



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 5

София, 11 май 2017 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Цанка Цанкова	Гроздан Илиев
Стефка Стоева	Мариана Карагьозова-Финкова
Румен Ненков	Константин Пенчев
Георги Ангелов	Филип Димитров
Анастас Анастасов	Таня Райковска

при участието на секретар-протоколиста Кристина Енчева разгледа в закрито заседание на 11 май 2017 г. конституционно дело № 12 /2016 г., докладвано от съдията Мариана Карагьозова – Финкова .

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано по искане на четиридесет и девет народни представители от 43 – то Народно събрание, на основание чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

На заседание, проведено на 13 октомври 2016 г., Конституционният съд с определение по допустимост е приел да разгледа по същество искането на четиридесет и девет народни представители от 43 – то Народно събрание за установяване на противоконституционност и за установяване на несъответствие с чл.63 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) на §18, ал.1, ал.2, ал.3, ал.4 и ал.5 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (ПЗР ЗИДЗЕ)(обн., ДВ, бр. 56 от 24.07.2015 г.).

Становища са постъпили от Министерски съвет, Министерство на енергетиката, Министерство на земеделието и храните, Комисията за енергийно и водно регулиране, Агенцията за устойчиво енергийно развитие и Комисията за защита на конкуренцията.

Представени са становища и от Института по енергиен мениджмънт, Съюза на производителите на екологична енергия, Асоциацията на производителите на екологична енергия, Българската соларна асоциация; Българската ветроенергийна асоциация, Българската стопанска камара, Българска търговско – промишлена палата, Асоциацията на индустриалния капитал и Българската асоциация по европейско право.

От поканените изтъкнати специалисти правно мнение е изразено от проф. д-р Ангел Калайджиев.

В искането, на първо място, се твърди нарушаване на принципа на правовата държава, прогласен в чл.4, ал.1 от Конституцията.

Като се позовава на утвърденото в доктрината и конституционната практика разбиране за правовата държава, във формален и материален смисъл, вносителят на искането поддържа, че предписанията на §18 ПЗР ЗИДЗЕ са в противоречие със съществени проявления и изисквания на този конституционен принцип – нормативните актове да бъдат ясни, точни и безпротиворечиви, законовите разпоредби да съответстват на целите на закона, да не нарушават изискването за правна предвидимост и правна

сигурност, както и с изискването ограничения в правата да се установяват само при спазване принципа на пропорционалност.

Привеждат се доводи, че правилата в §18 ПЗР ЗИДЗЕ нарушават този принцип, тъй като противоречат на установените в чл.2, ал.1 от Закона за енергията от възобновяеми източници ((ЗЕВИ)(обн.,ДВ,бр.35 от 3.05.2011г.)) цели на законодателството в областта, свързана с енергия от възобновяеми източници (ВИ). Твърди се, че оспорените разпоредби противоречат и на чл. 1 от Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на Директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО, която задължава държавите членки да насърчават производството на енергия от ВИ (Директива 2009/28/ЕО).

Разпоредбите в §18 ПЗР ЗИДЗЕ, счита вносителят на искането, по същество нарушават началата за предвидимост и правна сигурност. Те имат за ефект промяна на цената на изкупуваната електроенергия, която е фиксирана и гарантирана за целия срок на договорите за изкупуване, съобразно действащите към момента на сключването им ясни законови правила, с цена, която, според вносителя, не е, а и няма как да е известна, нито предвидима, за производителите, попадащи в обхвата на коментираните разпоредби. С уреждането ѝ се създава опасност от невъзможност за тези производители на енергия от ВИ да не могат да обслужват плащанията си, което ще засегне не само тях, но и сигурността на енергийната система на страната. Поддържа се, че липсата на предвидимост и сигурност на енергийната политика на страната има отрицателен ефект за инвестиционните условия в България.

Вносителят твърди, че оспорените разпоредби противоречат и на правила от международни договори, по които Република България е страна, уреждащи задължение за държавата да защитава чуждестранните

инвестиции и да не накърнява с неоправдани или дискриминационни мерки тези инвестиции.

Противоречие с принципа на правовата държава се поддържа и поради твърдяно нарушаване на изискването да бъдат закриляни законно придобитите права и недопустимост те да бъдат засягани от ретроактивни мерки. Засягането на твърдените придобити права се свързва с предвиденото в §18, ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ приложение на нормата на чл.31, ал.8 ЗЕВИ и спрямо проекти, по отношение на които заявления за подпомагане са постъпили преди влизане на същия закон в сила.

Вносителят на искането счита че е налице противоречие на оспорените правила в §18 ПЗР ЗИДЗЕ и с чл.19, ал.2 и 3 от Конституцията. Изразява се мнението, че разглежданата норма има неблагоприятно въздействие върху инвестиционната среда и води до сериозно нарушаване на правата на определена група стопански субекти в противоречие с принципа за защита на инвестициите и стопанската дейност на българските и чуждестранни физически и юридически лица, установен в чл.19, ал.3 от Конституцията. Твърди се, че прилагането на §18 ПЗР ЗИДЗЕ води до намаляване на очакваните приходи на производителите на енергия от ВИ, планирани на базата на действащ закон и сключени дългосрочни договори. Това нарушаване на икономическите права на определена група стопански субекти, според вносителя, е в несъответствие с конституционния принцип на гарантиране на еднакви правни условия за осъществяване на стопанска дейност (чл.19, ал.2 от Конституцията), както и с принципа на закрила и подпомагане на инвестициите и икономическата дейност (чл.19, ал.3 от Конституцията). Поддържа се, че в предметния обхват на чл.19, ал.3 от Конституцията влиза и правна защита на „легитимни очаквания“. Оспорваната норма, според вносителя, като намалява преференциалната цена за изкупуване на електрическа енергия от ВИ води до намаляване на легитимно очакваните приходи на производителите на такава енергия. В искането се привеждат доводи, че с

оспорените законови разпоредби са нарушени и разпоредби на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС).

Вносителят на искането счита, също така, че оспорените разпоредби са в несъответствие с правилото в чл.63 ДФЕС. Поддържа се, че приложените от държавата, чрез приемането на §18 ПЗР ЗИД ЗЕ, ограничителни мерки, засягат негативно свободата на движение на капитали в два основни аспекта: първо, те засягат вече реализирани инвестиции в страната, тъй като променят едностранно правната рамка и засягат последиците на сключени и действащи от години търговски договори - така остават излъгани предвижданията на инвеститорите за възвръщаемост на вложени финансови средства, направени при наличието на съвършено различна правна среда; второ, непредвидимите и неадекватни ограничителни мерки са в състояние да разколебаят и дори да отблъснат потенциалните инвеститори от инвестиции в сектора на производство на електрическа енергия от ВИ в страната.

В представените от заинтересованите институции становища, с изключение становището на Комисията за защита на конкуренцията, е ясно изразена позицията, че искането на народните представители е изцяло неоснователно и следва да бъде отхвърлено. Обобщено, в тези становища се поддържа, че с §18 ПЗР ЗИДЗЕ се постига преодоляване на едно привилегировано положение на стопанските субекти, попадащи в обхвата на ал.1от същия параграф, резултат от тяхното изключване от приложното поле на чл.31, ал.8 ЗЕВИ при влизането сила на този закон на 3.05.2011г., и че тази промяна е в пълно съответствие с развиващата се правна рамка на ЕС, и на националното законодателство, в сектор енергия от ВИ. Като неоснователно се отхвърля и твърдяното в искането засягане, с обратна сила, на легитимни правни очаквания и придобити права на производителите на енергия от ВИ. Комисията за защита на конкуренцията преценява ефекта на §18 ПЗР ЗИДЗЕ в контекста на конкурентноправен анализ и приема, че оспореният законов текст би могло да наруши

принципът, прогласен в чл. 19, ал. 3 от Конституцията, тъй като непосредствено се засягат легитимните очаквания на предприятията, започнали да реализират своите инвестиционни планове при действието на правен режим, гарантиращ им дефинирана в закона схема за подпомагане.

В шест от предоставените девет становища, от поканените неправителствените организации, със съответните особености в аргументацията и акцентите, се споделя изцяло позицията на вносителя на искането. Сочат се допълнителни аргументи в подкрепа на твърдяното в искането противоречие на разпоредбите в §18 ПЗР ЗИДЗЕ с чл.4, ал.1 и чл.19, ал.2 и 3 от Конституцията, и се аргументира противоречие с чл.17 и чл.5 (становище на СПЕЕ), както и с чл.7 и чл.15 (становище на БСА) от Конституцията. Твърди се, че се засягат основни права от Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС), а именно - правото на собственост и правото на еднакво третиране от закона, както и че §18 ПЗР ЗИДЗЕ влиза в противоречие с редица международни договори, по които Република България е страна. Поддържа се, че с оспорените текстове се въвеждат непредвидими и неадекватни ограничителни мерки, които в крайна сметка могат да възпрепятстват движението на капитали, част от които са инвестициите. В становището на Българската асоциация по европейско право е представена богата практика на съда на ЕС (СЕС), преценена като релевантна на тезите на вносителя на искането.

Асоциацията на индустриалния капитал, Българската стопанска камара и Институтът по енергиен мениджмънт не подкрепят искането на народните представители. Поддържа се, с допълващи се доводи, че до приемането на атакуваните разпоредби е допуснато „двойно субсидиране и прекомерна държавна помощ“ за производителите на електроенергия от ВИ. Като неоснователно се счита твърдението на вносителя, че е нарушено изискването „да се гарантират легитимните очаквания на инвеститорите относно възвращаемостта на съществуващите инвестиции“ именно поради факта, че изграждането на обектите, представляващи тези инвестиции е

станало с подкрепа на публични средства. Изразява се виждането, че предписанията в оспорвания законодателен текст, са с цел коригиране на допуснати нередности в България - когато инвестиционната помощ не е била приспадната при определяне на нивото на съответното подпомагане, поради което извършената с §18 ПЗР ЗИДЗЕ промяна се приема за необходима.

В представеното правно мнение, проф. д-р Ангел Калайджиев подкрепя основателността на искането за установяване на противоконституционни на всички разпоредби в §18 ПЗР ЗИДЗЕ и за несъответствие на тези разпоредби с чл.63 ДФЕС и излага съображения, допълващи и развиващи приведените в искането доводи. В правното мнение е цитирана практика на СЕС относно изясняването на принципа за оправдани правни очаквания в правото на ЕС.

Конституционният съд, като обсъди изложените в искането доводи, представените по делото становища и мнения, и правната уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Разпоредбата в ал.1 от §18 ПЗР ЗИДЗЕ установява правилото, че за производителите на електрическа енергия от възобновяеми източници чрез енергийни обекти, които са изградени със средства от национална или европейска схема за подпомагане и по отношение на които заявления за подпомагане са постъпили до влизането в сила на ЗЕВИ, се прилагат цените по чл. 31, ал. 8 от същия закон, които последно са определени с решение на Комисията за енергийно и водно регулиране към датата на влизането в сила на този закон. Следващите три алинеи от §18 (ал. 2 - 4) уреждат реда и сроковете за реализиране на ал.1: съгласно ал.2, производителите по ал.1 в срок до 31 юли 2015 г. привеждат договорите за изкупуване на електрическа енергия, които са сключили с обществения доставчик или съответния краен снабдител, в съответствие с изискванията на ал.1; съгласно ал.3, след изтичане на срока по ал.2 общественият доставчик или съответният краен снабдител изкупуват произведената

електрическа енергия по цените, предвидени в ал. 1 и съгласно ал.4, ал. 3 се прилага и в случаите на неизпълнение на задължението по ал. 2. Последната ал. 5 от §18 ПЗР ЗИДЗЕ предвижда, че за производителите на електрическа енергия от възобновяеми източници по ал. 1 не се прилагат разпоредбите на чл. 31, ал. 4 и чл. 32, ал. 3 ЗЕВИ, и прави уточнението, в предложението второ на същата, че след изтичане на срока на договора за изкупуване по чл. 31, ал. 2 ЗЕВИ преференциални цени не се предоставят.

Съдът уточнява, че разпоредбата на §18, ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ разпростира действието си единствено по отношение на тези производители на електрическа енергия от ВИ, които: първо, произвеждат чрез енергийни обекти, изградени със средства от национална или европейска схема за подпомагане и, второ, по отношение на които заявления за подпомагане са постъпили до влизането в сила на ЗЕВИ, обнародван в ДВ бр.35 от 3.05. 2011г. и в сила от деня на обнародването му. Също така, съгласно чл.31, ал.8 ЗЕВИ, към който препраща §18, ал.1ПЗР ЗИДЗЕ, за посочените в последния стопанските субекти, електрическата енергия се изкупува от обществения доставчик или съответния краен снабдител по групи цени, определени от КЕВР, при условията и по реда на съответната наредба по чл. 36, ал. 3 ЗЕ. Цените за изкупуване на произведената енергия от ВИ, не са общите преференциални цени по чл.31, ал.1 ЗЕВИ, а специални такива. Те се определят на основата на наредба, която в настоящия случай е Наредба №1 за регулиране на цените на електрическата енергия от 18.03.2013г. (НРЦЕЕ, обн., ДВ, бр. 33 от 5.04.2013 г., в сила от 5.04.2013 г., изм. и доп., бр. 17 от 28.02.2014 г., в сила от 28.02.2014 г., бр. 4 от 16.01.2015 г., в сила от 1.02.2015 г.). КЕВР приема съответните ценови решения за определяне на тези преференциални цени като отчита изискването на чл.23, ал.1 и 2 от същата наредба. По- конкретно, преференциалната цена на електрическата енергия за даден тип технология се коригира така, че да отразява влиянието на

одобрените по съответната схема за подпомагане средства, а именно – стойността на регулаторната база на активите на преференциалните цени се намалява пропорционално със стойността на посочения вид инвестиции. Последното регулаторно решение за корекция на преференциалните цени, визирано в §18, ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ, е Решение на КЕВР №Ц-14/01.07.2014г. С препратката в §18, ал.5 ПЗР ЗИДЗЕ, за производителите на електроенергия от ВИ по ал. 1 на същия параграф, се потвърждава прилагането на правилото, въведено със ЗИД ЗЕ (обн., ДВ, бр.54 от 17.07.2012г.), който допълва чл.32, ал.1 ЗЕВИ, с нова т.2, в смисъл, че КЕВР определя преференциални цени освен ежегодно и при указаните в т.2 обстоятелства.

Посоченото показва, че ал. ал.2 - 5 на §18 ПЗР ЗИДЗЕ са създадени, за да осигурят ефективното прилагането на ал.1 от същия параграф, поради което съдът намира, че предмет на преценка за противоречие с посочените в искането конституционни принципи и разпоредби и за съответствие с чл.63 ДФЕС е нормата в ал.1 на §18 ПЗР ЗИДЗЕ. Резултатът от тази преценка следва да се отнесе и до останалите четири алинеи на същия параграф, поради тяхната свързаност с ал.1 на §18 ПЗР ЗИДЗЕ.

Относно твърдяното противоречие с чл.4, ал.1 от Конституцията

Значителна част от доводите на вносителя за противоконституционност на §18 ПЗР ЗИДЗЕ са в подкрепа на твърдяното в искането нарушаване на принципа на правовата държава, и по-конкретно, на законността (противоречие с целта на ЗЕВИ, както и на разпоредби от същия закон), правната предвидимост и сигурност (включително нарушаване забраната за ретроактивност, която индиректно осигурява закрилата на оправданите очаквания), и на изискването за пропорционалност на ограничаването на правата (в искането се твърди

ограничаване на придобити права) като съществени измерения на правовата държава.

Макар и принципът на върховенство на правото да възниква и се развива в различен контекст, и да се отличава с определена специфика в държавите – членки, съдът на ЕС (СЕС) извежда редица негови съществени измерения – законност и зачитане на правната йерархия, правна предвидимост и сигурност, забрана за обратно действие, закрила на правата и легитимните очаквания, възприети и на национално ниво, отчитайки потребностите на общностното право. Националните законодателства на държавите – членки, също както и институциите на ЕС, са обвързани с изискванията на принципа на правовата държава и отчитат целите от общ интерес за съюза, включително и в сектор електроенергия от ВИ.

Конституционният съд счита, че преценката за съответствие на оспорените законови разпоредби, с указанията в искането измерения на принципа на правовата държава следва да бъде направена в контекста на развитието на правната рамка, на национално ниво и на ниво ЕС, относно сектор електроенергия от ВИ. Въпросът за нарушаване на закрилата на легитимните очаквания на инвеститорите е обсъден от съда и във връзка с твърдяното в искането противоречие с чл.19, ал. 3 от Конституцията и са направени допълнения при преценката за несъответствие с чл.63 ДФЕС, предвид така направеното искане.

развитие на законодателната рамка на ЕС (европейска законодателна рамка) в сектор електроенергия, включително енергия от възобновяеми източници

Изграждането на енергиен съюз е важна стъпка в задълбочаването на европейската интеграция. Ключово значение има постигането на напълно функциониращ пазар на електроенергия, в който повишаващ се дял има

електроенергията от ВИ. Постигането на трите установени цели на енергийната политика на ЕС - сигурно, устойчиво, конкурентоспособно и достъпно енергоснабдяване за Европа означава и ефективно интегриране в електроенергийния пазар на стопанските субекти - производители на енергия от ВИ, което е от общ интерес за ЕС. Тази цел е обвързана с по-мощната задача за нисковъглеродна икономика и решаване на проблема с климатичните промени, като едновременно се гарантира сигурност на енергийните доставки. Осигуряването на функциониращ енергиен пазар е от първостепенно значение за политиката на съюза в областта на енергетиката (чл.194 (1) а) ДФЕС). ЕС приема три последователни законодателни пакета, в периода 1996 – 2009 г., с дългосрочната цел да бъдат интегрирани и да се либерализират националните пазари за електроенергия и газ.

С оглед предмета на настоящото дело, внимание заслужават приетите от Комисията през 2008г. Насоки на общността относно държавна помощ за защита на околната среда (Насоките 2008 г., Официален вестник на Европейския съюз (ОВ на ЕС) 2008/ С 82/1). В раздел 1.1 от Въведението, се отбелязва, че през 2007г. Европейският съвет призовава държавите-членки и институциите на ЕС да предприемат действия за разработване на устойчива интегрирана европейска политика за климата и енергията (цел, която е очертана още в чл.1 от Директива 2003/30 за насърчаването на употребата на биогорива или други възобновяеми горива). За постигането на посочените по – горе взаимнообвързани цели са предвидени мерки за насърчаване производството на енергия от ВИ в раздел 3.1.6., които включват два вида помощи: помощ за инвестиции и оперативна помощ. Относно вторият вид помощ се подчертава, че тя следва да покрива нормална капиталова възвръщаемост, както и, че всяка помощ за инвестиции, трябва да се извади от производствените разходи.

Третият законодателен пакет, известен като либерализационен пакет, приет през 2009 г., развива идеята за интегрирана политика и цели по - нататъшно либерализиране на вътрешния пазар на електроенергия (Директивата за електроенергията (2009/72/ЕО) и Директивата за природен газ (2009/73/ЕО)), включително и енергия от ВИ.

Директива 2009/28 за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО (ОВ на ЕС L 140, 5.06.2009 г.; (Директива 2009/28/ЕО)), противоречие с която се твърди в съобразителната част на искането за §18 ПЗР ЗИДЗЕ, се асоциира с третия законодателен пакет в сектор енергетика. Формално тя не е включена в него, а е приета в рамките на пакета за климатичните промени (ПКП), основан на възприетата идея за интегрирана политика и изразява спецификата на провеждането на политиките в ЕС. Директива 2009/28/ЕО, наред с другото, определя редица основни понятия в правната уредба на сектор енергия от ВИ, между които от значение тук е дефинирането в чл.2 (к) на „схема за подпомагане“. Схемите за насърчаване използването на енергия от ВИ включват, но без да се изчерпват, и прякото ценово подпомагане, в т.ч. преференциални тарифи (Feed- in- tariff) и премийни плащания. Директива 2009/28 определя задължителна цел за 20 % дял на енергия от ВИ в крайното брутно потребление на енергия в ЕС до 2020г., разбита в задължителни на национално ниво индикативни цели за държавите – членки (Приложение I, част А). Директивата определя и набор от механизми за осъществяване на националните цели и предоставя широка свобода на преценка и избор за всяка държава – членка на ЕС относно средствата за постигане на индикативната цел за енергия от ВИ. Тя определя правната рамка, която включва задължителни цели като гарант за необходимата дългосрочна стабилност на стопанската общност, за да могат да се извършват рационални, устойчиви инвестиции в сектор енергията от ВИ (пункт 8, 14 от преамбюла на Директива 2009/28).

Едновременно е поставен акцент върху пазарното ориентиране на схемите за подпомагане (пункт 25 от Директива 2009/28/ЕО). На практика, най – мащабно прилаганата схема по директивата е тази за пряко ценово подпомагане във форма на преференциални цени, макар и в отделни случаи да се прилага и схемата на зелени сертификати и др.схеми.

Въз основа на констатациите в оценките през 2011г., (COM(2011)0031) и през 2013 г., (COM(2013)0175), а именно, че пазарът на енергийно ефективни продукти не се развива така динамично, както е прогнозирано; че запазването на високи цени за изкупуване на енергията от ВИ, при бързото поевтиняване на технологиите за енергия от ВИ и съществено нарасналия обем на този вид енергия, натоварва неадекватно крайните потребители –индустрията и битовите потребители, ЕК прави съществен за развитието на електроенергийния пазар извод. В обобщен вид, той изразява позицията, че често некоординираната държавна интервенция води до деформиране на пазара на електроенергия с негативни последици за инвестициите и трансграничната търговия, свързано и с прилагането на непазарно ориентирани схеми за насърчаване.

През 2013г. са представени допълнителни насоки за постигане на целите за енергията от ВИ при по-ниски разходи (COM(2013)7243), и ЕК обявява извършването на цялостно преразглеждане на субсидиите, които държавите членки имат право да предлагат в сектор енергия от ВИ. Изразено е ясно предпочитание към пазарно ориентирани способи като търговете, преференциалните премии и др. пред обичайно използваните преференциални тарифи. Насоките, относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014-2020 г. (Насоки за държавна помощ (2014/С 200/01)), оформят допълнително новата рамка за схемите за подпомагане на енергията от ВИ в очертаната посока.

През 2016г. следва нов пакет документи на ЕС, с важно значение както за очертаване предстоящите стъпки в изграждането на енергийния

съюз, така и за осмислянето и пълноценното прилагането в този контекст на действащите правни правила за постигане на трите основни цели на енергийната политика на ЕС. Той включва, наред с другото, оценка от ЕК на ефекта от действащата Директива 2009/28 за насърчаване на енергия от ВИ (SWD (2016) 419), съпътстваща предложение за нова директива в същата материя (COM (2016) 767 final, 2016/0382(COD)), както и предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за общите правила на вътрешния електроенергиен пазар (COM (2016) 864 final 2016/0380(COD)).

Изложеното дава основание на съда да обобщи, че през последните няколко десетилетия, на ниво ЕС, са последователно положени значителни законодателни и регулаторни усилия за съществена промяна в структурата на енергийните пазари в рамките на съюза. Целта е да се трансформират силно покровителствените от държавите – членки национални пазари в един либерализиран електроенергиен пазар, който позволява трансгранична конкуренция и е предпоставка за реализиране на ангажиментите на съюза за климатичните промени, включително и амбициозните климатични цели поети със споразумението от Париж (Споразумението от Париж към Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата, Париж - 2015г., ратифицирано от Република България със закон (ДВ, бр. 86 от 2016 г.), в сила от 29 декември 2016 г.)). В този процес централно място има насърчаването и сигурността на инвестициите в производството на енергия от ВИ, което следва да се осъществява, обаче, в контекста на все по – отворен за конкуренция енергиен пазар, като цел от общ интерес, и с прилагането на общностен подход.

С оглед на преценката, която съдът трябва да направи – за съответствие на §18 ПЗР ЗИДЗЕ с основни измерения на правовата държава като правната предвидимост и сигурност, и свързаната с нея закрила на легитимните очаквания, съдът взема предвид, че преценката за

съответствие с принципи с конституционен статус изисква да се държи сметка не само за конкретните правни разпоредби, но и за правния контекст в който те съществуват, повлиян, включително, и от актове на институциите на ЕС каквито са резолюциите, съобщенията, насоките и др. Във връзка с това, съдът намира за необходимо да отбележи в обобщен вид два, съществени според него, момента в посочените по – горе подготвителни документи за енергийната политика на ЕС от 2016г. Първият се отнася до оценката на ефекта на прилаганите схеми за подпомагане. Според ЕК, при отсъствие на ясни принципи за пазарната съвместимост на механизмите за насърчаване в директивата за енергия от ВИ на практика в държавите – членки се въвеждат непазарно ориентирани схеми за насърчаване. Тези схеми прибавят регулаторно ниво към цената на електричеството, което не отговаря на сигналите на пазара. Вторият важен момент се отнася до необходимостта в бъдеще тези схеми за насърчаване да бъдат коригирани, и дори да бъдат напълно отказани. Очевидно, преференциалното третиране се налага да бъде преосмислено и ролята на Директива 2009/28, в продължаващото развитие на общия енергиен пазар в ЕС, да бъде предефинирана.

В допълнение, Конституционният съд отбелязва, че и в двата доклада на ЕК за състоянието на енергийния съюз, през 2015г. и през 2017г., се подчертава, че не всички държави – членки са въвели необходимите правила, гарантиращи конкурентни и ликвидни пазари на едро (COM(2015) 572 final 8.11.2015г.; COM(2017) 53 final; Рамкова стратегия(IP/15/4497)).

развитие на националната законодателна рамка в сектор енергия
от възобновяеми източници

В приетият през 2003г. Закон за енергетиката (ЗЕ) (обн., ДВ, бр.107 от 9 декември 2003г.) са съобразени редица регламенти на Европейския

парламент (ЕП) и Съвета и се въвеждат в националното право няколко директиви в сектора. В ЗЕ се съдържат специални правила за насърчаване енергията от ВИ. Българската държава прави избор в полза на преференциалните цени като схема за насърчаване на енергията от ВИ, наред с помощта чрез инвестиции за изграждане, прилагана и от значителна част от държавите в ЕС. Тази схема търпи последователни промени. Същественото е, че със ЗИДЗЕ (обн.,ДВ, бр.56 от 24.07.2015г.), се свежда до минимум прилагането на една непазарно ориентирана схема за подпомагане производството на енергия от ВИ и се прави решаваща стъпка за преодоляване на прякото финансиране с публичен ресурс. Тази мярка е предприета наред с предвидените ограничения в §54 ПЗР ЗИДЗЕ от 6 март 2016г. (обн., ДВ, бр.17 от 2015г.), както и в §20 от ПЗР ЗИДЗЕ (обн.,ДВ, бр.56 от 24.07.2015г., изм.,ДВ, бр.,100 от 2015г.).

Макар и не винаги своевременно отразяващи измененията и очертаващите се тенденции в европейската правна рамка, в сектор енергия от ВИ, промените в българското законодателство в тази материята, са извършвани в контекста на изграждане на вътрешен за ЕС енергиен пазар.

Съдът подчертава, че става въпрос за правната уредба на схеми за подпомагане на регулиран пазар на електроенергия. Очертават се следните няколко режима за насърчаване на производителите на енергия от ВИ чрез преференциални цени като вид пряко финансово подпомагане:

В периода 09.12.2003 - 19.06.2007г. това е извършвано по реда на ЗЕ като се закупува задължително от обществения доставчик и/или крайният снабдител цялата произведена електроенергия от ВИ (чл.159 ЗЕ), в т.ч. и от водноелектрическите централи с инсталирана мощност до 10 MW (със сертификат за произход). Законът изрично предписва в чл.158 т.1, че насърчаването на производството на електрическа енергия от ВИ се извършва при отчитане принципите на пазара на електрическа енергия. Изкупуването става съгласно НРЦЕЕ по чл. 36, ал. 3 ЗЕ, възложена в компетентност на ДКЕВР (от 2015 КЕВР - ЗИДЗЕ, обн., ДВ, бр. 17 от

6.03.2015 г.), която приема и решенията за определяне на преференциалните цени въз основа на общите принципи за регулиране на цените в ЗЕ. Съгласно чл.23, ал.1 ЗЕ, ДКЕВР се ръководи и от принципите за предотвратяване и недопускане на ограничаване или нарушаване конкуренцията на енергийния пазар, осигуряване на баланс между интересите на енергийните предприятия и потребителите, осигуряване на равнопоставеност между отделните категории енергийни предприятия, създаване на стимули за развитието на конкурентен пазар за дейности в енергетиката, където има условия за това. Тези принципи се допълват от принципите, установени в чл.31 ЗЕ, където наред с недискриминационния характер на цените се посочва в допълнение, че цените следва да осигуряват икономически обоснована норма на възвръщаемост на капитала.

Конституционният съд обръща внимание, че още при приемането на ЗЕ (2003г.) е заложена идеята, изразена в европейската правна рамка в обсъждания сектор - при определянето на преференциалните цени за насърчаването на производството на електроенергия от ВИ да се отчитат състоянието и тенденциите за развитие на пазара на енергия от ВИ. Поради все още незначителните количества произведена енергия от ВИ, като дял от енергийния микс към този момент, може да се каже, че преференциалните цени не повлияват съществено цените за продажба на електрическа енергия на крайните потребители на регулирания пазар.

Насърчаването на производството на енергия от ВИ в периода 19.06.2007г. - 03.05.2011г. е по реда на Закона за възобновяемите и алтернативните енергийни източници и биогоривата (ЗВАЕИБ (обн. ДВ. бр. 49 от 19 юни 2007г.)). Сред общите принципи, посочени в чл. 9 от този закон, следвани за насърчаване на енергията от възобновяеми и алтернативни енергийни източници (ВАЕИ) в страната, са много от посочените по – горе принципи по ЗЕ, включително и отчитане принципите на пазара на енергия; отчитане характеристиките на видовете

ВАОЕИ и технологиите за производство на електроенергия. Съгласно чл.16, ал.2 ЗВАОЕИБ, общественият доставчик, съответно крайните снабдители, изкупуват електрическата енергия от ВАОЕИ, с изключение на енергията от водноелектрически централи с инсталирана мощност над 10 MW (ВЕЦ над 10 MW), по преференциална цена, определена по реда на съответната наредба по чл.36, ал.3 ЗЕ. В чл. 21, ал. 1-3 от ЗВАОЕИБ, както и в текстовете на НРЦЕЕ, се посочва, че регулаторът определя ежегодно до 31 март тези цени, които са в размер на поне 80% от средната продажна цена за предходната календарна година на обществените или крайните снабдители. Въз основа на посочените разпоредби са издадени и съответните регулаторни решения на ДКЕВР.

ЗВАОЕИБ е отменен със ЗЕВИ, който влиза в сила от деня на обнародването му в Държавен вестник (обн. ДВ, бр. 35 от 3 май 2011г.). Като държава - членка на ЕС Република България въвежда директивите в сектор енергия от ВИ в българското законодателство. Съответни разпоредби са включени в ЗЕ, ЗВАОЕИБ, Закона за енергийната ефективност, Закона за техническите изисквания към продуктите и наредбите, издадени въз основа на същите. ЗЕВИ въвежда във вътрешния правен ред Директива 2009/28/ЕО за насърчаване използването на енергия от ВИ (§2 от допълнителните разпоредби ЗЕВИ). Следователно, целите и всички основни положения, съдържащи се в указаната директива, разглеждана в контекста на цялостната европейска правна рамка в сектор енергия от ВИ, както е очертана по- горе, са възприети в националния правен ред. Това означава, също така, че е отразен процесът на интегрирането на енергийната политика и политиката за климатичните промени, както и на продължаващото изграждане на вътрешен енергиен пазар за ЕС. То се потвърждава от формулираните в чл. 2, ал.1 цели на ЗЕВИ, между които и създаването на условия за постигане на устойчива и конкурентна енергийна политика и икономически растеж, гарантирането сигурността на енергийните доставки, опазването на околната среда и

ограничаване изменението на климата и др. Тези цели се поставят при действието на указаните общи принципи на ЗЕ. Преференциалните цени продължават да са прилаганата схема за насърчаване. Съгласно възприетия в ЗЕВИ режим за насърчаване на енергията от ВИ (текстът обнародван в ДВ от 3.05.2011г.) остава задължението за изкупуване на енергията от ВИ по договори с продължителен срок на действие - от 12 до 20г. в зависимост от вида на първичния енергиен източник. В чл.32, ал.2 ЗЕВИ са посочени критериите и факторите, на които се основава определянето на преференциалните цени за енергия от ВИ (и препраща към наредбата по чл.36, ал.3 ЗЕ) в т.ч. размерът на инвестиционните разходи, включително разходите за присъединяване към съответната преносна или разпределителни мрежи, нормата на възвръщаемост, структурата на капитала и инвестициите и др. експлоатационни разходи. За производителите на енергия от ВИ съществува опцията да излязат на енергийния пазар или да бъдат на регулирания сегмент на пазара за изкупуване с преференциални цени на посочения обем електроенергия от ВИ, който обем се променя с изменение на ЗЕВИ (от цялото количество енергия от ВИ с гаранция за произход, първоначално, до размера на нетното специфично производство на електроенергия днес, съгласно §16. 3 ПЗР ЗИДЗЕ в сила от 24 юли 2015г.). Енергийните обекти, производители на енергия от ВИ, с оглед на определяне на преференциалните цени на изкупуване, съгласно чл.31, ал.7, т.2 ЗЕВИ (в неговата редакция при влизане в сила на 3.05.2011г.), във връзка с ал.8 от същия закон, са разграничени в две основни групи: такива обекти, които са ползвали инвестиция за изграждане от национални и европейски фондове, и други, които са изградени със собствени инвестиции. За изкупуването на електроенергията от първите не се прилагат преференциалните цени по чл.31, ал.1, които са общи, а такива, които са определени от КЕВР, съгласно наредбата по чл.36, ал.3 от ЗЕ. Последната изисква намаляване на преференциалната цена пропорционално на инвестицията за изграждане от

национална или европейска схема за подпомагане. Като следва текста на чл.2 (к) Директива 2009/28, §1, т.21 от допълнителните разпоредби на ЗЕВИ съдържа легална дефиниция на понятието „схема за подпомагане". Тя е конкретизирана в отделни разпоредби на този закон така, че се прави ясно разграничаване между инвестиция за изграждане и предпочетената от законодателя схема за пряко ценово подпомагане – преференциални цени.

Съдът намира за необходимо да подчертае, че съгласно §11 ПЗР ЗЕВИ, разпоредбите на чл.31, ал.7, т.2 и ал. 8 (в обнародваната редакция на ЗЕВИ от 03.05. 2011г.) се прилагат само за проекти, по отношение на които заявления за подпомагане постъпват след влизането в сила на закона. От съществено значение е промяната, въведена със ЗИДЗЕ през 2012г. (обн.ДВ, бр.54 от 17.07.2012г.). С §203 се изменя чл.32, ал.1 ЗЕВИ, като се създава нова т.2, съгласно която „ДКЕВР определя преференциалните цени за енергията от ВИ и когато в резултат на анализ констатира съществено изменение на ценообразуващите елементи по ал.2 на чл.32 ЗЕВИ“, наред със задължението по т.1 - да определя ежегодно преференциалните цени в срок до 30 юни. В съответствие с разпоредбата на чл.31, ал.8, във връзка с ал.7, т.2, ЗЕВИ, регулаторните решения на КЕВР за цените на енергията от ВИ се разграничават според енергийните обекти - в зависимост от това дали (и доколко) инвестицията за изграждането на тези обекти е със средства от национална или европейска схема за подпомагане. Първото такова решение с коригирани цени е прието през ноември 2011г. Тези цени за изкупуване се отнасят само за производителите, подали заявление за подпомагане след влизането в сила на ЗЕВИ (03.05.2011г.) и не засягат производителите, които се отличават от първите единствено по това, че техните заявления са подадени преди законът да бъде поставен в действие. Тези цени са определени по групи, които отразяват осреднени стойности на съотношението на безвъзмездното финансиране в общия размер на инвестициите - стойността на регулаторната база на активите (РБА) се намалява пропорционално със стойността на инвестициите по

безвъзмезден начин. През 2012 г., 2013г. и 2014г. ДКЕВР приема по две отделни ценови решения за преференциалните цени за енергия от ВИ, предвид изискването на чл.31, ал.8 ЗЕВИ. Именно Решение № Ц-14/01.07.2014г. е последното регулаторно решение, преди оспорените промени, за коригиране на преференциалните цени в случаите, когато производителите на електрическа енергия от ВИ са ползвали финансиране от национална или европейска схема за подпомагане.

Като отчита процеса на развитие на националната правна рамка в сектор енергия от ВИ, в неговата цялост, Конституционният съд приема, че законодателят е използвал широк спектър мерки за провеждане на политика на насърчаване производството и потреблението на енергията от ВИ в съответствие с общностната политика на сигурност на енергийните доставки, опазването на околната среда и предотвратяване на климатичните промени. Едновременно, последователно са предприемани стъпки за интегриране на производителите на енергия от ВИ в националния енергиен пазар, с отчитане на развитието на европейската правна рамка в сектора за продължаващото развитие на вътрешния енергиен пазар и осигуряването на конкурентна икономика в ЕС. Тези законодателни промени сочат, че на национално ниво, като се запазва необходимата държавна помощ, постепенно се извършва корекция в приложимата схема за насърчаване на производството на енергия от ВИ. Целта е да се осъществи плавен преход към пазарно ориентирани схеми за насърчаване производството на енергия от ВИ, до отказ от непазарни такива, в съответствие с изискванията на европейските правни изисквания в сектора, разглеждани в цялостния правен контекст, в който действат.

Предвид изложеното, Конституционният съд счита, че твърдяното в искането, че оспорените законодателни промени са извършени „в движение“ и неочаквано за инвеститорите, е лишено от основания. В България мощностите за производство на енергия от ВИ нарастват в много

кратки срокове и индикативната цел за страната от 16% дял на енергията от ВИ, в брутно крайно потребление на енергия, определена в Приложение I на Директива 2009/28/ЕО, е достигната през 2012г. В резултат на значителния дял на електроенергия от ВИ и когенерациите в енергийния микс, трайната тенденция на намаляване на цените на технологиите за енергия от ВИ, при запазване първоначалния размер на преференциалните цени и значителното повишаване на цената за задължение към обществото, и воден от целта за интегриране на свободния пазар на производителите на енергия от ВИ, българският законодател предприема редица промени в правната уредба на този сектор. Производството на енергията от ВИ, дълго време се базира на нова технология, нуждаеща се от държавна подкрепа за развитието си. С намаляването на инвестиционни разходи за енергийни обекти за енергия от ВИ и повишаване на тяхната продукция, много държави-членки в ЕС започват да реформират своите схеми за подпомагане и въвеждат различни пазарно ориентирани схеми (в този смисъл е и предписанието в пункт 107 и 108 от Насоките за държавна помощ 2014 - 2020 г. Такава мярка за ограничаване прилагането на схемата на преференциални цени, като непазарна по своето естество, са и оспорените пред Конституционния съд разпоредби от §18 ПЗР ЗИДЗЕ. Тя е мотивирана от съществуващото за немалък период от време „двойно подпомагане“ на тези от производителите на енергия от ВИ, които са извън обхвата на §11 ПЗР ЗЕВИ (в сила от 3.05.2011г.): веднъж чрез инвестиции за изграждане от национални или европейски схеми и втори път – чрез преференциални цени за изкупуване на енергията от същите енергийни обекти, които до оспорената промяна с §18 ПЗР ЗИДЗЕ, не отразяват пропорционално тези инвестиции. Преодоляването на това положение е посочено като легитимна цел на промените в мотивите към проекта на ЗИДЗЕ (№554 – 01 -124), обсъждано е както на заседанията на Комисията по енергетика и Комисията за наблюдение дейността на ДКЕВР (протоколи от заседанията

от 09.07.2015г. и 20.07.2015г.), проведени преди първо и второ гласуване в 43 -то Народното събрание (НС), така и в пленарна зала при приемането на оспорените текстове (протокол от заседание от 14 юли 2015г. и от 22 юли 2015г.). Подобни констатации и изводи са направени и в доклада на временната анкетна комисия за проверка и оценка състоянието на енергетиката в Република България към 31 януари 2015 г., създадена с решение на 43 -то НС (докладът е обн., ДВ, бр.46 от 17.06.2016г.)). Докладът е приет с решение на същото НС от 9 юни 2016г. (обн. ДВ бр.46 от 17.06.2016г.) и в него се констатира, че останалите непроменени за продължително време, преференциални цени, освен създадената неравнопоставеност между производителите на енергия от ВИ водят и до деформиране на пазара на електроенергия.

Като взема предвид очертаното развитие на европейската и национална правна рамка в сектор енергия от ВИ , Конституционният съд счита, че промените в същата са предприемани от българския законодател последователно, основават се на системни анализи от компетентните институции на национално ниво, че са в съответствие с общностната цел за постигане на вътрешен енергиен пазар и трайно очертаваща се тенденция, в регулаторната уредба на ЕС, за свеждане до минимум на прякото ценово подпомагане и интегриране на производителите на енергия от ВИ на конкурентния пазар. Поради това, Конституционният съд намира, че оспорените законодателни промени, въведени с §18 ПЗР ЗИДЗЕ, не могат да бъдат квалифицирани като нарушаващи правната предвидимост и доверието в стабилността на правната рамка за сектор енергия от ВИ, за всеки разумен и добросъвестен инвеститор, и приема, че §18 ПЗР ЗИДЗЕ не противоречи на чл.4, ал.1 от Конституцията на това основание.

Противоречие на оспорения §18 ПЗР ЗИДЗЕ с чл.4, ал.1 от Конституцията се твърди и на основание нарушаване принципа на правна сигурност и свързаната с него закрила на легитимните очаквания. Правната сигурност се проявява като съществен елемент на

върховенството на правото както на национално, така и на общностно ниво. Конституционният съд, в съответствие със своята константна практика, поддържа, че принципът на правна сигурност не може да се идентифицира с абсолютно недопускане на промяна в действащата законодателната рамка на дадена сфера на обществени отношения. Всеки законодател разполага с определена дискреционна власт, включително и по отношение мерките за осъществяване на политиката в сектор енергия от ВИ. Оспорената разпоредба на §18 ПЗР ЗИДЗЕ актуализира режима на компенсиране на производителите на енергия от ВИ и промените се основават на обективни, прозрачни и недискриминационни критерии. Още при приемането на ЗЕ, на ЗВАЕИБ, както и на ЗЕВИ законодателят изисква от изпълнителната власт при регулиране на цените за изкупуване на енергия от ВИ, преференциалните цени да осигуряват обосновани приходи за направените инвестиции, с оглед на цените на пазара. Законодателят може да прави промени в тази материя, за да приведе правната уредба в съответствие с променящите се икономически и социални условия в страната, включително и с цел стабилизиране на регулирания сектор, при условие че инсталациите за енергия от ВИ, предмет на специален режим, няма да бъдат възпрепятствани за възвръщане на техните инвестиции в рамките на дългосрочните договори. Правото на възвръщане на инвестициите не е право на определен непроменяем задължително висок размер на цените за изкупуване на енергията и респективно - на постоянно висок приход от производство на енергия от ВИ. Още повече това е валидно, когато държава – член на ЕС променя законодателството си в сектора, така че да го приведе в съответствие със състоянието на европейската правна рамка и продължаващия процес на развитие на електроенергийния пазар в ЕС и на отваряне за конкуренцията на националните електроенергийни пазари. Намаляването на цените за изкупуване в конкретния случай не е санкция за производителите на енергия от ВИ, а създава предпоставка за

равноправно третиране на всички производители на енергия от ВИ. Цените за изкупуване на енергия от ВИ не са предмет на свободно договаряне, а се определят от формиран от държавата национален регулатор при условията и по ред, посочени в закон. Намалването на цените за изкупуване на енергията от ВИ е средство за справедливо разпределение на разходите в обществото между тези, които в определена степен са привилегирани за своите приходи и следва да понесат и полагащите им се тежести. Никой не е защитен от такава тежест и нейното налагане, дори да има обратно действие въвеждащата я норма, не е задължително нарушаване на правната сигурност. Когато със законодателната промяна се преследва легитимна цел, за постигането на която са предвидени разумно обосновани средства, преценката за правилността на такова решение е изцяло на законодателя.

Конституционният съд счита, че следва да се отчита и конкретната ситуация в сектор електроенергия от ВИ, в която законодателят е предприел ограничителната мярка относно цената за изкупуване на енергията от ВИ, оспорена от вносителя на искането. Показателни са констатациите и данните изнесени по време на обсъждане на законопроекта за изменение на ЗЕ в съответните постоянни комисии и в пленарно заседание, както и съдържащите се в споменатия по - горе доклад на временната анкетна комисия за проверка и оценка състоянието на енергетиката в Република България към 31 януари 2015г., и регулаторните решения на КЕВР. Съдът намира за уместно да посочи някои от тях накратко. В доклада е направен анализ на въведените в експлоатация централи от ВИ в периода 2006 - 2013 г. и е установено, че независимо от бурното развитие на пазара на фотоволтаични модули, ЗЕВИ до 17 юли 2012 г. предвижда еднократно определяне на преференциалната цена, в която не е възможно да бъде отразена динамиката на пазарните отношения на конвенционалната фотоволтаична технология. Начинът на определяне на преференциалните цени за изкупуване на електрическа енергия от ВИ и невъзможността нейният размер да бъде коригиран по време на действие

на дългосрочния договор (20 години), предпоставят прекомерното инвестиране в този сектор, което деформира пазара. Инсталираните мощности многократно надвишават заложените цели в план 2020 на ЕК като същевременно са постигнати при икономически обременяващи условия за крайните потребители и бизнеса. Цената за произведената енергия от ВИ многократно надхвърля пазарната цена. Стопанските субекти, които по този начин държавата поставя в положение на икономическо предимство, за постигане на цели от обществена полза, не могат да разчитат, че законодателят няма да преоцени размера на предоставената облага. Те нямат основание да претендират придобити права въз основа на едно предоставено привилегировано положение, произтичащо от преценката за целесъобразност на законодателя към даден момент. Реално погледнато, производителите на енергия от ВИ продължават да бъдат подпомагани, при действието на оспорения законов текст, като не се променя дори схемата – чрез директно ценово подпомагане - за срока на договорите за изкупуване.

Съдът отбелязва, че очакванията на правните субекти да не се променя законодателството, не са конституционно защитени, особено когато става дума за уредба на непазарни механизми при условията на ясна цел за изграждане на конкурентен вътрешен електроенергиен пазар в ЕС. Във всеки случай, промените въведени с §18 ПЗР ЗИДЗЕ преследват легитимната цел да предотвратят неадекватно високата финансова тежест, която се поема от потребителите на електроенергия. Държавната интервенция в разходите на обществото чрез ограничаване на мерките за подпомагане, когато икономическата ситуация го изисква (в случая доказан дефицит на НЕК и несъразмерна тежест за потребителите – битови и бизнеса), е социално оправдана, освен в случаите на очевидна нерационалност на законодателните промени, основание за констатиране на каквато в настоящия случай, предвид изложеното до тук, съдът не намира. Ако се запази помощта с преференциални цени, на нивото до

промяната, има реален риск тя да бъде непропорционална на целите на самия ЗЕВИ, както и на целите според европейската правна рамка в сектора. Изложената по-горе позиция на съда има опора и в практиката на СЕС (т.н.решение по дело C-201/08, Plantanol GmbH & Co. KG срещу Hauptzollamt Darmstadt, пар. 49; решение по дело Di Lenardo и Dilexport, присъединени дела C 37/02 и C 38/02, пар. 70 и др). СЕС придава особено значение на правната сигурност когато се отнася до ограничаване на основните права и свободи и нееднократно сочи на необходимостта тези ограничения да са оправдани от специфичен обществен интерес, валидността на който, като основание за ограничаване, се преценява с инструментариума на пропорционалността. (решение по дело Wachauf, Hubert Wachauf v Federal Republic of Germany 5/88, [1989] 2609).

Като неоснователно Конституционният съд преценява и твърдяното от вносителя, че с §18 ПЗР ЗИДЗЕ се нарушава принципа на законност поради противоречие с целите на ЗЕВИ и че неговите разпоредби водят до вътрешно противоречие в същия закон. С оспорените разпоредби се постига точно обратното – привеждане на законовия текст в цялост в съответствие с целите на ЗЕВИ, разбирани в правния контекст на европейската правна рамка и националните задачи в сектора, за изграждане на функциониращ електроенергиен пазар и справедливо разпределение на финансовата тежест в обществото за опазване на околната среда и климата, и осигуряване на конкурентна икономика. Няма как да се гарантира равнопоставеност за развитието на конкурентен бизнес в сектор енергия от ВИ и едновременно да бъдат запазени привилегиите за определена група субекти и оставянето им в по - благоприятни условия от всички други от същата група и гарантиране на по- висока печалба за тях от тази на другите.

Конституционният съд счита, също така, че са неоснователни твърденията на вносителя за противоречие с чл.4, ал.1 от Конституцията,

поради нарушаване на принципа на правна сигурност чрез допуснато обратното действие на оспорената разпоредба.

На първо място, няма основание да се поддържа, че законно придобити права са засегнати от ретроактивна мярка, каквато вносителите на искането виждат в правилото, установено в ал.1 на същия параграф. Съдът коментира тук единствено, доколкото въпросното правило има характер на ретроактивна мярка. Обстоятелството, че преди приемането на разпоредбите на §18 ПЗР ЗИДЗЕ, приложението на чл.31, ал.8 ЗЕВИ е ограничено, съгласно §11 ПЗР ЗЕВИ, само до хипотезата на проекти, по отношение на които заявления за подпомагане са постъпили след влизане на ЗЕВИ в сила, т.е. след 3.05, 2011г., а с оспорваното правило е предвидено изрично приложение на чл.31, ал.8 ЗЕВИ и спрямо проекти, по отношение на които заявления за подпомагане са постъпили преди влизане на закона в сила, не е довод за ретроактивна мярка. Това е така, защото не е изрично указана обратна сила на въведеното правило (както изисква чл.14, ал.3 ЗНА) и корекцията на преференциалните цени, по договорите за изкупуване на електроенергията от ВИ, от производителите по ал.1 на §18 ПЗР ЗИДЗЕ, се прилага за същите едва след изтичане на срока по ал.2 от §18 ПЗР ЗИДЗЕ. Този момент настъпва след като е влязъл в сила ЗИДЗЕ на 24.07.2015 г., а именно – денят след 31 юли 2015г. В действителност, правилото на §18, ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ става приложимо от този момент към договорни правоотношения, възникнали преди влизане в сила на ЗЕВИ (3.05.2011г.), но които правоотношения продължават да се развиват и върху тях правилото се разпростира за в бъдеще.

Както в правната доктрина, така и в съдебната практика, се прави разграничение между обратно действие на закона, когато той преурежда юридическите факти от момента на тяхното проявление до завършен фактически състав, с който приключва едно правоотношение (ретроактивност *stricto sensu*), и случаите, когато нововъведен правен режим преурежда за в бъдеще заварени правоотношения, които не са

приключили (привидна, несъщинска ретроактивност – незабавно прилагане на закона). В своята практика Конституционният съд, като подчертава, че правилото за неретроактивност е проява на конституционните принципи за правова държава и законност, приема, че „хипотезата на прилагане на новия закон към заварено правоотношение, не е равнозначна на обратно действие на новия закон (Решение № 12 от 11.11.2010 г., Решение № 9 от 1996 г. от 1996 г., Решение № 10 от 2011 г.). Конституцията не съдържа забрана за обратно действие на правните норми във всички области на правото, а тя произтича от върховенството на правото като конституционен принцип (чл.4, ал.1 от Конституцията) и е приложима към хипотезите на ретроактивност *stricto sensu*, когато се нарушава доверието в правната система, правната сигурност и придобити права. Изрична забрана в този смисъл се съдържа единствено в чл. 5, ал. 3 от Конституцията по отношение на наказателните закони, които предвиждат нови или по-тежки санкции от отменените. Не е изключен ретроактивен ефект на закона в гражданскоправните отношения, и той може да бъде обоснован с публичен интерес, особено ако става дума за правни норми, приети в процес на трансформиране на ценностния фундамент на обществото. Докато ретроактивност *stricto sensu* е допустима само по изключение, несъщинска ретроактивност е по правило възможна, когато законодателните цели не могат да бъдат надхвърлени от интереса на индивида в продължаващото действие на предишния закон. Незабавното прилагане на закона е съвместимо с принципа на закрила на правната сигурност, когато е подходящо и необходимо, за да бъде постигната преследваната от закона цел, и се остане в границите на разумно приемливото, при цялостно балансиране на „излъганото доверие“ и значимостта и спешността на основанията за законодателните промени.

Закрилата срещу обратната сила на правните норми е също така елемент на фундаменталния принцип на правото, изведен от СЕС – принципът на правна сигурност. Той е формулиран по делото *Törfel* през

1978г. (дело 122/78, *Töpfer v. the Commission*, (1978) ECR 1019; виж и дело 74/74, *CNTA v. the Commission*, (1975) ECR 533) и като елемент на общностното право обвързва държавите - членки. По отношение на ретроактивните правни мерки, СЕС е особено строг в преценката, когато става дума за нарушено доверие в стабилността на правното положение на засегнатите субекти, основано на експлицитно или имплицитно уверение (индивидуализирано обвързване) от страна на институциите на ЕС. Съдът, обаче, допуска изключение от принципа в случаите, когато целта, която трябва да бъде постигната го изисква и, когато легитимните интереси на засегнатите са подходящо съобразени, каквато е неговата позиция по делото *Racke*, поддържана и по други дела (дело 98/78, *Racke v. Hauptzollamt Mainz*, (1979), пар. 20; дело C-376/02, *Stichting Goed Wonen v Staatssecretaris van Financiën*, пар. 32- 34).

Очевидно, по отношение на правилото в §18,ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ, е налице действие на оспорената законова норма върху заварени правоотношения, юридически факти, които са настъпили до влизането в сила на закон, но не са завършили действието си и тези правоотношения се развиват в контекста на регулиран пазар. Тази хипотеза е различна от ретроактивност *stricto sensu*. Правилото на §18, ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ не води до промяна на съществени елементи на заварените договори за изкупуване на електроенергия от ВИ, каквито са предмета и срока на договора, преференциалния характер на цената за изкупуване, приложима за производителите по същата ал.1, а единствено режима на ценообразуване, за договори за изкупуване с неприключил срок, поради което действието му е *ex nunc*. От съществено значение е целта, която законодателят преследва с промяната – изключване на „свръх субсидирането“ за определени стопански субекти, поставени в положение на икономическо предимство спрямо други производители на енергия от ВИ, извън адресатите по §18, ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ, и осигуряване на справедливото и еднакво третиране от закона на стопанските субекти в сектора. Това е

значим публичен интерес, който не може да бъде надхвърлен от интереса на субектите по ал.1 на §18 ПЗР ЗИДЗЕ за продължаващо прилагане на действащото до момента на промените законодателство.

Конституционният съд отбелязва, че позицията на законодателя относно това как да разреши конфликта за времевото действие на стария и новия закон, от конституционноправна гледна точка, не е въпрос на случайност или произволно решение, а такъв на претегляне на конкуриращи се ценности. Законодателните разрешения от такъв тип трябва да са резултат от преценка за конфликта на ценностите през призмата на пропорционалността, като, в конкретния случай, се вземе предвид този преход към отварящ се за конкуренция електроенергиен пазар на национално ниво и изграждането на вътрешен енергиен пазар за ЕС. Така че за преценката на законодателното разрешение, относно хронологичния конфликт на законите, значение имат и такива обстоятелства каквито са обществената потребност от въвеждането на нови законодателни решения в дадена материя. Подобни изисквания са развити и в практиката на СЕС (решение по дело *Wachauf, Hubert Wachauf v Federal Republic of Germany* 5/88, [1989] ECR 2609).

Конституционният съд счита, че несъщинската ретроактивност (когато възникнали в миналото правоотношения продължават да се осъществяват) отива извън границите на конституционно допустимото само тогава, когато този избор на законодателя е неподходящ или не е необходим за постигането на целите на промяната, или ако интересът на засегнатите субекти има тежест по -голяма от тази на основанията на законодателя да извърши промените, каквото в настоящият случай не е налице.

Предвид изложеното, Конституционният съд поддържа, че целта на оспорената разпоредба на §18 ПЗР ЗИДЗЕ е легитимна, като предотвратява негативния социално – икономически ефект – увеличаващата се цена на електроенергията за крайния потребител, и като съответства на

изискването за държавна помощ, според европейската правна рамка, която да отговаря на рязкото спадане на инвестиционните разходи. Съдът не намира да е налице, от страна на стопанските субекти, обхванати от разпоредбата в §18, ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ, такъв конституционно релевантен интерес в запазване действието на предходната законодателна уредба, който да има превес пред публичния интерес от намаляване на тези цени и развитието на конкурентен пазар на електроенергия в страната. Средствата избрани от законодателя за постигането на целта на закона са разумни и подходящи, доколкото преференциалните цени не отпадат с ретроактивен ефект *stricto sensu*, а само се намаляват при гарантиран срок на договорите и изкупуването така, че да се осигури възвръщане на инвестициите и разумна печалба в срока на договора.

Относно твърдяното в искането противоречие с чл.19, ал.2 и 3 от Конституцията.

Конституционният съд обсъжда, също така, и доколко оспорената разпоредба дискриминира (поставя в неравностойно положение) стопанските субекти в обхвата на §18, ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ. Най - общо в искането се поддържа, че тази група производители/инвеститори, чиито легитимни очаквания се твърди да са пренебрегнати, е дефинирана без да е налице, имащ превес публичен интерес, и по начин, който нарушава принципа на еднаква закрила от закона, конкретизиран в чл.19, ал.2 и 3 от Конституцията като принцип на създаване и гарантиране еднакви правни условия за всички стопански субекти и еднаква закрила на инвестициите и стопанската дейност както на българските, така и на чуждестранни граждани и юридически лица. Конституционният съд изяснява съдържанието на принципите, установени в чл.19, ал.2 и 3 от Конституцията, в редица свои решения и не вижда основателна причина да се отклони от установената практика по настоящото дело.

Икономиката, основана на свободната стопанска инициатива не изключва държавната интервенция но тя се свежда до създаване на регулаторната рамка, и контрола за нейното спазване, гарантираща еднакво подходящи условия за работа на стопанските субекти, като се отчита крайното удовлетворяване на обществените потребности. Въвеждането, както и изменението на специален режим за определена група икономически субекти, не е противоконституционно, ако законодателят по този начин гарантира всички субекти в съответната група да бъдат третирани еднакво (Решение № 5 от 2002 г.; Решение №3 от 2012г.). Конституционният принцип на равенството пред закона не изключва диференциация, когато признакът за разграничаване е недискриминационен – т.е. основният закон изисква да бъде отстранена необоснованата диференциация без да изключва диференциран подход на законодателя. В своята практика, Конституционният съд приема, че следва да се предоставят „еднакви гаранции и условия за стопанска дейност за всички субекти в дадена група“ (Решение № 13 от 2014 г.). Всички инвеститори в обхвата на §18, ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ са обединени в една и съща група - производители на електроенергия от ВИ и в оспорената разпоредба не се прави разграничаване между тях по някакъв признак, в т.ч. и с оглед собствениците на капитала в съответните енергийни дружества. Самото изграждане на енергийните обекти чрез национална или европейска схема за подпомагане е своеобразен привилегирован режим, създаващ икономическо предимство за тези, които са се възползвали от него. Той е преценен като поносим за обществото и е допуснат от законодателя с оглед постигане на определени цели и резултати за определен период от време, които цели и резултати са от общ интерес за европейския интеграционен процес - постигане на напълно функциониращ електроенергиен пазар.

Конституционният съд последователно се придържа към схващането за равенството пред закона като относителна, а не абсолютна

равнопоставеност, както се разбира в съвременната конституционноправна доктрина и практика. В настоящия случай, стопанските субекти, в обхвата на §18, ал.1ПЗР ЗИДЗЕ, са обособени в група по критерий - изключване от прилагането на чл.31, ал.8 ЗЕВИ към момента на неговото влизане в сила на 3.05.2011г. (тогава чл.31, ал.7, т.2 и ал.8). Това са производители на енергия от ВИ, които са имали, с оглед на определяните и заплащаните преференциални цени без тяхното пропорционално намаляване с размера на финансиране от национални и европейски фондове, значителни възможности не само да възвърнат техните инвестиции, но и да реализират неочаквано висока печалба. В този смисъл е и заключението на ЕК при одита във връзка с подпомагането по мерки 311 „Разнообразяване към неземеделски дейности" и 312 „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия" от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 - 2013 г. (ПРСР 2007-2013), по които се получават в различен размер инвестиции за изграждане на инсталации за енергия от ВИ. ЕК счита, че едновременното финансиране на един проект чрез ПРСР 2007 - 2013 и високото ниво на преференциалните цени за изкупуване на енергията, води до двойно финансиране, в противоречие с разпоредби от Регламент № 65/2011(ЕС) за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005г.относно прилагането на процедури за контрол на мерките за подпомагане на развитието на селските райони. По този начин тези производители на енергия от ВИ, възползвали се от подобни инвестиции, са поставени в положение на икономическо предимство, което се основава на преценката на законодателя (избор на политика), че това е оправдано от целта да бъде насърчено производството на енергия от ВИ и бъде изпълнена националната цел за 16% дял на тази енергия от крайното брутно потребление на електроенергията в страната. Тази цел е постигната през 2013г. и е отчетено в националния доклад пред ЕК. Стопанските субекти в обхвата на §18, ал.1ПЗР ЗИДЗЕ, в групата, която формират, не се третират различно, нито са поставени при по –

неблагоприятни икономически условия от тези производители на енергия от ВИ, които са подали заявление за подпомагане след влизане на ЗЕВИ в сила на 3.05.2011г., и за които е приложим режима на преференциални цени по чл.31, ал.8 ЗЕВИ. До промяната, и то за немалък период от време преди нея, субектите по §18, ал.1ПЗР ЗИДЗЕ са третираны с предимство, което държавата им предоставя по преценка за целесъобразност и държавата е тази, която единствено може да реши да оттегли предимството.

По смисъла на чл.19, ал.1 от Конституцията свободна стопанска инициатива съществува в условията на реално функциониращ пазар. В регулирания сегмент на пазара предоставените от законодателя предимства, по негова преценка, не се превръщат в придобити права. Обратното би означавало да ограничим законодателя в избора на политика, която е в съответствие с променящия се социален и икономически контекст и изразявания от него публичен интерес да бъде подчинен на частноправните интереси на инвеститорите от запазване на статуквото. Производителите на енергия от ВИ по ал.1, §18 ПЗР ЗИДЗЕ са имали възможност да изберат да продават изцяло на свободния пазар, но те са предпочели гарантираната от законодателя печалба с ясното съзнание, че не е възможно политиката на държавата в сектор енергия от ВИ, никога да не бъде променяна. Всеки добросъвестен и разумен инвеститор преценява и пазарните, и непазарните рискове, които поема. Инвеститорските интереси и движението на капитали, свързано с икономическа активност на стопанските субекти в ЕС, са важни, но справедливото разпределение на финансовите тежести, произтичащи от преференциалните цени за производителите на енергия от ВИ и заплащаното задължение към обществото от индустрията, поемани от крайния потребител, е съществен публичен интерес и той е в основата на обособяване на посочената група производители на енергия от ВИ на §18, ал.1ПЗР ЗИДЗЕ. Това съответства и на промените в европейската правна рамка в сектора, която поставя

потребителите в центъра на внимание при постигането на функциониращ електроенергиен пазар и осигуряването на конкурентноспособна икономика в ЕС. Както е посочено и при приемането на оспорения текст, на второ гласуване в заседанието на Народното събрание на 22.07.2015г., в случая се касае точно за възстановяване на справедливостта, защото вече е получена безвъзмездна помощ в размер на 70% от инвестицията по ПРСР 2007-2013и пълен размер на преференциалната цена. Още през 2011г. законодателят е предвидил, че при такова положение преференциална цена трябва да се смята на базата на 30% собствени средства или средства от банкови заеми, допълващи безвъзмездното финансиране, но това предвиждане не е обхванало производителите по §18, ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ.

Предвидената с оспорената законодателна норма промяна в мярката за насърчаване (относно размера) не надхвърля пределите на законодателното усмотрение - тя е в съответствие с легитимната цел на законодателя да се избегнат неочаквано големите печалби на обществените и частни инвеститори, за да се контролират сметките за енергия, без да се подкопава инвестиционният климат в България, тъй като се укрепва доверието на всички инвеститори за еднаква закрила от закона на техните интереси. Това разбиране на съда се подкрепя и от практиката на СЕС. Според СЕС (решение по делото Wachauf), фундаменталните права признати от съда не са абсолютни, а следва да бъдат разбирани с оглед на социалната им функция. Съответно, упражняването на тези права, според съда, може да бъде ограничено при условие, че тези ограничения съответстват на целите от общ интерес на общността и не представляват, с оглед на целта, нетърпима намеса, застрашаваща същността на правата (дело Wachauf v Bundesamt Fur Ernährung und Forstwirtschaft 5/88,[1989] ECR 2609; дело Di Lenardo и Dilexport, присъединени дела C 37/02 и C 38/02, пар. 82; решение по дело C-44/94 Fishermen's Organisations and Others [1995] ECR I-3115, пар. 55). Оспореният в искането законов

текст не премахва преференциалните цени за производителите на енергия от ВИ, а привежда тези цени в съответствие с целта от общ интерес за ЕС.

Предвид изложеното, съдът счита, че с оспорената законодателна промяна не само не се нарушава, но се постига ефективно реализиране на принципа - законът да гарантира равни условия за стопанска дейност на всички икономически активни субекти, установен в чл.19, ал.2 от Конституцията. Да се твърди при това положение, че групата стопански субекти, в обхвата на §18, ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ, е произволно определена от законодателя и че същата норма отнема техни придобити права и ги дискриминира, с което нарушава чл.19, ал.2 от Конституцията, е неоснователно.

Освен това, за да е налице нарушаване на принципа в чл.19, ал.2 неравенството трябва да е от такова естество, че да поставя под съмнение, в конкретните условия, самата същност на равенството, което най – често се случва, когато нарушаването на този принцип води до нарушаване на друго основно право, включително и правото на собственост. Конституцията допуска в определени случаи законово ограничаване на конституционно установените ценности и налага задължения. Съгласно чл.17, ал.3 от Конституцията частната собственост е неприкосновена. Едновременно с това, конституционният законодател е посочил изрично в чл.17, ал.5 в кои случаи, по какъв ред и при какви условия дава предимство на публичния интерес и ограничава правото на частна собственост.

Конституционният съд подчертава, че съгласно тази разпоредба, обезщетението при принудително отчуждаване на частна собственост, за държавни и обществени нужди, се изисква да бъде равностойно, а не най - благоприятно (носещо най - големи очаквани приходи) за собственика. Следователно, правото което се ползва с конституционна закрила е правото на собственост, а не някакво друго право - на ползване по най – печеливш начин на собствеността. Последното е в немалка степен въпрос

на разумно и предвидливо управление на същата, включително и добре преценен пазарен и непазарен риск от титуляра на правото на собственост.

На това основание, съдът приема, че оспорената в искането законова норма не нарушава конституционното право на собственост, не създава по – неблагоприятни условия на стопанска дейност за субектите в обхвата на §18, ал.1ПЗР ЗИДЗЕ и, следователно, не нарушава принципа, установен в чл.19, ал.2 от Конституцията.

В искането се поддържа, че с оспорената разпоредба драстично се посяга върху легитимни очаквания на инвеститорите, в противоречие с принципа на правна сигурност, конкретизиран в прокламацията, в чл.19, ал.3 от Конституцията, принцип на закрила на инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни физически и юридически лица. Твърди се, че при новите условия инвеститорите не могат да получат очакваната от тях печалба, т.е. тази, която, както вече бе посочено, те реализират в условията на икономическо предимство, в което са поставени до промяната. Преференциалните цени за енергията от ВИ, както бе посочено, са въведени да насърчат производителите, предвид постигането на национални и общностни цели, като им осигури възвръщаемост на капитала и разумна печалба във времето, за целия жизнен цикъл на инсталациите – т.е. за срока на дългосрочните договори с гарантирано изкупуване на произведената енергия от ВИ на един регулиран пазар. Това, че след промяната стопанските субекти по §18, ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ ще реализират по – малка по размер печалба вероятно не съответства на техните собствени икономически очаквания, но това не означава задължително, че законодателната промяна е в несъответствие с конституционната закрилата на легитимните правни очаквания.

Конституционният съд отново подчертава, че очакването за непроменимост на законодателната рамка, е неоснователно. Достъпът до електроенергия не е просто елемент от пазара, а има стойност на услуга за

социално – икономическо развитие на всеки индивид и е в интерес на цялото общество. Изграждането и експлоатацията на инсталации за енергия от ВИ още от самото начало е ориентирано към гарантиране благополучието на всеки индивид и на обществото като цяло. Управлението на сектор енергия от ВИ свързва множество конституционни ценности и принципи и включва както свободата на стопанска инициатива и закрила на околната среда, така и принципа на устойчиво развитие на обществото и сигурност на гражданите. Оспорената в искането законодателна норма е едно от средствата, чрез които държавата осъществява своето въздействие върху енергийната индустрия с цел икономическа ефективност, което следва да бъде в съответствие с конституционните цели за постигане на развитие на обществото. Налице е публичен интерес, който в контекста на посочените конституционни цели има превес пред свободата на стопанска инициатива в сектор енергия от ВИ, и има решаващо значение за легитимните очаквания на инвеститорите.

Конституционният съд е последователен при използването на понятията правна предвидимост и сигурност в смисъла им на измерения на правовата държава, в съответствие с които е конституционно недопустимо законодателят впоследствие да налага неблагоприятни последици за правните субекти (Решение № 7 от 2009 г.), които са действали точно в съответствие със съществуващата нормативна уредба (т.е. с обратна сила да се отнемат придобити права). Съдът поддържа в практиката си, също така, че „Предвидимостта е изискване към формирането и осъществяването на законодателната политика....” . Едновременно с това обаче съдът отчита, че този признак не следва да се абсолютизира - съвременният конституционализъм както в България, така и по света не посочва изрично такова изискване към законодателя. Що се отнася до социалната сфера, в периоди на преход или кризи тя познава и е преживявала не само плавни и предвидими изменения, възможна е

конкуренция между справедливостта и стабилността на социалната закрила (Решение № 10 от 13.09.2012 г.; Решение на № 1 от 2005 г.).

По настоящото дело, съдът не се отклонява от цитираното разбиране за правна предвидимост. Както вече бе обсъдено, не е налице обратно действие на разпоредбата на §18, ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ, и с нея не се отнемат права, доколкото става въпрос за третиране с предимство, предоставено от държавата на стопански субекти на регулиран пазар, по преценка за целесъобразност, в съществуващия тогава икономически и социален контекст, в интерес на обществото. Положението на икономическо предимство не е съвкупност от придобити права за стопанските субекти, които са поставени в него единствено по преценка на държавата. Предоставеното предимство може да бъде оттеглено от държавата, когато прецени че това е обществено потребно и социално оправдано. Конституцията не изисква неотменност на законодателството, а следователно – не може да има конституционно легитимирано очакване, че когато отпаднат обективните основания за подобно предимство, законодателят няма да промени своята преценка.

В практиката на Конституционния съд понятията „конституционно оправдани очаквания“ или „легитимни очаквания“ се свързват с правната предвидимост и сигурност и предполагат определени конституционни или законово предвидени предпоставки, когато основният закон препраща към законодателна уредба на дадена материя (често съдът е преценявал това в контекста на лустрационните закони). Така, в Решение № 13 от 31.07.2014 г. съдът очертава конституционния принцип на равенство пред закона в стопанската сфера, конкретизиран в чл.19, ал.2 и 3 от основния закон, и посочва, че „Свободният пазар и конкуренцията изискват равнопоставеност на всички субекти ...“, т.е. в условията на свободен пазар, отворен широко за конкуренция, законът трябва да гарантира еднаква правна позиция на стопанските субекти и, следователно, те на това

основание могат да очакват легитимно това да е така. Стопанските субекти в обхвата на §18, ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ, обаче, са в регулирания сегмент на пазара и тъкмо с оспорената промяна се постига постепенното им извеждане на свободния пазар, на който те не са, но което е наложително, за да бъде постигната националната и общностна цел за реален конкурентен бизнес в електроенергийния сектор в ЕС (такава е и оценката на ЕК за държавна помощ SA.44840 (2016/NN) - България, т. 29). Ето защо, самата промяна цели да създаде състоянието на свободен електроенергиен пазар, на който всички производители на енергия от ВИ, включително и тези в обхвата на §18, ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ, могат да имат легитимно правно очакване законът да им гарантира еднакви правни условия за стопанска дейност. Съдът припомня, че с оспорената законодателна промяна се свежда до минимум прилагането на една непазарна схема на подпомагане каквато е тази на преференциалните цени за новосъздавани инсталации за енергия от ВИ (Насоките за държавната помощ 2014 – 2020, както и Регламент (ЕС) № 651/2014 на ЕК, от 17 юни 2014г., за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 ДФЕС предвиждат премийно плащане, зелени сертификати, съвместни схеми и др. пазарни по характер схеми за подпомагане). За субектите по §18, ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ не се отменя преференциалните цени за изкупуване на енергията, не се отменя и гарантираното изкупуване по тези цени (преференциалните цени, макар и намалени, продължават да остават по-високи от реалната икономическа стойност на тази енергия), не се променя и срока на дългосрочните договори – само се намаляват цените заранее и по начин, справедливо разпределящ финансовата тежест за чиста енергия и защита на околната среда в публичен интерес. На практика, тези производители на енергия от ВИ получават, по един специфичен начин, преходен период за плавното им включване в свободния пазар.

Поддържаната от Конституционния съд позиция тук се подкрепя и от юриспруденцията на СЕС. Закрилата на легитимните очаквания е един от основните принципи на правото на ЕС, изведен от СЕС в неговата практика (решение по дело C-369/09 P, *ISD Polska and Others v. Commission*, пар. 122; дело 112/80, *Firma Anton Dürbeck v Hauptzollamt Frankfurt am Main-Flughafen*, пар. 48). СЕС свързва закрилата на легитимните очаквания с принципа на правна сигурност, който изисква, състоянието на правната рамка да е стабилно и предвидимо (решение по дело C-63/93, *Duff and Others v Minister for Agriculture and Food and Attorney General*, ECR 1996, пар.20). Това не означава, че икономически активните субекти следва да възприемат всяка промяна в регулаторната рамка като произволна и неоправдана и да извличат легитимността на своите очаквания от обстоятелството, че са били третираны с предимство на пазара към даден момент, и от своето упование, че това положение ще се запази и в бъдеще (решение по дело 230/78, *Eridania v. Minister of Agriculture and Forestry*, пар. 21-22; решение по дело 84/78, *Ditta Angelo Tomadini Snc v Amministrazione delle finanze dello Stato*, пар. 21; решение по дело 52/81, *Werner Faust v. Commission*, пар. 26-27 и по дело *Kyowa Hakko v. Commission*, T-223/00 [2003], пар.39). Съдът счита, също така, че ако един добросъвестен и внимателен стопански субект може да предвиди приемането на определена мярка от дадена общностна институция, която ще засегне неговите интереси, той не би могъл да се позове на този принцип ако мярката бъде приета (решение по дело 265/85 *Van den Bergh en Jurgens and Van Dijk Food Products Lopik v Commission*, пар. 44; решение на съда първа инстанция по присъединени дела T-116/01 и T-118/01 *P&O European Ferries*).

Преференциалните цени, като схема за подпомагане на производителите на енергия от ВИ в публичен интерес, са много повече средство да се избегнат трудностите, които икономическата и финансова нестабилност могат да породят за постигане на тази цел, отколкото на

първо място да се защитят индивидуалните икономически интереси на тези производители, които са търговски участници. Балансът на интересите на обществото и икономически активните субекти, а не очакванията от непроменяемо висока печалба на производителите/инвеститорите е изведен на преден план.

Концепцията за легитимните правни очаквания се проявява различно в различните сектори. Изключително трудно е да се обосноват легитимни правни очаквания в сектори, които по принцип са признати като подложени на чести промени, какъвто несъмнено е сектор енергия от ВИ. Това, което прави очакванията оправдани е тяхната обоснованост. Те трябва да се основават на индивидуализирано обвързване от страна на публичната власт, а не на общата законодателна рамка. Също така, те следва да бъдат формирани добросъвестно, с дължимото внимание. Не е разумно да се очаква, че проблем, който вече е бил предмет на внимание на законодателя, под форма на съществуваща законова уредба, няма отново да има място в неговия дневен ред. Съответно, очакването, че законът ще изисква или разрешава нещо утре, основано единствено на факта, че то се изисква или разрешава днес, е напълно лишено от разумни основания и в този смисъл – е нелегитимно.

Относно твърдяното несъответствие с чл.63 ДФЕС

В искането се твърди, също така, несъответствие на разпоредбата на §18 ПЗР ЗИДЗЕ с чл.63ДФЕС. Вносителят приема, че със законодателната промяна на режима на преференциалните цени, в посока на тяхното намаляване, като се нарушава принципа на правна сигурност и по - специално – свързаната с него закрила на легитимните очаквания на инвеститорите/производителите на енергия от ВИ, попадащи в обхвата на §18, ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ, се разколебава въобще доверието на инвеститорите в стабилността на правната рамка в този сектор и така се създава препятствие за свободното движение на капитали, в противоречие с

изричната забрана в чл.63 ДФЕС. Накратко, в основата на твърдяното несъответствие на §18 ПЗР ЗИДЗЕ с чл.63 ДФЕС е претендираната легитимност на правните очаквания на инвеститорите, попадащи в обхвата на ал.1 от същия параграф, за запазване и занапред на гарантираната висока печалба и положението на икономическо предимство.

Целите на ЕС в сектор енергетика, така както са определени в чл. 194 (1), Дял IV (Свободно движение на хора, услуги и капитали), глава „Енергетика“, включват и гарантиране на функционирането на енергийния пазар, обезпечаването на енергийната сигурност, както и насърчаването разработването на възобновяеми енергийни източници. Преференциалните цени за енергия от ВИ са тип мярка за насърчаване производството на енергия от ВИ, за постигане на посочените цели, която в сравнение с други схеми за стимулиране, предвидени в Директива 2009/28, е непазарно ориентирана. Според практиката на ЕК и СЕС тя е държавна помощ и като всяка държавна помощ създава селективно икономическо предимство за нейните получатели и крие потенциална заплаха да наруши конкуренцията и да бъде несъвместима с общия пазар, освен ако не е предвидено друго в Договорите (чл.107 (1) ДФЕС).

Водим от посоченото, Конституционният съд счита, че преди всичко следва да изясни, доколко в конкретния случай има основание твърдението в искането, че са налице легитимни правни очаквания на субектите в обхвата на §18, ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ, в специфичния контекст на държавната помощ, без да навлиза по същество, и да обхваща всички аспекти, на същата.

По делото Essent Netwerk Noord (дело C-206/06 Essent Netwerk Noord [2008]) СЕС приема, че с понятието „намеса чрез държавни ресурси“, в чл.107(1) ДФЕС, е предвидено да бъдат обхванати и предимствата предоставени посредством публична или частна организация, определена или учредена от държавата, за да прилага схемата за помощи, наред с пряко предоставените от държавата“. Такава е и

позицията на ЕК в редица решения за преценка съвместимостта на схемите за подпомагане с изискванията по чл. 107(1) ДФЕС - т.н. решение на ЕК от 2011г. относно мярка държавна помощ за енергоемките индустрии - Австрия No C 24/2009 (ex N 446/2008); решение на ЕК от 2016г., за схемите за подпомагане на производителите на енергия от ВИ в Чешката република (SA.40171 (2015/NN), 28.11.2016, C(2016) 7827 final – т. т. 75 - 80 и т.135), както и решение за държавна помощ SA.44840 (2016/NN) – България. Контролът върху държавната помощ се осъществява от ЕК (чл.108 ДФЕС), която има широка дискреционна власт в тази материя като нейните решенията подлежат на съдебен контрол в съответствие с фундаменталния за правото на ЕС, и националния правен ред на държавите – членки, принцип на върховенството на правото. ЕК може, включително, да отмени предварителната нотификация за определена категория държавна помощ (Регламент (ЕС) № 651/2014 на ЕК за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 ДФЕС, ОВ на ЕС, L 187/1 - Регламент (ЕС) № 651/2014; Регламент на Съвета (ЕС) № 734/2013г. за изменение на Регламент (ЕО) № 659/1999 за установяване на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за ЕО).

През март 2016 г. до ЕК е отправено уведомление от компетентните органи на българската държава за оперативна помощ за производителите на енергия от ВИ под формата на преференциални цени за изкупуване на енергията (мярката, за която е изпратено уведомлението е в сила от 3.05.2015г. и ще изтече на 31 декември 2021г.). То се предшества от писмо до ЕК на ДКЕВР (КЕВР от 2015г.) от юли 2014г., в което е направена констатация, че съобразно препоръките на ЕК, в последните години производителите на енергия от ВИ са силно подкрепяни с преференциални цени, което е в съответствие с екологичните цели за постигане към 2020 г., но въпреки това този вид подкрепата води до нарушаване на конкуренцията в сектора. Поставен е акцент върху

свърхкомпенсацията, специално на фотоволтаични и вятърни съоръжения, и е направено допускане за неправомерна държавна помощ. Въз основа на цялостен анализ на преференциалните цени като схема за подпомагане производителите на енергия от ВИ в България, в контекста на чл.107 ДФЕС, ЕК (решение от 04.08.2016, C(2016) 5205 final -Държавна помощ SA.44840 (2016/NN)) квалифицира преференциалните цени в страната като държавна помощ. ЕК приема (пункт 104), че помощта е съвместима с вътрешния пазар по силата на член 107(3) буква в) ДФЕС, но посочва, че България е привела в действие разглежданата мярка за помощ без предварително уведомление, и помощта, предоставена до приемането на настоящото решение, е неправомерна помощ (пункт 103).

Насърчаването на производството на енергия от ВИ е един от приоритетите на европейската енергийна политика. За това свидетелства и чл.194 в) ДФЕС. Тази цел е заложена в директива 2009/28/ЕО, която не предписва задължително средство за постигане на целта. ЕК изхожда от разбирането, че е необходима държавна намеса, която да подкрепи развитието на този сектор. Въпреки това, независимо от вида и формата на схемата за подпомагане, в случай, че тя съдържа държавна помощ, тя следва да бъде нотифицирана до ЕК по реда на чл. 108(3) ДФЕС, за да се произнесе относно съвместимостта с европейските правила за държавни помощи съгласно чл.107 (1) ДФЕС. Държавната помощ може да бъде ефективен коректив на някои недостатъци на пазара. Като протекционистки инструмент на държавна интервенция в пазара тя проявява склонност да наруши конкуренцията и да деформира, в крайна сметка, общия пазар. Поради това, правото на ЕС предвижда стриктна процедура за предоставяне на държавни субсидии. По дело C-199/06, CELF and ministre de la Culture and de la Communication (Centre d'exportation du livre français (CELF) and Ministre de la Culture et de la Communication v Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)), пар.35, СЕС посочва, че „...държавата-членка, която възнамерява да отпусне помощ, не може да

започне прилагането на предложените мерки, докато тази процедура не доведе до постановяването на окончателно решение на Комисията.“ Съдът е приел също, че „докато Комисията не е взела решение за одобряване и дори докато срокът за обжалване на едно такова решение не е изтекъл, получателят не може да бъде сигурен относно правомерността на предвижданата помощ, единствено годна да породи у него основателни очаквания“(пар.67 решение по същото дело).

Макар и визираното по-горе произнасянето на ЕК да се отнася пряко до мярка, която е в сила от 3.05.2011г., направените анализи, както и оценките, които тя дава за прилаганата в страната схема за подпомагане на производителите на енергия от ВИ са важни. Освен това, в пункт 46 от решението се отбелязва, че компетентните български органи са дали обяснения (след поискана от ЕК допълнителна информация) за някои нередности - двойно подпомагане на тези производители под формата на пълни преференциални цени и финансиране по линия на национални или европейски схеми за подпомагане. Те са установени след одит, извършен от Главна дирекция „Земеделие и развитие на селските райони" при задължителен одит през 2012г. във връзка с инвестициите по мерки 311 и 312 от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 - 2013 г.. Същественото в случая е, че ЕК квалифицира преференциалните цени като държавна помощ. Преференциалните цени за изкупуване на енергия от ВИ са предвидени в ЗАВЕИ (чл.16, ал.2 и чл.21, ал.2) и при транспонирането на Директива 2009/28/ЕС в ЗЕВИ, са отново включени като мярка за насърчаване на енергията от ВИ. За периода 2007 – 2011г. липсва уведомление до ЕК за тази прилагана в страната мярка за подпомагане. Един добросъвестен получател на помощта се предполага да проследи дали процедурата е била спазена и не може да се позовава на легитимни правни очаквания, ако не е била уведомена ЕК, информация за което е необходимо да бъде, предвидливо и с дължимата грижа, потърсена

(в този смисъл решение на СЕС по дело T-328/09 *Producteurs de légumes de France v Commission*).

Като подчертава, че конституционната закрила се разпростира по отношение на обосновани правни очаквания, като отчита спецификата на режима на предоставяне на преференциални цени в страната за определена част от стопанските субекти в сектор енергия от ВИ, до промяната с оспорения §18 ПЗР ЗИДЗЕ, както и предвид изискването очакванията на инвеститорите да бъдат формирани с дължимото внимание и да са разумни, при дадените обстоятелства, Конституционният съд счита, че позоваване на легитимни очаквания по конкретното дело е неоснователно.

В допълнение, Конституционният съд посочва, че СЕС не е особено благосклонен към аргумента за легитимни правни очаквания, в контекста на държавната помощ, и поставя съществени изисквания към инвеститорите (решение по дело C-5/89 *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany*, пар. 14; пож присъединени дела T-427/04 и T-17/05 *France and France Télécom v Commission* и по дело C-24/95 *Alcan, Land Rheinland-Pfalz v Alcan Deutschland GmbH*, пар. 49; СЕС не поддържа и последващо саниране на неспазена процедура по дело T-150/12, *Greece v Commission*, 2014г.)).

Конституционният съд подчертава, че между насърчаването на инвестициите и преференциалните цени няма знак за равенство. Преференциалните цени са само една от възможните мерки за насърчаване, която в процеса на продължаващо развитие на електроенергийния вътрешен пазар в ЕС подлежи на съществено ограничаване. Това, че една инвестиция в някои години, в рамките на дългосрочните договори – между 12 и 20г. в зависимост от типа ВИ - няма да генерира печалба, която да покрие плащания по заеми получени за по – кратък от очаквания период за възвръщаемост на инвестициите, не означава, че инвестицията като цяло няма да бъде компенсирана и така да се възпрепятства свободата на движение на капитали. По - ниските

преференциални цени променят само периода на възвръщаемост на инвестициите. Никой, обаче, не може да твърди легитимност на едно очакване мярката за насърчаване да не бъде променяна от законодателя в бъдеще. В конкретния случай става дума за такава промяна, продиктувана от целта за постигане на функциониращ вътрешен електроенергиен пазар за ЕС, в който процес участва и Република България. Постепенното извеждане на производителите на енергия от ВИ на свободния пазар предполага и заместване на тяхното директно ценово подпомагане с пазарно ориентирани схеми за насърчаване (Насоки за държавната помощ 2014-2020). Поддържането на необосновано високи преференциални цени за енергия от ВИ, за субектите по §18, ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ, спрямо пазарните цени, крие риск от деформиране на пазара в рамките на ЕС. Направената промяна позволява на инвеститорите да планират икономическото си поведение и дългосрочно да предвидят инвестициите си съобразно механизмите на пазара. Либерализирането на движението на капитали цели да подпомогне изграждането на единен пазар, включително и електроенергиен пазар за ЕС. Тъкмо това е и целта, към която е ориентирана предприетата промяна с оспорения в искането §18 ПЗР ЗИДЗЕ.

Предвид изложеното и като съобрази, че в конкретния случай твърдяното от вносителя наличие на оправдани правни очаквания, за субектите по §18, ал.1 ПЗР ЗИДЗЕ, е неоснователно, Конституционният съд приема, че не е налице несъответствие на оспорената в искането законова разпоредба с чл.63 ДФЕС.

Водим от горното, Конституционният съд намира искането за неоснователно и приема, че то следва да бъде отхвърлено. Разпоредбата на ал.1 на §18 ПЗР ЗИДЗЕ и свързаните с нея разпоредби в ал.2, 3, 4 и 5 от §18 ПЗР ЗИДЗЕ не противоречат на чл.4, ал.1 и чл.19, ал.2 и 3 от Конституцията на Република България и не са в несъответствие с чл.63 ДФЕС.

Р Е Ш И :

Отхвърля искането на четиридесет и девет народни представители от 43 – то Народно събрание за обявяване на противоконституционност и за установяване на несъответствие с чл.63 от Договора за функциониране на Европейския съюз на §18, ал.1, ал.2, ал.3, ал.4 и ал.5 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (обн.,ДВ, бр. 56 от 24.07.2015г.).

Председател:

Борис Велчев