



C/M/S!

Law . Tax

ДО:

Председателя на Комисия по икономическата политика и туризъм (водеща)
Г-н Петър Кънев

Председателя на Комисия по енергетиката
Г-н Валентин Алексиев Николов

Председателя на Комисията по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление
Г-н Искрен Василев Веселинов

Председателя на Комисията по правни въпроси
Г-жа Анна Василева Александрова

Председателя на Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове
Г-н Драгомир Велков Стойнев

Председателя на Комисията по земеделието и храните
Г-жа Мария Щерева Белова

Адрес:
Пл. „Княз Александър I“ №1, София 1169

ОТ:

**Адвокатско съдружие “Си Ем ЕС София”,
БУЛСТАТ 177240863**

Адрес: бул. „Цар Освободител” 14, ет. 1, гр. София 1000

ОТНОСНО: Становище по Законопроект за индустриалните паркове

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА,

Адвокатско съдружие “Си Ем ЕС София” е част от най-голямата адвокатска кантора в Европа и шеста в света (www.cmslegal.org) и в продължение на повече от 15 години откакто сме на българския пазар се стремим да съдействаме за привличането на нови чуждестранни инвестиции, както и да подпомагаме тези, които вече инвестираха в страната ни. Доказателство за това са многократните международни признания, които получаваме и факта, че през последните три години последователно получаваме наградата за осъществяването на „Сделките на годината“ в Република България за привличането на японски, унгарски и американски инвестиции в автомобилната, банковата и телекомуникационната индустрия на държавата.

През последните години инвеститорите, с които работим, както и ние, изключително успешно си взаимодействаме с настоящия екип на Министерството на икономиката и с Агенцията за инвестиции с цел осъществяване на институционална подкрепа за новите чуждестранни инвестиции, които се насочват към страната ни. В тази връзка, макар и не винаги успешни, тези опити ни дават достатъчно информация относно реалните пътища и начини за подобряване на средата за инвеститорите в страната.

В тази връзка, основните изисквания на инвеститорите (бъдещи и настоящи) са свързани с върховенството на правото и разделението на властите, предвидимостта на регулаторната среда, прозрачността при взимането на решения и последователността на държавната политика в областта на привличането и подкрепата на инвеститорите.

С настоящото писмо бихме желали да представим нашето становище по Законопроекта за индустриалните паркове, № 002-01-36, внесен от Министерски съвет на 13 август 2020 г. („Законопроектът“), както и да посочим някои от негативните ефекти, които биха могли да възникнат от евентуалното му прилагане във вида, в който е предложен.

Преди всичко бихме искали да посочим, че регулирането на индустриалните паркове (с нормативен акт или с подзаконов нормативен акт) е особено важно. Мотивите на Законопроекта, които са детайлни и съдържат някои важни констатации, правилно посочват, че *“за разлика от редица европейски държави, в България няма поставена нормативна и методологическа основа за реализация на индустриалните политики”*. За съжаление, обаче, с това заключение се изчерпва сравнително-правният елемент в Мотивите, което е крайно недостатъчно. По подобие на изключително успешната реформа в подземните богатства с промените в закона от 2010г., която доведе до петорно увеличение на приходите на държавата от концесионни и други възнаграждения, и при този Законопроект следва да се изходи от сравнително-правния подход. Ето защо следва да се изследват няколко юрисдикции (водещи Балтийски държави, Ирландия, Малта и други), за да се представи законопроект, който в най-голяма степен ще постигне на практика целите, които формално са поставени.

Едновременно с това, от Законопроекта следва да се премахнат тези разпоредби, които от една страна не допринасят за постигането на неговите цели, а от друга страна – създават правна несигурност, както сме посочили по-долу. За съжаление, Законопроектът (в сегашния си вид) се възприема от голяма част от инвестиционната общност като евентуална нормативно основание за постигане на неправомерни цели (нарушения на съществуващи лицензии и права). Ето защо Законопроектът следва да се преработи съществено, като се ползват правилните сравнително – правни образци и да се премахнат предпоставките за евентуални нарушения.

На първо място бихме искали да отправим някои общи коментари по Законопроекта, след което да изложим възражения по някои от основните тематика, разгледани от Законопроекта.

1. ОБЩИ КОМЕНТАРИ

Според нас, Законопроектът в настоящата си редакция, предвижда да регулира нерегулирани до момента обществени отношения и въвежда напълно нови субекти, процедури и легални дефиниции, без обаче да създава изчерпателна, точна и ясна уредба на тези отношения.

Редица текстове, на които ще обърнем конкретно внимание по-долу в изложението, са непълни или неясни, което ще доведе до изначални затруднения в прилагането на целия закон, а оттам и до евентуалното отблъскване на потенциални и съществуващи инвеститори, каквито именно законодателят цели да привлече. В допълнение, част от разпоредбите на Законопроекта предвиждат ограничаване и дори нарушаване на законни права и интереси на съществуващи инвеститори, което е твърде вероятно да доведе до инициране на производства срещу държавата.

Считаме, че Законопроектът в настоящата му редакция не може да постигне заложените в него цели, особено привличането и стимулирането на нови инвестиции. Напротив, приемането му в сегашния вариант може да доведе до задълбочаване на несигурността в регулаторната среда, което е един от най-често изтъкваните проблеми, с които се сблъскват чуждестранните инвеститори в България.

Бихме желали да споделим с Вас отзиви, получени от наши клиенти във връзка със затруднения и проблеми, които най-често ги възпират от извършване на големи инвестиции у нас. В нашата дейност сме имали възможността да консултираме големи структуроопределящи инвеститори по едни от най-големите проекти в България, включително в областта на автомобилната индустрия и високите технологии. Прави впечатление, че едни от основните предизвикателства за тях са бързината, с която могат да осъществят проекта си и сигурността в законодателната рамка, която да гарантира предвидимост за инвестиционните им намерения и възвръщаемост на направената инвестиция.

За съжаление, един от негативните сигнали, които Законопроектът изпраща към всеки потенциален, а и към всеки съществуващ инвеститор, касае именно правната (не)сигурност. Предвидената възможност да бъде изменяна съществуваща лицензия за разпределение на електрическа енергия или за разпределение на природен газ, чрез изключване от нейната територия на територията на индустриалния парк, накърнява законните интереси на инвеститорите – титуляри на лицензиите, които могат да бъдат изменени. Законопроектът предвижда възможност за неограничено намаляване на площта на лицензионната територия, което може да доведе до огромни загуби и пропуснати ползи за титулярите на тези лицензии, без те да са имали възможност да ги предвидят и заложат в своите бизнес планове.

Горепосочените отрицателни ефекти върху лицензираните оператори на съответните разпределителни мрежи вероятно ще ги мотивират да потърсят защита на накърнените си интереси, чрез завеждане на искове срещу държавата в международни арбитражи за многомилionни обезщетения. В случай на приемане на Законопроекта този сценарий е твърде вероятен, имайки предвид текущите арбитражни дела срещу България, заведени заради нарушения от страна на държавата във връзка с инвестициите им.

Обезпокоителен е опитът да се направят съществени промени в Закона за енергетиката, чрез Преходните и заключителните разпоредби на Законопроекта, без да се следва необходимият и надлежен законодателен процес. Съгласно Българската Конституция и приложимото право, този процес трябва да включва накратко: (а) надлежен проект на закон за изменение и допълнение на Закона за енергетиката, вземащ предвид мнението и позицията на всички заинтересовани лица и компетентни органи, (б) съобразяване със стратегическите приоритети на страната, залегнали в приетата Енергийна стратегия до 2020 и проекта на Стратегия за устойчиво енергийно развитие на Република България до 2030 г. с хоризонт до 2050 г., (в) открито обществено обсъждане на проекта и след това (г) преминаване през задължителната Конституционна процедура от две четения за приемане на всеки закон от Народното събрание. Още повече, предвидените изменения на Закона за енергетиката далеч надхвърлят целите на Законопроекта и не гарантират постигането на посочените в Мотивите към Законопроекта резултати. Не става ясно и е спорно по какъв начин издаването на отделни лицензии за разпределение на електрическа енергия или природен газ в затворена мрежа и съответно изменението на съществуващите лицензии за разпределение на електрическа енергия или природен газ, ще облекчи инвеститорите и ще осигури по-доброто функциониране на индустриалните паркове. Считаме, че не съществуват нормативни основания с този Законопроект да се изменят основополагащи и трайни обществени отношения, свързани с лицензирането в областта на енергетиката. Това са отношения, гарантиращи сигурността и качеството на снабдяването на крайните клиенти и не е редно тези обществено значими отношения да бъдат изменени с преходни и заключителни разпоредби на закон, различен от Закона за енергетиката.

Законопроектът е в противоречие и с процеса на либерализация на енергийния сектор, който е приоритетен за България. Предлаганите със Законопроекта изменения в Закона за енергетиката, по-конкретно въвеждането на „затворени разпределителни мрежи“, нарушават принципите на равнопоставеност на клиентите и правото им на свободен избор на доставчик на енергия. Законопроектът не урежда в достатъчна степен възможностите за избор на доставчик на енергия, което е основен принцип на свободния електроенергиен пазар.

Съществува напълно основателен риск при изменение на съществуващите лицензии на операторите на електроразпределителните, съответно газоразпределителните мрежи, да се стигне до повишаване на цените на предоставяните от тях услугите, поради промяна в оперативните им разходи, които залягат при определянето на цените от КЕВР.

Според нас, Законопроектът противоречи и на фундаментални принципи на правото на Европейския съюз. Договорът за функциониране на Европейския Съюз с редица свои разпоредби защитава конкуренцията, свободната инициатива, бизнеса и индустрията в страните-членки. Предвижданите със Законопроекта промени, напротив, създават предпоставки за затрудняване реализацията на тези принципи. Създават се законови възможности за злоупотреба с права (неяснота относно възможността за отнемане на собствеността върху съществуващи електро- и газоразпределителни мрежи), подкопава се предвидимостта на търговските взаимоотношения (възможността за едностранно изменение на вече съществуващи лицензии и огромните негативни финансови последици за техните титуляри) и се поставя под съмнение цялостния законодателен процес и правова регламентация в България (изменението на основни разпоредби на Закона за енергетиката, чрез преходните и заключителни разпоредби на Законопроекта). Противоречията с Европейското право могат да бъдат избегнати, ако най-малкото се следва нормалната законодателна процедура, включваща: съгласуване на законопроекта с всички компетентни администрации, провеждане на ефективно обществено обсъждане с всички заинтересовани страни, разглеждане и приемане на първо и след това на второ гласуване от комисиите и в пленарна зала на Народно събрание.

Според нас, съгласуването с Европейската комисия е задължително, включително и в контекста на оценката за евентуалната неправомерна държавна помощ.

Не на последно място – Законопроектът следва да се съобрази и с приетата Енергийна стратегия на страната, и с проекта на Стратегия за устойчиво енергийно развитие на Република България до 2030 г. с хоризонт до 2050 г., които поставят като приоритет в контекста на развитието на Европейската регулаторна рамка - либерализацията на енергийния пазар и възможностите за свободна смяна на доставчик на енергия, които не са гарантирани в Законопроекта.

2. СТАНОВИЩЕ ПО НАЙ-ВАЖНИТЕ ТЕМАТИКИ ОТ ЗАКОНОПРОЕКТА

В настоящата точка предлагаме на Вашето внимание нашето становище по най-важните тематиките от Законопроекта без конкретни редакционни предложения по текстовете.

- 2.1 Съгласно § 7, т. 5 от Законопроекта, с който се изменя ЗЕ, в частност създава се чл. 51а, Комисията за енергийно и водно регулиране („Комисията“) има правомощие, по своя инициатива, да открие производство за изменение на издадена лицензия за разпределение на електрическа енергия или природен газ, ако в лицензионната територия се създава или регистрира индустриален парк („ИП“). Същото правомощие е безпрецедентна предпоставка за икономическа несигурност за бъдещите приходи и дейност на съществуващите оператори на разпределителни мрежи. Още повече, § 4, ал. 1 от Законопроекта дава възможност на вече създадените, към датата на бъдещото влизане в сила на Законопроекта, индустриални зони, технически паркове и други образувания, в които се извършват дейности, предвидени в Законопроекта, да придобият статут на ИП чрез вписване в Регистъра на индустриалните паркове. Законопроектът не регламентира

ните запазване на статуквото, нито механизъм за справедливо изменение в отношенията между крайните клиенти, попадащи в територията на въпросните „заварени“ индустриални зони, технически паркове и други образувания, в които се извършват дейности, предвидени в Законопроекта и Оператора на разпределителна мрежа, получил лиценз за дейност във въпросната територия. В Законопроекта липсва яснота дали крайните клиенти следва да прекратят отношенията си с настоящите си Оператори на разпределителна мрежа, ако се изпълни хипотезата на § 4, ал. 1 от Законопроекта. Остава отворен въпросът за собствеността на вече изградените и експлоатирани мрежи и съоръжения в хипотезата на § 4, ал. 1 от Законопроекта.

2.2 От първостепенно значение е въпросът за „заварени“ клиенти, които имат сключени договори за достъп и пренос на електрическа енергия. Такива клиенти се ползват от Общи условия, одобрени от КЕВР. Настоящата редакция на Законопроекта не дава конкретна процедура за смяна на принадлежността на „заварените“ клиенти, които ползват електроенергия, която се отчита с електромери собственост на електроразпределителните дружества. В този аспект не бива да бъдат пренебрегвани и интересите на „заварени“ и потенциални битови клиенти, за които Законопроектът не дава конкретни параметри относно допустимостта им в ИП. В този смисъл предвидените в § 7, т. 7, относно създаването на чл. 88а в ЗЕ и § 7, т. 16, относно създаването на чл. 171а изменения в ЗЕ се нуждаят от стриктно конкретизиране на термини като „несистемно ползване“ и „малък брой“ в контекста на Законопроекта. Що се отнася до създаването на чл. 88а, ал. 3 в ЗЕ, законодателят следва да обърне внимание на потенциалното противоречие с чл. 44, ал. 3 от ЗЕ, според който лицата, на които е издадена лицензия за разпределение на електрическа енергия, не може да им се издаде лицензия за друга дейност в енергетиката, включително снабдяване или търговия с електрическа енергия.

Същата възможност за „заварени“ индустриални зони, технически паркове и други образувания, в които се извършват дейности, предвидени в Законопроекта съставляват значителен процент от клиентите на енергоразпределителните дружества, при възможната им колективна реорганизация в ИП, енергоразпределителните дружества биха претърпели съществени икономически вреди и пропуснати ползи, когато техни клиенти преминават в режим на затворена електроразпределителна мрежа.

2.3 Особено притеснителна е липсата на конкретна регулация относно потенциална експроприация или отчуждаване, в хипотезата на частен собственик на ИП, на „заварените“ мрежи, които ще сформират или ще станат част от затворените мрежи, обслужващи ИП. При механизъм на експроприация или отчуждаване, необходимо е да бъде изготвен справедлив механизъм за компенсация на собствениците на електроразпределителна или газоразпределителна мрежа.

2.4 В § 7, т. 1 на Законопроекта е записано че цените за достъп и/или за пренос през затворена електроразпределителна или газоразпределителна мрежа не подлежат на утвърждаване от Комисията преди тяхното прилагане от съответния оператор. В настоящата редакция на Законопроекта не е уточнено какви разходи покриват цените. В същата точка на § 7 е установено, че Операторът на затворена електроразпределителна мрежа прилага цени за достъп и/или за пренос през тази мрежа, които не са по-високи от цените за достъп и/или пренос през електроразпределителната мрежа на оператора, от чиято лицензионна територия е изключена територията на ИП при издаването на лицензия за дейността „разпределение на електрическа енергия в затворена електроразпределителна мрежа“ за този парк, но липсва уредба относно възможността ИП да попада в територията на два лицензианта. Също така, в § 7, т. 1 е предвидено, че всеки потребител в ИП може да поиска от Комисията да преразгледа цените за достъп и пренос на електрическа енергия, но не е уредено за кого ще важи новата цена – за поискалия смяната на цената или за всички потребители в ИП, както и какъв ще е срокът на новата цена и какво се случва след изтичане на срока на новите цени. Това

представлява неравнопоставеност на потребителите и на лицензиантите, което противоречи на основни принципи на Закона за енергетиката.

- 2.5 Разпределянето на електрическа енергия и газ е от първостепенно значение за създаването на ИП и неговото пълноценно и оптимално управление. В този контекст от голямо значение е натрупаният технически опит на Операторите на електроразпределителни и газоразпределителни мрежи, който е от първостепенно значение за сигурността на инвеститорите в ИП. Желаяме да подчертаем, че такъв опит и капацитет може да липсва на евентуалния Оператор на затворена разпределителна мрежа (собственик или оператор на ИП). На първо място Законопроектът поставя нуждите на инвеститорите, за задоволяването на които технически опит, капацитет и обучен персонал имат именно вече действащите Оператори на разпределителни мрежи.

Дейността по управление и поддръжка на електроразпределителни и газоразпределителни мрежи е висококвалифицирана дейност и възлагането ѝ на собственика или оператора на ИП би довело до допълнително и излишно затруднение при извършване на дейността на собственика или оператора на ИП. Бихме искали да обърнем внимание, че това би попречило на основните цели на Законопроекта, би създавало затруднения при предоставянето на услуги от най-висока важност за ключови инвеститори, които развиват дейност в ИП. Във връзка с тук изложеното, подкрепяме залегналата в чл. 11, ал. 2 от Законопроекта възможност Операторите на електропреносни и газопреносни мрежи да бъдат привлечени като партньори в ИП и да продължат да упражняват дейността си в лицензионната им територия, както и в бъдещи изградени ИП. Същата хипотеза следва да бъде доразвита и конкретно регулирана в Законопроекта и ЗЕ. Особено внимание при детайлната ѝ регулация трябва да се отдаде на връзката ѝ с чл. 20, ал. 3 от Законопроекта, който предвижда определени стимули за инвеститорите в ИП под формата на освобождаване от данъци и такси свързани с обектите на затворените мрежи на техническа инфраструктура.

6. В Законопроекта липсват разпоредби относно процедури уреждащи отношенията между стария и новия лицензиант в хипотезата на § 7, т. 5, с който се изменя ЗЕ, в частност създава се чл. 51а в ЗЕ. Възможен бъдещ похват при уреждане на техните отношения, нуждаещ се от широко обществено обсъждане с участие на експерти от енергийния сектор с нужния технически и икономически опит в сферата, е въвеждане на договор, който да урежда отношенията между лицензианта и собственика на ИП. С такъв договор лицензиантът би могъл да възлага част от функциите си в териториално обособена част от лицензията основно свързани с поддръжката на мрежата вътре в затворената система, като операторът на електроразпределителна или газоразпределителна мрежа остане собственик на средствата за измерване на подадено електричество или газ и ще носи отговорност за обработката и обмена на измервателни данни за целите на пазара. Същият договор ще гарантира, че операторите на електроразпределителни и газоразпределителни мрежи ще изпълняват задълженията си на цялата лицензионна територия, същевременно ще изпълняват нормативно наложените им изисквания. Не на последно място бенефициент на един такъв механизъм биха били инвеститорите в ИП, тъй като те ще получат гаранция за качеството на получаваните електроразпределителни и газоразпределителни услуги на база поддръжка, инвестиции и развитие на мрежите от сегашните лицензианти, които имат опита и техническия капацитет да ги извършат.

- 2.6 Важен аспект на практическото имплементиране на Законопроекта е и присъединяването на ИП към вече съществуващи електропреносна и газопреносна мрежи. При създаване на ИП, съгласно процедурата описана в Глава втора, Раздел I, към предложението за създаване на ИП се прилага Концепция за ИП (чл. 24, ал. 1, т.1). Според чл. 25, т. 9, в Концепцията се вмества възможността за присъединяване на ИП към електропреносната и газопреносната мрежа, но детайлна регулация на процедурата липсва в сегашната редакция на Законопроекта. Считаме за наложително Законопроектът да съдържа детайлно и конкретно регулиране на отношенията между Оператора на затворена мрежа и операторите на електроразпределителна и газоразпределителна мрежи.

2.7 От практическа гледна точка при имплементирането на чл. 22 от Законопроекта, отнасящ се до заличаването на ИП, липсват ясни, точни и практически насочени разпоредби, уреждащи конкретните последици от заличаването на ИП. Настоящата редакция на Законопроекта е крайно недостатъчна в този аспект. Съществени последици от заличаването като бъдещата поддръжка и експлоатация на електропреносната и газопреносната мрежи, евентуално отнемане на лицензия издадена по реда на ЗЕ и не на последно място бъдещото обслужване на инвеститорите в ИП са абсолютно незасегнати въпроси от Законопроекта. Това създава допълнителна икономическа несигурност за инвеститорите в ИП, както и за потенциалните партньори в ИП, в частност Операторите на електропреносна и газопреносна мрежи, обслужващи ИП. При евентуалното разрешаване на изложените проблеми следва да се има предвид разпоредбите на ЗЕ, които задължават разпределителите на електрическа енергия да са собственици на електроразпределителната мрежа. В този смисъл при евентуално „наследяване“ на електроразпределителна мрежа при заличен ИП в полза на Оператор на електроразпределителна мрежа, следва надлежно да се установи процедура за прехвърлянето на вещните права върху електроразпределителната мрежа, която вече не е собственост на собственика на ИП

В заключение, бихме искали да потвърдим, че горепосочените проблеми са само кратко обобщение на най-противоречивите текстове и идеи, залегнали в Законопроекта.

Регламентирането на индустриалните паркове следва да бъде направено по начин, който не само да доведе до привличането на нови инвеститори, но и да съхрани правата и интересите на съществуващите такива. Проблемните области, очертани по-горе, са сред въпросите, които имат най-малко значение при взимането на решение относно осъществяването на инвестиционните намерения на компаниите, които разглеждат България и я сравняват с други юрисдикции, в които да осъществят вложенията си. Съчетано с евентуалните вреди от приемането на Законопроекта в този му вид, считаме, че съществената преработка на Законопроекта в контекста на предстоящ детайлен сравнително-правен анализ и отпадането на посочените по-горе правни възможности за увреждане на интересите на съществуващите лицензианти, са минимално необходимата промяна, за да може Законопроектът да постигне целите, посочени в него.

Ние сме особено силно разтревожени от обхвата и съдържанието на тези разпоредби от Законопроекта, които касаят възможните изменения на Закона за енергетиката и считаме, че всякакви подобни съществени изменения на законодателството трябва да бъдат надлежно подготвяни и въведени съгласно Конституцията и останалото приложимо законодателство в Република България, при пълно зачитане на съществуващите лицензии и придобити права.

Дата: 15.10.2020г.

Гр. София

С Уважение,



Костадин Сирлещов

Управляващ съдружник