



Вх. №...../.....2024 г.

ДО

ДОЦ. Д-Р ИВАН Н. ИВАНОВ

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА

ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

ДОКЛАД

от

дирекция „Електроенергетика и топлоенергетика“ и

дирекция „Правна“

Относно: *проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 6 от 28.03.2024 г. за присъединяване на обекти към електрическите мрежи*

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Съгласно чл. 21, ал. 1, т. 3 във връзка с чл. 116, ал. 7 от Закона за енергетиката (ЗЕ) Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР, Комисията) приема наредба, с която се определят условията и редът за присъединяване към съответната мрежа, за преустановяване на присъединяването или снабдяването с електрическа енергия и границата на собственост между електрическите съоръжения. В изпълнение на това законово правомощие КЕВР е приела Наредба № 6 от 28.03.2024 г. за присъединяване на обекти към електрическите мрежи (Наредба № 6, обн. ДВ, бр. 28 от 2024 г., в сила от 02.04.2024 г.), която е в сила към настоящия момент.

След приемане на Наредба № 6 се установи, че липсата на изискване за предоставяне на гаранция в процедурите по присъединяване на обекти за съхранение на електрическа енергия създава условия за възникването на спекулативни проекти, които водят до сериозно изчерпване на свободния капацитет за присъединяване към електрическите мрежи и създават значителни затруднения пред лицата с реални инвестиционни намерения. Също така, въведеният с акта общ ред за подаване на искане за проучване на условията и начина за присъединяване на обекти за производство на електрическа енергия не отчита в достатъчна степен спецификите на процеса по изграждане на обекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми източници (ВИ), което възпрепятства реализацията на инвестиционни проекти за този тип обекти. Освен това, с писма с вх. № Е-13-273-39 от 16.04.2024 г. и с вх. № Е-13-41-56 от 08.05.2024 г. операторите на електрически мрежи са уведомили Комисията за наличие на пропуски и неясноти в Наредба № 6, които създават трудности при прилагането на акта. В тази връзка със Заповед № 3-Е-226 от 15.08.2024 г. на председателя на КЕВР, изменена със Заповед № 3-Е-228 от 19.08.2024 г., е сформирана работна група, която да извърши анализ и да изготви доклад и проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 6 (проект на НИД на Наредба № 6).

След обсъждане и анализ на относимите факти и обстоятелства се установи следното:



Съгласно чл. 28, ал. 1 и ал. 2 от ЗНА, в редакцията обн. ДВ, бр. 34 от 2016 г., в сила от 04.11.2016 г., проектът на нормативен акт се внася за обсъждане и приемане от компетентния орган заедно с мотивите, съответно доклада към него и предварителната оценка на въздействието по чл. 20 от ЗНА, като мотивите, съответно докладът, следва да съдържат: причините, които налагат приемането; целите, които се поставят; финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба; очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива; анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Предвид разпоредбата на § 5 от Преходните и заключителни разпоредби към ЗНА, за приеманите от КЕВР подзаконови нормативни актове не се изисква изготвяне на предварителна оценка на въздействието по чл. 20 от ЗНА.

1. Причини, които налагат изменението и допълнението на Наредба № 6:

Към настоящия момент е налице засилен интерес към присъединяването на съоръжения за съхранение на електрическа енергия. В тази връзка прогнозите показват, че поради липса на регламентирано изискване за осигуряване на гаранция значителна част от проектите няма да се основават на реален инвеститорски интерес, а ще имат за цел единствено блокиране на капацитета за присъединяване към електрическите мрежи, който впоследствие да бъде възмездно прехвърлен на лица с действителни инвестиционни намерения.

Горното положение необосновано оскъпява инвестициите в подобни съоръжения, поради завишените разходи за осигуряване на преносна способност, като дори може да доведе до отказ от реализирането им. Подобна ситуация съществуваше и по отношение обектите за производство на електрическа енергия от ВИ до приемането на чл. 29 от Закона за енергията от възобновяеми източници.

На следващо място, въведените с чл. 2, ал. 4, т. 1, чл. 49, ал. 2 и чл. 51, ал. 2, т. 1 от Наредба № 6 изисквания към лицата, които желаят да подадат до съответния мрежови оператор искане за проучване на начина и условията за присъединяване на обект за производство на електрическа енергия, за представяне на документи, удостоверяващи наличието на вещни права да строят в имота, в които ще се изгражда обектът, значително ограничават възможностите на потенциалните инвеститори в проекти за изграждане на централи за производство на електрическа енергия от ВИ. На практика, инвеститорите имат две алтернативи – или да закупят имотите, или да им бъде учредено право на строеж, което в някои случаи се сблъсква със законови ограничения, а в други е икономически нецелесъобразно, по причини, както следва:

Общозвестен факт е, че при по-голямата част от проектите имотите, в които ще се изгражда обектът, са земеделски земи. В случаите, когато инвеститорите са чуждестранни дружества, или местни, с чуждестранна собственост, покупката на земеделска земя е възпрепятствана от ограниченията на чл. 3в и чл. 3, ал. 7 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ). За лица от държави-членки на Европейския съюз се прилага изискването на чл. 3в от ЗСПЗЗ за уседналост поне 5 години преди придобиването на земята. Въпреки, че с Решение на Съда на Европейския съюз от 18.01.2024 г. по дело C-562/22 разпоредбата на чл. 3в от ЗСПЗЗ е обявена като противоречаща на чл. 63 от Договора за функционирането на Европейския съюз, към днешна дата тази разпоредба все още не е отменена. От друга страна, чл. 3, ал. 7 от ЗСПЗЗ поставя абсолютна забрана за лица, вкл. български юридически лица, чиито преки или косвени собственици са чужди лица, да придобиват собственост върху земеделски земи. Тези ограничения представляват сериозни



пречки за чуждестранните инвеститори, каквито са голяма част от инвеститорите в обектите от ВИ. С оглед горното и предвид разпоредбата на чл. 62 от ЗЕ, в огромната част от случаите вещни права за строеж на централа от ВИ се придобиват чрез учредяване на вещно право на строеж.

Специално по отношение на вятърните електрически централи следва да се отбележи, че практическо условие за учредяване на вещни права за строеж е одобрението на подробен устройствен план. Това условие в практиката почти винаги се прилага и в случаите на закупуване на земя за развитие на проектите, защото за строежа на обекта се използват само малки имоти (обикновено под 1 дка), които обаче трябва да са на точно определеното за строежа място. Почти винаги определените локации за строеж на турбините са в места, които са част от по-големи имоти, много често земеделски земи. С оглед изискването за минимално негативно въздействие на проектите върху обработваемите земи и факта, че след строежа и въвеждане в експлоатация на обекта, земята, извън площадката на генераторите, остава и следва да продължи да се използва като обработваема, закупуването на целите съществуващи парцели е необосновано и противоречи на основните принципи на ползване на земеделските земи, предвидени в Конституцията на Република България и Закона за опазване на земеделските земи. Процедурата по изготвяне и одобрение на подробни устройствени планове допълнително забавя инвестиционния процес и налага допълнителни инвестиции преди осигуряване на едно от основните условия за осъществяване на проектите – осигуряване на капацитет за присъединяване на съответната централа.

Съгласно чл. 67 от Закона за собствеността, учреденото право на строеж се погасява в полза на собственика на земята, ако не се упражни в продължение на 5 години. В рамките на тези 5 години, съответният инвеститор следва да извърши строго определени устройствени и екологични процедури, за да се снабди с разрешение за строеж на централата, включително и да реализира самото инвестиционно предложение. Практиката показва, че много проекти преминават през пълна процедура по оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС), която обикновено продължава между 18 и 24 месеца. В много от случаите тези процедури са предмет на съдебно оспорване от трети страни, което допълнително удължава срока, в който инвеститорът има окончателно решение по ОВОС – другата основна стъпка в инвестиционния процес, която не зависи от волята на инвеститорите. Самото проектиране и разрешаване на строителството е свързано с допълнително време, което в рамките на инвестиционния процес следва осигуряването на присъединяване с подписан предварителен договор със съответния мрежови оператор, като строежът на централата след разрешаването му отнема значителен период от време.

С оглед изложеното, се налага изводът, че при настоящата уредба инвеститорите нямат избор освен да вложат значително време, усилия и средства в описаните по-горе предпроектни проучвания преди да са получили обвързващо мрежовия оператор становище за присъединяването на обекта, при условие, че становището е един от основните елементи в цялостната преценка за осъществимостта и икономическата целесъобразност на проекта и ключов елемент от решението дали да се инвестира в проекта или не. От друга страна, след учредяването на вещно право на строеж, законовият срок за разрешаване и осъществяване на строителството е недостатъчен за реализиране на необходимите дейности, особено с оглед честите случаи на обжалване на решенията по ОВОС и строителните разрешения, което води до несигурност.



Предвид горното, по отношение обектите за производство на електрическа енергия от ВИ е целесъобразно становището и предварителния договор да могат да се предоставят в един по-ранен етап от инвестиционния проект.

Доколкото редът за учредяване на вещни права в случаите на различни собственици на засегнатите поземлени имоти е различен, за да се уеднакви процедурата при различните видове собственост и статут на засегнатите поземлени имоти, в предложените изменения са предвидени допълнителни документи като основание за започване на процедурата по проучване на присъединяването, извън предварителен договор за продажба или за учредяване на вещно право на строеж.

В случаите на имоти общинска собственост вещни права могат да бъдат учредени след решение на общинския съвет по чл. 37, ал. 4 от Закона за общинската собственост. Това е първият акт, който законът предвижда в процедурата по учредяване на вещни права, който обективира волята на собственика на засегнатите имоти за учредяване на вещни права за строеж. С оглед разпоредбата на чл. 62 от ЗЕ, която изключва общия режим за учредяване на вещни права с търг или конкурс по реда на чл. 37, ал. 1 от Закона за общинската собственост, хипотезите за учредяване на вещни права за строителство на електрически централи от ВИ попадат в изключението на чл. 37, ал. 4, т. 4 от Закона за общинската собственост.

В случаите на инвестиции в имоти, които са категоризирани като гори, се прилага специалният режим на Закона за горите. Процедурата е специфична и практически изключва сключване на предварителен договор за учредяване на вещни права, защото в закона е уредена специална процедура с кратки срокове за заплащане на обезщетението и вписване на решението за учредяване на вещни права. Самото учредяване изисква завършени процедури по устройствено планиране и ОВОС, тоест прилагането на общия режим, предвиден в закона, фиксира учредяването на вещни права в един късен етап от развитието на инвестиционния процес по изграждане на обекта за производство. Това от своя страна води до затрудненията и пречките, посочени по-горе, поради което в тези случаи е обосновано възможността за започване на процедура по присъединяване на обекта да се предостави в по-ранен етап от процедурата по учредяване на вещни права. Изграждането на обекти за производство на електрическа енергия от ВИ не е включено в изключенията на чл. 54 от Закона за горите, което означава, че преди учредяването на вещни права върху имоти със статут на горски територии следва да се премине процедурата по смяна на предназначението им, уредена в чл. 73 и сл. от Закона за горите. Тази процедура включва два етапа – предварително съгласуване (чл. 75 от Закона за горите) и решение за смяна на предназначението (чл. 77 от Закона за горите). Законово изискване за подаване на заявление по реда на чл. 77 от Закона за горите включва одобрен подробен устройствен план (чл. 77, ал. 1, т. 3 от Закона за горите) и влязло в сила решение по ОВОС (чл. 77, ал. 1, т. 5 от Закона за горите). Това ограничение поставя решението за смяна на предназначението на горски територии в един значително късен етап от развитието на проекти за изграждане на електрически централи от ВИ, тоест също възпрепятства реализирането им. Въз основа на анализ на специалните разпоредби на Закона за горите може да се направи извод, че най-подходящ момент в процедурата е решението за предварително съгласуване на промяната по чл. 75, ал. 3 от Закона за горите. Това решение се издава в един по-ранен етап от развитието на процедурата, което позволява започване на процедурата по присъединяване преди извършване на ОВОС.

Други причини, които налагат промени в Наредба № 6, са свързани с необходимостта от отстраняване на пропуски и неясноти в действащата редакция на акта. В тази връзка е



предложено създаване на нова ал. 5 в чл. 10, по силата на която съгласуването на условията за присъединяване към електроразпределителна/затворена електроразпределителна мрежа средно или високо напрежение на обект за потребление, към който ще се изгражда/модернизира/поставя несамостоятелно съоръжение/инсталация за производство и/или за съхранение на електрическа енергия, към електропреносната/съответната електроразпределителна мрежа, да се извършва по реда на чл. 52 от Наредба № 6. Освен това, в чл. 52 се създават нови ал. 7 и 8, с които се регламентират сроковете на валидност на становището на съгласуващия оператор и сроковете за изготвяне и сключване на предварителен договор между съответните оператори. В глава пета са прецизирани разпоредбите на чл. 105, ал. 1, чл. 106, ал. 1, т. 2 и чл. 107, ал. 1, с което са въведени конкретни срокове за подписване и връщане на проектите на предварителен договор и на договор за присъединяване, както и е уредена възможността за сключване на договор за присъединяване между операторите преди издаване и влизане в сила на разрешението за строеж на обекта на оператора на съответната електроразпределителна/затворена електроразпределителна мрежа.

2. Целите, които се поставят:

Регламентираното чрез чл. 16а, чл. 57а и чл. 84а изискване за предоставяне на гаранция в процедурата по присъединяване на обекти за съхранение на електрическа енергия и на обекти за потребление/производство, към които се изграждат/поставят несамостоятелни съоръжения/инсталации за съхранение на електрическа енергия, има за цел да предотврати изчерпването на капацитета за присъединяване към електрическите мрежи от лица без реален инвеститорски интерес.

С проекта на НИД на Наредба № 6 се цели да бъде максимално облекчена процедурата по проучване на условията и начина на присъединяване на обекти за производство на електрическа енергия от ВИ, с оглед на спецификите при изграждането на този вид обекти. Същевременно, предложените изменения отчитат по балансиран начин и защитават интересите и на другите участници в процедурата, в т.ч. собствениците на имоти и операторите на електрически мрежи, като ограничават възможностите за злоупотреби от страна на недобросъвестни инвеститори.

С допълненията в чл. 10, чл. 52, чл. 105, чл. 106 и чл. 107 се уреждат по ясен и безпротиворечив начин отношенията между лицата, подали искане за проучване и/или за присъединяване на обекти, и мрежовите оператори, както и между самите оператори на електрически мрежи.

3. Финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба:

Прилагането на НИД на Наредба № 6 не е обвързано с разходи за държавния бюджет.

4. Очаквани резултати от прилагането:

Изискването за предоставяне на гаранция в процедурите по присъединяване на обекти за съхранение на електрическа енергия ще доведе до по-благоприятна и предвидима среда и условия за реализирането на подобни проекти, с което се защитават правата и интересите на добросъвестните инвеститори. Премахването на предпоставките за спекулативно ангажиране на мрежови капацитет ще минимизира риска от злоупотреби, като по този начин ще допринесе за по-ускореното въвеждане в експлоатация на технологиите за съхранение на електрическа енергия.



С проекта на НИД на Наредба № 6 се създават допълнителни облекчения в процедурата за присъединяване на обекти за производство на електрическа енергия от ВИ, като на заявителите се дава възможност да преценят дали да продължат с проекта си на един по-ранен етап от развитието му, с което се спестяват значителни разходи. Отделно, с предлаганата промяна ще се даде по-дълъг срок на инвеститорите да приключат процедурите по ОВОС и възможност да преценят към кой момент да сключат договорите за учредяване на право на строеж по начин, по който да имат достатъчно време, с оглед законовото ограничение на чл. 67 от Закона за собствеността да планират и осъществят строителството на централата в рамките на този срок.

Предложените изменения ще повишат инвеститорския интерес и ще спомогнат за реализирането на националните цели за дела на енергията от възобновяеми източници в брутното крайно потребление на страната.

5. Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз:

Предложеният проект на НИД на Наредба № 6 е в съответствие и не нарушава основни права и принципи от правото на Европейския съюз. Проектът е съобразен с нормите на Закона за енергията от възобновяеми източници, които въвеждат изисквания на Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници, както и с нормите на ЗЕ, които въвеждат изисквания на Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 година относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС.

При одобряване на предложения проект следва да бъде проведена процедура в съответствие с разпоредбите на ЗНА, на Административнопроцесуалния кодекс и на ЗЕ. Проектът на НИД на Наредба № 6 следва да бъде публикуван на интернет страницата на КЕВР, ведно с доклада, съдържащ мотивите, както и на Портала за обществени консултации. Следва да бъде проведено обществено обсъждане на проекта, като на заинтересованите лица бъде предоставен подходящ срок за изразяване на становища и предложения по него.

Следва да се отбележи, че липсата на изискване за предоставяне на предвидената с предложените чл. 16а, чл. 57а и чл. 84а гаранция подлага на сериозен риск усвояването на предвидените в съответните европейски програми безвъзмездни средства за закупуване и внедряване на съоръжения за съхранение на електрическа енергия. Освен това, по-бавното влизане в сила на предвидените облекчения в процедурите за присъединяване на обекти за производство на електрическа енергия от ВИ може да доведе до отказ от продължаването им от лица, които вече са инвестирали сериозни средства в прединвестиционни проучвания.

Във връзка с горното е необходимо да се приложи предвидената в чл. 26, ал. 4, изр. второ от ЗНА възможност Комисията да определи друг срок, но не по-кратък от 14 дни, за предложения и становища по проекта на НИД на Наредба № 6 от публикуването му за обществени консултации.

Предвид гореизложеното и на основание чл. 14 и чл. 21, ал. 1, т. 3 във връзка с чл. 116, ал. 7 от Закона за енергетиката, чл. 26 от Закона за нормативните актове, чл. 43, ал. 1, чл. 49 и чл. 51 от Правилника за дейността на Комисията за енергийно и водно регулиране и на нейната администрация, предлагаме на Комисията да обсъди следните



РЕШЕНИЯ:

1. Да приеме настоящия доклад;
2. Да приеме проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 6 от 28.03.2024 г. за присъединяване на обекти към електрическите мрежи;
3. Да насрочи обществено обсъждане на проекта по т. 2, като на участниците в него да се осигури възможност и за дистанционно участие;
4. Да определи дата, час и място за провеждане на обществено обсъждане на проекта по т. 2, които да бъдат публикувани на интернет страницата на Комисията;
5. Да публикува проекта по т. 2, ведно с доклада, на интернет страницата на Комисията за енергийно и водно регулиране и на Портала за обществени консултации;
6. Да определи 14-дневен срок за предложения и становища във връзка с публикувания проект по т. 2 след провеждане на общественото обсъждане и на Портала за обществени консултации.

Приложение: Проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 6 от 28.03.2024 г. за присъединяване на обекти към електрическите мрежи