



**РЕШЕНИЕ**  
**№ Ц - 24**  
**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 № 1852 от 21.03.2018 г. на Административен съд - София град, трето отделение, 60 състав, по адм. дело № 8833 от 2017 г., оставено в сила с Решение № 13749 от 09.11.2018 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 6231 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. 7, 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. Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР, Комисията), считано от 01.07.2017 г., е утвърдила пределни цени на топлинната енергия и е определила преференциални цени на електрическата енергия, произведена по високоефективен комбиниран начин от централи 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. 7 от посоченото Решение, Комисията е утвърдила на „Топлофикация – ВТ“ АД, гр. Велико Търново, цени на електрическата и топлинната енергия, както следва:

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 191,51 лв./MWh, в т.ч.:
  - индивидуални разходи за единица енергия – 145,51 лв./MWh
  - добавка по чл. 33, ал. 3 от ЗЕ – 46,00 лв./MWh
2. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 86,81 лв./MWh
3. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1 и т. 2:
  - Необходими годишни приходи – 6 102 хил. лв., в т. ч.:
    - о Разходи – 6 028 хил. лв., от които условно-постоянни – 1 463 хил. лв. и променливи – 4 565 хил. лв.
    - о Регулаторна база на активите – 1 626 хил. лв.
    - о Норма на възвръщаемост – 4,55%
  - Електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 20 100 MWh
  - Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 19 200 MWh

По жалба на „Топлофикация – ВТ“ АД, с влязло в сила Решение № 1852 от 21.03.2018 г. на Административен съд - София град (АССГ), трето отделение, 60 състав по адм. дело № 8833 от 2017 г., оставено в сила с Решение № 13749 от 09.11.2018 г. на Върховния административен съд (ВАС) по адм. дело № 6231 от 2018 г., се отменя Решение № Ц-18 от 01.07.2017 г., в частта му по т. 7, 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 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 при спазване 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 за основателно направеното възражение от „Топлофикация-ВТ“ АД за незаконосъобразност на утвърдените разходи за закупуване на квоти за въглеродни емисии. Касационната инстанция е установила, че за да достигне до този извод АССГ се е позовал на чл. 10а и по чл. 10в от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета, според които топлофикационните дружества получават разпределяне на безплатни количества квоти за емисии на парникови газове. Прието е, че за дружеството са предвидени безплатни емисионни квоти, но съгласно схемата за безплатно разпределение, те намаляват ежегодно за всички оператори на инсталации. Според съда, този ценообразуващ елемент представлява променлив разход по смисъла § 1, т. 10 от ДР на Наредба № 5 от 23 януари 2014 г. за регулиране на цените на топлинната енергия (НРЦТЕ). Разликата между отделените въглеродни емисии при комбинираното производство на топлинна и електрическа енергия през прогнозния период 01.07.2017 г. - 30.06.2018 г. и разпределените на дружеството безплатни емисионни квоти представлява количеството емисионни квоти, които дружеството трябва да закупи. Съгласно разпоредбата на чл. 48, ал. 1 от Закона за ограничаване изменението на климата операторите на инсталации, притежаващи разрешително за емисии на парникови газове, са задължени до 30 април всяка година да предадат определен брой квоти, равняващи се на общото количество емисии, отделени от инсталацията. При неизпълнение на изискванията на тази разпоредба на операторите на инсталации се налага имуществена санкция за всеки тон еквивалент въглероден диоксид, за който операторът не е предал квоти, предвид което, при наличието на тези законови задължения, дружеството трябва да извърши разход за покупка на емисионни квоти, който според съда е пряко свързан с лицензионната му дейност и който трябва да се включи в утвърдените прогнозни необходими годишни приходи на основание чл. 8, ал. 1 и чл. 32, ал. 1, т. 1 от НРЦТЕ. АССГ е установил, че съгласно фактическите технико-икономически обстоятелства по заявлението и възражението на дружеството, Комисията не е съобразила ежегодното намаляване на безплатните квоти, което ще доведе до увеличаване на необходимостта от закупуване на по-големи количества квоти през прогнозния регулаторен период в сравнение с отчетния. Комисията е изчислила прогнозните разходи за закупуване на емисии въглероден диоксид на база на количества и цени за предходния отчетен период. Първоинстанционният съд е приел, че съгласно чл. 8, ал. 4 от НРЦТЕ, регулаторният орган утвърждава не фактически, а прогнозен размер на разходите, свързани с лицензионната дейност.

На следващо място касационната инстанция е установила, че административният съд е приел за основателно възражението за незаконосъобразност на корекцията по намаляване на нормата на възвращаемост на привлечения капитал. За да достигне до този извод АССГ е установил, че съгласно чл. 31, т. 4 от ЗЕ, цените на енергийните предприятия трябва да осигуряват икономически обоснова на възвръщаемост на капитала. Съгласно приетите от Комисията и представени по делото Указания за образуване на цените на топлинната енергия и на електрическата енергия от комбинирано производство при регулиране чрез метода "норма на възвръщаемост на капитала" в частта им по т. 40 от Глава Втора, Раздел Трети, нормата на възвръщаемост

на привлечения капитал се изчислява като средно претеглена величина от договорените годишни лихви на заемите и относителното тегло на съответния заем в общата сума на привлечения капитал. От приетата по първоинстанционното дело съдебна комплексна технико-икономическа експертиза (СКТИЕ) е установено, че дружеството е заявило норма на възвръщаемост на привлечения капитал като среднопретеглена съгласно т. 40 от Указанията според договорените лихви и тегла на заемите в размер на 7,24%. Комисията обаче, позовавайки се на т. 41 от Указанията е определила пределна пазарна цена на привлечения капитал за всички дружества в сектор „Топлоенергетика“ на база на статистически данни на БНБ за 2016 г. в размер на 4,55%. Вещите лица са дали заключение, че в случая регулаторният орган е поставил пазарни ограничения на договарянето на привлечен капитал, но не на база на относимите към момента на привличане на капитала лихвени нива, а въз основа на лихвените нива за последната година. Прието е, че не е икономически обосновано Комисията всяка година да намалява нормата на възвръщаемост на база на промяната в лихвените нива за текущата година, тъй като енергийните предприятия нямат задължение да предоговарят или рефинансират сключените от тях договори за кредити или заеми с банкови или финансови институции всяка година. Предвид изложеното, съдът е достигнал до извода, че е налице противоречие на предвидения в чл. 31, т. 4 от ЗЕ принцип на регулиране, според който цените на енергийните предприятия трябва да осигуряват икономически обоснована норма на възвръщаемост на капитала.

На следващо място административният съд е установил, че е налице пряко нарушение на чл. 31, т. 2 от ЗЕ, тъй като при ценообразуването, в утвърдената цена на топлинната енергия на дружеството не са включени в пълен размер утвърдените от Комисията необходими годишни приходи за осъществяване на лицензионна дейност с 412 хил. лева.

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

*В конкретния случай, обосновани са изводите на първоинстанционния съд по отношение незаконосъобразност на утвърдените разходи за закупуване на квоти за въглеродни емисии. Съгласно чл. 48, ал. 1 от Закона за ограничаване изменението на климата (ЗОИК), топлофикационните дружества, включително и „Топлофикация-ВТ“ АД 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 означава, че в рамките на ценовия период за дружеството съществува законовото задължение да предаде емисионни квоти и при неизпълнението на което задължение се носи административно-наказателна отговорност съгласно чл. 76, ал. 1 от 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. Ето защо съгласно чл. 8, ал. 4 от НРЦТЕ, Комисията утвърждава прогнозен, а не фактически размер на разходите свързани с лицензионната дейност. Това налага 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. Всички икономически обосновани разходи, в т.ч. и разходите за закупуване на необходимите квоти за емисии парникови газове следва да бъдат включвани в цените на услугите за периода, за който се отнасят, тъй като в противен случай се получава изместване на разходи, които да бъдат заплащани от клиентите през период, към който са неотнормими. Отделно от това се получава натрупване на разходи, които ако не бъдат компенсирани, остават за сметка на топлофикационното дружество и формират загуби за тях - директно или косвено, намалявайки утвърдената им възвръщаемост.*

На следващо място, в разпоредбата на чл. 31, т. 4 от ЗЕ е регламентирано, че цените на енергийните предприятия трябва да осигуряват икономически обоснована норма на възвръщаемост 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 възвръщаемост на капитала“ (отм.), Глава Втора, Раздел III, е предвидено, че определянето на норма на възвръщаемост на капитала е равна на средно претеглената цена на капитала (СПЦК), като СПЦК е определена от Комисията норма на възвръщаемост на собствения капитал и норма на възвръщаемост 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 възвръщаемост 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), макроикономическата среда и специфичните условия на регулиране на дружествата. В т. 38 от „Указанията – НВ“ е коментирания 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 възвръщаемост 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 видно от оспорения административен акт, административният орган е коригирал нормата на възвръщаемост на привлечения капитал от 7,39% 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 което, правилен се явява изводът 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 възвръщаемост 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. Въз основа на това, включването в цените на нормата на възвръщаемост на привлечения капитал под приложимия средно претеглен размер по силата на действащите договори за кредит, би довело до намаляване на неговата възвръщаемост, като получената разлика се покрива за негова сметка.

Първоинстанционният съд правилно е приложил материалния закон въз основа на установените по делото обстоятелства и по отношение на направения извод за незаконосъобразност на установеното по делото непризнаване на всички необходими годишни приходи за осъществяване на лицензионна дейност.

За пълнота следва да се добави, че с Решение № Ц-18 от 01.07.2017 г. Комисията за енергийно и водно регулиране 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. 7, а именно утвърждаване на цени за периода от 01.07.2017 г. на „Топлофикация-ВТ“ АД, гр. Велико Търново. Съдът 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. 7, 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-ВТ“ АД 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 № 1852 от 21.03.2018 г. на АССГ, трето отделение, 60 състав по адм. д. № 8833/2017 г., оставено в сила с Решение № 13749 от 09.11.2018 г. на ВАС по адм. дело № 6231 от 2018 г., цените и техните ценообразуващи елементи на „Топлофикация-ВТ“ АД за ценовия период от 01.07.2017 г. до 30.06.2018 г., са както следва:**

**1. По отношение на разходи за въглеродни емисии:**

За периода на действие на Решение № Ц-18 от 01.07.2017 г., а именно: 01.07.2017 г. - 30.06.2018 г., на дружеството са утвърдени разходи за закупуване на квоти за въглеродни емисии 2 641 t по 10,21 лв./t., в размер на 27 хил. лв. По отчетни данни, закупените от дружеството квоти за въглеродни емисии през същия период са 9 331 t по 23,47 лв./t. в размер на 219 хил. лв. 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 144 хил.лв. (9 331 t \*9,36 евро/тон\*1,955-27 хил. лв.).

**2. По отношение на норма на възвращаемост на привлечения капитал:**

В съответствие с Указанията за образуване на цените на топлинната енергия и на електрическата енергия от комбинирано производство при регулиране чрез метода „норма на възвръщаемост на капитала“ (Указания-НВ) дружеството е представило справка Приложение № 3 (от ценови модел справки от № 1 до № 9), от която е видно, че средната претеглена норма на възвръщаемост на привлечения капитал на дружеството към 31.12.2016 г. е 7,24%. В горепосочената справка Приложение № 3 дружеството производител е посочило договорените лихвени проценти и остатъчна главница, на базата на които е изчислен общият процент. Нормата на възвръщаемост на привлечения капитал е изчислена съгласно т. 40 и т. 41 от Указания-НВ, като средно претеглена величина от договорените годишни лихви на заемите и относителното тегло на съответния заем в общата сума на привлечения капитал, при пределна пазарна цена на привлечения капитал **4,55%**, на основата на данни на Българската народна банка към 31.12.2016 г. (Лихвен процент и обеми по салда по кредити в лева за сектори нефинансови предприятия). В изпълнение на регулаторните си правомощия, Комисията има право да определя пределни нива на определени разходи, с оглед оптимизиране на ценовите нива. Комисията следва да създава пазарна среда, в която да приближава

поведението на естествените монополисти до пазарното такова. В тази връзка е необходимо да бъде извършена корекция на лихвата по взетите от дружеството кредити. По този начин за дружеството ще бъде необходимо да предоговори със съответните си кредитори лихвените нива на взетите кредити, в съответствие с пазарните. По тези съображения среднопретеглената лихва е в размер на **4,55%**. В допълнение следва да се има предвид, че съгласно чл. 23, т. 4 от ЗЕ при утвърждаването на цените Комисията следва да осигурява баланс между интересите на енергийните предприятия и клиентите. В тази връзка за регулаторни цели при определянето на ценообразуващите елементи КЕВР следва да се съобразява с пазарните им стойности, за да не допусне ощетяване на едната или другата страна. Също така, според т. 41 от Указания-НВ Комисията определя пределна пазарна цена на привлечения капитал на основата на статистически данни за пазарните ѝ величини и/или официално публикувана прогнозна информация. Отчитането на факта, че кредитите са привлечени от дружеството в предходни периоди, когато лихвените нива са били различни и кредитополучателите не са предоговорили лихвените проценти е в разрез с разпоредбата на чл. 2, ал. 1, т. 4, във връзка с чл. 31, т. 4 от ЗЕ. Това обстоятелство демотивира мениджмънта на дружеството да търси опции за предоговаряне на условията по договорите за съществуващите кредити, като дори създава условия за сключването на нови такива при непазарни нива, в т.ч. и със свързани лица, с което неоснователно през цените на електрическата енергия би увеличило маржа си, съответно ошедило крайните клиенти. Следва да се има предвид, че банките към настоящия момент работят в условия на изключителна конкуренция, като в борбата си за пазарен дял рефинансират, съответно предоговарят лихвените нива до пазарните такива по съществуващите кредити. Съгласно чл. 31, т. 4 от ЗЕ цените на енергийните предприятия следва да осигуряват икономически обоснована норма на възвръщаемост на капитала и именно непазарните нива на нормата на възвръщаемост в ущърб на крайните клиенти не е в съответствие с тази норма.

**В резултат на направените корекции с оглед спазване указанията на съда, цените на електрическата и на топлинната енергия на „Топлофикация-ВТ“ АД, за периода от 01.07.2017 г. до 30.06.2018 г., са както следва:**

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 197,33 лв./MWh, в т.ч.:
  - индивидуални разходи за единица енергия – 151,33 лв./MWh
  - добавка по чл. 33, ал. 3 от ЗЕ – 46,00 лв./MWh
2. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 105,56 лв./MWh
3. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1 и т. 2:
  - Необходими годишни приходи – 6 219 хил. лв., в т. ч.:
    - о Разходи – 6 145 хил. лв., от които условно-постоянни – 1 463 хил. лв. и променливи – 4 682 хил. лв.
    - о Регулаторна база на активите – 1 626 хил. лв.
    - о Норма на възвръщаемост – 4,55%
  - Електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 20 100 MWh
  - Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 19 200 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 № 1852 от 21.03.2018 г. на Административен съд - София град, трето**

отделение, 60 състав, по адм. д. № 8833/2017 г., оставено в сила с Решение № 13749 от 09.11.2018 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 6231 от 2018 г.,

## КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

### РЕШИ:

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

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 197,33 лв./MWh, в т.ч.:

- индивидуални разходи за единица енергия – 151,33 лв./MWh

- добавка по чл. 33, ал. 3 от ЗЕ – 46,00 лв./MWh

2. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 105,56 лв./MWh

3. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1 и т. 2:

▪ Необходими годишни приходи – 6 219 хил. лв., в т. ч.:

о Разходи – 6 145 хил. лв., от които условно-постоянни – 1 463 хил. лв. и променливи – 4 682 хил. лв.

о Регулаторна база на активите – 1 626 хил. лв.

о Норма на възвръщаемост – 4,55%

▪ Електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 20 100 MWh

▪ Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 19 200 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