

ИНВЕСТИЦИОНЕН ПРОЦЕС ПРИ РЕАЛИЗАЦИЯ НА ПРОЕКТИ ЗА ИЗГРАЖДАНЕ НА МАЛКИ ВОДНОЕЛЕКТРИЧЕСКИ ЦЕНТРАЛИ В БЪЛГАРИЯ. ОБЩА ЗАКОНОДАТЕЛНА РАМКА. ПРЕСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕ

адв. Адриана Начева - съдружник

Реализацията на инвестиционно намерение за изграждане на водноелектрическа централа (ВЕЦ) включва извършване на широк диапазон от дейности, сред които: преодоляване на административни процедури с цел снабдяване с нужни разрешителни, извършване на процедури касаещи устройството, предназначението и собствеността на терените, върху които се реализира проекта, установяване на договорни отношения за присъединяване към енергийната мрежа, строителство и т.н.. Този процес предполага прилагане на норми от различни области на правото, извън сферата на енергетиката и околната среда, сред които са въпросите на собствеността, на устройство на териториите, облигационни отношения, различни разрешителни режими и др. Следва да се има предвид, че въпреки стремежа за хармонизация на законодателствата на държавите членки на европейския съюз в областта на използването на възобновяеми енергийни източници, при реализацията на подобни инвестиции се прилагат законите на държавата, в която се изгражда проекта, в светлината на специфичната им национална уредба. В тази връзка е нужно добро познаване на националната законодателна рамка на държавата, в която се реализира инвестицията. Настоящото има за цел да представи в най-общи рамки нормативната база и етапите на инвестиционния процес за изграждане на водноелектрическа централа в България.

Съгласно чл. 8 от Закона за възобновяемите и алтернативни енергийни източници и биогорива (ЗВАЕИБ) изграждането на енергийни обекти за производство на енергия от възобновяеми енергийни източници, какъвто е и водата, се извършва след разработване на инвестиционни проучвания в съответствие с Наредба № 14 от 15.06.2005 год. за техническите правила и нормативи за проектиране, изграждане и ползване на обектите и съоръженията за производство, преобразуване, пренос и разпределение на електрическата енергия (Наредбата). Съгласно чл.127 от Наредбата обектите за производство на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници са и водноелектрическите централи (ВЕЦ). Съгласно чл. 39 от Наредбата ВЕЦ биват руслови, подязовирни и деривационни.

Инвестиционното намерение за изграждане на МВЕЦ започва с административна процедура по **преценка за въздействието му върху околната среда**. Това е видно от текста на чл. 93, ал.1, т.1, във връзка с Приложение № 2, т.3, буква „з“ от Закона за опазване на околната среда (ЗООС). Компетентен орган за извършване на преценката е директора на съответната регионална инспекция по околната среда и водите (РИОСВ). Предмет на преценката е мащабността на предвижданото строителство, отпадъците, които се генерират по време на строежа и след въвеждането на обекта в експлоатация. Съобразява се дали изграждането на ВЕЦ би повлияло негативно върху съответната територия, особено ако се касае за гори или земеделски земи, защитени зони по реда на Закона за биологичното разнообразие, или защитена територия по реда на Закона за защитените територии. Компетентният орган може да вземе следните решения:

- да прецени, че реализацията на предвижданото инвестиционно намерение не би повлияла отрицателно на околната среда, поради което не е необходимо извършване на оценка за въздействието му – така наречената преценка по реда на чл.93 от ЗООС. В този случай инвеститорът може да премине към следваща административната фаза по снабдяване с документи за реализацията на проекта си;
- да прецени, че за оценяване на влиянието на инвестиционното намерение върху околната среда е нужно допълнително изследване, поради което да укаже извършване на оценка на

въздействието върху околната среда (ОВОС) по реда на чл. 92 от ЗООС. В този, втори случай, инвеститорът следва да организира съставянето на доклад по ОВОС, като за целта сключи договор с независим експерт, регистриран в Министерство на околната среда и водите. В тежест на инвеститора в тази процедура е да обяви на обществеността инвестиционното си намерение, както и да проведе консултации с компетентните органи, специализирани ведомства и засегнатата общественост с цел вземане на решение по ОВОС. Едва след приключване и документиране на посочените процедури по надлежния ред, компетентния орган (РИОСВ или МОСВ) може да вземе Решение по оценка на въздействието върху околната среда, с което да разреши осъществяването на инвестиционното намерение.

Наличието на положително решение по чл.92 или по чл.93 от ЗООС е предпоставка за преминаване към **следващата административна фаза от реализацията на проекта, а именно осигуряване на правото да се използва енергийния потенциал на водата за производство на електрическа енергия посредством ВЕЦ**. За целта е нужно инвеститорът, по реда на чл.44 и чл.46 от Закона за водите (ЗВ) да се снабди с **Разрешителни за водовземане и за ползване на воден обект**. Органа, който е компетентен да издаде посочените разрешителни е различен в зависимост от обекта, чието ползване се търси (река, язовир, морски води и др.). В най-общия случай, когато се касае за водоползване от реки, разположени във вътрешността на България, с цел изграждане на ВЕЦ, компетентен е Директора на съответната регионална Басейнова дирекция. Споменатите разрешителни по своята правна същност представляват индивидуални административни актове и с оглед на това процедурата по издаването, действието и отмяната им попада под действието на Административно процесуалния кодекс.

Двата вида разрешителни дават различни права на своя титуляр и се издават в различен етап от реализацията на инвестиционното намерение. Така например **Разрешителното за водовземане** дава право да се използва енергийния потенциал на водата за производство на електрическа енергия посредством ВЕЦ, правото да се отнемат и отклоняват водите на реката. Разрешителното за водовземане определя мястото на водовземане, водното количество, което е разрешено да се използва, технически параметри на изгражданото съоръжение. Разрешителното може да съдържа и допълнително определени от страна на Басейнова дирекция условия, каквито са начален и краен срок за реализация на строителството, срок на действие на разрешителното, определяне на такса за водоползването и др. Снабдяването с това разрешително е първата, задължителна предпоставка за реализация на следващите етапи от инвестиционното намерение за изграждане на ВЕЦ. От друга страна **Разрешителното за ползване на воден обект** следва задължително да бъде издадено към започване на дейностите по изграждане на ВЕЦ, както и в случай на нужда от реконструкция или модернизация на съществуващ ВЕЦ. Това разрешително определя условията за регулирането на оттока на водата, заустването на водите, водовземането от повърхностните води и др.. Такова разрешително се издава и при изграждане на линейната инфраструктура, пресичаща водните обекти - аквадукти, мостове, преносни мрежи и проводни и др. Разрешителното за ползване на воден обект съдържа данни относно схемата и параметрите на частта от водния обект (реката), който се предоставя за ползване. С него се определя разположението на сградата на ВЕЦ, водоотвеждащия канал, яза и др. В него също могат да бъдат определени допълнителни условия от страна на Басейнова дирекция по отношение на извършване на строителните дейности, включително и такива касаещи етапа след приключване на строителството (напр. заснемане на извършването на строителство с цел констатиране на съответствие с предоставените параметри).

ЗВ предвижда, че **Разрешителното за водовземане се издава за срок на действие до 20 (двадесет години)**. Това е нов срок, предвиден с изменението на текста на чл.57, ал.1, т.3 от ЗВ от 23.06.2009 год. До посоченото изменение на закона срокът на действие на подобни разрешителни се

определяше до 10 години. Разрешителни за водовземане, издадени по реда на изменения закон за срок на действие от 10 години, могат да бъдат приведени под действието на новия закон при условие, че титулярът им подаде молба за удължаване на срока на действие на разрешителното по реда на чл. 78 от ЗВ. **Срокът на действие на разрешителното за ползване на воден обект** е срокът нужен за извършване на строителството на обекта, който е заложен, обикновено, като условие в Разрешителните за водовземане. В случай на невъзможност от страна на инвеститора да завърши строителството в така определен срок, последният има право да иска удължаването му при условието на чл.78 от ЗВ, като докаже обективната невъзможност за изпълнение на задължението си. Всъщност, следва да се има предвид, че по реда на чл.78 от ЗВ титулярът на издадено Разрешително за водовземане има възможност да удължи допълнително предвидения от закона 20 годишен срок за използване енергийния потенциал на водата за производство на електрическа енергия посредством ВЕЦ.

Както вече споменах, снабдяването с разрешително за водовземане осигурява на инвеститора правото да използва водния потенциал за производство на енергия посредством ВЕЦ, но не му осигурява правото да проведе процедурите по урегулиране на територията и да реализира строителството на централата. Снабдяването с това разрешително е предпоставка за преминаване в **следващата административна фаза, свързана с набавянето на нужните разрешителни за извършване на строежа**. Така съгласно чл.46а от ЗВ притежанието на разрешителните по чл. 44 и 46 от ЗВ е задължително необходимо условие за одобряване на инвестиционен проект, както и за издаване на разрешение за строеж за ВЕЦ по реда на Закона за устройство на териториите (ЗУТ). Изрично следва да се отбележи, че разрешителните по ЗВ не само не осигуряват правото да се извърши строежа, но и не предоставят никаква преференция на титуляра си в процеса на разрешаване на строителството. Както процедурата по устройствено планиране на територията, върху която ще се изгради ВЕЦ, така и одобряването на инвестиционния проект (техническа и/или работна фаза) следват пълният инвестиционен процес на ЗУТ, предвиден за всички инвеститори в строителството. Така, за инвеститора се оказва задължително да спазва нормите на чл. 148, ал.4, във връзка с чл.161 от ЗУТ, съгласно които разрешение за строеж се издава само на собственика на земята или на лицето, на което е учредено право на строеж да строи в имота или на лице, което по силата на специален закон има право да строи в чужд имот. Тъй като ЗВ, като специален закон по отношение строителството на ВЕЦ, не предвижда изрично разрешителните за водовземане, да позволят на **инвеститора** да строи централите върху чужда земя, последният, предвид цитираните текстове от ЗУТ, **следва задължително да си осигури качеството собственик или носител на правото на строеж върху земите, в които ще се реализира строителството**, преди започването му. Всъщност точно това изискване на закона създава едно от съществените усложнения при реализацията на инвестиционното намерение. Изграждането на ВЕЦ, обичайно се извършва в територии извън населените места, в земи в близост до речните корита, които най-често са земеделски или горски. Тези имоти по закон могат да бъдат притежание на граждани, юридически лица, държавата или общината. Проблемата възниква, когато инвестиционното мероприятие е предвидено върху земи държавна или общинска собственост, с оглед на особения режим предвиден от закона за придобиването им. Характерно за имотите публична държавна или публична общинска собственост е, че не могат да се продават и върху тях не могат да се учредява право на строеж, освен при спазване на особена и доста тромава процедура, предвидена в някои специални закони, касаеща промяна на техния статут от имоти публична собственост в имоти частна държавна или частна общинска собственост. Основното изискване в тази процедури е наличие на отпаднало законово основание имотите да бъдат със статут на публична собственост. Подобна възможност, по отношение на имотите публична общинска собственост, предвижда текста на чл.25 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи - за земеделските земи, по отношение на горските земи – чл.14, ал.1, във връзка с чл.14а, ал.2 от Закона за горите. По отношение на горските имоти държавна собственост, подобна законова възможност е предвидена в чл.14, ал.1, във връзка с чл.14а, ал.1 от Закона

за горите и във връзка с чл.6 от Закона за държавната собственост. Посочените процедури могат да бъдат преодолявани от инвеститорите, но при всички случаи са свързани със загуба на доста време и средства. В тази връзка следва да се подхожда особено внимателно при избора на място за изграждане на МВЕЦ, като се следи чия и каква е собствеността на имотите, където ще се извърши строителството. Всъщност подобен подбор затруднява инвеститора да реализира намерението си, още повече, когато се окаже, че мястото, на което би могъл да постигне най-висока енергийна производителност е публична държавна или общинска собственост, т.е. следва да се проверява приложимостта на особените процедури за промяна на статута на земите от публична държавна или общинска в частна държавна или общинска собственост и едва след това да се пристъпи към процедиране и снабдяване с нужни разрешителни. Подхода на подбор на земите, в които ще се реализира строителството, обаче не винаги може да доведе до желаните резултат за реализация на инвестицията, поради което законодателят следва да предвиди законово решение за улесняване на инвеститора в подобни ситуации, още повече имайки предвид поетите от България ангажименти за увеличаване дела на потреблението и производството на „чиста енергия“ с 6,6% в предстоящите 11 години - до 2020 год. Възможни варианти за развитие на законодателството ни в тази връзка, в перспектива са:

- Нормативно да се установи, че разрешителните издадени по реда на чл.44 и чл.46 от Закона за водите предоставят на своите титуляри и правото на строеж на МВЕЦ, върху имотите държавна и общинска собственост, в които е определено мястото на използване на енергийния потенциал на водата. В тази връзка ще следва да се увеличат компетенциите на овластените по ЗВ органи;

- Да се предвиди изрично, че изграждането на МВЕЦ върху имоти публична общинска или държавна собственост може да се извърши само след придобиване на концесия по реда на Закона за концесиите. В този случай ще следва да се отчете броя на лицата притежаващи действащи разрешителни за водовземане, като им бъде признато правото за преференциално сключване на концесионен договор, именно с оглед на качеството им на титуляри по вече издадени разрешителни за водовземане;

- Да се синхронизира законодателството ни така, че в административните процедури по снабдяване с преценка по ОВОС и разрешение за водовземане да се извършват всички нужни съгласувания по отношение на земите, в които ще се изгражда МВЕЦ със съответните заинтересовани държавни органи, като тези съгласувания да са достатъчни за довършване на инвестиционното намерение.

По отношение придобиването на правото на собственост върху имоти частна държавна или общинска собственост общият принцип, възприет от Закона за общинската, съответно Закона за държавната собственост, е провеждане на търг или конкурс. На практика е възможно да се достигне до ситуация, при която инвеститор притежаващ разрешително за водовземане от определено място не може да придобие собствеността върху имота, в който е мястото на водовземането, тъй като в проведения търг или конкурс трето лице е спечелило правото да закупи имота. Подобно развитие би прекратило възможността на инвеститора за реализация на намерението му или би оскъпило значително инвестицията, а не е изключена възможността и за създаване на корупционни практики. За да се избегнат подобни възможности, законодателят следва да предвиди изрично, че разрешителните, издадени по реда на ЗВ, носят на своите притежатели преференция за приоритетно закупуване, без участие в търг или конкурс, на имоти частна държавна или общинска собственост. Опит да реши така съществуващия проблем законодателят е направил с приемането на текста на чл.62 от ЗЕ. Съгласно посочения текст за изграждането на енергийни обекти, включително подземни и надземни хидротехнически съоръжения, компетентният орган следва да учреди възмездно в полза на лицето, което ще експлоатира енергийния обект право на строеж, без провеждане на търг или конкурс. Този облекчен режим е предвиден и поради възприетия подход за либерализация на енергийния сектор, както и с оглед принципа за сигурност на доставките на електрическа енергия. За съжаление текста все още не се ползва с приложимост в

инвестиционния процес за изграждане на ВЕЦ, тъй като се приема тълкуване, съгласно, което същият е относим за енергийните предприятия по смисъла на § 1, т. 24 от Допълнителните разпоредби на ЗЕ, т.е. за юридически лица, които осъществяват дейностите по производство, разпределение или пренос на електрическа енергия на основание издадена лицензия. В тази връзка добре би било законодателят да бъде по изричен във формулировката на текстовете с цел да не се достига до възможности за различни тълкувания и съответно неприложимост на практика на законодателни решения.

Друг възможен подход за избягване приложението на нормите на ЗОС и ЗДС по отношение провеждане на търгове и конкурси за придобиване правото на строеж на МВЕЦ върху земи частна общинска и държавна собственост е създаването на публично – частно партньорство и по специално на юридически лица, в които публичния и частния сектор участват с определени активи. Тази форма на сътрудничество между общините и частния бизнес е все още не добре позната и слабо се използва в България, но предполага добри перспективи за развитие, особено в сферата на енергийното строителство и по-специално на възобновяеми енергийни източници.

Всъщност видно от изложеното, съгласно сега действащото законодателство в България, придобиването на правото на собственост или правото на строеж върху терена, където ще се извършва строителството на МВЕЦ от страна на частния инвеститор е задължителна предпоставка за провеждане на регулационните процедури и снабдяване с разрешение за строеж за МВЕЦ по реда на ЗУТ. В хода на административната фаза по снабдяване с нужните разрешителни по реда на ЗУТ, инвеститора следва да извърши и **допълнителни, междинни административни процедури по промяна на предназначението на земите от земеделски или горски територии в урбанизирани територии за производство на електрическа енергия**. Извършването на тези процедури е предпоставка за одобряването и влизането в сила на актовете по устройствено планиране. Тези процедури са извършват по реда на Закона за опазване на земеделските земи и по реда на Закона за горите. Компетентните органи се определят в зависимост от площта на имота, чието променено предназначение се иска. За земеделски земи над 50 дка компетентен орган е Комисията за земеделски земи към Министерство на земеделието и храните. За горските имоти частна държавна собственост с площ до 100 дка компетентен орган е Държавна агенция по горите, а за имотите публична собственост и за имоти частна собственост с площ над 100 дка – Министерски съвет. Също така в хода на процедурата по снабдяване с разрешителните по ЗУТ, инвеститора следва да **сключи със съответното електроразпределително дружество договори за присъединяване към електроразпределителната мрежа** посредством, които да осигури за в бъдеще достъпа на изградения от него обект до енергийната система на България, преноса и продажбата на произвежданата електрическа енергия.

Следва още да се отбележи, че **строителството на ВЕЦ завършва с издаване на Разрешение за ползване**. Поради своята сложност и обществена значимост изграждането на ВЕЦ е категоризирано в зависимост от енергийната си мощност като строеж първа, втора или трета категория. С оглед на този факт, компетентен орган за въвеждането на енергийния обект в експлоатация са органите на Дирекция за национален строителен контрол.

С оглед изложеното и предвид липса на конкретна законодателна уредба по темата ще обърна внимание и на собствеността върху изградените по описания ред от частните инвеститори водоелектрически централи. Основен принцип на българското вещно право, който следва да се съблюдава и при реализацията на инвестиционния процес за изграждане на ВЕЦ, е че **собственика на земята е собственик и на построеното върху нея**. Така в общия случай, когато са проведени описаните по-горе процедури по промяна на статута на земята и е придобита собствеността или правото на строеж върху същата, собственик на построената в същите земи централа е дружеството – инвеститор на проекта.

Не мога да пропусна да отбележа, обаче и текста на чл.19, ал.4 от ЗВ, съгласно който водостопанските системи и съоръжения **включени в имуществото на търговски дружества**, различни от В и К операторите, **с държавно и/или общинско участие в капитала**, които се изграждат със средства или с кредити на търговските дружества са собственост на самите дружества. Текста продължава с изброяване на конкретни съоръжения, сред които не са изрично посочени водноелектрически централи, но в тази връзка следва да се вземе предвид легалното определение на чл.5 от ЗВ на водостопанските системи, а именно: „Използването на водите се осъществява чрез **водостопански системи, които включват съоръжения за** отнемане, съхраняване, транспортиране, разпределяне, отвеждане и пречистване на води, **за използване на водната енергия** и за защита от вредното въздействие на водите”, т.е. и водноелектрически централи. Този текст е интересен с оглед на две обстоятелства: първо – това е конкретно законодателно решение за реализация на публично – частно партньорство, при което публичната администрация предоставя, например, актива си земя за реализация на строителството на ВЕЦ а частния инвеститор урежда дейностите по финансиране на проекта, проектиране, строителство и др.; второ – посочения текст е добър пример за прилагане от страна на законодателя на специфичен, облекчен ред за изграждане на ВЕЦ.

Следва да спомена още два важни момента от общата законодателна рамка за реализация на инвестицията МВЕЦ, както следва:

Производството на електрическа енергия е дейност подлежаща на лицензиране по реда на ЗЕ. Компетентен орган е Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР). Лицензията се издава на българско юридическо лице, регистрирано по реда на Търговския закон. Лицензията се издава за срок до 35 години. Следва да се има предвид, че на основание чл.39, ал.4 от ЗЕ не се изисква снабдяване с лицензия за производство на електрическа енергия от лице, притежаващо ВЕЦ с обща инсталирана електрическа мощност до 5 MW.

Към днешна дата в България работи механизъм за регулиране на цените на електрическата енергия, включително и произведената от ВЕИ. Органа, който упражнява регулаторните функции е отново ДКЕВР. Съгласно чл.159 от ЗЕ обществените доставчици, съответно крайните снабдители са задължени да изкупуват енергията произведена от възобновяеми и алтернативни енергийни източници и водноелектрически централи с инсталирана мощност до 10 Mw. Продажбата на тази енергия се извършва по преференциални цени, определени съгласно чл.21 от ЗВАЕИБ от ДКЕВР. По настоящем действащи са следните решения на комисията, определящи преференциални цени за енергия произведена от ВЕЦ, както следва:

- Решение на ДКЕВР № Ц-15 от 12.05.2009 г. за определяне на преференциална цена на електрическата енергия, произведена чрез нисконапорни осови ВЕЦ, с инсталирана мощност до 5 MW. Цената е определена в размер на 149 лева без ДДС, считано от 01.06.2009 г.;
- Решение на ДКЕВР № Ц-14 от 12.05.2009 г. за определяне на преференциална цена на електрическата енергия, произведена чрез нисконапорни руслови ВЕЦ с инсталирана мощност до 5 MW. Цената е определена в размер на 199 лева без ДДС, считано от 01.06.2009 г.;
- Решение на ДКЕВР № Ц-04 от 30.03.2009 г. за утвърждаване преференциални цени за продажба на електрическа енергия от водноелектрически централи с инсталирана мощност до 10 MW. Цената е определена в размер на 105 лева без ДДС, считано от 01.04.2009 г.

Видно от посочените решения, е че с тях е определена различна преференциална цена за различните видове ВЕЦ. Това е така, тъй като при упражняване на правомощията си за определяне на преференциалните цени и добавката към тях, ценовия регулатор се ръководи от нормите на Закона за

енергетиката, ЗВАЕИБ и Наредбата за регулиране на цените на електрическа енергия (Наредбата), обнародвана в бр.62 от 2007 год. на Държавен вестник. В посочената нормативна база са определени критериите, които ДКЕВР използва при определяне цената на „чистата енергия“, а именно: вида на първичния енергиен източник, от който се произвежда „чистата енергия“ (чл.21, ал.2 от ЗВАЕИБ), вида на технология, която се използва за производството ѝ (чл.19а, ал.1 и ал.4 от Наредбата). Споменатите законови текстове дават право на енергийния регулатор да диференцира преференциалната цена съобразно вида на конкретния енергиен обект.