



دستور جلسه

عنوان: بررسی آئین نامه اجرایی بند (ب) ماده (۴۳) قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران در حوزه تأمین برق مشترکین

مرجع طرح موضوع: کمیسیون انرژی اتاق ایران و تعدادی از شرکت های خرده فروش برق در بازار بورس

زمان برگزاری جلسه: ۱۴۰۵/۰۵/۲۰

تعداد صفحات دستور جلسه: ۴ صفحه

شرح موضوع:

در بند (ب) ماده ۴۳ قانون هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (این ماده در راستای بهبود نظام تصمیم گیری و ارتقای بهره‌وری تهیه و تصویب شده است) آمده است؛ وزارت نیرو مکلف است با بهبود محیط کسب و کار صنعت برق و افزایش رقابت پذیری در این صنعت و افزایش سهم معاملات برق در بهابازار (بورس) انرژی به گونه‌ای عمل نماید که با عرضه برق تولیدی نیروگاه‌های کشور تا پایان سال دوم برنامه، سهم معاملات مذکور را به حداقل سی درصد (۳۰٪) و در انتهای برنامه به حداقل شصت درصد (۶۰٪) از کل معاملات برساند. آیین نامه اجرایی این بند با پیشنهاد وزارت نیرو و همکاری وزارتخانه‌های نفت و امور اقتصادی و دارایی و سازمان، ظرف سه ماه از لازم الاجرا شدن این قانون تهیه شده و به تایید شورای اقتصاد و تصویب هیات وزیران می‌رسد.

در این بند قانونی به سه هدف مهم اشاره شده است: ۱- بهبود محیط کسب و کار صنعت برق ۲- افزایش رقابت پذیری در این صنعت ۳- افزایش سهم معاملات برق در بهابازار (بورس) انرژی

مشکلات مطروحه از طرف فعالین اقتصادی

۱. کاهش نقش شرکت های خرده فروشی برق بعنوان بازیگر اصلی فنی و مالی این کسب و کار: وفق جز (۱-۲) و جز (۲-۲) بند (ث) ماده ۴۸ قانون برنامه هفتم جمهوری اسلامی ایران^۱، قیمت گذاری دولتی به استثنای کالاهای اساسی یارانه‌ای و کالاهای و خدمات انحصاری و خدمات دولتی ممنوع است و شورای رقابت مکلف به تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت صرفاً در مورد بازارهای مصادیق انحصار طبیعی، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاهای و خدمات انحصاری در هر مورد شده است، همچنین مطابق ماده (۲) آئین نامه اجرایی بند (ب) ماده ۴۳ قانون هفتم پیشرفت آمده است؛ تمامی مشترکین با قدرت قراردادی ۱۵۰ کیلووات و بیشتر موظفند دو ماه پس از ابلاغ این آئین نامه، با رعایت ماده (۴) قانون مانع زدایی (از توسعه صنعت برق) و آئین نامه اجرایی ماده مذکور موضوع تصویب نامه شماره ۱۴۶۷۹۶/ت ۶۱۲۱۸ ه مورخ ۱۴۰۲/۰۸/۱۶ با اصلاحات

^۱ به منظور توسعه اشتغال و رشد اقتصادی از طریق سرمایه گذاری بخش خصوصی و تعاونی:

۱-۲ قیمت گذاری دولتی به استثنای کالاهای اساسی یارانه‌ای و کالاهای و خدمات انحصاری و خدمات دولتی ممنوع است.

تبصره ۱- کالاهای اساسی یارانه‌ای، کالاهایی است که از یارانه مستقیم ارزی یا ریالی مانند پرداخت مستقیم بخشی از قیمت کالا توسط دولت برخوردار شده‌اند.

تبصره ۲- کالاهای و خدمات انحصاری، صرفاً کالاهای و خدماتی است که بازار آنها توسط شورای رقابت به عنوان مصادیق بازارهای انحصاری تشخیص داده شده است.

تبصره ۳- کالاهای و خدمات دولتی، کالاهای و خدماتی است که دولت تنها عرضه کننده آنها بوده و تولید و عرضه آن در تملک و اختیار دولت بوده و منافع حاصل از فروش آن نیز مستقیماً در اختیار دولت قرار می‌گیرد.

۲-۲ به منظور بهبود عملکرد و تمرکز شورای رقابت بر استفاده از ابزارهای گوناگون و با هدف افزایش رقابت پذیری کسب و کارها در ایران، شورای رقابت مکلف است نسبت به تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت صرفاً در مورد بازارهای مصادیق انحصار طبیعی، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاهای و خدمات انحصاری در هر مورد، اقدام نماید.



بعدی، برق مورد نیاز خود را از طریق بهابازار(بورس) یا شرکت‌های خرده فروش دارای مجوز از وزارت نیرو تأمین کنند. یک سال پس از ابلاغ این آئین‌نامه، مشترکین با قدرت قراردادی (۳۰ کیلووات) و بیشتر مشمول این آئین‌نامه می‌شوند. این در حالی است که در آئین‌نامه اجرایی فوق‌الذکر(آئین‌نامه اجرایی بند (ب)) بر عدم شمولیت انحصار طبیعی کالای برق از سوی شورای رقابت اشاره‌ای نشده است. مضافاً اینکه استفاده از ابزارهای گوناگون معیاری برای دستیابی به هدف افزایش رقابت پذیری کسب‌وکارها جز (۲-۲) بند (ث) ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم منظور شده است در صورتیکه در تبصره (۵) ماده (۲) آئین‌نامه اجرایی بند (ب) ماده ۴۳ قانون برنامه هفتم^۲، به منظور افزایش رقابت و کشف منصفانه قیمت برق، مشترکین با قدرت قراردادی بالای یک مگاوات مکلف به تأمین برق صرفاً از بازار مشتقه شده و دسترسی این مشترکین به سایر ابزارها مانند بازار فیزیکی و دوجانبه محدود شده و موجب کاهش نقش شرکت‌های خرده فروشی برق که بازیگر اصلی فنی و مالی این کسب‌وکار هستند می‌شود.

۲. محدود شدن شرکت‌های خرده فروش صرفاً به استفاده از ابزارهای قابل معامله در بورس انرژی برای تأمین برق مشترکین در تبصره (۴) ماده (۲) آئین‌نامه اجرایی بند (ب) ماده (۴۳) قانون برنامه هفتم^۳: این درحالی است که پیش از شکل‌گیری معاملات برق در بورس انرژی قراردادهای دوجانبه مورد تأکید وزارت نیرو و پس از آن نیز بعنوان یکی از روش‌های تأمین برق (از جمله بند یک مصوبه ۱۴۵۹۳۷/ت ۵۰۹۹۹ ه مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۰ هیأت وزیران باستناد ماده ۱۳۸ قانون اساسی) مطرح بوده است و از این رو، محدود نمودن فعالان بازار به یک ابزار مشخص معاملاتی، نیازمند بررسی از حیث انطباق با اصول حاکی بر آزادی قراردادها (من جمله ماده ۱۰ قانون مدنی^۴) و حدود اختیارات مرجع تنظیم‌کننده است.

۳. انحصار عملیاتی برای یک بستر مشخص: تبصره(۷) ماده ۲ آئین‌نامه اجرایی بند (ب) ماده (۴۳) قانون برنامه هفتم مقرر نموده است؛ که بستر ثبت، انجام معاملات و تخصیص برق صرفاً از طریق بورس انرژی عملیاتی شود. این حکم علاوه بر ایجاد انحصار عملیاتی برای یک بستر مشخص، پرسش‌های مهمی را از حیث حدود اختیارات مقررگذار ایجاد می‌نماید. اگرچه بند(ب) ماده ۴۳ قانون برنامه هفتم بر توسعه معاملات برق در بورس انرژی تأکید دارد، لیکن الزام به ثبت، تخصیص و انجام کلیه معاملات صرفاً در یک بستر مشخص، امری فراتر از توسعه معاملات بوده و نیازمند تصریح قانونی است.

ملاحظه ۱: بورس انرژی به عنوان یک نهاد غیر دولتی و بازار متشکل معاملاتی فعالیت می‌کند، در حالی که صدور مجوزهای فعالیت در صنعت برق، مدیریت شبکه، تخصیص انرژی و نظارت بر بازار برق در صلاحیت وزارت نیرو و نهادهای تابعه آن قرار دارد. از این رو، انحصار ثبت و تخصیص کلیه معاملات در یک بستر مشخص می‌تواند از منظر رقابت و رفع انحصار نافی بندهای ماده (۴۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل(۴۴) قانون اساسی نیز باشد.

^۲ تبصره ۵- به منظور افزایش رقابت و کشف منصفانه قیمت برق، مشترکین با قدرت قراردادی بیش از یک مگاوات مکلفند برق مصرفی خود را تا سقف مجاز مصرف از سریق بهابازار(بورس)، پیش از تحویل به صورت رقابتی در بازار مشتقه تأمین نمایند.

^۳ تبصره ۴- در صورت عدم خرید برق مشترکین بالای(۳۰) کیلووات از سازوکارهای تعین شده و تأمین برق این مشترکین از طریق شرکت‌های توزیع و یا برق منطقه‌ای، برق این مشترکین از طریق خرده فروش برنده شده در مناقصه شرکت‌های توزیع و یا برق منطقه‌ای، در بستر بهابازار(بورس) مطابق با ساز و کار ابلاغی وزارت نیرو تأمین می‌شود. خرده فروش موظف است برق مشترکین طرف قرارداد با خود را صرفاً از طریق ابزارهای قابل معامله در بهابازار(بورس) تأمین نماید.

^۴ ماده ۱۰ قانون مدنی- قراردادهای خصوصی نسبت به کسانی که آن را منعقد نموده‌اند در صورتی که مخالف صریح قانون نباشد نافذ است.

^۵ به منظور یکپارچه سازی و ارتقای شفافیت در تمامی معاملات برق کشور، کلیه بسترهای ثبت و انجام معاملات و تخصیص برق باید صرفاً از طریق بهابازار(بورس) عملیاتی شوند. وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است حداقل دوماه پس از ابلاغ این آئین‌نامه، بستر لازم برای ثبت و انجام معاملات برق در بهابازار(بورس) را فراهم سازد و پس از راه‌اندازی این بستر، اطلاعات مربوط به این معاملات را از طریق همان سامانه در اختیار مجموعه وزارت نیرو قرار دهد. چارچوب و سازوکار ثبت قراردادهای معاملاتی برق در سامانه بهابازار(بورس) با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و نیرو تدوین و ابلاغ می‌شود.



۴. موانع جدی امکان بهره‌برداری از انرژی خریداری شده و تخصیص آن به مشترک نهایی: این موضوع علاوه بر تحمیل هزینه‌های مضاعف و افزایش بروکراسی اجرایی، موجب کاهش کارایی بازار و محدود شدن فعالیت شرکت‌های دارای مجوز رسمی وزارت نیرو شده است.

سابقه بررسی و پیگیری موضوع:

شرکت‌های خرده فروش برق در بازار در سال‌های قبل (۱۴۰۳ و ۱۴۰۴) پیگیر موضوعات مربوط به قراردادهای دو جانبه و مسائل مربوط به بورس انرژی بوده اند و این موضوع در محل هیأت مقررات زدایی وزارت امور اقتصاد و دارایی نیز مورد بررسی قرار گرفته است در نهایت نظر قطعی آن هیأت در صورتجلسه ای طی نامه ۸۰/۲۰۳۶۸۲ مورخ ۱۴۰۳/۱۱/۱۰ ارسال گردید که در آن ضمن پذیرش دلایل وزارت نیرو بر لزوم ثبت قراردادهای دوجانبه بالای ۲۰ مگاوات در بورس انرژی، جهت تسهیل انجام معاملات دو جانبه توسط شرکت های خرده فروش برق موارد زیر تصویب و ابلاغ گردید:

- بورس انرژی ایران، فرایند ثبت قراردادهای دوجانبه بالاتر از ۲۰ مگاوات مشمول دستورالعمل توسعه معاملات برق در بورس انرژی به شماره ۱۴۰۳/۴۲۲۴۸/۱۰۰ مورخ ۱۴۰۳/۰۷/۰۱ را حداکثر تا پایان سال ۱۴۰۳ به نحوی تسهیل کند که کل فرایند مزبور در حداقل زمان ممکن و الکترونیکی محقق شود.
- پیشنهاد کاهش حداکثری کارمزدهای ثبت قراردادهای دوجانبه توسط بورس انرژی ایران بررسی شود و حداکثر تا پایان سال نتیجه آن اعلام گردد.
- وزارت نیرو به منظور رسمیت بخشی به جایگاه شرکت های خرده فروش در بازار برق کشور، حداکثر ظرف مدت ۱۰ روز کاری، درخواستی را برای قلمداد کردن شرکت‌های خرده فروش به عنوان بازیگر ذیل بازار عمده فروشی برق به هیأت تنظیم بازار برق ارسال کند و درخواست مذکور در اولویت دستور کار آن هیأت قرار گیرد.
- گزارش اجرای مقررات فوق، می‌بایست در محدوده‌های زمانی تعیین شده به دبیرخانه هیأت مقررات زدایی و بهبود محیط کسب و کار اعلام شود.

سابقه پیگیری قضایی موضوع:

شرکت انرژی پاک پوشش، دادخواست بدوی خود در دیوان عدالت اداری را در تاریخ ۱۴۰۴/۰۵/۲۵ ثبت کرده و درخواست صدور حکم به ابطال تبصره ۲ بند ۴-۵ از دستورالعمل توسعه مبادلات برق در بورس انرژی، موضوع ابلاغیه ۱۴۰۳/۴۲۲۴۸/۱۰۰ مورخ ۱۴۰۳/۰۷/۰۱ وزیر محترم نیرو، به دلیل مغایرت با مصوبه هیأت وزیران (مصوبه شماره ۸۲۳۵۷/ت/۵۷۴۶۷-هـ مورخ ۱۳۹۹/۰۷/۲۰ هیئت محترم وزیران) و ماده ۱۰ قانون مدنی و اصل ۱۳۸ قانون اساسی را داشته است.

دادنامه شماره ۱۴۰۵۳۱۶۹۰۰۰۳۹۸۴۶۶ مورخ ۱۴۰۵/۰۲/۲۳ هیأت تخصصی صنایع و بازرگانی دیوان عدالت اداری رای را بدین شرح صادر نمود: با توجه به اینکه مقرر مقرر مورد اعتراض صرفاً ناظر به ثبت قراردادهای دوجانبه با ظرفیت بیش از ۲۰ مگاوات در بورس انرژی است و محدودیت و ممنوعیتی در انجام معاملات برق به سایر روش ها از جمله حکم مصوبه شماره ۸۲۳۵۷/ت/۵۷۴۶۷-هـ مورخ ۱۳۹۹/۰۷/۲۰ هیئت وزیران ایجاد نکرده و با ماده ۱۰ قانون

^۶ تبصره ۲: کلیه قراردادهای دوجانبه اعم از قراردادهای دوجانبه با مشترکین برق یا شرکت‌های خرده فروش برق با ظرفیت بیش از ۲۰ مگاوات می‌بایست در بورس انرژی، ثبت و اطلاعات مربوطه توسط مشترکین برق یا شرکت‌های خرده فروش برای شرکت مدیریت شبکه برق ایران ارسال شود.



مدنی نیز مغایرت ندارد و در عین حال تصویب آن نیز مبتنی بر بندهای (ه) و (ز) از ماده ۱ قانون تأسیس وزارت نیرو است، بنابراین مقرر مقرر شکایت خلاف قانون و خارج از حدود اختیار نیست و بر همین اساس استناد بند (ب) ماده ۸۴ قانون دیوان عدالت اداری^۸ مصوب سال ۱۳۹۲ رای به رد شکایت صادر و اعلام می کند این رأی مستند به ماده ۹۳ قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحی مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۱۰) در رسیدگی و تصمیم گیری مراجع قضایی و اداری معتبر و ملاک عمل بوده و ظرف مدت بیست روز از تاریخ صدور توسط رئیس دیوان عدالت اداری و یا ده نفر از قضات دیوان عدالت اداری قابل اعتراض است.

ملاحظه ۲: نکته قابل ملاحظه در رای فوق الذکر این است که در آن اشاره شده است محدودیت و ممنوعیتی در انجام معاملات برق به سایر روش ها وجود ندارد. لازم است این موضوع از نظر حقوقی در کارگروه حاضر، بررسی گردد.

سوالات:

۱. آیا تحقق اهداف ذکر شده ۳ گانه در بند ب ماده ۴۳ قانون هفتم توسعه (۱- بهبود محیط کسب و کار صنعت برق ۲- افزایش رقابت پذیری در این صنعت ۳- افزایش سهم معاملات برق در بهابازار (بورس) انرژی) در آئین نامه موضوع بند (ب) این ماده دیده شده است؟ این تحقق با چه ابزاری سنجیده می شود؟
۲. آیا نظرات بخش خصوصی مطابق ماده ۲ و ۳ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار دریافت و لحاظ شده است؟
۳. آیا مصوبات هیات مقررات زدایی به طور کامل اجرایی شده است؟

پیشنهاد:

مفاد یاد شده از حیث انطباق با بند (ب) ماده ۴۳ قانون برنامه هفتم پیشرفت، اصول حاکم بر رقابت، حدود اختیارات مرجع تصویب کننده و آثار آن بر حقوق فعالان بازار دارای مجوز در صنعت برق مورد بررسی قرار گرفته و در صورت تشخیص مغایرت یا خروج از حدود اختیارات قانونی، اقدامات لازم جهت اصلاح یا بازنگری مقررات مربوطه معمول گردد.

با توجه به اهمیت موضوع و درخواست کمیسیون انرژی اتاق ایران و تعدادی از شرکت های خرده فروش بازار برق کشور و همچنین مکاتبه شماره ۵۵۷۸۰/۲۸۳۱۶ مورخ ۱۴۰۵/۰۳/۲۶ معاون هماهنگی و برنامه ریزی امور حقوقی دستگاه های اجرایی معاونت کحترم حقوقی ریاست جمهوری، این موضوع در دستور کار بررسی کمیته حمایت از کسب و کار قرار گرفت.

^۷ بند ۵- نظارت بر نحوه استفاده از انواع انرژی و همچنین تعیین و تصویب نحوه مصرف و نرخ انواع انرژی در داخل کشور.

بند ز- تعیین مقررات و صدور دستورالعمل های لازم برای حسن انجام امور مربوط بتولید و انتقال و توزیع و مصرف انرژی در کشور.

^۸ ب - در صورتی که نظر سه چهارم اعضای هیات تخصصی بر رد شکایت باشد، رای به رد شکایت صادر می کند. این رای ظرف بیست روز از تاریخ صدور، از سوی رئیس دیوان یا ده نفر از قضات دیوان قابل اعتراض است. در صورت اعتراض و یا در صورتی که نظر اکثریت کمتر از سه چهارم اعضاء بر رد شکایت باشد، پرونده به شرح بند (الف) در هیات عمومی مطرح و اتخاذ تصمیم می شود.