



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



ДО
Г-Н РУМЕН РАДЕВ
МИНИСТЪР НА ЕНЕРГЕТИКАТА

Относно: Обществено обсъждане на Проект на Закон за изменение и допълнение на Закон за енергетиката, публикуван на 27.07.2023 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН РАДЕВ,

След запознаване с Проекта на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката изразявам следното становище:

На първо място изразявам безпокойство от прекратяване ролята на обществения доставчик - „Национална електрическа компания“ ЕАД /НЕК/, и премахване квотите на производители за регулирания пазар, считано от 1 януари 2024 г.

Смятам определената дата за прибързана и необмислена, тъй като може да доведе до непредвидими ситуации преди излизането на битовите клиенти на свободния пазар. Предвидената поэтапност към либерализация на пазара на електрическа енергия не бива да започва по средата на зимния период, без нормативна уредба за въвеждане на механизъм за предоставяне на финансова подкрепа на домакинствата, които са в положение на енергийна бедност.

Ако се прекрати дейността на НЕК като обществен доставчик от 1 януари 2024 г., може да се окаже, че стотици хиляди домакинства, които се отопляват на ток, няма да могат да си плащат в срок задълженията, което е отчетено като възможен в оценката за въздействие.

Освен това, в момента няма създаден сегмент на енергийната борса за търговия на нискокоемисионни източници на ел. енергия, а в предложението за законопроект тя представлява 60% от регулираната цена /§ 23, чл. 97, ал. 4 /.

Искам да припомня, че при стартирането на либерализацията на пазара на електрическа енергия за небитовите потребители беше въведен 9 месеца междинен период, който започна от есента на 2021 г.

На следващо място, поради липса на мотиви, текстове в Проекта предизвикват недоумение и въпроси, като:

Кои разходи на битови крайни клиенти за закупуване на електрическа енергия ще се компенсират /§ 5, чл. 21, т. 8в, б. “б“/. В мотивите е записано единствено, че е въведено като общо правило такава възможност до 2026 г.

Как на практика ще се постигне ефективна ценова конкуренция при регулирани цени за крайните снабдители и търговци за доставка на електрическа енергия. /§ 8, чл. 31, т. 13/.

Под коя себестойност ще се определят регулираните цени /§ 8, чл. 31, т. 14/. Има различни видове себестойност /отчетна, прогнозна, нормативна, търговска, пълна, пряка и т.н./. Следва и да подчертая, че Регламент (ЕС) 2022/1854 на Съвета от 6 октомври 2022 г., по време на който е предвидено да се регулират цените на ниво под себестойност, действа само до 31.12.2023 г.

След като е предвидена възможност за сключване на договори с динамична цена на електрическата енергия за клиенти с инсталиран измервателен уред /§ 12, чл. 38б, ал. 9/, осигурено ли е и въвеждането на интелигентни измервателни системи, в какъв срок, направен ли е такъв анализ. В частичната предварителна оценка за въздействие няма представен, поради което не става ясно откога битовите потребители ще могат да се възползват от сключването на договор с динамична цена.

Категорично възразявам и срещу определения срок на договора - „най-малко една година“. Този срок е в полза на търговците на електрическа енергия, но не и на битовите клиенти, явява се пречка за смяна на доставчика и за конкуренцията на пазара. Това се отнася и за § 23, чл. 97, ал. 3.

Фиксирането на срок за действие на договора в закона е вмешателство на държавата в свободното договаряне между страните. От друга страна, Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС не поставя такова ограничително условие.

Либерализацията на пазара на електрическа енергия на дребно не кореспондира със законодателни пречки за смяна на доставчика на ток, каквато е въвеждането на минимален срок на договора.

Критериите, условията и редът за определянето на статут на домакинство в положение на енергийна бедност и/или на уязвим клиент за снабдяване с електрическа енергия ще бъдат определени в Наредба, приета от МС /§ 13, чл. 38д, ал. 2/, за която в Преходните и заключителни разпоредби няма предвиден срок за изготвянето ѝ. Недопустимо е изготвянето на тази Наредба да се измества неясно кога в бъдещето. Шестмесечният срок, предвиден в § 34 за привеждане в съответствие на подзаконовите нормативни актове, се отнася за действащите подзаконови нормативни актове.

Как е определен, след какъв анализ, процентът на закупуване на електрическа енергия от нискоемисионни източници - 60 % от количествата електрическа енергия, необходима за сделките/ § 23, чл. 97, ал. 4/. Досега, съгласно действащия Закон за енергетиката в решенията на КЕВР цените, по които общественият доставчик закупува енергията от АЕЦ, НЕК - за ВЕЦ, и ВИ под 500 кВт, се определят от КЕВР. В решението на КЕВР от 1 юли 2022 г. дялът на ядрената енергия, на ел. енергията от ВЕЦ и ВИ е бил 52,91 % от общата енергия за регулиран пазар, а в решението на КЕВР от 1 юли 2023 г. дялът е 43,31 %.

Предвидена е възможност при договори за доставка на електрическа енергия с фиксиран срок включване на „гъвкав елемент, като например с колебания на цените при върхово и невърхово натоварване“ /§ 33, § 1 от ДР, т. 13б/. Защо прилагането на гъвкав елемент е оставено на субективна преценка като възможност. Освен това, няма определения за върхово и невърхово натоварване.

В т. 13в на същия параграф /§ 33, § 1 от ДР/ е дефинирано понятието „домакинство/а“ – като „лице или повече лица, които живеят и са регистрирани в едно жилище или част от жилище, имат общ бюджет и общи разходи за потребление на енергия /и общи разходи за задоволяване на други потребности/“.

В така дадената дефиниция е притеснително следното:

Като условие лица да бъдат едно домакинство е посочено те да живеят и да са регистрирани в едно жилище или част от жилище.

Според Закона за гражданската регистрация (ЗГР) адресната регистрация на гражданите е по постоянен и по настоящ адрес, като не е задължително те да съвпадат. В Проекта не е уточнено коя адресна регистрация се има предвид.

Освен това, омбудсманът многократно е посочвал редица проблеми на адресната регистрация, като например:

- в случаи, при които граждани не могат да се регистрират на адреса, на който реално живеят, тъй като: обитават незаконни постройки, адресът на жилищата им е обозначен по начин, различен от регламентирания в ЗГР, живеят в ателиета или вилни сгради, живеят под наем и наемодателят не им предоставя декларация за съгласие да се регистрират на адреса, в жилището живеят повече лица от определения в ЗГР брой;

- в случаи, при които в жилището през годините са регистрирани лица, които вече не живеят там, но са запазили адресната си регистрация и собственикът е в невъзможност да я заличи.

Във връзка с това смятам, че при запазване на изискването лицата да са регистрирани в жилището, посочените проблеми на адресната регистрация неминуемо ще се пренесат и при определянето на домакинствата, а оттам и за енергийно бедни.

Смятам също, че така дефинирано, понятието „домакинство“ не отразява многообразието от възможности, които животът представя и опасенията ми са, че като последица граждани ще бъдат оцетени или най-малкото няма да бъде представено реалното състояние.

Обръщам внимание, че в Регламента за изпълнение (ЕС) 2019/2181 на Комисията от 16 декември 2019 година за определяне на технически характеристики по отношение на елементи, които са общи за няколко масива от данни съгласно Регламент (ЕС) 2019/1700 на Европейския парламент и на Съвета, в член 2 са дадени определения, използвани за определяне на техническите характеристики на масивите от данни относно: „едночленно частно домакинство“, „многочленно частно домакинство“, „член на домакинството“, „семеино жилище“, „споделяне на доходите на домакинството“, „разходи на домакинството“. В Регламента е въведено и понятието „обичайно местопребиваване“, като в чл. 4 са посочени и конкретни случаи за прилагането му.

В т. 13г на същия параграф /§ 33, §1 от ДР/ е предвидено за определяне на „домакинство в положение на енергийна бедност“ да се вземат предвид действащи цени на енергийни носители. Не става ясно кои действащи цени се има предвид, кои

са енергийните носители. В същото време от съществено значение ще бъде разполагаемия средномесечен доход на член от домакинство за предходната година. Съпоставка между действащи цени и доход от предходна година смятам за неправилно, тъй като няма да отразява действителните нужди за разходи за отопление на едно такова домакинство. Не е ясно и какво се включва в понятието „енергийни характеристики на жилище“ и „типово потребление на енергия“.

Категорично възразявам на битовите клиенти да се начислява „такса за прекратяване на договор“ и „такса при смяна“.

Няма основание за начисляване на такса при прекратяване на срочен договор с изтичане на срока му. Още повече, че в договорите за доставка на електрическа енергия следва да бъдат предвидени неустойки при неспазване на договорените условия /§ 33, §1, т. 14 от ДР/.

Не следва да се начислява и такса смяна, тъй като съгласно чл. 12, т. 2 от Директивата: „Държавите членки гарантират, че поне на битовите клиенти и малките предприятия не се налагат такси при смяна.“

Смятам за съществен пропуск в Проекта, че не е транспониран член 14 от Директивата „Инструменти за сравняване“ на офертите на доставчиците на ток, включително оферти за договори с динамична цена на електроенергията. По този начин не е гарантирано чрез закона правото на битовите потребители на достъп до точна, актуална и безплатна информация за офертите и инструментите, които ще се предлагат на електроенергийния пазар на дребно.

Не става ясно какво се цели с допълнението към чл. 153, ал. 5 /§ 31/ – „през отоплителния период“ – дали забраната за демонтаж отпада изцяло, като такъв ще може да се извърши само извън отоплителния сезон, или отоплителните тела може да се демонтират, но през отоплителния сезон трябва да бъдат отново свързани към сградната инсталация.

Практиката показва, че чл. 153, ал. 5 от ЗЕ е неработещ, а в множество случаи е и практически неизпълним (напр. при теч от монтирано отоплително тяло е наложително то да бъде демонтирано възможно най-скоро). От друга страна текстът засяга разпореждането с вещи (отоплителни тела), които са частна собственост на гражданите. Забраната за демонтирането им неоснователно нарушава правото на собственика да се разпорежда с тези вещи.

Предвид горното смятам за подходящо чл. 153, ал. 5 от ЗЕ да отпадне изцяло. В случай че бъде запазен, текстът следва да бъде по-ясен и недвусмислен. Освен това е необходимо да има ясна процедура за демонтирането и прикачването на отоплителните тела към вътрешните отоплителни инсталации на сградите-етажна собственост, която да е разписана или предвидена в ЗЕ.

Прави впечатление, че това е единствената разпоредба в предложениия Проект на ЗИД на ЗЕ, която засяга сектор „Топлоснабдяване“. Има и други наболели проблеми, които произтичат от нормативната уредба, но незнайно защо за поред път в Проекта не намират своето решение, а е необходимо да бъдат анализирани и взети законодателни решения преди началото на следващия отоплителен сезон, например:

- относно цената на услугата дялово разпределение, която понастоящем не е регулирана и се договаря по непрозрачен и неясен начин, без участието на потребителите, които я заплащат /чл. 139 в, ал. 3, т. 4/;

- относно нарушеното право на потребителите на свободен избор за закупуването и монтирането на водомери за топла вода с дистанционен отчет /чл. 140, ал. 8 /. В тази връзка е необходим законов регламент, с който да се задължават топлинните счетоводители и ВиК операторите да обменят данните помежду си, без да се обременяват с допълнителна финансова тежест за това клиентите;

- наложително е справедливо определяне в ЗЕ на количествата топлинна енергия, отдадена от сградната инсталация. Тук искам да подчертая, че в момента има висящо съдебно производство пред ВАС относно формулата, по която се определя това количество енергия. Освен това, разпоредбата на чл. 143, ал. 1 от ЗЕ - етажната собственост да избира метод за определяне на количеството топлинна енергия, отдадена от сградна инсталация, е неработеща. Дори и да бъде избран фиксиран процент за сградната инсталация от общото събрание на етажната собственост, при изравняването на сметките той може да бъде коригиран от топлинния счетоводител в зависимост от отчетената топлинна енергия, която е подадена към сградата - етажна собственост, при съответния режим на работа на вътрешната отоплителна инсталация / чл. 144, ал. 5/.

В заключение, считам за необходимо да отбележа, че Мотивите към ЗИД на ЗЕ не отговарят на изискванията на чл. 28, ал. 2 от Закона за нормативните актове /ЗНА/, съгласно който:

„ Мотивите, съответно докладът, съдържат:

1. причините, които налагат приемането;
2. целите, които се поставят;
3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба;
4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива;
5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.“

От Мотивите не става ясно какви финансови средства ще са необходими за прилагането на новата уредба, очакваните резултати – като например намаление на цените на електрическа енергия при ефективна конкуренция.

Трайна е съдебната практика, че неизпълнението на чл. 28, ал. 1, 2 и 3 ЗНА е съществено нарушение на процедурата по изработване на проекта на нормативния акт и е достатъчно основание за отмяна.

В частичната предварителна оценка за въздействие на Проекта няма представена информация относно изискванията на чл. 16 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка за въздействие за битовите потребители на електрическа енергия, относно:

- представяне на резултатите от сравняване на вариантите за действие и техните потенциални въздействия по критериите ефективност, ефикасност и съгласуваност /чл. 16, ал. 6/;

- информация дали административната тежест за физическите лица ще се увеличи или ще се намали при изпълнението на препоръчителния вариант по всеки поставен проблем /чл. 16, ал. 8/;

- информация дали ще се създават нови регулаторни режими, или дали се засягат съществуващи режими и услуги при изпълнението на препоръчителния вариант по всеки поставен проблем /чл. 16, ал. 9/;

- информация дали се създават нови регистри при предприемане на действия по изпълнението на препоръчителния вариант по всеки поставен проблем /чл. 16, ал. 10/;

- информация за потенциалните рискове (ценови, финансови, социални и икономически последици върху бюджетите на домакинствата, информираност на потребителите, правна несигурност, сигурност на доставките на електрическа енергия и др.) при изпълнението на препоръчителния вариант по всеки поставен проблем /чл. 16, ал. 12/

С оглед на изложеното изразявам становище, че с Проекта не са защитени в достатъчна степен правата на гражданите и спорните текстове следва да бъдат преразгледани.

С уважение,



ПРОФ. Д-Р ДИАНА КОВАЧЕВА
ОМБУДСМАН НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

