



Становище на Комисията за енергийно и водно регулиране по публикуван проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за водоснабдяването и канализацията

На 26.10.2020 г. на интернет страницата на Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) в раздел Проекти на нормативни актове, както и на Портала за обществени консултации са публикувани: проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за водоснабдяването и канализацията (ЗВиК); проект на Закон за ВиК, мотиви към проекта на закон; доклад към цялостна предварителна оценка на въздействието (ДЦПОВ), резюме към цялостна предварителна оценка на въздействието (РЦПОВ) и становище на администрацията на Министерски съвет по чл. 21, ал. 5 от Закона за нормативните актове (ЗНА).

Съгласно посочената в мотивите към законопроекта информация, към момента материята на водоснабдяването и канализацията е уредена в два основни закона – Закона за водите (ЗВ) и Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационни услуги (ЗРВКУ), към които се допълва уредба, съдържаща се в Закона за устройство на територията (ЗУТ), Закона за здравето, Закона за енергетиката и други закони. На подзаконово ниво уредбата е детайлизирана в множество подзаконови нормативни актове, издадени по прилагането на цитираните закони.

До момента в Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР, Комисията), посоченият проект за ЗВИК **не е постъпил за съгласуване** от Комисията, в качеството ѝ на орган, чиито правомощия са свързани с предмета на регулиране на предлагания акт, по реда на чл. 27, ал.1 от ЗНА¹.

1. Резюме

Отчитайки приетото от 44-то Народно събрание решение от 13.12.2019 г., изискванията за провеждане на консултации със заинтересовани лица и конкретно предложените текстове в проекта на ЗВИК съобразно сега действащите изисквания в ЗРВКУ, ЗЕ, ЗВ и други, изразяваме в резюме следното:

Извършеният анализ показва, че предложенията за разделяне на КЕВР и създаване на нова Комисия за регулиране на ВиК услугите не са обосновани и мотивирани, и не са подкрепени от съществуващите стратегически документи и международни доклади. В проекта

¹ чл. 27, ал.1 от ЗНА: Министерът - вносител на проект на нормативен акт, който подлежи на разглеждане от Министерския съвет, го изпраща заедно с предварителната оценка на въздействието по чл. 20 за съгласуване на органите, чиито правомощия са свързани с предмета на регулиране на предлагания акт или които са задължени да го прилагат, както и на Националното сдружение на общините в Република България, ако проектът е свързан с правомощия на общините

на ЗВИК не е изследван ефектът върху независимостта на бъдещата Комисия, при разделянето ѝ от енергийния регулатор (за който има задължителни европейски изисквания за независимост), както и не е извършен сравнителен анализ на предложените в проекта на ЗВИК конкретни текстове за бъдещата Комисия с международни стандарти за независимост на регулаторните органи.

Във формулираните в проекта на закон предложения за създаването на нова Комисия липсва яснота относно функциите и правомощията на регулатора и разписани норми, гарантиращи финансова независимост; налице са противоречия и правни неясноти по отношение на организацията на работа, включително и запазването на трудови правоотношения на служители от администрацията; въведените процедури; предмет и статут на актовете на регулатора; както и по отношение на правомощията по контрол, вкл. и относно възможността за налагане на санкции; липса обвързаност на действията и актове на институции от изпълнителната власт и разграничаване на ролите и отговорностите в отрасъл ВиК. Същевременно се създава неяснота по отношение състава и организацията на работа на Комисията за енергийно регулиране.

Извършеният анализ показва, че предложенията в ЗВИК няма да доведат до подобряване на регулацията във ВиК сектора, доколкото не могат да гарантират повишаване на качеството на услугите, икономическа устойчивост, защитата на правата на потребителите и социалното подпомагане: редуцира се броят на показателите за качество на ВиК услугите; създава се неяснота по отношение разпределението на отговорностите между АВиК и Комисията по отношение разглеждането на бизнес плановете; предлагат се неясни критерии за одобряването на цените на ВиК услугите и последващото им преразглеждане, както и нееднозначно определени критерии за финансиране на инвестициите, в противоречие с действащи регулаторни механизми; липсва разработен режим за социална поносимост на цените на ВиК услугите и за въвеждане на водни помощи; създава се неяснота по отношение разглеждането на жалби на потребители срещу ВиК оператори и на практика се отменя договорното начало при общи условия при предоставянето на ВиК услуги на потребителите, доколкото на общите условия се придава характер на нормативен акт; липсва възлагане на отговорностите по отношение постигането на съответствие с директиви на ЕС и/или разширение на ВиК системите.

Предлага се промяна в границите на обособените територии, като се предвижда отпадане функционирането на общински и частни дружества. В същото време създаваната правна регламентация поражда неясноти по отношение възможностите и сроковете за изпълнението на новите изисквания. Въвежда се задължително изискване ВиК дружествата да са публични предприятия по смисъла на Закона за публичните предприятия (ЗПП), което ще елиминира бъдещо публично-частно партньорство в сектора. Запазват се изискванията по отношение функционирането на АВиК, като не се отчита липсата на възможност и капацитет за адекватно изпълнение на ролята на публични собственици на ВиК системите, и да контролират изпълнението на договорите за възлагане управлението на ВиК активите. Запазват се изискванията по отношение на собствеността на ВиК системите, без да се очертават ясно границата на публична и частна собственост, респективно границата на отговорност на оператори и потребители. Не се предвижда изплащане на обезщетения на потребителите при отклонения от стандартите за качество на питейните и на отпадъчните води. Необосновано от потребителите на ВиК услуги са изключени лицата, които нямат вещни права върху водоснабдения имот, но са ползватели на същия на валидно облигационно

основание. Създават се възможности за необоснован отказ и злоупотреба от страна на ВиК дружествата в процеса по присъединяване на нови потребители.

Във връзка с горното не се постига дългосрочно разрешаване на проблемите във ВиК сектора, изискуемо съгласно решение на 44-то НС от 13.12.2019 г.

В следващите раздели е представено становище по съответните части на ЗВИК, попадащи в обхвата и компетенциите на КЕВР съобразно сега действащите разпоредби на ЗРВКУ и ЗВ:

2. Регулаторен орган

Обособяване на нова Комисия за регулиране на ВиК услугите

Видно от чл. 70 от ЗВИК се предвижда обособяване на нова Комисия за регулиране на ВиК услугите (КРВКУ), която съгласно ал. 3 следва да е независима от изпълнителната власт и да се отчита пред Народното събрание.

В документите придружаващи проекта на ЗВИК (мотиви, доклади) **не е представен анализ и обосновка** за предложеното разделяне на сега действащата КЕВР на две нови комисии – за енергийно, и за водно регулиране, отчитайки изменения статут на КЕВР след 2015 г. Предложеното решение за разделяне на КЕВР не е обосновано и не е подкрепено с необходимите анализи, проучвания и обосновки в придружаващите документи. Не става ясно как това ще допринесе за по-доброто управление и регулация на ВиК сектора, както и не са изяснени рисковете при разделянето на съществуващия регулатор.

2.1. Предприети действия до момента: С измененията в Закона за енергетиката (ЗЕ) от 2015 г., Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР) беше трансформирана в КЕВР, която съгласно чл. 10, ал. 3 от ЗЕ е независима от изпълнителната власт и дейността ѝ се осъществява въз основа на независимост, безпристрастност, професионализъм, почтеност, последователност, публичност и прозрачност. Комисията се отчита за дейността си пред Народното събрание. В Комисията бяха създадени два състава – „Енергетика“ и „Водоснабдяване и канализация“, които разглеждат и решават въпросите, свързани с регулиране на бизнес плановете и цените и постъпилите жалби. В тази връзка отрасъл ВиК е равнопоставен на отрасъл Енергетика.

2.2. Липса на предвиждания за разделяне на КЕВР в стратегически документи:

- В *Стратегия за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014-2023 г.*², одобрена с Решение на Министерския съвет № 269 от 07.05.2014 г., **не се предвижда** разделянето на КЕВР и учредяването на нова Комисия за регулиране на ВиК услугите.

- В представения на 13.12.2017 г. на съвместно заседание на Комисията по регионална политика, благоустройство и местно самоуправление и на Комисията по околната среда и водите в НС проект на *Стратегия за финансиране на ВиК сектора*, изготвен по възлагане на

² Чл. 10а, ал. 2 от ЗВ: Министерският съвет приема Стратегия за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България за период не по-малък от 10 години.

Чл. 10а, ал. 3 от ЗВ: Със стратегията по ал. 2 се определят основните цели, приоритетите, етапите и необходимите средства и източниците на финансиране за изграждане и развитие на ВиК системите и за повишаване на качеството на ВиК услугите.

МРРБ, **не са направени** предложения за промяна в дейността на КЕВР, включително учредяването на нова Комисия за регулиране на ВиК услугите.

- В Доклад с препоръки на Организацията за Икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) по проект за оценката на нуждите от инвестиции и финансиращ капацитет за водоснабдяване, пречистване и защита от наводнения (представен в КЕВР през 2019 г.) **не са отправени** конкретни предложения и/или препоръки, касаещи правомощията на КЕВР. В доклада са идентифицирани основно проблеми, свързани с държавната политика в отрасъл ВиК – включително липса на стимули за местните власти и ВиК операторите да повишат оперативната и финансова ефективност; поддръжката на ВиК мрежите е организирана реактивно, вместо да се въведе проактивен подход за поддръжка и подмяна; липса на яснота в разпределението на ролите и отговорностите между собствениците и операторите на инфраструктурата.

2.3. Липса на анализ относно необходимостта от разделянето на съществуващия независим регулатор.

Директива 2003/54/ЕО от втория пакет за либерализация въвежда изискване държавите-членки да създадат регулаторни органи със специфична компетентност в енергийния сектор. Няколко години по-късно опитът показва, че ефективността на регулаторите при регулирането на енергийните пазари често е ограничена от липсата на държавна независимост и недостатъчните правомощия и изпълнителна власт.

Третият енергиен пакет, който е в сила от март 2011 г., определя конкретни изисквания за независимостта на регулаторния орган, който трябва да има компетентността да взема решения по всички важни регулаторни въпроси, за да гарантира правилното функциониране на вътрешния енергиен пазар, електричество и газ, като същевременно са напълно независими от други обществени или частни интереси.

Видно от гореизложеното, европейското законодателство изисква съществуващият енергиен регулатор да е изцяло независим. От друга страна европейското законодателство не изисква създаването на национални водни регулатори, доколкото в държавите членки се прилага разнородна практика за утвърждаване на цени на ВиК услуги. Възприетият подход в повечето държави (включително и България) е при създаването на воден регулатор, той да се учредява в съществуващия енергиен, за да се ползва от създадения експертен капацитет, и осигурената независимост на институцията.

В повечето европейски държави в които са създадени водни регулатори, същите функционират като част от мултисекторни регулатори – Армения, Азорски острови (Португалия), България, Белгия (Брюксел), Дания, Естония, Грузия, Унгария, Ирландия, Италия, Косово, Латвия, Литва, Малта, Молдова, Черна гора, Северна Македония, Румъния.

В по-малък брой случаи са създадени самостоятелни водни регулатори, като това се е случило от самото начало на тяхното създаване – Албания, Белгия (Фландърс), Англия и Уелс, Португалия, Шотландия.

До момента в нито една европейска държава не е реализиран предложения в ЗВИК процес по отделяне на воден регулатор от съществуващ и функциониращ мултисекторен такъв.

Съгласно чл. 26, ал. 1 от ЗНА *изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност.*

2.4. Липса на анализ относно ефекта от разделянето върху регулираните дейности и дружества

В §. 24 от проекта е предвидено, че *Законът влиза в сила 6 месеца от обнародването му в „Държавен вестник“*.

По силата на сегашния ЗРВКУ *Бизнес плановете се предоставят не по-късно от 6 месеца преди изтичането на последната година съгласно действащия бизнес план*. В тази връзка, ВиК операторите трябва да представят за одобрение бизнес планове за периода 2022 – 2026 г. в срок до 30.06.2021 г.

Предвид горните разпоредби възниква **неяснота пред кой орган** следва да се представят новите бизнес планове и **ще бъде ли създадена навреме** новата Комисия, тъй като в законопроекта **липсва срок**, в който Народното събрание следва да избере състава ѝ, да определи щатното разписание и възнагражденията на служителите от администрацията (чл. 74, ал. 2)

2.5. Липса на функционален анализ за независимостта на бъдещата Комисия, съобразно предложените в ЗВИК конкретни текстове:

В документите придружаващи ЗВИК **липсва анализ** доколко са налице гаранции за независимостта на бъдещата Комисия за регулиране на ВиК услугите. Съгласно изследване на ОИСР³, независимостта на регулаторна институция се основава на 5 основни компонента:

1. Яснота на ролята и отговорността на институцията;
2. Прозрачност и отчетност на институцията;
3. Финансова независимост на институцията;
4. Независимост на ръководството на институцията;
5. Експертиза и независимост на персонала на институцията.

Необходим е детайлен анализ на направените конкретни предложения в ЗВИК, който да покаже дали посочените изисквания са спазени в предложените конкретни разпоредби в ЗВИК.

Състав на бъдещата Комисия

2.6. Съгласно чл. 72, ал. 1 от ЗВИК, Комисията е колегиален орган и се състои от 3 члена, включително председател, изискванията за които са посочени в ал. 3; а съгласно чл. 73, ал. 1 заседава, ако присъстват всички членове.

Видно от предложените текстове, **не е предвидено** съставът на Комисията да включва председателя, членовете със стаж в областта на водоснабдяването и канализацията, както и членовете, които са юрист и икономист, съгласно действащата норма на чл. 13, ал. 2, т. 2 от ЗЕ.

За бъдещите членове на Комисията **не е посочено изискване за продължителност на стаж** в областта на водоснабдяване и канализация, **не е посочено изискване за стаж** в областта на икономиката и юридически стаж – при сега изискван не по-малко от 5 години в чл. 12, ал. 1, т. 2 от ЗЕ. Няма изискване за стаж на ръководна длъжност за председателя на комисията.

Условието комисията да заседава само ако присъстват всички членове създава **риск** органът да не може да функционира в случай на отпуски/командировки/болнични дори на един от членовете.

2.7. Съгласно чл. 74, ал. 2 от ЗВИК, *Щатното разписание и възнагражденията на служителите от администрацията се определят от Народното събрание по предложение на комисията*. **Така предложената норма е неясна и ще доведе до значителни затруднения в**

³ OECD, Creating A Culture Of Independence: Practical Guidance Against Undue Influence

организацията на работата на бъдещата комисия, доколкото не е ясно по какъв ред и в какви срокове Народното събрание би могло да вземе решение за определяне на щатното разписание и възнагражденията на служителите, отчитайки сега действащите правила в чл. 16а, ал. 1 от ЗЕ⁴.

2.8. В ЗВИК **не са предвидени изисквания** към служителите за работа в Комисията, каквито са предвидени в чл. 16 от ЗЕ⁵ по отношение на КЕВР. В проекта на закон **липсват** разпоредби указващи възможности за получаване на допълнителни възнаграждения, застраховане, както и годишно оценяване на дейността, каквито са предвидени в чл. 16а от ЗЕ. **Не са предвидени** изисквания за спазване правилата на професионална етика, налични в чл. 17 от ЗЕ, както и **не са посочени изисквания** да не се разгласява квалифицирана информация, каквито има в чл. 18 от ЗЕ.

В представения проект на ЗВиК не е предвидена изрична норма в съответствие с чл. 123 от Кодекса на труда по отношение запазване на трудовите правоотношение на служители от администрацията на КЕВР в сектор „ВиК“ и преминаването на същите към новата комисия.

Бюджет на бъдещата Комисия

2.9. Съгласно чл. 70, ал. 5 от ЗВИК, дейността на комисията се финансира от държавния бюджет.

Гарантиране на финансовата независимост на всеки регулаторен орган е ключово за обезпечаването на неговия експертен капацитет и потенциал, както и практическата независимост от изпълнителната власт. Към момента финансовата независимост на КЕВР е гарантирана от чл. 26 от ЗЕ, съгласно който *дейността на комисията и на нейната администрация се финансира от приходите, определени в чл. 27, ал. 1 от ЗЕ и в ЗРВКУ, а съгласно ал. 2 Комисията е първостепенен разпоредител с бюджет.*

Предложените текстове в законопроекта не могат да осигурят, **финансовата стабилност и независимост на бъдещата комисия**, което противоречи на прокламираната в чл. 70, ал. 3 независимост от изпълнителната власт.

⁴ чл. 16а, ал. 1 от ЗЕ: Основните месечни възнаграждения на служителите на комисията се определят от председателя съгласно вътрешни правила за работната заплата, приети от комисията, и в рамките на разполагаемите средства по бюджета за съответната година

⁵ Чл. 16, ал. 4 от ЗЕ: Служител на комисията не може да е лице, което:

1. е осъждано за умишлено престъпление от общ характер;
2. би се оказало в йерархическа връзка на ръководство и контрол със съпруг или съпруга, с лице, с което е във фактическо съжителство, с роднина по права линия без ограничения, по сребрена линия до четвърта степен включително, или по сватовство до четвърта степен включително;
3. е едноличен търговец, неограничено отговорен съдружник в търговско дружество, управител, търговски пълномощник, търговски представител, прокурист, търговски посредник, ликвидатор или синдик, член на орган на управление или контрол на търговско дружество или кооперация;
4. е народен представител;
5. заема ръководна или контролна длъжност на национално равнище в политическа партия;
6. упражнява контрол върху енергийно предприятие и/или ВиК оператор или притежава пряко или чрез свързани лица над 5 на сто от правата на глас в общото събрание или от капитала на енергийното предприятие и/или ВиК оператора;
7. е член на управителни или контролни органи на енергийно предприятие и/или ВиК оператор или е оправомощен да управлява или да представлява енергийно предприятие и/или ВиК оператор, без да е член на неговите управителни или контролни органи;
8. работи по трудово или гражданско правоотношение за енергийно предприятие и/или ВиК оператор.

Чл. 16, ал. 5 от ЗЕ: При сключването на трудовия договор и всяка година до 15 май служителите на комисията са длъжни да подават пред председателя на комисията декларация за имущество и интереси по чл. 35 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. Това задължение не се отнася за служителите, които заемат технически длъжности.

Чл. 16, ал. 6 от ЗЕ: Служителите, които заемат ръководна длъжност, трябва да имат висше образование с минимална образователно-квалификационна степен "магистър" в областта на икономиката, финансите, правото, математиката, информатиката и друга подходяща, с оглед регулаторните функции на комисията, специалност и професионален опит по специалността не по-малко от три години.

2.10. На следващо място, в приложените анализи към законопроекта **не е представен** такъв за допълнителните бюджетни разходи, които ще възникнат от създаването на нова регулаторна институция. Бюджетът на КЕВР е разгледан и одобрен не само за действащата 2020 г., но и в актуализираната бюджетна прогноза за 2021-2022 г. по бюджетна програма „Държавно регулиране на дейностите в енергетиката и ВиК сектора“, и в него **не е предвидено** разделяне на институцията и бъдещи разходи.

Правомощия на бъдещата Комисия

2.11. В чл. 71 от ЗВИК са посочени правомощията на Комисията, като по т. 2 е посочено, че „*одобрява цените на ВиК услугите*“ – въвежда се нов термин по отношение на процеса по регулиране на цените на ВиК услугите, определен в чл. 6, ал. 1, т. 2 от ЗРВКУ (*регулира цените на ВиК услугите*), чрез който се създава **неяснота** относно осъществяваната функция от регулаторния орган.

2.12. От законопроекта е видно, че се предвижда редица правомощия на КЕВР в отрасъл ВиК, уредени в чл. 6 от ЗРВКУ, да **отпадат** – включително по т. 3 и т. 4 (*разработва, съгласува и предлага на Министерския съвет проекти на нормативни актове, предвидени в този закон и дава писмени указания по тяхното прилагане*), т. 5 - *одобрява общите условия на договорите за предоставяне на ВиК услугите на потребителите*, т. 7 - *осъществява предоставените ѝ с този закон правомощия по повод на концесионни и други договори*. **Липсва анализ на причините за намаляване на регулаторните правомощия на новата Комисия**, както и как това ще допринесе за повишаване на качеството на ВиК услугите и контрола в сектора – ефект, очакван от проекта на нов закон съгласно решението на 44-то НС от 13.12.2019 г.

2.13. В чл. 71, ал. 3 от ЗВИК са посочени сфери, по които Комисията следва да осъществява контрол при изпълнение на регулаторните си правомощия. От една страна новият текст в ЗВИК: „*При изпълнение на регулаторните си правомощия комисията осъществява контрол за:*“, изменя текста на чл. 7 от ЗРВКУ: „*При осъществяване на дейността си комисията се ръководи от следните принципи:*“. **Липсва анализ защо се заличават основните принципи** на регулиране и се превръщат в обстоятелства, които да бъдат обект на контрол. Съгласно трайната практика на Върховния административен съд основните принципи на регулиране представляват материално правни норми, по които съдът преценява законосъобразността на актовете на регулаторния орган. В тази връзка **следва да се изложи анализ** относно ограничаване на съдебния контрол върху дейността на новата комисия.

Систематичното място на всички текстове, касаещи контролни правомощия, следва да е в глава шеста – Контрол, а от друга страна осъществяването на предвидения контрол не е обезпечено с разписване на съответните правомощия на институцията.

Приемане на подзаконови нормативни актове

2.14. В чл. 76, ал. 3 и чл. 81, ал. 5 е посочено, че наредбите, уреждащи регулирането на качеството и на цените на ВиК услугите, по които ще работи новата комисия, се приемат от Министерския съвет по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството⁶.

⁶ Чл. 76, ал. 3 от ЗВИК: Дългосрочните нива на показателите за качество на ВиК услугите, условията и редът за формиране на годишни целеви нива на показателите за качество на ВиК услугите за всеки ВиК оператор съобразно специфичните обстоятелства по дейността му се определят с наредба, приета от Министерския съвет по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството

Към момента КЕВР има правомощия да разработва, съгласува и предлага на Министерския съвет проекти на нормативни актове, предвидени в ЗРВКУ. В ЗЕ е предвидено КЕВР да приема сама основните подзаконовни нормативни актове, по които осъществява регулирането. В документите, придружаващи законопроекта не се съдържат мотиви за предложената промяна, **която ще лиши** бъдещата Комисия от възможността да определя с подзаконовни нормативни актове **конкретните подходи** за регулиране, но ще даде тези правомощия на МРРБ.

2.15. На следващо място, в проекта на ЗВИК е предвидено да **отпадне** сегашното правомощие на КЕВР да дава писмени указания относно прилагането на подзаконовите нормативни актове към закона, **което ще лиши** бъдещата Комисия от възможността да определя **приоритетите и конкретни подходи** при прилагането на нормативните и регулаторни изисквания през отделните регулаторни периоди. Съгласно ЗРВКУ и ЗЕ, тези правомощия се осъществяват от КЕВР чрез общи административни актове, каквито са указанията относно образуване на цените и изискванията за регулаторната отчетност, като в двата закона изрично се посочва, че тези актове са задължителни за регулираните дружества, докато в новия ЗВИК не е регламентирано ясно задължението на регулираните дружества да се съобразяват с изискванията на регулатора.

Предвидените нормативни разрешения водят до **съществено подкопаване на идеята за регулаторна независимост** на бъдещия регулаторен орган, респективно са противоречие с предвидената в чл. 70, ал. 3 от ЗВИК независимост на Комисията от изпълнителната власт; в противоречие с правомощията на Комисията по чл. 71, ал. 1 от ЗВИК да регулира качеството и да одобрява цените на ВиК услугите. Същевременно следва да се прецени доколко даването на правомощия на министъра на регионалното развитие и благоустройството да предлага наредби, по които независим регулатор ще регулира търговски дружества е в обхвата на осъществяването на държавна политика в отрасъл ВиК на национално ниво, вменено му съгласно чл. 9, ал. 1 от ЗВИК.

Решения на бъдещата Комисия

2.16. В ЗВИК **не е посочено** какъв ще бъде **статутът на решенията на Комисията** – индивидуални или общи административни актове (докато чл. 13, ал. 3 от ЗЕ е ясен в това отношение).

В чл. 71, ал. 4 от ЗВИК е посочено, че *решенията, включително мълчаливият отказ на комисията, могат да бъдат обжалвани пред Административния съд - град София по реда на Административнопроцесуалния кодекс*. Посочената в ЗВИК норма не предоставя изчерпателно уреждане на въпроса, съобразно действащата норма в чл. 13, ал. 9 от ЗЕ, съгласно която *Обжалването не спира изпълнението на решението. Искането за спиране изпълнението на оспорено по съдебен ред решение е недопустимо, освен по отношение на решения, с които се налагат санкции, решения за прекратяване и отнемане на лицензи и решения за отнемане на сертификати за независимост на оператори на преносни мрежи*. **При липса на разпоредба, подобна на действащата в ЗЕ, дейността на бъдещата Комисия ще бъде изцяло блокирана при обжалване, доколкото ще се спира изпълнението на решенията.**

Чл. 81, ал. 5 от ЗВИК: Методите за регулиране на цените, правилата за тяхното образуване, отразяващи структурата на разходите, редът за насяне на предложението за цените и за одобряването им, както и редът за предоставяне на информация се определят с наредба, приета от Министерския съвет по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството.

2.17. В чл. 73 от проекта на ЗВИК е представена процедура за провеждане на открити заседания и обществени обсъждания на Комисията. **Не са разграничени** случаите, при които се провеждат открити заседания и обществени обсъждания. Посочено е само, че *заседанията на комисията са открити, когато се разглеждат заявления или искания, свързани с одобряване на цени*, не е ясно как се процедира по преписки за одобряване на бизнес планове. В нормата **не са посочени заинтересованите лица** по ал. 4, с които следва да се провежда процедура за обществено обсъждане (за сравнение такова посочване е налично в чл. 14, ал. 2 от ЗЕ⁷); както и **не е определен срок за предоставяне на становища** (какъвто има в чл. 14, ал. 3 от ЗЕ⁸). В ал. 5 е предвидено Комисията да публикува постъпилите предложения и изразените становища по обсъжданите въпроси и протоколите от заседанията, **без да е въведено задължение Комисията да разглежда всички постъпили становища от заинтересованите лица и да мотивира своето становище**, както изисква чл. 14, ал. 4 от ЗЕ. В допълнение следва да се обърне внимание, че в ЗВИК не е възприето изискването на чл. 13, ал. 4 от ЗЕ, че *начинът на гласуване на всеки гласувал член на комисията и мотивите на всеки гласувал против се отразяват в протокол към решението*.

От посоченото следва, че разработената процедура **в чл. 73 противоречи на принципите за публичност и прозрачност** за дейността на Комисията посочени в чл. 70, ал. 4 от проекта на ЗВИК.

2.18. Съгласно §13 от ПЗР на ЗВИК: *Незавършените към влизането в сила на този закон производства по отменения Закон за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги и по отменената глава 11а от Закона за водите се довършват по реда на този закон*.

Посочената разпоредба създава **правна неяснота как при започнати по реда на ЗРВКУ, но незавършили към момента на влизане в сила на новия закон административни производства, ще се прилага нова процедура; тези производства ще започват ли отначало по новия ред и при упражняване на разработените нови правомощия на Комисията**. Този текст вместо да създаде условия за правна сигурност по отношение на прилаганите процедурни правила при довършването на започнали, но незавършили по един ред, ще доведе до объркване и ще опорочи производствата.

Контрол и административнонаказателни разпоредби

Контрол:

2.19. В чл. 88 от проектозакона са регламентирани контролните правомощия на Комисията⁹. Видно от текстовете, е предвидено **чувствително стесняване на контролните функции на новата Комисия спрямо действащите на КЕВР** съгласно чл. 21 от ЗРВКУ¹⁰,

⁷ Чл. 14, ал. 2 от ЗЕ: Заинтересовани лица по ал. 1 са държавни органи, браншови организации, енергийни предприятия, ВиК оператори, клиенти, пряко свързани с изготвения проект, и организации на потребители.

⁸ Чл. 14, ал. 3 от ЗЕ: Комисията обсъжда със заинтересованите лица основните принципи, заложиени в проекта, и определя срок за представяне на становища по него не по-кратък от 14 дни.

⁹ **ЗВИК, чл. 88.** (1) Комисията осъществява контрол върху дейността на ВиК операторите за:

1. изпълнението на показателите за качество на ВиК услугите, определени в бизнес плана;

2. прилагането на одобрените цени;

3. извършените разходи за постигане на показателите, заложиени в бизнес плана.

(2) Комисията извършва контрол чрез проверки на отчетните доклади за изпълнението на бизнес планове на ВиК операторите и върху изпълнението на дадените указания на ВиК операторите.

¹⁰ **ЗРВКУ, чл. 21. (1)** Комисията провежда контрол за:

1. съответствието на бизнес плана с изискванията на този закон;

2. изпълнението на показателите за качество на В и К услугите, определени в бизнес плана;

3. (изм. - ДВ, бр. 58 от 2015 г.) прилагането на цените съгласно изискванията по чл. 14, ал. 4 и чл. 19;

като се предвижда да отпадне осъществяването на контрол за съответствие на бизнес плана с изискванията на този закон; извършване на предварителен, текущ и последващ контрол, включително предварителен контрол при подготовка на концесионни и други видове договори за управление на ВиК системите; както и извършването на проверки на място.

2.20. В чл. 89 се регламентира възможността на Комисията да изисква информация от ВиК дружествата, като се въвежда **утежняващо изискване** за регулаторния орган *„мотивирано да изисква“* информация от дружествата спрямо действащите изисквания на чл. 22 от ЗРВКУ.

Предложеното допълнение ще създаде **значителни трудности и ще затормози работата на регулаторния орган**, доколкото и към момента КЕВР среща трудности да получи изисквана от Комисията информация от ВиК оператори, което може да бъде преодоляно чрез прилагане на предвидената в чл. 35 от ЗРВКУ административно-наказателна норма за дружество, което не предостави искана информация. Същевременно в ЗВИК **не е предвидена** санкция в такива случаи.

Всичко това е в **противовес** на предложения със ЗВИК широк и безплатен достъп до информация, информационни системи и до документи от страна на министъра на регионалното развитие и благоустройството (чл. 9, ал. 5), на Асоциациите по ВиК и общините (чл. 18). При това изискването за мотивиране предполага да се издаде писмен административен акт, който ще бъде обжалван в съда.

2.21. В глава шеста „Контрол“ на ЗВИК липсват **разпоредби, определящи контролните органи, които осъществяват контрола и техните правомощия, както е в чл. 24 от ЗРВКУ и още по-подробно в чл. 78 и следващите от ЗЕ.**

В мотивите към законопроекта е записано декларативно, че *„В глава шеста „Контрол“ са разписани контролните правомощия основно на регулаторния орган към ВиК операторите, а контролът на асоциациите по ВиК е предимно договорен.* Предвид гореизложеното, контролните правомощия на регулаторния орган са трудно осъществими, а контролът на асоциациите по ВиК е не е конкретизиран. Липсват разпоредби относно контрола, осъществяван от другия държавен орган – министърът на регионалното развитие и благоустройството. В този смисъл отново не е постигнато ясно регламентиране и разграничение на функциите и отговорностите на държавните институции с оглед постигане на поставените цели за подобряване на водоснабдяването и канализацията.

2.22. Съгласно действащия чл. 10б, ал. 3, т. 3 и т. 4 от ЗВ, Министърът на регионалното развитие и благоустройството в качеството си на принципал на търговските дружества - ВиК оператори с държавно участие сключва договорите за възлагане и за контрол на управлението на търговските дружества - ВиК оператори, в които *определя основните показатели за дейността на ВиК операторите в съответствие с одобрените от Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) бизнес планове и контролира изпълнението им*

4. извършените разходи за постигане на показателите, заложили в бизнес плана.

(2) Комисията извършва предварителен, текущ и последващ контрол.

(3) Комисията извършва предварителен контрол, като при подготовката на концесионните и на другите видове договори за управление на В и К системите дава становище за съответствието им с този закон и подзаконовите нормативни актове по прилагането му.

(4) Комисията текущо контролира дейността по предоставяне на В и К услугите от В и К операторите чрез проверки на отчетните доклади за изпълнението на бизнес планове на В и К операторите, както и чрез извършване на проверки на място.

(5) Комисията извършва последващ контрол върху изпълнението на дадените препоръки на В и К операторите.

(6) Комисията се произнася в 30-дневен срок от постъпване на документите по ал. 3.

(7) Структурата на докладите по ал. 4 за изпълнението на бизнес планове от В и К операторите се определя с решение на комисията.

съгласно Правилника за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала.

В чл. 9, ал. 3, т. 4 от проекта на ЗВИК се предвижда в договорите за възлагане и за контрол на управлението на търговските дружества - ВиК оператори с държавно участие в капитала, Министерът на регионалното развитие и благоустройството да определя основните показатели за дейността на ВиК операторите и контролира изпълнението им съгласно Правилника за прилагане на Закона за публичните предприятия, т.е. изискването за осъществяване на контрол на търговските дружества в съответствие с одобрените от регулатора бизнес планове **отпада. Отчитайки силно редуцираните контролни функции на бъдещата Комисия и липсата на вменени контролни правомощия на друг орган (централен или регионален) не може да се очаква ВиК операторите да изпълняват одобрените от регулатора бизнес планове.**

Административнонаказателни разпоредби:

2.23. В проекта на ЗВИК се съдържа една-единствена разпоредба - чл. 96, като в 5 точки на алинея първа се разписват различни състави на административни нарушения, което не позволява прецизно индивидуализиране на конкретно деяние.

Допуснатата е неprecизна формулировка – в т. 1. *експлоатира или ползва ВиК системи или изгражда такива без необходимото за това основание или в отклонение от определените изисквания*, като изразите: „ВиК системи“ „необходимото за това основание“ „в отклонение на определените изисквания“ са дотолкова общи, че не биха позволили извършване на преценка кога е извършено нарушение и кога – не. Същото може да се каже и по отношение на изразите: в т. 2 на ал. 1 от чл. 96 „повреди ВиК системи“ , *наруши правилната експлоатация и регламентиранияте режими на тяхната работа*“; в т. 3 – „не изпълни или допусне да не се изпълнят предписания на контролните органи“, без да е ясно кои предписания и на кои контролни органи; в т. 4 „възпрепятства упражняването на права, предоставени по реда на този закон“, като отново не става ясно за всички ли предоставени по този закон права или само за някои от тях.

От посочените текстове не става ясно **кой е административно-наказващият орган**, който следва да издаде наказателно постановление и да наложи санкция на нарушителя, доколкото в ЗВИК са обхванати функциите и правомощията на **голям брой държавни и/или общински институции** – включително министъра на регионалното развитие и благоустройството, областния управител, общинския съвет, кмета на община, асоциации по ВиК, Български ВиК холдинг, Комисия за регулиране на ВиК услугите, като не всички имат статут на административно-наказващ орган.

2.24. В действащите текстове на ЗРВКУ са предвидени общо седем административнонаказателни разпоредби, даващи правомощия на КЕВР да налага санкции на дружествата с минимален размер между 20 – 200 хил.лв., и/или санкции на управителите на дружествата, с минимален размер от 2 хил.лв., както следва:

- Чл. 31: при неизпълнение на задължението по чл. 11, ал. 5 (изпълнение на показателите за качество);
- Чл. 32: При неизпълнение в срок на задължението по чл. 10, ал. 7 (представяне на бизнес план);
- Чл. 33: При неизпълнение в срок на задължението по чл. 11, ал. 3 (представяне на преработен бизнес план съгласно указания на Комисията);

- Чл. 34: При неизпълнение в срок на задължителните указания по чл. 14, ал. 3 (предлагане на изменени цени съобразно указания на Комисията);
- Чл. 35: На В и К оператор, който не предостави искана информация в случаите, предвидени в този закон;
- Чл. 36: На В и К оператор, който предоставя услуги по цени, по-високи от утвърдените от комисията,
- Чл. 37: Член на управителен орган или длъжностно лице във В и К оператор, което не изпълни задълженията си по този закон, ако не подлежи на по-тежко наказание.

В допълнение, в проекта на ЗВИК липсва и възможност за налагане на принудителни административни мерки, както е по глава тринадесета от ЗЕ.

С оглед гореизложеното възниква съмнение доколко дейността на бъдещата Комисия е подплатена с възможност за прилагане на административнонаказателни разпоредби и санкциониране на дружества при неизпълнение на решения и/или указания на регулаторния орган.

Статут на действащата Комисия:

2.25. В § 19, ал. 5 от Преходни и заключителни разпоредби се правят промени в статута на действащата Комисия, като се предлагат следните изменения в чл. 13, ал. 2: *„Комисията разглежда и решава въпросите, свързани с регулиране на бизнес плановете и цените в енергетиката и постъпилите жалби в състав, който включва председателя, членовете със стаж в областта на енергетиката и членовете, които са юрист и икономист“.*

Доколкото след отделянето на новия воден регулатор, Комисията за енергийно регулиране ще има само един състав, горната разпоредба **поражда неяснота в какъв състав Комисията за енергийно регулиране** ще издава, изменя, допълва, спира, прекратява и отнема лицензии, ще приема подзаконови нормативни актове по ЗЕ, ще одобрява общи условия на договорите и правила за работа с потребителите на енергийни услуги, ще приема правила за търговия с електрическа енергия и природен газ, и ще осъществява останалите правомощия по чл. 21 от ЗЕ.

Изводи и заключения

2.26. Извършеният анализ показва, че предложенията за разделяне на КЕВР и създаване на нова Комисия за регулиране на ВиК услугите не са обосновани и мотивирани, и не са подкрепени от съществуващите стратегически документи и международни доклади. В проекта на ЗВИК не е изследван ефектът върху независимостта на бъдещата Комисия, при разделянето ѝ от енергийния регулатор (за който има задължителни европейски изисквания за независимост), както и не е извършен сравнителен анализ на предложените в проекта на ЗВИК конкретни текстове за бъдещата Комисия с международни стандарти за независимост на регулаторните органи, както и не е ясно уреден състава и организацията на работа на Комисията за енергийно регулиране.

Така формулираните в проекта на закон предложения за създаването на нова Комисия водят до следните изводи:

- Липсва яснота относно функциите и правомощията на регулатора;
- Липсват разписани гарантиращи финансова независимост норми;
- Налице са противоречия и правни неясноти по отношение на организацията на работа; въведените процедури; предмет и статут на актовете на регулатора;

- Не е уредено запазване на трудовите правоотношение на служители от администрацията на КЕВР и преминаването на същите към новата комисия;
- Налице са неясно формулирани текстове по отношение на правомощията по контрол, вкл. и относно възможността за налагане на санкции;
- Обвързаност на действията и актове на институции от изпълнителната власт;
- Липсва разграничаване на ролите и отговорностите в отрасъл ВиК.
- Отлага се дългосрочното разрешаване на проблемите във ВиК сектора, изискуемо съгласно решение на 44-то НС от 13.12.2019 г.;
- Същевременно се създава неяснота по отношение състава и организацията на работа на Комисията за енергийно регулиране.

3. Регулиране на ВиК сектора

Регулиране на качество и цени на ВиК услуги

Регулиране на качеството на ВиК услугите:

3.1. В чл. 76, ал. 2 от ЗВИК се предвижда намаляване на основните показатели за качество на ВиК услугите от сега определените петнадесет в чл. 9, ал. 2 от ЗРВКУ на шест. Към проекта на закон **не е приложен анализ** как и защо са определени посочените шест показателя, и защо останалите девет от сега действащите петнадесет **отпадат**.

3.2. В чл. 77 се запазва сегашната разпоредба на чл. 10 от ЗРВКУ за разработване на бизнес планове за 5-годишни периоди. По-разумен и балансиран подход би бил да се даде **възможност на регулатора да определя конкретната продължителност** на всеки регулаторен период в зависимост от конкретните обстоятелства.

3.3. В чл. 78, ал. 2 е въведена **неясна правна рамка** относно съгласуването на бизнес плановете от асоциациите по ВиК¹¹ преди тяхното представяне в Комисията, която е в противоречие с изискването в чл. 14, ал. 2, т. 3 от ЗВИК, съгласно която *Асоциацията по ВиК чрез общото събрание съгласува бизнес плана на ВиК оператора*. Въвеждането на подобна **неяснота значително ще затрудни процеса** по разглеждане и одобряване на бизнес плановете от бъдещата Комисия, отчитайки установена вече съдебна практика¹².

В чл. 11, ал. 1, т. 1 от ЗВИК е предвидено, че *Общинският съвет изразява становище по разработените от ВиК оператора на обособената територия бизнес планове и съгласува бизнес плана преди представянето му за одобрение*. На първо място не става ясно дали всички общини в областта следва да извършат това и как се процедира в следствие в зависимост от съответното решение или липсата на такова.

С оглед гореизложеното считаме, че предложеният проект на ЗВИК не изпълнява по същество т. 1 от решение на 44-то НС от 13.12.2019 г., доколкото не гарантира дългосрочното разрешаване на проблемите в сектора, в т.ч. свързани с качество на услугите.

¹¹ Чл. 78, ал. 2 от ЗВИК: Бизнес плановете се придружават със становища на съответните асоциации по ВиК, а когато в срок от 60 дни не са получени такива, се представят писмата, с които са предоставени за съгласуване в асоциацията.

¹² Решение № 1436 от 04.02.2019 г. по адм. д. № 6199/2018 г., Решение № 10477 от 05.07.2019 г. по адм. дело № 8759/2018 г., Решение № 3916 от 13.03.2020 г. по адм. д. № 2192/2019 г. на Върховния административен съд

Регулиране на цените на ВиК услугите: В проекта на ЗВИК се съдържат редица неясни по съдържанието си текстове:

3.4. В чл. 81, ал. 4 от проекта на ЗВИК е посочено, че *извършените от ВиК операторите разходи за допълнителните задължения по чл. 7, ал. 1 са икономически обоснован разход по смисъла на ал. 1, т. 2.* **Не става ясно какви са тези разходи**, доколкото чл. 7, ал. 1 от проекта на ЗВИК регламентира правомощията на Министерския съвет за определяне на държавната политика в отрасъл ВиК.

3.5. Член 82, ал. 1 от проекта на ЗВИК въвежда нови компоненти, които да се включат в цената на ВиК услугите:

1. *достъп до услугата по чл.60, ал.1 по видове;*
2. *използвани количества от услугата по чл.60, ал.1 по видове,*

Като в ал. 2 е посочено, че *начинът на ценообразуване по компоненти се определя с наредбата по чл.81, ал. 5.*

Предложението по т. 1 за достъп до услугата е **неясно** - в случай, че се предлага въвеждането на фиксирана цена, то това следва да бъде **недвусмислено посочено** в закона, като се въведат и **критерии** за определянето на тази цена (които да бъдат детайлизирано разработени в наредбата).

Предложението по т. 2 за използвани количества от услугата е неясно - съгласно действащата нормативна рамка, цените на ВиК услугите се определят като се разделят необходимите приходи към прогнозните количества за всяка услуга, в този смисъл **количествата имат характер на ценообразуващ елемент, а не на компонент който се включва в цената.**

Във връзка с горното, предложената промяна е неясна и следва да бъде ясно и точно формулирана в закона. Следва да се изясни и дали новата такса достъп ще се взема в предвид при изчисляване на социалната поносимост.

3.6. В чл. 85 от проекта на ЗВИК е представена процедурата за преразглеждане на бизнес плана и цените, като в ал. 1, т. 2 се въвежда съществено нов критерий за стартиране на процедурата - *при увеличение на ценообразуващи елементи (цени на горива, електроенергия, базови консумативи, минимална работна заплата, водни количества и други).*

От една страна увеличението на ценообразуващи елементи на практика попада в обхвата на т. 1, доколкото се касае за промяна на икономически обосновани разходи. От друга страна в т. 1 изрично се изисква възникване на непредвидено или непредотвратимо събитие от извънреден характер, което не е изискуемо в т. 2. От трета страна се предвижда преразглеждане на цените само при „*увеличение на ценообразуващи елементи*“, а не при намаление, което **поставя под съмнение безпристрастността** на новата комисия в полза на ВиК операторите.

Въвеждането на неясен критерий за стартиране на процедура за преразглеждане на цените е в противоречие с принципа за работа на Комисията по чл. 71, ал. 3, т.2 (предотвратяване на злоупотреба с господстващо положение) и т. 3 (защита на интересите на потребителите).

3.7. В чл. 57, ал. 2 от проекта на ЗВИК се въвежда изискване, съгласно което *ВиК операторите признават в счетоводния си баланс (отчета за финансовото състояние) имуществените права, предоставени им с договорите по чл.50, върху предоставените им ВиК системи - публична собственост, и начисляват разходи за амортизации за тях по реда на Закона за счетоводството. Тези амортизационни отчисления се реинвестират от ВиК*

операторите в инфраструктурата в съответствие с инвестиционните програми към одобрените бизнес планове.

Предложеният подход е **в коренно противоречие** с действащата регулаторна рамка. Важно е да се отбележи, че в чл. 10, ал. 5 и ал. 6 от приетия от Министерски съвет подзаконов нормативен акт към ЗРВКУ¹³, за целите на ценообразуването Комисията може да позволи поетапно включване на амортизационни отчисления върху активи – публична държавна и/или общинска собственост, включително изградени със средства на ВиК оператора, които се използват от ВиК оператора за капиталови разходи и обслужване на главници на инвестиционни заеми за капиталова поддръжка на съществуващи и изграждане на нови публични ВиК активи.

Тук е важно да се отбележи, че поради липса на единен регламент, към момента ВиК операторите прилагат **различни подходи** за признаване в счетоводния си баланс имуществените права, предоставени им с договорите по ЗВ, а от друга страна в сключените договори са определени **минимални нива** на инвестиции в публичните ВиК системи. Действащият регламент в чл. 10 от НРЦВКУ позволява дружествата да предвиждат **значително по-големи инвестиции** в бизнес плановете, спрямо заложените минимални нива в договорите, респективно признатите имуществени права. **В документите към проекта на ЗВИК липсва анализ как разпоредбата на чл. 57, ал. 2 от ЗВИК ще се отрази върху нивата на инвестиции, които ще се извършват от ВиК операторите при новата нормативна рамка.**

С оглед гореизложеното считаме, че предложеният проект на ЗВИК не изпълнява по същество т. 1 от решение на 44-то НС от 13.12.2019 г., доколкото не гарантира дългосрочното разрешаване на проблемите в сектора, в т.ч. осигуряване на допълнителни финансови инструменти за увеличение на инвестициите в сектора.

Социална поносимост на цените на ВиК услугите

3.8. В чл. 69, ал. 1 от проекта на ЗВИК е представена действащата норма в §1, ал. 1, т. 4 от ДР на ЗРВКУ, с уточнението че се касае за *средния месечен доход на домакинство в „съответната административна област“* (спрямо *„съответния регион“* в ЗРВКУ).

При упражняване на регулаторните си правомощия за определяне на социалната поносимост, КЕВР ползва данни за среден месечен доход на лице от домакинство по области от Националния статистически институт (НСИ). В Решение № Ц-37 от 23.12.2019 г. Комисията е посочила информация за данните, предоставени от НСИ:

- *Данните, които са предоставени от изследване „Статистика на доходите и условията на живот EU-SILC“, съдържат грешка над 15% за 11 области (респективно не се публикуват), имат грешка между 10-15% за 13 области (респективно са ненадеждни) и грешка под 10% само за 4 области.*

- *В писмото не са посочени данни за грешките от изследване „Наблюдение на домакинските бюджети“. Проверка от страна на КЕВР чрез генериране на справка през информационната система ИНФОСТАТ за паричния доход по източници на доходи (общо за страната, статистически райони и области) за 2018 г. показва, че за 9 области не са публикувани данни (тоест има грешка над 15%), а за 17 области данните са представени като относително представителни (грешките са между 10-15%), и само за 2 области са посочени данни с грешка под 10%.*

¹³ Наредба за регулиране на цените на водоснабдителните и канализационните услуги (НРЦВКУ), приета с ПМС № 8 от 18.01.2016 г., обн., ДВ, бр. 6 от 22.01.2016 г., в сила от 22.01.2016 г.

Видно от горното, съществува сериозен проблем с надеждността и достоверността на наличните данни за среден месечен доход на лице от домакинство по области, доколкото същите са с много високо ниво на грешка за голям брой от административните области. **В ЗВИК, нито в приложените доклади и мотиви не са посочени изисквания за източниците на информация за доходите, нейното качество и надеждност.**

3.9. В чл. 69, ал. 2 от проектозакона се посочва, че *уязвимите потребители при ползване на ВиК услугите и подпомагането им се определят с наредба на Министерския съвет, предложена от министъра на регионалното развитие и благоустройството, министъра на труда и социалната политика и министъра на финансите*, като в преходни и заключителни разпоредби на закона не е посочен срок за изработването и приемането на бъдещата наредба.

В проекта на ЗВИК **не са предвидени и промени в Закона за социалното подпомагане**, чрез които да се регламентира процеса на социално подпомагане. Съгласно действащата норма в §1, ал. 2 от ДР на ЗРВКУ, *лицата по чл. 2, ал. 3 от Закона за социалното подпомагане имат право на помощ в размер, съответстващ на месечния минимум вода, определен по ал. 1, т. 4*. Цитираната норма не е прилагана на практика по причина, че не са извършени промени в Закона за социалното подпомагане.

В чл. 3, ал. 1 от ЗВИК е предвидено, че ВиК услугите се предоставят при спазването на принципите за достъпност, надеждност, сигурност, повишаване на тяхното качество и ефективност, баланс между цените и покупателните възможности на населението.

Не е изяснен принципът за баланс между цените и покупателните възможности на населението и съответните правомощията на различните държавни органи за постигането му.

С оглед гореизложеното считаме, че предложеният проект на ЗВИК не изпълнява по същество т. 1 от решение на 44-то НС от 13.12.2019 г., доколкото не гарантира дългосрочното разрешаване на проблемите в сектора, в т.ч. социална поносимост на цените на ВиК услугите и въвеждане на водни помощи.

Разглеждане на жалби и общи условия

Разглеждане на жалби в отрасъл ВиК:

3.10. Към момента действащите нормативни изисквания, определят следните отговорности на КЕВР по отношение разглеждането на жалби на потребители срещу ВиК оператори:

Ангажиментът на КЕВР по разглеждане на жалби не е представен в ЗРВКУ, а в чл. 22, ал.1, т.1 от ЗЕ, съгласно който *КЕВР разглежда жалби на потребители срещу ВиК оператори, свързани с предмета на регулиране по ЗРВКУ*, определен в чл. 1, ал. 1 от ЗРВКУ, а именно - *регулирането на цените, достъпността и качеството на ВиК, извършвани от ВиК операторите*.

Отговорностите на АВиК са регламентирани в Правилника за организацията и дейността на АВиК, като съгласно чл. 43, ал. 1 *потребителите, обслужвани от съответния ВиК оператор, могат да подават до асоциацията сигнали за неизпълнения на задълженията на В и К оператора по договора му с асоциацията и за неизпълнение на контролните правомощия на асоциацията спрямо ВиК оператора, както и предложения във връзка с работата на асоциацията и ВиК оператора*.

По отношение на жалби и сигнали извън посочения обхват на отговорности се прилага чл. 45 от Наредба №4/2004 г.¹⁴, съгласно която *споровете между операторите и потребителите се решават по съдебен ред.*

3.11. Проектът на ЗВИК въвежда **неясна и противоречива правна рамка** по отношение разглеждането на жалби на потребители и/или ВиК оператори срещу ВиК оператори.

От една страна в чл. 101 е посочено, че *споровете между ВиК операторите и потребителите се решават по съдебен ред*, без обаче да се прави разграничение по предмета на споровете. При наличието на подобен текст, учреждение не може да приеме за разглеждане спор отнесен или подлежащ на разглеждане от съда.

Същевременно, съгласно чл. 75, ал. 1 от проекта на ЗВИК *Комисията разглежда жалби на потребители и на ВиК оператори срещу ВиК оператори, свързани с предмета на регулиране по този закон*, който е определен в чл. 1 от ЗВИК¹⁵ и обхваща обществени отношения **извън обхвата на компетентност на бъдещата комисия**. Чл. 71 от проекта на ЗВИК, който регламентира компетентностите и правомощията на бъдещата Комисия не включва разглеждане на жалби, както и пределите на тази дейност.

3.12. Чл. 75 от проекта на ЗВИК въвежда изисквания за дейността на Комисията по разглеждане на жалби, като ал. 3 регламентира единствено съдействие от страна на регулатора за доброволно уреждане на спора, а в ал. 4 се предвижда Комисията да взема решение по жалбата, ако не е постигнато доброволно уреждане на спора. **Не са посочени изисквания** жалбата да бъде разгледана от ВиК оператора, който да представи преписката и становище по нея; както и **не са разработени текстове** относно статута и предмета на решенията на новата Комисия - **не са дадени правомощия** да дава задължителни указания в случай, че жалбата е основателна, **нито е предвидено да бъде осъществяван контрол** по тяхното изпълнение. Липсва санкция за неизпълнение на решение на регулатора.

3.13. В чл. 71, ал. 5 от проекта на ЗВИК е посочено, че *за подаването на жалбите, тяхното разглеждане и доброволното уреждане на спорове се прилага съответно наредбата по чл. 60 от Закона за енергетиката*. Посоченият подзаконов нормативен акт регламентира дейности в енергетиката¹⁶, приема се от КЕВР / бъдещата Комисия за енергийно регулиране, респективно **няма да има отношение по разглеждането на жалби в отрасъл ВиК след предложените промени (отмяна на ЗРВКУ и промяна на ЗЕ) и няма как да бъде прилаган от бъдещия независим воден регулатор, създаден по реда на ЗВИК.**

Общи условия за предоставяне на ВиК услуги

3.14. Чл. 86, ал. 1 от ЗВИК въвежда промяна в режима на одобряване на общите условия за предоставяне на ВиК услуги на потребителите, които ще *се изготвят от*

¹⁴ Наредба № 4 от 14 септември 2004 г. за условията и реда за присъединяване на потребителите и за ползване на водоснабдителните и канализационните системи, последно изм. ДВ. бр.70 от 3 Септември 2019г.

¹⁵ Чл. 1 от ЗВИК: Този закон урежда собствеността, управлението, стопанисването, поддържането и експлоатацията на водоснабдителните и канализационните системи (ВиК системи), изискванията към водоснабдителните и канализационните услуги (ВиК услуги), тяхното предоставяне, регулиране и контрол.

¹⁶ Чл. 60 от ЗЕ: Условията и редът за издаване, изменение, допълнение, прекратяване и отнемане на лицензи, за издаване на разрешенията по тази глава, за одобряване на общите условия на договорите по този закон, за одобряване на правила за работа с потребителите на енергийни услуги, за снабдяване на клиентите с електрическа и топлинна енергия и природен газ за доброволно уреждане на споровете по чл. 22, както и условията и редът за извършване на контрол по изпълнение на Регламент (ЕС) № 1227/2011 се определят с наредба, приета от комисията.

министерство на регионалното развитие и благоустройството и се прилагат от всички ВиК оператори.

Съгласно действащия чл. 6, ал. 1, т. 5 от ЗРВКУ, общите условия се одобряват от КЕВР.

Текстът от проектозакона значително изменя характера на общите условия. Следва да се има в предвид, че по смисъла на Закона за защита на потребителите (ЗЗП) общите условия представляват „*договор при общи условия*“ (чл. 146, ал. 2; чл. 147а, ал. 1) и тяхното одобряване чрез публични процедури с консултации и обществени обсъждания от независим регулатор гарантира равнопоставеност на двете страни – доставчици на услуга и потребители. Същевременно при този процес се гарантира упражняване на контрол от компетентен орган – Комисия за защита на потребителите (КЗП) за наличие на неравноправни клаузи по смисъла на чл. 148, ал. 2 от ЗЗП.

Доколкото се предлага общите условия да не се приемат, а да се изготвят от МРРБ, то те **губят характера си на договор** и придобиват характер на нормативен акт. В този случай ще **отпадне и контролът** за наличие на неравноправни клаузи, доколкото съгласно чл. 148, ал. 2 от ЗЗП такъв се упражнява от КЗП само в случай, че *в нормативен акт е предвидено държавен орган да одобрява общите условия на договорите с потребители и последващите изменения в тях*; както и ще отпаднат изискванията и възможностите за провеждане на обществени обсъждания при разработването и приемането на общите условия, доколкото такива **не са предвидени** в устройствения правилник на МРРБ.

3.15. Същевременно в чл. 75, ал. 2 от проекта на ЗВИК се предвижда *сдружения на потребителите по Закона за защита на потребителите и юридически лица с нестопанска цел за защита на потребителите на ВиК услуги могат да подават жалби за нарушаване на колективни интереси на потребителите, както и да предлагат на комисията да започне процедура за промяна в общите условия на договорите*. Доколкото ЗВИК не вменява изисквания към регулатора по отношение на общите условия остава неясно каква процедура може да започне Комисията в тази посока.

Финансиране

3.16. В чл. 93 от проекта на закон са посочени източниците на финансиране на дейностите, свързани с ефективност и устойчивост на ВиК системите, в съответствие с директивите в областта на питейните води, отвеждането и пречистването на отпадъчните води, вкл. реконструкция или основен ремонт на съществуваща и изграждане на нова ВиК инфраструктура, публична собственост – приходи от ВиК оператори, средства от държавния и общинските бюджети, Български ВиК холдинг, Европейски програми и други.

Така посочените източници на финансиране са налични и към момента (като се приеме, че средствата, разходвани от Български ВиК холдинг са осигурени от държавния бюджет).

Важно е да се отбележи, че съгласно действащите договори, сключени между Асоциациите по ВиК и ВиК операторите, **дружествата нямат ангажименти за постигане на съответствие** с директивите в областта на питейните води, отвеждането и пречистването на отпадъчните води, както и **по отношение изграждане на нова ВиК инфраструктура**. Доколкото проектът на ЗВИК не предвижда промени в съдържанието на договорите, а същевременно се предвижда и удължаването на срока на договорите, остава неизяснен механизмът за осигуряване на средства в тази посока, извън средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове и програми на Европейския съюз.

С оглед гореизложеното считаме, че предложеният проект на ЗВИК не изпълнява т. 1 от решение на 44-то НС от 13.12.2019 г., доколкото не гарантира дългосрочното разрешение на проблемите в сектора, в т.ч. осигуряване на допълнителни финансови инструменти за увеличение на инвестициите в сектора.

Изводи и заключения

3.17. Извършеният анализ показва, че предложенията в ЗВИК няма да доведат до подобряване на регулацията във ВиК сектора, доколкото не могат да гарантират повишаване на качеството на услугите, икономическа устойчивост, защитата на правата на потребителите и социалното подпомагане:

- Редуцира се броят на показателите за качество на ВиК услугите;
- Създава се неяснота по отношение разпределението на отговорностите между АВиК и Комисията по отношение разглеждането на бизнес плановете;
- Предлагат се неясни критерии за одобряването на цените на ВиК услугите и последващото им преразглеждане;
- Предлагат се нееднозначно определени критерии за финансиране на инвестициите, в противоречие с действащи регулаторни механизми;
- Липсва разработен режим за социална поносимост на цените на ВиК услугите и за въвеждане на водни помощи;
- Създава се неяснота по отношение разглеждането на жалби на потребители срещу ВиК оператори;
- На практика се отменя договорното начало при общи условия при предоставянето на ВиК услуги на потребителите, доколкото на общите условия се придава характер на нормативен акт;
- Липсва възлагане на отговорностите по отношение постигането на съответствие с директиви на ЕС и/или разширение на ВиК системите;
- Не се постига дългосрочно разрешаване на проблемите във ВиК сектора, изискуемо съгласно решение на 44-то НС от 13.12.2019 г.

4. Управление на публичните ВиК системи

Асоциации по ВиК

4.1. В проекта на ЗВИК на практика се пресъздават действащите разпоредби в Глава единадесет „а“ от ЗВ относно управлението на публичните ВиК системи чрез асоциации по ВиК, като **не е преодоляна и досега съществуващата неяснота относно статута на АВиК**. Съгласно чл. 13, ал. 3 от проекта на закон, АВиК управлява публичните ВиК системи; съгласно чл. 14 органи на управление са общото събрание и председател (представител на държавата). Запазват се изискванията в чл. 16, ал. 3 за разпределение на гласовете в общото събрание - 35 на сто за председателя и 65 на сто за общините - и в ал. 4 за вземане на решение - с мнозинство от три четвърти от гласовете на присъстващите (неясно защо се препраща към ал. 5).

4.2. В чл. 16, ал. 5 от проекта на ЗВИК е пресъздадена действащата в чл. 198в, ал. 10 от ЗВ норма, *когато в съответната асоциация по ВиК участват само държавата и една община, решенията се взимат с единодушие*, като неясно защо ал. 4 препраща към ал. 5.

Същевременно съгласно чл. 4 от проекта се обособяват 28 обособени територии съвпадащи с административните области. Единствената административна област, в която има само една община е област София-град (Столична община), за която в §11, ал. 2 от ПЗР на законопроекта се предвижда, че *функциите на асоциация по ВиК за управлението на ВиК системите и съоръженията, предназначени за водоснабдяването на Столичната община, независимо от собствеността и териториите, в които са разположени или през които преминават, се осъществяват от общинския съвет на Столичната община.* В тази връзка остава **неясно** какви въпроси разрешава нормата в ал. 5, и защо се прави препратка от ал. 4.

4.3. В документите към проекта на ЗВИК **не е посочено дали е извършен анализ доколко АВиК имат капацитета и възможността да изпълняват адекватно функциите си като собственик на публичните ВиК системи и да контролират дейността на избраните ВиК оператори**, на които е възложено с договор да ги експлоатират и поддържат. Договорите по ЗВ бяха сключени през 2015-2016 г. и до момента е натрупана достатъчно по обем информация във връзка с тяхното изпълнение, постигането на договорните показатели за качество и осъществявания контрол, но анализ и конкретни данни не са представени в мотивите към законопроекта.

Не е представена информация и за проведения от АВиК контрол за спазването и изпълнението на изискванията на Наредбата за изискванията и критериите за ВиК операторите и за квалификацията на персонала им (обн. ДВ бр. 9 от 2018 г.), изискуеми от началото на настоящата година съгласно §4, ал. 1 от ПЗР.

Проектът на ЗВИК (чл. 9, ал. 2, т. 1, чл. 29, ал. 1) предвижда регионалните генерални планове за ВиК да се изготвят от министъра на регионалното развитие и благоустройството, като до момента съгласно чл. 198й от ЗВ това задължение е вменено на АВиК. Прехвърлянето на тази отговорност върху министъра на регионалното развитие и благоустройството доказва, че **АВиК нямат капацитет да изпълняват функцията на собственици на ВиК системите.**

4.4. В чл. 16, ал. 8 от проекта на ЗВИК се запазва действащото в чл. 198е, ал. 4 от ЗВ изискване *преди всяко заседание председателят на асоциацията да съгласува с министъра на регионалното развитие и благоустройството позицията на държавата по въпросите от дневния ред и да получава мандат за представянето ѝ*, като отпада изискването съгласно чл. 198е, ал. 4 от ЗВ да се получава мандат и от министъра на околната среда и водите.

Съгласно чл. 8 от проекта на ЗВИК, *политиката в отрасъл ВиК се осъществява от:*

1. *министъра на регионалното развитие и благоустройството на национално ниво ;*
2. *областните управители на ниво административна област;*
3. *общинските съвети и кметовете на общини.*

Същевременно обаче, доколкото министърът на регионалното развитие и благоустройството дава мандат на областния управител за гласуване в общото събрание и същият има 35 на сто от гласовете в общото събрание, при изискуем кворум за вземане на решение с мнозинство от три четвърти от гласовете на присъстващите (председателят винаги присъства на заседанията, доколкото ги организира), то МРРБ на практика осъществява политиката в отрасъл ВиК не само на национално, но и на регионално ниво.

Следва да се отбележи, че съгласно чл. 9, ал. 3 от ЗВИК, министърът на регионалното развитие и благоустройството има функцията на орган, упражняващ правата на държавата в търговските дружества - ВиК оператори, в които държавата е едноличен собственик на капитала, и на търговските дружества - ВиК оператори, с държавно участие в капитала. Този факт налага **допълнителен анализ за необходимостта същата институция да има пряко**

участие във вземането на решения на другата страна по договора за възлагане експлоатацията на ВиК системите по отношение **безпристрастност при вземане на решения**.

Възлагане на дейностите по стопанисване, поддържане и експлоатация на ВиК системите и предоставяне на ВиК услугите:

4.5. Съгласно чл. 14, ал. 2, т. 1 от ЗВИК АВиК приема решение за сключване на договор с ВиК оператор при процедура по този закон от името и за сметка на собствениците на ВиК системите за възлагане на дейностите по стопанисване, поддържане и експлоатация на ВиК системите и предоставяне на ВиК услугите срещу заплащане.

Същевременно, съгласно чл. 100 от ЗВИК *Споровете между асоциациите по ВиК и ВиК операторите относно сключването, изпълнението, изменението и прекратяването на договор за възлагане по чл. 50 се решават по реда на Гражданския процесуален кодекс.*

Възлагането на дейността създава за съответния ВиК оператор правото да извършва тази дейност и би следвало да е акт на държавен орган, а **статутът на АВиК продължава да е неясен. Неясни** са и критериите, по които АВиК преценява бъдещия ВиК оператор. **Не е разписана процедура.** Не е оценена важноста на първоначалното определяне на условията, при които да се извършва дейността, което следва да се направи от органа, който предоставя правото. В мотивите на законопроекта е записано, че основната отговорност за извършване на контрол се възлага на регулаторни орган, но **не само не му се дава възможност** да определи условията, при които да се извършва дейността, но **дори се отнема** досегашното правомощие на КЕВР да даде становище за съответствие със ЗРВКУ.

4.6. В допълнение, чл. 32 от ЗВИК въвежда **неясни** норми относно възлагане изграждането на ВиК системите. В ал. 1 е посочено, че *Държавата и общините възлагат изграждането на ВиК системи - публична държавна или публична общинска собственост, в съответствие с регионалните генерални планове за водоснабдяване и канализация по реда на Закона за устройство на територията*, а в ал. 2 е посочено, че *ВиК операторите могат да възлагат изграждането на ВиК системи, ако това им е възложено в договора по чл. 50, като не става ясно по какъв ред и на кого се възлага изграждането на публичните ВиК мрежи и съоръжения*, като се отчита, че подсектор Води, водоснабдяване и канализация е определен като сектор с критична инфраструктура¹⁷. Осигуряването на питейна вода е **стратегическа дейност**, а язовирите с национално значение за питейното водоснабдяване са **стратегически обекти**, като същите са от значение за националната сигурност на Република България и са **критичната инфраструктура**¹⁸.

4.7. Чл. 19 от ЗВИК урежда предаването на новоизградени ВиК системи или части от тях – публична собственост от собствениците към АВиК, и от АВиК към ВиК операторите. В ал. 2 е посочено, че *ВиК операторът има право да откаже приемането на ВиК системите по ал. 1, ако констатира пропуски в документацията и неизправност на системите, до отстраняването им от страна на собствениците*, а в ал. 3 - *Собствениците поддържат новоизградените ВиК системи или части от тях по ал.1, до приемането им от ВиК оператора за стопанисване, поддържане и експлоатация.*

ВиК системите и съоръженията са елементи на техническата инфраструктура по смисъла на чл. 64 от Закона за устройство на територията (ЗУТ), изграждат се по одобрени

¹⁷ Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 на Наредба ПМС №256/17.10.2012 г

¹⁸ Постановление № 181 на МС от 20.07.2009 г. за определяне на стратегическите обекти и дейности, които са от значение за националната сигурност

проекти в съответствие с общите и подробните устройствени планове и съответните специализирани схеми към тях и с плановете за вертикално планиране съгласно чл. 83, ал. 1 от ЗУТ, и не се разрешава да се използват преди да са въведени в експлоатация съгласно чл. 178, ал. 1 от ЗУТ.

В този смисъл би следвало новоизградени ВиК системи да се предават от собствениците на АВиК след приключване на всички процедури и въвеждане в експлоатация по реда на ЗУТ, и евентуални пропуски следва да бъдат отстранени още в този процес. Процесът е ясно регламентиран в чл. 4.4 Предоставяне на Публичните активи в сключените договори между АВиК и ВиК операторите по реда на ЗВ, където ясно е посочено в буква „в“, че същите се предоставят след като бъдат въведени в експлоатация в съответствие със съответните изисквания или изцяло завършени в случаите, в които не се издава разрешение за ползване съгласно действащото право. В чл. 4.4. буква „г“ от договора е описана и процедурата в случай на възражение от ВиК оператора.

С оглед гореизложеното така разписаните текстове в чл. 19, ал. 2 и ал. 3 следва да бъдат конкретизирани и ясно да регламентират процедурата по предаване и приемане за експлоатация на публичните ВиК системи.

Собственост на ВиК системите

В глава трета, раздел 1 на ЗВИК се въвеждат детайлни определения на собствеността на ВиК системите, регламентиращи публична държавна (чл. 20), частна държавна (чл. 21), публична общинска (чл. 23), частна общинска (чл. 24) и частна собственост (чл. 26).

Запазва се действащият принцип в чл. 13 от ЗВ публична държавна собственост да са ВиК системи, които обслужват повече от една община.

Съгласно чл. 64, ал. 1, т. 4 от ЗУТ, *елементи на техническата инфраструктура са разпределителните проводни и разпределителните устройства и съоръженията към тях (трансформаторни постове, електрически подстанции, пречиствателни станции за питейни и отпадъчни води, понижителни и разпределителни станции и др.), включително присъединителните проводни към сградните инсталации и общите средства за измерване*, т.е. ЗУТ ясно регламентира, че средствата за измерване спадат към елементите на техническата инфраструктура. Конкретни изисквания относно границата на разпределение между публичната и частната собственост на ВиК системите са представени в чл. 7, ал. 3 от Наредба №4/2004 г. - *водопроводните отклонения с водомерните възли и канализационните отклонения са част от общите мрежи на водоснабдителните и канализационните системи и се изграждат и поддържат от операторите*. Видно от гореизложеното, действащата нормативна уредба ясно регламентира, че измервателните средства на сградните водопроводни отклонения са част от публичните мрежи.

4.8. Същевременно в чл. 23, ал. 1, т. 1 от ЗВИК **не е изрично уточнено**, че измервателните уреди на сградните водопроводни отклонения са част от публичните мрежи, и ангажимента за тяхната доставка, монтаж и поддръжка е на ВиК операторите, което може да създаде разнородни практики, и да се продължи тенденцията ВиК операторите определят водомерите на сградни отклонения за еднофамилни къщи като „индивидуални“, и да изискват от собствениците на имоти да ги подменят. В проекта на ЗВИК **не е ясно определено и местоположението на водомерния възел**, регламентирано в момента в подзаконов

нормативен акт¹⁹. Доколкото именно водомерният възел определя и границата на собственост и отговорности между операторите и потребителите по отношение на водоснабдителната система, то следва да бъде ясно и недвусмислено регламентирано в закона.

4.9. **Не е ясно определена** и границата на собственост и отговорности между операторите и потребителите по отношение на канализационната система. В чл. 23, ал. 1, т. 2 от ЗВИК публичната собственост е определена *до първа ревизионна шахта или ревизионен отвор, чрез които се отвеждат отпадъчните води от имотите на потребителите*, като **местоположението на първа ревизионна шахта не е ясно формулирано**. Към момента местоположението на първа ревизионна шахта в случаите на отделни урегулирани поземлени имоти и на комплексно застрояване е определено в подзаконов нормативен акт²⁰, но доколкото определя и границата на собственост и отговорности между операторите и потребителите по отношение на канализационната система, то следва да бъде ясно и недвусмислено регламентирано в закона.

Конкретни изисквания в тази посока не са предвидени и в определенията в §1, ал. 1, т. 18, т. 19 и т. 20 от Преходни и заключителни разпоредби на ЗВИК.

Липсата на ясно разграничаване между публична и частна собственост по отношение на ВиК мрежите ще доведе до съществени неясноти относно ангажиментите на ВиК операторите и на потребителите, което в допълнение с неясния регламент за разглеждане на жалби на потребители срещу ВиК оператори ще доведе до масово нарушаване правата на потребителите.

Изисквания за ВиК оператори

Проектът на ЗВИК съдържа изисквания за ВиК операторите в чл. 44, чл. 45 и чл. 46.

4.10. В чл. 46, ал. 1, т. 4 се въвежда **изцяло ново изискване** спрямо действащите такива, съгласно което *ВиК оператор може да бъде търговско дружество, образувано / учредено по реда на Търговския закон, което е публично предприятие по смисъла на Закона за публичните предприятия*. Съгласно чл. 2, ал. 1, т. 1 от ЗПП, *публични предприятия са търговските дружества с над 50 на сто държавно/общинско участие в капитала или в които държавата/общината по друг начин упражнява доминиращо влияние*, или на практика се елиминира възможността за функциониране на ВиК оператори – частна собственост.

В §11, ал. 1 от ПЗР на ЗВИК се регламентира продължаване на сключените договори за концесии след влизане в сила на закона²¹. Към момента са налични два концесионни договори,

¹⁹ Чл. 11, ал. 3 от Наредба №4/2004 г.: Водомерният възел на водопроводните отклонения в урбанизираните територии и селищните образувания се разполага в урегулирания поземлен имот в защитена срещу нерегламентиран достъп шахта на разстояние до 2 m от уличната регулационна линия или в общо леснодостъпно, затворено и с осигурено осветление помещение непосредствено след влизането на тръбата в сградата, когато тя е етажна собственост, или когато сградата отстои на не повече от 5 m от уличната регулационна линия. При необходимост операторът може да изгради за своя сметка водомерната шахта и да монтира водомерния възел извън границите на имота, като отговорността му за предоставяне на услугата водоснабдяване е до регулационната линия на имота на потребителя. В тези случаи водомерната шахта заедно с водопроводното отклонение до имотната граница на имота на потребителите са част от общите мрежи на водоснабдителната система и се изграждат, поддържат и стопанисват по реда на ЗУТ и ЗВ от операторите.

²⁰ чл. 25, ал. 1 от Наредба №4/2004 г. Канализационно отклонение е частта от уличния канал или колектор до ревизионната шахта, която:

1. при застрояване на отделни урегулирани поземлени имоти е на разстояние най-малко 2 m от уличната регулационна линия или се намира в самата сграда, когато сградата е на разстояние до 5 m от уличната регулационна линия;

2. при комплексно застрояване е разположена непосредствено след излизането на канализацията от сградата.

²¹ §11, ал. 1 от ЗВИК: Сключените до влизането в сила на този закон концесионни договори за възлагане на дейности по управление, поддържане и експлоатация на ВиК системи и предоставяне на ВиК услуги, за които е изпълнено условието на чл.5, ал.2, продължават действието си до прекратяването им. Промяната в собствеността върху водностански системи и съоръжения, предоставени на концесия, не засяга предоставените по отношение на тези обекти права и задължения на концесионерите и концедентите. При промяна в правата на собственост върху водностански системи и съоръжения, предоставени на концесия, концедентът продължава да изпълнява от името на новия собственик правата и задълженията по концесионния договор до прекратяването му.

сключени с частни дружества – в Столична община и в община Белово, като избраните ВиК оператори – страни по тези договори **не отговарят** на изискванията на чл. 46, ал. 1, т. 4 от проекта на ЗВИК. Все още са действащи и концесионни договори, сключени с общински ВиК оператори в общините Сапарева баня и Панагюрище.

Съгласно чл. 47 от ЗВИК се предвижда преди изтичането на концесионните договори да бъдат създадени нови ВиК оператори по реда на ЗПП, с които да се сключи договор²².

4.11. В проекта на ЗВИК по смисъла на чл. 5, ал. 3²³ се предвижда да отпаднат съществуващите към момента изключения в чл. 198о, ал. 6 от ЗВ и чл. 2, ал. 3 от ЗРВКУ, които дават възможност на дружества, които не са ВиК оператори, да предоставят ВиК услуги на ограничен брой потребителите при спазване изискванията на ЗВ и ЗРВКУ.

В чл. 26, ал. 4 от проекта на ЗВИК се предвижда *в случаите по ал. 3²⁴ изградените площадкови водопроводни и канализационни мрежи с прилежащите им съоръжения се придобиват от общината безвъзмездно, считано от деня на влизането в сила на подробния устройствен план по ал.3.*

През текущият регулаторен период КЕВР е одобрила бизнес планове по реда на чл. 198о, ал. 6 от ЗВ на дружества, опериращи частни ВиК системи на валидно правно основание и предоставящи ВиК услуги на потребители - „ВиК – Златни пясъци“ ООД, „Верила Сървис“ АД, „ПСОВ-ЛЕКО КО“ ЕООД, гр. Радомир, „АЦК“ ООД, „ЛУКОЙЛ Нефтохим Бургас“ АД.

От предложените текстове на проекта на ЗВИК не става ясно **какъв ще ефектът** върху дейността на тези дружества и собствеността на частните ВиК системи, отчитайки съществените разлики в отделните случаи.

Обособени територии

Съгласно чл. 4 от проекта на ЗВИК, *територията на страната за целите на управлението, планирането, изграждането и експлоатацията на ВиК системите и за предоставянето на ВиК услугите се разделя на 28 обособени територии, които съвпадат с административните области, съобразно административно-териториалното устройство на страната.*

4.12. В документите придружаващи проекта на ЗВИК липсва анализ относно времето и усилията, които ще са необходими, за да се реализира предложената промяна за следващо окрупняване до 28 регионални областни ВиК оператори. Към момента не са окрупнени дружествата в областите Пазарджик, Благоевград, Разград, Кюстендил, Монтана и Ловеч.

- За общо 6 общини е установено, че ВиК системите са изцяло публична общинска собственост, респективно се прилага редът по чл. 198б, т. 3 от ЗВ – същите се управляват от общинските съвети. В общините Брацигово, Кресна, Берковица и Троян общините са сключили договори по реда на ЗВ с действащите общински ВиК оператори и имат одобрени бизнес планове. В община Сапарева баня се прилага концесионен договор сключен през

²² Чл. 47, ал. 1 от ЗВИК: Не по-късно от 6 месеца преди изтичането на срока на договор по чл.50, действието на който няма да бъде удължено, асоциацията по ВиК на обособената територия предлага на компетентния орган да създаде по реда на Закона за публичните предприятия нов ВиК оператор за дейностите по стопанисване, поддържане и експлоатация на ВиК системите и предоставяне на ВиК услугите за конкретната административна област. Ал. 3: Асоциацията по ВиК сключва договор по чл.50 с новото публично предприятие по чл.47 ал.1.

²³ Чл. 5, ал. 3 от ЗВИК: Не се считат за ВиК оператори лицата, които поддържат вътрешните (площадковите) водопроводни и канализационни мрежи с прилежащите им съоръжения, разположени в имоти – частна собственост с комплексно застрояване за жилищни, курортни, промишлени или други нужди, включително в жилищни комплекси от затворен тип и индустриални паркове / зони

²⁴ Чл. 26, ал. 3 от ЗВИК: При реструктуриране на жилищни, промишлени и курортни комплекси, включително и на жилищни комплекси от затворен тип, площадковите водопроводни и канализационни мрежи с прилежащите им съоръжения придобиват предназначението по чл. 23, ал. 1 от деня на влизането в сила на подробния устройствен план, с който за сметка на имотите с комплексно застрояване се обособяват урегулирани имоти с публичен достъп по новопроектирани улици, а изградените и/или предвидените с план-схемите по част ВиК към плана се предназначават за обслужване на новообразуваните самостоятелни урегулирани имоти.

2006 г. В община Белово е сключен договор за концесия през 2014 г., а през 2018 г. общинското дружество е приватизирано.

- За общо 6 общини е установено, че собствеността на ВиК системите е разпределена между държавата и общината или между две общини, респективно се прилага редът по чл. 198б, т. 2 от ЗВ - същите се управляват от АВиК. До момента не са учредени АВиК за общините Сандански, Батак, Ракитово, Велинград и Сърница; а в община Пещера е учредена АВиК, но не е сключен договор с дружеството.

- Все още не е сключен договор с „Водоснабдяване и канализация“ ООД, гр. Исперих (дружество с държавно участие, предоставящо услуги на общините Исперих и Самуил), а договорът на „Водоснабдяване и канализационни услуги“ ЕООД, гр. Пазарджик все още не е изменен във връзка с присъединяването на общините Панагюрище и Стрелча.

4.13. В §4 и §9, ал. 1 от Преходни и заключителни разпоредби на ЗВИК е предвиден 6-месечен срок за привеждане в съответствие на сключени договори по реда на ЗВ²⁵, като в §9, ал. 2 е дадена възможност и за тяхното удължаване. Отчитайки изпълнението на изискванията на ЗВ до момента считаме, че посоченият **6-месечен срок не е реалистичен**. Същевременно възможността за удължаване на действащите договори по ЗВ ще доведе до неизпълнение на изискванията за 28 обособени територии в дългосрочен план. ЗВИК не уточнява **какъв ще бъде ефектът** върху административните производства по разглеждането на бизнес плановете и ценовите заявления за тези дружества от Комисията.

Предоставяне на ВиК услуги на потребителите

Съществуването на законова делегация за *министъра на регионалното развитие и благоустройството* в наредба да определя *условията, техническите изисквания и редът за присъединяване на недвижимите имоти и потребителите към ВиК системите и за ползване на ВиК услугите се запазва* - чл. 59 от проекта на ЗВИК се възпроизвежда нормите на чл. 135, т. 15 от ЗВ и чл. 84, ал. 3 от ЗУТ.

4.14. Съгласно чл. 65, ал. 2 от проекта на ЗВИК, *ВиК операторите не изплащат обезщетения за щетите, нанесени в резултат на ограниченията по чл. 64 (въвеждане на ограничения във водоснабдяването)*.

В чл. 74, ал. 2 от ЗЕ е предвидено, че *Енергийните предприятия не са задължени да изплащат обезщетения за щетите, нанесени в резултат на ограничителен режим, временно прекъсване или ограничаване на снабдяването с електрическа енергия, топлинна енергия или природен газ, с изключение на случаите, при които аварията или дълготрайният недостиг са настъпили по тяхна вина*.

²⁵ 4 от ПЗР на ЗВИК, Асоциациите по ВиК по чл. 198в от ЗВ продължават дейността си като асоциации по чл. 13 до чл. 19 от този закон. Сключените от тях договори с ВиК операторите запазват действието си за срока, за който са сключени и се привеждат в съответствие с този закон в 6 месечен срок от влизането му в сила.

§9, ал. 1 от ЗВИК: Сключените до влизането в сила на закона договори по § 30 от Преходни и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за водите (обн., ДВ, бр. 47 от 2009 г., изм., бр. 95 от 2009 г., изм. и доп., бр. 58 от 2015 г. и бр. 55 от 2018 г.) и по чл. 198о и 198п от Закона за водите запазват действието си до изтичането на сроковете, за които са сключени. Тези договори се привеждат в съответствие с този закон в 6-месечен срок от влизането в сила на закона.

§9, ал. 2 от ЗВИК: Действието на договора по ал. 1 може да бъде продължено с допълнително споразумение, сключено не по-късно от 3 месеца преди изтичането на срока на договора, с което срокът се удължава със срок, който заедно с изтеклия срок не може да надхвърля максималния срок по този закон.

В тази връзка следва да се прецени дали е оправдано предвиденото от чл. 65, ал. 2 от ЗВИК пълно освобождаване от отговорност, дори и при вина за причиняване на *ограниченията по чл. 64.*

4.15. Същевременно обаче, проектът на ЗВИК **не предвижда** изплащане на обезщетения в случаите, в които има отклонения от качеството на питейната вода (респективно забрана от РЗИ за ползване за питейно-битови цели) и/или отклонения в качеството на отпадъчните води спрямо разрешителните.

Потребители на ВиК услуги

4.16. Съгласно чл. 61, ал. 1 от проекта на ЗВиК *потребители на ВиК услугите са юридически или физически лица – собственици, а при наличие на вещно право на ползване - ползватели на съответните имоти, за които се предоставят ВиК услуги по чл.60, ал.1, включително на имоти в етажна собственост.*

С проекта на новия закон **необосновано** от потребителите на ВиК услуги са изключени лицата, които нямат вещни права върху водоснабдения имот, но са ползватели на същия на валидно облигационно основание - например наемно правоотношение. По този начин на **законодателно ниво се изключва възможността** за лицата, фактически ползващи водоснабдителни и канализационни услуги, в качеството им потребители на ВиК услуги, самостоятелно да упражняват права и изпълняват задължения по повод предоставяната услуга.

При сега действащата редакция на § 1, ал. 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби на ЗРВКУ, легалната дефиниция за потребители включва:

„Потребители“ са:

а) юридически или физически лица - собственици или ползватели на съответните имоти, за които се предоставят В и К услуги;

б) юридически или физически лица - собственици или ползватели на имоти в етажната собственост.

От друга страна в § 1, ал. 1, т. 8 от Допълнителните разпоредби на ЗВИК, е предвидено, че *„Битов потребител“ е потребител физическо лице, което получава, разходва и плаща водоснабдителни и/или канализационни услуги за собствени и на домакинството битови цели.* Видно от тази дефиниция определящо за качеството потребител следва да е получаването, разходването и плащането на ВиК услугите, а не вещните права върху водоснабдения имот.

Присъединяване към ВиК системите:

4.17. В §1, ал. 1, т. 9 от ПЗР на проекта на ЗВИК се въвежда следното изискване: *„Икономически нецелесъобразно“ за ВиК оператор е изграждането на съоръжения за присъединяване, инвестициите за които не се компенсират със средствата, набрани от амортизационните отчисления и печалбата от предоставените услуги чрез тези съоръжения за осемгодишен период, и цената, която ще се заплати за присъединяването.*

От една страна се въвеждат изрази, които не са ясно формулирани в законопроекта – не става ясно дали *„съоръжения за присъединяване“* са водопроводни и канализационни отклонения по смисъла на чл. 58, ал. 2 и ал. 3 от проекта на ЗВИК; както и не става ясно дали *„печалба от предоставените услуги“* е приложената по смисъла на чл. 81, ал. 1, т. 3 от проекта на ЗВИК икономически обоснована норма на възвръщаемост на вложения капитал, ако да – за кои точно услуги. От друга страна не се изяснява и дали *„цената, която ще се заплати за присъединяването“* е цената за присъединяване на потребителите към

водоснабдителните/канализационните системи по смисъла на чл. 80, ал. 1, т. 6 и т. 7 от проекта на ЗВИК, която следва да се регулира от Комисията.

В тази връзка, поставянето на допълнителни изисквания по целесъобразност извън цената за присъединяване са в противоречие с чл. 80, ал. 1, т. 6 и т. 7 от ЗВИК и създават предпоставки за необоснован отказ и злоупотреба от страна на ВиК дружествата.

Изводи и заключения

4.18. Извършеният анализ показва следното:

- Предлага се промяна в границите на обособените територии, като се предвижда отпадане функционирането на общински и частни дружества. В същото време създаваната правна регламентация поражда неясноти по отношение възможностите и сроковете за изпълнението на новите изисквания;
- Въвежда се задължително изискване ВиК дружествата да са публични предприятия по смисъла на ЗПП, което ще елиминира бъдещо публично-частно партньорство в сектора;
- Запазват се изискванията по отношение функционирането на АВиК, като не се отчита липсата на възможност и капацитет за адекватно изпълнение на ролята на публични собственици на ВиК системите, и да контролират изпълнението на договорите за възлагане управлението на ВиК активите;
- Запазват се изискванията по отношение на собствеността на ВиК системите, без да се очертават ясно границата на публична и частна собственост, респективно границата на отговорност на оператори и потребители;
- Не се предвижда изплащане на обезщетения на потребителите при отклонения от стандартите за качество на питейните и на отпадъчните води;
- Необосновано от потребителите на ВиК услуги са изключени лицата, които нямат вещни права върху водоснабдения имот, но са ползватели на същия на валидно облигационно основание;
- Създават се възможности за необоснован отказ и злоупотреба от страна на ВиК дружествата в процеса по присъединяване на нови потребители.

Становището е прието с решение на Комисията за енергийно и водно регулиране по Протокол № 245 от 19.11.2020 г., т. 1.