, с оглед осъществяването на инвестиции занапред.

4. Не бива да се пропуска обстоятелството, че ЗЕВИ се явява мярка по транспонирането на Директива 2009/28/ЕО за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници²⁷. Директивата цели да осигури на икономическите субекти

²² Решение от 28 септември 2006, Комисията / Холандия, съед. дела C-282/04 и C-283/04, ECLI:EU:C:2006:608.

²³ Решение от 12 декември 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, дело C-446/04, ECLI:EU:C:2006:774.

²⁴ Решение от 14 ноември 1995, Svensson et Gustavsson / Ministre du Logement et de l'Urbanisme, дело C-484/93, ECLI:EU:C:1995:379.

²⁵ Решение от 23 октомври 2007, Комисията / Германия, дело C-112/05, Rec. 2007 р. I-8995, ECLI:EU:C:2007:623.

²⁶ Решение от 4 юни 2002, Комисията / Португалия, дело C-367/98, ECLI:EU:C:2002:326; Решение от 7 септември 2004, Manninen, дело C-319/02, ECLI:EU:C:2004:484.

²⁷ Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО, ОВ L 140, 5.6. 2009 г.

необходимата дългосрочна стабилност с оглед извършването на рационални и устойчиви инвестиции в сектора на енергията от възобновяеми източници, както и да се създаде усещане за сигурност в инвеститорите. Национална правна уредба, подобна на параграф 18 ПЗР ЗИДЗЕ, може да се разглежда като противоречаща на задълженията на Република България, възникващи от член 3 и член 4 от Директивата, тълкувани в светлината на съображение 8 и 14 от Преамбюла. Подобно национално законодателство нарушава и задълженията на държавата членка, произтичащи от член 4, пар. 3 ДЕС.

За да се оцени цялостния ефект от въвеждането на пар. 18 ПЗР ЗИДЗЕ, следва също да се има предвид, че европейският законодател е приел и Директива 2005/89/ЕО²⁸, която обвързва държавите членки да изработят еднозначна, подходяща и стабилна рамка, която да подпомага сигурността на доставките на електрическа енергия и да насърчава инвестиции, включително посредством технологии за производство на електроенергия от възобновяеми източници. Съгласно чл. 3 от Директивата държавите членки осигуряват високо ниво на сигурност на доставките на електрическа енергия, като вземат необходимите мерки за изграждане на стабилен инвестиционен климат. Оспорваното законодателно разрешение може да прояви неблагоприятен ефект и що се отнася до постигането на целите на тази директива.

5. Наред с повдигнатите от вносителите основания, следва да се има предвид, че заложеното в пар. 18 ПЗР ЗИДЗЕ законодателно разрешение влиза в противоречие и с редица други норми на правото на ЕС.

5.1. На първо място, доколкото визираното изменение в уредбата на енергията от възобновяеми енергийни източници е свързано с прилагането на европейското законодателство в Република България, се поставя въпросът за съответствието на приетото на национално равнище нормативно разрешение с гарантирани основни права на частноправните субекти в Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС).

По смисъла на чл. 51, параграф 1 от Хартата, разпоредбите ѝ обвързват не само институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, но също и държавите членки, когато прилагат правото на Съюза. В този порядък следва да бъде извършена преценка, доколко нормативните предписания на параграф 18 ПЗР ЗИДЗЕ не засягат правото на свобода на стопанската инициатива, гарантирано от чл. 16 на Хартата, правото на собственост, уредено в чл. 17, както и правото на равенство пред закона, гарантирано съответно от чл. 20 от Хартата на основните права.

Що се отнася до правото на свобода на стопанската инициатива, според чл. 16 от Хартата свободата на стопанска инициатива е гарантирана в приложното поле на правото на ЕС, в съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики. В правото на ЕС свободата на стопанска инициатива вече е била предмет на произнасяне на Съда на ЕС. По смисъла на практиката на интеграционната юрисдикция, с оглед защитата на свободата на стопанска инициатива органите, натоварени с прилагането на правото на ЕС, следва да гарантират зачитането на легитимните интереси на частноправните субекти при налагането на императивни условия на осъществяваната от тях стопанска дейност²⁹. Съдът се е произнесъл също и относно това, че едно от измеренията на правото на свобода на стопанската

²⁸ Директива 2005/89/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 януари 2006 година относно мерки за гарантиране сигурност на доставките на електрическа енергия и инфраструктурните инвестиции, ОВ L 33, 4.2.2006г., специално българско издание: глава 13 том 051 стр. 309 – 314.

²⁹ Вж. Решение от 27 септември 1979, Eridania, дело 230/78, ECLI:EU:C:1979:216.

инициатива, е свободата на договаряне³⁰. Може да се приеме, че в хипотезата на разглеждания от нас случай е налице засягане на свободата на договаряне, доколкото в един първи етап от страна на държавата са определени условията, при които частноправните субекти взимат решение за осъществяването на дълготрайна инвестиция и обвързването си в договорни отношения с контрагенти, които предоставят регулирани публични услуги. Формирането на волята за сключването на договорно съглашение у частноправните субекти е предпоставено от дадените от държавата гаранции за условията, при които ще се сключат съответните договори със субектите, осъществяващи публични услуги. В един следващ етап обаче, държавата изменя законодателството по отношение на един от основните елементи на вече съществуващата договорна връзка, с явната цел да осъществи едностранно преуреждане на същностните условия по сключените договори.

Чл. 17 от Хартата на основните права съответно урежда правото на собственост. Предвид разпоредбата на чл. 52, пар. 3 ХОПЕС, доколкото кореспондира на право, гарантирано в ЕКПЧ, за целите на прилагането на Хартата, правото на собственост следва да бъде тълкувано като минимален стандарт в съответствие със смисъла и обхвата на защита, осигурен в правния ред на Конвенцията, т. е. съобразно тълкуванията на това право, което е дал ЕСПЧ, на които се спряхме по-горе.

Чл. 20 от Хартата на основните права, на следващо място гарантира, че всички частноправни субекти са равни пред закона. По смисъла на практиката на Съда на ЕС, равенството на частноправните субекти пред закона изисква, сравнимите ситуации да не бъдат третирани по различен начин, а разнородните ситуации да не бъдат третирани еднакво, освен, ако разликата в третирането не е обективно оправдана³¹. Предвид това, че вследствие на измененията, които внася параграф 18 ПЗР ЗИДЗЕ към еднородна по своя характер икономическа дейност, се прилагат различни правни режими, които водят до коренно различен стопански ефект на дейността, без това да е оправдано от каквито и да е обективни причини, следва да приемем, че визираната разпоредба от националното законодателство нарушава гарантираното основно право на равенство пред закона, защитено от правото на ЕС в неговото приложно поле.

5.2. Доколкото разглежданата проблематика влиза в обхвата на правото на ЕС, предприетите от държавата членка действия в материята са подчинени не само на установените във вътрешното право изисквания за законност, но и на условията, определящи правомерността на актовете и действията на държавите членки в полето на правния ред на Съюза. Съгласно практиката на Съда на ЕС, наред с уредбата, закрепена в Договорите и актовете на производното право, държавите членки са обвързани да спазват и основните принципи на правото на ЕС³². Сред изведените в практиката на Съда основни принципи, са принципите на правна сигурност и защита на оправданите правни очаквания на частните лица, зачитането на които е поставено под въпрос в разглеждания случай.

По силата на принципа на правна сигурност, в смисъла, в който го тълкува Съдът на ЕС, правните норми следва да бъдат ясни и точни, за да могат частноправните субекти да формират еднозначна представа за своите права и задължения и да съобразят поведението си с тях³³. Съдът на ЕС посочва, че това

³⁰ Вж. Решение от 5 октомври 1999, Испания / Комисията, дело C-240/97, ECLI:EU:C:1999:479.

³¹ Вж. Решение от 20 септември 1988, Испания / Съвета, дело 203/86, ECLI:EU:C:1988:420; Решение от 17 април 1997, EARL de Kerlast / Unicopa et Coopérative du Trieux, дело C-15/95, ECLI:EU:C:1997:196; Решение 13 април 2000, Karlsson e.a., дело C-292/97, RECLI:EU:C:2000:202.

³² Решение от 13 юли 1989, Wachauf / Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, дело 5/88, ECLI:EU:C:1989:321; Решение от 24 март 1994, The Queen / Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Dennis Clifford Bostock, дело C-2/92, ECLI:EU:C:1994:116.

³³ Решение от 9 юли 1981, Gondrand et Garancini, дело 169/80, Rec. 1981 p. 1931, ECLI:EU:C:1981:171;

повелително изискване на правната сигурност се налага с особена строгост, когато правната уредба може да породи финансови последици³⁴. В разглежданата хипотеза са налице елементи, които говорят за засягане на изискването за яснота и точност на правните норми, както вече беше изложено по-горе.

Сред типичните ситуации, които попадат под действието на принципа за правна сигурност, е също ограничаването на придаването на обратно действие на правните норми. Изискванията за правна сигурност целят да гарантират на частноправните субекти възможността да формират представа за правната уредба, на която са подчинени и да планират своето поведение така, че да има необходимата предвидимост относно последиците, които настъпват за тях от действия им. Тази възможност, която следва да бъде гарантирана на частните субекти, се засяга, когато към вече осъществени елементи на действителността се прилагат нови правни разрешения, които частните лица не са могли да имат предвид, когато са вземали решения за своите действия и поведение.

Практиката на Съда на ЕС разграничава две основни форми на ретроактивно действие на новата правна уредба. При същинското ретроактивно действие, едно ново правило се прилага към обстоятелства, вече осъществени във времето преди приемането му. Според практиката на Съда на ЕС принципът на правна сигурност като общо правило не допуска такова действие на правните норми³⁵. При несъщинското ретроактивно действие, едно ново правило се прилага към събития, настъпили назад във времето, които обаче не са завършени към момента на приемане на новото правило. Въпреки че допуска подобни разрешения, правото на ЕС изискват те да бъдат съобразени с оправданите правни очаквания на частноправните субекти. Това изискване съответно поставя въпроса за приложимостта на друг основен принцип на правото на ЕС – принципът на защита на оправданите правни очаквания.

По силата на принципа на защита на оправданите правни очаквания, в правото на ЕС частноправните субекти могат да формират оправдани предположения за правните разрешения, на които са подчинени и на които следва да основават поведението си, от актовете на институциите или от други форми на произнасяне и изявления на институциите или на техни представители.

Формирането на оправдани правни очаквания почива на конкретни елементи от правната уредба или на практика по нейното приложение, т. е. на актове и действия на органите на публична власт, въз основа на които се формират основателни предположения. Като такава може да се разглежда и хипотезата на отнесения до Конституционния съд случай, доколкото собствениците на енергийни обекти, сключили дългосрочни договори за доставка на електроенергия от възобновяеми източници са взели решение да осъществят инвестиции за изграждане на обектите и за сключване на договори с електроснабдителните дружества при установените в ЗЕВИ условия, насочени към насърчаване производството и използването на енергия от възобновяеми източници, в това число, на гарантираните цени на изкупуване на електроенергията и ограничаване на възможността за промяна на цената за целия период на действие на сключените договори. Така те основателно са предполагали, че икономическата дейност, която предприемат, се вписва в определена нормативна рамка създадена от държавата за целите на прилагането на европейската политика и

Решение от 21 септември 1983, *Deutsche Milchkontor GmbH*, съед. дела 205 до 215/82, ECLI:EU:C:1983:233; Решение от 13 февруари 1996, *Gebroeders van Es Douane Agenten / Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*, дело C-143/93, ECLI:EU:C:1996:45; Решение от 14 април 2005, *Belgique / Commission*, дело C-ECLI:EU:C:2005:223; Решение от 21 юни 2007, *ROM-projecten*, дело C-158/06, ECLI:EU:C:2007:370.

³⁴ Решение от 16 март 2006, *Emsland-Stärke*, дело C-94/05, ECLI:EU:C:2006:185; Решение от 26 октомври 2006, *Koninklijke Coöperatie Cosun*, дело C-248/04, ECLI:EU:C:2006:666.

³⁵ Вж. Решение от 22 ноември 2001, *Холандия / Съвета*, дело C-110/97, ECLI:EU:C:2001:620.

законодателство за насърчаване производството и използването на енергия от възобновяеми източници, която има траен характер предвид дългосрочния времеви хоризонт на тази политика и предвид изричните нормативни разрешения, говорещи в този смисъл. Нещо повече, доколкото насрещната страна по сключените договори са електроснабдителни дружества, които, макар и частноправни субекти, осъществяват стопанска дейност при висока степен на регулация от страна на публичната власт, а от друга страна, са доставчици на публична услуга, собствениците на енергийни обекти, засегнати от действието на параграф 18 ПЗР ЗИДЗЕ, основателно са предполагали, че се обвързват в договорна връзка, гарант на условията по която се явява именно държавата. С последвалите изменения, които съществено се отклоняват от първоначално установената правна рамка, така създадените за частноправните субекти правни очаквания са нарушени, а техните законни интереси несъмнено са засегнати. Наред с това е от значение и, че внесените с параграф 18 ПЗР ЗИДЗЕ изменения не могат да се разглеждат като предвидима мярка, защото по същество напълно премахват за определени категории енергийни обекти съществуващите преди това мерки за насърчаване. Те, от друга страна, са осъществени без предварително, прозрачно и достатъчно отдалечено във времето съгласуване със засегнатите лица. Тези изменения не са съчетани с какъвто и да е компенсиращ новото неблагоприятно спрямо формираните оправдани очаквания положение механизъм. Освен това, предвид изключително краткия порядък на привеждането новите разрешения в действие, не може да се приеме, че е предоставена каквато и да е възможност за адаптиране на заинтересованите субекти към новите условия на изкупуване на енергията от възобновяеми източници.

Следва също да се подчертае, че Съдът на ЕС вече се е произнесъл по подобна хипотеза. Във връзка с препратен до него казус по съответствието на изменения в германското законодателство за насърчаване използването на биогорива и други възобновяеми горива за транспорт, свързано с прилагането във Федерална Република Германия на Директива 2003/30/ЕО³⁶, Съдът е приел, че предсрочното премахване на установен преференциален режим на данъчно третиране на биогорива и възобновяеми горива, в отклонение от предварително обявеният времеви порядък на неговото приложение, може да представлява нарушение на принципа на оправдани правни очаквания. Според преценката на Съда на ЕС, определящо за това е, че националният законодател е премахнал предсрочно режим на освобождаване от данъци, за който предварително двукратно е указал чрез изрични разпоредби в своята правна уредба, че ще бъде запазен в сила до ясно уточнена по-късна крайна дата, както и обстоятелството, че интересите на икономическите оператори, които са започнали своята дейност при действието на първоначално установения режим на освобождаване от данъци в полза на биогоривата и, които са вложили скъпо струващи инвестиции, могат да бъдат значително засегнати от предсрочно премахване на този режим, и то още повече, ако същото е внезапно и непредвидимо, без да им бъде предоставена възможност да се адаптират към новата законодателна ситуация³⁷.

6. Предвид изложените противоречия на пар. 18 ПЗР ЗИДЗЕ с редица норми на правото на Европейския съюз, следва да се напомни, че съгласно постоянната практика на Съда на ЕС, националните органи в държавите членки са обвързани да гарантират ефективното прилагане на правото на ЕС, като оставят без приложение всички вътрешноправни мерки, в това число законови разпоредби, които влизат в

³⁶ Директива 2003/30/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 май 2003 година относно насърчаването на използването на биогорива и други възобновяеми горива за транспорт, ОВ L 123, 17.5.2003г., специално българско издание: глава 13 том 039 стр. 170 – 174.

³⁷ Вж. Решение от 10 септември 2009, Plantanol, дело C-201/08, ECLI:EU:C:2009:539.

противоречие с правото на Съюза³⁸. Това задължение се налага на всички национални органи, независимо от тяхното място в системата на публична власт и в частност - на националните съдилища³⁹.

Наред с това, националните органи и в частност - националните съдилища, са обвързани да защитят правата, които частните субекти черпят от нормите на правото на ЕС, проявяващи пряко действие. В практиката на Съда на ЕС изрично е определено, че чл. 63 ДФЕС проявява пряко действие⁴⁰. Годни да проявят пряко действие са също нормите на чл. 17 и чл. 20 ХОПЕС. Що се отнася до чл. 16 ХОПЕС, предвид разпоредбата на чл. 52, пар. 5 ХОПЕС, свободата на стопанска инициатива може да бъде защитена въз основа на преценка за съответствие на мерките на националното законодателство с произтичащите от нея изисквания.

Съгласно практиката на Съда на ЕС, пряко действие проявяват също общите принципи на правото, каквито са принципът на правна сигурност и принципът на защита на оправданите правни очаквания⁴¹.

7. Накрая, бихме искали да напомним, че в случай на съмнение относно точното тълкуване на посочените норми на правото на ЕС и правилното им отнасяне към елементите на спора, с който е сезиран Конституционния съд, чл. 267 ДФЕС предвижда възможността за отправяне на преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз.

Въпреки че въпросът дали Конституционният съд се вписва в определението за национална юрисдикция е в известна степен дискусионен, считаме, че в светлината на по-новата практика на Съда на ЕС има достатъчно елементи, които позволяват да бъде даден положителен отговор на този въпрос.

Вследствие на членството на Република България в Европейския съюз, Конституционният съд е обвързан освен нормите на Конституцията, да прилага и правото на ЕС. При сезиране с искане за установяване на противоконституционност е възможно да бъдат повдигнати и доводи, свързани с противоречие на норми на вътрешното право с норми на правото на Съюза, каквото е и случаят по конст. дело № 12 от 2016 г.⁴² В такава хипотеза Конституционният съд следва да гарантира ефективното прилагане на правото на ЕС, съобразно посоченото в т. 6 от настоящия раздел на становището, при това без да засяга изключителните правомощия на СЕС, заложиени в Учредителните договори и доразвити в Процедурния правилник на Съда.

Несъмнено, като орган за конституционен контрол, Конституционният съд заема особено място в системата на държавните органи в Република България. По своята уредба Конституционният съд не е част от системата на съдебната власт и по-скоро се явява „неутрална власт“, гарантираща установеният конституционен баланс и спазването на уредени правомощия на останалите основни институции на публичната власт у нас. В същото време не може да се отрече, че по своите правомощия и естеството на своята дейност Конституционният съд се намира най-близо до органите на юрисдикционен контрол, които имат основното задължение да прилагат правото на ЕС.

³⁸ Решение от 19 юни 1990, *The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, дело C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257.

³⁹ Решение от 22 юни 1989, *Fratelli Costanzo / Comune di Milano*, дело 103/88, ECLI:EU:C:1989:256.

⁴⁰ Решение от 14 декември 1995, *Sanz de Lera e.a.*, дело C-163/94, C-165/94 и C-250/94, ECLI:EU:C:1995:451.

⁴¹ Решение от 5 април 1979, *Ratti*, дело 148/78, ECLI:EU:C:1979:110; Решение от 16 декември 1981, *Foglia/Novello*, дело 244/80, ECLI:EU:C:1981:302.

⁴² КС вече се е сблъсквал със случай, при който атакувани законови разпоредби едновременно влизат в противоречие с Конституцията и правото на ЕС – вж. Решение № 2 от 31 март 2011 г. по конст. д. № 2 от 2011 г.

Дейността по прилагането на правото на ЕС изисква да бъдат съобразени всички източници на правото на Съюза, формиращи т. нар. първично и производно право, вкл. практиката на СЕС. При съмнение относно тълкуването и валидността на приложимите по даден спор норми на ЕС, националната юрисдикция може, а в определени случаи е длъжна, да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС. В настоящия случай, е твърде възможно да се породят основателни съмнения относно точното тълкуването на правото на ЕС, поради което считаме, че Конституционният съд има възможност да отправи преюдициално запитване по реда на чл. 267 ДФЕС.

По силата на чл. 267 ДФЕС отправянето на искане за преюдициално заключение е правомощие на националните съдилища. В практиката на СЕС това понятие е определено като произтичащо от правото на Съюза, поради което са определени и общи критерии за неговото съдържание. Изведен е каталог от задължителни критерии, на които трябва да отговарят националните органи, за да бъдат допуснати отправените от тях запитвания, сред които са законоустановения характер на органа, постоянното му естество, задължителността на неговата юрисдикция, състезателността на производството пред него, прилагането на правни норми, както и независимостта му⁴³.

Считаме, че Конституционният съд на Република България отговаря на повечето от горепосочените критерии. Той е създаден по силата на самата Конституция и прилага нейните норми. КС е независим от страните в производството пред него и от изпълнителната власт, съгласно чл. 1, ал. 2 от Закона за конституционния съд (ЗКС) и се произнася само след сезиране от изрично оправомощени за това субекти. Конституцията, в чл. 149, му възлага задължителни и изключителни правомощия, които не могат да бъдат упражнявани от който и да било друг орган на публична власт. Конституционният съд е постоянно действащ орган, като с цел осигуряване на непрекъснатост на неговите функции, съставът му се подновява частично през всеки три години, съгл. чл. 5 ЗКС. Що се отнася до наличието на състезателен характер на производството, могат да бъдат наведени аргументи и в двете посоки. Въпреки това, разпоредбата на чл. 18, ал. 2 ЗКС предвижда, че заинтересованите институции задължително се уведомяват за образуването на делото и им се предоставя срок за произнасяне на писмени становища. Следва също да се подчертае, че СЕС преценява по целесъобразност изискването за състезателност за всеки конкретен случай, като приема, че критерият „състезателност“ не е абсолютен⁴⁴. Във връзка с последния критерий, а именно производството да завършва с решение с правораздавателен характер, самият Конституционен съд, при формулирането на понятието за правораздаване, добавя към основните му характеристики и прилагането на закона, независимия характер на правораздавателния орган и състезателното начало. На тази основа може да се направи заключението, че Конституционният съд решава правен спор, когато се произнася относно установяването на противоконституционност на закон, както и относно съвместимостта на законите с международни договори, по които Република България е страна.

С оглед на изложеното дотук, считаме, че при наличието на съмнение относно точното съдържание на нормите на правото на ЕС, свързани със случая по конст. дело № 12/2016 г., Конституционният съд може да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС по реда на чл. 267 ДФЕС. В тази връзка следва да се има предвид, че подобно запитване не би било прецедент, доколкото редица органи за конституционен контрол вече са отправяли запитвания до Съда на ЕС⁴⁵.

⁴³ Вж. Решение от 14 юни 2011 г. по дело *Miles e.a.*, C-196/09, ECLI:EU:C:2011:388, т. 37.

⁴⁴ Вж. Решение от 17 септември 1997 г. по дело *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft*, дело C-54/96, ECLI:EU:C:1997:413.

⁴⁵ Вж. Решение от 16 юли 1998 г. по дело *Federation belge des chambres syndicales de medecins*, дело C-93/97, ECLI:EU:C:1998:375; Решение от 26 юни 2007 г. по дело *Ordre des barreaux francophones et*

Съществено внимание в тази връзка заслужава случаят по делото *Presidente del Consiglio dei Ministri*, където Италианския Конституционен съд е сезирал Съда на ЕС с искане за тълкуване на основните разпоредби относно предоставянето на услуги (сега чл. 56 ДФЕС) и държавните помощи (чл. 107 ДФЕС). Този случай ясно илюстрира, че и в производствата пред националните конституционни съдилища е възможно да се поставят въпроси, свързани с правото на ЕС, които са от решаващо значение за изхода на съответния конституционен спор. И в този смисъл, както посочва генералният адвокат в своето становище по делото, правото на ЕС се превръща в „*съставна част от критерия за конституционност*“ в производството за конституционност и конкретизира определените от Конституцията изисквания към законодателството⁴⁶.

В заключение, като се има предвид изложените елементи от правото на ЕС, считаме, че наред с твърдяното противоречие на параграф 18 ПЗРЗИДЗЕ с чл. 63 ДФЕС, са налице нарушения и на чл. 16, 17 и чл. 20 от Хартата на основните права на ЕС, на общите принципи на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания, също както и противоречие с чл. 3 и 4 от Директива 2009/28/ЕО, тълкувани в светлината на съображения 8 и 14 от преамбюла на директивата. Въз основа и с оглед разрешението, заложено в чл. 4, ал. 3 от Конституцията, според който Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз, считаме, че атакуваните разпоредби от българското законодателство трябва да бъдат обявени за противоконституционни.

16 ноември 2016 г.
София

С уважение,
Александър Арабаджиев –
Председател на УС на
БАЕП

germanophone e.a., дело C-305/05, ECLI:EU:C:2007:383; Решение от 01 април 2008 г. *Gouvernement de la Communité française et Gouvernement wallon*, дело C-212/06, ECLI:EU:C:2008:178; Решение от 13 април 2010 г. *Bressol and Others*, дело C-73/08, ECLI:EU:C:2010:181; Решение от 16 февруари 2012 г. *Solvay and Others*, дело C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82; Решение от 09 октомври 2008 г. *Sabatauskas and Others*, дело C-239/07, ECLI:EU:C:2008:551; Решение от 06 октомври 2010 г. *Base e.a.*, дело C-389/08, ECLI:EU:C:2010:584; Решение от 17 ноември 2009 г. *Presidente del Consiglio dei Ministri*, дело C-169/08, ECLI:EU:C:2009:709.

⁴⁶ Вж. Заключение на генералния адвокат г-жа Kokott по дело C-169/08, представено на 9 юли 2009 г., ECLI:EU:C:2009:420, т. 22.