



РЕШЕНИЕ
№ Ц - 26
от 16.07.2019 г.

КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

на закрито заседание, проведено на 16.07.2019 г., след като разгледа влязло в сила Решение № 4008 от 14.06.2018 г. на Административен съд - София град по адм. дело № 8840 от 2017 г., оставено в сила с Решение № 4628 от 28.03.2019 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 9270 от 2018 г., с което се отменя Решение № Ц-18 от 01.07.2017 г. на Комисията за енергийно и водно регулиране, в частта му по т. 11 и преписката се връща на Комисията за енергийно и водно регулиране за ново произнасяне при спазване на дадените указания по тълкуване и прилагане на закона, установи следното:

С Решение № Ц-18 от 01.07.2017 г., в частта по т. 11, Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР, Комисията), считано от 01.07.2017 г., е утвърдила пределни цени на топлинната енергия и е определила преференциална цена на електрическата енергия, произведена по високоефективен комбиниран начин от централа с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия, на „Топлофикация Русе“ ЕАД, както следва:

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 149,34 лв./MWh, в т. ч.:
 - индивидуални разходи за единица енергия – 139,34 лв./MWh
 - добавка по чл. 33, ал. 3 от ЗЕ – 10,00 лв./MWh
 2. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 77,41 лв./MWh
 3. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител водна пара (без ДДС) – 93,60 лв./MWh
 4. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1, т. 2 и т. 3:
 - Необходими годишни приходи – 55 595 хил. лв., в т. ч.:
 - Разходи – 52 612 хил. лв., от които условно-постоянни – 14 485 хил. лв. и променливи – 38 128 хил. лв.;
 - Регулаторна база на активите – 39 348 хил. лв.
 - Норма на възвръщаемост – 7,58%
 - Електрическа енергия – 215 066 MWh, в т. ч.:
 - от високоефективно комбинирано производство – 190 600 MWh
 - Към НЕК ЕАД - 180 000 MWh
 - Към ЕРД - 10 600 MWh
 - от некомбинирано производство – 24 466 MWh
 - Топлинна енергия с топлоносител водна пара – 14 885 MWh
 - Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 287 204 MWh
- Цена на въглищата – 176,82 лв./t при калоричност 5 900 kcal/kg

По жалба на „Топлофикация Русе“ ЕАД, с влязло в сила Решение № 4008 от 14.06.2018 г. на Административен съд - София град (АССГ), трето отделение, 51 състав, по адм. дело № 8840 от 2017 г., оставено в сила с Решение № 4628 от 28.03.2019 г. на Върховния

административен съд (ВАС) по адм. дело № 9270 от 2018 г., се отменя Решение № Ц-18 от 01.07.2017 г., в частта му по т. 11, и се връща преписката на КЕВР за ново произнасяне при спазване на дадените указания по тълкуване и прилагане на закона.

Видно от мотивите на решението на касационната инстанция, тричленният състав на ВАС е споделил изводите на АССГ, че Решение № Ц-18 от 01.07.2017 г. на КЕВР в оспорената му част е издадено от компетентен орган, в съответствие с правомощията му, визирани в чл. 21, ал. 1, т. 8 от Закона за енергетиката (ЗЕ), при спазване на изискването за форма и на административнопроизводствените правила, но при допуснато от страна на административния орган неправилно прилагане на материалноправните разпоредби.

ВАС е намерил постановеното първоинстанционно решение за валидно, допустимо и правилно, като е разгледал подробно изводите на АССГ. В тази връзка се посочва, че АССГ е приел жалбата за основателна в частта относно извършените корекции на разходите за основно гориво. При извършено обсъждане на експертизата и направените от жалбоподателя възражения, съдът е приел за установено, че заявените от дружеството разходи за закупуване на основно гориво – определените тип въглища са технологично обосновани, доколкото са обусловени от действителните нужди и специфични изисквания на централата. Първоинстанционният съд е кредитирал експертизата като обосновано и компетентно изготвена, поради което е възприел изцяло направеното заключение, че приетата от КЕВР базова стойност за цената на въглищата от 88 щ.д./тон е недостатъчно обоснована, както и че разходите за основно гориво, определени от КЕВР, не отчитат специфичната доставна цена на въглищата с характеристиките нужни на дружеството, което ще доведе до формиране на загуби, въз основа на което е установено, че корекцията на разходите за основно гориво, направена от КЕВР, няма да покрие действителните разходи за закупуване и доставки на необходимите за производството въглища. Въз основа на това е направен изводът, че е налице нарушение на чл. 31, т. 2 и т. 4 от ЗЕ.

На следващо място касационната инстанция е установила, че административният съд е приел за основателна жалбата относно непризнаването на променливия разход за осъществяване на лицензионната дейност – разход за закупуване на недостигащи емисионни квоти. Съдът е анализирал относимите правни норми, както и приетата експертиза, въз основа на което в решението е изложено според експертизата, че на прогнозна база към 01.07.2017 г. необходимите за закупуване количества квоти емисии парникови газове, утвърдени с Решение № Ц-18 от 01.07.2017 г., не са технически обосновани, както и че приетата от КЕВР отчетна цена за 2016 г. при изчисляване на разходите за въглеродни емисии не е икономически обоснована. Експертизата е изследвала цената на емисионните квоти за регулаторния период на база анализ на международни борсови цени, което изпълнява изискването на чл. 3, ал. 4 от НРЦТЕ за анализ при използване на данни от най-добрата практика на национално и международно ниво, като непризнаването на разходите за закупуване на емисионни квоти по икономически обоснована борсова цена за регулаторния период води до невъзстановяване на икономически обосновани разходи за дейността на дружеството. Въз основа на това е прието, че в тази част административният акт противоречи на установения в чл. 31, т. 2 от ЗЕ принцип, че цените на енергийните предприятия следва да възстановят икономически обоснованите разходи за дейността им, както и на чл. 32, ал. 1, т. 1 от Наредба № 5 от 23 януари 2014 г. за регулиране на цените на топлинната енергия (НРЦТЕ), според който за енергийните предприятия, спрямо които се прилага методът „норма на възвръщаемост на капитала”, проектът на решение, съответно решението по чл. 35, съдържа прогнозните и/или изменените необходими приходи на енергийните предприятия, регулаторната база на активите и нормата на възвръщаемост на капитала и съответните цени.

На следващо място АССГ е приел за основателно и възражението, касаещо годишните необходими приходи на дружеството, доколкото е констатирано неизпълнение от страна на Комисията на приетите от нея указания, както и че се споделят доводите по отношение на корекциите, касаещи юрисконсултските възнаграждения.

В допълнение към приетите констатации и изводи на АССГ, в решението на касационната инстанция се излагат следните мотиви:

ВАС е споделил изводите на АССГ за основателност на възражението на „Топлофикация Русе“ ЕАД по отношение на разходите за основно гориво - въглища. В тази връзка се изтъква, че в т. 2.1 от заключението на комплексната експертиза е посочено, че основното гориво в ТЕЦ „Русе-изток“ за производство на електрическа и топлинна енергия е каменни въглища марка „Г“. А от т. 2.2 от заключението на вещото лице е видно, че на прогнозна база разходи за основно гориво на „Топлофикация Русе“ ЕАД, утвърдени от КЕВР с решение № Ц-18 от 01.07.2017 г. като необходими за провеждане на лицензионната дейност на дружеството, не са технически обосновани, както и че на прогнозна база признато от КЕВР количество основно гориво не е съобразено с технологичния режим на работа на дружеството. На следващо място от икономическа гледна точка в експертизата е посочено, че няма данни в Решение № Ц-18 от 01.07.2017 г. как КЕВР е достигнала до приетата за базова цена от 88 щ.д./тон, не са приложени пазарни данни и/или прогнози. Единствено е било посочено, че е използван бенчмарк анализ, борсови стойности и митнически декларации за внос, според които цената е в рамките на 100-110 щ.д./тон. Вещото лице е изложило, че приетата от КЕВР базова стойност за цена на въглища от 88 щ.д./тон е недостатъчно обоснована и съответно остойностените чрез нея разходи за основно гориво на „Топлофикация Русе“ ЕАД са икономически необосновани. Въз основа на изложеното, ВАС приема за обоснован правния извод на АССГ, че заявените разходи за закупуване на основно гориво – определените тип въглища са технологично обосновани, доколкото са обусловени от действителните нужди и специфични изисквания на централата. ВАС споделя извода на първоинстанционния съд, че заявената цена за въглищата е изчислена при съобразяване на огласените от административния орган критерии и вътрешни правила по смисъла на чл. 13 от АПК, тъй като вещите лица са дали заключението, че цената е изчислена като средно - претеглена съгласно изискванията на т. 12 от Глава трета във връзка с т. 20.1 от Глава втора на приетите Указания за образуване на цените на топлинната енергия и на електрическата енергия от комбинирано производство при регулиране чрез метода „норма на възвръщаемост на капитала“ (Указанията). Въз основа на изложеното ВАС приема за правилен извода на АССГ, че корекцията на разходите за основно гориво, направена от Комисията, няма да покрие действителните разходи за закупуване и доставки на необходимите въглища, което по същество си води до нарушение на чл. 31, т. 2 и т. 4 от ЗЕ.

ВАС приема, че в конкретния случай правилно първоинстанционният съд е приел за основателно и възражението на дружеството, отнасящо се до непризнаване на променливия разход за осъществяване на лицензионната дейност – разход за закупуване на недостигащи емисионни квоти. Предвид нормата на чл. 48, ал. 1 от Закона за ограничаване изменението на климата (ЗОИК), топлофикационните дружества, включително и „Топлофикация Русе“ ЕАД има задължението за предаване на определено количество квоти за емисии на парникови газове, равняващо се на общото количество емисии, отделени от инсталацията през предходната година. Това, според съда, означава че в рамките на ценовия период за дружеството съществува законовото задължение да предаде емисионни квоти, при неизпълнението на което се носи административно - наказателна отговорност съгласно чл. 76, ал. 1 ЗОИК. В случай на недостиг на квоти, т.е. при необходимостта да се предадат емисионни квоти над разпределените безплатни такива по чл. 10а и чл. 10в от Директива 2003/87/ ЕО от 13 октомври 2003 година, за дружеството е налице задължение да ги закупи, което се явява съответен разход. Съгласно чл. 8, ал. 4 от НРЦТЕ, Комисията утвърждава прогнозен, а не фактически размер на разходите, свързани с лицензионната дейност. В тази връзка ВАС прави извод, че е икономически обосновано разходите за емисии да се включват в цените на периода, за който са относими, на база прогноза, като в следващия регулаторен период може да се извърши тяхната корекция до реалния им размер. Касационната инстанция посочва, че правилно първоинстанционният съд е приел, позовавайки се на експертизата, че според прогнозното планирано производство на електрическа и топлинна енергия на дружеството се очаква да се отделят 434 779 тона емисии въглероден диоксид, които дружеството следва да предаде. Експертизата е установила, че получаваните от дружеството безплатни квоти ежегодно намаляват, което води до увеличаване на количествата, които дружеството трябва да

закупи, като разликата между прогнозно емитираните от дружеството количества парникови газове през 2017 г. и прогнозно разпределените безплатни квоти по чл. 10а и чл. 10в от Директива 2003/87/ЕО от 13 октомври 2003 г. оформят недостиг на квоти, които трябва да бъдат закупени до 30.04.2018 г., т.е. през процесния ценови период, в размер на 239 018 единици. Касационната инстанция приема, че АССГ правилно е установил, че Комисията не е отчела намалението на безплатни квоти за 2017 г., чийто размер е бил известен и че не са съобразени квотите, които следва да се закупят през новия период, възлизащи в размер на не по - малко от 246 089 тона, съгласно заключението на вещите лица. Експертизата е изследвала цената на емисионните квоти за регулаторния период, въз основа на което е достигнала до извода, че непризнаването на разходите за закупуване на емисионни квоти по икономически обоснована борсова цена за регулаторния период води до невъзстановяване на икономически обосновани разходи за дейността на дружеството. Предвид изложеното, ВАС приема за правилен извода на АССГ, че в тази част административният акт противоречи на чл. 31, т. 2 от ЗЕ.

ВАС споделя извода на първоинстанционния съд за незаконосъобразност на корекцията на приходите от продажба на некомбинирана електрическа енергия. В случая при съдебното оспорване от съда е установено, че изчисляването от страна на КЕВР на приходите от некомбинирана електрическа енергия по индивидуална цена е в несъответствие с т. 21 от Глава трета на Указанията и съответно несъобразяването на КЕВР с Указанията, води до отмяна на административния акт в оспорената му част поради незаконосъобразност.

ВАС е споделил мотивите на АССГ, че незаконосъобразно е извършена корекция на съдебните разноси за юрисконсултско възнаграждение. Съдът приема, че това е така, защото при заявяването на съдебните разходи за регулаторния период, са били приспаднати приходите от юрисконсултски възнаграждения, респективно с корекцията, извършена от КЕВР, същите се приспадат повторно, което не е икономически обосновано и противоречи на изискването цените на енергийните предприятия да възстановяват икономически обоснованите разходи за дейността им.

В допълнение касационната инстанция приема, че за пълнота следва да се добави, че с Решение № Ц-18 от 01.07.2017 г. КЕВР се е произнесла по множество преписки, образувани по заявления за утвърждаване на цени на електрическа и топлинна енергия, като процесната обжалвана част от това решение касае само т. 11, а именно - утвърждаване на цени за периода от 01.07.2017 г. на „Топлофикация Русе“ ЕАД. ВАС счита и намира за необходимо да отбележи, че КЕВР е следвало да се произнесе по заявлението на всяко едно дружество поотделно (в случая са 32 преписки) и да изложи конкретни мотиви и обосновка в отделни индивидуални административни актове, а не да се позовава на общия подход, възприет в решението и приложим за всички останали заявители, и да постановява решение в едно общо производство с общи, а не с индивидуални мотиви.

Съгласно чл. 173, ал. 1 от АПК, след като отмени административния акт, съдът решава делото по същество, когато въпросът не е предоставен на преценката на административния орган. Извън случаите по ал. 1, както и когато актът е нищожен поради некомпетентност или естеството му не позволява решаването на въпроса по същество, съдът отменя административния акт и изпраща преписката на съответния компетентен административен орган за решаване на въпроса по същество със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона (чл. 173, ал. 2 от АПК). С оглед изложеното, предвид отменителното съдебно решение и разпоредбите на АПК, КЕВР следва да се произнесе с ново решение вместо отмененото, като спазва указанията на съда по тълкуването и прилагането на закона - материалноправните норми, действащи към момента на постановяване на Решение № Ц-18 от 01.07.2017 г., в частта му по т. 11, което налага технико-икономически анализ на фактите и обстоятелствата, релевантни към момента на приемане на посоченото решение на КЕВР. С отмененото решение на КЕВР за „Топлофикация Русе“ ЕАД са определени и утвърдени цени, считано от 01.07.2017 г. С Решение № Ц-39 от 29.12.2017 г. на КЕВР, считано от 01.01.2018 г., е изменена преференциалната цена на електрическата енергия. Следователно

ценовият период, през който са прилагани цените по отмененото решение е съответно до 31.12.2017 г. - за цената на електрическата енергия и до 30.06.2018 г. - за цените на топлинната енергия, доколкото последните цени не са били предмет на изменение с Решение № Ц-39 от 29.12.2017 г. В тази връзка при повторното произнасяне, съответно приемане на решение от административния орган, постановените със същото решение цени следва да бъдат приложими за посочените периоди.

Във връзка с горното и след извършен анализ при съобразяване на дадените от съда указания с Решение № 4008 от 14.06.2018 г. на АССГ по адм. дело № 8840 от 2017 г., оставено в сила с Решение № 4628 от 28.03.2019 г. на ВАС по адм. дело № 9270 от 2018 г., цените и техните ценообразуващи елементи на „Топлофикация Русе“ ЕАД за ценовия период от 01.07.2017 г., са както следва:

I. По отношение на разходите за основно гориво – въглища:

За ценовия период 01.07.2017 г. – 30.06.2018 г. дружеството е отчетло цена на въглищата 226,31 лв./t при калоричност 5 833 kcal/kg. Коригирана е цената на въглищата за ценовия период 01.07.2017 г. – 30.06.2018 г. от 176,82 лв./t до нивото на отчета на дружеството в размер на 228,91 лв./t при калоричност 5 900 kcal/kg. (226,31 лв./t x 5 900 kcal/kg /5 833 kcal/kg.).

II. По отношение на разходите за закупуване на квоти за въглеродни емисии:

За ценовия период 01.07.2017 г. – 30.06.2018 г. дружеството е отчетло разходи за емисии парникови газове (CO₂) в размер на 3 870 хил. лв. (164 898 t CO₂ x 23,47 лв./t). За ценовия период 01.07.2017 г. – 30.06.2018 г. КЕВР е утвърдила на дружеството разходи за емисии парникови газове в размер на 1 892 хил. лв. (185 401 t CO₂ x 10,21 лв./t). Изчислена е среднопретеглената цена на емисиите за ценовия период 1.07.2017-30.06.2018 г. в размер на 9,36 евро/тон, което е средна цена за периода на емисиите по данни на Европейската енергийна борса (European Energy Exchange). Определен е разходът на дружеството за закупуване на емисии в размер на 3 019 хил.лв. (164 898 t CO₂ x 18,31 лв./t) и същият, за ценовия период 01.07.2017 г. – 30.06.2018 г. е коригиран с 1 127 хил. лв. (от 1 892 хил. лв. на 3 019 хил. лв.).

III. По отношение на приходите от продажба на некомбинирана електрическа енергия:

Коригирана е цената за некомбинирана електрическа енергия с 69,34 лв./MWh от 139,34 лв./MWh на 70 лв./MWh.

IV. По отношение на корекцията на съдебните разноски за юрисконсултско възнаграждение:

За ценовия период 01.07.2017 г. – 30.06.2018 г. дружеството е предложило съдебни разходи в размер на 49 хил. лв., които са приети от КЕВР и не са коригирани. Условно-постоянните разходи на дружеството са намалени с присъдените съдебни приходи в размер на 27 хил. лв.

В резултат на извършените корекции с оглед спазване указанията на съда, пределните цени на топлинната енергия, за периода от 01.07.2017 г. до 30.06.2018 г., и преференциалната цена на електрическата енергия, произведена по високоефективен комбиниран начин от централа с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия, за периода от 01.07.2017 г. до 31.12.2017 г., на „Топлофикация Русе“ ЕАД, са както следва:

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 173,11 лв./MWh, в т. ч.:
- индивидуални разходи за единица енергия – 163,11 лв./MWh

- добавка по чл. 33, ал. 3 от ЗЕ – 10,00 лв./MWh
 - 2. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 94,48 лв./MWh
 - 3. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител водна пара (без ДДС) – 112,88 лв./MWh
 - 4. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1, т. 2 и т. 3:
 - Необходими годишни приходи – 63 617 хил. лв., в т. ч.:
 - Разходи – 60 559 хил. лв., от които условно-постоянни – 14 485 хил. лв. и променливи – 46 074 хил. лв.;
 - Регулаторна база на активите – 40 342 хил. лв.
 - Норма на възвръщаемост – 7,58%
 - Електрическа енергия – 215 066 MWh, в т. ч.:
 - от високоефективно комбинирано производство – 190 600 MWh
 - Към НЕК ЕАД - 180 000 MWh
 - Към ЕРД - 10 600 MWh
 - от некомбинирано производство – 24 466 MWh
 - Топлинна енергия с топлоносител водна пара – 14 885 MWh
 - Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 287 204 MWh
- Цена на въглищата – 228,91 лв./t при калоричност 5 900 kcal/kg

Предвид гореизложеното и на основание чл. 21, ал. 1, т. 8, във връзка с чл. 30, ал. 1, т. 4 и чл. 33 от Закона за енергетиката, чл. 173, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс и в изпълнение на задължителните указания по тълкуването и прилагането на закона, дадени с влязло в сила Решение № 4008 от 14.06.2018 г. на Административен съд - София град по адм. дело № 8840 от 2017 г., оставено в сила с Решение № 4628 от 28.03.2019 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 9270 от 2018 г.,

КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

РЕШИ:

Утвърждава на „Топлофикация Русе“ ЕАД, пределни цени на топлинната енергия, за периода от 01.07.2017 г. до 30.06.2018 г., и преференциална цена на електрическата енергия, произведена по високоефективен комбиниран начин от централа с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия, за периода от 01.07.2017 г. до 31.12.2017 г.:

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 173,11 лв./MWh, в т. ч.:
 - индивидуални разходи за единица енергия – 163,11 лв./MWh
 - добавка по чл. 33, ал. 3 от ЗЕ – 10,00 лв./MWh
2. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 94,48 лв./MWh
3. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител водна пара (без ДДС) – 112,88 лв./MWh
4. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1, т. 2 и т. 3:
 - Необходими годишни приходи – 63 617 хил. лв., в т. ч.:
 - Разходи – 60 559 хил. лв., от които условно-постоянни – 14 485 хил. лв. и променливи – 46 074 хил. лв.;
 - Регулаторна база на активите – 40 342 хил. лв.
 - Норма на възвръщаемост – 7,58%
 - Електрическа енергия – 215 066 MWh, в т. ч.:

- от високоефективно комбинирано производство – 190 600 MWh
 - Към НЕК ЕАД - 180 000 MWh
 - Към ЕРД - 10 600 MWh
 - от некомбинирано производство – 24 466 MWh
 - Топлинна енергия с топлоносител водна пара – 14 885 MWh
 - Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 287 204 MWh
- Цена на въглищата – 228,91 лв./t при калоричност 5 900 kcal/kg

Решението подлежи на обжалване пред Административен съд - София град в 14 - дневен срок.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ДОЦ. Д-Р ИВАН Н. ИВАНОВ

ГЛАВЕН СЕКРЕТАР:

РОСИЦА ТОТКОВА