



РЕШЕНИЕ
№ Ц - 23
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 № 972 от 16.02.2018 г. на Административен съд - София град, трето отделение, 63 състав, по адм. дело № 5525 от 2017 г., оставено в сила с Решение № 6297 от 24.04.2019 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 4582 от 2018 г., с което се отменя Решение № Ц-11 от 30.06.2014 г. на Комисията за енергийно и водно регулиране в частта му по т. 9 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-11 от 30.06.2014 г. Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР), с ново наименование Комисия за енергийно и водно регулиране (КЕВР, Комисията), считано от 01.07.2014 г., е утвърдила пределни цени на топлинната енергия и е определила преференциални цени на електрическата енергия, произведена по високоефективен комбиниран начин от централа с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия, при прилагане на метода на ценово регулиране „норма на възвръщаемост на капитала” на дружества от сектор „Топлоенергетика”. По т. 9 от посоченото Решение Комисията е утвърдила на „Топлофикация - Враца” ЕАД, цени на електрическата и топлинната енергия, както следва:

1. Преференциална цена на електрическа енергия без ДДС – 208,43 лв./МВтч, в т.ч.:
 - индивидуална цена на електрическа енергия – 142,43 лв./МВтч;
 - добавка по чл. 33, ал. 3 от ЗЕ – 66,00 лв./МВтч;
2. Еднокомпонентна цена на топлинна енергия с топлоносител гореща вода без ДДС – 82,24 лв./МВтч;
3. Регулаторна база на активите – 13 051 хил. лв.;
4. Норма на възвръщаемост – 4,76%;

При необходимими годишни приходи и прогнозни количества енергия за ценовия период:
Необходимими годишни приходи – 19 543 хил. лв.;

Прогнозни количества комбинирана електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 55 902 МВтч.

Прогнозни количества на топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 95 959 МВтч.

*** Изчисленията са извършени с цена на биомаса - 70 лв./т.*

По жалба на „Топлофикация Враца“ ЕАД срещу Решение № Ц-11 от 30.06.2014 г. на ДКЕВР, в частта му по т. 9, е образувано адм. дело № 4445 от 2015 г. по описа на Административен съд - София град (АССГ), по което е постановено Решение № 2938 от 28.04.2016 г., с което АССГ, Второ отделение, 33 състав е отменил обжалваната част от Решение № Ц-11 от 30.06.2014 г. По касационна жалба на Комисията, тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС), Четвърто отделение, по адм. дело № 7213 от 2016 г., е постановил Решение № 6314 от 19.05.2017 г., с което отменя Решение № 2938 от 28.04.2016 г. по адм. дело № 4445 от 2015 г. на АССГ, Второ отделение, 33 състав и връща делото на

същия съд за ново разглеждане, при спазване на указанията, дадени в мотивите на решението.

При повторното разглеждане на делото, с влязло в сила Решение № 972 от 16.02.2018 г. на АССГ, трето отделение, 63 състав по адм. д. № 5525 от 2017 г., оставено в сила с Решение № 6297 от 24.04.2019 г. на ВАС по адм. дело № 4582 от 2018 г., се отменя Решение № Ц-11 от 30.06.2014 г., в частта му по т. 9, и се връща преписката на КЕВР за ново произнасяне при спазване на дадените указания по тълкуване и прилагане на закона.

В Решение № 6297 от 24.04.2019 г., по адм. дело № 4582 от 2018 г., ВАС е приел, че дадените от предходния касационен състав указания са изпълнени, като новият първоинстанционен състав е назначил допълнителни съдебно-технически и икономически експертизи, които са обсъдени и възприети, изложил е обстояйни съображения относно направените фактически установявания и въз основа на тях е направил и правни изводи за незаконосъобразност на решението на Комисията в обжалваната му част. ВАС споделя изцяло развитите съображения на първоинстанционния съд и на основание чл. 221, ал. 2, изречение второ от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) е препратил към мотивите в Решение № 972 от 16.02.2018 г. на АССГ, трето отделение, 63 състав по адм. д. № 5525 от 2017 г.

Видно от мотивите на горепосоченото решение на АССГ, 63-ти състав, Решение № Ц-11 от 30.06.2014 г. на ДКЕВР е издадено от компетентен орган, в съответствие с правомощията му, визирани в чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗЕ, при спазване на изискването за форма и на административнопроизводствените правила, но при допуснато от страна на административния орган неправилно прилагане на материалноправните разпоредби и несъответствие с целта на закона. Съдът е приел за основателни възраженията на „Топлофикация - Враца“ ЕАД досежно корекциите на променливите разходи за балансиране и емисионни квоти, цената на гориво от биомаса и намаляване на количеството технологични разходи.

Относно непризнатите разходи за сделки с балансираща енергия, съдът намира следното: Съгласно т. 12 от приетия в мотивите на административния акт общ подход, Комисията не е признала тези разходи за никое от дружествата в сектор „Топлоенергетика“. На основание чл. 10, ал. 2, т. 2 от Наредба № 1 от 18.03.2013 г. за регулиране на цените на електрическата енергия (НРЦЕЕ) за целите на ценовото регулиране в състава на признатите от комисията разходи не се включват разходи, които произтичат от сделки с балансираща енергия, сключени по реда на Правилата за търговия с електрическа енергия. Според съда, цитираната разпоредба от наредбата противоречи пряко на чл. 31, т. 2, б. „ж“ от Закона за енергетиката (ЗЕ), съгласно който цените на енергийните предприятия следва да се регулират по начин, който да възстановява икономически обосноваваните разходи за дейността им, включително разходите за балансиране на електроенергийната система. Като нормативен акт с по-висока степен спрямо подзаконовата разпоредба на чл. 10, ал. 2, т. 2 от НРЦЕЕ, следва да се приложи ЗЕ. В приетата по делото допълнителна комплексна съдебно технико-икономическа експертиза, вещите лица дават заключение, че разходите за балансиране са присъщи и необходими за осъществяване на лицензионната дейност на „Топлофикация - Враца“ ЕАД и непризнаването им се отразява в непълно възстановяване на икономически обосноваваните разходи и намаление на утвърдената възвращаемост, тъй като разходите, които не са признати от КЕВР не се включват в утвърдените цени и се покриват за сметка на възвращаемостта на капитала на дружеството до нейното изчерпване, а след това до формиране на отрицателен финансов резултат. В решението се посочва, че в този смисъл е и съдебната практика на ВАС - Решение № 8555 от 04.07.2017 по адм. дело № 10481/2016 на ВАС; Решение № 14068 от 20.12.2016 по адм. дело № 4555/2016 на ВАС; Решение № 5966 от 18.05.2016 г. по адм. дело № 12676/2015 г. на ВАС и Решение № 3538 от 30.03.2015 по адм. дело № 247/2015 на ВАС. Съдът отбелязва, че съгласно тази константна съдебна практика непризнаването от КЕВР на относими разходи, в случая необходими и присъщи за осъществяваната лицензионна дейност, включително намаляването на разходите, представлява нарушение на основния принцип по чл. 31, т. 2 от ЗЕ цените на енергийните предприятия да възстановяват икономически обосноваваните разходи за дейността им.

По отношение на непризнаване на променливите разходи за закупуване на емисионни квоти, съдът счита, че приетата по делото допълнителна комплексна съдебно технико-икономическа експертиза установява, че за регулаторния период 01.07.2014 г. – 30.06.2015 г., утвърден с процесния административен акт, дружеството е формирало недостиг на безплатни емисионни квоти. Тази констатация на експертизата съдът е кредитирал като обоснована и кореспондираща с писмените доказателства по делото, а именно: представените от „Топлофикация - Враца” ЕАД писма на изпълнителния директор на Изпълнителната агенцията по околна среда, изх. № РТЕ-Р-22 и № РТЕ-Р-23 от 20.04.2015 г., от които се установява, че жалбоподателят е предал емисионни квоти по операторската си партия, но е бил налице недостиг и е бил задължен да предаде допълнителни количества на основание чл. 47, ал. 3 от Закон за ограничаване изменението на климата. Съдът посочва, че от представените от КЕВР доклади на министъра на енергетиката се установяват количества безплатни емисионни квоти, разпределени на жалбоподателя по реда на дерогация по чл. 10а и чл. 10в от Директива 2003/87/ЕО в размера, посочен от вещите лица по данните за емисии в таблица на стр. 9 от експертизата. Съдът приема, че в съответствие с предвидения в чл. 31, т. 2 от ЗЕ принцип на регулиране, според който цените на енергийните предприятия следва да възстановяват икономически обосноваваните разходи за дейността им, всички икономически обосновани разходи, в т.ч. и разходите за закупуване на необходими квоти за емисии парникови газове следва да бъдат включвани в цените на услугите за периода, за който се отнасят. В противен случай се получава изместване на разходи, които да бъдат заплащани от клиентите през период, към който тези разходи не са относими. Към началото на регулаторния период разходите за емисии са прогнозни, но са предвидими и няма пречка да бъдат определени, като от тях се приспадат безплатните квоти и остатъкът от предходен период (ако има такива). Въз основа на изложеното, съдът намира за неоснователно възражението на Комисията, свързано с разходи или приходи за минали регулаторни периоди – такава преценка и анализ не съответства на метода на регулиране „норма на възвращаемост“. Според съда, методът не изисква възстановяване на извършени през минали периоди и отчетени разходи, напротив – изисква прогнозиране на предстоящите през новия регулаторен период разходи. По тези съображения съдът намира пълното непризнаване на разходи за въглеродни емисии за необосновано, а възражението на „Топлофикация - Враца” ЕАД за основателно и доказано.

На следващо място, съдът изследва възражението относно намаленото количество топлинна енергия за технологични разходи по преноса и счита, че е необходимо да се обърне специално внимание на целите на Закона за енергетиката, заложи в чл. 2 от същия, като съгласно чл. 2, ал. 1, т. 4 от ЗЕ сред основните цели на този закон е създаването на предпоставки за енергийни доставки при минимални разходи, а в чл. 2, ал. 2 от ЗЕ се поставя императивно изискване за гарантиране защитата на интересите на потребителите. АССГ, посочва, че в този смисъл са и мотивите на първата касационна инстанция, че извършената корекция на технологичните разходи по пренос е свързана със загубата на топлинна енергия при транспортирането ѝ по преносната мрежа или тръбопроводите, а това от своя страна е свързано със стопанисването и рехабилитацията ѝ от страна на жалбоподателя. От друга страна, АССГ отбелязва, че основната комплексна съдебно технико-икономическа експертиза установява, че Комисията не е признала условно-постоянните разходи на дружеството за ремонти в преноса въпреки представената ремонтна и инвестиционна програма, предвиждаща именно реконструкция на амортизирани участъци по топлопреносните мрежи и абонатните станции. Тъй като няма данни за промяна в топлопреносната мрежа, стопанисвана от жалбоподателя, нито са одобрени от Комисията разходи за рехабилитирането ѝ, то намаляването на техническите загуби от 33 % (по отчет за предходния период) до 20 % (утвърдени) не е технически обосновано. Според АССГ, в случая приложим е принципът по чл. 23, т. 4 от ЗЕ за осигуряване на баланс между интересите на енергийните предприятия и клиентите. Това означава, че на дружеството би могло да се вмени от Комисията да поеме непризнати разходи в съответствие с принципа за осигуряване на баланс между интересите на предприятието и клиентите. Но подходът за завишаване на количеството на реализираната енергия с разликата, приета като намаление на топлинната загуба по преноса, е икономически необоснован, тъй като тази топлинна енергия

не генерира приходи и следователно не се включва във възвръщаемостта на капитала. Подходът завишеното количество топлофикационното дружество да се приеме като клиент на самото себе си няма икономическа обосноваост. Непризнатите технологични загуби остават за сметка на дружеството и не следва да се включват в количеството за реализация на топлинна енергия. Според съда, извършеното от КЕВР завишение на прогнозното количество реализирана топлинна енергия е незаконосъобразно, тъй като не е основано нито на закона, нито на приложимите подзаконовни нормативни актове, както и на Указанията. В решението се посочва, че в този смисъл е и практиката на ВАС – Решение № 13946 от 20.11.2014 по адм. дело № 11240/2013 на ВАС. Съдът посочва, че от приетата по делото допълнителна комплексна съдебно-техническа експертиза, допусната от настоящия състав за изясняване на спорните обстоятелства, се установява, че намаляването на цената на биомаса от Комисията не е извършено съгласно метода на регулиране „норма на възвръщаемост“ и е в нарушение на указанията, приети от самата Комисия. Цената на биомаса не е изчислена като среднопретеглена на база на налични количества на склад и очаквани доставки през предстоящия ценови период в нарушение на Глава втора, Раздел I, т. 20.1. и Глава трета, Раздел I, т. 12 от Указанията. В мотивите на акта не е изследвано дали размерът на цената е достатъчен и дали е в състояние да покрие разходите за закупуване и доставки на необходимото за производство биогориво. Независимо от това, че за КЕВР не е регламентирано задължение да приеме еднозначно предложенията и отчетите на енергийните предприятия, Комисията е следвало да изложи подробен анализ защо не спазва приетите от нея Указания при изчисляване на среднопретеглена цена на горивото. Съдът намира, че КЕВР не е извършила задължителния анализ относно достатъчността на цената за новия регулаторен период. Именно това е целта на извършвания от Комисията регулаторен преглед по см. на чл. 3, ал. 3 и ал. 4 от Наредба № 5 от 23 януари 2014 г. за регулиране на цените на топлинната енергия (НРЦТЕ) и § 1, т. 15, б. „а“ от Допълнителната разпоредба на НРЦЕЕ. В случая се констатира не само нарушение на приетите от самата Комисия Указанията при формиране на среднопретеглена цена на основното гориво, но и на метода на ценово регулиране, съгласно който се утвърждават необходими приходи, включващи прогнозни икономически обосновани разходи и възвръщаемост. Нарушено е и правилото на чл. 31. т. 2 и т. 4 от ЗЕ, което изисква 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.

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 при спазване на указанията на съда по тълкуването и прилагането на закона - материалноправните норми, действащи към момента на постановяване на Решение № Ц-11 от 30.06.2014 г., в частта му по т. 9, 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 - Враца“ ЕАД са определени и утвърдени цени, считано от 01.07.2014 г, а ценовият период, през който тези цени са прилагани, е съответно до 31.03.2015 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 № 972 от 16.02.2018 г. на АССГ, трето отделение, 63 състав по адм. дело № 5525 от 2017 г., оставено в сила с Решение № 6297 от 24.04.2019 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 4582 от 2018 г., цените и техните

ценообразуващи елементи на „Топлофикация - Враца“ ЕАД за ценовия период от 01.07.2014 г. до 31.03.2015 г., са както следва:

1. По отношение на непризнатите разходи за сделки с балансираща енергия:

В изпълнение указанията на съда сумата на разходите за балансиране в размер на 355 хил. лв. е включена в разходната част на цените.

2. По отношение на разходи за закупуване на недостигащи емисионни квоти:

Закупените от дружеството квоти за въглеродни емисии през 2014 г. са признати в цените през следващия ценови период 01.07.2015 г. – 30.06.2016 г., съгласно т. 13 от общия подход, представен в Решение № Ц-25 от 30.06.2015 г. Също така закупените квоти за въглеродни емисии през 2015 г. са признати в цените през следващия ценови период 01.07.2016 г. – 30.06.2017 г., съгласно т. 13 от общия подход, представен в Решение № Ц-18 от 30.06.2016 г. Следователно, към настоящия момент чрез утвърдените с Решение № Ц-25 от 30.06.2015 г. и решение № Ц-18 от 30.06.2016 г. на КЕВР цени, на дружеството са възстановени всички разходи за квоти за емисии, които не са били включени в отмененото от съда Решение № Ц-11 от 30.06.2014 г.

3. По отношение на технологичните разходи по преноса:

В изпълнение на указанията на влязлото в сила Решение № 972 от 16.02.2018 г., постановено от АССГ, по адм. д. № 5525/2017 г., оставено в сила с Решение № 6297 от 24.04.2019 г. на ВАС по адм. дело № 4582/2018 г., технологичните разходи за преноса са възстановени в размера, указан от съда.

4. По отношение на цената на биомасата:

В резултат на решение на съда е направена промяна на цената на горивото биомаса, която за периода 01.07.2014 г.- 30.06.2015 г. е 78,99 лв./тон.

В резултат на направените корекции с оглед спазване указанията на съда, цените на електрическата и на топлинната енергия на „Топлофикация - Враца“ ЕАД, за периода от 01.07.2014 г. до 31.03.2015 г., са както следва:

1. Преференциална цена на електрическа енергия без ДДС – 214,78 лв./МВтч, в т.ч.:
- индивидуална цена на електрическа енергия – 148,78 лв./МВтч;
- добавка по чл. 33, ал. 3 от ЗЕ – 66,00 лв./МВтч;
2. Еднокомпонентна цена на топлинна енергия с топлоносител гореща вода без ДДС – 97,62 лв./МВтч;
3. Регулаторна база на активите – 13 053 хил. лв.;
4. Норма на възвращаемост – 4,76%;

При необходимими годишни приходи и прогнозни количества енергия за ценовия период:

Необходими годишни приходи – 19 914 хил. лв.;

Прогнозни количества комбинирана електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 55 902 МВтч.

Прогнозни количества на топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 81 006 МВтч.

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 № 972 от 16.02.2018 г. на Административен съд - София град, трето отделение, 63 състав по адм. дело № 5525 от 2017 г., оставено в сила с Решение № 6297 от 24.04.2019 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 4582 от 2018 г.,

КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

РЕШИ:

Утвърждава на „Топлофикация - Враца“ ЕАД, за периода от 01.07.2014 г. до 31.03.2015 г.

1. Преференциална цена на електрическа енергия без ДДС – 214,78 лв./МВтч, в т.ч.:
 - индивидуална цена на електрическа енергия – 148,78 лв./МВтч;
 - добавка по чл. 33, ал. 3 от ЗЕ – 66,00 лв./МВтч;
2. Еднокомпонентна цена на топлинна енергия с топлоносител гореща вода без ДДС – 97,62 лв./МВтч;
3. Регулаторна база на активите – 13 053 хил. лв.;
4. Норма на възвращаемост – 4,76%;

При необходимими годишни приходи и прогнозни количества енергия за ценовия период:

Необходимими годишни приходи – 19 914 хил. лв.;

Прогнозни количества комбинирана електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 55 902 МВтч.

Прогнозни количества на топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 81 006 МВтч.

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

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ДОЦ. Д-Р ИВАН Н. ИВАНОВ

ГЛАВЕН СЕКРЕТАР:

РОСИЦА ТОТКОВА