



РЕШЕНИЕ
№ Ц - 28
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 № 1954 от 26.03.2018 г. на Административен съд - София град, трето отделение, 63 състав по адм. дело № 8827 от 2017 г., оставено в сила с Решение № 7817 от 23.05.2019 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 7039 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. 6 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., Комисия 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. 6 от посоченото Решение Комисията е утвърдила на „Топлофикация – Враца“ ЕАД, цени на електрическата и топлинната енергия, както следва:

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 178,40 лв./MWh, в т. ч.:
 - индивидуални разходи за единица енергия – 140,40 лв./MWh
 - добавка по чл. 33, ал. 3 от Закона за енергетиката (ЗЕ) – 38,00 лв./MWh
2. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 75,50 лв./MWh
3. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1. и т. 2:
 - Необходими годишни приходи – 16 086 хил. лв., в т. ч.:
 - Разходи – 15 268 хил. лв., от които условно-постоянни – 5 352 хил. лв. и променливи – 9 916 хил. лв.
 - Регулаторна база на активите – 11 831 хил. лв.
 - Норма на възвръщаемост – 6,91%
 - Електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 55 996 MWh
 - Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 80 746 MWh

По жалба на „Топлофикация - Враца“ ЕАД, с влязло в сила Решение № 1954 от 26.03.2018 г. на Административен съд - София град (АССГ), трето отделение, 63 състав, по адм. дело № 8827 от 2017 г., оставено в сила с Решение № 7817 от 23.05.2019 г. на Върховния административен съд (ВАС), по адм. дело № 7039 от 2018 г., се отменя Решение № Ц-18 от 01.07.2017 г., в частта му по т. 6, 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 частта му по т. 6, е издадено от компетентен орган, в съответствие с правомощията му, при наличието на кворум с изискуемото мнозинство, при спазване на изискването за форма и на

административнопроизводствените правила, но при допуснато от страна на административния орган неправилно прилагане на материалноправните разпоредби, което обосновава и противоречието му с целта на закон. ВАС е намерил постановеното първоинстанционно решение за валидно, допустимо и правилно, като е разгледал подробно изводите на АССГ.

Касационната инстанция посочва, че АССГ правилно е приел за основателно и доказано възражението на „Топлофикация Враца“ ЕАД, отнасящо се до непризнаване на разходите за въглеродни емисии. С нормата на чл. 48, ал. 1 от Закона за ограничаване изменението на климата (ЗОИК), топлофикационните дружества, включително и „Топлофикация Враца“ 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 и при неизпълнението на което задължение се носи административно-наказателна отговорност съгласно чл. 76, ал. 1 от ЗОИК. В тази връзка ВАС приема, че административният съд обосновава се е позовал на изслушаната съдебна комплексна технико-икономическа експертиза (СКТИЕ), от чието заключение се е установило, че за регулаторния период 01.07.2017 г. - 30.06.2018 г. съгласно схемата за безплатно разпределение на квоти на парникови газове получаваните от операторите на инсталации квоти ежегодно намаляват, респективно пък се увеличава количеството емисии, което дружеството следва да закупи. Като разликата между безплатните квоти, разпределени по силата на дерогация по чл. 10а и чл. 10в от Директива 2003/87/ЕО на Европейския Парламент и прогнозните въглеродни емисии на база утвърденото производство през новия ценови период през 2017 г. оформят недостиг на емисии в размер на 28 553 тона, който е по-голям от недостига за предходната отчетна година. А в случай на недостиг същите следва да бъдат закупени от дружеството, с цел изпълнение на задължението по чл. 48, ал. 1 от ЗОИК. Съгласно чл. 8, ал. 4 от Наредба № 5 от 23 януари 2014 г. за регулиране на цените на топлинната енергия (НРЦТЕ), Комисията утвърждава прогнозен, а не фактически размер на разходите, свързани с лицензионната дейност, поради което правилен се явява изводът на административния съд, че Комисията е задължена да извърши анализ за икономическа обосноваване на разходите при използване на данни от националната и международната практика, за да утвърди разходите за съответната лицензионна дейност. ВАС посочва, че правилно АССГ е приел, че в съответствие с принципа за регулиране в чл. 31, т. 2 от ЗЕ, според който цените на енергийните предприятия следва да възстановят икономически обосновани разходи за дейността им, всички икономически обосновани разходи, в това число и разходите за закупуване на необходимите квоти за емисии, следва да бъдат отнесени и прогнозираны за периода, в който ще бъдат извършени.

ВАС приема за правилни изводите на административния съд досежно установената незаконосъобразност на извършената с оспорения акт корекция по условно-постоянен разход за ремонт и амортизации. В тази връзка в решението на касационната инстанция се посочва, че обосновава АССГ е установил, че КЕВР е приложила амортизационна норма, отговаряща на 15 г. срок за амортизация на активите в производството и 20 г. срок за амортизация на активите в преносната мрежа за всички топлофикационни предприятия, като по този начин Комисията признава еднакъв полезен живот за всички активи в производството и преноса, без да се отчитат разликите в техническия и икономическия полезен живот по групи активи. ВАС посочва, че от приетата СКТИЕ е видно, че този подход може да доведе до предимство за топлофикационни предприятия, при които делът на активите е с по-дълъг полезен живот от средноприетия от Комисията по-голям, в сравнение с дружества с инвестиции в нови инсталации и активи, чийто полезен живот е по-кратък от приетия от Комисията. Предвид което, ВАС приема за правилен извода на административния съд, че така приетия от КЕВР подход не съответства на изискванията на чл. 9, ал. 6 от НРЦТЕ и чл. 14, ал. 4 от Наредба № 1 от 14 март 2017 г. за регулиране на цените на електрическата енергия (НРЦЕЕ) и би довел до невъзстановяване на обосновани разходи за амортизация, което пък, според съда, представлява нарушение на чл. 31, т. 2, б. „д“ ЗЕ, както и в нарушение на принципа по чл. 23, т. 5 от ЗЕ за равнопоставеност между отделните категории енергийни предприятия.

Според касационната инстанция, правилно административният съд е приел, че разходите за ремонт не следва да съставляват инвестиция, тъй като същите на основание чл. 9, ал. 1 от НРЦТЕ се включват в регулаторната база на активите, чрез които се осъществява лицензионната дейност,

и се възстановяват разходите за амортизации. От приетата от КЕВР амортизационна норма в производството от 15 години и според заявеното от дружеството ремонти за инвестиции съгласно дадени указания от производителя на всеки 20 000 работни часа, имат по-кратък полезен живот и целят възстановяване на техническия ресурс на съоръженията, поради което и стойността им няма да се възстанови за срока на тяхното използване при осреднена норма на амортизации. Следователно правилно АССГ е приел, че е налице изместване на разходите в неотнормен период и в непълно възстановяване на икономически обосноваваните разходи, което пък противоречи на принципа на чл. 31, т. 2 от ЗЕ.

ВАС споделя извода на АССГ по възражението на „Топлофикация - Враца“ ЕАД относно нормата на възвръщаемост. 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.) (Указания – НВ), 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 определената 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), макроикономическа среда и специфичните условия на регулиране на дружествата. В т. 38 от Указания - 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 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 й 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 7,83% на 4,55%, в съответствие с т. 41 от Указанията - НВ, пределна пазарна цена на привлечения капитал на база статистически данни на БНБ за 2016 година, предвид което ВАС посочва, че правилен се явява изводът на първоинстанционния съд, че пределната пазарна цена на заемания капитал трябва да се утвърждава към момента на договаряне на съответния привлечен финансов ресурс, тъй като от една страна дружествата нямат задължения, а от друга страна не във всички случаи е налице възможност за периодично предоговаряне и рефинансиране на сключени договори за кредит. Предвид изложеното, ВАС споделя извода на АССГ, че тази корекция е в противоречие на принципа на регулиране, залегнал в чл. 31, т. 4 от ЗЕ.

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. 6, а именно - утвърждаване на цени за периода от 01.07.2017 г. на „Топлофикация Враца“ 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 Административнопроцесуалния кодекс (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-18 от 01.07.2017 г., в частта му по т. 6, 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 01.07.2017 г, а ценовият период, през който тези цени са прилагани, е съответно 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 № 1954 от 26.03.2018 г. на АССГ, трето отделение, 63 състав по адм. дело № 8827 от 2017 г., оставено в сила с Решение № 7817 от 23.05.2019 г. на ВАС по адм. дело № 7039 от 2018 г., цените и техните ценообразуващи елементи на „Топлофикация - Враца“ ЕАД за ценовия период от 01.07.2017 г. до 30.06.2018 г., са както следва:

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

Съдът е приел за основателно направеното възражение от „Топлофикация - Враца“ ЕАД относно непризнаването на променливите разходи за закупуване на емисионни квоти. В тази връзка е отчетено следното: за периода 01.07.2017 г.- 30.06.2018 г. дружеството реално е закупило квоти за емисии CO₂ в размер на 29 954 т по цена на емисиите 9,36 евро/тон и е определен разход за закупуване на емисии в размер на 548 хил. лв. (29 954 т *9,36 евро/т*1,955).

2. По отношение на разходите за амортизации:

За регулаторни цели Комисията прилага съответната норма, по отношение на този разход, в съответствие с отчетната стойност на ДМА в преноса съгласно справка № 2 „РБА“ и амортизационна норма отговаряща на 15 г. в производството и 20 г. срок за амортизация на активите в преноса. С оглед осигуряване на по-голям ресурс за инвестиции в преносната мрежа Комисията е преразгледала позицията си от 2016 г. и е намалила срока за амортизации в преносната мрежа от 25 г. на 20 г.

3. По отношение на разходите за ремонт:

В изпълнение указанията на съда са включени в разходната част на цените заявената стойност на разхода за периода 01.07.2017 – 30.06.2018 г. разходи за ремонт в производството в размер на 2 571 хил. лв. Възстановена е коригираната стойност по указание на съда, която е отнесена като инвестиционен разход.

4. По отношение на нормата на възвращаемост на привлечения капитал:

В съответствие с 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 9,36%. 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 ощетило 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 - Враца“ ЕАД, за периода от 01.07.2017 г. до 30.06.2018 г., са както следва:

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 199,66 лв./MWh, в т. ч.:
 - индивидуални разходи за единица енергия – 161,66 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) – 83,75 лв./MWh
3. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1. и т. 2:
 - Необходими годишни приходи – 17 942 хил. лв., в т. ч.:
 - Разходи – 17 109 хил. лв., от които условно-постоянни – 6 884 хил. лв. и променливи – 10 225 хил. лв.
 - Регулаторна база на активите – 12 061 хил. лв.
 - Норма на възвръщаемост – 6,91%
 - Електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 55 996 MWh
 - Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 80 746 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 № 1954 от 26.03.2018 г. на Административен съд - София град, трето отделение, 63 състав по адм. дело № 8827 от 2017 г., оставено в сила с Решение № 7817 от 23.05.2019 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 7039 от 2018 г.,

КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

РЕШИ:

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

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 199,66 лв./MWh, в т. ч.:
 - индивидуални разходи за единица енергия – 161,66 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) –

83,75 лв./MWh

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

- Необходими годишни приходи – 17 942 хил. лв., в т. ч.:
- Разходи – 17 109 хил. лв., от които условно-постоянни – 6 884 хил. лв. и променливи – 10 225 хил. лв.
- Регулаторна база на активите – 12 061 хил. лв.
- Норма на възвръщаемост – 6,91%
- Електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 55 996 MWh
- Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 80 746 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