



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Решение

именем Латвийской Республики

по делу № 2015-05-03

Рига, 14 октября 2015 года

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Алдис Лавиньш, судьи Каспарс Балодис, Кристине Крума, Гунарс Кусиньш, Улдис Кинис, Санита Осипова и Инета Зиемеле,

в связи с заявлением Департамента по административным делам Верховного суда,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 3 статьи 16, пункта 9 части первой статьи 17, статей 19¹ и 28¹ Закона о Конституционном суде,

в письменном процессе на судебном заседании 29 сентября 2015 года рассмотрел дело

«О соответствии пункта 100 правил Кабинета министров № 262 от 16 марта 2010 года „Правила о производстве электроэнергии из возобновляемых энергоресурсов и порядке установления цен на нее“ статье 64 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. Кабинет министров 16 марта 2010 года принял правила № 262 «Правила о производстве электроэнергии из возобновляемых энергоресурсов и порядке установления цен на нее» (далее – Правила № 262).

Эти правила изданы в соответствии с частями второй и четвертой статьи 29, а также частью второй статьи 29¹ Закона о рынке электроэнергии, которые уполномочивают Кабинет министров отрегулировать вопросы, связанные с обязательной закупкой электроэнергии и получением гарантированной платы за установленную электрическую мощность.

1.1. Кабинет министров правилами № 365 от 17 мая 2011 года «Изменение в правилах Кабинета министров № 262 от 16 марта 2010 года „Правила о производстве электроэнергии из возобновляемых энергоресурсов и порядке установления цен на нее“» (далее – Правила № 365) дополнил Правила № 262 пунктом 100 в следующей редакции:

«С 26 мая 2011 года до 1 января 2013 года министерство не организует конкурсы на получение права на продажу электроэнергии, которая произведена на электростанциях, работающих на биомассе, биогазе, солнечных или ветряных электростанциях, в рамках обязательной закупки, и производитель не может квалифицироваться для продажи электроэнергии в рамках обязательной закупки и приобретения прав на получение гарантированной платы за установленную электрическую мощность».

1.2. Правила № 262 были еще раз изменены – правилами Кабинета министров № 606 от 28 августа 2012 года «Изменения в правилах Кабинета министров № 262 от 16 марта 2010 года „Правила о производстве электроэнергии из возобновляемых энергоресурсов и порядке установления цен на нее“» (далее – Правила № 606). Пунктом 15

этих правил в пункте 100 Правил № 262 число и слово «2013 года» были заменены на число и слово «2016 года».

После внесения соответствующих изменений пункт 100 Правил № 262 предусматривает: «С 26 мая 2011 года до 1 января 2016 года министерство не организует конкурсы на получение права на продажу электроэнергии, которая произведена на электростанциях, работающих на биомассе, биогазе, солнечных или ветряных электростанциях, в рамках обязательной закупки, и производитель не может квалифицироваться для продажи электроэнергии в рамках обязательной закупки и приобретения прав на получение гарантированной платы за установленную электрическую мощность» (далее – оспариваемая норма).

2. Заявитель – Департамент по административным делам Верховного суда (далее – Заявитель или Верховый суд) – просит Конституционный суд признать оспариваемую норму не соответствующей статье 64 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

В заявлении указано, что в судопроизводстве в Верховном суде находится дело № А420442812, которое возбуждено по заявлению лица об издании благоприятного административного акта. В этом деле лицу уже было предоставлено право продавать в рамках обязательной закупки электроэнергию, произведенную на гидроэлектростанции. Податель заявления просил Министерство экономики увеличить объем электроэнергии, подлежащей продаже в рамках обязательной закупки. Однако на основании оспариваемой нормы подателю заявления было отказано в увеличении установленного объема закупки электроэнергии. Как суд первой инстанции, так и суд апелляционной инстанции при рассмотрении заявления об издании благоприятного административного акта руководствовались оспариваемой нормой и заявление отклонили.

2.1. Одна из целей Закона о рынке электроэнергии – способствовать производству электроэнергии с использованием возобновляемых энергоресурсов. Эта цель достигается среди прочего посредством применения обязательной закупки. Кабинет министров, принимая оспариваемую норму, желал полностью приостановить применение механизма поддержки – обязательной закупки электроэнергии – до введения нового механизма поддержки. Таким образом, оспариваемая норма по своим смыслу и цели противоположна части первой статьи 29 Закона о рынке электроэнергии, в которой закреплено право производителей продавать произведенную электроэнергию в виде объема электроэнергии, подлежащего обязательной закупке.

2.2. Кабинет министров не имел установленного законом полномочия на дополнение Правил № 262 оспариваемой нормой и, соответственно, на приостановление применения механизма поддержки – обязательной закупки электроэнергии – до введения нового механизма поддержки.

Часть четвертая статьи 29 Закона о рынке электроэнергии позволяет Кабинету министров установить порядок определения объема обязательной закупки, ее реализации и надзора за ней, а также порядок покрытия расходов в связи с объемом обязательной закупки. Используемый в этой правовой норме термин «порядок» указывает на то, что Кабинет министров уполномочен установить только то, каким образом должны реализовываться права производителей, упомянутые в части четвертой статьи 29 Закона о рынке электроэнергии.

Механизм поддержки приостановлен на период до введения нового механизма поддержки. Таким образом, оспариваемая норма по сути является переходным регулированием. Однако неприменение действующего закона до принятия нового закона не может устанавливаться правилами Кабинета министров. Именно законодатель

обязан установить, на протяжении какого времени подлежит применению принятый им закон. Если необходимо, законодатель может принять поправки к закону или разработать новый закон на замену действующему регулированию.

Решение о том, необходима ли производителям государственная поддержка, носит не только существенный экономический, но и существенный политический характер. Из материалов по разработке уполномочивающих норм невозможно получить подтверждение тому, что законодатель желал, чтобы в дальнейшем это решение принималось правительством. Из документов по разработке законопроекта также не вытекает, что обсуждалась возможность передачи Кабинету министров права принимать решения о дальнейшем применении или неприменении предусмотренного законом механизма поддержки, исходя из экономических соображений. Кроме того, такое решение является достаточно важным для того, чтобы было основание, учитывая закрепленный статьей 1 Конституции принцип разделения властей, оставить его исключительно в компетенции законодателя.

3. Орган, издавший оспариваемый акт, – **Кабинет министров** – считает, что оспариваемая норма соответствует статье 64 Конституции.

3.1. Содержание данного Кабинету министров полномочия является широким. Кабинету министров предоставлено право установить условия для производства электроэнергии из возобновляемых энергоресурсов, определить критерии квалификации производителей для получения прав, упомянутых в части первой статьи 29 Закона о рынке электроэнергии, а также порядок, в котором можно отказаться от полученного права, и порядок установления цены на электроэнергию в зависимости от вида возобновляемых энергоресурсов. Кабинет министров также уполномочен установить порядок определения объема обязательной закупки, порядок

ее реализации и надзора за ней, порядок покрытия расходов на нее, а также меры, способствующие производству электроэнергии из биомассы.

Прогнозы экономического развития в отношении конечного потребления электроэнергии в 2020 году свидетельствуют о существенном уменьшении конечного потребления электроэнергии. Объем конечного потребления электроэнергии является одним из факторов, влияющих на расходы по обязательной закупке и соответственно создающих рост компонента обязательной закупки (далее – КОЗ). Оспариваемая норма была принята, чтобы предотвратить несоразмерное влияние КОЗ на итоговую цену электроэнергии и таким образом защитить право всех пользователей электроэнергии на получение электроэнергии по прогнозируемой цене. Кабинет министров предпринял такие действия для того, чтобы достигнуть цели, определенной законодателем в статье 2 Закона о рынке электроэнергии, – способствовать использованию в Латвии возобновляемых энергоресурсов – и одновременно обеспечить, что КОЗ не окажет несоразмерного влияния на итоговую цену электроэнергии.

В оспариваемую норму включено новое условие, согласно которому производители электроэнергии на протяжении определенного периода не могут приобретать право продавать произведенную электроэнергию в рамках обязательной закупки или право получать гарантированную плату за установленную электрическую мощность. В случае невыполнения этого условия производитель не имеет права квалифицироваться для получения государственной поддержки.

3.2. Действующий механизм поддержки разработан с учетом цели в отношении потребления электроэнергии, которую перед Латвией ставит Директива Европейского парламента и Совета от 27 сентября 2001 года 2001/77/ЕК о продвижении использования на внутреннем рынке такой электроэнергии, которая произведена из возобновляемых источников

энергии (далее – Директива 2001/77/ЕК). Однако 25 июня 2009 года в силу вступила директива Европейского парламента и Совета от 23 апреля 2009 года 2009/28/ЕК о продвижении использования возобновляемых энергоресурсов, которая изменяет и впоследствии отменяет директивы 2001/77/ЕК и 2003/30/ЕК (далее – Директива 2009/28/ЕК).

Принимая во внимание риск роста цены на электроэнергию, а также учитывая содержащееся в пункте 27 преамбулы Директивы 2009/28/ЕК указание на необходимость поддержки со стороны общества для продвижения использования возобновляемой энергии, в Латвии также было необходимо внести изменения в нормативное регулирование. В то время, когда принималась оспариваемая норма, в Сазьме проходили дискуссии о законопроекте «Закон о возобновляемой энергии», которым планировалось ввести в действие требования Директивы 2009/28/ЕК и сформировать механизм поддержки, соответствующий требованиям рынка. Однако законодатель не продолжил разработку законопроекта «Закон о возобновляемой энергии». Для предотвращения несоразмерного роста итоговой цены на электроэнергию было принято несколько комплексных мер, необходимых для упорядочения отрасли, и в том числе была принята оспариваемая норма – как переходное регулирование на период до введения нового механизма поддержки.

4. Приглашенное лицо – **Министерство экономики** – считает, что оспариваемая норма соответствует статье 64 Конституции.

4.1. Министерство экономики присоединяется к выраженному Кабинетом министров мнению, что оспариваемая норма принята с намерением защитить право пользователей электроэнергии на получение электроэнергии по прогнозируемой цене и предотвратить несоразмерное влияние КОЗ на итоговую цену электроэнергии.

Принимая оспариваемую норму, Кабинет министров действовал в пределах предоставленного ему полномочия. В оспариваемую норму включено новое условие, при выполнении которого производители получают право квалифицироваться для продажи электроэнергии в рамках обязательной закупки. Кроме того, оспариваемая норма не относится к коммерсантам, которые уже приобрели право на продажу произведенной электроэнергии в рамках обязательной закупки. Таким образом, при принятии нормы был соблюден принцип правового доверия в отношении тех коммерсантов, которые уже приобрели право на продажу произведенной электроэнергии в рамках обязательной закупки или право на получение гарантированной платы за установленную на электростанции мощность.

4.2. Министерство экономики согласно с приводимыми Кабинетом министров аргументами, что в результате принятия оспариваемой нормы не были нарушены требования Директивы 2009/28/ЕК в отношении достижения поставленной перед Латвией целью в сфере возобновляемой энергии. Требования Директивы 2009/28/ЕК являются обязательными для государств-членов, однако то, какими средствами будут достигаться цели этой директивы, остается в компетенции каждого государства-члена.

Кроме того, механизмы поддержки не всегда должны направляться именно на производство электроэнергии из возобновляемых энергоресурсов. Каждое государство-член вправе выбрать, какую роль следует отвести каждому из секторов энергетики (электроэнергия, тепловая энергия, транспорт). В Латвии в 2013 году сектор электричества составлял лишь 16 процентов от конечного потребления энергии. Важнее способствовать использованию возобновляемых энергоресурсов в отрасли теплоснабжения, так как удельный вес тепловой энергии в конечном потреблении энергии в 2013 году достиг 58 процентов.

4.3. Оспариваемую норму можно считать переходным регулированием на период до создания нового механизма поддержки. Оспариваемая норма в своей первоначальной редакции была принята потому, что на тот момент в Сазйме проходили дискуссии о законопроекте «Закон о возобновляемой электроэнергии», который среди прочего предусматривал введение новых механизмов поддержки для продвижения использования возобновляемых энергоресурсов и, таким образом, обеспечение достижения целей Директивы 2009/28/ЕК. Позже установленный в оспариваемой норме срок был продлен до 1 января 2016 года, так как было необходимо добиться более эффективного использования возобновляемых энергоресурсов. Имеется в виду, что для исполнения Латвией принятых на себя обязательств в отношении более широкого потребления энергии, произведенной из возобновляемых энергоресурсов, меры государственной поддержки необходимы также в период до 2020 года. Однако необходимо учитывать положения руководящих правил Европейской Комиссии «Руководство по государственной поддержке для защиты окружающей среды и энергетики на 2014–2020 годы», а именно то, что с 2016 года будет необходимо перейти на механизм государственной поддержки, отвечающий рыночным принципам. По этой причине был сделан вывод, что прежнюю поддержку в соответствии с Правилами № 262 после 1 января 2016 года продолжать будет невозможно.

5. Приглашенное лицо – **Сазйма** – считает, что оспариваемая норма соответствует статье 64 Конституции.

5.1. Сазйма указывает, что часть четвертая статьи 29 Закона о рынке электроэнергии, которая содержит в себе право Кабинета министров установить критерии квалификации производителей, а также порядок определения объема обязательной закупки, порядок ее осуществления и

надзора за ней, уполномочивает Кабинет министров на издание оспариваемой нормы. Законодатель передал Кабинету министров широкое полномочие по регулированию не только упомянутого порядка, но и других вопросов, указанных в части четвертой статьи 29 Закона о рынке электроэнергии.

Реализация права, определенного в части первой статьи 29 Закона о рынке электроэнергии, а именно права продавать произведенную электроэнергию в рамках обязательной закупки, зависит от объема обязательной закупки. В свою очередь, определение объема обязательной закупки законодатель делегировал Кабинету министров. Таким образом, Кабинет министров, приняв оспариваемую норму, не нарушил границы данного ему полномочия.

5.2. Сазйма не согласна с мнением Заявителя, что Кабинет министров, дополнив Правила № 262 оспариваемой нормой, желал полностью остановить применение механизма поддержки – обязательной закупки электроэнергии – до введения нового механизма поддержки. Согласно оспариваемой норме, новые права на продажу электроэнергии, произведенной на электростанциях, работающих на биомассе, солнечных или ветряных электростанциях, в рамках обязательной закупки и новые права на получение гарантированной платы за установленную электрическую мощность не предоставляются с 26 мая 2011 года по 1 января 2016 года. Тем не менее, продолжается закупка электроэнергии в рамках обязательной закупки на основании уже принятых решений.

6. Приглашенное лицо – **Латвийская Федерация возобновляемой энергии** – считает, что Кабинет министров, приняв оспариваемую норму, превысил предоставленное ему полномочие.

6.1. Из материалов о принятии оспариваемой нормы можно заключить, что она была издана с намерением осуществить оценку

механизма обязательной закупки и обеспечить переходный период до введения нового механизма поддержки. Однако фактически она направлена на ограничение развития отрасли возобновляемой энергии. Об этом свидетельствует то обстоятельство, что Кабинет министров не оценил существовавший механизм обязательной закупки, а также не разработал предложения по введению нового механизма поддержки.

Необоснованным также является содержащееся в письменном ответе Кабинета министров указание на то, что в результате принятия оспариваемой нормы ограничено влияние механизма обязательной закупки на конечную цену электроэнергии. Поддержка, предоставленная производителям электроэнергии, использующим возобновляемые энергоресурсы, менее всего влияет на конечную цену электроэнергии. Прирост цены на электроэнергию вызывают действия законодателя, а именно повышение ставки налога на добавленную стоимость.

6.2. Часть первая статьи 29 и часть первая статьи 29¹ Закона о рынке электроэнергии гарантируют производителям электроэнергии право квалифицироваться для приобретения соответствующих прав – права на продажу произведенной электроэнергии в виде объема электроэнергии, подлежащего обязательной закупке, и права на получение гарантированной платы за установленную на электростанции электрическую мощность. Часть четвертая статьи 29 и часть четвертая статьи 29¹ Закона о рынке электроэнергии наделяют Кабинет министров правом установить критерии квалификации производителей для приобретения прав, предусмотренных частью первой статьи 29 и частью первой статьи 29¹ этого закона. Однако это не означает, что Кабинету министров было делегировано полномочие по приостановке на определенный срок применения обязательной закупки электроэнергии. Такое действие Кабинета министров противоречило бы части первой статьи 29 и части первой статьи 29¹ Закона о рынке электроэнергии.

7. Приглашенное лицо – акционерное общество *Energijas publiskais tirgotājs* («Публичный торговец энергией») – указывает, что оспариваемая норма была принята с целью не допустить роста конечного тарифа на электроэнергию. КОЗ, влияющий на цену электроэнергии, с 2010 года вырос в три раза. Поэтому Кабинет министров, соблюдая полномочия по установлению объема обязательной закупки, делегированные ему согласно частям второй и четвертой статьи 29 Закона о рынке электроэнергии, издал оспариваемую норму. Кроме того, принимая оспариваемую норму, Кабинет министров не действовал против Директивы 2009/28/ЕК. Директива 2009/28/ЕК возлагает на государства-члены обязанность по достижению конкретных количественных показателей в использовании всех видов возобновляемых энергоресурсов. Однако то, как эта цель будет достигаться, находится в ведении каждого государства-члена.

Посредством принятия оспариваемой нормы не приостановлен механизм поддержки, предусмотренный для производителей электроэнергии, которые используют возобновляемые энергоресурсы. Оспариваемая норма на определенный срок ограничивает право новых производителей электроэнергии квалифицироваться для продажи электроэнергии в рамках обязательной закупки. Однако право производителей электроэнергии продавать произведенную электроэнергию на свободном рынке по рыночной цене не ограничено.

Часть выводов

8. Заявитель обратился в Конституционный суд в ходе рассмотрения административного дела. В заявлении изложена просьба оценить соответствие оспариваемой нормы статье 64 Конституции.

Оспариваемая норма предусматривает: «С 26 мая 2011 года до 1 января 2016 года министерство не организует конкурсы на получение права на продажу электроэнергии, которая произведена на электростанциях, работающих на биомассе, биогазе, солнечных или ветряных электростанциях, в рамках обязательной закупки, и производитель не может квалифицироваться для продажи электроэнергии в рамках обязательной закупки и приобретения прав на получение гарантированной платы за установленную электрическую мощность».

В пункте 2 части первой статьи 19¹ Закона о Конституционном суде предусмотрено, что заявление в Конституционный суд подается, если суд при рассмотрении административного дела в первой инстанции, в порядке апелляции или кассации считает, что норма, которую учреждение применило или которая в административном судебном процессе подлежит применению по данному делу, не соответствует Конституции.

Из материалов дела вытекает, что оспариваемую норму в конкретном административном деле применило Министерство экономики. Административный районный суд и Административный окружной суд, разбирая требование об увеличении объема произведенной на гидроэлектростанции электроэнергии, подлежащей продаже в рамках обязательной закупки, также в решениях ссылались на оспариваемую норму (см. стр. 14–15, 21–24, 32–39 тома 1 материалов дела). Таким образом, оспариваемая норма была применена как учреждением, так и административными судами.

Оспариваемая норма регулирует две различные ситуации, а именно запрет на квалификацию для продажи электроэнергии в рамках обязательной закупки и запрет на квалификацию для приобретения прав на получение гарантированной платы за установленную электрическую мощность.

Поскольку фактические обстоятельства дела не относятся к установленному оспариваемой нормой для производителей запрету на квалификацию с целью приобретения права на получение гарантированной платы за установленную электрическую мощность, Конституционный суд будет оценивать соответствие оспариваемой нормы статье 64 Конституции в той мере, в какой она относится к праву производителей квалифицироваться для продажи электроэнергии в рамках обязательной закупки.

9. Заявитель считает, что Кабинет министров не имел установленного законом полномочия на издание оспариваемой нормы, которой применение механизма поддержки – обязательной закупки электроэнергии – полностью приостанавливается до введения нового механизма поддержки.

Кабинет министров и Министерство экономики, напротив, выражают мнение, что посредством принятия оспариваемой нормы упомянутый механизм поддержки приостанавливается лишь на время.

В свою очередь, приглашенное лицо – Латвийская Федерация возобновляемой энергии – выразило мнение, что оспариваемая норма не является абсолютно ясной: если ее интерпретировать грамматически, она относится только к тем производителям, которые производят электроэнергию на электростанциях, работающих на биомассе или биогазе, солнечных или ветряных электростанциях, но не к тем производителям, которые производят электроэнергию на гидроэлектростанциях (*см. стр. 67 тома 2 материалов дела*).

Чтобы выяснить охват оспариваемой нормы, необходимо интерпретировать эту норму во взаимосвязи с другими нормами Правил № 262 и правилами Кабинета министров № 883 от 11 августа 2009 года «Правила о разрешениях на увеличение мощностей производства

электроэнергии или на внедрение нового производственного оборудования», которые предусматривают требования к выполнению для получения разрешений на увеличение мощностей производства электроэнергии или на внедрение нового производственного оборудования.

9.1. Согласно пункту 7 Правил № 262, коммерсант, чтобы квалифицироваться для получения права на продажу электроэнергии, произведенной на гидроэлектростанции, в рамках обязательной закупки, должен подать в Министерство экономики соответствующее заявление. В соответствии же с пунктом 14 Правил № 262, коммерсант, чтобы квалифицироваться для приобретения права на продажу электроэнергии, произведенной на электростанции, работающей на биомассе, биогазе, солнечной или ветряной электростанции, в рамках обязательной закупки, должен принять участие в организуемых министерством конкурсах, подав в Министерство экономики соответствующее заявление.

Таким образом, для того, чтобы квалифицироваться для получения права на продажу в рамках обязательной закупки электроэнергии, произведенной на гидроэлектростанции, не нужно принимать участие в организуемых Министерством экономики конкурсах, а необходимо подать заявление в Министерство экономики, которое рассматривает это заявление в порядке, предусмотренном в Правилах № 262, и принимает соответствующее решение.

Следовательно, положения оспариваемой нормы, а именно то, что производитель не может квалифицироваться для продажи электроэнергии в рамках обязательной закупки, относятся не только к тем коммерсантам, которые производят электроэнергию на электростанциях, работающих на биомассе, биогазе, солнечных или ветряных электростанциях, но и к тем коммерсантам, которые производят электроэнергию на гидроэлектростанциях.

9.2. Если коммерсант желает увеличить объем электроэнергии, продаваемой в рамках обязательной закупки, он в соответствии с правилами Кабинета министров № 883 от 11 августа 2009 года «Правила о разрешениях на увеличение мощностей производства электроэнергии или внедрение нового производственного оборудования» должен получить разрешение на увеличение электрической мощности электростанции.

Таким образом, оспариваемая норма относится не только к тем производителям электроэнергии, которые используют возобновляемые энергоресурсы и желают заново приобрести право на продажу произведенной электроэнергии в рамках обязательной закупки, но и к тем производителям, которые желают увеличить объем электроэнергии, продаваемой в рамках обязательной закупки.

9.3. И Кабинет министров, и Министерство экономики указывают, что после принятия оспариваемой нормы по-прежнему продолжается закупка электроэнергии в рамках обязательной закупки у тех коммерсантов, которые уже приобрели право на продажу электроэнергии в рамках обязательной закупки. В 2013 году в рамках обязательной закупки электроэнергия была закуплена у 368 производителей, то есть, число производителей выросло на 33 по сравнению с 2012 годом. Кроме того, после принятия оспариваемой нормы работу начали 62 производителя, которым уже было предоставлено право на продажу произведенной электроэнергии в рамках обязательной закупки (*см. стр. 67, 146–147 тома 1 материалов дела*).

Таким образом, оспариваемая норма не отменяет государственную поддержку, которая уже была назначена коммерсантам, получившим право на продажу произведенной электроэнергии в рамках обязательной закупки.

10. Согласно статье 64 Конституции, законодательное право, то есть право отрегулировать какой-либо вопрос посредством закона, принадлежит Сазйме, а также, в предусмотренных Конституцией порядке и объеме, народу. В рассматриваемом деле затронут только вопрос законодательного права, которое Конституция предусматривает в отношении Сазймы.

При оценке отношений Сазймы и Кабинета министров в плане компетенции признано: в целях обеспечения более эффективной реализации государственной власти допустимо отступление от требования, что законодатель сам должен полностью разрешить и отрегулировать все вопросы. Такой порядок не только делает более эффективным сам законодательный процесс, но и позволяет быстрее и адекватнее реагировать на необходимость внесения изменений в нормативное регулирование (*см. пункт 7 решения Конституционного суда от 21 ноября 2005 года по делу № 2005-03-0306*). Законодатель в законодательном процессе разрешает вопросы, которые считает наиболее важными, и уполномочивает Кабинет министров или другой орган власти на издание правовых норм, необходимых для реализации законов.

Однако в любом из случаев, когда законодатель уполномочивает Кабинет министров на издание внешних нормативных актов, в соответствующем полномочии должны сохраняться отношения взаимного контроля и равновесия между органами власти, и это полномочие должно соответствовать другим принципам правового государства [*см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 1 октября 1999 года по делу № 03-05(99)*]. Сазйма, действуя в качестве законодателя, не вправе передавать исполнительной власти на разрешение такие вопросы, которые, согласно Конституции, находятся исключительно в эксклюзивной компетенции самой Сазймы.

Законодатель, уполномочивая исполнительную власть на разработку регулирования по какому-либо вопросу, не должен создавать риск того, что равновесие между законодательной властью и исполнительной властью нарушится в сторону исполнительной власти настолько, что под угрозой будет поставлен принцип разделения властей и, следовательно, также суть демократического государственного устройства (см. пункт 10.2 решения Конституционного суда от 11 января 2011 года по делу № 2010-40-03). Принимая решение о делегировании полномочий, законодатель обязан взвесить значимость конкретного вопроса и его связь с основными правами.

Таким образом, только в том случае, если Саэйма, делегировав Кабинету министров разработку регулирования по какому-либо вопросу, соблюла предусмотренный в Конституции принцип разделения государственной власти, Кабинет министров имеет право издавать внешние нормативные акты. Конституционный суд уже указывал, что Кабинет министров не может издавать правила по вопросам, находящимся в компетенции законодателя. Решения по регламентации важных и значимых вопросов общественной жизни, в которых необходим концептуальный выбор и политическая дискуссия, законодатель должен принимать сам (см. пункт 16.1 решения Конституционного суда от 20 января 2009 года о прекращении судопроизводства по делу № 2008-08-0306 и пункт 11 решения Конституционного суда от 20 декабря 2010 года по делу № 2010-44-01).

Таким образом, Конституционному суду необходимо выяснить, разрешил ли законодатель самостоятельно все важнейшие вопросы и действовал ли Кабинет министров в пределах предоставленного ему полномочия, принимая оспариваемую норму.

11. Сазэйма приняла несколько законов, регулирующих основы такой отрасли, как энергетика, – Закон об энергетике, Закон о рынке электроэнергии, Закон о налоге на субсидируемую электроэнергию и закон «О регуляторах общественных услуг».

Статья 2 Закона об энергетике предусматривает, что этот закон регламентирует энергетику как отрасль народного хозяйства, которая охватывает получение и использование энергоресурсов для производства различных видов энергии, преобразование, приобретение, хранение, передачу, распределение энергии, торговлю ею и ее использование.

Закон о рынке электроэнергии и в частности статья 3 этого закона определяют виды осуществляемых на рынке электроэнергии действий, которые включают производство электроэнергии, передачу электроэнергии, распределение электроэнергии, торговлю электроэнергией как товаром в свободном обращении и обеспечение необходимых для этой торговли услуг. Этот закон также устанавливает требования, которые должны соблюдаться участниками рынка электроэнергии и участниками электроэнергетической системы в их деятельности на рынке электроэнергии, а также ответственность за несоблюдение требований этого закона. Этот закон также определяет компетенцию министерства, ответственного за энергетику, и Комиссии по регулированию общественных услуг в сфере надзора за рынком электроэнергии и регулирования этого рынка, а также меры по содействию производству электроэнергии с использованием возобновляемых энергоресурсов.

Закон о налоге на субсидируемую электроэнергию определяет объект налога на субсидируемую электроэнергию, плательщиков этого налога, его ставку, порядок создания и поддержания регистра производителей субсидируемой электроэнергии, порядок начисления,

уплаты и администрирования этого налога, а также ответственность за нарушения этого закона.

В свою очередь, закон «О регуляторах общественных услуг» устанавливает общий порядок регулирования общественных услуг, основополагающие принципы формирования и функционирования системы регулирования общественных услуг.

Таким образом, Саэйма приняла законы, регулирующие различные аспекты сферы энергетики, и после принятия оспариваемой нормы внесла поправки в принятые законы.

11.1. В статье 3 Закона об энергетике определены цели этого закона, а именно: 1) обеспечивать эффективное, безопасное и качественное снабжение пользователей энергии энергией в требуемом количестве и по обоснованным ценам и при этом разнообразить виды используемых энергоресурсов, повышать безопасность энергоснабжения и соблюдать требования по охране окружающей среды; 2) содействовать эффективному использованию и сбалансированному потреблению энергии; 3) обеспечивать право пользователей энергии выбирать вид потребляемой энергии и торговца энергией; 4) способствовать экономически обоснованной конкуренции; 5) установить порядок управления в сфере энергетики и принципы организации и регулирования деятельности коммерсантов, занимающихся энергоснабжением; б) содействовать использованию местных, возобновляемых и вторичных энергоресурсов; 7) способствовать щадящему воздействию энергетики на окружающую среду и содействовать использованию эффективных технологий, щадящих по отношению к окружающей среде.

Таким образом, законодатель сделал выбор в отношении того, какой должна быть государственная политика в сфере энергетики.

11.2. Одна из задач Закона о рынке электроэнергии, согласно статье 3 этого закона, – предусмотреть меры по содействию производству

электроэнергии с использованием возобновляемых энергоресурсов. Законодатель в Законе о рынке электроэнергии регламентировал виды государственной поддержки, в качестве одного из них предусмотрел право производителей продавать произведенную электроэнергию в виде подлежащего обязательной закупке объема электроэнергии. Кроме того, часть вторая статьи 29 Закона о рынке электроэнергии предусматривает, что определенная часть общего потребления всех конечных пользователей электроэнергии в Латвии должна обязательно покрываться электроэнергией, произведенной с использованием возобновляемых энергоресурсов.

Из вышеупомянутого можно сделать вывод, что законодатель разрешил наиболее важные вопросы, связанные с государственной политикой в сфере энергетики и ее целями, в том числе вопросы о производителях, которые производят электроэнергию из возобновляемых энергоресурсов, о предоставляемой поддержке и ее видах. Законодатель также выдвинул требования в отношении того, каким должен быть минимальный удельный вес потребления энергии, произведенной из возобновляемых энергоресурсов, в общем потреблении электроэнергии.

Таким образом, законодатель разрешил наиболее важные вопросы в отношении права производителей продавать произведенную электроэнергию в виде подлежащего обязательной закупке объема электроэнергии.

12. Кабинет министров может издать внешний нормативный акт только в том случае, если законодатель в законе сформулировал делегирование издания такого акта и установил границы соответствующего полномочия.

Условия полномочия в общей форме регламентированы в статье 31 Закона об устройстве Кабинета министров. Пункт 1 части первой этой

статьи предусматривает, что Кабинет министров может издавать внешние нормативные акты – правила – только в случае, если закон особо уполномочивает Кабинет министров на издание этих актов, причем в полномочии должны быть указаны главные направления его содержания.

Таким образом, право Кабинета министров издавать внешние нормативные акты простирается лишь настолько, насколько такое право ему передано законом.

Кроме того, правила Кабинета министров могут издаваться только в том случае, если они необходимы для реализации закона в жизни. Это достигается посредством конкретизации (детализации) норм закона в правилах (см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 3 апреля 2001 года по делу № 2000-07-0409). Таким образом, Кабинет министров может только конкретизировать (детализировать) принятый Сэймой закон.

Ввиду вышеизложенного, Конституционному суду необходимо выяснить содержание и цель уполномочивающих норм, а также то, не превысил ли Кабинет министров объем полномочия, предоставленного ему законодателем.

13. Оспариваемая норма издана на основании частей второй и четвертой статьи 29 Закона о рынке электроэнергии.

Заявитель считает, что Кабинет министров, издавая правила в соответствии с содержащимся в частях второй и четвертой статьи 29 Закона о рынке электроэнергии полномочия на установление порядка осуществления обязательной закупки и соблюдая установленное в части первой этой статьи право производителей продавать произведенную электроэнергию в рамках обязательной закупки, должен отрегулировать исключительно то, каким образом подлежит реализации упомянутое в части четвертой статьи 29 закона право производителей.

В свою очередь, Кабинет министров указывает, что части вторая и четвертая статьи 29 Закона о рынке электроэнергии уполномочивают его на издание оспариваемой нормы. В оспариваемую норму включено новое условие, согласно которому производители электроэнергии на протяжении определенного времени не могут приобретать право на продажу произведенной электроэнергии в рамках обязательной закупки.

13.1. Содержание полномочия должно быть достаточно ясным для того, чтобы раскрывать суть и смысл полномочия (*см., например, пункт 10 решения Конституционного суда от 21 ноября 2005 года по делу № 2005-03-0306 и пункт 20 решения Конституционного суда от 9 октября 2007 года по делу № 2007-04-03*).

Конституционному суду необходимо выяснить не только содержание уполномочивающих норм, но и содержание норм Закона о рынке электроэнергии, имеющих отношение к рассматриваемому делу, а также принять во внимание другие нормативные акты. Применяя грамматический метод интерпретации правовых норм, можно заключить, что в частях второй и четвертой статьи 29 Закона о рынке электроэнергии содержится круг вопросов, которые Кабинет министров вправе отрегулировать.

Однако грамматический метод является лишь одним из методов интерпретации, и неправильно было бы руководствоваться исключительно словесным смыслом правовой нормы (*см., например, пункт 6 решения Конституционного суда от 22 апреля 2005 года о прекращении судопроизводства по делу № 2004-25-03*). Следовательно, необходимо использовать также другие методы интерпретации правовых норм – системный, телеологический и исторический.

13.2. В части первой статьи 29 Закона о рынке электроэнергии предусмотрено, что производитель, который электроэнергию производит из возобновляемых энергоресурсов, может получить право на продажу

произведенной электроэнергии в виде объема электроэнергии, подлежащего обязательной закупке.

Определенная часть общего потребления электроэнергии всеми ее конечными пользователями в Латвии обязательно должна покрываться электроэнергией, произведенной с использованием возобновляемых энергоресурсов. Согласно части второй статьи 29 Закона о рынке электроэнергии, Кабинет министров устанавливает эту часть потребления для каждого вида возобновляемых энергоресурсов таким образом, чтобы до 31 декабря 2010 года удельный вес этой части в общем потреблении электроэнергии достиг не менее 49,3 процента. Эту часть для каждого из видов возобновляемых энергоресурсов для 2010 года и на последующие десять лет Кабинет министров установил в приложении 1 к Правилам № 262, предусмотрев, что та часть общего потребления электроэнергии ее конечными пользователями в Латвии, которая должна обязательно покрываться электроэнергией, произведенной с использованием возобновляемых энергоресурсов, достигает 54,57 процента.

Согласно части третьей статьи 29 Закона о рынке электроэнергии, публичный торговец рассчитывает объем подлежащей обязательной закупке и произведенной с использованием возобновляемых энергоресурсов электроэнергии для каждого года в соответствии с установленной Кабинетом министров частью общего потребления пользователями и публикует его на своей домашней странице в интернете и в официальном издании *Latvijas Vēstnesis*.

Таким образом, определенная часть общего потребления электроэнергии всеми ее конечными пользователями покрывается электроэнергией, которая произведена с использованием возобновляемых энергоресурсов. Кабинет министров устанавливает эту часть для каждого вида возобновляемых энергоресурсов, соблюдая установленный законодателем предел удельного веса. В свою очередь, публичный

торговец рассчитывает объем подлежащей обязательной закупке и произведенной электроэнергии для каждого года.

Часть четвертая статьи 29 Закона о рынке электроэнергии предусматривает, что условия в отношении производства электроэнергии с использованием возобновляемых энергоресурсов, критерии квалификации производителей для приобретения права, определенного в части первой этой статьи, и порядок, в котором можно отказаться от этого права, порядок установления цены на электроэнергию в зависимости от вида возобновляемых энергоресурсов, порядок определения объема обязательной закупки, ее осуществления и надзора за ней, порядок покрытия расходов на обязательно закупаемый объем, а также меры по содействию производству электроэнергии из биомассы, устанавливает Кабинет министров.

Содержащееся в полномочии понятие «порядок» указывает на то, что Кабинет министров имеет право в правилах отрегулировать процессуальный характер соответствующего вопроса, то есть разработать определенную процедуру. То, что понятие «порядок» означает форму осуществления процесса или организацию деятельности, признал и Конституционный суд (см. пункт 20 решения Конституционного суда от 9 октября 2007 года по делу № 2007-04-03). Дополнительно в полномочии использованы такие понятия, как «условия в отношении производства электроэнергии» и «критерии квалификации производителей», что указывает на то, что переданное Кабинету министров полномочие шире и охватывает не только право регулировать в правилах процессуальный характер осуществления обязательной закупки.

Таким образом, законодатель наделил Кабинет министров полномочием по регулированию вопросов, связанных с осуществлением обязательной закупки, и в том числе полномочием по установлению сроков, в которые производители вправе подавать заявки, чтобы

квалифицироваться для продажи произведенной электроэнергии в рамках обязательной закупки. Кабинет министров также имеет право отрегулировать порядок определения объема обязательной закупки.

13.3. Кабинет министров и приглашенное лицо – Министерство экономики – указывают, что оспариваемая норма была принята, чтобы предотвратить несоразмерное влияние КОЗ на итоговую цену электроэнергии и таким образом защитить право пользователей электроэнергии на получение электроэнергии по обоснованной цене, а также чтобы укрепить народное хозяйство Латвии. Имеется в виду, что КОЗ, который покрывает расходы на обязательную закупку и соответственно влияет на итоговую цену электроэнергии, с 2010 года вырос в три раза, то есть на 0,68 цента/кВт·ч (см. стр. 92 тома 2 материалов дела).

Конституционный суд уже указывал, что под целью полномочия понимается то, чего законодатель стремился достигнуть, наделяя Кабинет министров правом отрегулировать соответствующий вопрос (см. пункт 19 решения Конституционного суда от 9 октября 2007 года по делу № 2007-04-03).

Под полномочием, которое законодатель передал исполнительной власти, следует понимать не только одну конкретную, лаконичную правовую норму, а суть и цели самого закона (см. пункт 10.4 решения Конституционного суда от 11 января 2011 года по делу № 2010-40-03). Чтобы полностью осмыслить суть и цель закона, не всегда достаточно руководствоваться только одним законом, и в таких случаях необходимо оценить регулирование соответствующей сферы, а иногда и связанных с ней сфер, в целом. Переданное законодателем полномочие предполагает, что исполнительная власть при его выполнении должна действовать в рамках правовой системы.

Таким образом, Кабинет министров, принимая оспариваемую норму, должен был учитывать также специфику конкретной сферы, которую законодатель поручил ему регламентировать в рамках нескольких законов.

В пункте 1 статьи 3 Закона об энергетике предусмотрено, что цель этого закона – обеспечить эффективное, безопасное и качественное снабжение пользователей энергии энергией в требуемом количестве и по обоснованным ценам и при этом разнообразить виды используемых энергоресурсов, повышать безопасность энергоснабжения и соблюдать требования по защите окружающей среды. Еще одна цель этого закона – содействовать использованию местных, возобновляемых и вторичных энергоресурсов (*см. пункт 6 статьи 2 Закона об энергетике*).

В пункте 2 статьи 2 Закона о рынке электроэнергии также определено, что одна из целей закона – обеспечивать то, что всем пользователям электроэнергии с учетом требований нормативных актов как можно более эффективным образом по обоснованным ценам будет безопасно и качественно поставляться электроэнергия. В пункте 4 этой же статьи определено, что цель закона – содействовать производству электроэнергии с использованием возобновляемых энергоресурсов.

Таким образом, задача Кабинета министров – разработать порядок, который будет не только способствовать производству электроэнергии с использованием возобновляемых энергоресурсов, но и среди прочего будет обеспечивать то, что всем пользователям электроэнергии будет поставляться электроэнергия по обоснованным ценам.

13.4. Чтобы выяснить, действовал ли Кабинет министров в соответствии с целью уполномочивающего закона, необходимо выяснить, какие соображения легли в основу принятия оспариваемой нормы.

Аннотация, прилагаемая к Правилам № 365, которыми Правила № 262 дополняются пунктом 100, подтверждает, что оспариваемая норма

принята с целью не допустить роста итоговой цены на электроэнергию. В аннотации указано, что в случае роста конечного тарифа на электроэнергию необходимо срочно оценить, является ли такая поддержка в дальнейшем экономически обоснованной. «Если с 26 мая 2011 года до 1 января 2013 года производителям энергии не будут предоставляться новые права на получение государственной поддержки, дополнительный рост тарифа на электроэнергию, в основе которого лежит рост части возобновляемой энергии компонента обязательной закупки в последующие годы, не превысит рост, который Министерство экономики прогнозирует на последующие годы, исходя из того, что все ранее предоставленные права будут реализовываться» (*Отчет об оценке первоначального влияния проекта правил Кабинета министров № ТА-1007 «Изменения в правилах Кабинета министров № 262 от 16 марта 2010 года „Правила о производстве электроэнергии из возобновляемых энергоресурсов и порядок установления цен на нее“*»).

В отношении необходимости принятия оспариваемой нормы и продления предусмотренного срока, в течение которого запрещено квалифицироваться для продажи электроэнергии в рамках обязательной закупки, в аннотации в Правилах № 606 указано, что «пункт 100 правил № 262 был введен в качестве переходного регулирования на период до момента внедрения нового механизма поддержки и на настоящий момент не предусматривает предоставление новых прав. Внедрение нового механизма поддержки требует продления срока переходного регулирования». В пункте 3 раздела II аннотации – «Влияние проекта правового акта на общество» – указано: «Если до 1 января 2016 года производителям не будут предоставляться права на продажу электроэнергии в рамках обязательной закупки и права на получение гарантированной платы за установленную на станции электрическую мощность, для конечных пользователей электроэнергии не будет

создаваться дополнительное бремя в дополнение к тому, что, по прогнозам Министерства экономики, может создать реализация уже предоставленных прав. По подсчетам Министерства экономики, если все изданные и действительные решения о предоставлении права на продажу электроэнергии в рамках обязательной закупки будут реализовываться в полном размере [..], влияние на тариф на электроэнергию за период до 2014 года увеличится с 0,0029 LVL/ кВт·ч до 0,0299 LVL/ кВт·ч» (*Отчет об оценке первоначального влияния проекта правил Кабинета министров № ТА-1673 «Изменения в правилах Кабинета министров № 262 от 16 марта 2010 года „Правила о производстве электроэнергии из возобновляемых энергоресурсов и порядок установления цен на нее“»*).

Механизм поддержки в основе своей формируется тем, что Министерство экономики предоставляет подлежащим поддержке производителям право продавать произведенную электроэнергию публичному торговцу в рамках обязательной закупки по тарифу, который превышает рыночную цену электроэнергии. Все расходы, которые возникают у публичного торговца при покупке электроэнергии у производителей, получивших право на продажу электроэнергии в рамках обязательной закупки, покрывают конечные пользователи электроэнергии пропорционально своему потреблению электроэнергии (*см. стр. 68 тома I материалов дела*). Если выдаются новые разрешения и увеличивается объем электроэнергии, подлежащей продаже в рамках обязательной закупки, может увеличиться влияние КОЗ на тариф на электроэнергию (*см. разработанное Министерством экономики информативное сообщение «О механизмах поддержки для производства электроэнергии с использованием возобновляемых энергоресурсов», которое было принято к сведению решением Кабинета министров от 28 августа 2012 года*). Таким образом, увеличение объема обязательной закупки может повлиять на расходы, которые возникают при закупке электроэнергии в

рамках обязательной закупки. Кабинет министров на определенное время приостановил предоставление производителям права квалифицироваться для продажи произведенной электроэнергии в рамках обязательной закупки, чтобы предотвратить несоразмерное влияние КОЗ на итоговую цену электроэнергии. Такие действия Кабинета министров обоснованы объективной необходимостью в том, чтобы не допустить рост итоговой цены на электроэнергию, который негативно отразился бы на платежеспособности домохозяйств и конкурентоспособности предприятий.

Таким образом, оспариваемая норма принята в соответствии с целью уполномочивающего закона и принята для обеспечения того, что всем пользователям электроэнергии будет поставляться электроэнергия по обоснованным ценам.

14. Объем полномочий обозначает круг вопросов, которые Кабинет министров вправе отрегулировать.

При выяснении объема предоставленного законодателем полномочия необходимо принимать во внимание также специфику той конкретной отрасли, которую законодатель поручил Кабинету министров регламентировать (*см. пункт 10.4 решения Конституционного суда от 11 января 2011 года по делу № 2010-40-03*).

В порядке назначения прямой государственной поддержки решающее значение имеет способность оперативно реагировать на изменчивые условия рынка электроэнергии, периодически совершенствуя сформированную систему государственной поддержки (*см. пункт 13 решения Конституционного суда от 17 февраля 2010 года о прекращении судопроизводства по делу № 2009-42-0103*).

При снижении, в пределах возможностей, неблагоприятных последствий, вызываемых ростом КОЗ, решающее значение имеет то,

насколько быстро Кабинет министров способен реагировать на изменения, происходящие на рынке электроэнергии. Перед принятием оспариваемой нормы в Сазйме проходили дискуссии о законопроекте «Закон о возобновляемой энергии», которым планировалось создать новый механизм государственной поддержки. Однако законодатель не продолжил разработку законопроекта «Закон о возобновляемой энергии» (см. стр. 71–72 тома 1 материалов дела). Чтобы защитить благосостояние общества, не допустив несоразмерного прироста итоговой цены на электроэнергию, Кабинету министров необходимо было быстро отреагировать на изменения и на период до момента, когда законодатель примет решение о новом механизме поддержки, ограничить применение обязательной закупки электроэнергии.

Латвийская Федерация возобновляемой энергии считает, что рост цены на электроэнергию вызван не ростом КОЗ, а тем, что в течение последних трех лет несколько раз изменялась ставка налога на добавленную стоимость (см. стр. 66 тома 2 материалов дела). Нет сомнений в том, что увеличение ставки налога тоже влияет на итоговую цену электроэнергии, однако переоценка того, в какой мере эту итоговую цену повышают различные факторы, не является задачей Конституционного суда.

Конституционный суд приходит к выводу, что переданное законодателем полномочие позволило Кабинету министров ради предотвращения несоразмерного роста итоговой цены на электроэнергию на определенное время приостановить предоставление производителям права квалифицироваться для продажи произведенной электроэнергии в рамках обязательной закупки. Однако это не значит, что Кабинет министров уполномочен неограниченно продлевать срок, определенный в оспариваемой норме. Одновременно за Сазймой сохраняется обязанность принимать решения в отношении прав производителей

квалифицироваться для продажи произведенной электроэнергии в рамках обязательной закупки.

Ввиду всего вышеупомянутого следует заключить, что Кабинет министров, приняв оспариваемую норму, не превысил полномочия, предоставленного ему законодателем, и действовал в рамках этого полномочия.

Таким образом, оспариваемая норма соответствует статье 64 Конституции.

Постановляющая часть

На основании статей 30–32 Закона о Конституционном суде
Конституционный суд

п о с т а н о в и л :

признать пункт 100 правил Кабинета министров № 262 от 16 марта 2010 года «Правила о производстве электроэнергии из возобновляемых энергоресурсов и о порядке установления цен на нее» соответствующим статье 64 Конституции Латвийской Республики.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу в день его опубликования.

Председатель судебного заседания

А. Лавиньш