



**РЕШЕНИЕ**

**№ Ц-44**

**от 17.12.2020 г.**

**КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ**

**на закрито заседание, проведено на 17.12.2020 г., след като разгледа влязло в сила Решение № 5301 от 07.08.2019 г. на Административен съд - София град, трето отделение, 16 състав по адм. дело № 7732 от 2018 г., оставено в сила с Решение № 4807 от 24.04.2020 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 11650 от 2019 г., с което се отменя Решение № Ц-10 от 01.07.2018 г. на Комисията за енергийно и водно регулиране, в частта по т. 13 и преписката се връща за ново произнасяне при спазване на дадените указания по тълкуване и прилагане на закона, установи следното:**

С Решение № Ц-10 от 01.07.2018 г., в частта по т. 13, Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР, Комисията), считано от 01.07.2018 г., е утвърдила пределна цена на топлинната енергия и е определила преференциална цена и премия за електрическата енергия, произведена по високоефективен комбиниран начин от централа с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия, на „Топлофикация-Сливен“ ЕАД, както следва: преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 153,01 лв./MWh, премия по чл. 33а от ЗЕ (без ДДС) – 82,36 лв./MWh, еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 78,17 лв./MWh, еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител водна пара (без ДДС) – 79,36 лв./MWh, при ценообразуващи елементи: необходими годишни приходи – 37 567 хил. лв., в т. ч.: разходи – 36 904 хил. лв., от които условно-постоянни – 10 662 хил. лв. и променливи – 26 242 хил. лв., регулаторна база на активите – 16 916 хил. лв., норма на възвръщаемост – 3,92%, количество електрическа енергия – 125 400 MWh, в т.ч. от високоефективно комбинирано производство – 117 000 MWh и от комбинирано производство – 8 400 MWh, количество топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 120 126 MWh и количество топлинна енергия с топлоносител водна пара – 122 002 MWh.

По жалба на „Топлофикация – Сливен“ ЕАД, с Решение № 5301 от 07.08.2019 г. на Административен съд - София град (АССГ), трето отделение, 16 състав по адм. дело № 7732 от 2018 г., оставено в сила с Решение № 4807 от 24.04.2020 г. на Върховния административен съд (ВАС) по адм. дело № 11650 от 2019 г., е отменено Решение № Ц-10 от 01.07.2018 г., в частта му по т. 13, и върната 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-10 от 01.07.2018 г. на КЕВР, в частта по т. 13, 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, при съществени нарушения на административнопроизводствените правила и при допуснато от страна на административния орган неправилно прилагане на материалноправните разпоредби.

По отношение на нормата на възвръщаемост на привлечения капитал, определена в Решение № Ц-10 от 01.07.2018 г. на КЕВР, в частта му по т. 13, в съдебното решение на касационната инстанция се посочва, че АССГ е установил въз основа на съдебна технико-икономическа експертиза (СТИЕ), че „Топлофикация – Сливен“ ЕАД е заявило „норма на възвръщаемост на привлечения капитал“ в размер на 3,88%, като с оспореното решение на

КЕВР е определен размер от 3,88%. Изрично АССГ е посочил, че „нормата на възвръщаемост на привлечения капитал не е коригирана от КЕВР и е приета в посочения от дружеството размер от 3,88%, която следва да е изчислена на база сключените договори“. От друга страна обаче ВАС посочва, че АССГ в правните си изводи е отбелязал, че „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 съгласно изискването на т. 40 от Указания за образуване на цените на топлинната енергия и на електрическата енергия от комбинирано производство при регулиране чрез метода „норма на възвръщаемост на капитала“, приети с Решение № 116 от 26.06.2018 г. (Указания-НВ), а въз основа на лихвените нива за последната година. Според ВАС, се отнася до неточност или смесване на понятия „норма на възвръщаемост на капитала“, която по дефиниция включва както „норма на възвръщаемост на собствения капитал“, така и „норма на възвръщаемост на привлечения капитал“. Всъщност, посочва ВАС, с оспореното решение на КЕВР е коригиран размерът на „норма на възвръщаемост на капитала“ по Справка № 3, поради недопускане на отрицателна стойност на собствения капитал от 5 440 хил. лв. на 5 хил. при изчисляване на средно претеглената норма на възвръщаемост. АССГ е съобразил СТИЕ и извършената съпоставка на заявените от дружеството основни ценообразуващи елементи и на утвърдените от КЕВР цени с Решение № Ц-10 от 01.07.2018 г. и въз основа на него е установено, че утвърдената възвръщаемост на капитала е по-ниска поради промяната на дела на собствения капитал, при което среднопретеглената норма на възвръщаемост спада повече от два пъти.

ВАС посочва, че видно от изложеното в жалбата на „Топлофикация – Сливен“ ЕАД при оспорването е твърдяна незаконосъобразност по отношение определената норма на възвръщаемост на капитала в размер на 3,92%. От СТИЕ е установено, че заявената среднопретеглената норма на възвръщаемост от дружеството е 8,17%, предвид на което утвърдената 3,92% в действителност е два пъти по-малка, при сравнение с предходния регулаторен период 01.07.2017 г. – 30.06.2018 г. по Решение № Ц-18 от 01.07.2017 г. на КЕВР - норма на възвръщаемост – 7, 87%. В тази връзка, ВАС приема за необоснован доводът на КЕВР, че нормата на възвръщаемост в размер на 3,92 % е получена в резултат на извършената корекция на отрицателната стойност на собствения капитал от - 5 440 хил. лв. на 5 хил. лв., което е в съответствие с т. 35, раздел III, глава втора от Указанията-НВ. Съгласно т. 35, раздел III, глава втора от Указанията-НВ, дружеството изчислява нормата на възвръщаемост на капитала като норма преди данъчно облагане за регулаторния период съгласно чл. 10 от Наредба № 5 от 23 януари 2014 г. за регулиране на цените на топлинната енергия (НРЦТЕ), която е равна на прогнозна средно претеглена цена на капитала. Средно претеглената цена на капитала е определената от комисията целева норма на възвръщаемост на привлечения и на собствения капитал на енергийното предприятие, претеглена според дела на всеки от тези източници на финансиране в определената целева структура на капитала. В случая, както е отбелязано от СТИЕ по Справка № 3 предвид отрицателната стойност на собствения капитал при изчисляване на среднопретеглената норма на възвръщаемост, т.е. няма възвръщаемост чрез по-висока НВ на собствения капитал от 7% върху натрупани от предприятието загуби, поради и което възвръщаемостта включена в цените е близка до НВ на привлечения капитал от 3,9%.

ВАС посочва, че видно от мотивите на КЕВР по оспореното решение НВ на собствения капитал е отрицателна величина за отчетения ценови период, но не е мотивирано намаляването на нормата на възвръщаемост на капитала под средно приетия 7% по норма на възвръщаемост собствения капитал посочен в доклада на работната група и при отчетен по ОПР – 37,49% вследствие по-високи печалби и реализирани други приходи. В случая ВАС приема, че не е обосновано и мотивирано намалението на среднопретеглената норма на възвръщаемост. От една страна видно от заключението на СТИЕ е определена НВ на собствения капитал 7%, такава каквато е заявена от дружеството, както и е определена НВ на привлечения капитал - 3,88%, така както е заявено от дружеството, но не е обосновано намалението на среднопретеглената норма на възвръщаемост от 8,17% - заявена, на 3,92% - определена от КЕВР. Касационната инстанция посочва, че действително от КЕВР е приложен т. нар. общ подход като в раздел II на оспореното решение е обявено, че „регулаторната база на активите

(РБА) е в съответствие с изискванията на глава втора, раздел II от Указания-НВ. Признатата стойност на активите, които се използват и са свързани пряко с регулираните дейности, е балансовата им стойност към 31.12.2017 г. За регулаторни цели в РБА не се включва стойността на активи, надвишаваща пазарните нива за подобни или аналогични активи, в съответствие с чл. 14, ал. 3, т. 4 от Наредба № 1 от 14.03.2017 г. за регулиране на цените на електрическата енергия (НРЦЕЕ) и чл. 9, ал. 5, т. 4 от НРЦТЕ. Също така е посочено в общия подход, че норма на възвръщаемост на капитала е в съответствие с изискванията на глава втора, раздел III от Указания-НВ. Нормата на възвръщаемост на собствения капитал за всички дружества от сектора е определена съгласно т. 37 от Указания-НВ, при отчитане на изискванията на чл. 23, т. 4 от ЗЕ (принципа за осигуряване на баланс между интересите на енергийните предприятия и клиентите) макроикономическата среда, специфичните условия на регулиране на дружествата, както и осигуряване на финансов ресурс за покриване на допълнителни невключени разходи, произтичащи от законови задължения и е - 7%.

В случая, ВАС приема, че по отношение заявеното прилагане на общия подход за дружеството „Топлофикация – Сливен“ ЕАД не са изложени обосновани мотиви относно корекцията на среднопретеглената норма на възвръщаемост от 8,17% на 3,92%, както и в коя част са приложени чл. 14, ал. 3, т. 4 от НРЦЕЕ и чл. 9, ал. 5, т. 4 от НРЦТЕ.

Касационната инстанция отбелязва, че посочената по-горе неточност и необоснованост на извода на АССГ относно определената норма на възвръщаемост на привлечения капитал, не влияе на крайния резултат на постановеното решение и не е посочено от съда като незаконосъобразност по смисъла на чл. 146, т. 4 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Следва обаче регулаторният орган при връщане на преписката за ново разглеждане да изложи мотиви относно извършената корекция в частта по отношение приетата среднопретеглена норма на възвръщаемост с оглед спазване на принципа по чл. 31, т. 4 от ЗЕ - цените да осигуряват икономически обоснована норма на възвръщаемост на капитала, както и прилагане на чл. 8, ал. 4 от НРЦТЕ като утвърди прогнозен размер на разходите, свързани с лицензионната дейност, като прецени тяхната икономическа обоснованост въз основа на представените от енергийното предприятие писмена обосновка и доказателства, като неразделна част от заявлението за цени, а самата оценка за икономическа обоснованост на разходите и връзката им с изпълнение на лицензионната дейност се извърши въз основа на сравнителни анализи, както и при използване на данни от националната и международната практика и като се вземат предвид отчетените резултати на регулираното предприятие при спазване принципите на регулирането по ЗЕ.

ВАС споделя изводите на АССГ за основателност на възражението на дружеството по отношение на разходите за заплати и възнаграждения. Според ВАС обосновано съдът въз основа на СТИЕ е констатирал, че корекцията в заявените разходи за заплати и възнаграждения е в намаление със 168 хил. лв. и на разходите за осигуровки с 45 хил. лв., а именно от общо 4 904 хил. лв. на 4 691 хил. лв. Отчетено от съда въз основа на СТИЕ е, че дори и да бъде постигнато увеличение на възнагражденията на работниците в дружеството, то същото изостава с повече от 40% от средната заплата за отрасъл „Енергетика“, която съгласно данните на НОИ е в размер на 1 769 лева/месечно. Съдът е приел, че КЕВР прилагайки един и същ процент увеличение, без да отчита конкретното изоставане на дружеството спрямо средната заплата в сектора, е нарушила принципите за съразмерност и равенство, обективирани в чл. 6 и чл. 8 от АПК, както и специалната уредба по чл. 23, т. 3 от ЗЕ, задължаващ при упражняване на правомощието си за ценово регулиране, Комисията да осигурява равнопоставеност между енергийните предприятия, като не е отчетена спецификата на всяко конкретно дружество и респективно не позволява на дружествата със заплати по-ниски от средномесечните за сектора да достигнат тези нива.

ВАС счита, че АССГ правилно е приел, че при прилагане на общия подход е нарушен принципа по чл. 23, т. 3 от ЗЕ и по отношение на дружество не е отчетено значителното изоставане с повече от 40% от средната заплата за отрасъл „Енергетика“, която съгласно данните на НОИ е в размер на 1 769 лева/месечно. Видно от СТИЕ достигането на средна заплата за дружеството 1253 лв. на месец при увеличение 10% няма да достигне посочените

нива на заплати в отрасъла, нито ще бъде достигнато и през следващия ценови период, на който се позовава регулатора, предвид на това, че изоставането от останалите дружества в отрасъла не може да бъде достигнат при прилагане на общия подход и увеличение с 10% спрямо всички дружества. От заключението на СТИЕ се установява, че 10% увеличение на разходите за възнаграждения на всички дружества, не отчита пазара на труда в различните региони на страна.

ВАС споделя изводите на АССГ за основателност на възражението на дружеството по отношение на разходите за гориво. Според ВАС от заключението на СТИЕ АССГ е приел, че цената на въглищата в справка № 4 за предстоящия регулаторен период е определена от КЕВР на база отчетената за 2017 г., преобразувана според заложената калоричност, като е допуснато увеличение от 2%, представляващо индексирание с отчетената инфлация. Не е приета заявената от дружеството цена от 87,91 лв./тон за калоричност от 2 884 ккал/кг. Също така е отчетено, че прогнозната цена на другия вид гориво-биомаса е призната до отчетената за 2017 г. - 73,63 лв/тон при значително понижение на заложената прогнозна работна калоричност на биомасата, което по същността си е увеличение на цената с 25%.

ВАС приема, че обективно и в съответствие с приложимите правила при ценообразуването административният съд е приел, че регулаторният орган не е съобразил наличните количества на склад към началото на регулаторния период по тяхната покупна цена, така и договорените за доставка през новия ценови период, както и липсва анализ на заявените от дружеството цени на горива, в частност на въглища и биомаса.

ВАС посочва, че КЕВР не е изложила обстоятелства и основания за корекцията на заявената от дружеството цена на горивото обоснована в справката в съответствие с Глава трета на Указанията-НВ. КЕВР единствено е отразила завишение от 2% над отчетената базисна година и отчетената инфлация за периода. От друга страна, от заключението на СТИЕ е установено, че въглищата като основно гориво представляват най-големият и значителен разход при осигуряване на производствената дейност и изпълнение на лицензионната дейност „производство на топлинна и електрическа енергия“ на дружеството. Прието е, че намаляването на цените, по които енергийното предприятие закупува горивата, води до непълно възстановяване на присъщо – необходимите и икономически обоснованите разходи за производство на енергия. Така по заключението вещите лица са изчислили среднопретеглена цена на въглищата по сключените договори в размер на 87,74 лв/тон, но от друга са включени и количества на склад без обаче да е уточнено, че са само въглища.

ВАС приема за обоснован извода на АССГ, че при допуснатите корекции на заявените данни регулаторния орган е следвало да изложи подробни мотиви относно направения анализ, при който е намалена цената на основното гориво и необходимото количество за ценовия период. Липсва анализ на заявените от дружеството цени на горива и регулаторът не е обсъдил цените на въглищата и биомасата в сключените и представени към заявлението договори, а е определил необосновано 2% завишение.

ВАС споделя изводите на АССГ за основателност на възражението на дружеството по отношение на разходите за закупуване на емисии парникови газове. Според ВАС, АССГ обективно е установил, че от „Топлофикация – Сливен“ ЕАД със заявлението е представена обосновка на „Разходи за закупуване на емисии парникови газове“: За 2017 г. верифицираните количества са 198 786 тона. За ценовия период прогнозното количество емисии е 210 000 тона. Закупените през 2017 г. квоти са 152 600, на обща стойност 1 401 хил. лв. Броят им е получен след изваждане на полагащите се за топлинна енергия за битови нужди и тези по плана за дерогация - общо 37 228.

С приетото от АССГ заключение по СТИЕ е констатирано, че „Топлофикация – Сливен“ ЕАД е енергийно предприятие с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия (т.нар. когенерация) и като такава участва в схемата за безплатно разпределение на квоти за количества емисии въглероден диоксид. Предприятието е включено в схемата за безплатно разпределение на квоти на парникови газове за топлинна енергия по ЕСТЕ (Европейска Схема за Търговия с Емисии) съгласно чл. 10а на Директива 2009/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за изменение на Директива

2003/87/ЕО с оглед подобряване и разширяване на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове на Общността (Директива 2009/29/ЕО). Съгласно Националния план за инвестиции на Република България за периода 2013-2020 г., публикуван на официалната интернет страница на Министерство на енергетиката на определени производители се предоставят по години и обем безплатни квоти. При надвишаване на този обем емисии, отделени от инсталацията, всеки производител (оператор на инсталация) следва да закупи квоти, за ги предаде в изпълнение на нормативните си задължения по опазване на околната среда. За дружества с предвидени безплатни квоти, във връзка с модернизацията на подходите за производство на електрическа енергия по чл.10 в от Директива 2009/29/ЕО, същите се приспадат от количествата емисии въглероден диоксид за производството на електрическа енергия, необходими за съответния ценови период. За „Топлофикация – Сливен“ ЕАД са предвидени безплатни квоти, във връзка с модернизацията на подходите за производство на електрическа енергия по чл.10в от Директива 2009/29/ЕО по Националния план за инвестиции на Република България за периода 2013-2020 г., публикуван на официалната интернет страница на Министерство на енергетиката. В Националния план за инвестиции са включени всички оператори, отговарящи на условията за участие в дерогацията по член 10в на Директива 2009/29/ЕО. „Топлофикация – Сливен“ ЕАД е включено с номер на инсталацията № BG-012 с количество безплатни квоти в размер на 22 016 тона CO<sub>2</sub>. За когенерациите количествата емисии въглероден диоксид за производство на топлинна енергия се определят като се приспадат безплатните квоти за битови клиенти, предвидени във връзка с чл.10а от Директива 2009/29/ЕО. Разпределение на безплатни квоти за периода 2013-2020 за дружеството по продуктов показател (топлинна енергия) по член 10а на Директива 2009/29/ЕО се определя в размер на 15 212 тона CO<sub>2</sub>.

Прогнозното количество въглеродни емисии, които ще се отделят при работата на топлофикационната част на „Топлофикация – Сливен“ ЕАД за 2018 г. е 208 785 тона CO<sub>2</sub>. Установено е въз основа на СТИЕ, че разликата между прогнозните емитирани въглеродни емисии при производството на дружеството през 2018 г. (208 785 тона CO<sub>2</sub>) и очакваните за разпределение безплатни квоти по дерогации по чл. 10а и чл. 10в от Директива 2009/29/ЕО (37 228 тона CO<sub>2</sub>) оформят недостиг на квоти, който трябва да бъде закупен до 30.04.2019 г., т.е. през новия ценови период. Според изчисленията той възлиза на 171 557 единици квоти за емисии CO<sub>2</sub>.

Съществен е спорът по определената от КЕВР средно претеглена цена на квоти в размер на 8,91 евро/тон. От една страна са данните изложени в решението на КЕВР, а именно, че в края на 2017 г. постигнатата цена е в размер на 7,07 евро/тон, а през първото тримесечие на 2018 г. се наблюдава значително повишение на цените на пазара, които варират от 7,79 евро/тон до 12,37 евро/тон, като среднопретеглената им стойност е в размер на 9,69 евро/тон. Също така по данни на КЕВР е отчетено, че в годишен аспект, ако се използват историческите данни относно волатилността на цените се очаква, те да са в диапазона 8,40 евро/тон - 13,60 евро/тон през процесния ценови период. От друга страна съгласно заключението на СТИЕ по данни на Европейска енергийна борса (EEX - European Energy Exchange) цената за продажба на квоти на първичен пазар през м.януари 2018 е била в диапазона 8 евро/тон - 9 евро/тон, като следва тенденция на увеличение през цялата 2018 г. Към средата на годината в края на м.юни 2018 г. (преди постановяване на Решение № Ц-10 от 2018 г.) е на нива около 15 евро/тон, през м.октомври 2018 г. достига 20 евро/тон, следват колебания през м. октомври и началото на м.ноември 2018 г. на нива между 16 и 19 евро/тон, след което достига и преминава нивото от 20 евро/тон. Изчислената от СТИЕ среднопретеглената цена, на база приходи и търгувани обеми, за периода 01.01.2018 г. - 31.12.2018 г., е 15,34 евро/тон, като за първото полугодие на 2018 г. е 12,06 евро/тон, а за второто полугодие среднопретеглената цена е 19,05 евро/тон. От началото на 2019 г. цената продължава да се покачва и среднопретеглената цена за периода от 01.01.2019 г. е 22,84 евро/тон. Установено е също, че със Заповед № Е-РД-16-436 от 02.08.2018 г. на министъра на енергетиката - за периода на 2019 г. референтната цена е в размер на 8,93 евро/тон. Тези референтни цени са определени на база „сетълмент“ цените от борса InterContinental E. (ICE) и се прилагат единствено за целите на националния план за

инвестиции, но не и за целите на ценообразуването при регулиране от КЕВР и са посочени за показване тенденцията за увеличаване на цените на квотите въглеродни емисии.

Въз основа на данните за дружеството „Топлофикация – Сливен“ ЕАД след приспадане на безплатни квоти за периода - 37 228 тона, квотите въглеродни емисии, които дружеството трябва да закупи през регулаторния период е - 171 557 тона. Съгласно СТИЕ при покупна цена - приетата от КЕВР - 8,91 евро/тон (17,43 лв./тон), разходите за емисии въглероден диоксид, които да бъдат включени в цените, се изчисляват в размер на 2 989 633 лв. При по-висока покупна цена за емисиите въглероден диоксид, в следствие увеличението на цената на борсата, разходите се увеличават: при цена от 15,00 евро/тон (29,34 лв./тон), разходите за емисии нарастват на 5 033 053 лв., при цена от 22,00 евро/тон (43,03 лв./тон) стойността на разходите за квоти е 7 381 811 лв. Посочените данни са обусловили извода на вещите лица, че разходите, които дружеството ще извърши, се увеличават с повишаване на цената и разликата над включените в цените разходи ще се отрази в намаление на утвърдената възвръщаемост. При тези данни и констатации първоинстанционният съд е приел, че е основателно възражението на жалбоподателя за незаконосъобразност на утвърдените разходи за закупуване на квоти за въглеродни емисии. Според ВАС правилно и законосъобразно АССг е съобразил разпоредбите на чл. 10а и по чл. 10в от Директива 2009/29/ЕО, както и прогнозните количества безплатни квоти, които са дължими на дружеството, както и прогнозното количество недостиг на емисиите, които дружеството трябва да закупи, за да бъдат предадени в регистъра до 30 април, следващ отчетната година, в изпълнение на задълженията по 48, ал. 1 от Закона за ограничаване изменението на климата (ЗОИК). Разпоредбата на чл. 48, ал.1 от ЗОИК задължава операторите на инсталации, притежаващи разрешително за емисии на парникови газове, до 30 април всяка година да предадат определен брой квоти, равняващи се на общото количество емисии, отделени от инсталацията. Разликата между отделените въглеродни емисии при комбинираното производство на топлинна и електрическа енергия през прогнозния период 01.07.2018 г. - 30.06.2019 г. и разпределените на „Топлофикация – Сливен“ ЕАД безплатни емисионни квоти представлява количеството емисионни квоти, които дружеството трябва да закупи. ВАС приема за обосновано приетото от АССг, че дружеството трябва да извърши разходи за покупка на емисионни квоти, които са пряко свързани с лицензионната му дейност и които трябва да се включат в утвърдените прогнозни необходими годишни разходи на основание чл. 8, ал. 1 и чл. 32, ал. 1, т. 1 от НРЦТЕ, както и че 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. От друга страна разходите за закупуване на емисии CO<sub>2</sub> ще се увеличават с повишение на цената и разликата над включените в цените ще се отрази в намаление на утвърдената възвръщаемост. В тази връзка експертната е изследвала икономически обоснованата прогнозна цена на емисионните квоти за регулаторния период на база подробен анализ на международни борсови цени, които изпълняват изискването на чл. 3, ал. 4 от НРЦТЕ за анализ при използване на данни от най-добрата практика на национално и международно ниво, като е отразено завишението на разходите за закупуване на емисии в зависимост от покачването на борсовата цена. По този начин непризнаване на разходите за закупуване на емисионни квоти по икономически обоснована среднопретеглена борсова цена за регулаторния период води до невъзстановяване на икономически обоснованите разходи за дейността на дружеството, което обуславя нарушение на принципа по чл. 31, т. 2 от ЗЕ. В съответствие с чл.8, ал.1 от НРЦТЕ видовете разходи, пряко свързани със съответната лицензионна дейност, които се включват при образуването на цените, се разделят в две основни групи: условно-постоянни разходи и променливи разходи, според връзката им с количеството топлинна енергия. Във всяка от групите разходите се посочват и по икономически елементи. Съгласно чл. 8, ал. 4 от НРЦТЕ регулаторният орган утвърждава не фактически, а прогнозен размер на разходите, свързани с лицензионната дейност като преценява тяхната икономическа обоснованост въз основа на представените от енергийното предприятие писмена обосновка и доказателства като неразделна част от заявлението за цени. Оценката за икономическа обоснованост на разходите и връзката им с изпълнение на лицензионната дейност се извършва въз основа на сравнителни анализи,

както и при използване на данни от националната и международната практика и като се вземат предвид отчетените резултати на регулираните енергийни предприятия при отчитане принципите на регулирането по ЗЕ. В съответствие с чл. 31, т. 2 от ЗЕ цените на енергийните предприятия следва да възстановяват икономически обосновани разходи за дейността им. В случая, ВАС приема, че преценката на административния орган за непризнаване на разходи за закупуване на емисии за CO<sub>2</sub> над определения по общ подход размер от 8,91 евро/тон е неправилна и не съответства на посочените правила относно ценообразуването и признаването на икономически обосновани разходи в съответствие с чл. 8, ал. 1 и ал. 4 от НРЦТЕ и при нарушаване на принципа по чл. 31, т. 2 от ЗЕ. При прилагането на общ подход във връзка с определяне на среднопредтеглена цена на квотите за въглеродни емисии по т. 13 от Решение № Ц-10 от 01.07.2018 г. КЕВР за всички топлофикационни дружества, в случая за „Топлофикация – Сливен“ ЕАД е допуснала нарушение на чл. 8, ал. 4 от НРЦТЕ като не е извършила сравнителни анализи и не е използвала данните от националната и международната практика по отношение нарастването цената на квотите през предходния регулаторен период, не е взела предвид отчетените резултати на регулираните енергийни предприятия при отчитане принципите на регулирането по ЗЕ - чл. 31, т. 2 и т. 4), като не е определила среднопредтеглена прогнозна цена на квотите за CO<sub>2</sub> според реално действащите цени на националния и международен пазар, както и не са отчетени тенденциите към увеличаване, като по този начин ще се увеличат цените за разходите на дружествата и ще обуслови намаление на утвърдената възвръщаемост. Освен това КЕВР е възприела размер на цена на квотите предложени от „Ей и Ес-ЗС Марица Изток I“ ЕООД и „КонтурГлобал Марица Изток 3“ АД в размер на 8,91 евро/тон под действителния пазарен среднопредтеглен размер посочен, както в мотивите на т. 13 (общо подход), така и от данните по СТИЕ по изследване на националния и международен пазар.

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 тези случаи, 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-10 от 01.07.2018 г., в частта му по т. 13, 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-Сливен“ ЕАД са определени и утвърдени цени, считано от 01.07.2018 г., а ценовият период, през който тези цени са прилагани, е съответно до 30.06.2019 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 технико-икономически анализ при съобразяване на указанията на съда, дадени в мотивите на Решение № 5301 от 07.08.2019 г. на АССГ, трето отделение, 16 състав по адм. д. № 7732/2018 г., оставено в сила с Решение № 4807 от 24.04.2020 г. на ВАС по адм. дело № 11650 от 2019 г., цените и техните ценообразуващи елементи на „Топлофикация – Сливен“ ЕАД за ценовия период от 01.07.2018 г. до 30.06.2019 г., са както следва:**

#### **1. Разходи за закупуване на емисионни квоти:**

За регулаторния период 01.07.2018 г. - 30.06.2019 г. разходите за закупуване на емисионни квоти на „Топлофикация – Сливен“ ЕАД са определени в размер на 7 127 хил.лв. (171 557 т. \*21,24 евро/тон\*1,95583). Същите са изчислени при:

**1.1.** Количество въглеродни емисии в размер на 171 557 тона, съобразено с установеното в мотивите на Решение № 4807 от 24.04.2020 г. на ВАС по адм. дело № 11650 от 2019 г., като разлика между прогнозните емитирани въглеродни емисии при производството на дружеството през 2018 г. (208 785 тона CO<sub>2</sub>) и очакваните за разпределение безплатни квоти по дерогация по чл. 10а и чл. 10в от Директива 2009/29/ЕО (37 228 тона CO<sub>2</sub>).

**1.2.** Средна цена (Auction Price) на отчетените стойности на квотите за емисии CO<sub>2</sub> за регулаторния/ценовия период 01.07.2018-30.06.2019 г. в размер на 21,24 евро/тон (41,54 лв./тон) по данни на Европейската енергийна борса (European Energy Exchange). В тази връзка, за целите на ценообразуването в сектор „Топлоенергетика“ е приета средна отчетна тръжна цена (Auction Price) на CO<sub>2</sub> квоти от проведените в периода от 01.07.2018 г. до 30.06.2019 г. първични търгове (Primary market auction) на Европейската енергийна борса (European Energy Exchange) в размер на 21,24 евро/тон CO<sub>2</sub> (41,54 лв./тон CO<sub>2</sub>). Левовата равностойност е изчислена с фиксирания валутен курс на Българската народна банка (1,95583 лв./евро). При изчисляването на посочената цена не са взети предвид постигнатите отчетни цени на CO<sub>2</sub> квоти на проведените търгове на германската и полската борси, както и тези за авиационни оператори. Поради това, че регулаторния/ценовия период 01.07.2018÷30.06.2019 г. обхваща полугодията на две календарни години, за целите на изчисленията са използвани данни от „EUA Primary Market Auction Report 2018“ и „EUA Primary Market Auction Report 2019“, които са публично достъпни на интернет страницата на Европейската енергийна борса на адрес: <https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/eua-primary-auction-spot-download>.

## **2. Разходи за закупуване на основно гориво - въглища:**

За регулаторния период 01.07.2018 г. - 30.06.2019 г. разходите за закупуване на основно гориво – въглища, на „Топлофикация – Сливен“ ЕАД са определени в размер на 18 982 хил.лв. (215 924 тона \*87,91 лв./тон). Същите са изчислени при количество основно гориво – въглища в размер на 215 924 тона и цена на въглищата 87,91 лв./тон, при съобразяване с установеното в мотивите на Решение № 4807 от 24.04.2020 г. на ВАС по адм. дело № 11650 от 2019 г., че корекцията на заявените от дружеството разходи за основно гориво, изразяваща се в намаляване на цената за закупуване основно гориво – въглища, води до непълно възстановяване на присъщо – необходими и икономически обосновани разходи за производство на електрическа и топлинна енергия, като в резултат на намалението на предложената от дружеството цената на въглищата от 87,91 лв./тон на 83,42 лв./тон се формират непризнати разходи на стойност 970 хил. лв., които трябва да бъдат покрити от възвращаемостта на капитала, ако не бъдат предоговорени цените на въглищата.

## **3. Разходите за заплати и възнаграждения:**

За регулаторния период 01.07.2018 г. - 30.06.2019 г. разходите за заплати и възнаграждения на „Топлофикация – Сливен“ ЕАД са определени в размер на 3 760 хил. лв. В тази връзка е направена корекция на предложените от дружеството разходи за заплати и възнаграждения от 3 870 хил. лв., като същите са намалени с 110 хил. лв.

За регулаторния/ценови период 01.07.2018 г. - 30.06.2019 г. за дружествата от сектор „Топлоенергетика“ КЕВР е счела за обосновано да бъдат увеличени разходите за заплати и възнаграждения и свързаните с тях осигурителни вноски и социални разходи до 10% в сравнение с отчетените такива, ако са налице мотивирани обосновки за необходимостта, икономическа целесъобразност или значително изоставане на средната работна заплата в съответното дружество в сравнение със средната месечна заплата на наетите лица по трудово и служебно правоотношение през 2017 г. в отрасъл „Енергетика“ в размер на 1 769 лв. по данни на НСИ.

Предвид аргументите на „Топлофикация - Сливен“ ЕАД по отношение на заявените разходи за заплати и възнаграждения за дружеството е икономически обосновано нарастване на тези разходи с 9,5%, предвид на това, че същото е в по-висок размер от реалния темп на нарастване на заплатите в дружеството, както и с оглед на това, че повишаването на заплатите е в обхвата на управленските решения на дружеството.



В допълнение към горното, средната брутна месечна заплата на наетите по трудово и служебно правоотношение за периода 01.07.2018 г. - 30.06.2019 г. за град Сливен е в размер на 888 лв., съгласно представително извадково проучване на НСИ (файл с наименование „Labour\_1.1.2.2.xls“), публикуван на интернет страницата на НСИ на адрес: <https://www.nsi.bg/bg/content/3930/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D1%80%D0%B0%D0%B9%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82>. Докато, включените в цените на „Топлофикация - Сливен“ ЕАД разходи за заплати и възнаграждения формират при заетост от 291 бр. персонал средна работна заплата в дружеството в размер на 1 077 лв.

**В резултат на направените корекции с оглед спазване указанията на съда, цените на електрическата и на топлинната енергия на „Топлофикация – Сливен“ ЕАД, за периода от 01.07.2018 г. до 30.06.2019 г., са както следва:**

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 191,00 лв./MWh;
2. Премия по чл. 33а от ЗЕ (без ДДС) – 120,35 лв./MWh;
3. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 83,71 лв./MWh;
4. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител водна пара (без ДДС) – 82,26 лв./MWh
5. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1, т. 3 и т. 4:
  - Необходими годишни приходи – 43 032 хил. лв., в т. ч.:
    - о Разходи – 42 342 хил. лв., от които условно-постоянни – 10 662 хил. лв. и променливи – 31 680 хил. лв.;
    - о Регулаторна база на активите – 17 596 хил. лв.;
    - о Норма на възвръщаемост – 3,92%.
  - Електрическа енергия – 125 400 MWh;
  - о от високоефективно комбинирано производство – 117 000 MWh;
  - о от комбинирано производство – 8 400 MWh;
  - Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 120 126 MWh;
  - Топлинна енергия с топлоносител водна пара – 122 002 MWh.

**Предвид гореизложеното и на основание чл. 21, ал. 1, т. 8 и т. 8б, във връзка с чл. 30, ал. 1, т. 4, чл. 33 и чл. 33а 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 № 5301 от 07.08.2019 г. на Административен съд - София град по адм. дело № 7732 от 2018 г., оставено в сила с Решение № 4807 от 24.04.2020 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 11650 от 2019 г.,**

## **КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ**

### **РЕШИ:**

**Утвърждава на „Топлофикация – Сливен“ ЕАД, за периода от 01.07.2018 г. до 30.06.2019 г.:**

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 191,00 лв./MWh;
2. Премия по чл. 33а от ЗЕ (без ДДС) – 120,35 лв./MWh;
3. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 83,71 лв./MWh;

4. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител водна пара (без ДДС) – 82,26 лв./MWh

5. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1, т. 3 и т. 4:

■ Необходими годишни приходи – 43 032 хил. лв., в т. ч.:

о Разходи – 42 342 хил. лв., от които условно-постоянни – 10 662 хил. лв. и променливи – 31 680 хил. лв.;

о Регулаторна база на активите – 17 596 хил. лв.;

о Норма на възвръщаемост – 3,92%.

■ Електрическа енергия – 125 400 MWh;

о от високоефективно комбинирано производство – 117 000 MWh;

о от комбинирано производство – 8 400 MWh;

■ Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 120 126 MWh;

■ Топлинна енергия с топлоносител водна пара – 122 002 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**