



РЕШЕНИЕ

№ Ц-20

от 25.06.2021 г.

КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

на закрито заседание, проведено на 25.06.2021 г., след като разгледа влязло в сила Решение № 1749 от 11.03.2020 г. на Административен съд - София град, Трето отделение, 55 състав, по адм. дело № 8650 от 2019 г., оставено в сила с Решение № 5114 от 21.04.2021 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 4750 от 2020 г., с което се отменя Решение № Ц-18 от 01.07.2019 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-18 от 01.07.2019 г. Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР, Комисията), считано от 01.07.2019 г., е утвърдила пределни цени на топлинната енергия и е определила преференциални цени на електрическата енергия, произведена по високоефективен комбиниран начин от централа с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия, при прилагане на метода на ценово регулиране „норма на възвръщаемост на капитала“ на дружества от сектор „Топлоенергетика“. По т. 13 от посоченото Решение Комисията е утвърдила на „Топлофикация - Сливен“ ЕАД, цени на електрическата и топлинната енергия, както следва: преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 188,78 лв./MWh, премия по чл. 33а от ЗЕ – 98,29 лв./MWh, еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 80,50 лв./MWh, еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител водна пара (без ДДС) – 69,94 лв./MWh, при ценообразуващи елементи на цените:необходими годишни приходи – 42 290 хил. лв., в т. ч.: разходи – 41 462 хил. лв., от които условно-постоянни – 11 437 хил. лв. и променливи – 30 025 хил. лв.; регулаторна база на активите – 23 176 хил. лв., норма на възвръщаемост – 3,57%, количество електрическа енергия – 132 210 MWh, в т. ч.: от високоефективно комбинирано производство – 124 610 MWh и от невисокоефективно комбинирано производство – 7 600 MWh; количество топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 100 272 MWh и количество топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 145 219 MWh.

По жалба на „Топлофикация - Сливен“ ЕАД, с влязло в сила Решение № 1749 от 11.03.2020 г. на Административен съд - София град (АССГ), трето отделение, 55 състав по адм. дело № 8650 от 2019 г., оставено в сила с Решение № 5114 от 21.04.2021 г. на Върховния административен съд (ВАС) по адм. дело № 4750 от 2020 г., е отменено Решение № Ц-18 от 01.07.2019 г., в частта му по т. 13, и преписката върната 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 счита, че административният съд обективно е установил фактическите обстоятелства по проведеното административно производство пред КЕВР и постановяване на обжалваното решение, както и е разгледал приложимите материалноправни разпоредби при определяне на цените на електрическата и на топлинната енергия на „Топлофикация - Сливен“ ЕАД по обявления от административния орган метод на регулиране „норма на възвръщаемост на капитала“, като е изследвал ценообразуващите елементи, за които КЕВР е извършила корекции по заявлението и възраженията на дружеството. ВАС приема, че административният съд е изложил подробни мотиви и законосъобразни правни изводи,

които се споделят от касационната инстанция в съответствие с чл. 221, ал. 2 от Административно процесуалния кодекс (АПК).

По отношение на конкретните ценообразуващи елементи, коригирани от КЕВР в посока намаление, спрямо заявените от „Топлофикация – Сливен“ АД, касационната инстанция намира следното:

ВАС е споделил изводите на АССГ за основателност на направеното възражение от „Топлофикация Сливен“ АД относно *разходите за закупуване на квоти за емисии парникови газове*. Според касационната инстанция правилно административният съд е приел, че в нарушение на материалния закон Комисията не е признала в заявения размер разходи, присъщи на лицензионната дейност на „Топлофикация – Сливен“ АД, относими към регулаторния период. Съгласно дерогация по чл. 10а и по 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), топлофикационните дружества получават разпределяне на безплатни количества квоти за емисии на парникови газове. Жалбоподателят е дружество, за което са предвидени безплатни емисионни квоти, но които съгласно схемата за безплатно разпределение намаляват ежегодно за всички оператори на инсталации. Този ценообразуващ елемент представлява променлив разход по смисъла §1, т. 10 от Допълнителните разпоредби на Наредба № 5 от 23 януари 2014 г. за регулиране на цените на топлинната енергия (НРЦТЕ), тъй като пряко зависи от количествата произведена от дружествата топлинна и електрическа енергия. Разликата между отделените въглеродни емисии при комбинираното производство на топлинна и електрическа енергия през предстоящия прогнозен период 01.07.2019 г. – 30.06.2020 г. и разпределените на дружеството безплатни емисионни квоти представлява количеството емисионни квоти, които дружеството трябва да закупи. На основание на чл. 48, ал. 1 от Закона за ограничаване изменението на климата (ЗОИК) операторите на инсталации, притежаващи разрешително за емисии на парникови газове, са задължени до 30 април всяка година да предадат определен брой квоти, равняващи се на общото количество емисии, отделени от инсталацията. За неизпълнение на изискванията на тази разпоредба на операторите на инсталацията се налага имуществена санкция за всеки тон еквивалент въглероден диоксид, за който операторът не е предал квоти. ВАС прави извод, че въз основа на тези законови задължения, „Топлофикация – Сливен“ АД 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 прогнозните необходими годишни приходи на основание чл. 8, ал. 1 и чл. 32, ал. 1, т. 1 от НРЦТЕ. КЕВР е приела общ подход при изчисляване на разходите за закупуване на квоти, като от изчислените прогнозни емисии за емитиране на база на прогнозните количества горива се приспадат предвидените безплатни квоти, които се разпределят на топлофикационните дружества по чл. 10а и чл. 10в от Директива 2009/29/ЕО (половината количество безплатните квоти за 2019 г. и половината количество безплатните квоти за 2020 г.). Съгласно общия подход на КЕВР за предходния ценови период с Решение № Ц-10 от 01.07.2018 г. Комисията признава за ценовия период 01.07.2018 г. - 30.06.2019 г. разходите за отделените и верифицирани емисии за календарната 2017 г. след приспадане на предвидените безплатни квоти, които се разпределят на топлофикационните дружества по чл. 10а и чл. 10в от Директива 2009/29/ЕО. Касационната инстанция посочва, че правилно АССГ е възприел изводите на вещите лица, че приложеният от Комисията подход води до непризнаване на разходи за закупуване на емисионни квоти за периода 01.01.2018 г. - 30.06.2019 г., направени от „Топлофикация – Сливен“ АД. Последното правилно е квалифицирано от АССГ като нарушение на Глава Втора, Раздел I, т. 20.11. и т. 20.12 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“ (Указания-НВ). В тази връзка ВАС прави извод, че в състава на признатите от Комисията разходи остават невключени разходите за закупуване на емисии въглероден диоксид за базисния ценови период, с което се намалява възвръщаемостта на дружеството в противоречие с метода на регулиране „норма на възвръщаемост на капитала“. ВАС отбелязва, че този извод се потвърждава и от заключението на съдебната комплексна технико-икономическа експертиза (СКТИЕ), според

което приложеният от Комисията за първи път подход за изчисляване на необходимите квоти, които следва да бъдат закупени, като от прогнозното количество емисии, които ще бъдат отделени от инсталацията, се приспадат безплатните квоти по чл. 10а и чл. 10в от Директива 2009/29/ЕО - половината количество от безплатните квоти за 2019 г. и половината количество от безплатните квоти за 2020 г., води до наличие на непризнати разходи за въглеродни емисии, които няма да бъдат компенсирани, тъй като разходите за емисии за първата половина на 2019 г., които трябва да бъдат предадени до 30.04.2020 г., не са включени в необходимите приходи нито за предходния, нито за настоящия регулаторен период. Този подход е в противоречие с разпоредбата на чл. 31, т. 2 от ЗЕ цените на енергийните предприятия да възстановяват икономически обосноваваните разходи за дейността им. Съгласно метода за регулиране „норма на възвращаемост на капитала“ и чл. 32, ал. 1, т. 1 от НРЦТЕ с ценовото решение Комисията утвърждава прогнозен размер на разходите, свързани с лицензионната дейност. Съгласно чл. 49, ал. 1 от Наредба № 1 от 14 март 2017 г. за регулиране на цените на електрическата енергия (НРЦЕЕ) за енергийните предприятия, спрямо които се прилага методът „норма на възвръщаемост на капитала“, решението на КЕВР следва да включва прогнозните необходими приходи на енергийните предприятия, включващи икономически обосновани разходи за дейностите по съответните лицензии, регулаторната база на активите и нормата на възвръщаемост на капитала. ВАС приема, че от заключението на СКТИЕ се установява, че при признаването на разходите за квоти административният орган не е изяснил правилно фактите и обстоятелствата и е изчислил разходите за квоти въз основа на погрешно количество необходими за закупуване квоти, като е коригирал прогнозното количество квоти за закупуване в противоречие с прогнозната производствена програма и приложимия емисионен фактор, както и разпределението на безплатни квоти. Като не е установила правилно количествата безплатни квоти, Комисията е определило по-малко количество квоти, необходими за закупуване и оттам по-малко признати разходи, с което е ощетила дружеството. След като на „Топлофикация – Сливен“ АД ще бъде необходимо по-голямо количество квоти за закупуване, признатите от КЕВР разходи за емисии, включени в цените, са занижени и няма да покрият разходите, които ще извърши през разглеждания регулаторен период, се налага изводът, че изчислените от КЕВР разходи за квоти емисии парникови газове не са икономически обосновани. Съгласно заключението на СКТИЕ, кредитирано от ВАС като компетентно и обективно дадено, в Решение № Ц-18 от 01.07.2019 г. КЕВР е изчислила безплатните квоти за приспадане и в нарушение на оповестения в т. 13 от мотивите общ подход, приложим спрямо всички дружества. ВАС отбелязва, че КЕВР е посочила в решението си, че предвидените безплатни квоти срещу инвестиции за „Топлофикация - Сливен“ ЕАД по чл. 10в на Директива 2009/29/ЕО за 2019 г. са 10 446 t CO₂, докато съгласно Националния план за инвестиции и заключението на вещото лице, същите са 5 504 t CO₂. ВАС приема, че с това, КЕВР е завишила количеството безплатни квоти за приспадане и оттам неправилно и технически необосновано е намалила количеството квоти за закупуване на пазарен принцип, респективно разходите за закупуването им.

В решението се посочва, че с Решение № 14 068 от 20.12.2016 по адм. дело № 4555/2016 на ВАС се приема, че „Всички икономически обосновани разходи, в т.ч. и разходите за закупуване на необходими квоти за емисии парникови газове следва да бъдат включвани в цените на услугите за периода, за който се отнасят“. В мотивите на Решение № Ц-18 от 01.07.2019 г. с въведения „общ подход“ (точка 13 на стр. 9), КЕВР приема, че за ценовия период 01.07.2019 г. – 30.06.2020 г. от прогнозните количества емисии за емитиране се приспадат предвидените безплатни квоти, които се разпределят на топлофикационните дружества по чл. 10а и чл. 10в от Директива 2009/29/ЕО (половината количество безплатните квоти за 2019 г. и половината количество безплатните квоти за 2020 г.). ВАС приема, че КЕВР е извършила промяна в подхода при признаването на разходите за емисии като не е включила разходи за емисии на дружествата за един период от време, които не са включени в обосноваваните прогнозни разходи и няма да им бъдат възстановени чрез цените. Приложеният от КЕВР за първи път подход за изчисляване на необходимите квоти, които следва да бъдат закупени, като от прогнозното количество емисии, които ще бъдат отделени от инсталацията, се приспадат безплатните квоти по чл. 10а и чл.10в от Директива

2009/29/ЕО, а именно - половината количество от безплатните квоти за 2019 г. и половината количество от безплатните квоти за 2020 г., води до наличие на непризнати разходи за въглеродни емисии, които няма да бъдат компенсирани, тъй като разходите за емисии за първата половина на 2019 г., които трябва да бъдат предадени до 30.04.2020 г., и за цялата 2018 г., не са включени в необходимите разходи нито за предходния, нито за настоящия регулаторен период. Съгласно схемата за безплатно разпределение на квоти и Наредбата за условията, реда и начина за изготвяне на докладите и за верификация на докладите на операторите на инсталации и на авиационните оператори и за изготвяне и проверка на заявления на нови участници, безплатните квоти по чл. 10а и чл. 10в на Директива 2009/29/ЕО се разпределят ежегодно. В срок до 28 февруари всяка година въз основа на решение на министъра на околната среда и водите, на всеки оператор на инсталации, притежаващ разрешително за емисии на парникови газове, се разпределят количеството безплатни квоти емисии за топлинна енергия по чл. 10а от Директива 2009/29/ЕО за текущата година. Безплатните квоти емисии за електрическа енергия по чл. 10в от Директива 2009/29/ЕО се разпределят за предходната година на всички оператори на инсталации, включени в Националния план за инвестиции след представяне на доклад на министъра на енергетиката в Европейската комисия до 31 януари всяка година въз основа на докладване и отчитане на направените инвестиции съгласно Националния план и след одобрение от Европейската комисия. До 30 април, следващ отчетната година се прави баланс между емитираните за отчетната година емисии CO₂, получените безплатни емисии за топлинна енергия за текущата година и получените одобрени безплатни емисии за електрическа енергия за предходната година в операторската сметка на съответния оператор на инсталации. С оглед приключване на периода по Националния план за регулаторния период „Топлофикация – Сливен“ АД няма да получи разпределение на квоти за 2020 г. (предвидени 0), като през 2020 г. ще получи квоти за текущата година по чл. 10а на Директива 2009/29/ЕО. Следователно при прилагане на подхода на КЕВР за безплатните квоти, с които дружеството ще разполага и относими за регулаторния период като две полугодия, по безплатните квоти за топлинна енергия за битови клиенти /чл. 10а от Директива 2009/87/ЕО/ /2020 г./2/ са както следва – $12\ 049/2 = 6\ 024,5$ т. CO₂, което е със $7\ 606,5$ т. CO₂ по-малко от прието в решението на КЕВР и безплатни квоти срещу инвестиции /чл. 10в от Директива 2009/87/ЕО/ в частта за 2019 г. /2019г./2/ - $11\ 008/2 = 5\ 504$ т. CO₂, което е с $4\ 942$ т. CO₂ по-малко от посоченото в решението на КЕВР или общо $11\ 528,50$ т. CO₂. Прогнозното количество въглеродни емисии, които ще се отделят през ценовия период 01.07.2019 г. – 30.06.2020 г., заявено от „Топлофикация – Сливен“ АД за 2019 г. е $197\ 259$ т. CO₂. КЕВР е коригирала прогнозното количество, като го е намалила на $178\ 877$ т. CO₂, позовавайки се на верификацията на генерираните емисии на парникови газове в дружеството за 2018 г. Разликата между коригираните от КЕВР прогнозни за емитиране въглеродни емисии при производството на дружеството през 2019 г. / $178\ 877$ т. CO₂/ оформят недостиг на квоти, който трябва да бъде закупен до 30.04.2020 г., т.е. през новия ценови период. Според изчисленията на вещото лице той възлиза на $167\ 348,50$ единици квоти за емисии CO₂. Относно икономическата обосноваване на разходите за квоти CO₂ – при утвърждаване на цените на „Топлофикация – Сливен“ ЕАД с процесното решение, КЕВР е признала разходи за емисии парникови газове на стойност $7\ 566$ хил. лв., които са изчислени на база прогнозно количество квоти за предстоящия регулаторен период, изчислено от КЕВР – $154\ 800$ тона, по приетата от КЕВР цена от 25 евро/тон, с легова равностойност $48,90$ лв./тон. КЕВР е изчислила емисиите, които ще бъдат отделени след промяна на горивния микс, в размер на $178\ 877$, от които е приспаднала безплатни квоти по чл. 10а от Директива 2003/87/ЕО – $13\ 631$ тона /1/2 от $15\ 212 + S$ от $12\ 049$ / и по чл. 10в – $10\ 446$ тона, които не е ясно как са получени /1/2 от $11\ 008 + S$ от $0 = 5\ 504$, а не $10\ 446$ /, и полученото количество квоти за закупуване $154\ 800$ тона е остойностено по цената от 25 евро/тон. След като от изчислените от КЕВР емисии $178\ 877$ тона, се приспаднат безплатни квоти по чл. 10а – $13\ 631$ тона и по чл. 10в – $5\ 504$ тона, се получава количество, което ще трябва да бъде закупено – $159\ 742$ тона. При тези изчисления вещите лица са направили извод, че за топлофикационното дружество ще бъде необходимо по – голямо количество квоти за закупуване, признатите от КЕВР разходи за емисии, включени в цените, са занижени и няма да покрият разходите,

които „Топлофикация – Сливен“ ЕАД ще извърши през разглеждания регулаторен период, следователно изчислените от КЕВР разходи за квоти емисии парникови газове не са икономически обосновани. Промяната в подхода за признаване на разходите за въглеродни емисии – приложеният от Комисията за първи път подход за изчисляване на необходимите квоти, които следва да бъдат закупени, като от прогнозното количество емисии, които ще бъдат отделени от инсталацията, се приспадат безплатните квоти по чл. 10а и чл. 10в от Директива 2009/29/ЕО – половината количество от безплатните квоти за 2019 г. и половината количество от безплатните квоти за 2020 г., води до наличие на непризнати разходи за въглеродни емисии, които няма да бъдат компенсирани, тъй като разходите за емисии за първата половина на 2019 г., които трябва да бъдат предадени до 30.04.2020 г., не са включени в необходимите приходи нито за предходния, нито за предстоящия регулаторен период.

Касационната инстанция споделя изводите на АССГ за основателност на възражението на „Топлофикация – Сливен“ ЕАД по отношение на **нормата на възвръщаемост на привлечения капитал**, като излага следните мотиви: съгласно чл. 31, т. 4 от ЗЕ цените на енергийните предприятия трябва да осигуряват икономически обоснована норма на възвръщаемост на капитал. Съгласно приетите от Комисията и представени по делото Указания-НВ, в частта им по т. 40 от Глава Втора, Раздел Трети, нормата на възвръщаемост на привлечения капитал се изчислява като средно претеглена величина от договорените годишни лихви на заемите и относителното тегло на съответния заем в общата сума на привлечения капитал. От заключението на СКТИЕ се установява, че дружеството е заявило норма на възвръщаемост на привлечения капитал като среднопретеглена, съгласно т. 40 от Указания-НВ според договорените лихви и тегла на заемите в размер на 3,88%. Комисията обаче, позовавайки се на т. 41 от Указания-НВ е определила пределна пазарна цена на привлечения капитал за всички дружества в сектор „Топлоенергетика“ на база на статистически данни на БНБ за 2018 г. в размер на 3,57%. По този ценообразуващ елемент ВАС споделя приетото от АССГ, че КЕВР е поставила 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 – НВ, а въз основа на лихвените нива за предходния регулаторен период. ВАС приема за правилно приетото от АССГ, че е икономически необосновано статистическите данни за лихвените нива към декември 2018 г. да се прилагат към кредити, привлечени от топлофикационните дружества в предходен регулаторен период при положение, че дружеството няма нито задължението, нито възможността да предоговаря или рефинансира кредитите си ежегодно. Съдът приема, че включването в цените на норма на възвръщаемост на привлечения капитал под среднопретегления за „Топлофикация - Сливен“ ЕАД размер по правно обвързващи го договори за кредит с по-високи лихвени нива, води до намаляване на неговата възвръщаемост, поради което е в противоречие с изискването на чл. 31, т. 4 от ЗЕ. Съгласно т. 40 и т. 41 от Указания-НВ, нормата на възвръщаемост на привлечения капитал се изчислява като среднопретеглената величина от договорените годишни лихви на заемите и относителното тегло на съответния заем в общата сума на привлечения капитал, като Комисията определя пределна пазарна цена на привлечения капитал, на основата на статистически данни за пазарните ѝ величини и/или официално публикувана прогнозна информация. ВАС споделя изводът на първоинстанционния съд, че регулаторният орган е поставил пазарни ограничения на договарянето на привлечения капитал, въз основа на последната година, както и че не е икономически обосновано КЕВР да намалява всяка година нормата на възвръщаемост на база на промяната в лихвените нива за текущата година, тъй като енергийните предприятия нямат задължение да предоговарят сключени от тях договори с банки или финансови институции всяка година. Въз основа на това, включването в цените нормата на възвръщаемост на привлечения капитал под приложимия средно претеглен размер по силата на действащите договори за кредит, би довело до намаляване на неговата възвръщаемост, като получената разлика се покрива за негова сметка. В тази връзка в съдебното решение се посочва, че регулаторният орган при връщане на преписката за ново разглеждане следва 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 международна практика и като се вземат предвид отчетените резултати на регулираното предприятие при спазване принципите на регулирането по ЗЕ.

Касационната инстанция споделя извода на АССГ за основателност на възражението на „Топлофикация – Сливен“ ЕАД по отношение на *разходите за амортизации*, като излага следните мотиви: съгласно чл. 9, ал. 6 от НРЦТЕ, чл. 14, ал. 4 от НРЦЕЕ, а също и т. 31 от Указания-НВ, разходите за амортизации се изчисляват на основата на обоснован от дружеството и признат от Комисията технически и икономически полезен живот на активите чрез прилагане на линеен метод на амортизация. Разходите за амортизации в производството на „Топлофикация – Сливен“ ЕАД не са коригирани от Комисията, но разходите за амортизации в преноса са намалени спрямо заявените – от 1440 хил. лв. на 1421 хил. лв., на база отчетната стойност на ДМА в преноса на топлинна енергия, съгласно справка № 2 „РБА“ и при 35 г. срок за амортизация, като КЕВР е приложила приетия общ подход за всички дружества - разходите за амортизации за регулаторни цели да бъдат изчислени при еднакъв полезен живот на активите – в преноса 35 години. Основавайки се на заключението на СКТИЕ, в съдебното решение се посочва, че не е признат предложението от „Топлофикация - Сливен“ ЕАД полезен живот на активите, без да са изложени конкретни аргументи. Констатирано е от експертите, че няма данни как Комисията е достигнала до приетия полезен живот на активите в преноса от 35 години, при положение че за предходния регулаторен период този срок е бил определен от КЕВР на 25 години. Признаването на еднакъв полезен живот за всички активи в производството, съответно в преноса, не отчита различния полезен живот по групи активи. Според ВАС, това може да доведе до предимство за топлофикационни предприятия, при което делът на активите с по-дълъг полезен живот от средно приетия от КЕВР е по-голям, в сравнение с дружества с инвестиции в нови инсталации и активи, чийто полезен живот е по-кратък от приетия от Комисията. По тази причина съдът приема, че е икономически обосновано да бъде приет полезен живот на активите по групи активи за регулаторни цели, а не общо за всички активи в преноса или в производството, и този полезен живот, приет от Комисията, да не се променя за всеки регулаторен период, без наличие на основание за това. ВАС посочва, че Комисията е обосновала по същество непризнаването на разходите в заявения размер със своята оперативна самостоятелност, а именно, че може да ограничи нивото на определен разход, в случай на лошо финансово състояние на дружеството и драстично по-високи цени, в сравнение с предприятията от сектор „Топлоенергетика“. Според съда, това противоречи на общия подход, изложен от самата Комисия в мотивите на оспорвания акт - разходите за амортизации за регулаторни цели да са изчислени на база отчетната стойност на активите за производство и пренос и съответните амортизационни квоти. Касационната инстанция отбелязва, че специфично проявление на равенството при издаването на административни актове е задължението на административния орган да разрешава сходните случаи еднакво. В тази връзка съдът намира, че намаляването на нивото на разходите за амортизации на дружеството в противоречие с мотивирания от самата Комисията общ подход е пример за несъразмерност при упражняване на оперативната самостоятелност в нарушение на чл. 6 АПК.

ВАС приема за правилни изводите на административния съд за незаконосъобразност на извършената с оспорения акт корекция на условно-постоянните *разходи за ремонт*. Според касационната инстанция, без да си изясни фактите и обстоятелствата от значение за случая, в нарушение на чл. 35 от АПК, и при липса на мотиви, общите разходи за ремонт на „Топлофикация - Сливен“ ЕАД са коригирани от КЕВР с 590 хил. лв. – от 2 499 хил. лв. на 1 909 хил. лв. ВАС основава своите изводи на заключението на СКТИЕ, според което

разходите за ремонтно-възстановителни дейности, заявени от „Топлофикация – Сливен“ ЕАД, са технически обосновани. Установено е, че в ремонтната програма на дружеството за периода 01.07.2019 г. – 30.06.2020 г. са включени техническите обслужвания и ремонтни дейности на основни съоръжения на централата, с цел осигуряване непрекъснато топлоподаване към клиентите на топлинна енергия, гарантиращи производствения капацитет, нормалната експлоатация и заложения проектен ресурс на енергийните съоръжения. 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 възвращаемост. ВАС приема, че по този начин са нарушени принципите за съразмерност и равнопоставеност в административното производство, закрепени освен в чл. 6 и чл. 8 от АПК, но и в специалния закон - чл. 23, т. 5 от ЗЕ – за осигуряване на равнопоставеност между енергийните предприятия.

Касационната инстанция споделя извода на АССГ за основателност на възражението на „Топлофикация – Сливен“ ЕАД по отношение на **разходите за заплати и възнаграждения**, като излага следните мотиви: дружеството е изложило твърдения, че изпитва постоянни затруднения в намирането и задържането на персонал. Основната причина за това е недостатъчният размер на трудовото възнаграждение, съответстващо на трудните условия на работа, каквито са условията на работа във въглищна централа. Средната заплата в дружеството е значително под посочения в Доклада размер в сектор „Енергетика“ 1 846 лв. и не може да достигне 70% от нея. Също така има перманентен недостиг на работници и специалисти на длъжности като булдозерист, помощник-оператор на енергетични съоръжения, оператор на транспортни ленти, ел. монтьори и др. Посочено е, че през 2018 г. от дружеството са напуснали 43 човека, което представлява около 15% от средния брой работещи. Чрез предвиденото и заявено увеличение на разходите за заплати и възнаграждения и свързаните с тях осигурителни вноски дружеството цели да постигне адекватно на вложения труд възнаграждение за персонала и привличане на потенциални кандидати за работа. Възражението на дружеството относно корекцията на разходи за заплати и възнаграждения не е прието от КЕВР. Корекцията е до нивото на отчетената стойност през 2018 г., увеличена с 10%, в съответствие с т. 1.3 от общия подход. Текущото финансово състояние на дружеството и натискът върху цените на енергия от повишените цени на емисиите, не позволяват драстични увеличения на разходите. Според заключението на СКТИЕ ограничаването от КЕВР на допуснатото увеличение до 10% не отчита състоянието на пазара на труда в различните региони на страната и трудностите за намиране на работници и служители в конкретното предприятие.

ВАС споделя извода на АССГ за основателност на възражението на „Топлофикация - Сливен“ ЕАД по отношение на разходите за достъп до електропреносната мрежа, като посочва, че за предстоящия период се предвижда производителите на електрическа енергия да заплащат цена за достъп до електропреносната мрежа в размер на 2,10 лв./MWh., без ДДС. В подаденото заявление не са предвидени разходи за такава компонента. Общата сума на този разход, определен на база количеството електрическа енергия за продажба - 132 210 MWh. и цена от 2,10 лв./MWh., възлиза на 278 хил. лв. ВАС приема за правилен извода на административния съд, че разходите за осъществяване на лицензионната дейност по производството на електрическа енергия на „Топлофикация - Сливен“ ЕАД за достъп до електропреносната мрежа са присъщи и необходими.

Съгласно чл. 173, ал. 1 от АПК, след като отмени административния акт, съдът решава делото по същество, когато въпросът не е предоставен на преценката на административния орган. Извън случаите по ал. 1, както и когато актът е нищожен поради некомпетентност или естеството му не позволява решаването на въпроса по същество, съдът отменя административния акт и изпраща преписката на съответния компетентен административен орган за решаване на въпроса по същество със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона (чл. 173, ал. 2 от АПК). Предвид влязлото в сила съдебно решение и разпоредбата на чл. 173, ал. 2 от 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 01.07.2019 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 01.07.2019 г., а ценовият период, през който тези цени са прилагани, е съответно до 30.06.2020 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 № 1749 от 11.03.2020 г. на Административен съд - София град, трето отделение, 55 състав по адм. дело № 8650 от 2019 г., оставено в сила с Решение № 5114 от 21.04.2021 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 4750 от 2020 г., цените и техните ценообразуващи елементи на „Топлофикация - Сливен“ ЕАД за ценовия период от 01.07.2019 г. до 30.06.2020 г., са както следва:

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

За регулаторния период 01.07.2019 г. – 30.06.2020 г. разходите за закупуване на емисионни квоти на „Топлофикация - Сливен“ ЕАД са определени в размер на 7 823 хил. лв. (167 348,50 т. * 23,9 евро/тон * 1,95583). Същите са изчислени при:

1.1. Количество въглеродни емисии в размер на 167 348,50 тона, съобразено с установеното в мотивите на Решение № 5114 от 21.04.2021 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 4750 от 2020 г. Според изчисленията в СКТИЕ, недостигът на квоти възлиза на 167 348,50 единици квоти за емисии CO₂.

1.2. За целите на ценообразуването е приета средна отчетна цена (Average auction price) на CO₂ квоти от проведените в периода от 01.07.2019 г. до 30.06.2020 г. първични търгове (Primary market auction) на Европейската енергийна борса (European Energy Exchange) в размер на 23,90 евро/тон CO₂ (46,74 лв./тон CO₂). 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 CO₂ квоти на проведените търгове на германската и полската борси, както и тези за авиационни оператори. Поради това, че ценовия период 01.07.2019 г. ÷ 30.06.2020 г. обхваща полугодията на две календарни години (2019 г. и 2020 г.), за целите на изчисленията са използвани публично достъпни данни във файлове с наименование Emmision-spot-primary-market-auction-report-2019 и Emmision-spot-primary-market-auction-report-2020, които са публикувани в меню: Market data→Environmental Markets→Auction Market→Information Downloads или чрез пряк достъп от следния линк:

<https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/eua-primary-auction-spot-download>

2. 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 31.12.2018 г. е 3,88%. 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 3,57%, на основата на данни на Българската народна банка към 31.12.2018 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 3,57%. 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.

3. Разходи за ремонт:

Заявените от дружеството разходи за ремонт в размер на 2 499 хил. лв. са коригирани на 1 740 хил. лв., съгласно отчетените от дружеството за регулаторния/ценови период.

4. Разходи за заплати и възнаграждения:

За регулаторния период 01.07.2019 г. – 30.06.2020 г. разходите за заплати и възнаграждения на „Топлофикация – Сливен“ ЕАД са определени в размер на 4 188 хил. лв. В тази връзка е направена корекция на предложените от дружеството разходи за заплати и възнаграждения в размер на 4 377 хил. лв., като същите са намалени с 189 хил. лв.

За регулаторния/ценови период 01.07.2019 г. - 30.06.2020 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 2018 г. в отрасъл „Енергетика“ в размер на 1 846 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 10,03%, 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 01.07.2019 г. – 30.06.2020 г. за югоизточен район е в размер на 1 088 лв., а за гр. Сливен е в размер на 973 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->

Съгласно комплексната съдебна технико-икономическа експертиза включените в цените на „Топлофикация – Сливен“ ЕАД разходи за заплати и възнаграждения формират средна работна заплата в дружеството в размер на 1 366 лв.

5. Разходи за амортизации:

Разходите за амортизации в преноса са коригирани от 185 хил. лв. на 204 хил. лв., съгласно заявените от дружеството, съобразено с установеното в мотивите на Решение № 5114 от 21.04.2021 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 4750 от 2020 г.

6. Разходи за достъп до електропреносната мрежа:

В подаденото заявление не са предвидени такива разходи.

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 01.07.2019 г. до 30.06.2020 г., са както следва:

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 191,23лв./MWh
2. Премия по чл. 33а от ЗЕ – 100,74 лв./MWh
3. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 80,58 лв./MWh
4. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител водна пара (без ДДС) – 68,52 лв./MWh
5. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1 и т. 3 и т. 4:
 - Необходими годишни приходи – 42 396 хил. лв., в т. ч.:
 - Разходи – 41 569 хил. лв., от които условно-постоянни – 11 287 хил. лв. и променливи – 30 282 хил. лв.;
 - Регулаторна база на активите – 23 187 хил. лв.
 - Норма на възвръщаемост – 3,57%
 - Електрическа енергия – 132 210 MWh, в т. ч.:
 - от високоефективно комбинирано производство – 124 610 MWh;
 - от нискоефективно комбинирано производство – 7 600 MWh;
 - Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 100 272 MWh;
 - Топлинна енергия с топлоносител водна пара – 145 219 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 Решение № 1749 от 11.03.2020 г. на Административен съд - София град, Трето отделение, 55 състав, по адм. дело № 8650 от 2019 г., оставено в сила с Решение № 5114 от 21.04.2021 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 4750 от 2020 г.,

КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

РЕШИ:

Утвърждава на „Топлофикация – Сливен“ ЕАД, за периода от 01.07.2019 г. до 30.06.2020 г.:

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 191,23лв./MWh
2. Премия по чл. 33а от ЗЕ – 100,74 лв./MWh
3. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 80,58 лв./MWh

4. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител водна пара (без ДДС) – 68,52 лв./MWh

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

- Необходими годишни приходи – 42 396 хил. лв., в т. ч.:
- Разходи – 41 569 хил. лв., от които условно-постоянни – 11 287 хил. лв. и променливи – 30 282 хил. лв.;
- Регулаторна база на активите – 23 187 хил. лв.
- Норма на възвръщаемост – 3,57%
- Електрическа енергия – 132 210 MWh, в т. ч.:
- от високоефективно комбинирано производство – 124 610 MWh;
- от невисокоефективно комбинирано производство – 7 600 MWh;
- Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 100 272 MWh;
- Топлинна енергия с топлоносител водна пара – 145 219 MWh.

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

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ДОЦ. Д-Р ИВАН Н. ИВАНОВ

ЗА ГЛАВЕН СЕКРЕТАР:

ЮЛИЯН МИТЕВ

(Съгласно Заповед № 554 от 18.06.2021 г.)