

ДЪРЖАВНА КОМИСИЯ ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ
София – 1000. бул. "Княз Дондуков" № 8 - 10. тел.: 93 596 13, факс: 988 87 82

Изх. № Е-08-00-10/18.02.2014 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Г. № 1/ср. 18.02.2014
Дата 18.02.2014

СТАНОВИЩЕ

от
Държавната комисия за енергийно и
водно регулиране

по конституционно дело № 1 за 2014 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 30 януари 2014 г. Държавната комисия за енергийно и водно регулиране е конституирана като заинтересувана страна по конституционно дело № 1 за 2014 г., образувано по искане на президента на Република България.

В искането се твърди, че чл. 35а, 35б, 35в и чл. 73 от Закона за енергията от възобновяеми източници (обн., ДВ, бр. 35 от 2011 г.; изм. и доп., бр. 29 и 54 от 2012 г. и бр. 15, 59, 68 и 109 от 2013 г.) нарушават чл. 19, ал. 2 и 3, чл. 60, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България и на това основание Конституционният съд следва да установи и прогласи тяхната противоконституционност.

С § 6, т. 2 и 3 от Заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. са направени следните допълнения в Закона за енергията от възобновяеми източници (ЗЕВИ):

- В глава четвърта „Производство на енергия от възобновяеми източници” са създадени чл. 35а – 35в, обособени в раздел V „Такса за производство на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия”. С тези разпоредби се въвежда събирането на такса от производителите на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия, като се определят размерът и редът за внасянето ѝ.

- В глава седма „Контрол. Принудителни административни мерки и административнонаказателна отговорност” е създаден чл. 73, с който е предвидена административнонаказателна отговорност за отделните лица при неизпълнение на задълженията им по чл. 35а и 35б от ЗЕВИ.

1. Относно твърдението, че оспорените разпоредби противоречат на чл. 19, ал. 2 и 3 от Конституцията на Република България

1.1. Според разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията законът следва да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя.

В искането се поддържа, че въвеждането на такса само за производителите на електрическа енергия от слънчева и вятърна енергия, а не за всички производители на електрическа енергия от възобновяеми източници по смисъла на § 1, т. 8 от Допълнителните

разпоредби на ЗЕВИ, както и за произведената по високоефективен начин комбиниран начин електроенергия от централи с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия създава различни правни условия за стопанска дейност и води до неравно третиране на субекти, които осъществяват еднаква или сходна дейност или са от една и съща категория.

Искането в тази му част е неоснователно по следните съображения:

Съгласно константната практика на Конституционния съд правото на свободна стопанска инициатива и изискването за еднакви правни условия за стопанска дейност по чл. 19, ал. 2 няма абсолютен характер и принципно не изключва държавното регулиране и държавния контрол. В Решение № 15 от 21.12.2010 г. на КС по к. д. № 9/2010 г. съдът е приел, че еднаквостта на правните условия, които следва да важат за стопанските субекти, се отнася до определена по идентични признаци група, а не до еднаквост по принцип спрямо всички съществуващи субекти на правото.

Държавната намеса в икономиката трябва да се фокусира в създаването на подходящи условия за работа на бизнеса, като при това се отчита крайното удовлетворяване на обществените потребности. Противното би означавало, че има привилегирани стопански субекти. Равнопоставеност обаче не означава недопустимост на специфичен правен режим за осъществяването на определена дейност, каквато е например производството на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия. Държавата може да установи режим, специален за определена група стопански субекти, и това не е противоконституционно, стига отношението към всички субекти в съответната група да е еднакво. Равенството не изключва диференциация (Решение № 6 на КС от 2010 г. по к.д. № 16 от 2009 г.; Решение № 5 на КС от 2002 г. по к.д. № 5 от 2002 г.), при положение че диференциращият признак не е дискриминационен.

С Решение № 2 от 2003 г. по к.д. № 20 от 2002 г. Конституционният съд е приел, че конституционният принцип на чл. 19, ал. 2 се отнася до еднакви правни условия към един и същи момент на стопанска дейност, а не за последователни и различни закони. Обратното би означавало забрана за законодателя да променя веднъж създаденото стопанско законодателство. Законодателят може да създава в определени случаи различни правни условия и за различни категории субекти в рамките на една и съща стопанска дейност. Различието в законовата уредба в различни периоди от време като правило се влияе от редица фактори - икономически, политически, международни и пр., поради което с чл. 84, ал. 1 от Конституцията на Народното събрание е дадено право не само да приема закони, но и да ги изменя, допълва и отменя.

Изложените в подкрепа на искането аргументи, а именно че въвеждането на такса само за производителите на електрическа енергия от слънце и вятър създава различен правни условия за стопанска дейност и води до неравно третиране между субекти, осъществяващи еднаква или сходна дейност, не се основават на действащата законодателна уредба относно енергията от възобновяеми източници. Видно от ЗЕВИ и преди приемането на оспорените разпоредби законодателят по чисто обективни причини третира по различен начин отделните възобновяеми източници и на основание на съществуващата специфика на всеки един от тях е създал различни правни условия за осъществяването от стопанските субекти дейност. Достатъчно е да се посочат само чл. 31, ал. 2 и чл. 32, ал. 2 от ЗЕВИ, за да се установи, че законодателната уредба е различна в зависимост най-малко от вида на възобновяемия източник, технологията за използването му и свързаните с нея инвестиционни разходи.

Наличието на еднакви правни условия за упражняване на стопанска дейност се съотнася с правото на свободен избор на стопанския субект как да се упражнява дейността „производство на електрическа енергия от възобновяеми източници” - като производство от слънчева енергия, от вятърна енергия, от биомаса, от вода или от друг възобновяем източник. Различието в режимите не е предпоставка за неговото участие, а последица от избора му. Веднъж обаче направил избора, стопанският субект е подчинен на различията в рамките на отделния режим. Наред с това, чл. 25 от ЗЕВИ дава право на избор на производителите на електрическа енергия от възобновяеми източници, в случай, че не желаят да се ползват от законовите си преференции, да се откажат от задължителното изкупуване по преференциална цена и да продават своята енергия наравно с другите производители на свободния пазар. Именно за свободния пазар е характерен принципът на свободната стопанска инициатива.

Участието на производителите на електрическа енергия от възобновяеми източници на регулирания пазар е предвидено в закона, с оглед насърчаването на производството именно на такъв вид енергия. Производителите на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия сами са избрали търговията на регулиран пазар, което им гарантира значително по-благоприятно третиране и осигурява сигурност за развиваната от тях стопанска дейност.

Съществуват два паралелно опериращи сегмента на електроенергийния пазар – регулиран и свободен. Регулирани са пазарите, в управлението на които държавата се намесва в степен, по-голяма от обичайната. Това се налага най-често в сектори с висока обществена значимост, какъвто безспорно е енергийният сектор. Целта на регулацията е да бъдат намалени, доколкото е възможно, някои от присъщите за съответния сектор пазарни рискове, възникващи в процеса на либерализация на даден пазар. Характерно за регулирания енергиен пазар е, че цените не се определят по пазарен принцип на базата на търсенето и предлагането, а са регулирани цени. В този пазар участват определени от държавата субекти по определени от нея правила и по законоустановени принципи. От друга страна, законодателят е предоставил на тези производители редица права: приоритетно присъединяване, задължително изкупуване на енергията за определен срок и преференциални цени (по-високи от пазарните), каквито права нямат производителите на електрическа енергия от конвенционални източници.

1.2. Според чл. 19, ал. 3 от Конституцията инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица се закрилят от закона.

В искането се поддържа, че стопанската инициатива може да се разгърне само при законова сигурност на стопанските субекти при осъществяването на съответната дейност, докато оспорените разпоредби се отклоняват от това правило, тъй като засягат договорите, сключени преди приемането им, и имат обратно действие. Поддържа се още, че промяната по силата на закона на едно правно положение във вреда на тези, с които държавата е договаряла, противоречи на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Искането в тази му част е неоснователно по следните съображения:

Именно в изпълнение на посочената конституционна разпоредба законодателят е осигурил засилена защита на инвестициите в производството на електроенергия от възобновяеми източници чрез въвеждането на дългосрочни договори за изкупуване на произведената от такива източници електроенергия, на преференциални цени за изкупуването ѝ, на забрана за изменение на цената ѝ за срока на договора за изкупуване, както и на приоритетно присъединяване към преносната и електроразпределителните електрически мрежи. С оспорените разпоредби не се засягат предвидените в ЗЕВИ мерки за насърчаване на инвестициите в производството и потреблението на енергията от възобновяеми източници. Въвеждането на такса за производството на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия не води до изменение на сключените договори за изкупуването ѝ, тъй като няма отражение върху основните параметри на тези договори – срока и преференциалната цена за изкупуване.

2. Относно твърдението, че оспорените разпоредби противоречат на чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България

Според чл. 60, ал. 1 от Конституцията гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество. От конституционната норма следва, че със закона, с който се въвежда определен данък, трябва да се определи и неговият размер, включително всички елементи, имащи значение за определяне размера на конкретното задължение – данъчен обект, данъчна основа, данъчна ставка и пр., и това произтича от изключителното правомощие на Народното събрание по чл. 84, т. 3 да установява данъците и да определя размера на държавните данъци. За разлика от данъците със закона, с който се установява определена такса, не е задължително да се определи и нейният размер. Няма конституционна пречка обаче законодателят да определи и размерът на съответната такса, като в тези случаи размерът на таксата най-често е функция на провежданата политика в сектора.

В искането се поддържа, че оспорените разпоредби противоречат на чл. 60, ал. 1 от Конституцията по следните причини: срещу събираната такса не се предоставя каквато и да било услуга от държавен или общински орган, поради което тя по същността си е данък - невъзвращаемо финансово задължение за производителите на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия, както и че наложената фискална мярка не е съобразена по никакъв начин с доходите или финансовото състояние на засегнатите лица.

Искането в тази му част е неоснователно по следните съображения:

Няма спор относно същността на данъците – публичноправни вземания на държавата, установени едностранно от нея при спазване на изискването за разграничаването им съобразно доходите и имуществото на гражданите, срещу които вземания няма насрещно задължение за престиране и е определен специален ред за събирането им. Единственият извод, който може да се обоснове от нормата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията е, че конституционният законодател е въвел еднакво изискване по отношение на данъците и таксите – да бъдат установени със закон.

Целта на разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията е не да разграничи данъците и таксите в зависимост от тяхната природа, а да въведе задължение и за държавата срещу задължението на гражданите да плащат установените от нея едностранно данъци и такси – данъците и таксите да се установяват само със закон, за да се осигури необходимата предварителна определеност на публичните вземания, гарантираща оправданите очаквания за определеност на отношенията, в които встъпват с държавата, за сигурност на гражданския обмен и на личната им собственост.

Поради това, че таксата за производство на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия е установена със закон, каквото е конституционното изискване, не може да се обоснове противоконституционността ѝ поради твърдяната разлика в същността на данъка и таксата, защото конституционният законодател не прави такава разлика при формулирането на задължението на гражданите да плащат установените от държавата данъци и такси. От друга страна, няма конституционна забрана да се установяват такси и когато не се престираат услуги/действия.

В мотивите си по Решение № 9 от 1996 г. по к.д. № 9 от 1996 г. Конституционният съд е приел следното: „Конституционният съд намира за безпредметно да обсъжда твърденията и доводите, че в Закона за местните данъци и такси е уреден като такса един данък, чийто размер е определен от подзаконов нормативен акт. Съдът не счита за необходимо да преценява дали този бюджетен приход действително е свързан с елемента услуга, който е разграничителен белег между данък и такса. Това е така, защото, ако твърденията по искането са оправдани, то соченото несъответствие в случая не може да бъде преодоляно чрез конституционния контрол. Това може да стане по законодателен ред.“ Следователно въпросът дали таксата за производство на електрическа енергия от вятър и слънце е свързана с елемента услуга и по същността си е такса или е нещо различно от таксата, защото не е свързана с елемента услуга, е въпрос извън обхвата на конституционния контрол.

Същевременно дори да се приеме, че оспорената такса е квази такса, въведена от държавата едностранно, срещу плащането на която тя няма задължение за конкретна престация, би следвало да се анализира дали таксата е съобразена с конституционните изисквания по отношение въвеждането на финансови задължения за гражданите и юридическите лица с оглед на задълженията, произтичащи от установяването ѝ.

От нормата на чл. 60, ал. 1, с която конституционният законодател е въвел еднакви изисквания по отношение на данъците и таксите – да бъдат установени със закон, и чл. 84, т. 3, с която е предоставил на Народното събрание изключителната компетентност да установява данъците и да определя размера на държавните данъци, може да се обоснове изводът, че когато законодателят установява такси, които са равностойни на или с ефект на данък, той е длъжен да се съобрази с всички конституционни изисквания, установени по отношение на данъците, и да определи със закона всички показатели, чрез които може да се индивидуализира размерът на таксата за всяко задължено лице. Оспорената законодателна уредба отговаря на посочените конституционни изисквания.

3. Относно твърдението, че оспорените разпоредби противоречат на чл. 4, ал. 1 от Конституцията

Съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната.

В искането се поддържа, че в нарушение на принципа на правовата държава, включващ и изискването за правна сигурност, с оспорените разпоредби са въведени рестрикции по отношение на производителите на електрическа енергия от слънце и вятър, а самите разпоредби са предложени между първо и второ четене на проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2014 г. без мотиви, съдържащи оценка на въздействието на промените върху съответните обществени отношения, като по този начин са заобиколени изискванията на чл. 26, ал. 1 от Закона за нормативните актове за обосновааност, стабилност, откритост и съгласуваност.

Искането е неоснователно по следните съображения:

С Решение № 2 от 2000 г. по к.д. № 2 от 2000 г. Конституционният съд е приел, че „уредбата на правото на законодателна инициатива в чл. 87, ал. 1 от Конституцията не съдържа допълнителни условия и такива не могат да бъдат въведени със закон. Да се допусне обратното би означавало да се позволи на всяко парламентарно мнозинство да създава със закон такива условия, които на практика осуетяват упражняването на това право.“. Липсата на мотиви, които да съдържат предварителна оценка на въздействието на предлаганите законодателни решения, включително когато предложенията са направени от народни представители или от водещата постоянна комисия по законопроекта между първо и второ четене, е проблем, който трябва да намери ясно и недвусмислено законодателно решение, каквото според нас действащият Закон за нормативните актове не предлага. В същото време обаче този проблем едва ли може да бъде преодолян по пътя на конституционния контрол чрез включването му в обхвата на правовата държава.

Въпреки съществуването на посочения в искането проблем искането е неоснователно на друго основание. Разпоредбата на чл. 26, ал. 1 от Закона за нормативните актове е законова, а не конституционна норма и евентуалното ѝ неспазване при приемането на закон не може да бъде основание за установяване на противоконституционността на закона (Решение № 14 на Конституционния съд от 2001 г. по к. д. № 7 от 2001 г.).

С оглед на изложените съображения считаме, че искането на президента за обявяване противоконституционността на чл. 35а – 35в и чл. 73 от Закона за енергията от възобновяеми източници е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

Настоящото становище е прието от ДКЕВР с решение по Протокол № 24 от 13.02.2014 г., т. 3.

С УВАЖЕНИЕ:

БОЯН БОЕВ

Председател на Държавната комисия
за енергийно и водно регулиране

