



РЕШЕНИЕ

№ Ц - 22

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 № 4072 от 15.06.2018 г. на Административен съд - София град по адм. дело № 8830 от 2017 г., оставено в сила с Решение № 4741 от 01.04.2019 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 9269 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. 4 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. 4, Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР, Комисията), считано от 01.07.2017 г., е утвърдила пределна цена 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 – Бургас“ ЕАД, както следва:

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 152,36 лв./MWh, в т. ч.:
 - индивидуални разходи за единица енергия – 114,36 лв./MWh
 - добавка по чл. 33, ал. 3 от ЗЕ – 38,00 лв./MWh
2. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 57,06 лв./MWh
3. Ценообразуващи елементи на цените по т. 4.1 и т. 4.2:
 - Необходими годишни приходи – 24 509 хил. лв., в т. ч.:
 - о Разходи – 23 275 хил. лв., от които условно-постоянни – 5 873 хил. лв. и променливи – 17 402 хил. лв.
 - о Регулаторна база на активите – 16 476 хил. лв.
 - о Норма на възвръщаемост – 7,49%
 - Електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 107 383 MWh
 - Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 142 817 MWh

По жалба на „Топлофикация – Бургас“ ЕАД, с влязло в сила Решение № 4072 от 15.06.2018 г. на Административен съд - София град (АССГ), трето отделение, 51 състав, по адм. дело № 8830 от 2017 г., оставено в сила с Решение № 4741 от 01.04.2019 г. на Върховния административен съд (ВАС) по адм. дело № 9269 от 2018 г., се отменя Решение № Ц-18 от 01.07.2017 г., в частта му по т. 4, 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, че КЕВР не е извършила задължителния анализ относно достатъчността на цената за новия регулаторен период, като ефектът от невключване на разходи за основно гориво в техния икономически обоснован размер е в намаление на утвърдената възвращаемост от дейността. Съдът счел за нарушено и правилото на чл. 31, т. 2 от ЗЕ, изискващо цените да са недискриминационни, основани на обективни критерии и определени по прозрачен начин, да осигуряват икономически обоснована норма на възвръщаемост на капитала и да възстановяват икономически обоснованите разходи за дейността им.

АССГ преценил, че по отношение на непризнаване на променливия разход за закупуване на недостигащи емисионни квоти в административния акт е налице противоречие на предвидения в чл. 31, т. 2 от ЗЕ принцип на регулиране, според който цените на енергийните предприятия следва да възстановяват икономически обоснованите разходи за дейността им. В тази връзка съдът е приел, че решението е в нарушение и на разпоредбата на чл. 48, ал. 1 от Закон за ограничаване изменението на климата, понеже не е отчетено задължението на дружеството да предаде определено количество квоти за емисии на парникови газове, равняващи се на общото количество емисии, отделени от инсталацията през предходната година и в случай на недостиг на квоти, т.е. необходимост да се предадат емисионни квоти над разпределените на дружеството безплатни квоти по чл.10а и чл.10в от Директива 2003/87/ЕО, изменена с Директива 2009/29/ЕО, „Топлофикация – Бургас“ ЕАД трябва да ги закупи и съответно да извърши разходи за това.

С оглед горното, АССГ приел, че разходите, които дружеството ще извърши, се увеличават с повишение на цената и разликата над включените в цените ще се отрази като намаление на утвърдената възвръщаемост. В тази връзка, съдът е съобразил, че вещите лица са изследвали икономически обоснованата цена на емисионните квоти за регулаторния период на база подробен анализ на международни борсови цени, които изпълняват изискването на чл. 3, ал. 4 от Наредба № 5 от 23 януари 2014 г. за регулиране на цените на топлинната енергия (НРЦТЕ) за анализ при използване на данни от най-добрата практика на национално и международно ниво. Ефектът от непризнаване на разходите за закупуване на емисионни квоти по икономически обоснована борсова цена за регулаторния период води до невъзстановяване на икономически обоснованите разходи за дейността на дружеството.

ВАС посочва, че АССГ е съобразил и, че с Правилата за търговия с електрическа енергия е въведен балансиращ пазар, по който се осъществява продажба и покупка на балансираща енергия с цел да се гарантира сигурност и устойчивост на националната електро-енергийна система. На този пазар се търгува с балансираща енергия, необходима за покриване на небалансите на търговските участници в него. Всички производители и потребители на електрическа енергия са задължени да отговарят за своите небаланси и участват в балансиращи групи, като прехвърлят на координатор отговорността за балансиране и методика за разпределяне на общия небаланс в балансираща група между отделните членове. На тази база АССГ е приел, че непризнаването на присъщо–необходими разходи и невключването им в цените, във всеки случай се отразява в непълно възстановяване на икономически обоснованите разходи за дейността и намаление на утвърдената възвръщаемост. АССГ е приел за неоснователни аргументите на КЕВР за непризнаване на тези разходи, че тези изброени дейности могат да се извършат от наличен щатен персонал, а разходите за такси да се покрият от възвръщаемостта. В тази връзка АССГ съобразил, че според вещите лица изброените разходи са технически и икономически обосновани, като присъщи на дейността и че на прогнозна база към 01.07.2017 г., необходимите за закупуване количества квоти емисии парникови газове, утвърдени с решение № Ц-18 от 1.07.2017 г. на КЕВР, не са технически обосновани.

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

ВАС приема, че административният съд аргументирано и при съобразяване на цялостния доказателствен материал е кредитирал заключението на комплексната технико- икономическа експертиза, т.е. при оценката на заключението, АССГ е изпълнил задължението си по чл. 202 от

ГПК, вр. с чл. 144 от АПК да възприеме заключението на вещите лица, след като го обсъди заедно с другите доказателства по делото. Като по отношение на възприетите от АССГ изводи на вещите лица, свързани с приложимия метод на регулиране „норма на възвращаемост на капитала“ ВАС посочва, че разпоредбата на чл. 31, т. 4 от ЗЕ определя, че цените на енергийните предприятия трябва да осигуряват икономически обоснована норма на възвращаемост на капитала. А съгласно приетите от КЕВР Указания за образуване на цените на топлинната енергия и на електрическата енергия от комбинирано производство при регулиране чрез метода „норма на възвращаемост на капитала“ (вече отм.), Глава Втора, Раздел III, е предвидено, че определянето на норма на възвращаемост на капитала е равна на средно претеглената цена на капитала (СПЦК), като СПЦК е определена от Комисията норма на възвращаемост на собствения капитал и норма на възвращаемост на привлечения капитал на дружеството, претеглена според дела на всеки от източниците на финансиране - съгласно т. 33 от Указания - НВ. Съгласно т. 37 от тези Указания, Комисията определя нормата на възвращаемост на собствения капитал при отчитане на изискванията на чл. 23, т. 4 от ЗЕ (принципът за осигуряване на баланс между интересите на енергийните предприятия и потребителите), макроикономическа среда и специфичните условия на регулиране на дружествата. В т. 38 от Указанията - НВ е коментиран собствения капитал. А в т.т. 39, 40 и 41 от същите Указания са дадени насоки за изчисляване на привлечения капитал. Съгласно т. 40 и т. 41 от Указания - НВ, нормата на възвращаемост на привлечения капитал се изчислява като средно претеглената величина от договорените годишни лихви на заемите и относителното тегло на съответния заем в общата сума на привлечения капитал, като Комисията определя пределна пазарна цена на привлечения капитал, на основата на статистически данни за пазарните ѝ величини и/или официално публикувана прогнозна информация. В настоящия случай, с оспорения административен акт, административният орган е коригирал нормата на възвращаемост на привлечения капитал от 8,50% на 4,55%, в съответствие с т. 41 от Указанията - НВ, пределна пазарна цена на привлечения капитал към м. 12.2016 г., по данни на БНБ. Предвид на което ВАС приема за правилен извода на първоинстанционния съд, че регулаторният орган е поставил пазарни ограничения на договарянето на привлечен капитал, въз основа на последната година, както и че не е икономически обосновано КЕВР да намалява всяка година нормата на възвращаемост на база на промяната в лихвените нива за текущата година, тъй като енергийните предприятия нямат задължение да предоговарят сключени от тях договори с банки или финансови институции всяка година.

На следващо място касационната инстанция посочва, че от приетото експертно заключение се установява, че топлофикационното дружество е предвидило в схемата за разпределение на безплатни количества емисии въглероден диоксид за производство на топлинна енергия по дерогация по чл.10а от Директива 2003/87/ЕО (изменена с Директива 2009/29/ЕО). Разпределението на безплатните квоти за периода 2013-2020 г. по продуктов показател (топлинна енергия) по чл.10а на Директива 2003/87/ЕО е оповестено за всеки оператор, включително и за дружеството-жалбоподател, като за ценовия период е определено в размер на 23 361 t CO₂. За „Топлофикация Бургас“ ЕАД са предвидени безплатни квоти в размер на 7 113 t CO₂ за производство на ел. енергия по чл.10в от Директива 2003/87/ЕО. Изводът на вещите лица е, че трябва да бъдат закупени 38 633 единици квоти CO₂ през ценовия период. В експертизата са посочени и цени на продажба на квоти на първичния пазар по данни на Европейска енергийна борса. Направено е заключение, че топлофикационното дружество неминуемо ще направи разходи за закупуване на парникови емисии, които разходи са условно-променливи и непризнаването им води до невъзстановяване на икономически обосновани разходи за дейността на дружеството.

ВАС е споделил извода на първоинстанционния съд, че в нарушение на материалния закон Комисията не е признала в заявения размер разходи, присъщи на лицензионната дейност на дружеството и относими към регулаторния период - за закупуване на балансираща енергия. В решението се посочва, че законосъобразно в мотивите си АССГ се позовава на нормата на чл. 31, т. 2, б. „ж“ от ЗЕ (в относимата редакция), съобразно която цените на енергийните предприятия следва да се регулират по начин, който да възстановява икономически обоснованите разходи за дейността им, включително разходите за балансиране на

електроенергийната система. Съдът обосновано е изградил изводите си на заключението на комплексната съдебна експертиза, чийто констатации са категорични, че разходите за балансираща енергия са променлив разход в зависимост от комбинираното производство на електрическа и топлинна енергия и при съответствие с производствената програма, утвърдена от КЕВР. С решението на Комисията разходите за балансиране са признати въз основа на отчетните количества за предходния регулаторен период, а не за процесния период. Както правилно е приел съдът, този подход противоречи на чл. 31, т. 2 ЗЕ цените на енергийните предприятия да възстановяват икономически обосноваваните разходи за дейността им. В решението се посочва, че в този смисъл е и решение № 430 от 11.01.2019 г. по адм. д. № 4876/2018 г., решение № 13749 от 09.11.2018 г. по адм. д. № 6231/2018 г. и решение № 16269 от 27.12.2018 г. по адм. д. № 2292/2018 г., всички на Четвърто отделение на ВАС.

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. 4, 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 – Бургас“ ЕАД са определени и утвърдени цени, считано от 01.07.2017 г., а ценовият период, през който тези цени са прилагани, е до 30.06.2018 г., при повторното произнасяне, съответно приемане на решение от административния орган, постановените със същото решение цени следва да бъдат приложими за посочения период.

Във връзка с горното и след извършен анализ при съобразяване на дадените от съда указания с Решение № 4072 от 15.06.2018 г. на АССГ, трето отделение, 51 състав, по адм. дело № 8830 от 2017 г., оставено в сила с Решение № 4741 от 01.04.2019 г. на ВАС по адм. дело № 9269 от 2018 г., цените и техните ценообразуващи елементи на „Топлофикация – Бургас“ ЕАД за ценовия период от 01.07.2017 г. до 30.06.2018 г., са както следва:

I. По отношение на количеството гориво:

За ценовия период 01.07.2017 г. – 30.06.2018 г. дружеството е заложило количество гориво природен газ в размер на 30 593 х.н.м³, което е коригирано от КЕВР на 30 193 х.н.м³ или с 400 х.н.м³. Количество гориво природен газ е възстановено в размер на 30 593 х.н.м³ при обща ефективност 81,0%.

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 1 089 хил. лв. (45 013 t CO₂ x 24,19 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 290 хил. лв. (28 382 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 824 хил.лв. (45 013 t CO₂ x 18,31 лв./t) и същият, за ценовия период 01.07.2017 г. – 30.06.2018 г. е коригиран с 534 хил. лв. (от 290 хил. лв. на 824 хил. лв.).

III. По отношение на разходите за закупуване на балансираща енергия:

За ценовия период 01.07.2017 г. – 30.06.2018 г. дружеството е заложило разход за покриване на дебаланс от участието в балансиращия пазар на електроенергия като член на специална балансиращата група. Заложеният небаланс е в размер на 643 хил. лв. Разходът е отразен в справка „Разходи” като променлив разход от външни услуги.

При определянето на цените, КЕВР е приела и не е коригирала разходите за закупуване на балансираща енергия посочени от дружеството в справка „Разходи за производство“, като променлив разход от външни услуги.

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

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 158,33 лв./MWh, в т. ч.:
 - индивидуални разходи за единица енергия – 120,33 лв./MWh
 - добавка по чл. 33, ал. 3 от ЗЕ – 38,00 лв./MWh
2. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 57,47 лв./MWh
3. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1 и т. 2:
 - Необходими годишни приходи – 25 209 хил. лв., в т. ч.:
 - о Разходи – 23 968 хил. лв., от които условно-постоянни – 5 873 хил. лв. и променливи – 18 095 хил. лв.
 - о Регулаторна база на активите – 16 562 хил. лв.
 - о Норма на възвръщаемост – 7,49%
 - Електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 107 383 MWh
 - Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 142 817 MWh

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 № 4072 от 15.06.2018 г. на Административен съд София-град, трето отделение, 51 състав, по адм. дело № 8830 от 2017 г., оставено в сила с Решение № 4741 от 01.04.2019 г. на Върховен административен съд по адм. дело № 9269 от 2018 г.,

КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

РЕШИ:

Утвърждава на „Топлофикация - Бургас“ ЕАД, за периода от 01.07.2017 г. до 30.06.2018 г.:

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 158,33 лв./MWh, в т. ч.:
 - индивидуални разходи за единица енергия – 120,33 лв./MWh
 - добавка по чл. 33, ал. 3 от ЗЕ – 38,00 лв./MWh
2. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 57,47 лв./MWh
3. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1 и т. 2:
 - Необходими годишни приходи – 25 209 хил. лв., в т. ч.:
 - о Разходи – 23 968 хил. лв., от които условно-постоянни – 5 873 хил. лв. и променливи – 18 095 хил. лв.

- o Регулаторна база на активите – 16 562 хил. лв.
- o Норма на възвръщаемост – 7,49%
- Електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 107 383 MWh
- Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 142 817 MWh

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

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ДОЦ. Д-Р ИВАН Н. ИВАНОВ

ГЛАВЕН СЕКРЕТАР:

РОСИЦА ТОТКОВА