

РЕЦЕНЗИЯ

от доц. д-р Константин Василев Пехливанов, доцент по Административно право и административен процес в Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“

за дисертационен труд за придобиване на образователната и научна степен „доктор“ по област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6 Право, докторска програма „Административно право и административен процес“ с наименование „Административноправен режим на държавните помощи в българския енергиен сектор“, автор Васил Георгиев Стойнов и научен ръководител проф. д.н. Цветан Георгиев Сивков

Приемащо звено: Юридически факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“, първично звено: Катедра „Административноправни науки“

Представям настоящата рецензия на основание Заповед № РД-38-135/24.03.2023 г. на Ректора на Ректора на Софийския и решение от първото заседание на научното жури, Протокол № 1 от 28.3.2023 г., с което съм натоварен да изготвя рецензия.

По допустимостта на процедурата: докторантът е зачислен през 2015 г. със Заповед на Ректора на Софийския университет № РД -20-460/22.02.2018 г. Докторантът е зачислен преди въвеждане на минималните национални изисквания и те не се прилагат към процедурата. Софийският университет не е имал специални изисквания за защита на дисертационен труд в професионално направление 3.6 Право. Въпреки това, той е реализирал две публикации и е представил трета под печат, с което фактически е изпълнил техните изисквания. Представен е дължимият комплект документи, авторефератът е оформен коректно. Съответно, процедурата е допустима до разглеждане по същество пред научно жури.

Изводите ми по съществуващото на научния труд са следните: темата на дисертацията е твърде специфична и в България въпроси от такъв характер са разглеждани от малко специалисти, поради което дисертационният труд има приносен характер.

Дисертационният труд е в общ обем от 201 страници, от тях 194 страници същински текст. Цитирани са 29 източника на български език, 38 на английски и немски

(общо 67 източника), 10 решения на български юрисдикции (Конституционен съд и Върховен административен съд), както и 81 решения на Съда на Европейския съюз.

Дисертантът е приложил три публикации, всички по темата на дисертационния труд: 1. Становищата на данъчните администрации, водещи до забранени държавни помощи (Решенията на ЕК срещу Люксембург, Холандия, Ирландия и Белгия). – Европейски правен преглед, 2017, Том XVII;

2. Режимът на административните нарушения и наказания в сектора на енергетиката. – Сборник от Научна конференция, посветена на 50 години от влизането в сила на закона за административните нарушения и наказания от 1969 година, изд. СУ „Св. Климент Охридски“ и

3. Еволюция и съвременни тенденции на режима на държавни помощи. – предадена за печат в списание „Правна мисъл“, издание на Института по държавата и правото при Българска академия на науките.

Обемът на дисертационния труд намирам за задоволителен, публикациите за достатъчни. Доколкото материята е силно повлияна от Правото на Европейския съюз и е относително нова у нас, ударението към доктрината на правото на Европейския съюз и западноевропейските държави и юриспруденцията на Съда на Европейския съюз изглежда напълно оправдано. Качествата на представените научни разработки оценявам по следния начин

Дисертационният труд с наименование „Административноправен режим на държавните помощи в българския енергиен сектор“ е разделен на въведение, четири глави и заключение. Авторефератът отразява точно структурата.

Съгласен съм с автора, че режимът на държавни помощи е синтез на държавната икономическа политика, като държавните помощи представляват допустима намеса на държавата като публичноправен субект, а още повече – като член на Европейския съюз в онези области на стопанството, в които механизмите на пазарната икономика не могат да реализират обществените отношения оптимално. Въпросът за държавната намеса в енергийния сектор е актуален с оглед политиката на Европейския съюз (т.нар. Европейска зелена сделка) и проблемите, наложени от войната в Украйна, която предизвика повишаване на цените и несигурност на физическите доставки на енергопродукти. Това обуславя актуалността на темата.

Предметът на дисертационното изследване е точно определен на с. 7 от дисертационни труд - очертаване на спецификите на административноправния режим на държавни помощи в стопанската сфера на енергетиката, както и прилагането на този режим на практика в българския енергиен сектор, като дисертацията изследва задълбочено какви особености разкриват държавните помощи в енергетиката, какви са техните административноправни характеристики и чрез какви конкретни примери на държавна мярка бива реализиран на практика административноправният режим на държавните помощи. Точното определяне на предмета и обхвата на дисертационния труд е предпоставка за логично и кохерентно изграждане на труда. Структурата на дисертационния труд следва точно поставената цел, което трябва да се отчете и като принос на научния ръководител, утвърдил структурата на труда.

Обект на изследването на дисертационния труд са актовете на органи на държавна власт, които осъществяват държавните помощи и които са насочени към провеждане на национална политика в областта на енергетиката. Те са разглеждани от гледна точка на нормативна основа и административноправна същност, както и от гледна точка на осъществяването на всеки един от елементите на фактическия състав на държавната помощ. Задачи на изследването според дисертанта са да се отговори на въпроса кои са характерните административноправни белези на режима на държавните помощи в енергийния сектор, както и дали мерките за държавна помощ, предприети и изпълнени в българския енергиен сектор, отговарят на изискванията на националното и европейското законодателство. След запознаването с дисертационния труд, мога да констатирам, че дисертантът, под ръководството на научния ръководител, се е справил със задачите на изследването.

Методологията на изследване включва историкоправен метод, който позволява изследване на понятието за държавни помощи в неговото развитие, сравнителноправен метод, който в такъв труд е неизбежен, защото основни правомощия в този правен отрасъл са предоставени на Европейската комисия. Дисертантът намира, и мога да подкрепя това, че се налага използване на системния метод и структурно-функционалния метод. Тяхното приложение се налага основно от изследването на правен отрасъл, свързан с реалната икономика, което налага известен интердисциплинарен момент на изследване.

Глава първа на дисертационния труд е озаглавена „Историческо развитие и нормативна основа“ и разглежда разгледа генезиса на понятието за държавни помощи от

историческа гледна точка. Произходът на правния институт е проследен от древния Рим. Изследвани са накратко основните икономически теории, обясняващи субсидиите като инструмент на икономическата политика на държавата. В по-съвременен контекст е изследвано сегашното разбиране за ограничения и допустимостта на държавната помощ, което настъпва с първата Европейска общност за въглища и стомана, основана с Договора от Париж 1951 г., като тук е проведено добро историческо изследване за еволюцията на схващанията при създаването на Европейската икономическа общност (с. 18 и сл.). Подробно са обяснени алтернативите и вижданията към онзи момент, както и различните интереси на държавите-основателки, което обяснява защо е избран режимът, който в голяма степен предопределя и сегашното положение (чл. 92-94 Договор за ЕИО). Поддържам и анализа на еволюцията за понятието държавна помощ в контекста на Вътрешния пазар (с. 24) относно понятието „предимство“ и значението на Регламент на Съвета 994/98. Интересно е изследването на антикризисни мерки, въведени първо с „Европейски план за икономическо възстановяване“ след кризата от 2008-2009 г. на Европейската комисия, както и недвижимите мерки след кризата с Covid-19 с т.нар. Временна рамка от 2020 г., последвана от едноименен документ от 2022 г. във връзка с войната между Украйна и Руската федерация и подробният анализ на последния документ, който сега е напълно актуален. Дисертантът изследва внимателно всички аспекти, засягащи правилата за държавна помощ, особено в сектора на енергетиката. Приносно тук е изследването на разделението в доктрината относно характера на ограниченията за държавната помощ (с. 38). Параграф 3 на тази глава акцентира на развитието на държавните помощи в енергетиката, като в следващия § 4 се анализира нормативната база. Особено добър намирам анализа на първичното право на ЕС (с. 38 и сл.) и компетентността на органите на Съюза. Задълбочено и приносно намирам и изследването на понятията „неправомерност и несъвместимост“ със съответните процедурни последици и практиката на Съда на ЕС.

Особено интересна и приносна част е изследването на практиката (все по-разширяваща се) е на издаването на актове на т.нар. „меко право“ (дисертантът ги нарича „незадължителни правни актове“, които имат своите реални последици (с. 46 и сл.). Авторът сам отбелязва значението на Известие за понятието за държавна помощ като „референтна система“ на Европейската комисия (с. 89), макар и оформено от практиката на Съда на ЕС.

Вътрешната правна уредба (Законът за държавни помощи) е изследвана внимателно и задълбочено относно съответствието ѝ с правото на ЕС. Издирена и изследвана е българската доктрина по съотношението между националното право и правото на ЕС. Приносно е изследването на фигурата на администратора с компетентността, предоставена от чл. 13 ЗДП, подчертана е ролята на Европейската комисия като единствен орган, компетентен да провежда разследвания за нарушения на режима. Проследени са правните особености на видовете държавни помощи от гледна точка на техния режим. Практически важни са изследванията за процесуалните способности на защита (с. 64 и сл.), като се прави практически важният и правилен извод, че в случая се прилагат принудителни административни мерки, но не наказания. Изследвана е и подзаконовата уредба – ППЗДП и съответните наредби.

Глава 2. Понятие и административноправен характер на държавните помощи довършва анализа от Глава 1, като се основава на богатата практика на Съда на ЕС и главен принос тук е изследването на елементите на фактическия състав на държавната помощ с техните елементи, очертани в доктрината (например понятието „контролиращо влияние“, с. 84). Процедурите и стандарта на преценка на Европейската комисия е изследван подробно и с многобройни примери.

С раздел „Приложение на понятието за държавни помощи в енергийния сектор“ (с. 94) авторът преминава към специфичните цели на дисертационния труд като тук намирам за приносно изследването върху практиката на Съда на ЕС, свързана със ситуации, в които държавата предоставя предимство на определени предприятия в енергийния сектор (особено за енергия от ВЕИ) по схема за подкрепа, в която финансовата тежест се понася не от държавния бюджет, а от частноправни субекти, при което е спорно дали изобщо има държавна помощ в класическото разбиране, илюстрирано с примери от практиката на Съда (делата, известни като *PreussenElektra*, *Vent de Colère* и *ENEA*) с развитието на практиката и възгледите на Съда. Характерно за правото на Общността и Съюза е, че то в голяма степен е формирано от практиката на Съда, което е отчетено от дисертанта и той разглежда практиката с нужното внимание. Мога да приема редакционната промяна, предложена в чл. 4, ал. 1 ЗДП (с. 108).

Подходящо е проведено обосноваване на нормите в разглеждания ресор като част от административното право – специална част, със съответното разглеждане на националните органи, актове и тяхното взаимодействие. Приносен и интересен лично за

мен момент е съпоставката с т. нар. „диагонална координация“ от германската доктрина (с. 113) и анализът на възможните слабости на управленската координация при различни решения. Имам резерви по термина „обвързващо становище“, предложено с оглед бъдещо изменение на чл. 5, ал. 2, т. 8 ЗДП, доколкото това вече не би било становище по своята правна същност, и би ставало дума по-скоро за маскиране на издаването на властнически акт.

В анализа на вътрешните правни актове подходящо място е отделен на анализа на решенията на Министерския съвет като са проучени схващанията в нашата доктрина (с. 122 и следващите).

Глава трета „Държавни помощи в българския енергиен сектор, свързани с енергийната сигурност“ е ядрото на дисертационния труд и я намирам за най-силната и приносна, като разглежда реалните примери от практиката. Тук проличава и практическият опит на дисертанта, свързан с неговата работа в Български енергиен холдинг ЕАД. Изследвани са управленските актове в държавата от бюджета (с подходящо проучване на практиката на Конституционния съд) до актовете на Министерския съвет по тези особено важни за държавата дейности и взаимодействието на държавата с институциите на Европейския съюз поради отпускането на средства по оперативни програми, както и в изпълнение на Регламент (ЕС) 347/2013 за трансевропейската енергийна инфраструктура и Насоките на ЕК относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014 — 2020 г. (отново пример за меко право с особена практическа приложимост). Практически стойностно и приносно е проведеното case study по отношение на дългосрочните договори за изкупуване на електроенергия като специфична форма на държавна помощ, тъй като запазеният капацитет, гарантираното изкупуване и механизмът за определяне на цените предпазват бенефициерите от търговски риск, но пък затруднява либерализацията на пазара и създава конкурентно преимущество. Съвсем правилен е изводът, че одобрен тип помощ не попада и в категориите на държавни мерки, изключени от обхвата на чл. 107, ал. 1 ДФЕС по силата на Регламент (ЕС) №651/2014 на Комисията за групово изключване и е особен вид държавна помощ, при това не нотифицирана към Европейската комисия. Поддържам извода, че в светлината на установената практика на Комисията и Съда такива договори вероятно биха били обявени за нарушаващи правото на Съюза. Интересни за мен бяха разсъжденията за извеждането на Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ от опасност от санкции, като се използва прецедентът

Altmark. Въобще, в целия дисертационен труд личи опита на практика и внимателното изучаване на практиката на Съда на ЕС.

Глава 4 „Държавни помощи в българския енергиен сектор, свързани с декарбонизация и чиста енергия“ е продължение на анализа в Глава 3 в специфична област, наложена от политиката на Европейския съюз, обективирана в Директива (ЕС) 2018/2001. Държавната помощ се проявява в преференциални цени, задължение за изкупуване и в особената роля на КЕВР като независим регулатор с неговите правомощия. Тук уместно са показани изводите на Европейската комисия по дело SA.44840 (2016/NN) – Подпомагане на производството на енергия от възобновяеми източници в България, че мерките са вид държавна помощ, но тази помощ е съвместима с вътрешния пазар. Може да се подкрепи анализът на автора за приложимостта на такива изводи на Комисията към бъдещи производства.

Задълбочено е изследвана и Наредба № Е-РД-04-06/28.09.2016 г. за намаляване на тежестта, свързана с разходите за енергия от възобновяеми източници, предоставяща помощ във връзка със задължението за изкупуване на енергия от ВЕИ за големи консуматори на електроенергия и изводите на Европейската комисия за нейната законосъобразност.

Изследван е и като цяло неразработвания у нас въпрос за квотите за парникови емисии, като се прави обоснован извод, че държавната помощ под формата на разпределяне на безплатни квоти за емисии от парникови газове, е съвместима с вътрешния пазар в съответствие с член 107, параграф 3, буква в) от ДФЕС и не нарушават Директива 2009/29/ЕО.

С оглед изложеното намирам дисертационния труд за проява на задълбочено изследване на националното законодателство и правото на Европейския съюз (включително практиката на СЕС), което е стойностно и заслужава публикация, доколкото подобни научни изследвания, написани от практики, не са много в нашето право.

Не съм установил данни за плагиатство или използване на чужди научни приноси по неразрешен от закона начин.

Критични бележки и препоръки:

- констатирам известен дисбаланс в обема на главите, който за мен все пак не е критична слабост;
- следва да се прецизира заглавието на първа глава с необходимо допълнение – историческо развитие и нормативна основа на какво се разглежда в нея;
- допуснати са някои печатни грешки и остарели наименования – ЗУСЕСИФ, вместо сегашното Закон за управление на средствата от европейските фондове при споделено управление, изменено от 1.7.2022 г. Това е лесно отстранимо при издаване и преглед от редактор;
- в заключението на дисертационния труд можеше да се обособят по-ясно приносите на труда;
- при издаване на труда препоръчвам да се обърне внимание на трудния за изследване, но принципно важен въпрос за правната природа на държавните предприятия и фондове от гледна точка на административната правосубектност.

В заключение: намирам, че с качествата на представения дисертационен труд „Административноправен режим на държавните помощи в българския енергиен сектор“ Васил Георгиев Стойнов заслужава присъждане на образователната и научна степен „доктор“ по област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6 Право, докторска програма „Административно право и административен процес“ и на откритото заключително заседание на научното жури ще гласувам в този смисъл.

доц. д-р Константин Пехливанов