

ЗА ПРЕДЕЛИТЕ НА НЕЗАВИСИМОСТТА НА НАЦИОНАЛНИЯ РЕГУЛАТОРЕН ОРГАН В ОБЛАСТТА НА ЕНЕРГЕТИКАТА

Анна Димитрова

Институт за икономически изследвания при Българската академия на науките

Как да се цитира тази статия / How to cite this article:

Dimitrova, A. (2022). Za predelite na nezavisimostta na natsionalniya regulatoren organ v oblastta na energetikata (On the limits to the independence of the National energy regulator). *Economic Thought Journal*, 67(2), pp. 205-220 (in Bulgarian).

To link to this article / Връзка към статията:



Published online / Публикувана онлайн: 24 June 2022



Submit your article to this journal / Изпратете статия за публикуване

<https://etj.iki.bas.bg>

Article views / Статията е видяна:

View related articles / Други подобни статии:



View Crossmark data / Вж. информация от Crossmark:

Citing articles / Цитиращи статии:

View citing articles / Вж. цитиращи статии:



ЗА ПРЕДЕЛИТЕ НА НЕЗАВИСИМОСТТА НА НАЦИОНАЛНИЯ РЕГУЛАТОРЕН ОРГАН В ОБЛАСТТА НА ЕНЕРГЕТИКАТА

Анна Димитрова

Институт за икономически изследвания при Българската академия на науките

Резюме: Анализирани са рискове пред независимостта на регулаторните органи като основополагащ елемент при либерализацията на енергийните пазари в Европейския съюз в светлината на теорията за „улавянето“ (the capture theory). Изследвани са въпроси, свързани с нормативните аспекти и с актуалната съдебна практика, определящи параметрите и гаранциите за независимост на регулаторните органи. Те са разгледани в контекста на сегашната криза с цените на електрическата енергия и националните мерки, предприети за справяне с тези предизвикателства, по отношение на регулирания сегмент. Отправени са препоръки за привеждането в съответствие с добрите практики и с актуалните изисквания, свързани с независимостта на националния регулаторен орган в областта на енергетиката.

Ключови думи: независимост на НРО; регулаторно „улавяне“; електроенергетика

JEL codes: L51; L94; L98

Received 7 February 2022

Revised 28 February 2022

Accepted 22 March 2022

Въведение

Усилията за трансформация на енергийния сектор в Европейския съюз (ЕС) продължават почти три десетилетия. Либерализацията на сектора е свързана с реструктурирането на характерните за ХХ век вертикално интегрирани монополни структури, преимуществено държавна собственост, и с отделянето на конкурентните сегменти (като производство и доставка) от тези, които продължават да имат характеристиките на естествен монопол (като пренос и разпределение). Ето защо регулацията е силно застъпена в бранша.

Създаването и въвеждането на институции/органи както на национално, така и на наднационално ниво, вкл. на национални регулаторни органи (НРО) в областта на енергетиката и такива за надзор на ниво ЕС, са съществен елемент от процеса на либерализация на пазара на електроенергия. Тяхното съществуване се основава на необходимостта от регулиране на мрежовите сегменти (като естествени монополи) и по-специално от осигуряване на недискриминационен достъп до енергийните мрежи.

Спецификите на енергийния сектор обуславят политическата същност на съответното ценообразуване. То има съществено влияние върху финансовото състояние и жизнеспособност на предприятията, обект на ценова регулация, но не по-малко е отражението му върху потребителите на регулираните пазари, какъвто е енергийният. Опитът показва, че то има отношение и към стабилността на изпълнителната власт¹. Факторите, които са определящи за цените на електроенергията, са комплексни и отразяват както съответния производствен микс, адекватността на производствените ресурси за задоволяване на потребностите на населението, така и зелените политики и инструменти за изпълнение на тези цели. Не на последно място, трябва да се отбележи и динамиката на европейските и на международните цени.

Изследването ни е фокусирано върху независимостта на националните регулаторни органи като значим елемент в тези процеси. Независимостта е основополагаща за функционирането и ролята на НРО, тъй като те имат за задача да осигурят баланс между търговски интереси, политически цели и съображения за социално благосъстояние. Една от причините, поради които са създадени регулаторите, е да се гарантира, че решенията относно енергийния пазар ще бъдат защитени от влиянието на търговски и политически интереси – по този начин се адресира конфликтът на интереси, който може да възникне, в т.ч. когато правителството има дял в енергийни или мрежови компании (вж. European Commission, 2019).

Регулаторите трябва да са независими както от индустрията, която регулират, така и от правителството (CEER, 2016), тъй като държавата може да има икономически или политически интереси, особено в традиционните монополни компании. В случая на страни като България, където са преобладавали държавните монополи, либерализацията допълнително налага ясно разделяне на държавата като регулатор и държавата като собственик на доставчици на комунални услуги, било чрез приватизация, било чрез създаване (не само *de jure*, но и *de facto*) на независими регулатори или и двете (Capros, 2003). Независимостта на националните регулаторни органи в областта на енергетиката е основна гаранция за функционирането на енергийните пазари и за осигуряването на изпълнението на целите на пазарната регулация.

В свое решение от септември 2021 г. с предмет иск от Европейската комисия (ЕК) за установяване на неизпълнение на задължения от страна на Република Германия Съдът на ЕС прецизира понятието „независимост“, както и границите на упражняване на влияние върху регулаторните органи и техните правомощия (по-специално ексклузивните). Решението е основополагащо и е в синхрон както с легалните постановки, така и с икономическата доктрина, свързана с теорията за „улавянето“ (клиентелизма) (*regulatory capture theory*).

Въпросът за независимостта на НРО придобива още по-голяма актуалност в контекста на приетото Решение на Народното събрание на Р България за спра-

¹ Протестите през 2013 г. заради покачването на цените на енергията завършват с оставката на правителството и с предсрочни избори.

вяне с ценовата криза на електроенергията (обн. ДВ, 108/2021 г.), или т.нар. мораториум върху цените на регулирания пазар. С него Народното събрание налага мораториум върху цената на електроенергията, ВиК услугите и топлинната енергия на регулирания пазар на нивата от 16 декември 2021 г. Решението е със срок на действие до 31 март 2022 г. Този подход предизвиква обществен дебат по отношение на правомощията на законодателния орган да предприема подобни действия, които несъмнено представляват намеса в компетенциите и работата на независимия НРО. Тези действия имат и значителни икономически последици, доколкото „замразяването“ на цените оказва ефект и върху резултатите на регулираните предприятия. Макар представеният тук анализ да се ограничава единствено до последициите от посочените мерки върху електроенергийни предприятия, те имат по-широко отражение, в т.ч. върху дейността на регулирани предприятия от други сектори, засегнати от мораториума, в чието ценообразуване цената на електроенергията на свободния пазар е компонент.

По-нататък са разгледани въпросите за независимостта на НРО в електроенергийния сектор от гледна точка на икономическата теория, европейските и националните правила, както и в светлината на съдебната практика, за да се оцени доколко въведените изисквания успешно изпълняват целите си. Коментират се възможностите за намеса в работата на регулатора в контекста на актуалната криза с цените на електрическата енергия и националните мерки, предприети за справяне с тези предизвикателства, по отношение на регулирания сегмент.

1. Предизвикателствата пред регулацията на мрежовите индустрии: теорията за регулаторното „улавяне“

Редица икономически теории си поставят за цел да отговорят на въпроса какво стои зад държавната намеса в икономиката. Теориите за обществен интерес (public interest theory) и за „улавянето“ (capture theory) заемат централно място в научните разработки.

Stigler (1971) развива идеята, че регулаторният процес е подвластен на влиянието на заинтересованите страни – директно или чрез политическа намеса. Теорията за т.нар. клиентелизъм/улавяне (regulatory capture) се основава на виждането, че регулацията е желана от индустрията, в чийто интерес тя се разработва и прилага. Регулаторните органи също са обект на сериозно политическо внимание, доколкото техните решения могат да подпомогнат някои заинтересовани страни за сметка на други. От една страна, политически лица могат да влияят върху регулаторния процес, преследвайки свой личен дневен ред (политизиране/политически опортюнизъм), а от друга, те могат да бъдат използвани за непряко въздействие като проводници на интересите на определени заинтересовани страни.

Регулаторно „улавяне“ може да се упражнява както в хода на разработването на регулацията, като влияе върху нейното съдържание (ex ante), така и по отношение на прилагането на действащи регулации, като влияе върху резултатите от него (ex post). Регулаторният клиентелизъм води до намаляване на ефективността и може да бъде изключително вреден. Той предизвиква и преразпределение на икономическата рента към заинтересованата страна, например увеличава

излишъка на производителя чрез повишаване на цените за сметка на потребителския излишък. Намалението на ефективността се наблюдава в три основни посоки: директно изкривяване на цените, цената на самия клиентелизъм и мерките за справяне с него. В мрежовите индустрии последиците от клиентелизма са увеличението на цените и на субсидиите и пониженото качество на услугите (Wren-Lewis, 2011).

Най-общо теорията предлага четири основни категории мерки за преодоляване на клиентелизма и на ефекта от регулаторното „улавяне“ (Wren-Lewis, 2011). *Първата* обхваща промяна в структурата на индустрията, която може да се постигне посредством либерализация или приватизация, като се приема, че сравнително по-надежден модел за справяне с този проблем е либерализацията. *Втората категория* разчита на промяна в структурата на регулацията, която може да се осъществи чрез изменение в броя на участниците в нея, защита на потребителите, децентрализация и осигуряване на независимостта на регулаторните органи. В този случай се залага на ефекта от постигането на по-голяма прозрачност. *Третият вид мерки* предполагат промяна в начина на назначаване на регулаторните органи. Предлага се да се въведе изборното начало² или, алтернативно, да се разшири кръгът на отговорните институционални участници (представители на различни власти) в рамките на процеса по назначаването на ръководния персонал на НРО, в т.ч. съвместен избор от страна на изпълнителната, съдебната или законодателната власт. Целта е да се постигне по-голяма отчетност и намаляване на риска от регулаторно „улавяне“. Надеждността при съвместното назначаване се обвързва с това мнозинството от представителите на различните институции да бъдат с различна партийна принадлежност³. *Четвъртият вид мерки* засяга кариерното развитие на персонала на регулаторните органи и продължителността на техния мандат – по-конкретно това се отнася до мандата на ръководството на регулатора, както и до т.нар. затваряне на въртящата се врата (revolving doors), свързано с неизбежното назначаване на регулаторни кадри от/в индустрията. Трябва да се отбележи, че в страни като Франция, Италия и Германия мнозинството от ръководните кадри в НРО произлизат от публичната администрация. Изключение прави Обединеното кралство, където се ангажират преимуществено хора, които не са от публичния сектор (Thatcher, 2011).

Според Joskow (2008) класическата „учебникарска“ архитектура на пазарната либерализация има няколко ключови компонента. Авторът подчертава, че създаването на независими НРО, които да разполагат с информация за разходите, за качеството на услугата и със сравнителни данни за работата на фирмите и да имат правомощия за прилагане на регулаторните изисквания и експертен персонал, който да използва тази информация и правомощия, за да регулира ефективно цените на преноса, разпределението и условията за достъп до мрежите на

² Преимуществено сега ръководните кадри на НРО се назначават от правителството, законодателната власт и др., а не чрез пряк избор.

³ Разбира се, необходимо е и реално, а не само формално спазване на принципа за разделение на властите.

едро и на дребно, е също важен, но недооценен компонент на успешните реформи.

Основните предложения за борба с „улавянето“, съдържащи се в икономическата доктрина, са интегрирани в правната уредба на ниво ЕС. Те са залегнали в европейското секторно законодателство за либерализация на енергийния сектор, като с приемането на всеки следващ нормативен пакет тези гаранции се допълват, за да се постигне по-пълна независимост на националните регулаторни органи. Въпреки това фактическата зависимост и проблемите принципал-агент, характерни за регулацията, продължават да се проявяват.

2. Секторна регулация и изисквания за независимостта на НРО в електроенергийния сектор

Последователни законодателни инструменти формулират изисквания, предназначени да осигурят либерализацията на сектора, правомощията, независимостта, ресурсите, прозрачността и отчетността на НРО, както и да намалят фрагментацията на регулаторния надзор в Европейския съюз. Включването на допълнителни елементи и механизъм за наблюдение на независимостта на регулаторите потвърждава, че тази регулация не е постигнала целите си. За това свидетелстват и продължаващите интервенции в работата на регулаторните органи от различни заинтересовани страни.

Дефиниция на понятието „независимост“

Законодателството не съдържа изрична дефиниция на понятието „независимост“ на НРО. Неговото съдържание е прецизирано от съдебната практика. По отношение на понятието „независимост“ във връзка с държавните органи със свое решение от 11 юни 2020 г. Съдът на ЕС постановява, че то означава статут, осигуряващ на съответния орган възможността да действа напълно свободно от организациите, по отношение на които трябва да му се осигури независимост, защитен от всякакви указания или външно влияние (C-378/19 – Prezident Slovenskej republiky, 2020).

Практиката показва, че както заинтересовани страни (в т.ч. регулирани дружества, синдикални организации, професионални сдружения и обединения, защитаващи интересите на потребителите), така и държавни органи и политически лица и формации са склонни да осъществяват регулаторно „улавяне“.

Трети енергиен пакет

Директива 2009/72 (отменена) отчита предизвикателствата пред ефективността на регулирането, в т.ч. във връзка с липсата на независимост на регулаторите от правителството и с недостатъчните им правомощия и разпоредителна власт (Directive 2009/72). Съгласно чл. 35, пар. 4 и 5 от Директивата, озаглавен „Определяне и независимост на регулаторните органи“, държавите-членки са задължени да гарантират независимостта на регулаторния орган, както и безпристрастното и прозрачно упражняване на правомощията му. При изпълнението на регулаторни функции регулаторният орган трябва да бъде правно отделен и функционално независим от други публични и частни образувания. Персоналът на НРО и лицата, отговорни за управлението му, трябва да действат независимо

от пазарни интереси и да не търсят и получават преки инструкции от правителство или от друго публично или частно образувание при изпълнение на своите регулаторни функции⁴. Трябва да се гарантира, че НРО може да взема автономни решения независимо от всякакви политически органи и разполага със собствени годишни бюджетни кредити, с автономност при изпълнението на предоставения бюджет, както и с достатъчни човешки и финансови ресурси за изпълнение на своите задължения.

Чл. 37, пар. 1 от Директивата предоставя на НРО различни правомощия, сред които да определя или да одобрява в съответствие с прозрачни критерии тарифи за пренос и разпределение или техните методики. Държавите-членки са длъжни да гарантират, че регулаторните органи разполагат с правомощия, които им позволяват да изпълняват ефективно и без забавяне задълженията си. Членовете на ръководството на регулаторния орган трябва да се назначават за определен мандат от пет до седем години, който може да бъде подновен веднъж. Необходимо е да се осигури подходяща ротационна схема за висшите ръководни служители. Те може да бъдат освободени от длъжност по време на мандата си единствено ако вече не отговарят на изискванията за независимо упражняване на функциите или са виновни за закононарушения съгласно националното право.

Независимостта при вземане на решения означава в рамките на регулаторните задължения и правомощия НРО да приема решенията си самостоятелно, въз основа само на обществен интерес, за да гарантира зачитането на преследваните с тази директива цели, без да е обвързан от външни инструкции на други публично- или частноправни субекти.

Четвърти енергиен пакет

Действащата правна рамка – Директива (ЕС) 2019/944, възпроизвежда гаранциите за независимост от предходната директива както по отношение на ненамесата на публичните и частните субекти и автономното вземане на решения, така и във връзка с ресурсната и финансовата обезпеченост на НРО (Directive 2019/944). Добавени са обаче изисквания за назначаването на ръководството на НРО, а именно въз основа на обективни, прозрачни и публично оповестени критерии в рамките на независима и безпристрастна процедура, с която се гарантира, че кандидатите имат необходимите умения и опит за всички съответни позиции в регулаторния орган. Необходимо е да са налице разпоредби относно конфликт на интереси, а задълженията за поверителност да продължават след края на мандата на членовете на ръководния орган и на висшите ръководни служители на регулаторния орган. Освобождаването на висшите ръководни служители на регулаторния орган трябва да бъде въз основа на установени прозрачни критерии. В срок до 5 юли 2022 г. и на всеки четири години след това на ЕК е възложена задачата да представя на Европейския парламент и на Съвета доклад относно спазването на принципа на независимост от страна на националните органи.

⁴ Това изискване не засяга тясното сътрудничество при необходимост с други релевантни национални органи, нито общите политически насоки, давани от правителството, които не са свързани с регулаторните правомощия и задължения съгласно чл. 37 от Директивата.

3. Национално законодателство

Законът за енергетиката⁵ (ЗЕ) транспонира европейското законодателство на ниво Трети енергиен пакет (Директива 2009/72), като последните изменения в секторното законодателство с пакета „Чиста енергия“, приет през 2018-2019 г., и в частност на Директива 2019/944 все още не са част от националното законодателство въпреки изтеклите срокове за тяхното въвеждане. Националната правна рамка следва да е напълно съобразена с изискванията на ЕС и с изведените от Съда на ЕС правила.

Законът за енергетиката предвижда, че регулирането на дейностите в енергетиката се осъществява от Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР), която е независим специализиран държавен орган. При изпълнение на своите правомощия КЕВР е *независима от изпълнителната власт* и дейността ѝ се основава на принципите за независимост, безпристрастност, професионализъм, почтеност, последователност, публичност и прозрачност. Комисията се отчита за дейността си пред Народното събрание (НС).

КЕВР е колегиален орган и се състои от 9 членове⁶, вкл. председател. Те се избират и освобождават от НС след проведена публична процедура, като мандатът им е 5 години с право на не повече от два пълни последователни мандата. Предложения за избор на членове на КЕВР могат да правят народните представители и парламентарните групи. Законът изисква за членове да бъдат избирани дееспособни български граждани, притежаващи образователно-квалификационна степен „магистър“, които са с добра професионална репутация и имат не по-малко от 5 години стаж. По отношение на председателя на Комисията се изисква 5-годишен стаж на ръководна длъжност в областта на енергетиката или на водоснабдяването и канализацията. Членовете на КЕВР не могат да бъдат свързани лица⁷. Те не могат да заемат друга платена длъжност или да извършват друга платена дейност освен по международни проекти и програми, свързани с дейността на Комисията, научна и преподавателска дейност.

КЕВР се подпомага от администрация – лица, наети по трудово правоотношение, за които законът предвижда изисквания и несъвместимост. Служител на Комисията не може да е лице, което е: народен представител или заема ръководна или контролна длъжност на национално равнище в политическа партия; упражнява контрол или притежава пряко или чрез свързани лица над 5 на сто от правата на глас в общото събрание или от капитала на енергийно предприятие и/или ВиК оператор; е член на управителни или контролни органи или е оправомощен да управлява или да представлява енергийно предприятие и/или ВиК

⁵ Обн. ДВ, бр. 107 от 9.12.2003 г.,... бр. 9 от 2.02.2021 г., в сила от 2.02.2021 г., бр. 21 от 12.03.2021 г., в сила от 12.03.2021 г., бр. 8 от 28.01.2022 г., в сила от 1.01.2022 г., бр. 9 от 1.02.2022 г., в сила от 1.02.2022 г.

⁶ След последните изменения в Закона за енергетика от 27.01.2022 г. (обн. ДВ, бр.9 от 2022 г.) този брой е редуциран на петима членове, като са променени и изискванията за заемане на длъжността. Съответно кръгът на лицата, имащи възможността за заемане на позицията, е значително разширен чрез предефиниране на понятието за „изискуем стаж“.

⁷ По смисъла на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество.

оператор, без да е член на неговите управителни или контролни органи; работи по трудово или гражданско правоотношение за енергийно предприятие и/или ВиК оператор.

КЕВР осъществява регулиране на цените в случаите, предвидени в ЗЕ. По силата на чл. 30, ал. 1, т. 1, 6, 9, 10, 13 и 17 от Закона за енергетиката на регулиране подлежат цените в сектор „Електроенергетика“: по които производителите в рамките на определената им от Комисията разполагаемост продават електрическа енергия на обществения доставчик; по които общественият доставчик продава на крайните снабдители; по които крайните снабдители продават електрическа енергия на битови крайни клиенти за обекти, присъединени към електроразпределителна мрежа, на ниво ниско напрежение; за достъп и/или за пренос през електропреносната мрежа; за достъп и/или за пренос през електроразпределителните мрежи и „цената за задължения към обществото“, съставляваща цената или компонента от цена, чрез която всички крайни клиенти, присъединени към електроенергийната система, участват в компенсиране на невъзстановяеми разходи, съответно на разходи, произтичащи от наложени задължения към обществото.

В ценообразуването на регулирания пазар са включени елементи, които зависят от цената на електрическата енергия на свободния пазар, като за всеки регулаторен период КЕВР определя прогнозна пазарна цена за базов товар въз основа на анализ на форуърдните сделки за този период на националната и на регионалните борси. Например за целите на определянето на елемента на цената за задължения към обществото – премиите за електрическа енергия, произведена от високоефективно комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия и от възобновяеми източници, КЕВР изчислява прогнозна пазарна цена за електрическата енергия.

Комисията определя и прогнозна пазарна цена на електрическата енергия за покриване на технологичните разходи⁸ на оператора на електропреносната мрежа и на операторите на електроразпределителните мрежи (чл. 21, ал.1, т. 8 в ЗЕ). Това е така, тъй като сделките за закупуване на електрическата енергия за покриване на технологичните разходи на преносното и разпределителните предприятия се осъществяват на борсовия пазар по свободно договорени цени. Операторът на електропреносната мрежа възстановява чрез цената за пренос определените от КЕВР технологични разходи по преноса на електрическа енергия⁹. Същото се отнася и за разпределителните дружества. По този начин разходите на тези предприятия и съответните им финансови резултати се влияят от цените на свободния пазар на електроенергия.

Традиционно КЕВР утвърждава цените в сектор „Електроенергетика“ веднъж

⁸ Технологичните разходи са разходи, които са пряко свързани със съответната лицензионна дейност.

⁹ Чл. 27 от Наредба от № 1 от 14 март 2017 г. за регулиране на цените на електрическата енергия (обн. ДВ, бр. 25 от 24.03.2017 г., в сила от 24.03.2017 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 65 от 06.08.2021 г.).

годишно¹⁰, но при необходимост, например при наличието на съществени промени в пазарните условия (особено за продължителни периоди или при сериозни ценови разлики), по преценка на НРО може да се пристъпи към изменение на ценовите решения за текущия регулаторен период¹¹ чрез актуализация на признатите разходи, респ. на регулираните цени, с оглед гарантиране на финансовата стабилност на енергийните предприятия. Преценката за необходимостта от актуализация е изключително правомощие на КЕВР.

4. Пределите на независимостта

В своята работа регулаторните органи са сериозно ангажирани с прилагането на стратегическата политическа рамка за развитието на сектора и неизбежно взаимодействат с изпълнителната власт и други заинтересовани страни, които е възможно да имат различни интереси или цели от тези на НРО. Макар държавите-членки на ЕС да разполагат с автономия при организирането и структурирането на НРО, тази автономия трябва да се упражнява при пълно спазване на целите и задълженията, определени в секторните директиви, които гарантират, че при упражняването на запазените за НРО правомощия последните вземат решенията си самостоятелно.

По отношение на изпълнителната и законодателната власт

В Решението си по Дело С-718/18 Съдът на ЕС изрично уточнява, че пълната независимост на НРО по отношение на икономическите и публичните субекти, независимо дали са административни или политически органи, *а в последния случай дали са носители на изпълнителната или на законодателната власт*, е необходима, за да се гарантира, че взетите от НРО решения са безпристрастни и недискриминационни, изключвайки възможността за привилегировано третиране на предприятията и икономическите интереси, свързани с правителството, мнозинството или политическата власт изобщо. Подчертава се, че предоставената с Директива 2009/72 компетентност изключително на НРО и независимостта им трябва да бъдат гарантирани по отношение на всякакви политически органи, т.е. не само на правителството, но и на националния законодател, който не може да отнеме от НРО част от тях и да ги предостави на други публични органи (С-718/18 – *Commission v Germany*, 2021, т. 112, 130).

Всяка намеса на изпълнителната и на законодателната власт в работата на НРО и по-специално във връзка с изпълнението на нейните правомощия противо-

¹⁰ ЗЕ задължава КЕВР да се ръководи от редица принципи при изпълнение на правомощията си за ценово регулиране. Сред тях са принципът цените на енергийните предприятия да възстановяват икономически обосноваваните разходи за дейността им и този за справедливо прехвърляне на разходите за системни услуги и за технологични разходи върху ползвателите на преносната мрежа, съответно на разпределителните мрежи.

¹¹ Чл. 31б от ЗЕ дава възможност на КЕВР не по-често от веднъж на календарно тримесечие при необходимост да изменя цените за достъп и/или пренос през електропреносната и/или електроразпределителните мрежи и цена „задължения към обществото“, в т.ч. като измени размера на технологични разходи на енергийните предприятия при производство, пренос и разпределение на електрическа енергия, определяйки целевите им стойности при спазване на принципа за осигуряване на баланс между интересите на енергийните предприятия и на клиентите.

речи на правото на ЕС и в частност на цитираните разпоредби от секторното законодателство. Тази независимост при вземане на решения означава в рамките на регулаторните задължения и правомощия, посочени в чл. 37 от Директива 2009/72¹², НРО да приема решенията си самостоятелно, въз основа само на обществения интерес, за да гарантира зачитането на преследваните с Директивата цели, без да е обвързан от външни инструкции на други публично- или частноправни субекти (С-378/19 – Prezident Slovenskej republiky, 2020, т. 54).

**По отношение на общите политически насоки,
парламентарния надзор и съдебния контрол**

Енергийната политика на страната на макрониво се определя от изпълнителната власт при спазване на международните ангажменти на съответната държава. Следователно общите политически насоки се формулират от правителството. Това е общата рамка, в която НРО изпълнява своите прерогативи.

В Решението си от 2 септември 2021 г. (С-718/18 – Commission v Germany, 2021, т. 126, 127 и 128) Съдът на ЕС припомня, че принципът на демократична легитимност не е пречка за съществуването на публични органи, които се намират извън класическата йерархия на администрацията, в по-малка или в по-голяма степен са независими от правителството и често имат регулаторни функции или изпълняват задължения, които не трябва да бъдат подчинени на политическо влияние, като същевременно са задължени да спазват закона под контрола на компетентните юрисдикции. Обстоятелството, че на НРО е предоставен статут на независимост от общата администрация, само по себе си не е в състояние да отнеме от демократичната легитимност на тези органи, тъй като те не са лишени от всякакво влияние от страна на парламента.

Обърнато е внимание, че нормативната рамка на ЕС допуска лицата, поемащи ръководството на НРО, да се назначават от парламента или от правителството, както и че е допустимо и тези органи да *подлежат на парламентарен надзор* в съответствие с конституционното право на държавите-членки. Освен това секторното законодателство предвижда и допълнителен механизъм за упражняването на *съдебен контрол* върху работата на регулатора. Държавите-членки са задължени да въведат на национално равнище подходящи механизми, позволяващи всяка страна, засегната от решение на НРО, да има възможност да сезира орган, който е независим от заинтересованите страни и правителствата.

Следователно контролът върху дейността на НРО трябва да се осъществява, без да се ограничава неговата независимост, но при осигуряване на условия за отчетност. Намесата в работата трябва да бъде ограничена, а контролът да се извършва чрез надзор и политически насоки. Ефективният съдебен контрол от своя страна е гаранция за спазването на принципите и на правилата за регулиране спрямо енергийните предприятия¹³.

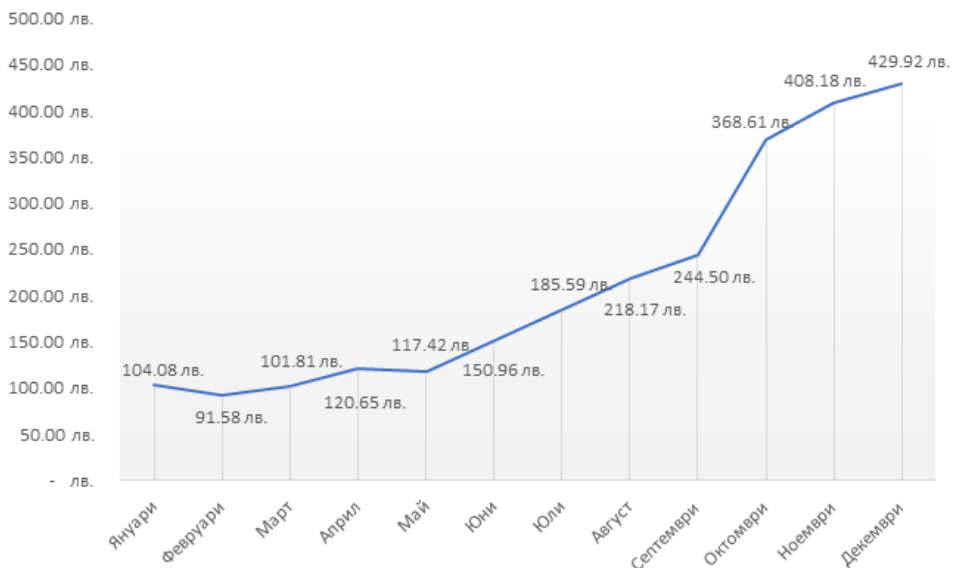
¹² Съответно Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС

¹³ Подобна възможност за оспорване по съдебен ред трябва да бъде дадена и на потребителите на регулирани услуги.

5. Независимост на НРО и кризисни действия

В контекста на кризисни ситуации държавното управление може да бъде „изкушено“ да предприеме „популярни“ мерки, с които да гарантира спокойствието и определен вид „защита“ на потребителите. Такъв е примерът с приетия през декември 2021 г. „мораториум“ върху цената на електроенергията за битовите потребители в България, който е мотивиран от сериозното покачване на цените на електроенергията на свободния пазар в целия ЕС.

Втората половина на 2021 г. белязва началото на период, който се характеризира със значителен ръст в цените на електроенергията и на природния газ. Във връзка с кризата с цената на енергоносителите и на електрическата енергия Европейската комисия издава *ad hoc* насоки за държавна помощ – Съобщение на Комисията „Справяне с нарастващите цени на енергията: набор от мерки за действие и подкрепа“, които да подпомогнат държавите-членки за преодоляване на нежеланите последици за домакинствата и предприятията (Европейска Комисия, 2021). Документът набляга върху необходимостта от предприемането на редица действия, свързани с данъчното облагане, прякото подпомагане на доходите и други целенасочени и ограничени във времето мерки за предоставяне на краткосрочно облекчение на проблемите, които ценовият скок създава за някои потребители.



Източник: Исторически данни от платформата на Българска независима енергийна борса

Фигура 1 Изменение на цената на електроенергията на борсовия пазар в сегмент ден-напред за периода януари – декември 2021 г.

Законодателната власт в България обаче приема различен подход по отношение на домакинствата¹⁴ чрез въвеждането на „мораториум“ върху регулираните цени, което поставя с нова острота въпроса за независимостта на националния регулаторен орган – КЕВР. На фиг. 1 са представени данни за мащаба на изменението на цената на електроенергията на платформите на борсовия оператор в България – Българска независима енергийна борса, за периода януари-декември 2021 г.

Тъй като битовият сегмент в страната закупува електроенергията на регулирания пазар, защото пазарът в България не е либерализиран, ефектите от нарастващите цени не са така осезаеми за битовите потребители, както за бизнеса. Въпреки това, както беше отбелязано, доколкото някои ценообразуващи елементи на регулираната цена се базират на цените на свободния пазар (в частност прогнозна пазарна цена) и мрежовите предприятия посрещат тези разходи, те би трябвало да се отразят и в ценообразуването на регулирания пазар. В противен случай регулираните предприятия са принудени да предоставят услуга на цена, която не покрива техните разходи, а това има сериозни последици върху финансовото им състояние.

Същевременно мораториумът би могъл да има съмнителен или временен успех, доколкото на по-късен етап, когато НРО упражни законите си правомощия, потребителите ще трябва да покрият евентуалната натрупана разлика. Аргументи в тази посока могат да се намерят в нормативната уредба. Тя предвижда например, в случай че постигнатата среднопретеглена пазарна цена, по която операторът на електропреносната мрежа е закупил електрическа енергия за покриване на технологичните разходи през предходния регулаторен период, се отклонява с повече от 5% от прогнозната пазарна цена, необходимите годишни приходи на оператора на електропреносната мрежа да се коригират с надвзет/недовзет приход при последващо ценообразуване.

Безспорно актуализация на регулираните цените в сектора би била непопулярна мярка в контекста на цялостната икономическа обстановка и чувствителността на населението към цените на електроенергията. Това обаче не може да бъде валиден аргумент за приемането от страна на законодателя на мерки, свързани със забрани за НРО да упражнява изключителните си правомощия в пълно противоречие със секторното законодателство, които не намират опора и в нормативната уредба на страната.

Именно на НРО е вменено да следи за запазване на баланса между интересите на регулираните енергийни дружества и тези на клиентите (чл. 23 от Закона за енергетиката). Както беше отбелязано, ЕК идентифицира други способности за подпомагане на преодоляването на ценовата криза, в т.ч. чрез отпускане на целенасочени държавни помощи и облекчения.

¹⁴ С Решение № 739 от 26.10.2021 г., изменено с Решение № 771 от 06.11.2021 г. и Решение № 885 от 16.12.2021 г., и последващи решения Министерският съвет приема програма за компенсиране на небитовите клиенти – потребители на електрическа енергия, като са въведени целеви мерки за подпомагане чрез предоставяне на държавна помощ в определени размери.

Изводи

Последователните усилия в ЕС за трансформация в мрежовите индустрии чрез либерализация и приватизационни процеси, чрез създаването на подробна регулаторна рамка и независими регулаторни органи и наднационални структури за техния надзор не са елиминирали рисковете за осъществяване на регулаторно „улавяне“, а по-скоро са променили механизмите за неправомерно влияние върху работата на НРО (Thatcher, 2011). За това свидетелства и въведеното изискване за мониторинг и докладване по отношение на независимостта на НРО в ЕС. Подобно заключение може да бъде направено и от Доклада за оценката на независимостта и ефективността на националните регулаторни органи в областта на енергетиката, публикуван от ЕК (European Commission, 2019). Решението на НС в България за справяне с ценовата криза на електроенергията е нагледен пример за директна намеса в дейност, отредена на НРО.

Решението на Съда на ЕС по Дело С-718/18 внася допълнителна яснота по отношение на ограничените възможности за намеса както на изпълнителната, така и на законодателната власт в компетенциите на НРО. Категорично се установява, че европейските изисквания налагат стриктно спазване на независимостта на НРО в областта на енергетиката и всякаква намеса, отнемане или ограничаване на правомощията им противоречат на правото на Европейския съюз и биха могли да доведат до ангажиране отговорността на държавата за нарушение на правото на ЕС от страна на ЕК, независимо дали тези ограничения идват от изпълнителната или от законодателната власт. Подобни биха били и последствията от неправилното, непълното или некоректното въвеждане на изискванията на съответните директиви в националното законодателство. Във връзка с това ясно проличава необходимостта да се осигури съответствие на *националното законодателство и на административните/управленските практики* с тези изисквания. Трябва да се гарантира, че персоналът на НРО и лицата, отговорни за управлението му, действат независимо от пазарни интереси и не търсят или не получават преки инструкции от правителството или от друго публично или частно образувание при изпълнение на своите регулаторни функции. Този въпрос е изключително важен от гледна точка на евентуалните последствия от упражняването на регулаторно „улавяне“ върху работата на регулаторните органи и съответните последствия върху благосъстоянието.

На национално ниво могат да се открият следните проблеми. Законът за енергетиката съдържа изискване за осъществяване на правомощията на Комисията независимо от изпълнителната власт, но не и от бизнеса и интересите на индустрията или от т.нар. пазарни интереси (European Commission, 2019). Освен това подробни изисквания по отношение на независимостта от политически партии и участия, контрол или заемане на длъжност в енергийни предприятия са въведени в ЗЕ за служителите, но не засягат членовете на Комисията за енергийно и водно регулиране. Процедурата за номиниране и назначаване на ръководството на НРО е ограничена до Народното събрание и парламентарно представените партии. Осигуряването на по-широко институционално участие би гарантирало в по-пълна степен защита от регулаторно „улавяне“. Необходимо е да се осигури

представителство на достатъчно подготвени и опитни кандидати за ръководните позиции, като се въведат и съответните гаранции за независимост, отчетност и отговорност в хода на изпълнение на задълженията и правомощията на регулатора. Не на последно място, ресурсното обезпечаване на регулатора и адекватното възнаграждение на служителите би спомогнало за привличането на компетентни кадри и също би допринесло за качеството на регулацията.

При въвеждането на разпоредбите на Директива 2019/944 по отношение на определянето и независимостта на регулаторните органи в националното законодателство трябва да бъдат адекватно отразени изискванията за независимост, ресурсна обезпеченост, отчетност и прозрачност при избора и освобождаването на членовете на Комисията. По този начин ще се осигури в по-пълна степен независимата работа на НРО и ще се минимизират потенциалните рискове, свързани с дефектите/провалите на регулаторната дейност и намесата на държавата в икономиката. Не бива да се забравя, че независимостта никога не е гарантирана, нито трябва да се приема за даденост. Формалната (*de jure*) независимост не е достатъчна, за да гарантира безпристрастността в ежедневната работа и в решенията на регулатора (OECD, 2017).

Конфликт на интереси

Авторът декларира липса на конфликт на интереси.

Използвана литература

- Capros, P. (2003). *Independence of Energy Regulators: New Challenges*. World Forum on Energy Regulation. Rome 5/10/2003-9/10/2003.
- CEER (2016). *Report on Safeguarding the independence of regulators – Insights from Europe's energy regulators on powers, resources, independence, accountability and transparency*. Ref. C16-RBM-06-03. Available at <https://www.ceer.eu/1305> (Accessed 20.12.2021).
- CJEU (2020). Judgment of 11 June 2020. *Prezident Slovenskej republiky*. C-378/19, ECLI:EU:C:2020:462
- CJEU (2021). Judgment of 2 September 2021, *Commission v Germany*. C-718/18, ECLI:EU:C:2021:662
- EC (2009). Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC. *OJ, 2009, L 211, 55*.
- European Commission. (2019). *Assessing the independence and effectiveness of national regulatory authorities in the field of energy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Available at <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e5f886d6-917d-11e9-9369-01aa75ed71a1/language-en> (Accessed 27.12.2021).
- European Commission (2021). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Tackling rising energy prices: a toolbox*

- for action and support*. COM/2021/660 final. Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2021:660:FIN> (Accessed 20.12.2021).
- EU (2019). Directive (EU) 2019/944 of the European Union Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU. *OJ, L 158, 14.6.2019*, 125.
- OECD (2017). *Creating a Culture of Independence: Practical Guidance against Undue Influence*. The Governance of Regulators, Paris: OECD Publishing. Available at <https://doi.org/10.1787/9789264274198-en>.
- Stigler, G., (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21.
- Thatcher, M. (2011). *Risks of Capture and Independent Regulatory Agencies in Network Industries in Europe: A Political and Institutional Analysis*. Emerging Issues in Competition, Collusion and Regulation of Network Industries, CEPR.
- Wren-Lewis, L. (2011). *Regulatory capture: risks and solutions*. Emerging Issues in Competition, Collusion and Regulation of Network Industries, CEPR.

Анна Димитрова е докторант в Института за икономически изследвания при Българската академия на науките, dimitrova.reg@yahoo.com

Anna Dimitrova is PhD student in the Economic Research Institute at the Bulgarian Academy of Sciences, dimitrova.reg@yahoo.com

ON THE LIMITS TO THE INDEPENDENCE OF THE NATIONAL ENERGY REGULATOR

Anna Dimitrova

Abstract: The article analyses the risks to the independence of regulators as a fundamental element in the liberalization of energy markets in the European Union in the light of the capture theory. Issues related to the normative aspects and current case law determining the parameters and guarantees for the independence of the regulatory authorities are studied. These are examined in the context of the current electricity price crisis and the national measures taken to address these challenges in relation to the regulated segment. Recommendations are formulated to align with good practice and with the current requirements related to the independence of the national energy regulator.

Keywords: NRA independence; regulatory capture; electricity

JEL codes: L51; L94; L98