

ЦЕНТЪР ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА

София 1113, ул. „Александър Жендов“ № 5
Т: 02 971 3000, Ф: 02 971 2233
csd@online.bg | csd.bg

Изх. № 149 / 28.06.2023 г.

Вх. № КЕ-49-306-01-5
28.06.2023 г.

ДО
КОМИСИЯ ПО ЕНЕРГЕТИКА
НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОПИЕ: МИНИСТЕРСТВО НА ЕНЕРГЕТИКАТА

КОПИЕ: МИНИСТЕРСТВО НА РЕГИОНАЛНОТО
РАЗВИТИЕ И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО

СТАНОВИЩЕ

ОТНОСНО: Становище относно проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за енергията от възобновяеми енергийни източници, № 49-302-01-12, внесен от Министерски съвет на 13.04.2023 г., в частта, която транспонира текстовете на Директива 2018/2001 относно енергийните общности и потреблението на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници.

Уважаеми дами и господа,

Повече от три години институциите на Република България имат задължението да приведат националното законодателство в синхрон с разпоредбите на Директива 2018/2001 за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници, с което да дадат възможност на българските граждани, общини, малък и среден бизнес да се превърнат в двигател на енергийния преход, да спестят разходи и да възползват от предимствата, които носи децентрализираното производство, преносът, потреблението и съхранението на възобновяема енергия. Директивата има за цел да насърчи използването на възобновяеми енергийни източници (ВЕИ) и да увеличи техния дял в енергийния микс на Европейския съюз (ЕС). Основният подход, който се възприема за постигането на тази цел, е насърчаването на потребителите на енергия да произвеждат и консумират локално, да съхраняват и споделят възобновяема енергия като потребители на собствена енергия от възобновяеми енергийни източници или като част от формата на енергийни общности.

Подкрепата на потребителите на собствена енергия от възобновяеми източници и на енергийните общности допринася за децентрализацията на производството на енергия, като дава възможност на хората и общностите да участват активно в енергийния преход. Това е в съответствие с принципите на демократичното управление на енергетиката и ангажимента на Европейския съюз за по-тясно въвличане на гражданите

в процеса на икономическа трансформация. От друга страна тези модели и нови роли в енергийния сектор осигуряват гъвкавост на енергийната система. Активните потребители („произвеждащи потребители“ по смисъла на Директива 2018/2001) могат да коригират моделите си на потребление и да връщат излишната енергия обратно в мрежата, а батерийните системи могат да съхраняват електроенергията, която не се консумира през периодите на ниско търсене за по-късна употреба. Тази гъвкавост оптимизира ефективността на електроенергийната система, намалява претоварването на мрежата и необходимостта от допълнителни инвестиции в инфраструктура.

Предложеният от Министерството на енергетиката проект на Закона за изменение и допълнение („ЗИД“) на Закона за енергията от възобновяеми енергийни източници („ЗЕВИ“), вх. номер 49-302-01-12, е първи и крайно закъснял опит за транспониране на Директива 2018/2001, въпреки безспорните ползи за българското общество. В тази връзка изразяваме общо споделеното от долуподписаните страни становище, че законодателните предложения са недостатъчни, за да уредят статута и правата на потребителите на собствена енергия от възобновяеми източници, както и да улеснят създаването и разпространението на модела на енергийните общности в България. Към момента, българските граждани и общини пропускат ползи и поемат значително по-високи разходи за потребление на енергия заради липсата на законодателен режим, който да им позволи те да са активен участник на българския пазар на електроенергия. Предложеният ЗИД няма да успее да изпълни целите на Директива 2018/2001 в национален план, а именно отключване на потенциала за децентрализирано производство на електроенергия, поради липса на конкретика относно формата и средствата в българското законодателство за тяхното постигане.

Това становище обединява позицията на редица заинтересовани страни, сред които Грийнпийс България, WWF България, екологично сдружение „За Земята“, Българска соларна асоциация, фондация „Подслон за човечеството“ (Хабитат България), енергийната общност Изгрей.бг, Енергийна Агенция Пловдив и експертите Теодора Пенева (БАН), Красимир Джамбазов, Павлин Стоянов (Vislaw) и Петър Попчев. С това становище се предлага на Народното събрание да допълни представените от Министерството на енергетиката законодателни предложения, които да улеснят активното потребление на енергия от възобновяеми енергийни източници, колективните действия за подпомагане на енергийната ефективност и енергийния преход, както и успешно наложилите се в други страни членки на Европейския съюз различни модели на енергийни общности да бъдат приложими и в България. Считаме, че допълненията, направени от народните представители като минимум трябва да уреждат следните концепции, правила и отношения в националното законодателство:

- I. Материята относно потребителите на собствена енергия от възобновяеми енергийни източници, енергийните общности и техните членове следва структурно да бъде уредена като раздел в рамките на Глава IV, тъй като се изисква специална регламентация на отношенията между различните правни субекти.**
- II. Определение на енергийните общности (в това число енергийна общност за възобновяема енергия и гражданска енергийна общност):**
 - a. Следва да бъде въведено изрично определение за „общност за възобновяема енергия“ съгласно чл. 2, т. 13 от Директива 2018/2001, както

и определение за „гражданска енергийна общност“ съгласно Директива /2019/944. Систематично двете определения може да се намират, както в самата Глава Четвърта, така и в Преходните и заключителни разпоредби на Закона за енергията от възобновяеми енергийни източници. Те следва да пренасят изцяло смисъла, вложен в двете Директиви, отчитайки спецификите на българското законодателство и избягвайки вътрешни противоречия.

- b. Подобно на по-горната точка следва да се въведе и определение на общото понятие „активен клиент“ по смисъла на Директива 2018/2001.
- c. Следва да се ограничи възможността в енергийните общности да участват с мажоритарен дял предприятия, които имат сходен предмет на дейност. Ако се позволи на предприятия със сходен предмет да имат мажоритарен дял, то следва да бъде предвидено ограничение по отношение на правото на глас във върховния орган на енергийната общност, така че мажоритарният дял да не води до по-голяма тежест при вземането на решения (пример: 1 член = 1 вот). В противен случай, съществува опасността професионализираните енергийни общности да изземат пространството (не само пазарно, но и дори достъп до техническа инфраструктура) за енергийни общности, създадени от граждани, общини и малки предприятия. Същевременно, тези професионализираните енергийни общности ще се възползват от облекчения и предимства, въведени в националното законодателство, с цел включването на гражданите в енергийния преход и целите на децентрализацията. Този лош опит вече се наблюдава в някои други държави членки, като един от тях е Гърция.
- d. Да се включат предписания за правно-организационни форми, под които енергийните общности могат да бъдат създавани и да оперират ефективно. С оглед целите на енергийната общност, така както са заложени в Директивата и отчитайки спецификите на българското законодателство, най-удачната форма, която следва да бъде възприета е кооперацията или сдружението. **Основната цел на енергийната общност е да осигурява не толкова финансови, колкото екологични, икономически или социални ползи на своите членове или на районите, в които оперира.** Тоест формирането и разпределението на печалба не следва да бъде основна цел на енергийната общност, като трябва да се вземат законодателни мерки, така че да не се допуска заобикаляне на закона чрез скрито разпределение на печалба или де факто превръщане на енергийните общности в търговски дружества. От тази гледна точка кооперацията е подходящ субект, имайки предвид дефиницията на чл. 1 от ЗК¹, но следва да се има предвид, че законодателят трябва да ограничи разпределението на печалба от страна на кооперацията, когато същата се ползва като правно-организационна форма за енергийна общност. Също така подходяща форма е и сдружението в частна полза, тъй като неговите цели,

¹ Чл. 1 от Закона за кооперациите - Кооперацията е сдружение на физически лица с променлив капитал и с променлив брой членове, които чрез взаимопомощ и сътрудничество осъществяват търговска дейност за задоволяване на техни икономически, социални и културни интереси.

липсата на разпределение на печалба и ограниченото осъществяване на стопанска дейност², отговорят на духа на Директивата.

- e. В случай, че законодателят реши енергийните общности да могат да формират и разпределят печалба, в зависимост от избраната правно-организационна форма, то следва да бъдат въведени изрични правила, които да ограничават размера на печалбата, подлежаща на разпределение (чрез въвеждането на горна граница) и/или правила, които да задължават дружеството да реинвестира обратно печалбата в екологични, икономически или социални дейности/ползи на своите членове или на районите, в които оперира. Следва да бъдат предвидени санкции в случай, че бъде установено нарушение или заобикаляне на правилата за разпределение/реинвестиране на печалбата.
- f. Да се конкретизира набор от общи цели - икономически, социални и екологични, така че да отговарят на определенията в Директива 2018/2001. С оглед правилното транспониране на Директивата, горепосочените цели следва да имат приоритет спрямо чисто финансовите. Енергийните общности, ако формират печалба, следва да бъдат стимулирани да я реинвестират в посочените цели.
- g. Допълнителни критерии за определяне на концепцията за "близост" до самия ВЕИ проект (директивата сама по себе си не дава никакви предписания, но очертава в своите обяснителни записки, че държавите следва да дефинират административни и технически критерии на тази концепция). Тук от съществено концептуално значение би било дали държавата ще позволи трансграничното участие в енергийните общности, съгласно чл. 22, пар. 6 от Директивата. В този контекст могат да се ползват като критерии както административните граници на общините, така и географското разстояние от ВЕИ мощностите или други технически параметри.
- h. Допълнителни текстове, с които да се гарантира приложението на принципа за доброволност и демократичност на енергийната общност. Необходимо е да бъдат разработени специални правила относно вземането на решенията вътре в енергийната общност с цел предпазване на интересите на физическите лица и/или икономически по-слабите членове на енергийната общност. Следва да бъдат разписани ясни процедури, по които членовете на енергийната общност да могат да я напуснат, без да са налице необосновани затруднения, административни и/или регулаторни пречки, прекомерни разходи или императивен дълъг период за предизвестие за напускане.

III. Статут на потребителите на собствена енергия от възобновяеми източници, включително като членове на енергийни общности:

- a. От ключово значение за успеха на децентрализацията на електроенергийното производство е по-ефективното регламентиране на отношенията на потребители на **собствена енергия от възобновяеми**

² Чл. 3, ал. 3 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел - Юридическите лица с нестопанска цел могат да извършват допълнителна стопанска дейност само ако е свързана с предмета на основната дейност, за която са регистрирани, и като използват прихода за постигане на определените в устава или учредителния акт цели.

източници с мрежовите оператори и с търговците на енергия. Това е важно от гледна точка на тяхната функция, от една страна, като крайни потребители, клиенти на енергия, и от друга – като производители за собствени нужди и с възможност за продажба на излишната енергия. Законодателните промени следва да гарантират, че тези потребители ще запазят правата си като крайни клиенти и няма да бъдат дискриминирани от мрежовите оператори. В тази връзка следва да се въведат ясни механизми на разграничаване между крайни потребители на енергия и произвеждащи потребители, които генерират електроенергия за собствени нужди или за нуждите на енергийната общност, в която членуват, но имат и правната възможност да продават излишната енергия на мрежовите оператори, респективно на електроенергийните търговци. Същото следва да се отнася и за енергийните общности, които като правосубектни юридически лица могат от своя страна да сключат договор с мрежовия оператор или търговците на енергия, като законодателят следва да предвиди гаранции, че енергийните общности няма да бъдат обект на дискриминация или по-неблагоприятни условия от страна на мрежовия оператор или търговците на енергия, в сравнение с другите контрагенти.

- b. Да се определят ясно ролята, идентичността, правата и изискванията на потребителите на собствена енергия и на енергийните общности като участници на електроенергийния пазар, вкл. достъп до пазара чрез лицензиране или регистрация и съответно конкретни изключения от необходимостта от лицензиране; Необходимо е да бъдат въведени облекчения в процедурите по изграждане и присъединяване на ВЕИ мощности, собственост на тези групи потребители, като максималните срокове следва да бъдат синхронизирани с тези в Директивата. Важно е да се уредят и начините на измерване на електрическата енергия, произвеждана и консумирана от тези правосубекти.
- c. Да се въведат изчерпателни правила за съхраняването на електрическа енергия, включително за индустриални цели, за собствено потребление, за споделяне с потребители или сред участниците в енергийните общности. Технологиите за съхранение на енергия играят важна роля за повишаване на енергийната сигурност и устойчивост. Чрез създаването на възможности за съхранение на енергия на различни нива, като например на равнище домакинство, общност или предприятие, мрежата става по-гъвкава и може да се справя по-добре с колебанията в търсенето и предлагането на енергия, особено в отдалечени и неурбанизирани райони. Това спомага за намаляване на зависимостта от външни енергийни източници и повишава надеждността на енергийните доставки. Още по-важно е, че регулаторното улесняване на въвеждането на технологии за съхранение ще намали технологичните разходи на мрежовите оператори и ще повиши предвидимостта на електроенергийните баланси.
- d. Да се въведат изчерпателни правила относно изграждането и използването на вътрешна електрическа инфраструктура за споделяне на произведената електрическа енергия между членовете (т. нар микромрежа), както и възможности и права за балансиране на производството и потреблението на енергия в и от общността. Улесняването на споделянето на енергия между различни потребители-производители оптимизира

производствените профили на различните участници, като по този начин подобрява надеждността на доставките и доходността на инвестицията в производствена мощност. Блокчейн технологията може да се използва за създаване на прозрачни и сигурни платформи за търговия с енергия вътре в общността или между общността и други правни субекти.

- IV. Въвеждане на изчерпателни правила, условия и административни процедури за (виртуално) нетно отчитане.** Без възможността за нетно отчитане и виртуално нетно отчитане на потребената и отдадената електрическа енергия и въвеждане на тарифи за доставка на електрическа енергия, на практика участието на гражданите и предприятията като потребители на собствена енергия или като членове на енергийни общности на енергийния пазар се обезсмисля. Виртуалното нетно измерване на електроенергията позволява електроенергията, произведена от един потребител, да бъде разпределена между множество потребители, дори ако те не са физически свързани към една и съща система за възобновяема енергия.
- V. Определяне и въвеждане в законодателството на конкретни насърчителни мерки, привилегии и механизми за елиминиране на съществуващи бариери, включително:**
- a. Опростени административни процедури за енергийни общности и производители на енергия за собствени нужди. В тази насока законодателят следва да опрости и минимизира административната тежест по проектиране, изграждане и присъединяване на енергийните мощности, собственост на енергийните общности и производители на енергия за собствени нужди. В тази връзка са необходими промени и в други законови и подзаконови нормативни актове.
 - b. Следва да бъдат създадени механизми за избягване на двойни тарифи, които натоварват с допълнителна финансова тежест гражданите и поставят допълнителна бариера пред тяхното равнопоставено участие в енергийния преход.
 - c. Прилагането на диференциран подход при определяне на административните процедури за присъединяване и експлоатация на инсталации за производство на електрическа енергия от възобновяеми източници спрямо планираните енергийни мощности, когато инсталираната мощност не надвишава предоставената мощност и точката на присъединяване съвпада с мястото, където е монтирано средството за търговско измерване на потребяваната електрическа енергия.
- VI. Реализиране на концепцията за административно обслужване на едно гише/единно звено за контакт.**
- a. Следва структурно да бъде отделено като отделен раздел в рамките на Глава IV в ЗЕВИ.
 - b. Предложението в проектозакона такива звена да се създадат във всяка община носи своите предимства от гледна точка на близост до гражданите, но и притеснения от гледна точка на координация на всички тези звена за административно обслужване в страната и тяхната способност да предложат услуги за еднакво качество и единен подход. Считаме, че трябва

да се създаде централен координационен механизъм, който да е отговорен за създаването на капацитет /предоставяне на обучения/ консултации на служителите в локалните звена за контакт и да гарантира хармонизиране на предоставените услуги и осигуряваните процеси, така че да се изпълни и целта на Директива 2018/2001, чл. 16, параграф 1. Също така да се даде възможността на малките общини да предоставят такава услуги дигитално и дистанционни, както и да се ползват споделени ресурси.

- c. Административното обслужване на едно гише следва да бъде координирано на централно равнище от Агенцията за устойчиво енергийно развитие (АУЕР), която да дава детайлни насоки на общинските звена как да провеждат специфичните процедури, които включват комплексни услуги, като предоставяне на информация, промяна на предназначението на земите, одобрение на екологични оценки, регулаторни насоки за одобрение на присъединяването към мрежата, обработка на строителни и други разрешителни, оценка на проекти и предоставяне на финансова/техническа помощ. АУЕР може да подпомогне единните звена като изготви стандартизирана процедура, по която да се развива целият процес, като след това да извършва регулярни обучения на служителите с цел осъвременяване на знанията им и уеднаквяване на практиката. АУЕР следва да положи усилия съвместно с общините, така че в максимална степен да се дигитализира процесът по подаване и обработване на документите.
- d. Да се предвиди задължение за планиране и предоставяне на финансов ресурс от държавния бюджет.
- e. Необходими са конкретни законодателни промени, за да се реализира обслужването на едно гише по отношение на целия административен и квази-административен процес по планиране, строителство и опериране на ВЕИ проекти, вкл. и конкретни срокове и санкции при тяхното неспазване.
- f. Трябва да бъдат конкретизирани правомощията на централните за административно обслужване по отношение на всички видове ВЕИ проекти, енергийни общности, проекти за собствено потребление, всички процедури, административни актове и взаимоотношения с компетентните органи, за да се реализира на практика обслужване на едно гише. В ЗЕВИ следва да се изброят изчерпателно компетенциите на централните за административно обслужване по отношение на различните процедури, свързани с ВЕИ инвестиции.
- g. С оглед голямата административна тежест на процедурите по Закона за устройството на територията, най-логичният избор за създаване на административно обслужване на едно гише е то да се случи в рамките на всяка общинска администрация. За тази цел, отчитайки липсата на подготвени кадри с детайлно разбиране на структурата на ВЕИ проектите, както и липсата на финансов ресурс, за общините следва да бъдат предвидени допълнителни средства за обезпечение на тази дейност, както и методически указания по прилагане на процедурите за обслужване на ВЕИ инвеститорите.
- h. Административните центрове следва да послужат и като центрове за подкрепа при структурирането на ВЕИ проекти, като се привличат служители, които да предоставят техническа консултация, финансови

съвети и административна подкрепа по изпълнение на административните изисквания. Те следва да подпомагат планирането на проекти, оценките на осъществимостта, финансовото моделиране, издаването на разрешителни и спазването на нормативната уредба.

- VII.** Считаме за важно да се създаде регистър на потребителите на възобновяема енергия за собствени нужди, както и на бъдещите енергийни общности. Събирането и обработването на тези данни ще позволи по-коректното отчитане на потреблението на енергия от възобновяеми източници, както и ще улесни планирането на развитието на бъдещата, децентрализирана енергийна система.

Вярваме, че транспонирането в националното законодателство на Директива 2018/2001, така че да бъдат изпълнени нейните цели и принципите на практика, касае широк кръг заинтересовани страни, поради което призоваваме Комисията по енергетика да сформира в най-кратък срок работни групи с участие на представители на общините, мрежовите оператори, асоциациите на възобновяемите енергийни източници и неправителствени организации, работещи в сферата на енергийния преход. Работните групи следва да изработят конкретни допълнителни законодателни текстове, прецизиращи настоящия ЗИД и преодоляващи текущата липса на регулаторна рамка. Конкретни цели на работните групи могат да бъдат текстове за насърчаване на децентрализацията на електроенергийното производство чрез ВЕИ мощности, насърчаването на енергийната независимост на гражданите и намаляване на енергийната бедност, както и устойчивото развитие на възобновяемата енергия в България, в съответствие с целите опазване на биологичното разнообразие, смекчаването и адаптацията към климатичните промени.


ПРЕДСЕДАТЕЛ НА УС:

(О. Шентов)

Становището е подкрепено от: Грийнпийс България, WWF България, екологично сдружение „За Земята“, Българска соларна асоциация, фондация „Подслон за човечеството“ (Хабитат България), енергийна общност Изгрей.бг, Енергийна Агенция Пловдив и експертите Теодора Пенева (БАН), Красимир Джамбазов, Павлин Стоянов (Vislaw) и Петър Попчев.

София, 28.06.2023 г.