

До

✓
Парламентарна комисия по икономическа
политика и туризъм
Народно събрание на Република България
гр. София 1169
пл. „Княз Александър I“ №1
На вниманието на:
Петър Кънев, председател

До

Парламентарна комисия по енергетика
Народно събрание на Република България
София 1169
пл. „Княз Александър I“ № 1
На вниманието на:
Валентин Николов, председател

Копие до

Министерство на икономиката
ул. „Триадица“ № 8
гр. София
На вниманието на:
Лъчезар Борисов,
Министър на икономиката

Контакт: Анна Димитрова/ Отдел
"Енергийна политика,
околна среда и
иновации"

Тел. номер: 0882 834 949

Дата: *0332-1/08.09.2020*

Изх. №:

Относно: Становище по проект на Закон за индустриалните паркове, внесен в Народното събрание (НС)

Уважаеми господа,

Предвид внесен в НС на 13.08.2020 г. проект на Закон за индустриалните паркове (ЗИП) от страна на Министерски съвет (МС), „Електроразпределение Юг“ ЕАД (ЕР Юг) представя настоящето становище. Потвърждаваме **позицията си**, че е **необходимо да се проведе дискусия в широк формат** с участието на всички заинтересовани страни преди **приемане на изменения в Закона за енергетиката (ЗЕ) чрез ЗИП**, като смятаме че подобен дебат следва да се инициира от Парламентарните комисии по енергетика и по икономическа политика и туризъм в НС.

В писмо с изх. № 3085/10.4.2020 г. до Министерството на икономиката, Министерството на енергетиката (МЕ) и Комисия за енергийно и водно регулиране (КЕВР), приложено към настоящето писмо, ЕР Юг е обърнало внимание на съществени пропуски, както в концептуалната логика на нормативния акт, така и по отношение на редица конкретни елементи от същия:

- Липса на съответствие със стратегически енергийни документи;
- Неточно прилагане на законодателството на ЕС;
- Практическо ограничаване на лицензионните права на ЕР Юг чрез изключване на части от лицензионна територия;
- Неясен начин на присъединяване на затворените разпределителни мрежи към електроенергийната система;
- Препятстване на либерализацията на пазара и създаване на трудности пред оперативното управление на електроенергийната система. Последното от своя страна създава потенциал за опасности при упражняването на тази изключително важна за сигурността на страната дейност.

Независимо от нашето искане, подобна дискусия не се състоя, като вместо това съгласувателната процедура по законопроекта бе завършена и същият бе внесен в НС, без да са отчетени възраженията на електроразпределителни дружества. За подготовката на проекта **не са зачетени основни принципи за изработването на проекти на нормативни актове**, посочени в глава трета от Закона за нормативните актове (ЗНА). Това е така, тъй като според чл. 27, ал. 1 от ЗНА министърът - вносител на проект на нормативен акт, подлежащ на разглеждане от МС, го изпраща заедно с предварителната оценка на въздействието по чл. 20 ЗНА за съгласуване на органите, чиито правомощия са свързани с предмета на регулиране на предлагания акт или които са задължени да го прилагат. След получаване на становища по реда на вътрешната съгласувателна процедурата, проектът на закон следва да бъде публикуван на Портала за обществени консултации за обсъждане (чл. 26, ал. 3 от ЗНА). Също така, според чл. 35, ал. 1, вр. ал. 2, т. 7 от Устройствения правилник на МС и на неговата администрация, **въпросите за разглеждане от МС се внасят с придружително писмо**, подписано от съответния главен секретар и писмен доклад на министъра – вносител, включващ информация дали са проведени обществени консултации по предложения акт, както и резултатите от тях.

В **неизпълнение на процедурата, въведена в ЗНА и Устройствения правилник на МС**, проектът на ЗИП първоначално бе публикуван на Портала за обществено консултации на 11.03.2020 г. със срок за подаване на становища до 10.04.2020 г. Едва два месеца след изтичане на този срок – на 12.06.2020 г., в КЕВР е постъпило писмо от МЕ за изискване на становище по компетентност по проекта на ЗИП. Видно от решение № 568/13.08.2020 г. на МС за одобряване на проекта на ЗИП, внесен в последствие в НС, почти всички предложения на КЕВР за изменения на ЗЕ чрез Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на ЗИП са приемат. Адресатите на нормативния акт обаче са **лишени от възможност да участват** адекватни по своя обхват и време **публични консултации на финалния вариант на законопроекта**, имащ съществени разлики от първоначално публикувания за обществено обсъждане.

Считаме за наложително е да бъде извършена **задълбочена оценка на проекта на ЗИП преди разглеждането му от Народното събрание**, като настояваме:

- подкрепата на индустриалното развитие от страна на държавата да се извършва при зачитането на правата и законните интереси на съществуващите инвеститори с дългосрочни инициативи и намерения за реализиране на бизнес в България.
- да се анализира задълбочено действащото законодателство, уреждащо въвеждането на лицензионни режими за осъществяване на стопански дейности, особено в електроенергийния сектор;
- да се отчетат техническите и технологични условия за функционирането на електроразпределителните мрежи като основно средство за качествено, безопасно и сигурно задоволяване на потребностите на обществото от електрическа енергия и гаранция за осигуряването на икономически растеж;
- да се отхвърли възможността собствениците на индустриални паркове да притежават затворени електроразпределителни мрежи, защото с допускането на тази възможност ще бъдат нарушени

техническите, икономическите и нормативните изисквания за разпределението на електрическа енергия като услуга от обществен интерес.

Смятаме, че не съществуват нормативни основания с проекта на ЗИП да се изменят основополагащи и трайни обществени отношения, свързани с лицензирането на операторите на електроразпределителни мрежи, особено посредством създаване на нов участник на електроенергийния пазар. Тази нормативна уредба съществува от 1999 г. в съответствие с европейските директиви и към настоящия момент липсват **обективни причини за приемане на закон, който ще засегне съществено осъществените от разпределителните дружества дългосрочни инвестиции в България.**

Подчертаваме, че е налице **съществено несъответствие между концептуалната логика на чл. 38 от Директива 2019/944** относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия (Директива 2019/944) **и определението за индустриален парк**, посочено в чл. 4, ал. 1 от ЗИП. Според директивата, затворената електроразпределителна мрежа (ЗРМ) следва да се изгради, само и единствено ако *„разпределя електроенергия в рамките на географски обособен промишлен или търговски обект или обект с общо ползване на услуги“* и то ако, поради определени технически причини или такива, свързани с безопасността, дейностите или производственият процес на ползвателите на ЗРМ са интегрирани. Дадената в чл. 38 от Директива 2019/944 възможност засяга необходимостта да бъдат нормирани най-вече отношенията между участниците на електроенергийни пазари при наследени ситуации в някои държави – членки на Европейския съюз, резултат от минали практики за планиране и изпълнение на системите на техническата инфраструктура в индустриални обекти. В този ред на мисли, определението за индустриален парк и свързаната дефиниция за ЗРМ, предложена в § 1, т. 24д от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗЕ, **необосновано разширява смисъла на директивата до ново изградени териториални паркове** и до такива, които се състоят **не само от интегрирани производствени процеси**. Липсват гаранции, че ЗРМ ще отговарят на посочените изисквания, като се набляга единствено на географската и устройствена обособеност на индустриалния парк и то в крайно широки граници (площ, не по-малка от 300 дка). Пропуска се съществена част от горепосоченото определение, а именно: *„обособен промишлен или търговски обект или обекти с общо ползване на услуги“*, която ясно определя мястото и ролята на ЗРМ в търговските взаимоотношения на пазара на електрическа енергия – в рамките на един обект и **не допуска хипотеза, при която една ЗРМ може да има множество присъединени обекти.**

Настояваме приемането на ЗИП да бъдат в унисон с целите на действащото законодателство и в частност – да бъде **съобразено изцяло с принципите и изискванията за административно регулиране**, които налага Законът за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД) върху дейността на държавните органи. По-специално, ЗОАРАКСД задължава държавата да създава и поддържа еднакво благоприятни условия за всички лица, които желаят да осъществяват инвестиции. Това изискване се отнася и до задължението на държавните органи да съблюдават изискванията на чл. 11 от ЗНА и чл. 10 и чл. 11 от ЗОАРАКСД, които уреждат пределите за държавна намеса в действащите лицензионни режими. Задълженията са изброени изчерпателно и включват следното:

→ **Лицензионен режим може да се установява само за определени категории стопански дейности**, включително такива, които пораждат повишен риск за националната сигурност или общественения ред в държавата, правата на гражданите или юридическите лица, както и за околната среда и са посочени в списъка - приложение към закона.

В настоящия случай, дори да се приеме, че лицензиите на операторите на затворени разпределителни мрежи ще бъдат включени в този списък чрез разширяване на обхвата на ЗЕ, те не отговарят на основното изискване на чл. 9, ал. 2 от ЗОАРАКСД - да имат значение за опазването на обществените интереси,

личните или имуществените права на лицата, както и за околната среда. Това е така, доколкото затворените разпределителни мрежи биха обслужвали единствено частните интереси на едно лице – собственика на индустриалния парк и евентуално на свързаните с него ограничен кръг от лица;

→ Законът, който урежда лицензионен режим, установява **изчерпателно изискванията**, при които **може да бъде издаден лиценз, основанията за отказ и** особените правила в производството по издаване, спиране, прекратяване и отнемане на лиценза (арг. от чл. 11 от ЗОАРАКСД). Тези основания, както и всички особени правила, са уредени изчерпателно както в отменения Закон за енергетиката и енергийната ефективност, така и в действащия ЗЕ в сила от 2003г. Лицензията на ЕР Юг е издадена с решение на КЕВР през 2004г. **за максималния определен със ЗЕ срок от 35 години** като държавна гаранция за осигуряване на условията за извършване на услуга от обществен интерес и защита на инвестициите. Издаването на лицензията през 2004 г. доказва изпълнението от ЕР Юг на всички нормативни изисквания, като законосъобразно поведение на дружеството продължава до настоящия момент. При тази фактическа ситуация, последващи изменения на ЗЕ в посока, която накърнява лицензионните права на оператора на електроразпределителна мрежа за сметка на нов субект, ще представлява дискриминация и отказ за съобразяване с действащото законодателство, като засяга сериозно правата и законните интереси на съществуващите оператори;

→ В закона, който установява лицензионен режим, трябва да бъдат посочени изискванията, които се удостоверяват от друг орган (чл. 12, ал. 1 от ЗОАРАКСД). Преди получаване на лицензия на оператор на електроразпределителна мрежа, **ЕР Юг е доказало, че отговаря на определени условия и изисквания**, които останалите административни органи, в т.ч. Комисията за защита на конкуренцията, са поставили **в хода на процедурата по предварителен контрол**. Без адекватна обосновка, КЕВР предлага изключително опростен процес по лицензиране на оператора на ЗРМ, който не включва изследване на негативния ефект върху конкуренцията от компетентен административен орган.

→ Когато е **ограничен броят на лицензиите**, които могат да бъдат издадени за извършване на дадена стопанска дейност, **лицензиращият орган е длъжен да обяви публично конкурс или търг** при условия и по ред, определени със закон (чл. 13 от ЗОАРАКСД). Именно в такъв конкурс – за ограничен брой лицензии и при предварително известни условия от значение за сключването на сделка, е участвало ЕВН АГ преди да подпише на 29.10.2004г. договора за приватизационна продажба на акции с Република България, а впоследствие и да придобие „Слънчев бряг“ АД. Това означава, че евентуалното изменение на ЗЕ с цел издаване на допълнителни лицензии за оператори на затворени електроразпределителни мрежи, противоречи на горепосочената законова норма. Допълнително и предвид факта, че Република България е правова държава, следва да се отчете, че чл. 19 от Конституцията **императивно задължава законодателството да закриля инвестициите на ЕР Юг** като българско юридическо лице, което проектът за ЗИП не извършва.

Горезброените забрани в ЗОАРАКСД са абсолютни и се отнасят до всички последващи действия, които не могат да се предприемат във връзка със забрана, изземване или промяна на съществени условия за осъществяване на лицензионна дейност след първоначално издадената лицензия, ако се отразяват неблагоприятно на титулярите на лицензии. Именно поради нормативните гаранции и предвидимите условия за осъществяването на стопанска дейност, до момента ЕР Юг е **осъществило инвестиции в България, надвишаващи 1,5 млрд. лева**. Видно от проекта на ЗИП, несъответстващите на законодателството предложения за създаване на затворени електроразпределителни мрежи са направени с цел да създадат **привилегирани условия за малко на брой субекти** за сметка на операторите на електроразпределителни мрежи. Предвид регулаторната практика в сектор електроенергетика, ще бъдат дискриминирани и крайните клиенти, които не са част от въпросните индустриални паркове.

На следващо място, предложението за **обособяване на собственика или оператора на ЗРМ** в индустриалния парк **и клиентите в същия като отделни пазарни субекти** е в конфликт с приетия с Закона за изменение и допълнение на ЗЕ (обн. ДВ, бр. 57 от 26.06.2020 г.) модел на предстоящата либерализация на пазара за небитови клиенти. ЗЕ борави с понятието „краен клиент“, а той винаги притежава обект, който е присъединен в точка от съществуващата електрическа мрежа (вж. чл. 117 от ЗЕ). Само тези качества дават правото на клиента пълноценно да участва на пазара на електрическа енергия и да сменя доставчика си, когато прецени. Понятието „клиент на индустриален парк“ не само че противоречи на ЗЕ, но и ще лиши собственика на обекти в подобна зона от правото да избере доставчик на либерализирания пазар, а освен това не е припознато като дефиниция в изброените в Директива 2019/944.

Намираме разпоредбите на § 6 от проекта на ЗИП за **съществено отклонение от правилата на либерализирания пазар** на електрическа енергия, защото:

→ Чрез недефинираното понятие „географски обособен промишлен или търговски обект“ клиенти на ЕР Юг на голяма територия, обявена с подробен устройствен план за индустриален парк, ще се трансформират автоматично в един обект - ЗРМ;

→ Клиентите в ЗРМ ще е необходимо да заплащат не само мрежовите разходи за пренос и достъп на съответния мрежови оператор, на чиято територия попадат техните обекти, но и допълнително на оператора на ЗРМ, т.е. техните разходи ще се увеличат, а правата им като клиенти на свободен пазар на електрическа енергия ще бъдат значително ограничени.

→ КЕВР предлага в законопроекта да бъде включено и друго съществено нарушение на действащото законодателство и предоставените лицензии: възможността **индустриални паркове на средно напрежение да бъдат присъединявани директно към електропреносната мрежа**.

С новите чл. 43, ал. 13 и чл. 51а от ЗЕ се въвеждат процедури на изключване на площта на индустриален парк, за чиято територия е подадено искане за изграждане на ЗРМ, от съществуващите лицензии за разпределение на електрическа енергия. Притеснителен е фактът, че **изискванията**, на които следва да **отговаря бъдещият лицензиант, са записани по крайно общ начин**, което дава възможност за субективно и широко тълкуване. Това е така, доколкото КЕВР единствено ще следи дали дейностите или производственият процес на ползвателите на мрежата са интегрирани, поради технически причини или такива, свързани с безопасност, или че разпределението на електрическа енергия се осъществява основно за собственика или оператора на индустриалния парк или за свързани с тях предприятия.

Предвид определението за „производствена дейност“, посочено в § 1 от ДР на ЗИП, което потенциално обхваща почти всички дейности, извършвани в индустрията и високите технологии, то потенциално **всяка съществуваща индустриална зона или технологичен парк могат да се трансформират в индустриален парк** и на тяхната територия да се обособи ЗРМ. При минимална площ на индустриалния парк от 300 дка в общата хипотеза на чл. 4, ал. 3 от ЗИП и необходимостта от обособяване на същия като урбанизирана или урегулирана територия, може да се предположи, че от преференциалния режим на законопроекта първо ще се възползват действащи индустриални зони.

Проектът на ЗИП продължава да не включва текстове, които да дават яснота относно бъдещия режим на собствеността върху вече построените и налични елементи на разпределителната мрежа, изградени от разпределителните дружества или изкупени по реда на § 4 от ПЗР на ЗЕ. Още повече, след като лицензиантът на ЗРМ следва да е собственик на елементите от мрежата, но според чл. 7, ал. 3 от ЗИП в индустриалния парк може да са разположени елементи на друга техническа инфраструктура, изградени преди вписване на парка в бъдещия регистър, то се създават и **условия за съществуване на паралелни мрежи в границите на обособената** територия, което представлява изключително неефективен подход от икономическа гледна точка.

Разпоредбите на чл. 6, ал. 2 от проекта на ЗИП предоставят възможност **„индустриален парк или част от него да попада в защитена територия при спазване на условията, определени с приложимото за тази територия законодателство“**. Считаме този текст за недопустим поради следните основания:

→ Всички защитени територии в България, обявени по Закон за защитените територии (ЗЗТ), имат за основно предназначение **„опазването и съхраняването им като национално и общочовешко богатство и достояние и като специална форма на опазване на родната природа“**, като законодателят е предвидил, че **„опазването на природата в защитените територии има предимство пред другите дейности в тях“**. От друга страна, ролята на индустриалните паркове, представена в чл. 1 от проекта на ЗИП, е в напълно различна насока, а именно да бъдат създадени условия за стимулиране на инвеститорите да извършват производствена дейност в индустриални паркове.

→ **Всички категории защитени територии** (резерват, национален парк, природна забележителност, поддържан резерват, природен парк, защитена местност) **предвиждат значителни ограничителни режими** по отношение на ползването на включените земи, гори, води и други ресурси. Известно изключение прави само категорията „природен парк“, в която се допускат **„производства и дейности, които не замърсяват околната среда“** (чл. 30, ал. 1 от ЗЗТ). В допълнение чл. 31, т. 9 от ЗЗТ забранява **„дейности и строителство, които не са разрешени със заповедта за обявяване на парка, плана за управление на парка и устройствените и технически планове и проекти“**.

В България са обявени 11 природни парка, от които единствено природен парк „Странджа“ до известна степен предоставя условия за развитие на индустриални паркове. В тази светлина, смятаме за неприемливо представянето на едно потенциално изключение като общоприето правило в ЗИП, тъй като подобно законово решение би създавало опасни прецеденти.

→ Противоречие възниква и по **отношение на собствеността на имотите**. Съгласно чл. 13, ал. 3 от проекта на ЗИП, **„Държавните и общинските имоти, включени в територията на индустриалния парк, може да бъдат само частна държавна собственост, съответно частна общинска собственост“**. В същото време, разпоредбите на чл. 8, ал. 1 от ЗЗТ гласи че **„Парковете с национално значение, посочени в приложение № 1, и природните резервати, посочени в приложение № 2, които служат за задоволяване на обществени потребности с общонародна значимост, са изключителна държавна собственост“**. Текстът на чл. 10, ал. 1 от ЗЗТ допълва, че собствеността на държавата, която не е изключителна държавна собственост, и на общините върху горите, земите и водните площи, включени в защитените територии по този закон, е публична. При систематично разглеждане на посочените текстове се стига до извода, че ЗЗТ не допуска категориите имоти, които ще бъдат включени в индустриалните паркове, въобще да попадат в защитени територии.

Вместо заключение, отново подчертаваме, че е необходимо НС да проведе широка дискусия по законопроекта, включително и с участието на засегнатите страни – лицензианти на мрежи. Оставаме на разположение да се включим в експертни дискусии за създаването на работещ законодателен механизъм, който да защитава всички извършени инвестиции по недискриминационен начин спрямо всички участници на пазара и да създаде нови икономически възможности за потенциални инвеститори.

До

Министерство на икономиката
ул "Славянска" 8
1000 гр. София
На вниманието на:
г-н Емил Караниколов, Министър

Министерство на енергетиката
ул "Триадица" № 8
1000 София
На вниманието на:
г-жа Теменужка Петкова, Министър

Копие до:
Комисия за енергийно и водно
регулиране
бул. "Княз Ал. Дондуков" № 8-10
1000 София
На вниманието на:
г-н Иван Иванов, Председател

Контакт: Анна Димитрова/отдел "Енергийна
политика, околна среда и иновации"
Тел. номер: 0882 834 949
Дата: 10.4.2020 г.
Изх. №: 3089

Относно: Обществено обсъждане на Проект на Закон за индустриалните паркове

Уважаеми господин Караниколов
Уважаема госпожо Петкова,
Уважаеми доцент доктор Иванов,

„Електроразпределение Юг“ ЕАД (ЕР Юг) подкрепя нормативните решения, които улесняват инвестиционния процес в Република България и намаляват административната тежест, като счита, че проектът на Закон за индустриалните паркове ("Проектът") е полезна стъпка за насърчване на високотехнологична икономика. ЕР Юг оценява главната цел на Проекта – създаване на благоприятна институционална среда за иновации в производствени дейности и услуги с висока добавена стойност чрез освобождаване на част от инвеститорите от нетипични функции по изграждане и поддръжка на инфраструктура (чл. 2, т. 1). В същото време **апелираме към провеждането на широка дискусия** с участието на всички заинтересовани страни от тази законодателна промяна, предвид значителните инженерни, финансови и правни последици за широк кръг от лица, които следва да бъдат отчетени.

Верно с официален

По-конкретно, **логиката на европейска Директива 2019/944** относно функционирането на вътрешния енергиен пазар (Директива 2019/944), разписана в чл. 38 е, че държавите - членки могат чрез регулаторните органи да класифицират даден обект като „затворена разпределителна система“, но статутът на обекта спрямо електроразпределителната/електропреносната мрежа и енергийната система като цяло не се променя. Чрез това класифициране само се уреждат взаимоотношенията между отделните юридически лица, притежаващи обекти на тази територия, начинът на споделяне на разходите за поддържане на вътрешната инфраструктура, както и разпределяне на общото количество електроенергия. За системата, този обект си остава „като един обект“ – логика, която не е транспонирана в предложения Проект.

Считаме също така, че **изменение на принципите**, съобразно които се осъществява разпределение на електрическа енергия - като стратегически сектор и дейност от обществено значение, е правилно да се извършва при спазване на основополагащите норми в националното законодателство и **единствено чрез Закона за енергетиката (ЗЕ)**, като се вземат предвид всички аспекти, свързани с тази лицензионна дейност и последиците за настоящи или бъдещи клиенти на електрическа енергия. Предложеният законопроект повдига и допълнителни въпроси, чиято обосновка липсва към момента, а именно:

- Нарушава ли се вложената от държавата логика при изготвените промени, целящи създаване на Закон за индустриалните паркове, спрямо смисълът, вложен при изработката и прилагането на стратегически енергийни документи;
- Запазва ли се икономическата целесъобразност при изграждането, функционирането и поддръжката на електрически мрежи или съществува риск да се постигнат съществени несъответствия при упражняване на правата и задълженията на засегнатите от Проекта лица, както и изпълнени от тях вече ангажименти, включително реализирани вече огромни инвестиции;
- Как ще бъдат разрешени различните казуси и предизвикателствата, свързани с либерализацията на пазара, ако се въведат предвидените с Проекта промени в закона;
- Как ще повлияят предвидените с Проекта промени върху сигурността на електроенергийната система и възможността за изпълнение на регулаторните изисквания, въведени към оперативното ѝ управление.

С оглед на поставените въпроси разбираме, че основна цел на законопроекта е привличане и стимулиране на инвестиции за балансирано социално - икономическо развитие на регионите. Изпълнението на тази цел се осигурява чрез политика за субсидиране на индустриалните паркове от страна на държавата и общините. В същото време обаче, **не следва операторите на електроразпределителни мрежи да бъдат дискриминирани** спрямо операторите на затворени разпределителни системи в индустриалните паркове.

Изработването и приемането на един нов нормативен акт също така не би следвало да нарушава целите и принципите на действащи вече закони. В този смисъл, в Проекта на Закон за индустриалните паркове трябва да се избегне приемането на правила, влизащи в противоречие с действащи нормативни актове и да се гарантира недопускане на неблагоприятно въздействие върху безопасността, сигурността и безпроблемното функциониране на съществуващата техническа инфраструктура с обществено значение.

Нашето притеснение е, че с така предложените промени се постига на практика **заобикаляне на уредбата ЗЕ**, където би следвало да е същински разписано каква точно е ролята на подобен оператор. Същевременно, предложението за въвеждане на затворени разпределителни системи следва да бъде подробно обосновано с правни, икономически и технически анализи за възможните ефекти. ЕР Юг е на позиция, че не следва само за целите на Закона за индустриалните паркове, предоставящ привилегии на определени субекти в него, Проектът да въвежда без каквато и да е предварителна обосновка и анализ посочените по-горе понятия. Ефектът от това действие ще е далеч по-всеобхватен от обществените отношения, които същият цели да регулира и ще създаде повече проблеми, отколкото потенциално би решил

Действително, в чл. 28 от Директива 2009/72/ЕО от 13 07 2009 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия (Директива 2009/72/ЕО) се посочва, че държавите-членки **може да предвидят**, че националните регулаторни органи или други компетентни органи класифицират затворената разпределителна система като елемент на електроенергийния пазар при определени условия. Към момента на имплементация на Директива 2009/72/ЕО в националната регулаторна рамка, България не е предвидила това чрез съответната законодателна инициатива. По подобие, съображение 87 от Преамбюла на Директива 2019/944, която все още не е имплементирана в националното законодателство, предвижда че **България не е обвързана със задължение да въведе концепцията „затворени разпределителни системи“**

С тълкувателна бележка на Директива 2009/72/ЕО, публикувана на 22.01.2010 г. и касаеща пазарите на дребно, Европейската комисия (ЕК) е предоставила разяснение относно случаите, когато е възможно да бъдат създадени затворени разпределителни системи, регламентирани с чл. 28 от нормативния акт:

„Поради определени технически причини или причини, свързани с безопасността, дейностите или производственият процес на ползвателите на тази система са интегрирани, т.е.:

- различни дружества съвместно използват разпределителна мрежа, която оптимизира интегрирани доставки на енергия или изисква специфични технически, операционни стандарти или стандарти за безопасност, например оползотворяване на топлината при производство на електрическа енергия;

- или се извършват такива процеси, при които честотата на мрежата е различна от установената (в тези случаи затворената разпределителна система не може да бъде присъединена към друга мрежа за услуги от обществен интерес);

Тази система разпределя електроенергия основно на собственика или оператора на системата или на предприятия, свързани с тях (тези случаи определят изолирана/затворена система, която отново няма точка на присъединяване към друга мрежа за услуги от обществен интерес).“

Очевидно е, че нормата не налага задължение за въвеждането на затворени разпределителни системи в електроенергийните системи на държавите – членки и че **може, но не е непременно задължително, тази концепция да бъде въведена** в националните нормативни системи. Отделно от горното, не ни е известно да е налице някоя от посочените от ЕК причини, които да оправдаят въвеждането на понятието в нашето законодателство.

Следва да се има предвид и че включването на концепцията „затворени разпределителни системи“ в текста на Директива 2009/72/ЕО и Директива 2019/944 е **обусловено от исторически причини**, доколкото същите са вече разпространени в определени държави-членки на ЕС. Крайно необичайно и против основополагащите принципи на европейското законодателство е тепърва да се въведат множество на брой нови затворени разпределителни системи.

На следващо място, не е подходящо и обосновано нормативната уредба за **изцяло нова група участници в електроенергийната система** да бъде въведена чрез Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на Закона за индустриалните паркове, вместо с изменения в ЗЕ Чл. 38, ал. 2 от Директива 2019/944 да дава възможност на националните власти да въведат определени изключения от общите правила за операторите на затворени разпределителни системи, но следва подобни преференции да бъдат надлежно мотивирани и да спазват принципа на пропорционалността, доколкото в противен случай биха имали дискриминационен характер спрямо сегашните лицензианти. В тази връзка, следва да се има предвид и решение на Съда на ЕС по съединени дела C-262/17, C-263/17, C-273-17, Solvay Chimica SpA и др., в което изрично е посочено, че:

„Член 28 от Директива 2009/72 трябва да се тълкува в смисъл, че системи като разглежданите в главното производство, които са класифицирани от държава-членка като затворени разпределителни системи по смисъла на параграф 1 от този член, могат в това си качество да бъдат освободени

Върно с оригинал

от тази държава само от задълженията, предвидени в параграф 2 от същия член, с което не се изключва възможността за тези системи да се приложат и други изключения, предвидени в тази директива, и в частност изключението по член 26, параграф 4, ако отговарят на посочените в него условия, което следва да се провери от запитващата юрисдикция."

Като пример за несъответствие между логиката на чл. 38, ал. 3 от Директива 2019/944 и предложението нормативен акт, може да се посочи, че в § 6, т. 7, ал. 2 от ПЗР на Проекта е вписано, че:

„Операторът на затворена разпределителна мрежа има задълженията на оператор на електроразпределителната мрежа с изключение на тези в чл. 90 и чл. 104а, ал. 3”.

Според чл. 90 от ЗЕ, операторът на електроразпределителната мрежа следва да проучва перспективите за икономическо развитие и изменението на електропотреблението на съответната територия, както и да изготвя краткосрочни и дългосрочни планове за развитие на електроразпределителната мрежа. След като това задължение няма да важи за оператора на затворената разпределителна система, то следва да се приложи чл. 38, ал. 3 от Директива 2019/944 и да се **предвиди приложимите тарифи за дерогацията или методиките**, на които се основава тяхното изчисление, **да се разглеждат и одобряват от КЕВР** след искане от потребител на подобна затворена система. Подобен текст не е вписан в посочения по-горе § 6, т. 7 от ПЗР на Проекта.

Предвид изложеното по-горе, считаме за **некоректно отбелязаното** в Доклада от извършена цялостна предварителна оценка на въздействието на Проекта, че *„законопроектът не въвежда изисквания на законодателството на Европейския съюз и не засяга прилагането на актове, свързани с това законодателство.”*

На следващо място бихме искали да припомним, че в приетата от Народното събрание **Стратегия за приватизация на електроразпределителните дружества в Република България** (обн. ДВ, бр. 69 от 2003г.), държавата е заявила, че:

- сред основните положителни ефекти от едновременната приватизация на електроразпределителните дружества ще бъде и липсата на възможности в перспектива за придобиване на електроразпределителни дружества в България;

- операторите на електроразпределителни мрежи ще осъществяват дългосрочни дейности на географски обособени райони от държавата;

- за привличане на потенциалните инвеститори е подходящо да бъдат определени географски обособени територии, които обхващат лицензионните територии на съществуващите към 2003 г. търговски дружества с принципал Министъра на енергетиката и енергийните ресурси. За Югоизточна България това са териториите на дружествата „Електроразпределение - Пловдив“ ЕАД и „Електроразпределение - Стара Загора“ ЕАД.

Въз основа на тези нормативни гаранции е сключен и договорът между ЕВН АГ и Република България, представлявана от Агенцията за приватизация, за продажба на акции на „Електроразпределение – Пловдив“ ЕАД и „Електроразпределение – Стара Загора“ ЕАД.

ЕР ЮГ е посочено изрично като един от четирите оператора на електроразпределителни мрежи на територията на страната в **Интегрирания план в областта на енергетиката и климата на Република България 2021 – 2030 г.** (ИНПЕК), приет с решение на Министерския съвет от 27.02.2020 г. В документа, който определя националната енергийна политика до 2030г., се предвижда операторите на електроразпределителни мрежи да изпълнят редица мерки, включително извършване на нови инвестиции за намаляване на технологичните разходи, гарантиране на честни, прозрачни и недискриминационни условия за ползване на енергийни услуги, повишаване на енергийната ефективност и осигуряване на достъпни цени за всички потребители.

Предвижданията в ИНПЕК, след одобряването му от ЕК, следва да залегнат в дългосрочната **Енергийна стратегия на Република България до 2050 г**. Това означава, че за съществуващите оператори на електроразпределителни мрежи следва да бъдат осигурени такива законодателни и икономически условия, че да е възможно те да изпълняват дългосрочно и адекватно наложените им с плана задължения, включително и по отношение развитието на мрежите им.

От изложеното в т. 2.1 – 2.3 може да се направи извод, че както в действащите стратегически документи в областта на енергетиката, така и в ИНПЕК с хоризонт до 2030 г., **националните власти не са предвидили въвеждането на затворените разпределителни системи**, респективно липсват необходимите анализи как същите биха се отразили на сигурността на енергийната система, конкурентоспособността на участниците на пазара и изпълнението на целите на ЕС за стимулиране на нисковъглеродно развитие на икономиката

До настоящия момент **EP Юг е вложило над 1,5 милиарда лева** в модернизирание, поддръжка, оперативен управление и развитие на електроразпределителната мрежа на лицензионната си територия. Развитието на тази мрежа се извършва именно с цел да бъдат осигурени сигурността на доставките и възможността да поема преноса на електрическа енергия до нови клиенти и от/до производители. С Лицензия № Л-140-07 от 13.08.2004 г. за разпределение на електрическа енергия, издадена от Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР), на EP Юг е определена лицензионна територия, която **включва изцяло териториите на областите Пазарджик, Пловдив, Смолян, Кърджали, Хасково, Стара Загора, Сливен, Ямбол и Бургас**. На основание чл. 89, т. 5 от ЗЕ EP Юг е задължено да осигури разширяване, реконструкция и модернизация на електроразпределителната мрежа и на спомагателните мрежи, съобразено с изискванията за опазване на околната среда, енергийна ефективност и ефективно използване на енергията на лицензионната си територия

Съгласно **договора между Република България и Република Австрия за взаимно насърчаване и защита на инвестициите**, инвестициите на инвеститори на едната договаряща се страна няма да бъдат национализирани, отчуждавани или подложени на мерки, чиито резултат е равен на национализация или отчуждаване, на територията на другата договаряща се страна, освен по силата на закон, в обществен интерес, на недискриминационна основа и срещу предварително и адекватно обезщетение. С приемането на чл. 36 и § 3 от ПЗР на Закона за индустриалните паркове, ще се създаде потенциален риск направените от EP Юг инвестиции да бъдат **подложени на действия, чиито резултат е равен на отчуждаване**. Това е така, доколкото в Проекта липсват подробни текстове, които да регламентират бъдещия режим на собственост, ползване и сервитутни права по отношение на енергийните обекти в действащите индустриални зони и технологични паркове. Извършените до момента инвестиции от EP Юг в индустриалните зони включват изграждане на електропроводи ниско и средно напрежение и строителство на трансформаторни постове. След въвеждането на фигурата на „оператор на затворена разпределителна система“, правният статут на енергийните обекти става неясен, доколкото според чл. 9, ал. 1, вр. с чл. 15, ал. 1 от Проекта оператора на парка е лице, което извършва дейностите по експлоатация на индустриалния парк, но същият може да бъде упълномощен да извършва разпоредителни сделки и/или сделки по управление на поземлени имоти на територията на парка. В Проекта не са включени разпоредби, които да посочват ще може ли операторът на парка/затворената разпределителна система да ползва вече изградените енергийни обекти и срещу каква парично обезщетение или ще бъде ли необходимо да закупи същите, по какъв начин ще се уреждат облигационните и вещните правоотношения с оператора на електроразпределителната мрежа и т.н. Липсата на подходяща нормативна регламентация създава множество потенциални проблеми между участниците в електроенергийната система

Необходимо е да подчертаем, че предвидената в §3 от ПЗР на Проекта на неясна формулировка „*други образувания, в които се извършват дейности, предвидени с този закон*“ също не дава предварителна

Възглед с оригинал

яснота колко индустриални парка, с каква площ и с какъв брой потребители на електрическа енергия **могат да възникнат на територията на ЕР Юг от вече съществуващи производствени обекти**, респективно какъв ще е негативният интензитет върху икономическите прогнози и плановете за развитие на мрежата. Още повече, според чл. 16, ал. 2, вр чл. 15, ал. 1 от Проекта, вътрешната техническа инфраструктура не може да бъде обект на разпоредителна сделка или сделка по управление. Тези текстове не създават конкретен режим по отношение на изградените в индустриалните паркове енергийни обекти, собственост на трети лица, а поради общия си запис единствено могат да доведат до множество противоречиви тълкувания.

При условията §4 от ПЗР на ЗЕ, ЕР Юг е задължено **да закупи на лицензионната си територия всички енергийни обекти и съоръжения**, които представляват елемент от електроразпределителната мрежа и са собственост на трети лица, включително и тези, собственост на държавата и общините. Този текст е неразривно свързан с нормата на §17, ал. 5 от ПЗР на ЗЕ, който гласи че:

„След преобразуването по ал. 1 електроразпределителните дружества придобиват всички права и поемат всички задължения, свързани с разпределението на електрическа енергия на обособената територия, определена с лицензията за разпределение на електрическа енергия.”

Посочените текстове следват логиката на описаните в т. 2.1 – 2.3. стратегически документи, доколкото електроразпределителните дружества следва да изпълняват дългосрочна инвестиционна програма, да осигуряват електрическа енергия, отговаряща на стандарти за качество и надеждност и да консолидират собствеността върху енергийните обекти и съоръжения на лицензионната си територия, именно защото **държавата се е задължила да им гарантира предвидима икономическа и регулаторна рамка.**

Предлагания чл. 36 от Проекта представлява съществено отклонение от това правило. С него ще се допусне създаването на множество затворени електроразпределителни мрежи с държавна, общинска, частна или смесена собственост на лицензионната територия на ЕР Юг, като тези процеси биха нарушили принципа за предвидимост на отношенията на електроенергийния пазар и биха допринесли допълнително за забавянето на процесите на либерализация на пазара.

Във връзка с предложените разпоредби на чл. 20, ал. 2, т. 2 от Проекта, според които собствениците на вътрешна техническа инфраструктура в индустриалните паркове **могат да бъдат освободени от плащане на местни такси** по ред, определен с наредбата по чл. 9 от Закон за местните данъци и такси, това положение ще бъде дискриминационно спрямо ЕР Юг и останалите оператори на разпределителни електрически мрежи, които са задължени да заплащат пълния размер на всички местни такси.

Не е ясно също как предвижданията на чл. 36 и § 6 от ПЗР на Проекта се **отнасят към императивната разпоредба на чл. 82, ал. 1 от ЗЕ**, която гласи, че:

„Всички електроенергийни обекти на територията на страната се свързват и функционират в единна електроенергийна система с общ режим на работа и с непрекъснат процес на производство, преобразуване, пренос, разпределение и потребление на електрическа енергия.”

При разглеждане на логиката, съдържаща се в тълкувателната бележка на ЕК, посочена в т. 1.1., се стига до извода, че затворените разпределителни системи често представляват изолирана или затворена система, която няма точка на присъединяване към друга мрежа за услуги от обществен интерес, т. е. съществуването им е в противоречие с нормата на чл. 82, ал. 1 от ЗЕ.

Нещо повече, **§ 6, т. 5 от ПЗР** на Проекта определя, че в правилата за управление на електроразпределителните мрежи по чл. 83, ал. 1, т. 5 от ЗЕ ще се въведат специални текстове относно управлението на затворени разпределителни системи, без обаче да въвежда конкретен срок за изпълнение на това нормативно задължение, което създава предпоставки за допълнителна несигурност за участниците на пазара. Нормата на **§ 6, т. 6 от ПЗР** на Проекта пък предвижда, че разпределението на електрическа енергия в затворени електроразпределителни мрежи **не представлява услуга от обществен интерес** по смисъла на

чл. 88, ал. 2 от ЗЕ. Този текст е **дискриминационен** спрямо операторите на разпределителни мрежи, защото за тях важат множество допълнителни законови изисквания, като например постигане на високи стандарти за предоставяните услуги и обезпечаване възможностите на клиентите за избор и смяна на доставчика (чл. 23, т. 10 от ЗЕ), както и защита на ползвателите на енергийни услуги и опазване на околната среда (чл. 21, т. 6).

Редица въпроси възникват и с оглед либерализацията на пазара и интегрирането на енергията от възобновяеми източници в електроразпределителните мрежи. По силата на **действащите Правила за търговия с електрическа енергия (ПТЕЕ)**, процедурите за регистрация на пазара и смяна на доставчик/координатор на балансираща група се административат от операторите на електроразпределителни мрежи. Като собственици на средствата за търговско измерване, тези оператори участват активно в обмена на данни за целите на пазара, при спазване на всички изисквания и срокове съгласно ПТЕЕ. Важно да се изясни по какъв начин собственикът или операторът на затворените разпределителни системи ще има идентични задължения по отношение на потребителите, извършващи дейност на територията на индустриалния парк, за да бъде гарантирано тяхното **безпрепятствено участие на свободния електроенергиен пазар**. Това включва и яснота относно всички необходими за участие на свободния пазар договори по смисъла на чл. 11 от ПТЕЕ. Проектът на Закон за индустриалните паркове, включително и в частта си, въвеждащ изменения в текстовете на ЗЕ, **не е взел предвид потенциалните рискове и проблеми от въвеждането на нова категория участници**. Неясно остава каква ще е тяхната роля, дали ще е приравнена с тази на операторите на електроразпределителни мрежи или пък, с оглед на изключението, което коментирах по-горе, същите биха имали различни задължения.

Понастоящем **обменът на данни между търговските участници** все още е в процес на развитие на механизми, формати и техническа обезпеченост на мрежовите оператори, което изисква допълнителни инвестиции в системите за обработка на данни. Този факт предполага, че при въвеждане на промяна, засягаща мрежовите оператори, процесът ще се усложни и забави допълнително, респективно отражението му върху дейността на свободния пазар на електрическа енергия ще бъде неблагоприятно и непредотвратимо.

Въвеждането на категорията „оператори на затворени разпределителни системи“ по начина предвиден в Проекта, ще повлияе негативно и на процедурите по **преустановяване и възстановяване на достъпа на клиенти до съответната мрежа** по искане на доставчици, с оглед неяснотата, идентифицирана по-горе.

Не на последно място следва да се отчитат и изисквания към оперативното управление на електроенергийната система, което се извършва чрез Централно диспечерско управление (ЦДУ) и териториалните диспечерски управления (ТДУ), част от „Електроенергиен системен оператор“ ЕАД (ЕСО ЕАД), както и специализираните диспечерски звена (СДЗ), част от операторите на електроразпределителни мрежи. При управлението на системата ЦДУ, респективно ТДУ, издават разпореждания към СДЗ, които са отговорни за управлението на електроразпределителната мрежа за дадена лицензионна територия. При изпълнение на разпорежданията СДЗ извършват необходимите оперативни действия и уведомяват мрежовите участници, чийто обекти ще бъдат засегнати, като сроковете за това са регламентирани. Трябва да се има предвид, че разпорежданията на ЦДУ и ТДУ са задължителни за СДЗ, а разпорежданията на СДЗ са задължителни за изпълнение от мрежовите клиенти и производители. Нормативната уредба предвижда санкции при неизпълнение на тези разпореждания. Въвеждането на **затворени разпределителни системи, по предвидения в Проекта начин, за които не се прилагат разпоредбите за управление на електроенергийната система**, ще доведе до дисбаланс, който може да достигне опасни за системата параметри. Освен това клиентите в тези мрежи ще са поставени в неясни условия на функциониране и управление на системата. Тези условия означават необходимост от техническо обезпечаване на затворените

Върно с прилежи

разпределителни системи и осигуряване на квалифициран персонал за стриктно спазване на изискванията по управление на мрежата в затворената система.

Предвид изложените аргументи, считаме че въвеждането на нова фигура на пазара на електрическа енергия **чрез въвеждането на понятието „затворена разпределителна система“** следва да се направи с изменение и допълнение на **ЗЕ, а не чрез ПЗР на Проект на друг закон**. Подобна съществена промяна в електроенергийната система следва да бъде дискутирана в широк формат от заинтересовани страни, да бъде изготвена подробна оценка за ефекта върху отношенията между участниците на свободния пазар и чак след това да бъдат разписани подходящи изменения в ЗЕ и подзаконовата нормативна уредба. В противен случай биха се приели нормативни промени, които ще доведат до неяснота и множество потенциално проблеми в търговските, облигационни и вещно-правни отношения между собствениците на индустриални паркове, операторите на затворени разпределителни системи, операторите на електроразпределителните мрежи и крайните клиенти