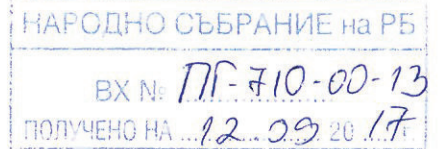




Изх. № EP-21/12.09.2017 г.

ЧРЕЗ:

**Г-Н ДИМИТЪР ГЛАВЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА 44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ**



НА ВНИМАНИЕТО НА:

**КОМИСИЯ ПО ТРАНСПОРТ, ИНФОРМАЦИОННИ
ТЕХНОЛОГИИ И СЪБЩЕНИЯ**

**КОМИСИЯ ПО РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА,
БЛАГОУСТРОЙСТВО И МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ**

КОМИСИЯ ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ

КОМИСИЯ ПО ЕНЕРГЕТИКА

**КОМИСИЯ ПО ЕВРОПЕЙСКИТЕ ВЪПРОСИ
И КОНТРОЛ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ**

**Относно: ЗАКОНОПРОЕКТ ЗА ЕЛЕКТРОННИТЕ СЪБЩИТЕЛНИ МРЕЖИ И ФИЗИЧЕСКА
ИНФРАСТРУКТУРА, № 754-01-50, ВНЕСЕН ОТ ВОЛЕН НИКОЛОВ СИДЕРОВ И
ГРУПА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ НА 28.07.2017 Г.**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,**

Във връзка с предстоящото обсъждане на проект на Закон за електронните съобщителни мрежи и физическа инфраструктура, моля да бъде отчетено следното становище по разпространения текст¹:

Отчитам обстоятелството, че някои норми от законопроекта, който предстои да бъде обсъден, са изменени в сравнение с текста, предвиден за разглеждане през 2016 г., който вече коментирах в нарочна статия². Сравнението между двата варианта обаче, ми дава основание да изразя виждането си, че основните проблеми в текста са останали.

Както е известно, целта на закона е да регламентира правила за осигуряването на достъп до съществуваща физическа инфраструктура, включително такава, обслужваща други видове мрежи, както и съвместното планиране, изграждане, разполагане и ползване на физическата инфраструктура. От формална гледна точка той е свързан с въвеждането на европейско

¹ <http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/77744/>

² Публикувана на www.publics.bg на 11.07.2016 г.

законодателство и по-конкретно – Директива 2014/61/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. относно мерките за намаляване на разходите за разгръщане на високоскоростни електронни съобщителни мрежи, като същевременно се актуализират и разпоредби на Закона за електронните съобщения.

Струва си да се припомни, че идеята за съвместяване на мрежови трасета не е нова за България – работа в това направление имаше още преди повече от десет години от страна напр. на дружеството „Булгаргаз“, което по това време обхващаше всички дейности в областта на природния газ, които по-късно бяха разпределени в няколко компании. Това, което е ново, е, че към днешна дата България трябва да прилага нормите на ЕС, както и че проблемите са относими към много повече дружества, които управляват енергийни мрежи – и частни, и държавни.

Практическото значение на един такъв закон през призмата на енергийния сектор е, че се регламентира напр. как енергийни мрежи могат да бъдат използвани за нуждите на телекомуникациите. Това предполага доста сложна система на междусекторни взаимоотношения – ето защо наистина е особено важно да се отчита заложеното задължение за спазване от страна на държавните органи и мрежовите оператори на принципите на публичност, прозрачност, равнопоставеност и пропорционалност. Безспорно, това е свързано и с предвидимост в развитието както на отделните дружества, така и на взаимоотношенията между тях.

Смятам, че законопроектът в този му вид не дава отговор на редица принципни въпроси от особено значение, свързани с концепцията му и практическото ѝ реализиране.

Така например равнопоставеността между енергийния и телекомуникационния сектори изглежда доста абстрактна при направените основни законови формулировки – в противоречие с текстове от директивата, водещите задължения са разписани само с адресат - енергийните дружества, при това по начин, който е предпоставка за бъдещи фактически и юридически спорове с неясен изход. Държа да подчертая, че съгласно определението за мрежови оператор (Параграф 1, т.3 от Допълнителните разпоредби), проблемите се отнасят както за държавните, така и за частните дружества.

Друг фактор, който има водещо значение при обсъждане на темата и респ. на законопроекта, е свързан с разположението на мрежите – въпреки, че не съм експерт в тази област (настоящото становище е само от юридическа гледна точка), изглежда, че докато за подземните такива част от предложените текстове биха звучали логично, то за наземните мрежи условията за юридически интерпретации, фактически конфликти и технически проблеми са много повече.

На тази база по-долу са посочени някои по-конкретни въпроси във връзка със законопроекта, които намирам за основни, като съответните примери и посочените в скоби текстове от него за проблемни области са само за илюстрация – много повече такива могат да бъдат изведени при подробен юридически анализ на текстовете.

За финансирането на дейностите

Един от основните принципи относно дейностите в тази област е свързан с възмездността им – с други думи, като се има предвид, че става дума за търговски дружества, тази дейност следва да покрива разходите и да гарантира съответна възвращаемост от направените инвестиции.

Енергийните дружества, които ще бъдат засегнати от закона, ако той стане факт, следва да имат готовност за съществена ангажираност и респ. разходи, свързани с неговото изпълнение. Този подход безспорно ще води до отклоняването на човешки и материални ресурси, което потенциално може да наруши осъществяването на основните им ангажименти при липса на достатъчна финансова и ресурсна обезпеченост.

Нещата в това отношение изглеждат доста неясни, а очертаните подходи с лекота могат да доведат до конфузии и съответно до излишни търговски спорове, а и административни санкции. Така, от една страна, законопроектът въвежда принципа, че цените, които мрежовите оператори могат да определят за предоставяне на достъп до мрежите и за съвместно ползване, право на преминаване, за координиране, съгласуване или за други дейности, отразяват всички разходи, които са свързани със съответната дейност. За печалба обаче в този принцип не става дума (чл. 3, ал. 4). От друга страна се въвежда договорното начало по отношение на ценообразуването (чл. 15, ал. 2 и ал. 3). А предвидената в чл. 3, ал. 5 наредба, която се издава от Министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията за утвърждаване на методика за определяне на тези цени, не може да реши въпроса, ако той не е решен като принцип на законово ниво.

Въпросът за финансирането възниква и по други поводи – напр. през призмата на предвидената Единна информационна точка (чл. 4, чл. 54 и др.) – но не става ясно за чия сметка ще са разходите по подготовка на изискваната от мрежовите оператори обемна информация (чл.4 ал.2 вр. ал.4), която те следва да предоставят и да поддържат оперативно.

За взаимоотношенията на дружествата с държавните институции

Един от основните въпроси в това отношение, който според мен има нужда от по-голяма яснота, е по повод условията за достъп до и съвместно ползване на физическата инфраструктура. Законопроектът предвижда това да става на базата на предварително оповестени прозрачни, пропорционални и справедливи общи условия, включително цена (чл. 15, ал. 2 вр. чл. 3, ал. 8 и др.). Допълнително, законопроектът посочва санкции за неизпълнението на това задължение (чл. 91, ал. 1 и др.). В този контекст може да бъде поставен и въпросът за обосноваването на текста на чл.3 ал.8, съгласно който съответното лице следва да посочи начина, по който са изчислени цените, тъй като самият закон предвижда, че това става по методика. В случая вероятно се има предвид обосноваване не на начина, а на конкретния размер - и това според мен следва да се прецизира.

Същевременно, според законопроекта (чл. 3, ал. 6) методиката за определяне цени за предоставяне на достъп до и за съвместно ползване и на право на преминаване, приета с наредба на Министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, трябва да определи и начина за разпределянето на разходите към определената услуга, като разпределянето трябва да е представено по начин, по който гарантира спазването на принципите на прозрачност,

равнопоставеност и липса на антиконкурентно крос-субсидиране. При това положение, обаче, е възможно да се стигне до колизия на определените и в двата случая със закон компетенции между КЕВР и Министъра на транспорта, тъй като последният ще има отношение към определяне на разходите на енергийни дружества, които могат да бъдат поставени в оперативен план между административните компетенции на две институции по един и същ повод.

Освен всичко останало, енергийните дружества напр. ще имат и преки ангажименти за комуникация с Комисията за регулиране на съобщенията относно разрешаване на спорове между дружества – оператори на електронни съобщителни мрежи (чл. 20, ал. 6 вр. с чл. 81). Така дружества, чиито основни функции са свързани с ефективното управление на енергийни мрежи, следва да отделят време, енергия и пари за дейности, които касаят друг тип търговски субекти и държавни институции, които нямат преки отношения към енергийния сектор.

Безспорно, и тук възниква въпросът защо точно Комисията за регулиране на съобщенията ще разрешава тези спорове – извън темата за наличност на капацитет, не трябва да се забравя и фактът, че тази Комисия има основни функции, свързани със съобщенията, а не с развитие на енергийните дружества – а оттук до някаква а priori предвидима тенденциозност крачката е малка. Аналогично би звучал и въпросът защо Министърът на транспорта издава наредбата по чл. 3, ал. 5. Ситуацията изглежда усложнена допълнително и от едно друго обстоятелство – в това отношение отчитам наличието на чл.81 ал.4, съгласно който при решаване на спорове следва да се отчита становището и на Комисията за енергийно и водно регулиране, но как реално ще става при формулировката за „обвързващото становище“ не изглежда особено ясно.

За взаимоотношенията между дружествата

Основният принцип на взаимоотношения, който въвежда законът е, че операторите на електронни съобщителни мрежи могат да искат (чл. 17; ал. 1), а мрежовите оператори са длъжни да дават респ. да се съгласяват (чл. 20 вр. чл. 15 и др.).

Намирам, че утвърждаването на такъв принцип на разпределение на права и задължения, при това на ниво „закон“, противоречи не само на въздигнатия от самия него принцип на равнопоставеност (чл.3 ал.1), но и на здравата житейска и бизнес логика. Отделно, въвеждането на такъв подход едва ли съответства на въздигнатото в Директива 2014/61/ЕС (чл.3 т.1) право на мрежовите оператори да предлагат достъп до своите мрежи, която законопроектът (чл.15 ал.1) обръща в задължение.

Извън доста абстрактно звучащия в конкретния случай регламент на правото да искаш, за което едва ли е нужен специален закон, липсват съществени детайли, които законът не посочва.

В този контекст предвиденият регламент на взаимоотношения между различните видове оператори на други мрежи по повод на осъществяването на дейностите им и във връзка с евентуални спорове (чл. 23-27 и др.) създава основания за реални притеснения. Така например, общо звучащите формулировки напр. относно сроковете („разумен срок“, „възможно най-кратък срок“ и др.) оставят в ръцете на органа за разрешаване на споровете (Комисията за регулиране на съобщенията) възможност за широки интерпретации.

Законопроектът предвижда и една доста усложнена и трудно работеща схема на взаимоотношения между двата вида оператори на мрежи (енергийни и електронни) при възникнали проблеми по мрежите. Един от неясно звучащите регламенти е този за определяне и разпределяне на отговорностите при повреди. Логически тежестта пада основно върху енергийните дружества, като спецификите при аварийни ситуации допълнително усложняват ангажиментите им – така напр. съгласно чл. 26, ал. 3 от законопроекта „мрежовият оператор има право при отстраняването на аварията временно да отстрани или да прекъсне електронната съобщителна мрежа, в случай че е невъзможно отстраняването на аварията да бъде извършено по друг начин, *при полагане на дължимата грижа*“ (курсивът е мой). Последното изискване предопределя, че представителите на енергийните дружества - освен че трябва срочно да отстраняват повреди - трябва да имат и същностни познания за мрежи, към които нямат никакво професионално отношение, за да могат да положат дължимата грижа към тях. Да не забравяме, че неизпълнението на последното води до административна и гражданска отговорност (аргумент от чл.24 ал.1, 26 ал.6 и др.).

Законопроектът предполага допълнителни конфликти между различните видове дружества и по други поводи. Така, особено внимание изискват и текстовете, свързани с изграждането на електронната инфраструктура (чл. 49 и сл.), където е въведен принципът, че именно този закон регламентира изцяло взаимоотношенията в това отношение (чл. 49). Тук първият принципен въпрос е до каква степен предлаганият режим съответства на серия от действащи нормативни актове на законово и подзаконово ниво, свързани със сервитутни зони, в т.ч. на енергийни обекти, правила и норми за разполагане на технически проводни и съоръжения в населени места, техническа експлоатация на електрически мрежи и др. В тази връзка следва да се отчитат и специфичните изисквания по отношение на техническата безопасност и опазване здравето на хората, които със сигурност са съвсем различни при енергийните мрежи в сравнение с тези за пренасяне на електронни данни. Мотивите към законопроекта засягат частично някои от тези въпроси, но мисля, че е необходимо да има по-ясно изразени констатации по посочените теми.

Вторият принципен въпрос, който следва да намери своя отговор, е по отношение техническата съвместимост на мрежите – да припомним, че директивата съдържа изрична разпоредба в тази насока (чл. 4, т. 7) – респ. трябва да се прецени дали законопроектът не е пропуснал този акцент въпреки неговата важна роля.

И кратко обобщение

Ясно е, че такъв тип законопроект е необходим не само поради процеса на транспониране на европейско законодателство, а поради обективната нужда от оптимизиране на разходи при изграждането и развитието на различен тип мрежи. Допълнително, в мотивите към законопроекта ясно е обоснована и необходимостта от бърза реакция от българска страна предвид налагането на евентуални санкции поради забавено регламентиране на взаимоотношенията в тази област.

Смятам обаче, че предлаганият текст не дава ясни отговори на въпроси, чиито регламент е за законово ниво, а това е предпоставка за сериозни проблеми при прилагането му. И тези проблеми са свързани не само с възможността за загуба на технологично време, но и с излишен разход на човешки и финансови ресурси.

Допълнително, уклонът на законопроекта към подпомагане развитието на телекомуникациите за сметка на енергийния сектор е силно изразен, а това може да има съществени икономически и организационни последици, които са във вреда и на двата сектора.

Ето защо намирам, че е важно законопроектът да бъде преоценен и като концепция, и като текстове в посочените по-горе аспекти, които моля да бъдат обсъдени.

С уважение

СЛАВЧО НЕЙКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА УС
ИНСТИТУТ ЗА ЕНЕРГИЕН МЕНИДЖМЪНТ

InfoCenter

From: EMI <emi@emi-bg.com>
Sent: 12 септември 2017 г. 15:28
To: infocenter@parliament.bg
Cc: kpv1@parliament.bg; kms@parliament.bg; ktits@parliament.bg;
kevkef@parliament.bg; komisia_energetika@parliament.bg;
lina.mahdi@parliament.bg
Subject: Становище на Института за енергиен мениджмънт по Законопроект №
754-01-50
Attachments: EMI Становище по законопроект №754-21-50.pdf

Уважаеми дами и господа,

Моля, вижте в прикачения файл становището на Председателя на Управителния съвет на Института за енергиен мениджмънт във връзка с обсъжданията на първо четене в заинтересованите комисии на 44-то Народно събрание на **ЗАКОНОПРОЕКТ ЗА ЕЛЕКТРОННИТЕ СЪОБЩИТЕЛНИ МРЕЖИ И ФИЗИЧЕСКА ИНФРАСТРУКТУРА, № 754-01-50/28.07.2017 г.**

Становището ще бъде предоставено своевременно и на хартиен носител в деловодството на Народното събрание.

С уважение,
Институт за енергиен мениджмънт
София 1000, ул. „Леге“ 5
E. emi@emi-bg.com
T. + 359 2 950 62 10
I. www.emi-bg.com



Before you print think about the ENVIRONMENT

