

## СТАНОВИЩЕ

**Относно:** *схема за подпомагане на производството на енергия от Възобновяеми Енергийни Източници (ВЕИ) - „преференциална цена“ в контекста на държавните помощи*

**Фактическа страна:**

1. Република България въвежда схемата за подпомагане „преференциална цена“ с приемането на Закона За Възобновяемите И Алтернативните Енергийни Източници И Биогоривата (ЗВАЕИБ) обн. На ДВ. бр.49 от 19 Юни 2007г. Към м. Април 2019г. схемата съществува от над 12 години. Финансовото подпомагане за електрическа енергия, произведена от ВИ, става под формата на „Преференциални цени за електрическа енергия, произведена от ВИ (feed-in tariffs).
2. ЗВАЕИБ е отменен с приемането и обнародването на Закона за Енергията от Възобновяеми Източници(ЗЕВИ) в сила от 3 май 2011г. Основната цел е насърчаване на производството и потреблението на енергия произведена от възобновяеми източници (ВИ). По силата на чл. 32 ал. 1 от ЗЕВИ КЕВР определя ежегодно в срок до 30 юни преференциална цена за изкупуване на електрическата енергия, произведена от ВИ.
3. Участието в схемата е доброволно. Всички производители на електрическа енергия от ВИ предпочитат да я използват, тъй като преференциалните цени са по-високи от пазарните. В случай, че производителят не участва в схемата, той може да участва равноправно (без никакво предимство) в работата на свободния пазар на електроенергия. Схемата се прилага и контролира от ДКЕВР.
4. Регулаторът (ДКЕВР) всяка година, не по-късно от 30 юни определя преференциалните цени за новоприсъединени обекти. Коригирането е компетентност на ДКЕВР. Преференциалните цени се актуализират всяка година. Последното актуално решение на КЕВР е решение Ц-18/01.07.2018г.
5. „Схема за подпомагане“ преференциална цена е описана в Националния План за Действие За Енергията От Възобновяеми Източници(НПДЕВИ) по Модела за националните планове за действие в областта на енергията от възобновяеми източници съгласно посоченото в Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12.2012г.
6. На 20.06.2014г. Държавна Комисия за Енергийно и Водно Регулиране(КЕВР) изпраща жалба до ЕК с изх №Е-04-11-9 до Комисията на Европейския Съюз(ЕК) относно "неспазване на правото на Европейския Съюз" във връзка с чл 31 от ЗЕВИ - определяне на преференциална цена. Кореспонденцията с ЕК се завежда под техен входящ номер COMP/SA.39126 – (2014/CP).

7. ЕК излиза с решение относно схемата за подпомагане „държавна помощ“, с №04.080.2016 C(2016) 5205 final за приемане на преференциалната цена за ВИ като държавна помощ SA.44840 (2016/NN). ЕК приема, че България е привела в действие разглежданата мярка за помощ — в нарушение на член 108, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз.
8. *„Въпреки това тя реши, въз основа на оценката по-горе, да не повдига възражения по отношение на помощта, поради това че тя е съвместима с вътрешния пазар по силата на член 107, параграф 3, буква в) от Договора за функционирането на Европейския съюз“<sup>1</sup>*
9. *Съгласно НПДЕВИ „Разходите, свързани с тази схема не се покриват от бюджета. Те се включват в цената за пренос на електрическа енергия, като по този начин се заплащат от всички потребители, пропорционално на тяхното потребление“. Също така „Преференциалната цена може да се разглежда като вид субсидия, която на практика се покрива от крайния потребител“<sup>2</sup>*
10. Както отбелязва ЕК механизма на финансиране на схема за подпомагане „преференциална цена“ се образува по следните начини:
  1. *През периода юли 2011 г. — юли 2013 г. механизмът за финансиране включваше добавка за зелена енергия, добавяна към цената за пренос. Добавката се плащаше от всички потребители на разпределителните и преносните мрежи на база MWh електрическа енергия. Добавката се определяше от българския Енергиен Регулатор.*
  2. *На 1 август 2013 г. бе въведен нов механизъм за финансиране. Схемата започна да се финансира от приходите от търговете на квоти за емисии на парникови газове и от нова надбавка. Надбавката се начислява върху потребената електрическа енергия от клиентите, присъединени към българската електроенергийна мрежа. За потребителите от либерализирания сегмент на пазара на електрическа енергия надбавката е под формата на такса (цена) за задължение към обществото (ЦЗО), която се плаща за всеки MWh потребена електрическа енергия в допълнение към цената на електрическата енергия. За потребителите от регулирания сегмент на пазара на електрическа енергия надбавката е включена в регулираната цена на електрическата енергия.<sup>3</sup>*
11. Механизма за финансиране на схемата за подпомагане „преференциална цена“ се обявява ежегодно в ценовите решения на КЕВР. В него се посочват и

1 Брюксел, 04.080.2016 C(2016) 5205 final

2 НПДЕВИ, Точка 4.3, схема №1

3 Брюксел, 04.080.2016 C(2016) 5205 final §11-13

конкретните данни за тежестта на финансирането на схемата от всеки сегмент. Съгласно решение Ц-18/01.07.2018г. Прогнозната пазарна цена и разходите за ВЕИ за периода сезон 2018/2019г са представени по-долу както следва:

		Количества	Разходи по преференциална цена	Прогнозна пазарна цена	Средства за компенсиране	Компонента от цената
		MWh	хил. лв.	лв./MWh	хил. лв.	лв./MWh
<b>III</b>	<b>ФТЕЦ</b>	<b>1 240 879</b>	<b>604 413</b>	<b>78,98</b>	<b>506 408</b>	<b>15,12</b>
1	ФСЕС	660 810	325 417	78,98	273 227	8,16
2	НЕК ЕАД	580 069	278 995	78,98	233 181	6,96

12. Видно е че финансирането на схемата има два почти равностойни компонента. От тях разходите на НЕК са така наречените „некомпенсирани разходи“. Те се изчисляват по следния начин:

13. *Некомпенсираните разходи на НЕК ЕАД за изкупуване на електрическа енергия, произведена от възобновяеми източници, от високоефективно комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия и по сключените СИЕ, се формират като разлика между реалните разходи за изкупуване на тази електрическа енергия и приходите, които общественият доставчик би получил, ако реализира тези количества по пазарна цена.*<sup>4</sup>

14. В решението става ясно, че ФТЕЦ имат следната тежест в форминето на цената за такса Задължения към Обществото:

Формиране на цена за задължения към обществото				
		Потребление на вътрешен пазар, MWh	Разходи за компенсиране, хил. лв.	Компонента от цената, лв./MWh
<b>3</b>	<b>ВЕИ</b>	<b>33 501 348</b>	<b>796 691</b>	<b>23,78</b>
3.1.	Фонд „Сигурност на електроенергийната система“	33 501 348	416 041	12,42
3.2.	НЕК ЕАД	33 501 348	380 650	11,36

15. Следователно – важно е да се проследят паричните потоци, които финансират двата компонента на преференциалната цена за ФтеЦ.

16. *Съгласно чл. 34, ал. 6 и чл. 35, ал. 5 от ЗЕ невъзстановяемите разходи и тези за задължения към обществото се разпределят по прозрачен начин между всички крайни клиенти, включително ползващите електрическа енергия от внос, присъединени към електроенергийната система, оператора на електропреносната мрежа и операторите на електроразпределителните*

4. решение Ц-18/01.07.2018г, стр. 12

мрежи. Цената за задължения към обществото се изчислява върху цялото потребление на електрическа енергия в страната и съгласно чл. 35а от ЗЕ се заплаща от всички крайни клиенти, включително оператора на електропреносната мрежа и операторите на електроразпределителните мрежи, като за клиентите на регулирания пазар е включена в цената за активна енергия на крайните снабдители, а за клиентите на свободния пазар като добавка към договорената цена на електрическата енергия<sup>5</sup>

17. чл 36, ал. 6 от ЗЕ гласи:

*(Изм. - ДВ, бр. 59 от 2013 г., в сила от 05.07.2013 г., доп. - ДВ, бр. 56 от 2015 г., в сила от 24.07.2015 г.) Начинът за компенсиране на невъзстановяемите разходи се определя по механизъм за разпределение на тези разходи по прозрачен начин между крайните клиенти, присъединени към електроенергийната система, включително оператора на електропреносната мрежа и операторите на електроразпределителните мрежи, и/или по друг ред, предвиден в закон.*

18. Що се отнася до постъпленията, в ФСЕС, приходната част се състои от следните компоненти, уточнени в Наредба за реда и начина за набирането, разходването, отчитането и контрола на средствата на Фонд "Сигурност на електроенергийната система":

1. вноски в размер на 5% от приходите на производителите на електрическа енергия от продадената електрическа енергия без ДДС;
2. вноски в размер на 5% от приходите на търговците за внесената и продадена на пазара в страната електрическа енергия без ДДС;
3. приходите, получени от търговете за продажба на квоти по чл. 57, ал. от Закона за ограничаване изменението на климата, които се използват за развитие на възобновяеми енергийни източници;
4. приходите от лихви, включително по просрочени плащания на вноските по т. 1 и т. 2;
5. дарения;
6. приходите от статистически прехвърляния на енергия от възобновяеми източници, които се използват за развитие на възобновяеми енергийни източници.

19. Видно от горното двата компонента, които формират финансирането на схемата за подпомагане „преференциална цена“ в България а именно –

---

<sup>5</sup>решение Ц-18/01.07.2018г, стр. 12

невъзстановяемите разходи на НЕК и постъпленията по Фонд „Сигурност за Електроенергийната Система“(ФЕСС) се покриват без държавни средства.

20. Съгласно действащата нормативна уредба, нито ФЕСС нито НЕК могат да използват тези средства по друго предназначение, освен за финансиране на схемата за подпомагане „преференциална цена“. Тоест – по същество те се явяват администратори на средства без контрол върху изразходването им<sup>6</sup>.

### **Правен Анализ**

21. На 28 март 2019г. Съда на Европейския Съюз(СЕС) излезе с решение по дело С-405/16 (Германия срещу Комисия). В него СЕС отмени решението на Комисията, според което германският закон за възобновяемите енергийни източници от 2012 г. (Закон EEG от 2012 г.) съдържа държавни помощи.
22. В делото се засяга схемата за подпомагане „преференциална цена“ в Германия. За да се финансира тази схема за подпомагане, законът предвижда „допълнителна такса по Закона EEG“ в тежест на доставчиците, снабдяващи крайните потребители, която на практика е прехвърлена върху последните. С решение от 25 ноември 2014 г. Комисията констатира, че Законът EEG от 2012 г. съдържа държавни помощи, като същевременно ги одобрява в голяма степен.
23. Съда счита, че от една страна, допълнителната такса по Закона EEG не може да бъде приравнена на налог, тъй като Законът EEG от 2012 г. не задължава доставчиците, снабдяващи крайните потребители, да прехвърлят върху последните сумите, преведени на основание на допълнителната такса по Закона EEG. Фактът, че „на практика“ финансовата тежест, възникнала вследствие на допълнителната такса по Закона EEG, се прехвърля върху крайните потребители, не е достатъчен в това отношение.
24. Важния елемент е, че приходите от допълнителната такса по Закона EEG са предназначени изключително за финансирането на схемите за подпомагане и обезщетяване съгласно разпоредбите на Закона EEG от 2012 г. по-скоро показва именно че държавата не е в състояние да разполага с тези приходи, т.е. да вземе различно решение за предназначението им. Освен това, ако приетите от Общия съд факти действително позволяват да се направи изводът, че публичните органи упражняват контрол върху това дали Законът EEG от 2012 г. се изпълнява добре, то въз основа на тях не може да се заключи, че е налице публичен контрол върху приходите от допълнителната такса по Закона EEG.

---

<sup>6</sup> чл. 6 Наредба за реда и начина за набирането, разходването, отчитането и контрола на средствата на Фонд "Сигурност на електроенергийната система":



25. Тоест делото извежда два елемента необходими за отписването на преференциалната цена като държавна помощ:
1. Финансовата тежест да не се носи от държавата;
  2. Държавата да не може да употреби събраните средства по начин различен от заплащане на преференциалната цена;
26. Това становище на съда не е изненадващо, тъй като нормативната уредба в областта на държавните помощи посочва, че:

*Една мярка не представлява държавна помощ, ако не е изпълнено някое от условията, постановени в член 87, параграф 1 от Договора за създаване на ЕО. Моля предоставете цялостна оценка на мярката с оглед на следните критерии, като се фокусирате по-конкретно върху критерия, който вие смятате, че не е спазен:*

1. *няма трансфер на държавни или общински средства (например ако смятате, че мярката не може да бъде причислена на държавата или когато смятате, че ще се прилагат регулаторни мерки, които не включват трансфер на държавни или общински средства);<sup>7</sup>*
27. Както вече, бе посочено в доказателствената част, българската схема за подпомагане „преференциална цена“ се охранява от два компонента – НЕК и ФСЕС, който са почти равностойни помежду си. Разходите на НЕК се компенсират от крайните потребители съгласно процедурата по чл. 34, ал. 6 и чл. 35, ал. 5 от ЗЕ. Разходите на ФСЕС се покриват от крайните потребители и самите ФтеЦ чрез прехвърляне към държавата на техните квоти (зелени сертификати), съгласно чл. 6 Наредба за реда и начина за набирането, разходването, отчитането и контрола на средствата на Фонд "Сигурност на електроенергийната система". Нито НЕК нито ФСЕС могат да изразходват средствата по начин, различен от предвидения.
28. Видно от горното, българската схема за подпомагане „преференциална цена“ покрива двата елемента изложени от СЕС в дело С-405/16 (Германия срещу Комисия). Следователно, съгласно действащото законодателство на Европейската Общност, тази схема за подпомагане не представлява държавна помощ.
29. В този контекст, нотификация SA.44840 (2016/NN) е невалидна, и няма правно действие.

#### **Последствия в контекста на засегнатите от §18 от ПРЗ на ЗИД на ЗЕ**

<sup>7</sup> Регламент 794/2004, приложение 1

30. Предвид горното, може да се заключи, че одит RD1/2012/806BG извършен от ГД Земеделие съгласно правомощията им дадени Регламент 65/2011<sup>8</sup>, може да се разглежда като невалиден. Това е така, тъй като той изхожда с презумция за двойно финансиране, приемайки че преференциалната цена е държавна помощ. Съгласното самата ГД земеделие:

*Освен това трябва да се провери дали преференциалната цена трябва да се счита за държавна помощ или не. Ако се установи второто и ако това води до неспазване на тавана от 200 000 EUR, цялата помощ ще трябва да се счита за недопустима съгласно правилата за държавна помощ. За справка — Регламент (ЕО) № 1998/2006.*

<sup>9</sup>

31. Позицията на Република България, към момента на провеждането на одит-а е, че преференциалната цена не е държавна помощ.<sup>10</sup>

32. Нещо повече, СЕС вече е разглеждала прецедент, където отхвърля доводите на Комисията, че ако една мярка не е държавна помощ, то тя може да е „икономическо предимство с публичен характер“.<sup>11</sup> Такава дефиниция не съществува в общностното право, и не предполага ограничаване на права на базата на прилика с държавна помощ.

33. В контекста на горното, заключенията от Одит RD1/2012/806BG са невалидни и няма никакви правни основания за глоба на България поради заплахата поради която е въведен §18 от ПРЗ на ЗИД на ЗЕ, като последното е нейн национален прерогатив. Централите финансирани по ПРСР не са получили двойно финансиране и не нарушават по никакъв начин правилата на държавните помощи на ЕО. ГД земеделие няма правни основания за налагане на каквито и да е бъдещи глоби срещу България, при отмяна/промяна на §18 от ПРЗ на ЗИД на ЗЕ.

11.05.2019г.

<sup>8</sup> Регламент 65/2001, чл. 24

<sup>9</sup> Брюксел, 26 AVR. 2013 ПИСМО с обратна разписка JH/mb(20i3) 633236

<sup>10</sup> Брюксел, 6 MARS 2014, AGRi-J.4/JH/mb-D(2014) 555749

<sup>11</sup> Дело C-379/98, §60, §66-67