



СДРУЖЕНИЕ ЗА ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ ПРАКТИКИ  
проект "Да си спомним да общуваме:  
граждани и политици в диалог по политиките  
за опазване на околната среда"  
+359 885989593, sip.bulgaria@gmail.com,  
[www.zelenizakoni.com](http://www.zelenizakoni.com)

Изх. № 33-237/26.01.2024

До  
Народните представители в 49 НС  
Комисия по енергетика  
Комисия по регионална политика  
Комисия по околна среда и води  
Комисия по транспорт и съобщения  
Комисия по бюджет и финанси

#### СТАНОВИЩЕ

Относно: ЗЕВИМП 49-354-01-127

На 25.01.2024 г. Народното събрание прие на първо четене законопроект със сигнатура 49-354-01-127. Текстът е регистриран на 4 декември 2023 г. в деловодството на Народното събрание. Той представлява втората версия на проект за Закон за енергията от възобновяеми източници в морските пространства (ЗЕВИМП), след провала на първия опит за такъв закон (2022 г.) След сравнение и внимателен прочит се оказва, че *единствената положителна промяна*, която е направена спрямо първата версия, е отпадането на т. нар. „Междуведомствен експертен съвет за развитие на офшорната вятърна енергия“ към Председателя на Министерския съвет, предложен през 2022 г., който трябваше да управлява целия процес по развитие на вятърната енергия в морските пространства – от определянето на приоритетните зони, през концесионирането, изграждането, контрола, пазара на електроенергия до закриването на концесиите след тяхното изтичане<sup>1</sup>. Доведе ли обаче това до съществено подобряване на законопроекта? Нашият ясен отговор е „Не, не доведе“!

#### Бележки по същество:

1. На първо място остава въпросът: заслужава ли уреждането на обществените отношения в областта на производството на енергия<sup>2</sup> от вятъра в морските пространства специален закон?

Отговорът тук не е еднозначен, но по-скоро клони към „не“.

1 Виж становище на „Зелени законик“ от 10.11.2022 г.: [https://www.zelenizakoni.com/novini/vnas\\_ame-v-parlamentna-stanovishche-sreshchu-zakona-za-morskite-veji](https://www.zelenizakoni.com/novini/vnas_ame-v-parlamentna-stanovishche-sreshchu-zakona-za-morskite-veji)

2 Тук и до края под „производство на енергия“ се разбира преобразуването на енергия чрез различни технологични решения.

Проектът „Да си спомним да общуваме: граждани и политици в диалог по политиките за опазване на околната среда“ се изпълнява с финансовата подкрепа на Испания, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

Самото наименование на законопроекта – Закон за енергията от възобновяеми източници в морските пространства (ЗЕВИМП) – показва, че той е частен вариант на ЗЕВИ, Закон за енергията от възобновяеми източници. ЗЕВИ от своя страна пък е частен закон спрямо общия за сектора Закон за енергетиката. А втората част на законопроекта – „в морските пространства“ (МП) – пък съвпада с полето на действие на Закона за устройството на морските пространства (Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България). Закона за устройството на морските пространства на свой ред е частен устройствен закон, свързан със Закона за устройство на територията (ЗУТ). По цялата си логика той цели да улесни вятърната енергия в морето като я поставя като приоритетна пред други ползвания на територията – чрез специално уредени концесии, като така навлиза в полето на Закона за концесиите.

Тоест, предлаганият нов закон цели да уреди теми, уреждани към момента от поне 4 други закона – 2 закона за енергията (общ и за енергията от ВЕИ) и 2 закона за устройство (общ и за устройството в морето), както и Закона за концесиите. Всъщност, от мотивите разбираме, че създаването на нов закон във вече уредена материя е мотивиран основно с това, че „ще даде ясен сигнал на инвеститори и опитни компании“ – тоест, ползвателите му са основно бизнесите, като уреждането на конкретната материя и към момента съществува по силата на други закони.

Факт е, че проектът повтаря текстове от други закони (напр. чл. 12 и чл. 13 повтарят текстове от ЗМПВВПРБ, чл. 58, ал. 3 от Закона за концесиите и др.). Факт е, че някои от неговите нови (допълващи) постановки спокойно могат да намерят място в съответните закони (ЗЕ, ЗЕВИ, ЗУТ, Закона за концесиите, ЗМПВВПРБ и др.) Това, което остане извън тях би могло да се организира в специален закон, но то би било в много по-малък обем и обхват. Такава е позицията и на институциите, подали становища – Министерството на енергетиката и Министерството на околната среда и водите.

2. На второ място и тази версия на ЗЕВИМП се опитва да регулира обществените отношения не за всички възможни технологии за енергия от възобновяеми източници в морските пространства, а само за тези, използващи енергията на вятъра. Това поставя в неизгодно положение инвестициите в останалите технологични решения, независимо дали те биха били по ефективни и ефикасни при производството и преноса на енергия. Известни към момента са поне две такива технологии: фотоволтаични централи на вода и разработката на БАН за използване на сероводорода в Черно море за добив на енергия. По един или друг начин те също би трябвало да са част от този закон, ако се приеме, че неговото съществуване е оправдано.
3. На трето място проектозаконът оставя достатъчно объркани „решения“, така щото междуинституционалните проблеми, които предвиждаме да създаде при практическото му прилагане, ще бъдат повече в затруднение, отколкото в улеснение на инвеститорите. Така структуриран, *проектът не гарантира правна сигурност* нито за потенциалните инвеститори, нито за институциите, независимо от прокламирания принцип на „обвързваща компетентност“, според който на последните се отнема правото на преценка за целесъобразността на едно или друго решение.
4. На четвърто място проектозаконът отваря вратите за сериозни нарушения на законодателството по околната среда. Като цяло се наблюдава едно неразбиране на превантивните и контролните функции на това законодателство, поради което са се получили и следните проблеми:
  - наличието на чл. 17, ал. 2, според която единствено безопасността на морския трафик може да бъде причина за отказ от одобрение на дадена приоритетна зона. Т.е. отрицателните анализи, свързани с опазване на околната среда и биоразнообразието не играят никаква роля при определянето на приоритетите



- противоречие между чл. 20, ал. 5 и чл. 25, ал. 1, т. 3 и 4. Според първия е възможно да се извършат оценки по природозащитното законодателство (ОВОС/ЕО/ОС) след сключване на концесионния договор, докато според втория наличието им е предварително условие за сключване на концесионен договор. Нещо повече, ал. 3 на чл. 25 позволява наличието на това противоречие – т.е. на практика анулира задължителния характер на ал. 1, т. 3 и 4 на чл. 25, като по този начин поставя частния интерес на инвеститора пред обществения интерес за провеждане на предварителни оценки по Закона за опазване на околната среда (ЗООС) и Закона за биологичното разнообразие (ЗБР);
- според Раздел III на Глава III (чл. 30 и следващи), инвестиционните предложения за вятърна енергия в неприоритетни зони не подлежат *a priori* на процедури по ЗООС (процедурите по оценка на въздействието – ОВОС – и по екологична оценка – ЕО) и по ЗБР (оценка на съответствие с целите на мрежата „Натура 2000“ – ОС). Разбира се, това няма как да се случи законно, но фактът, че не се посочва на кой етап на концесионната процедура следва да бъдат представени преценките за липса на провеждане на тези процедури или решенията по тях (преди или след сключването на договора за концесия), е показателен.
- **липсва разписано задължение на компетентен орган**, който в рамките на указания в чл. 44, ал. 1, т. 3(б) срок да установи наличието или липсата на екологични щети и опасност за възникване на такива от експлоатацията на вятърната централа и виновно поведение на концесионера. Така наличието на „гаранция, обезпечаваша задълженията и отговорностите на концесионера във връзка с опазването на околната среда“ става безпредметно поради високия риск никоя институция да не проведе адекватно разследване.
- също така липсва и разписани правила за ползване на цитираната в предния булет гаранция при екологични щети и установяване на виновно поведение на концесионера **по време на експлоатация** на вятърните инсталации и свързаната инфраструктура, **в случай, че последният откаже да покрие щетите с други средства**.
- към т. 4 на чл. 44, ал. 1, липсват разписани правила за използване на гаранцията „за изпълнение на дейностите по разрешение за проучвания“, в случай на установяване на екологични щети и виновно поведение на концесионера, и при негов отказ да покрие тези щети с други средства.
- немаловажен проблем е сгрешената терминология: **вместо „инвестиционно предложение“, както е в ЗООС, сегашният проект използва „инвестиционно намерение“**. Дали това се дължи на техническа грешка или авторите на законопроекта предлагат някаква различна документация с инвестиционни цели, е неясно. Във всеки случай, ако се предлага някаква новост, тя няма как да подлежи на ОВОС, ЕО или ОС<sup>3</sup>.

3 По-нататък в текста ще използваме термина „инвестиционно намерение“, единствено с цел да цитираме точни конкретните текстове от законопроекта.

Проектът „Да си спомним да общуваме: граждани и политици в диалог по политиките за опазване на околната среда“ се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

От казаното по отношение слабостите в проекта на ЗЕВИМП спрямо екологичното законодателство можем да направим следния извод:

Налице е неразбиране на ролята на две основни процедури за превенция на околната среда от замърсяване, унищожаване и др.п.: ОВОС и Екологичната оценка. ОВОС се прави на инвестиционно предложение и няма как да бъде направен на „приоритетна територия“, за която няма подадено такова предложение. Обратно, екологичната оценка се прави на стратегически по характера си документи, какъвто е Морският пространствен план (МПП) и какъвто би бил Планът за развитието на енергийните мощности в морето (ПРЕММ), с който се определят приоритетните зони за вятърна енергия. Така че няма как да се прави ОВОС на ПРЕММ или на отделна приоритетна зона, нито Екологична оценка на инвестиционно предложение. Необходимо е изчистването на този проблем, на терминологията („инвестиционни предложения“, а не „инвестиционни намерения“), както и изясняване на това на кой етап спрямо процедурата за отдаване на концесия ще се изисква завършената процедура по ОВОС на всяко инвестиционното предложение. Този въпрос е съществен не само за опазването на околната среда по принцип, но и с оглед равнопоставеността на всички кандидати за концесия във всяка една процедура – нещо, което не е налице в сегашните текстове на законопроекта.

Смятаме, че прекаленото погрешно задълбаване в иначе ясната материя на ЗООС относно ОВОС следва да бъде извадено изобщо от този законопроект. ЗООС задължава всички инвестиционни предложения в инсталации за вятърна енергия да подлежат на преценка за ОВОС (Приложение 2 на ЗООС) и това не се определя от зоната на изграждане – приоритетна или неприоритетна. Логически погледнато, тази преценка може да бъде направена едва след като процедурата за отдаване на концесия приключи с избор на победител. Обратното би означавало всички кандидати да представят публично техните инвестиционни предложения за една и съща зона, което пак ще компрометира състезателния характер на процедурата.

5. Необходимо е да се заложи и изготвянето на Екологична оценка на ПРЕММ по правилата на Глава IV, Раздел II на ЗООС.

6. Други сериозни проблеми и слабости, които са налице в ЗЕВИМП 2.0, са организационни:

6.1. Вместо отпадналия „Междуведомствен обществен съвет“ към Министър-председателя, в сегашната версия с провеждането на държавната политика в „сферата на планирането, изграждането и експлоатирането на вятърни електроцентрали в морските пространства, както и сътрудничеството с други държавни органи, органи на местното самоуправление и с неправителствени организации при определянето и провеждането на държавната политика за насърчаване въвеждането на вятърни електроцентрали в морските пространства“ е натоварен Министърът на енергетиката. Това автоматично прехвърля върху него тежестта на несвойствени задачи, за които той няма нито административен, нито финансов капацитет, нито исторически опит. Част от тези несвойствени задачи са така или иначе в ресора на други министри и въпросът е защо трябва да бъдат прехвърляни на него? Тук става дума за:

- чл. 4, ал. 2, т. 6, 7 и 8, чл. 5 (който се опитва да заобиколи чл. 51б и чл. 51д от ЗМПВВПРБ, където е уредено съгласуването на промени и обществените обсъждания на Морския пространствен план);
- чл.7, ал. 3 (тук подкрепяме и становището на МОСВ по отношение на термина „незабавно“, който е ирелевантен към процедурите по ЗООС);
- чл. 8, ал. 2;
- чл. 11, ал. 1, 2 и 3;



- чл. 14, ал. 2. Нелогично и против правилата е План за развитие на енергийни мощности в морето (ПРЕММ) да се приема от министъра на енергетиката, при положение, че е част от Морския пространствен план (МПП). ПРЕММ следва да се приема по общия ред за МПП, като се съобразява с вече приоритизирани зони в приетия Морски пространствен план.<sup>4</sup>
- Раздел III на Глава втора. В него са налице текстове, които:
  - чрез въвеждането на двустранните договори за разлика уреждат държавна помощ, каквато не е предоставяна на други ВЕИ технологии по други закони (както и на такива в морето);
  - задължават министъра на енергетиката с несвойствени дейности (чл. 16, чл. 17, ал. 1), чието прилагане тук може да доведе до познати лоши практики от други министерства (МОСВ) – лошо изработени анализи с неверифицируеми резултати, корупция при възлагането на поръчките по ЗОП и др. Тук са налице и неясноти за обхвата на някои от самите анализи (т.т. 2, 6, 10 и др. от чл. 16, ал. 1). Впрочем съвсем обосновано можем да наречем дейностите, предвидени в чл. 16, ал. 1 „раздаване на пари на приближени консултанти“. Познавайки сложността на процеса на изграждане на вятърни турбини в морето, никой нормален инвеститор не би разчитал на „анализи“, поръчани от държава без опит в морските вятърни централи на консултанти без опит в този сектор, които най-вероятно ще работят по литературни данни. Съвсем нормално е, когато инвеститорите навлизат в „непознати води“ (буквално), да разчитат на собствени анализи от всякакъв характер по отношение на терена, който искат да използват. Което означава, че те така или иначе ще вкарат разходите за подобни анализи в себестойността. Ерго, някои анализи ще бъдат платени два пъти, като не се съмняваме, че тези, платени с парите на данъкоплатците ще стават единствено за отчитане на дейност.

Дали зад подобен подход се крие обикновено неразбиране на работата на съответните институции във връзка с ресорното им законодателство или имаме пред себе си опит да се постигне „регламентиран хаос“, в който да се гарантират определени облаги за инвеститорите? За да се избегнат посочените проблеми, предлагаме ясно отграничаване на дейностите и изискваните предварителни анализи, които са в компетентността на други институции (МОСВ, МК, МТ и др.) и съответното им разписване в законопроекта.

6.2. **Вменяване на несвойствени функции на КЕВР.** Законопроектът предвижда превръщането на КЕВР най-късно от 2025 г. в комисия за провеждане на концесии за вятърна енергия в морето. При стартиране на процедура за концесия, КЕВР ще трябва да:

- преценява дали предоставянето на съответната концесия крие риск за електроенергийната система и излиза със становище, ако такъв риск е налице или съгласува концесията (чл. 25, ал. 6);
- изготвя обосновка на законосъобразността на концесията (чл. 25, ал. 7 и 8);

<sup>4</sup> <https://www.mtrb.bg/bg/morski-prostranstven-plan-na-republika-bulgariya-2021-2035-g/>

Проектът „Да си спомним да общуваме: граждани и политици в диалог по политиките за опазване на околната среда“ се изпълнява с финансовата подкрепа на Испания, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

- координира съгласуването на концесията по реда на чл. 58, ал. 3 от Закона за концесиите (чл. 25, ал. 11);
- избира приложима процедура за възлагане на концесия съгласно ЗК (чл. 26, ал. 1);
- определя професионалните и техническите способности и финансовото и икономическото състояние като условия за участие в концесионната процедура (чл. 26, ал. 2);
- определя минимални изисквания към офертите (чл. 26, ал. 5);
- при равни ценови оферти – определяне и прилагане на критерии за устойчивост (чл. 26, ал. 7);
- определя цена на концесионната документация (чл. 27, ал. 6);
- дейностите по провеждане на самата концесионна процедура също изискват немалко време и работа от страна на КЕВР (чл. 28 и 29).

Остава да се запитаме: кога ще остане достатъчно време КЕВР да върши основните си задължения, които трябва да изпълнява по силата на Закона за енергетиката?

7. **Ролята на Електроенергийния системен оператор (ЕСО).** В случая независимостта на ЕСО при развитие на електропреносната мрежа е поставена в риск от решенията на министъра на енергетиката (чл. 4, ал. 2, т. 7, чл. 8, ал. 1 и 2). ЕСО разработва 10-годишни планове за развитие на мрежата, които се ревизират всяка година. В тях следва да се включат в *предвидими срокове и с предвидено финансиране* и дейности по осигуряването на мрежов капацитет и мрежова свързаност за приоритетните зони за концесия. Това обаче не може да се остави на внезапни решения на министъра на енергетиката, още повече като се предвижда процедури за концесия да могат да се инициират и от кандидати за концесии, които обичайно не съгласуват фирмените си планове с ЕСО.

В този смисъл изискването на „незабавно“ действие (чл. 7, ал. 3) на ЕСО в подкрепа на даден проект за концесия е не само неуместно, но може да навреди на плановете за развитие на мрежите в други региони с проблемни мрежови капацитети и свързаност. Като пример за *ощетени субекти* от подобен подход можем да посочим малките производители за лично ползване и енергийните общности.

Смятаме, че задължението на министъра на енергетиката е да следи за осигуряването на равнопоставеност на всички субекти (от големите международни компании до малките индивидуални инвеститори и техните общности) при решаването на проблемите с мрежовата свързаност и мрежовия капацитет. В този смисъл неговите указания за ЕСО или операторите на електроразпределителни мрежи трябва да бъдат навременни, адекватни и да подпомагат решаването на проблемите на всички.

8. **Проблеми с провеждането, прилагането и прекратяването на концесиите.**
- *неадекватност и правна несигурност, създавани от чл. 25 и чл. 27 в тяхната съвкупност.* С чл. 25 се предоставя правото на всеки заинтересуван кандидат за концесия („заинтересуван икономически оператор“) да инициира процедура за предоставяне на концесия. Съответно той би трябвало да е изпълнил определени минимални изисквания, вкл. за ОВОС и Оценка за съвместимост по ЗБР, както и анализите по чл. 16, ал. 1, които са от компетенцията на Министъра на енергетиката. Затрудненията, които може да предизвикат тези анализи отбелязахме по-горе. По-интересно е, че от кандидата за концесия се очакват две неща:
    - да предостави становище да не се извършват ОВОС/ЕО и ОС *на неговото инвестиционно намерение* или да има решения за ОВОС/ЕО и ОС *за това инвестиционно намерение;*

- да предостави на министъра на енергетиката документация, създадена по законово задължение (доколко правилно е отделен въпрос) от министъра на енергетиката.

От своя страна чл. 27, ал. 5 изисква в документацията за концесията да са налични преценката на компетентния орган за липса на необходимост за извършване на ОВОС/ЕО и ОС или за решения по ОВОС/ЕО и ОС. Но на кое инвестиционно намерение трябва да бъдат издадени тези преценки или решения? Ако са на това, което е внесъл кандидатът, инициирал процедурата (чл. 25, ал. 1), то всички трябва да са наясно, че тези преценки или решения няма как да са валидни за никои други инвестиционни намерения!!!

Това несъответствие ще доведе до следния проблем: иницииращият процедурата заинтересуван икономически оператор ще се яви на процедурата с готова документация по ОВОС/ЕО и ОС, докато неговите конкуренти няма да имат тази готовност. При това неговите документи по тези две процедури ще се явяват като неофициални референции за компетентния орган, който би следвало да издаде всяка следваща преценка или решение по тези процедури на базата на други конкретни инвестиционни данни.

9. **Договорите за разлика (ДЗР).** Определянето на договори за разлика в конкретния случай повдига сериозни въпроси, включително за създаване на законова основа за нелоялна конкуренция между инвестициите в различни ВЕИ технологии.

Налице е сериозен проблем, свързан с концесиите, така както са предложени в проекта. Както според Директива 2014/23/ЕС, така и според местния Закон за концесиите, концесиите за строителство и за услуги – каквито концесиите за „добив“ на енергия от вятърни инсталации в морето не са – изискват оперативният риск да бъде прехвърлен на оператора (в случая оператора на вятърните инсталации). Поради това, че договорите за разлика на практика ликвидират този риск, предлаганата форма на „концесия“ подлежи на отделно регулиране, по примера на концесиите за добив на подземни богатства, на минерални води и други. Но доколкото в момента в страната не е уредена правната рамка за ДЗР по принцип, смятаме че ако единствено инвеститорите в една енергийна технология (енергия от вятъра в морето) ще се ползват от този модел, това би било форма на нелоялна конкуренция спрямо останалите инвеститори във ВЕИ технологии. Затова предлагаме въпросът с ДЗР да бъде уреден най-напред по принцип в законодателството и тогава да се прилага със съответните конкретни изисквания към инвестиционните схеми в различните енергийни подсектори.

Проектът „Да си спомним да общуваме: граждани и политици в диалог по политиките за опазване на околната среда“ се изпълнява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проекта е чрез повишаване на ангажираността на гражданите с околната среда и участието им при формулирането на политики да постигнем балансирано развитие и устойчиво използване на природните ресурси.

На второ място предложението за въвеждане на договорите за разлика е в противоречие с т. 78 от Временната рамка за мерки за държавна помощ при кризи и преход в подкрепа на икономиката след агресията на Русия срещу Украйна (2023/С 101/03) и по-специално:

- т. (д) – в законопроекта се предвижда ДЗР да продължават през периода на цялата концесия (30+5 г.), а не до 20 г.;
- т. (ж) и т. (з) във връзка с т. (е) – видно е, че в неприоритетните зони няма конкурентна състезателна процедура, каквато т. (ж) изисква, а не са записани и дерогациите по т. (з), които се отнасят до определени инвестиции, разграничавани според общата им мощност;
- т. (п) – както посочихме по-горе, гаранциите срещу екологични щети са разписани непълно и дават възможности концесионерът да не бъде санкциониран за виновно поведение, водещо до увреждане на околната среда.


10. АLINEЯ 3 на член 12 е ирелевантна. Морският пространствен план по специалния закон за морските пространства е публикуван и оттук нататък ПРЕММ следва да бъде съгласуван с него, както се съгласува документ от по-нисък с документ от по-висок ред.

11. Липсата на уредба за съхранение на енергия. Очакваните големи инвестиции в морски вятърни централи ще бъдат принудени да се съобразяват с търсенето на електрическа енергия в ежедневиия времеви товаров график.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

След като анализирахме законопроекта, ние, от „Зелени закони“, стигнахме до извода, че и вторият опит за предлагане на закон за развитие на вятърната енергия в морето, е неподготвен и зле обоснован. Противоречията с други закони, които откриваме могат да бъдат изгладени, но това изисква работа без предварителна нагласа, че подобен многословен и объркващ закон е задължително необходим. Възможни са алтернативни решения, каквито не само ние сме посочили, чрез допълване на конкретни действащи закони, така че това, което остане (ако изобщо остане) за нов законопроект да бъде кратък, ясен и смислен текст, който допълва и конкретизира, а не поставя нови проблеми, както и да защитава принципа на лоялна конкуренция. За да може да се постигне основната цел: **едновременното развитие на ВЕИ в морските пространства и опазване на морските екосистеми и биологично разнообразие: двата основни стълба на европейския зелен пакт.**

С уважение,

  
Вера Стаевска  
Председател на Управителния съвет на Сдружение за изследователски практики  
Инициатива „Зелени закони“, <https://zelenizakoni.com>