



РЕШЕНИЕ
№ Ц-45
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 № 3550 от 28.05.2019 г. на Административен съд - София град, трето отделение, 45 състав по адм. дело № 7727 от 2018 г., оставено в сила с Решение № 10864 от 07.08.2020 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 7813 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. 14 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. 14, 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-Габрово“ ЕАД, както следва: преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 236,85 лв./MWh, премия по чл. 33 от ЗЕ (без ДДС) – 166,20 лв./MWh, еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 89,34 лв./MWh, при ценообразуващи елементи на цените: необходими годишни приходи – 4 274 хил. лв., в т. ч.: разходи – 4 056 хил. лв., от които условно-постоянни – 1 472 хил. лв. и променливи – 2 584 хил. лв., регулаторна база на активите – 5 515 хил. лв., норма на възвръщаемост – 3,95%, количество електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 6 200 MWh, количество топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 31 400 MWh.

По жалба на „Топлофикация - Габрово“ ЕАД, с Решение № 3550 от 28.05.2019 г. на Административен съд - София град (АССГ), трето отделение, 45 състав по адм. дело № 7727 от 2018 г., оставено в сила с Решение № 10864 от 07.08.2020 г. на Върховния административен съд (ВАС) по адм. дело № 7813 от 2019 г., е отменено Решение № Ц-10 от 01.07.2018 г., в частта по т. 14, 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, ВАС счита, че административния съд обективно е установил фактическите обстоятелства по проведеното административно производство пред КЕВР, както и е разгледал приложимите материалноправни разпоредби при определяне на цените на електрическата и на топлинната енергия на „Топлофикация - Габрово“ ЕАД.

Според касационната инстанция, АССГ правилно е приел за основателно възражението на дружеството относно незаконосъобразност на утвърдените разходи за закупуване на квоти за емисии парникови газове. ВАС приема за обективно установено от АССГ, че „Топлофикация - Габрово“ ЕАД е представило обосновка на разходите за емисии парникови газове. За периода 01.07.2018 г. - 30.06.2019 г. дружеството е определило за закупуване емисии CO₂ за производството на електрическа и топлинна енергия като от верифицираните количества са приспаднати предвидените безплатни квоти за двата продукта, топлинна и електрическа енергия, в съответствие с чл. 10а и чл. 10в от 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).

В касационното решение е посочено, че в приетото по делото заключение по съдебно технико-икономическа експертиза (СТИЕ) е констатирано, че „Топлофикация – Габрово“ ЕАД е енергийно предприятие с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия (т. н. 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 Европейската схема за търговия с емисии съгласно чл. 10а на 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 инсталацията) 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. 10в от Директива 2009/29/ЕО, същите се приспадат от количествата емисии въглероден диоксид за производството на електрическа енергия, необходими за съответния ценови период.

„Топлофикация – Габрово“ ЕАД е предвидена в схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове за разпределение на безплатни количествата емисии въглероден диоксид за производство на топлинна енергия по дерогация по чл. 10а от Директива 2009/29/ЕО. Разпределението на безплатни квоти за периода 2013-2020 г. по продуктов показател (топлинна енергия) по чл. 10а на Директива 2009/29/ЕО е оповестено за всеки оператор. Съгласно разпределението на безплатни квоти за периода 2013-2020 г. по продуктов показател (топлинна енергия) за „Топлофикация – Габрово“ ЕАД за ценовия период е определено в размер на 3 795 тона CO₂ - съгласно Схемата за търговия с квоти под номер на инсталацията 21. За „Топлофикация – Габрово“ ЕАД не са предвидени безплатни квоти за производство на електрическа енергия по чл. 10в от Директива 2009/29/ЕО, тъй като централата не е включена в Националния план за инвестиции на Република България за периода 2013-2020 г. Прогнозното количество въглеродни емисии, които ще се отделят при работата на топлофикационната част на „Топлофикация – Габрово“ ЕАД за 2018 г. е 11 497 тона CO₂. Установено е въз основа на СТИЕ, че разликата между прогнозните емитирани въглеродни емисии при производството на дружеството през 2018 г. (11 497 тона CO₂) и очакваните за разпределение безплатни квоти по дерогации по чл. 10а от Директива 2009/29/ЕО (3 795 тона CO₂) 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 7 702 единици квоти за емисии CO₂. Съществен е спора 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 г. 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 Exchange (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.

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 64 025 лв. При изчислената среднопретеглена цена за първото полугодие на 2018 г., т. е. за периода до датата на приемане на решението - 12,06 евро/тон (23,59 лв./тон), разходите са на стойност – 86 660 лв., а по средна цена за м. юни 2018 г. - 15,00 евро/тон (29,34 лв./тон), разходите са в размер на 107 786 лв. С нарастването на цената на въглеродните емисии разходите се увеличават, като при цена от 20,00 евро/тон (39,12 лв./тон) се изчисляват на стойност 143 715 лв. При утвърждаване на цените на „Топлофикация - Габрово“ ЕАД с решение № Ц-10 от 01.07.2018 г., КЕВР е признала разходи за емисии парникови газове на стойност 96 хил. лв., изчислени като посоченото като закупено количество за базисната 2017 г. 8 390 тона е остойностено по посочената отчетна цена 11,49 лв./тон. Вещите лица са заключили, 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 съдът е приел, че е основателно възражението на жалбоподателя за незаконосъобразност на утвърдените разходи за закупуване на квоти за въглеродни емисии. ВАС приема, че правилно и законосъобразно АССг е съобразил разпоредбата на чл. 10а 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 чл. 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 производство на топлинна енергия през прогнозния период 01.07.2018 г. - 30.06.2019 г. и разпределените на „Топлофикация – Габрово“ ЕАД безплатни емисионни квоти представлява количеството емисионни квоти, които дружеството трябва да закупи. ВАС приема, че обосновано АССг е счел, 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 Наредба № 5 от 23.01.2014 г. за регулиране на цените на топлинната енергия (НРЦТЕ). Според съда, Комисията не е съобщила 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 CO₂ ще се увеличават с повишение на цената и разликата над включените в цените ще се отрази в намаление на утвърдената възвръщаемост. В тази връзка, съдът посочва, че експертизата 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 касационното решение се посочва, че 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 НРЦЕЕ 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, посочва съда, преценката на административния орган за непризнаване на разходи за закупуване на емисии за CO₂ 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.

ВАС приема, че при прилагането на общ подход във връзка с определяне на среднопретеглена цена на квотите за въглеродни емисии в решение № Ц-10 от 01.07.2018 г. за всички топлофикационни дружества, в случая за „Топлофикация – Габрово“ ЕАД, КЕВР 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 среднопретеглена прогнозна цена на квотите за CO₂ 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, посочва съдът, 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 среднопретеглен размер посочен, както в мотивите на т. 13 (общо подход), така и от данните по СТИЕ по изследване на националния и международен пазар. Според ВАС, определеният размер по общия подход е в нарушение на чл. 31, т. 1, т. 2 и т. 4 от ЗЕ като не са основани на обективни критерии и определени по прозрачен начин, цената не обуславя енергийните предприятия да възстановяват икономически обоснованите разходи за дейността им и не осигуряват икономически обоснована норма на възвръщаемост на капитала, след като са определени на база прогнозна цена на две енергийни предприятия, при несъобразяване на националния и международен среднопретеглен размер и при невъзможност за постигане на утвърдената норма на възвръщаемост. Съгласно чл. 36, ал. 1 от ЗЕ цените, които подлежат на регулиране, се образуват от енергийните предприятия съобразно изискванията на този закон и наредбите по ал. 3. Указанията, дадени от комисията относно образуването на цените, са задължителни за енергийните предприятия. В съответствие с т. 20.11 от глава втора на Указанията 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 на КЕВР по Протокол № 116 от 26.06.2018 г., т. 1 (Указания-НВ), за енергийните предприятия с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия, количествата емисии въглероден диоксид за производство на електрическа енергия, се определят като верифицираните емисии се умножат с коефициент за разпределение на разходите в производството, изчислен в справка № 6. Съгласно т. 20.13 от Указания-НВ за целите на ценовото регулиране, в състава на признатите от комисията разходи могат да се включват разходи за закупуване на емисии въглероден диоксид CO₂, за които дружествата са представили доказателства за закупуване на емисии въглероден диоксид за базисния ценови период.

Касационната инстанция посочва, че разходите, които дружеството ще извърши за закупуване на квоти по по-висока цена (среднопретеглена на пазара) ще се увеличават, като разликата над 8,91 евро/тон ще се отрази в намаление на утвърдената възвръщаемост. В тази връзка ВАС приема, че правилно АССГ е съобразил посочената от СТИЕ икономически обоснована 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. Ефектът от непризнаване на разходите за закупуване на емисионни квоти по икономически обоснована борсова цена за регулаторния период води до невъзстановяване на икономически обосноващите разходи за дейността на дружеството.

ВАС споделя изводите на АССГ за основателност на възражението на „Топлофикация-Габрово“ ЕАД по отношение на разходите за гориво. Според касационната инстанция, обективно административният съд е установил, че по подаденото заявление и направеното възражение по доклада на работната група, не е прието възражението на дружеството относно корекцията на цената на основното гориво. Разходът на въглища в комбинираната част на централата е коригиран с 1750 тона, до достигане на енергийната ефективност с нормативно определената стойност за високоефективно комбинирано производство, при която КЕВР признава произведената електрическа енергия за високоефективна в съответствие с издадените сертификати. ВАС посочва, че АССГ е обосновал извод за законосъобразност на корекцията на количеството въглища, доколкото същата съответства на общия подход, касаещ всички дружества от сектора, както и на чл. 31, т. 1 от ЗЕ, но не и на коригираната цена. Общите разходи за гориво, като част от променливите разходи, са намалени поради намалението на количеството на основното гориво - въглища и на цените на двете основни горива - въглищата и биомасата. Количеството въглища за производство е коригирано с аргумент - до достигане на общата енергийна ефективност до нивото на нормативно определената стойност за високоефективно комбинирано производство, като становището на КЕВР е, че при тази нормативна ефективност се признава произведената електрическа енергия за високоефективна. Количеството въглища, заявено от дружеството е при обща ефективност на използваното гориво 66,09%, докато нормативното изискване на Наредба № РД-16-267/19.03.2008 г. е 75%. Възражението на дружеството срещу намалението на количеството въглища не е прието от КЕВР, не са изложени аргументи дали с наличната инсталация тази ефективност от 75% може да бъде постигната или с по-малко количество гориво няма да бъдат произведени планираните количества. За сравнение постигнатата обща енергийна ефективност през 2017 г. е била 57,10%. Цената на въглищата в Справка № 4 за предстоящия регулаторен период е приета от КЕВР в размера на отчетената за базисната година 124,39 лв./тон за калоричност 3686 kcal/kg., преизчислена за прогнозираната от дружеството калоричност 4011 kcal/kg., призната цена на въглищата е 135,36 лв./тон. Не е прието от КЕВР увеличение на цената на въглищата с аргумент, че се запазват цените на местните горива и се прилага посочения в т. 8 общ подход. Не е приета обосновката на „Топлофикация – Габрово“ ЕАД за изчислената среднопретеглена цена на въглищата, която се формира от вносни въглища марка „Д“ с калоричност 5100 kcal/kg. и обогатено енергийно гориво с калоричност 2650 kcal/kg. с цени по сключените договори от м. 09, 10 и 11.2017 г. и с включване на разходи за транспортирането им. Цената на биомасата също е приета от КЕВР в размера на отчетената за базисната година 109,00 лв. /тон за калоричност 3540 kcal/kg., преизчислена за прогнозираната от дружеството калоричност от 3527 kcal/kg. на 108,60 лв. Не е приета обосновката на дружеството за изчисляване на горивния микс за биомаса от пелети и дървесен чипс, не е прието и възражението, че има повишение на цените и от м.11.2017 г. дружеството има сключени нови договори, които са представени към заявлението.

Основните видове използвани горива за производство на топлинна и електрическа енергия в „Топлофикация – Габрово“ ЕАД през разглеждания ценови период са въглища и биомаса. Централата на дружеството работи с два котела - ЕПГ 2, работещ с въглища и ЕПГ 8, работещ с биомаса. През прогнозния ценови период съобразно производствената програма на дружеството прогнозното количество необходими въглища за новия отоплителен сезон е 7 650 тона със средна калоричност 4 011 kcal/kg., като горивната смес се състои от 3 400 тона

обогатено енергийно гориво (ОЕГ) със средна калоричност 2 650 kcal/kg и 4 250 тона вносни черни въглища марка „Д“ със средна калоричност 5 100 kcal/kg. Вносните въглища дружеството доставя от площадка, находяща се в гр. Сливен. Обогатеното енергийно гориво дружеството доставя от Брикел, Гълъбово. През прогнозния период, дружеството предвижда работа на котела с биомаса с общо количество гориво 7 700 тона в съотношение дървесен чипс 2 100 тона с калоричност 2800 kcal/kg и пелети 5 600 тона с калоричност 3800 kcal/kg. Средната калоричност на микса горива е 3 527 kcal/kg. Намалването на цените, по които енергийното предприятие ще закупува горивата, води до непълно възстановяване на присъщо необходими и икономически обосновани разходи за производство на електрическа и топлинна енергия. Според съда, приетите от КЕВР цени за въглища и биогориво не са икономически обосновани, тъй като не е извършен сравнителен анализ и проучване на пазарните нива на цените, за да се установи дали на пазара се предлагат използваните от дружеството горива на по-ниски цени, от тези по подписаните договори. Съответно и разходите за основно гориво не са икономически обосновани както поради приетите по-ниски цени, които не са доказани като пазарно валидни за новия регулаторен период, така и поради техническа необоснованост на корекцията на количеството. При тези фактически данни, ВАС приема, че АССГ е съобразил приложението на т. 20.1. от глава втора, раздел 1, от Указания-НВ, съгласно която разходите за гориво се определят въз основа на прогнозните количества горива от съответния вид и икономически обоснованата им цена и/или действаща към момента на подаване на заявлението цена на въглищата от „Мини Марица изток“ ЕАД. Съгласно т. 20.2 от Указания НВ прогнозните количества горива при производство на топлинна енергия, се определят на базата на прогнозни количества топлинна енергия, топлинната ефективност на използваното гориво и неговата калоричност. Прогнозните количества горива при производство на електрическа и топлинна енергия, се определят на базата на прогнозни количества електрическа и топлинна енергия, електрическата и/или общата ефективност на използваното гориво и неговата калоричност. Също така съгласно т. 20.4 дружествата, които използват въглища като основно гориво, изготвят предложенията си за цени с прогнозни количества, покриващи енергийното им производство и прогнозна цена на въглищата. Към предложенията дружествата представят сключените договори за доставка или анекси към тях за ценовия период, прогнозни данни от националната и международната практика, прогнози на борсови цени на въглищата за ценовия период, както и данни на държавни органи и организации. За целите на ценовото регулиране, в състава на признатите от комисията разходи могат да се включат разходи за основно гориво, получени като произведение от базовата стойност на цената на въглищата, в резултат на извършен бенчмарк анализ и/или митнически декларации, съответните разходи за товаро-разтоварни дейности и транспорт, и съответното количество въглища за ценовия период“. Също така съгласно т. 12 от Глава трета на Указанията НВ е посочен начина на формиране на цените на горивата - „12. Цени на горивата (среднопретеглени) Ц, лв./knm³, лв./t, без ДДС - посочват се среднопретеглените цени на горивата през разглеждания период.

Предвид изложеното ВАС приема, че обективно и в съответствие с приложимите правила при ценообразуването административният съд е приел, че регулаторният орган не е съобразил, че въглищният котел на „Топлофикация – Габрово“ ЕАД работи със смес от вносни и местни въглища, чиито характеристики са посочени от вещите лица. Според касационната инстанция, правилно е прието от АССГ, че регулаторът не е изложил съображения в тази насока, нито дали приетата от него цена касае въглища със същото качество и калоричност. А съгласно СТИЕ през новия регулаторен период дружеството ще използва вносни въглища с различни характеристики, съдържание на летливи, едрина и др. В съответствие с чл. 31, т. 2, б. „б“ от ЗЕ регулаторът следва принципа - цените на енергийните предприятия да възстановяват икономически обоснованите разходи за дейността им, включително разходите за доставка и поддържане на резервите от горива. ВАС споделя за обоснован правния извод на АССГ, че при допуснатите корекции на заявените данни регулаторният 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.

ВАС е споделил изводите на АССГ, относно основателността на направеното възражение от „Топлофикация Габрово“ ЕАД по отношение на технологичните разходи по преноса на топлинна енергия. Съд приема, че технологичният режим на работа на централата на дружеството според СТИЕ през отчетния и прогнозния период е без промяна. През предходния отчетен период технологичните разходи по преноса са били 13 855 MWh (41,30 %). За прогнозния период в заявлението на „Топлофикация – Габрово“ ЕАД са предвидени 11 700 MWh (31,54 %) технологични разходи по преноса, а извършената корекция от КЕВР на технологичните разходи от 11 700 MWh е на 5 700 MWh. Корекцията не е технически обоснована и не отговаря на техническите характеристики на мрежата. С непризнатите технологични разходи от 6 000 MWh, КЕВР завишава реализираната топлоенергия, без да има данни за увеличение на броя на консуматорите и увеличение на консумацията на топлинна енергия в този размер спрямо отчетния период, което е технически необосновано. ВАС приема за правилно приетото от АССГ, че липсват мотиви от страна на регулаторния орган по отношение на залегналите в т. 6 от общия подход критерии. Органът е изложил, че технологичните разходи по преноса следва да са в съответствие с утвърдената методика от КЕВР, съгласно изискванията на чл. 21, ал.1, т. 19 от ЗЕ, но не е посочил конкретна разпоредба. Липсва конкретно обсъждане на стойности, инвестиционна програма, развитие на мрежите, намаляване/увеличаване на клиентите, както и възможни причини за това. Касационната инстанция посочва, че правилно съдът е приел, че липсата на мотиви на акта в тази му част, прави и невъзможна проверката на съда за законосъобразност.

ВАС приема за правилни изводите на АССГ за основателност на възражението на „Топлофикация Габрово“ ЕАД по отношение на нормата на възвръщаемост на привлечения капитал. В решението на касационната инстанция се посочва, че АССГ е установил въз основа на СТИЕ, че „Топлофикация – Габрово“ ЕАД е заявило „норма на възвръщаемост на привлечения капитал“ в размер на 6,31% като с оспореното решение на КЕВР е определен размер от 3,91%. Съгласно т. 40 от Глава втора, Раздел III от Указания-НВ, 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. Дружеството е представило изчисление в частта по справка № 3 от електронния модел, че нормата на възвръщаемост на привлечения капитал, претеглена според договорените лихви и теглата на заемите (финансов лизинг), е в размер на 6,56%. При изчисляване на среднопретеглената норма на възвръщаемост е заявена от дружеството нормата на възвръщаемост на привлечения капитал 6,31%. Регулаторният орган не е приел изчислената норма по начина, предвиден в т. 40 от Указанията, и не е одобрил лихвите по договорените от дружеството заеми, а е приложил т. 41, приемайки като пределна пазарна цена на привлечения капитал, публикуваните данни на Българската народна банка (БНБ) за лихвени проценти по кредити за нефинансови предприятия за м.12.2017 г. - 3,91%. Според съда, определената от Комисията норма на възвръщаемост на привлечения капитал не отчита реалните разходи за лихви по заеми, тъй като не е определена на база пазарни нива за периодите, в които тези заеми са привлечени, поради което не е икономически обоснована. ВАС посочва, че непризнаването от КЕВР на икономически обоснованата цена на привлечения капитал води до невъзстановяване на присъщо-необходимите разходи за лихви по заеми в пълен размер, която разлика се покрива за сметка на общата възвръщаемост. Всичко това има за резултат влошаване на финансовото състояние на енергийното предприятие, тъй като освен липса на доходност върху вложените средства може да се стигне до генериране на загуби при изчерпване на включената в цените възвръщаемост за покриване на непризнати разходи.

ВАС приема за правилни изводите на АССГ за основателност на възражението на дружеството по отношение на разходите за ремонт и за заплати и възнаграждения. В касационното съдебно решение се посочва, че разходите за ремонт и разходите за заплати и възнаграждения са елемент от общата стойност на условно-постоянните разходи (УПР). Общата стойност на УПР без стойността на разходите за амортизации е коригирана от 1 672 хил. лв. на 1 252 хил. лв. до нивото на отчетените стойности през 2017 г., в т.ч., разходите за работна заплата са коригирани от 795 хил. лв. на 708 хил. лв. или с 87 хил. лв., разходите за начисления свързани с тях по действащото законодателство са коригирани от 246 хил. лв. на

197 хил. лв. или с 52 хил. лв., съгласно т. 1 от общия подход в решение № Ц-10 от 01.07.2018 г. Съдът посочва, че в отговор на искане на КЕВР от 19.04.2018 г. за допълнителна информация, с писмо от 27.04.2018 г. дружеството е представило ремонтна програма по направления с остойностени позиции и срокове за изпълнение. Регулаторният орган не е анализирал, в съответствие с разпоредбата на чл. 31, т. 2, б. „г“ от ЗЕ, защо не признава част от заявените разходи за ремонт. Мотиви на КЕВР за признаване на повечето групи разходи на нивото на отчетените за 2017 г. е моментната технологична ефективност и общото финансово състояние на дружеството, които се отразяват върху високите разходни цени на продуктите на производство.

Разходите за ремонти са УПР - не се влияят от обема на производството и се включват в справка № 1 от електронния модел, част УПР, съгласно т. 17, Глава втора, Раздел I от Указания-НВ. Непризнаването на присъщо необходими разходи и невключването им в цените във всеки случай се отразява в непълно възстановяване на икономически обосноващите разходи, което рефлектира в намаление на утвърдената възвръщаемост, тъй като частта от разходи, които енергийното предприятие следва да извърши за осъществяване на лицензионната дейност, но не са признати от КЕВР и включени в утвърдените цени, се покриват за сметка на възвръщаемостта на капитала, а ако тя не е достатъчна се формира загуба. ВАС приема за правилен извода на АССГ, че при отмяната регулаторът следва да изложи конкретни съображения във връзка с представените от „Топлофикация – Габрово“ ЕАД справки и доказателства относно предстоящи ремонти за регулаторния период.

Съдът посочва, че с писмо вх. № Е-14-11-8 от 12.06.2018 г. „Топлофикация - Габрово“ ЕАД е направила възражение във връзка с доклада на работната група относно частта за разходи за заплати и възнаграждения. Изложеното в писмото е отразено и в мотивната част на решението на КЕВР, че през последните години дружеството изпитва затруднения в намирането и задържането на персонал, като смята, че основната причина за това е недостатъчният размер на трудовото възнаграждение, съответстващо на трудните условия на работа, каквито са условията на работа във въглищна централа. Посочено е, че средната заплата в дружеството е значително под посочения в доклада размер за сектор „Енергетика“ 1769 лв. и дружеството има перманентен недостиг на работници, на длъжности като оператор турбогенератор, оператор парогенератор, оператор спомагателни съоръжения, оператор бойлерна уредба, заварчик. Дружеството смята, че чрез предвиденото увеличение на разходите за заплати и възнаграждения и свързаните с тях осигурителни вноски ще се постигне адекватно на вложения труд възнаграждение за персонала и да предизвика интерес от страна на потенциални кандидати за работа, както и чрез увеличението с 10% на разходите за труд ще се стимулира подобряването на работата от страна на работниците. Съдът посочва, че с решението на КЕВР в оспорваната му част, не е приета корекцията на разхода до 10% нарастване спрямо базисната година при спазване на общия подход, както е направено спрямо всички дружества.

ВАС приема, че обосновавано АССГ е констатирал, че корекцията в заявените разходи за заплати и възнаграждения, е призната за останалите дружества, а по отношение на „Топлофикация – Габрово“ ЕАД органът не излага мотиви за непризнаване на заявеното увеличение. Според съда, прилагайки един и същ процент увеличение за останалите дружества от сектора, без да отчита конкретното изоставане на дружеството спрямо средната заплата в сектора, административният орган е нарушил принципите за съразмерност и равенство, обективирани в чл. 6 и чл. 8 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Нарушена е и специалната уредба по чл. 23, т. 3 от ЗЕ, задължаваща при упражняване на правомощието си за ценово регулиране, Комисията да осигурява равнопоставеност между енергийните предприятия. В случая не е отчетена спецификата на конкретното дружество и респективно енергийното предприятие, със заплати по-ниски от средномесечните за сектора, не може да достигне средните нива за сектора. При прилагане на общия подход по т. 1.3, по отношение на „Топлофикация – Габрово“ ЕАД не е отчетено, че средната заплата за отрасъл „Енергетика“, съгласно данните на Националния осигурителен институт (НОИ), е в размер на 1 769 лева/месечно. Според съда, в тази част е допуснато нарушение на чл. 23, т. 3 от ЗЕ след като не се осигурява равнопоставеност между енергийните предприятия и не е отчетена спецификата на конкретно дружество „Топлофикация – Габрово“ ЕАД и значителното

изоставане в ръста на работната заплата и достигане на средния размер в отрасъла през този и следващите регулаторни периоди.

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. 14, 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-Габрово“ 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 № 3550 от 28.05.2019 г. на АССГ, трето отделение, 45 състав по адм. д. № 7727/2018 г., оставено в сила с Решение № 10864 от 07.08.2020 г. на ВАС по адм. дело № 7813 от 2019 г., цените и техните ценообразуващи елементи на „Топлофикация Габрово“ ЕАД за ценовия период от 01.07.2018 г. до 30.06.2019 г., са както следва:

1. Разходи за закупуване на квоти за емисии парникови газове:

За ценовия период дружеството не е извършило разходи за закупуване на квоти за емисии парникови газове и количеството закупени емисии парникови газове (CO₂) е коригирано от 8 390 тона на 0 тона.

2. Разходи за закупуване на гориво – въглища и биомаса:

За регулаторния период 01.07.2018 г. - 30.06.2019 г. разходите за закупуване на основно гориво – въглища, на „Топлофикация – Габрово“ ЕАД са определени в размер на 1 175 хил.лв. (7 650 тона *153,65 лв./тон).

Същите са изчислени при количество основно гориво – въглища в размер на 7 650 тона, съгласно заявеното от дружеството за регулаторния/ценови период, и цена на въглищата 153,65 лв./тон при калоричност 4 011 kcal/kg, съгласно отчетената за ценовия период цена на въглища от 136,61 лв./т и калоричност 3566 kcal/kg, при съобразяване с установеното в мотивите на Решение № 10864 от 07.08.2020 г. на ВАС по адм. дело № 7813 от 2019 г. Коригирано е количеството въглища от 5 900 t на 7 650 t, съгласно заявеното от дружеството за регулаторния/ценовия период.

Преизчислена е цената на друг вид гориво (ВЕИ) на 101,49 лв./т при калоричност 3527 kcal/kg, съгласно отчетената за регулаторния/ценови период цена на друг вид гориво (ВЕИ) от 103,16 лв./тон и калоричност 3585 kcal/kg.

3. Технологични разходи по пренос на топлинна енергия:

Коригирано е количеството топлинна енергия за разпределение с гореща вода от 31 400 MWh на 25 400 MWh и съответно количеството на технологични разходи на топлинна енергия по преноса от 5 700 MWh на 11 700 MWh.

4. Норма на възвръщаемост 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 31.12.2017 г. е 6,00%. 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 3,91%, на основата на данни на Българската народна банка към 31.12.2017 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 извършена корекция на лихвата по взетите от дружеството кредити. В резултат за дружеството възниква задължение да предоговори със съответните си кредитори лихвените нива на взетите кредити, в съответствие с пазарните такива. По тези съображения е прието за обосновано среднопретеглената лихва да е в размер на 3,91%. 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.

5. Разходи за ремонти.

Заявените от дружеството разходи за ремонт в размер на 410 хил.лв. са коригирани на 300,00 хил. лв., съгласно отчетените от дружеството за регулаторния/ценови период.

6. Разходи за заплати и възнаграждения:

За регулаторния период 01.07.2018 г. - 30.06.2019 г. разходите за заплати и възнаграждения на „Топлофикация – Габрово“ ЕАД са определени в размер на 795 хил. лв. В тази връзка е направена корекция на предложените от дружеството разходи за заплати и възнаграждения в размер на 795. хил. лв., като същите са увеличени с 87 хил. лв., поради изоставане на средната работна заплата на дружеството в сравнение със същата в град Габрово.

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 - Габрово“ ЕАД по отношение на заявените разходи за заплати и възнаграждения за дружеството е икономически обосновано нарастване на тези разходи с 10%, 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 Габрово е в размер на 1 045 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 - Габрово“ ЕАД разходи за заплати и възнаграждения формират при заетост от 80 бр. персонал средна работна заплата в дружеството в размер на 736 лв.

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

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 250,24 лв./MWh, в т. ч.:
2. Премия по чл. 33 от ЗЕ (без ДДС) – 179,59 лв./MWh;
3. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 125,90 лв./MWh;
4. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1 и т. 3:
 - Необходими годишни приходи – 4 749 хил. лв., в т. ч.:
 - Разходи – 4 529 хил. лв., от които условно-постоянни – 1 708 хил. лв. и променливи – 2 821 хил. лв.;
 - Регулаторна база на активите – 5 575 хил. лв.;
 - Норма на възвръщаемост – 3,95%;
 - Електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 6 200 MWh;
 - Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 25 400 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 влязло в сила Решение № 3550 от 28.05.2019 г. на Административен съд - София град, трето отделение, 45 състав по адм. дело № 7727 от 2018 г., оставено в сила с Решение № 10864 от 07.08.2020 г. на ВАС по адм. дело № 7813 от 2019 г.,

КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

РЕШИ:

Утвърждава на „Топлофикация - Габрово“ ЕАД, за периода от 01.07.2018 г. до 30.06.2019 г.:

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 250,24 лв./MWh, в т. ч.:
2. Премия по чл. 33 от ЗЕ (без ДДС) – 179,59 лв./MWh;

3. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 125,90 лв./MWh;

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

- Необходими годишни приходи – 4 749 хил. лв., в т. ч.:
 - Разходи – 4 529 хил. лв., от които условно-постоянни – 1 708 хил. лв. и променливи – 2 821 хил. лв.;
 - Регулаторна база на активите – 5 575 хил. лв.;
 - Норма на възвръщаемост – 3,95%;
- Електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 6 200 MWh;
- Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 25 400 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