

Гл. ас. д-р Теодора Пенева*

ЧЕТВЪРТИЯТ СЪЛБ НА ЕНЕРГИЙНАТА БЕДНОСТ В БЪЛГАРИЯ

Разгледани са пропуските в механизмите на защита на уязвими потребители на енергия в България. Обоснована е тезата, че липсата на адекватни механизми за защита предизвиква появата на четвърти стълб на енергийната бедност извън най-често цитираните три стълба – високи цени на енергия, малки доходи и ниско ниво на енергийна ефективност на сградите. Направен е преглед на механизма за достъп до справедливост на домакинствата в енергийния сектор в България, като се започва от Националния омбудсман, общинските омбудсмани и омбудсманите в енергийните компании. Обобщени са основните проблеми, срещани при енергийното правосъдие за домакинства в сектора, и начинът, по който държавните институции отговарят на тези проблеми. В заключение е установено, че гражданите в България се сблъскват с високи нива на енергийна несправедливост, с която трябва да се борят, ползвайки неефективните механизми за защита на потребителите. Тази ефективност зависи от отговорните лица, а не от правни и административни процеси.¹

JEL: D63; K32; Q48; I32; P46

Ключови думи: справедливост; енергия; бедност; енергийна бедност; достъп; потребителски права

Представеното изследване прави опит да систематизира правно-административната рамка, ограничаваща възможностите на енергийно уязвимите граждани да търсят и да намират защита на потребителските си права. Дефиниран е цялостният механизъм на правна защита на ползвателите на енергия, обобщени са пропуските във всяка част на механизма и са изведени насоки за подобряване на защитата на потребителите. Липсата на ефективна правна защита при нарушени потребителски права, наричана често „енергийна несправедливост“, води до икономически разходи или зависимости, които допълнително утежняват състоянието на енергийна бедност на част от българското население. Тя се превръща в самостоятелен фактор за енергийна бедност,

* Институт за икономически изследвания при Българската академия на науките, teodorapeneva@hotmail.com

¹ Chief Assistant Prof. Teodora Peneva, PhD. THE FOURTH PILLAR OF ENERGY POVERTY IN BULGARIA. *Summary.* The article examines the weaknesses in the protection mechanisms for vulnerable energy consumers in Bulgaria. The thesis that the lack of adequate protection mechanisms causes the emergence of a fourth pillar of energy poverty beyond the three most frequently cited pillars – high energy prices, low incomes and low level of energy efficiency of buildings – is justified. An overview of the mechanism for household access to justice in the energy sector in Bulgaria is provided, starting with the national ombudsman, municipal ombudsmen and ombudsmen in energy companies. The main problems, encountered in energy justice for households in this sector are summarized, as well as the way in which state institutions respond to these problems. The study concludes that the Bulgarian citizens face high levels of energy injustice and poverty, which they have to fight using ineffective consumer protection mechanisms. This effectiveness depends on persons in charge, not on legal and administrative processes. *Keywords:* justice; energy; poverty; energy poverty; access; consumer rights.

определен от нас като „четвърти стълб на енергийната бедност“, който е специфичен за българските условия.

Целта на изследването е: (1) да се дефинира понятието „четвърти стълб на енергийната бедност“ конкретно за ситуацията в България с уточнението, че тук съдържанието на понятието „енергийна несправедливост“ обхваща само аспекта на „липсата на ефективна правна защита на енергийните потребители“ и не включва други фактори – причини за енергийна бедност в страната; (2) да аргументира съществуването на този „четвърти стълб на енергийна бедност“. Във връзка с това е анализирана законодателната и административната рамка на сектора в част „Битови клиенти“ и са обобщени проблемите от потребителските жалби, като са използвани годишните доклади на компетентните институции, имащи отношение към механизма за правна защита.

Стълбове на енергийната бедност

Енергийната бедност е функция на доходите и разходите на домакинствата. Доходите са гъвкави и са свързани основно със заетостта и икономическата активност на лицата в домакинствата и с икономическата конюнктура на страната. Разходите за енергия не са изцяло гъвкави, тъй като освен от цените на енергията те зависят и от състоянието на жилището и ползваните в него енергийни ресурси и системи. Енергийните разходи имат количествено и стойностно изражение. Затова и най-директно енергийната бедност се свързва с три съставни елемента, често наричани в практиката „стълбове на енергийната бедност“ (вж. фиг. 1).

Фигура 1

Стълбове на енергийната бедност



Източник. Thomson, 2013.

Всеки от т.нар. стълбовете на енергийната бедност се формира от редица други фактори. Цените на енергията са пряко свързани с производствения енергиен микс и със структурата на потребление на макроравнище, както и с ползвания вид енергия в съответното домакинство на микро ниво. Енергийната ефективност на сградите, употребяваните електроуреди в домакинството и режимът на потребление обуславят количеството енергия, изразходвано за задоволяване на определен тип нужди. Енергийната ефективност на сградите от своя страна е предопределена от редица социално-икономически и икономически фактори, например тяхната възраст (години на застрояване), вида на постройките и на строителните материали, взети ли са мерки за енергийна ефективност и какви и т.н.

Поради тези специфики в отделните страни енергийната бедност не е еднаква и е свързана с различното ниво на социално-икономически напредък, обуславящо доходите на населението, както и с различията в сградния фонд, в климатичните условия и в структурите на производство и потребление на енергия. Различното ниво и спецификите на енергийна бедност водят до разнородни последици, което предполага да се прилага диференциран подход за измерване и намаляване на този вид бедност.

В България съществува една особена причина за енергийна бедност, която не е обособявана досега в конкретика в научната литература у нас. Това е достъпът до енергийно правосъдие, т.е. до енергийна справедливост. Въпреки че в научните публикации в Западна Европа понятието „енергийна справедливост“ обхваща енергийната бедност и трите ѝ стълба, тук се развива тезата, че *в България ограниченият достъп до енергийно правосъдие разширява съдържанието на това понятие и формира четвърти самостоятелен стълб на енергийна бедност* (фиг. 2).

Фигура 2

Четвърти стълб на енергийната бедност



Четвъртият стълб – енергийната несправедливост, е допълнение към високите сметки за енергия, ниските доходи и лошото качество на сградите. Много хора дължат по-големи такси за отоплението си и при невъзможност да се справят с това рискуват да бъдат съдени за отлагане на плащането на сметки. Няма стандартни правила за начисляване на лихви по неплатен дълг и в някои случаи допълнителните санкции са многократно по-големи от размера на неплатената сметка. Макар че вероятно никога няма да може да се достигне до обективна оценка на този стълб поради липса на публични данни, той съществува и проблемите продължават да са налице, особено при доставчиците на централно отопление в сгради със стара инсталационна система. Причините за това са няколко:

- Разходът за енергия се обуславя от фактори извън структурата на нейното производство и потребление.
- Разходът на енергия е предмет на методология, включваща субективни елементи, които са извън сферата на контрол от страна на потребителя, например състоянието на инфраструктурата за дистрибуция на енергията или потреблението на съседни при формирането на общия разход за енергия в сграда, отопляваща се с централно топлоснабдяване.
- Разходът на енергия може да бъде допълнително многократно утежнен с начисляване на лихви.
- В някои случаи се допускат грешки при изчисляването на конкретни стойности на енергия, възникнали поради причини от индивидуален характер – неработещи устройства за измерване, липса на достъп до жилището при отчитане и др.

Може да се обобщава, че енергийната несправедливост се отнася до допълнителния разход извън високите цени на енергия, извън ниските доходи, извън състоянието на сградната обвивка и на електроуредите. Този разход е свързан с измерването на енергията, с некоректното остойностяване на нейното количество и с последващото налагане на различен тип наказателни мерки и процедури при незаплащане на вече несправедливо начисленото количество енергия. В такъв смисъл от гледна точка на особеностите в България енергийна несправедливост може да се дефинира по следния начин: *„Енергийната несправедливост е следствие от ограничен достъп до енергийно правосъдие и до всички свързани с това механизми, позволяващи на потребителя да защити правото си да заплати само и единствено количеството енергия, което реално е консумирал.“* За съжаление у нас обект на енергийна несправедливост съгласно това определение са потребителите.

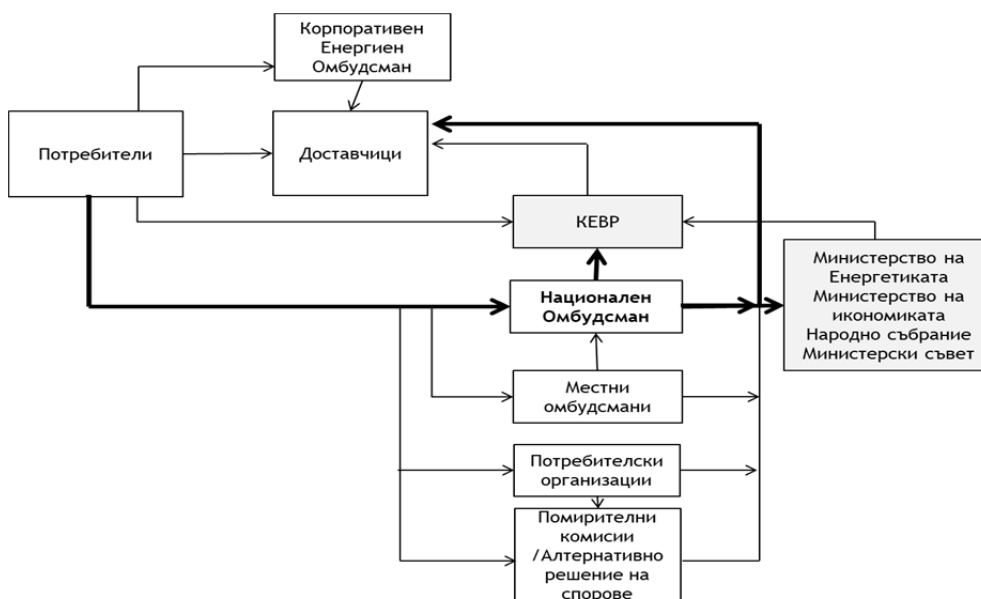
Механизми за достъп до енергийно правосъдие в България

Макар в нашата страна да са поставени основите на механизми за достъп до енергийно правосъдие, в тази област са налице множество проблеми, които заедно с бедността водят до сериозни социални последици. От 2005 г. Бълга-

рия има Национален омбудсман, омбудсмани в общини в около 14 от 256 града в страната (вж. Казасян, 2018), някои от които съществуват от 2000 г., а от 2013 г. и енергиен омбудсман на доставчика на електроенергия за Западна България (ЧЕЗ). Освен това от влизането в сила на Закона за защита на потребителите през септември 2005 г. Комисията за защита на потребителите (КЗП) започва да изпълнява функцията на медиатор, а през 2013 г. след приемането на Директивата за алтернативно решаване на спорове (вж. Directive 2013/11/EU) и на Регламента за OPC (вж. Regulation (EU) No 524/2013) към нея са присъединени и комисиите за алтернативно разрешаване на спорове (АРС) в различни сектори. Всички тези правни посредници между правителството, бизнеса и потребителите/гражданите имат различен кръг от правомощия и решават различен тип проблеми. Механизмът за защита на енергийните потребители у нас е представен на фиг. 3.

Фигура 3

Механизъм за защита на енергийните потребители в България



Източник. Изготвена от автора по данни от <https://www.dker.bg/>

Когато възникне проблем, потребителите трябва първо да се обърнат директно към доставчика на енергия. Ако последният не разреши проблема, в най-добрия случай потребителите търсят съдействие от Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР), която обаче има ограничена власт. Вторият вариант, който се очертава като най-ефективния през последните години, е омбудсманът на Република България. Алтернативи на Националния омбудсман

са местните омбудсмани в съответните общините, но както беше посочено, такива има само в 14 града в страната. Ако местният омбудсман не успее да реши проблема, той може да поиска подкрепа от Националния омбудсман. Следващото ниво са потребителските организации, но в България те не са специализирани за енергийния сектор. Тези организации обхващат всички икономически сектори (с акцент върху 10 от тях) и когато потребителят поиска помощ в сферата на енергетиката, той е пренасочван към Националния или към местния омбудсман.

Всяка от посочените правни институции се регулира от различни закони – Закона за омбудсмана, Закона за защита на потребителите, Закона за енергетиката и Закона за местното самоуправление и местната администрация. Комисиите за АРС са свързани с КЗП, но не са популярни у нас, тъй като от самото им създаване не успяват да предоставят решения за потребителите. Нито една от тези институции не е официално упълномощена да прекратява или да влияе върху решенията на главния енергиен регулатор – Комисията за енергийно и водно регулиране². КЕВР разглежда и решава въпроси, свързани с регулирането на бизнес плановете и на цените в енергийните, водоснабдителните и канализационните услуги, и управлява жалбите в двата сектора. Когато Националният омбудсман не може да разреши даден проблем директно с доставчика или с КЕВР, той много често се свързва с други държавни органи като Министерството на енергетиката, Министерския съвет и дори Народното събрание, за да се намери изход от проблема.

Най-важна за регулиране на цените на енергията е работата на КЕВР, тъй като домакинствата в България разполагат с малко инструменти за контрол върху разхода на енергия като инвестиции в енергийна ефективност, саниране на сградата, закупуване на по-ефективни електроуреди, смяна на отоплителната инсталация, преминаване към друг тип отопление или ограничаване на потреблението. У нас енергийната ефективност не е добър избор за намаляване на разходите, тъй като изисква инвестиции, а българските граждани получават ограничена или дори никаква финансова помощ за това.

Не е лесно да се изчисли размерът на всеки механизъм за достъп до енергийно правосъдие или тежестта/влиянието, което съответният метод има за решаване на конфликти с несправедливо начислен разход за енергия. Данни за всички институции, и то в ограничен обем, са налични само за периода между 2012 и 2015 г. Ситуацията обаче е доста динамична, като върху ефективността на всеки метод въздействат фактори от различно естество – промени в регулаторната рамка, ограничаване или увеличаване на правата и правомощията на конкретна институция, нагласите на потребителите и доверието в институцията, времето на създаване на съответната институция и т.н. Трудно е да се направят изводи, без да се разберат всички фактори, влияещи върху финансовите „потоци“, създадени от липса на енергийно правосъдие. В табл. 1 са обобщени

² Вж. <https://www.dker.bg/>

Четвъртият стълб на енергийната бедност в България

различните проблеми, произтичащи от тази липса, на базата на прегледа им сектор по сектор.

Таблица 1

Основни области на енергийна несправедливост в България*

Централно топлооснабдяване	Електрическа енергия	Водоснабдяване
<ul style="list-style-type: none"> ● Липса на индивидуални договори между доставчиците на отопление и потребителите ● Нарушено право на действително измерване и отчитане ● Нарушение на правото на плащане за реално ползвана услуга ● Грешни изчисления на топлинната енергия на единица дял в подстанции ● Брой конфликти при регулиране на общото потребление в многофамилни сгради ● Лошо качество на предоставяните услуги ● Съди потребителите за забавяне на плащането с неправилни изчисления на лихвите по дългове ● Решението на КЕВР за определяне на тавани за електричество и природен газ е индивидуален административен акт и не може да се обжалва от гражданите в съда 	<ul style="list-style-type: none"> ● Лошо качество и чест недостиг на доставяната електроенергия, водещи до повреди на електрически уреди ● Едностранно коригиране на срокове на потребителски сметки от страна на компаниите ● Инспекции и подмяна на търговски измервателни уреди при отсъствие на клиента ● Неправилни изчисления на данъци за прекъсване на доставките на електроенергия и начисляване на лихви по дълга ● Неоправдано увеличение на цените 	<ul style="list-style-type: none"> ● Прекъсване на водоснабдяването в много градове в България, особено през 2019 г., водещо до сериозни проблеми ● Лошо качество на предоставяната ВиК услуга ● Несправедливо разпределение на потреблението на вода за „общо потребление“ от много потребители в многофамилни сгради ● Икономически неоправдано увеличение на разходите за ВиК услуги ● Огромни загуби в мрежата, съставляващи близо 60% от крайната цена

* Всички оплаквания на гражданите се отнасят до сходни проблеми. В представения списък са включени някои ключови области на несправедливост, но те не се ограничават до него.

Източник. Изготвена от автора по данни от Годишен доклад на Националния омбудсман за 2005-2019.

Комисия за енергийно и водно регулиране

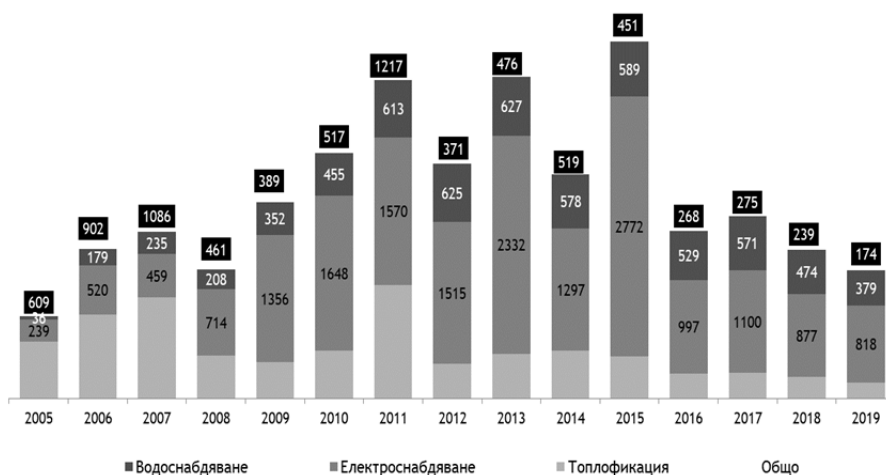
През 2011 г. в ДКЕВР е създаден специализиран отдел за разглеждане на жалби и разрешаване на спорове, за да се гарантира, че са предприети подходящи действия за максимално ефективно реагиране на нарастващите проблеми на потребителите. Това води до промени във функциите на КЕВР, формулирани през 2012 г. в Закона за енергетиката, според които Комисията: (1) издава, изменя, допълва, спира, прекратява и отнема лицензи в случаите, предвидени в този закон; (2) приема и публикува основни насоки за дейността си; (3) приема подзаконовите нормативни актове, предвидени в този закон; (4) одобрява общите условия на договорите, предвидени в този закон; (5) одобрява правила за работа с потребители на енергийни услуги.

КЕВР често трябва да прехвърля жалби към други институции (Народното събрание, Президентството, Министерския съвет, различни министерства, комисии, агенции, регионална или общински администрации и т.н.). В повечето

случаи обаче процедурата по изпращане на такива жалби не отговаря на регулаторното изискване на Комисията те да са преминали първо през доставчиците. Основната причина за това е, че гражданите предпочитат да избягват директния контакт с тях. Комисията приписва големия брой жалби за прехвърляне и на факта, че потребителите не са запознати с начините на определяне на таксите в общите условия за доставка на услуги на доставчиците на енергия (които у нас играят ролята на индивидуални договори) и адресират жалбата си до възможно най-високото ниво за решаване на такива проблеми (вж. Годишен доклад на КЕВР, 2015, с. 83).

Фигура 4

Брой жалби в КЕВР



Източник. Годишни доклади на КЕВР, 2005-2019.

КЕВР е оправомощен главно да регулира цените и да проверява качеството на енергийните доставки – финансовите спорове между доставчика и потребителите не са в негова власт. Последните се прехвърлят в други институции, а потребителите постепенно се научават да искат помощ от омбудсмана. Анализът на жалбите до Комисията показва, че само 17% през 2016 г. и 31% през 2017 г. са били от нейната компетентност.

След като изпратят жалба до КЕВР и ако не бъде намерено ефективно решение, потребителите се обръщат към Националния омбудсман – институция, спечелила тяхното уважение и доверие през годините.

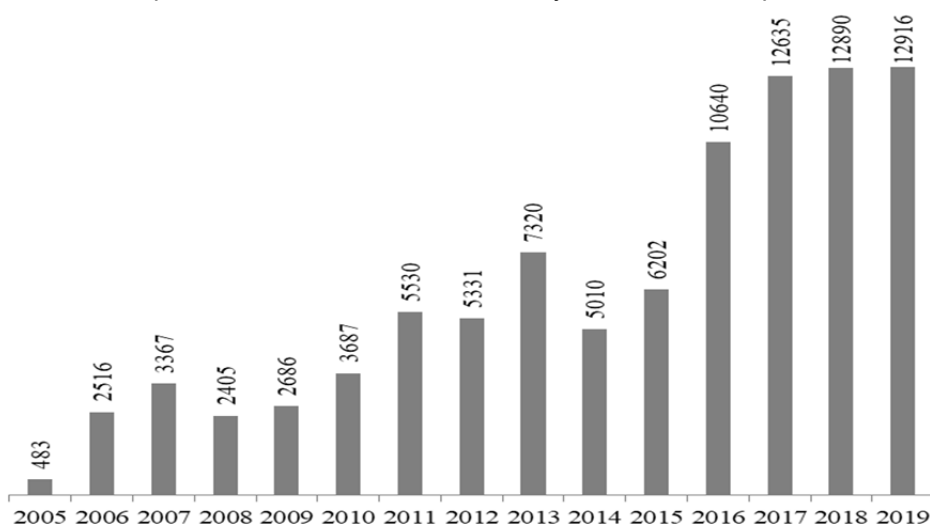
Национален омбудсман

Това е институцията, която получава най-големия брой жалби срещу доставчици на електроенергия, отопление и вода в България от създаването си

(вж. фиг. 5) и същевременно разглежда най-активно предложенията за изменения в регулаторната рамка, засягащи правата на потребителите на енергия. Националният омбудсман е единствената организация за защита на потребителите, която е оказала известно влияние върху подобряването на енергийната справедливост в сектора. За 15 години (2005-2019) са налице скромни постижения в това отношение, вкл. по-ясни и по-малко несправедливи сметки, изрично цитиране на начина на изчисляване на потреблението в сметките, по-малко глоби и по-прозрачен начин за начисляване на лихви по дългове, по-подреден пазар и по-добро отношение на доставчика. По време на мандата на омбудсмана Мая Манолова (2015-2019 г.) потребителите на централно отопление в София (над 400 хил. домакинства, или близо 70% от всички потребители на централно отопление в страната) получават правото да не бъдат съдени за сметки, по-ниски от официалната минимална заплата (560 лв. през 2019 г.), което е огромна стъпка към енергийната справедливост в столицата (вж. Годишен доклад на КЕВР, 2015).

Фигура 5

Брой жалби до Националния омбудсман на България



Източник. Годишен доклад на Националния омбудсман за 2005-2019.

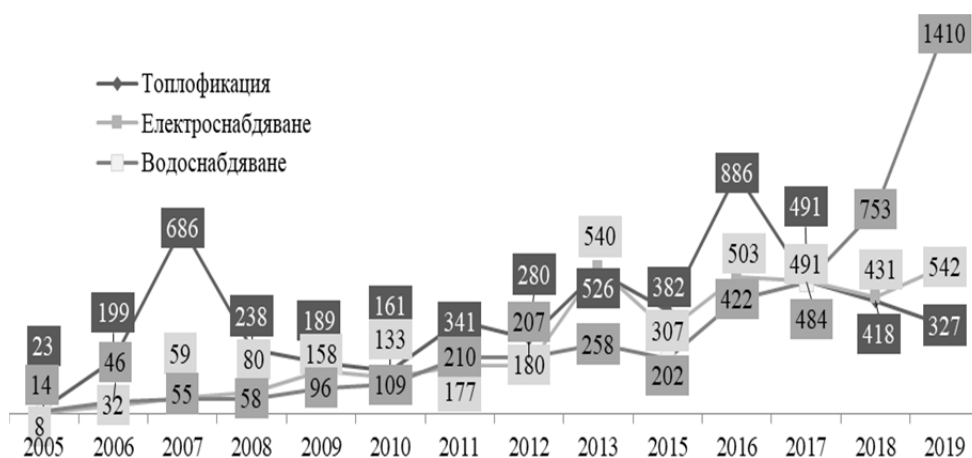
Омбудсманът като институция, защитаваща правата на потребителите, получава последователно признание в България, което проличава от данните за общия брой жалби през периода между 2005-2019 г.³ Обхватът им се е разраснал и те включват всички области, в които гражданите се сблъскват с нарушения на техните права. Общо оплакванията от обществените услуги

³ Вж. <https://www.ombudsman.bg/reports/415?page=6#middleWrapper>

съставляват близо една трета от всички жалби, подадени от създаването на институцията. През отделни години до 2019 г. този дял леко намалява до 23%, но всъщност реалният брой жалби се увеличава. Това се дължи на нарастването на оплакванията срещу застрахователни и финансови услуги, както и на новото „бойно поле“ за омбудсмана, свързано с прокарването на закон за личен банкрут, целящ защита на хората от прекомерни манипулации.

Фигура 6

Брой жалби срещу доставчици на отопление, електричество и вода



Източник. Годишен доклад на Националния омбудсман за 2005-2019.

Съгласно чл. 14. (1) от Закона за енергетиката от 2003 г. (доп. ДВ, бр. 18 от 2005 г.) „заинтересувани лица“ – държавни органи, организации, енергийни предприятия, оператори на водоснабдителни системи (оператори на водоснабдителни и канализационни услуги), клиенти, привилегировани потребители и потребителски организации, могат само да подпомагат КЕВР при изпълнението на неговите функции. Омбудсманът обаче не е посочен изрично като „заинтересувано лице“ в този закона, което ограничава възможностите му да действа за налагане на енергийно правосъдие.

Местен/общински омбудсман

Преди да бъде приет Законът за омбудсмана, през периода между 1999-2000 г. са стартирани няколко пилотни проекта с назначаването на обществени посредници в Севлиево, Пловдив, Варна, Шумен, Разград, Смолян, Стара Загора, Казанлък, в столичния район Младост и София-град. Местните омбудсмани обаче не са включени в Закона. Те са определени като „обществени посредници“ и *назначаването им няма задължителен характер*. Общественият посредник се избира и освобождава с квалифицирано мнозинство на общинския

съвет с гласовете на две трети от общия брой общински съветници, което прави *процедурата дълга и трудна*.

Няколко различни годишни доклада на местните омбудсмани (София, 2019; Пловдив, 2017; Кюстендил, 2019; Шумен, 2019; Батак 2011) показват, че *не всички от тях се занимават с проблеми, свързани с доставчиците на обществени услуги*. Например софийският омбудсман изрично не приема такива жалби, но този в Пловдив (вторият по големина град в България към 2019 г.) приема оплаквания, засягащи доставчици на енергия, и предлага мерки за подобрене. Други обществени посредници пък са по-ангажирани с проблеми, отнасящи се до публичната администрация, което всъщност е и целта при формирането на такава длъжност – да изпълнява антикорупционни и контролни функции по отношение на местната администрация.

През 2018 г. заедно с Националната асоциация на местните обществени медиатори Националният омбудсман внася в Народното събрание проект за изменения в Закона за местното самоуправление и местната администрация, който урежда избора и правомощията на обществените посредници в общините. Този проектозакон обаче засега не е намерил продължение, макар че ако бъде приет, евентуално би позволил на Националния омбудсман да създаде по-ефективна система за защита на потребителите и да разпредели повече проблеми за разрешаване от местните институции.

Енергиен омбудсман при доставчици

Такава позиция е създадена в ЧЕЗ – енергийният доставчик в Западна България⁴ през март 2013 г., което е свързано с Директива 2009/72/ЕС⁵ на Европейския парламент относно правилата за вътрешните пазари на електроенергия, целяща да подобри качеството на обслужване на клиенти и да гарантира ефективната работа на дружеството в страната. Ролята и организацията на работата на омбудсмана са посочени в Правилника за статута и дейността на енергийния омбудсман на ЧЕЗ в България (2013). Съгласно правилата той трябва да преразглежда случаите, в които клиентите са потърсили помощ от доставчика, но не са били доволни, като същевременно трябва да бъде неутрален по отношение на тези случаи.

Според годишния доклад на дружеството през 2018 г. входящата кореспонденция е наброявала 752 писма, от които жалбите са 19%. Останалите са предимно запитвания за информация, разследвания и сигнали. Повечето запитвания са свързани с измервателни уреди и сметки, както и с проблеми относно качеството в дистрибуторската мрежа. От жалбите 83% са за разпределение на електроенергия и 17% за електроснабдяване. Това показва *различното предназначение на омбудсмана при доставчика – да предоставя информация, а не да разрешава спорове*.

⁴ Други доставчици на енергия не са намерени за целите на представеното изследване.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32009L0072>

Потребителски организации

Съгласно Списъка на квалифицираните организации, издаден от Министерството на икономиката, квалифицираните потребителски организации, имащи правен интерес да предявят иск за спиране или забрана на действия или търговски практики, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите, са следните:

- Комисия за защита на потребителите;
- Национална асоциация „Активни потребители“;
- Областен съюз на потребителите - 98 - град Видин;
- Сдружение „Национална лига - потребители на услуги“;
- Асоциация „Помощ за потребителя“;
- Федерация на потребителите в България;
- Българска национална асоциация за правна помощ на потребителите;
- Национална асоциация за защита на потребителите;
- Сдружение „Правна клиника за потребители“.

За разлика от КЗП обаче останалите организации нямат активни публикации и инициативи за защита на потребителите в енергийния сектор. Освен това потребителските организации в България се регулират от Закона за защита на потребителите, който защитава правата на потребителите срещу нарушения от страна на доставчиците главно в 10 сектора⁶, но енергийният сектор не е включен в тях. Оплакванията, записани и разгледани в годишния доклад на КЗП във връзка с енергията, се отнасят до правилните етикети за енергийна ефективност на електрическите уреди, както и до приключването на мерките за енергийна ефективност в сградите. КЗП получава жалби срещу доставчици на енергия, но заявява, че това не е нейната основна компетентност.

Друг проблем на КЗП е нейната независимост. Съгласно чл. 165 от Закона за защита на потребителите Комисията се състои от трима членове, вкл. председателя, които се назначават за срок от пет години от министър-председателя с решение на Министерския съвет. Методът за избор на председател и на членове подлежи на обсъждане по същия начин, както при КЕВР. През годините институционалната независимост на КЗП е поставена под въпрос, каквото е положението и при други държавни комисии за контрол над определен сектор, тъй като източниците на финансиране, методите за избор на членове и т.н. са фактори, които се нуждаят от критичен преглед във всички страни с регулирани сектори на икономиката.

Дейностите на КЗП в областта на защитата на потребителите в енергийния сектор са минимални и неефективни. Обобщение на работата на

⁶ „Алкохолни продукти и тютюневи изделия“, „Електрически уреди“, „Автомобилни гуми, флакони с аерозол“, „Изделия от кристално стъкло“, „Текстилни изделия, обувки“, „Домакински уреди“, „Нови пътнически превозни средства, туристически услуги“, „Електронна търговия“, „Застрахователни услуги, агенции за недвижими имоти“, „Пощи, телекомуникационни услуги“.

Комисията в енергийния сектор показва повече активност около организирането на публични събития (например работни групи и обществени обсъждания) и по-малко конкретни дейности около законопроекти, съдебни дела срещу доставчици и предложения за законови изменения, които изглеждат по-ефективни. В годишните доклади на КЗП няма данни и анализ на жалбите на потребителите, което предполага по-малко работа по отделни случаи.

*Комисии за алтернативно решение на спорове/
помирителни комисии*

В България такива комисии започват да функционират от 2012 г. Това са 12 общи помирителни комисии в различни градове и 14 секторни помирителни комисии.⁷ Всички те са включени в структурата на КЗП. Една от секторните комисии е ангажирана с електрическата енергия, но няма комисии за топлина и вода и проблемите в тези области трябва да бъдат адресирани до общата комисия. Данните от годишния доклад на КЗП за 2017 г. показват, че тя е получила общо 23 303 писмени жалби и 216 заявления за АРС, от които 4 са изпратени до Комисията за АРС за електрическа енергия и са решени.

Този механизъм не е много добре приет, а и не е достатъчно популярен в България. Всъщност самата КЗП заявява, че *механизмът не е ефективен за нуждите на страната*. Националният омбудсман критикува доброволния характер на процедурите за помирение и малкия брой постигнати споразумения, като обобщава следните проблемни области в помирителния механизъм за алтернативно разрешаване на спорове:

- Участието на доставчиците в процедурите е доброволно.
- Комисиите за АРС не включват непременно член с юридическо образование.
- Давността се преустановява, когато е образувана помирителна процедура пред обща или секторна помирителна комисия.
- Често има объркване относно това кой метод за защита на потребителите да се използва при необходимост – процедура за доброволно уреждане на спорове с КЕВР, Комисията по платежни спорове, секторните омбудсмани и т.н.
- Повечето от проблемите на потребителите не могат да бъдат решени чрез комисии за АРС, тъй като условията за услуги са законово регламентирани в общите условия на доставчиците за всички потребители и са обект на продължителни лоши практики или резултат от неясни и неточни законодателни решения.
- Голяма част от проблемите на гражданите с доставчиците са във фазата на принудително събиране на дългове. Процесът често започва, без длъжникът да бъде уведомен изобщо, и е придружен от начисляване на разноски, вкл. на огромни съдебни такси и такси на частни съдебни изпълнители.

⁷ Вж. <https://kzp.bg/>

От казаното дотук може да се обобщи, че Националният омбудсман е ключовата институция за осигуряване на защитата на потребителите на енергия в България. Официално обаче не му е поверено да влияе върху решенията на КЕВР, която разработва и изменя нормативната рамка, регулираща отношенията между доставчици и потребители на енергия. Правомощията на омбудсмана са ограничени. Дори мобилизирането на всички възможни източници за лобиране в полза на законови промени се оказва недостатъчно за защита на правата на потребителите през трите мандата до 2019 г.

Механизмът на КЗП не обхваща енергийния сектор. Вместо да се включи директно в правомощията на Комисията, секторът е причислен към нейна подструктура с ограничени възможности – комисиите за алтернативно решаване на спорове. С това се намалява възможността за подобряване на защитата на правата на потребителите в тази административна част на механизма за тяхното опазване.

Мрежата на местните омбудсмани не е добре развита. Принципно тя има потенциал да играе силна подкрепяща роля за Националният омбудсман и следователно за потребителите, но има две пречки за това: (1) местните омбудсмани се регулират от отделни законови разпоредби, различни от Закона за омбудсмана; (2) развитието на мрежата е възпрепятствано от законови ограничения, свързани със строгите изборни изисквания. Законът за омбудсмана не включва клаузи за дейността на местния омбудсман и за взаимодействието между местните и Националният омбудсман.

Корпоративният омбудсман може да помогне за облекчаване на част от енергийната несправедливост, но е ефективен главно в няколко области – предоставяне на информация, разследвания и проверки в конкретни случаи. Такъв омбудсман не може да решава правни спорове или въпроси, свързани със съдебни дела. Освен това много доставчици нямат омбудсмани.

Един от ключовите проблеми, идентифицирани от Националният омбудсман при разглеждане на множество съдебни дела за огромни дългове на потребителите, е липсата на Закон за несъстоятелност на физически лица в България. Очаква се такъв закон да регулира компаниите за събиране на дългове, които си сътрудничат с много доставчици на енергия, в допълнение към банките и други кредитни и лизингови организации. При население под 7 млн. човека има близо 2 млн. граждани с просрочени заеми и сметки, които не разполагат с инструменти за защита и за регулиране на отношенията си с тези компании.

*

България е много показателен пример за енергийна несправедливост в условията на регулиран енергиен пазар, съчетан с висока бедност, сложна и несъвършена регулаторна рамка и множество некоординирани механизми за защита на потребителите. Последните нямат пряк и ефективен достъп до правосъдие независимо от желанието на представителите на всеки механизъм

да помогнат. Подобряването на механизма за защита на правата на потребителите на енергия е дълъг и труден процес и реализираните успехи се дължат основно на огромните усилия на отделни лица.

Постигането на енергийната справедливост има важна роля за намаляване на енергийната бедност. За да се изпълни тази роля, са необходими действия в няколко насоки:

На първо място са действията, насочени към увеличаване на правомощията на всеки от съществуващите елементи на механизма за защита на уязвими потребители – омбудсманите и потребителските организации, които сега имат ограничени правомощия и могат само частично да решават случаи като индивидуални спорове, отнасящи се до несправедливо фактуриране, прекомерни лихви и ниска събираемост на дълговете, високи законни такси за съдебни дела и лошо качество на услугите (особено за вода през 2019-2020 г.). В момента механизмите за достъп до правосъдие не могат да предоставят решения на най-често срещаните проблеми. Във връзка с това някои добри практики или решения на местно ниво могат да бъдат изведени на национално равнище, за да се улесни и ускори целият процес на енергийна справедливост, например:

- въвеждане на таван на цените на електроенергията в зависимост от доходите за съответния регион;
- стандартизиране на начините на налагане на лихви при пресрочени задължения на национално ниво за доставчици на публични услуги;
- предотвратяване на съдебни дела за дългове в размер, по-нисък от официалната минимална заплата на национално ниво;
- въвеждане на индивидуални договори за всички обществени услуги.

На второ място е разширението на обхвата на механизма за защита в тези негови части, които са най-ефективни, достъпни и добре функциониращи. Регулаторната рамка не позволява създаването на мрежа от местни омбудсмани (която да бъде разглеждана като решение на много от поставяните въпроси и която би била източник на подкрепа за Националния омбудсман) или преместване на механизмите за АРС към Националния омбудсман. Механизмите за АРС в сегашното си състояние са извънредно неефективни не само за енергийния сектор, но и във всички останали области. За да станат ефективни, те трябва да бъдат обвързващи, като същевременно е необходимо да се създаде специална секторна комисия за топлина, вода и обществени услуги. Производството в помирителната комисия отнема значително време и ресурси, но въпреки това потребителите остават изключително недоволни от действията на институцията и от липсата на интерес на търговците на дребно към тях. Механизмът не включва опция за търсене на административнонаказателна отговорност на търговците за неявяване (неизпращане на представител) на помирителни срещи. Друг основен недостатък е, че помирителният комитет не може да разреши същността на спора и може да се опита да постигне споразумение

само ако търговецът е готов да направи компромис, което в повечето случаи не е така. Освен това е от съществено значение процедурите в комисиите да бъдат прозрачни, но за съжаление досега те всъщност са най-малко прозрачните пътища към правосъдие.

Представеното изследване показва, че правата и правомощията на всяка институция трябва да бъдат преразгледани и оптимизирани – не само на комисиите за АРС, но и на КЕВР, Националния омбудсман и местните омбудсмани. В някои страни се създава и специална институция – Национален енергиен омбудсман, който разполага с правомощия да разреши споровете между доставчици и потребители. Това е трети вид действие, което предполага консолидиране и координиране на цялостния механизъм за защита на правата на енергийните потребители от една институция с фокус върху енергетиката и ВиК сектора на национално ниво.

В допълнение трябва да се преразгледат всички съответни правни актове заедно с общите условия за доставка на енергия. Методологиите за измерване на енергия трябва да бъдат преоценени, а системата се нуждае от по-добър механизъм за координация. По-специално, трябва да се прекрати практиката на прехвърляне на жалби от една институция към друга и да се защити правото на потребителите на лесен достъп до правосъдие.

Използвана литература:

Годишен доклад на КЕВР за 2008-2018, <http://www.dker.bg/bg/za-kevr/godishni-otcheti.html> (посл. достъп 05.05.2020).

Годишен доклад на КЕВР за 2015, <http://www.dker.bg/bg/za-kevr/godishni-otcheti.html> (посл. достъп 05.05.2020).

Годишен доклад на КЗП за 2012-2014, <https://kzp.bg/aktove-old/old.kzp.bg/indexed81.html>

Годишен доклад на Националния омбудсман за 2005, <https://www.ombudsman.bg/reports/415?page=6#middleWrapper> (посл. достъп 05.05.2020).

Годишен доклад на Националния омбудсман за 2005-2019, <https://www.ombudsman.bg/reports/415?page=6#middleWrapper> (посл. достъп 05.05.2020).

Закон за енергетиката. ДВ, бр. 107 от 9 декември 2003 г., посл. изм. и доп. ДВ., бр. 83 от 9 октомври 2018 г., <https://www.me.government.bg/en/library/energy-act-256-c25-m258-1.html> (посл. достъп 05.05.2020).

Закон за защита на потребителите. ДВ, бр. 99 от 9 декември 2005 г., посл. изм. и доп. ДВ бр.30 от 26 март 2013 г., <https://mi.government.bg/en/library/consumer-protection-act-1-c25-m258-2.html> (посл. достъп 05.05.2020).

Казасян, С. (2018). От 265 общини в България само в 14 има местни обществени посредници. *BNT News*, 23 април, <https://bntnews.bg/bg/a/ot-265-obshchini-v-blgariya-samo-v-14-ima-mestni-obshchestveni-posrednitsi> (посл. достъп 02.08.2020).

Четвъртият стълб на енергийната бедност в България

Комисия за енергийно и водно регулиране, <https://www.dker.bg/en/home.html>

Комисия за защита на потребителите, 2020, <https://kzp.bg/>

ЧЕЗ. (2013). *Правила за статута и дейността на енергийния омбудсман на ЧЕЗ в България*, https://www.cez.bg/edee/content/file-other/bulgaria/ombudsman/cez-bulgaria_ombudsman_pravila_20130328_bg_sp_kv.pdf

Thomson H. (2013). *The EU Fuel Poverty Toolkit: An introductory guide to identifying and measuring fuel poverty*. University of York, <http://fuelpoverty.eu/wp-content/uploads/2014/03/EN-EU-Fuel-Poverty-Toolkit.pdf> (посл. достъп 05.05.2020).

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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32009L0072>(посл. достъп 05.05.2020).

Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0011> (посл. достъп 05.05.2020).

Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R0524> (посл. достъп 05.05.2020).

31.07.2021 г.