



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Комисия за енергийно
и водно регулиране



РЕШЕНИЕ

№ Ц - 30

от 28.07.2021 г.

КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

на закрито заседание, проведено на 28.07.2021 г., след като разгледа Решение № 6090 от 20.05.2021 г. на Върховния административен съд (ВАС), по адм. дело № 7098 от 2020 г., с което се оставя в сила Решение № 2103 от 21.04.2020 г. на Административен съд - София град, трето отделение, 61 състав, по адм. дело № 8646 от 2019 г., с което е отменено Решение № Ц-18 от 01.07.2019 г. на Комисията за енергийно и водно регулиране, в частта по т. 5, и преписката се връща за ново произнасяне при спазване на дадените от ВАС 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 и премии на електрическата енергия, произведена по високоефективен комбиниран начин от централи с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия, при прилагане на метода на ценово регулиране „норма на възвръщаемост на капитала” на дружества от сектор „Топлоенергетика”. По т. 5 от посоченото Решение Комисията е утвърдила на „Веолия Енерджи Варна” ЕАД цени на електрическата и топлинната енергия, както следва: преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 199,54 лв./MWh, премия по чл. 33а от ЗЕ – 109,05 лв./MWh, еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 87,34 лв./MWh, при ценообразуващи елементи на цените: необходими годишни приходи – 19 404 хил. лв., в т. ч.: разходи – 17 982 хил. лв., от които условно-постоянни – 5 291 хил. лв. и променливи – 12 691 хил. лв.; регулаторна база на активите – 28 202 хил. лв., норма на възвръщаемост – 5,04%, при количество електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 66 574 MWh и количество топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 70 068 MWh.

По жалба на „Веолия Енерджи Варна“ ЕАД, с влязло в сила Решение № 2103 от 21.04.2020 г. на Административен съд - София град (АССГ), трето отделение, 61 състав по адм. дело № 8646 от 2019 г., оставено в сила с Решение № 6090 от 20.05.2021 г. на Върховния административен съд (ВАС) по административно дело № 7098 от 2020 г., е отменено Решение № Ц-18 от 01.07.2019 г., в частта му по т. 5, и преписката е върната на КЕВР за ново произнасяне при спазване на дадените указания по тълкуване и прилагане на закона.

За да достигне до този резултат АССГ е приел, че утвърдените от КЕВР цени са формирани при противоречие с нормативните разпоредби и с целта на закона, решението в оспорената част е незаконосъобразно и следва да бъде отменено на основание чл. 146, т. 4 и т. 5 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), а преписката да се върне на КЕВР за ново разглеждане при спазване на задължителните указания по тълкуването и прилагането на закона. Видно от мотивите на решението на касационната инстанция, тричленният състав на ВАС е приел, че решението на АССГ е валидно, допустимо и

правилно, като първоинстанционният съд е изложил подробни мотиви и законосъобразни правни изводи, които се споделят от касационната инстанция в съответствие с чл. 221, ал. 2 от АПК.

По отношение на конкретните ценообразуващи елементи, коригирани от КЕВР в посока намаление, спрямо заявените от „Веолия Енерджи Варна“ ЕАД, касационната инстанция намира следното:

ВАС е споделил изводите на АССГ за основателност на направеното възражение от „Веолия Енерджи Варна“ ЕАД относно *разходите за амортизации*. Посочва, както е приел административният съд, че съгласно чл. 9, ал. 6 от Наредба № 5 от 23.01.2014 г. за регулиране на цените на топлинната енергия, чл. 14, ал. 4 от Наредба № 1 от 14.03.2017 г. за регулиране на цените на електрическата енергия, а също и т. 31 от Указания – НВ, 2018, разходите за амортизации се изчисляват на основата на обосноваван от дружеството и признат от Комисията технически и икономически полезен живот на активите чрез прилагане на линеен метод на амортизация. Разходите за амортизации в преноса на „Веолия Енерджи Варна“ ЕАД са намалени от Комисията спрямо заявените – от 766 хил. лв. на 369 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. Касационната инстанция приема, че видно и от заключението на съдебно-икономическата експертиза (СИЕ), разходите за амортизации следва да се извършват на база отчетната стойност на относимите активи към преноса, съответно производството, като срок за амортизиране да се определя по групи активи, съобразно полезния им живот по групи, така както е прието като подход и в данъчното законодателство, но за данъчни цели допустимите срокове на амортизиране са много по-кратки. ВАС кредитира извода на вещото лице, че не е икономически аргументирано от Комисията приемането на осреднен и равен полезен живот за всички активи в производството (15 години) и за всички активи в преноса (в случая 35 години), тъй като активите са различни като видове, с различен полезен живот, придобити на различни стойности от различните дружества, и подходът на осредняване води до предимство за някои дружества и ощетяване на други. Съдът приема, 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 повисоки цени, в сравнение с предприятията от сектор „Топлоснабдяване“. Това според ВАС 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, както се посочва, че специфично проявление на равенството при издаването на административни актове е задължението на административния орган да разрешава сходните случаи еднакво. Намаляването на нивото на разходите за амортизации на дружеството в противоречие с мотивирания от самата Комисия общ подход, според съда 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 корекция на условно-постоянни *разходи за ремонт*. КЕВР е извършила корекция на разходите за ремонт от 1 601 хил. лв. на 921 хил. лв. или с 680 хил. лв., което ВАС счита, че е направено без да са изяснени фактите и обстоятелствата от значение за случая (в нарушение на чл. 35 от АПК) и при липса на мотиви от страна на комисията. Според заключението на СИЕ, към възражението си от 19.06.2019 г., дружеството е представило подробни ремонтни програми за 2019 г. и 2020 г. - по полугодия, по видове работи и техните стойности, а в поясненията към заявлението е посочено, че увеличението на разходите за ремонти в сравнение с предходния период се дължи на планирания междинен ремонт на 30 000 часа на КГ № 2 и са изброени основните

дейности по ремонти, които са включени в разходите за ремонт, но без стойности. КЕВР не е приела възраженията на „Веолия Енерджи Варна“ ЕАД като е отбелязала, че средства за ремонта на КГ № 2 са били предвидени в разходите за ремонт за предходния регулаторен период, но ремонтът не е бил извършен, поради което одобрява разходи за ремонт в размер на отчетените. ВАС отбелязва, че 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. Съдът достига до извод, 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.

По отношение на *разходите за закупуване на квоти за емисии парникови газове*, касационната инстанция приема следното:

С Решение № 14068 от 20.12.2016 по адм. дело № 4555 от 2016 г. 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 2003/87/ЕО (половината количество от безплатните квоти за 2019 г. и половината количество от безплатните квоти за 2020 г.).

ВАС намира, 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 обосноващите прогнозни разходи и няма да им бъдат възстановени чрез цените. По този начин, 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 2003/87/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 новия 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. Посочените от Комисията в решението въглеродни емисии, които ще бъдат

отделени от инсталацията на „Веолия Енерджи Варна“ ЕАД през регулаторния период са изчислени по формуляра за отчитане на емисиите на ИАОС, за планираното количество от 20 625.93 knm³ природен газ: емитирани въглеродни емисии - 39 448 тона, приспаднати безплатни квоти по чл.10а – по ½ от квотите за 2019 г. и за 2020 г. = 7 015 тона, по чл. 10в – ½ за 2019 г. = 990 тона. Необходими квоти за закупуване, изчислени от КЕВР: (39 448 тона - 7 015 тона - 990 тона) = 31 443 тона * 48,88 лв. = 1 537 хил. лв. Съгласно данните в регистрите за безплатни квоти, „Веолия Енерджи Варна“ ЕАД има разпределени следните количества: по чл. 10а: за 2019 г. - 7 828 тона, за 2020 г. - 6 201 тона, като ½ от тях са 7 014.50 т., по чл.10в: за 2019 г. - 1 038 тона, за 2020 г. - няма, ½ от тях са 519 т. КЕВР е взела предвид за ½ безплатни квоти за 2019 г. по чл.10в - 990 тона, което според касационната инстанция не съответства на данните в регистъра. Съдът достига до извод, че 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 2003/87/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 новия регулаторен период.

ВАС споделя извода на АССГ за основателност на възражението на дружеството по отношение на *разходите за достъп до електропреносната мрежа*. Касационната инстанция приема, че за новия период е предвидено 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 и цена от 2,10 лв./MWh, възлиза на 139,8 хил. лв. Дружеството предвижда през следващия регулаторен период разходи в размер на 2 691 хил. лв., като увеличението на общата им стойност е с 16,44%. Възражението на „Веолия Енерджи Варна“ ЕАД относно признаването на разходите за достъп и/или пренос не е прието от КЕВР, тъй като съгласно чл. 11, ал. 5 от НРЦЕЕ за целите на регулирането на цените по чл. 30, ал. 1, т. 1 - 4 и чл. 33 от ЗЕ в състава на признатите от комисията разходи не се включват разходи за заплащане на цени за достъп до и/или пренос през електропреносната, съответно електроразпределителните мрежи, които се дължат от производители на електрическа енергия. ВАС намира, че административният съд правилно е приел, че разходите за осъществяване на лицензионната дейност по производство на електрическа енергия на дружеството за достъп до електропреносната мрежа са присъщи и необходими. Това са присъщи разходи, които всеки енергиен производител извършва и които произтичат от законовото задължение по чл. 36е, ал. 1, т. 1 от ЗЕ. Според касационната инстанция, невъзстановяването им противоречи на разпоредбите на чл. 23, т. 5 и чл. 31, т. 1, т. 2 и т. 4 от ЗЕ, тъй като по този начин се нарушава равнопоставеността между отделните категории енергийни предприятия и се утвърждават цени, които са дискриминационни и не възстановяват икономически обосноваваните разходи за дейността на производителите на високоефективно комбинирано производство на електрическа енергия.

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). 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, 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 „Веолия Енерджи Варна“ ЕАД са определени и утвърдени цени, считано от 01.07.2019 г., а ценовият период, през който тези цени са прилагани, е съответно до 31.03.2020 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 № 2103 от 21.04.2020 г. на Административен съд - София град, трето отделение, 61 състав по адм. дело № 8646 от 2019 г., оставено в сила с Решение № 6090 от 20.05.2021 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 7098 от 2020 г., цените и техните ценообразуващи елементи на „Веолия Енерджи Варна“ ЕАД за ценовия период от 01.07.2019 г. до 31.03.2020 г., са както следва:

По отношение на:

1. Разходите за амортизации:

Разходите за амортизации в преноса са коригирани от 369 хил. лв. на 766 хил. лв., съгласно заявените от дружеството, съобразено с установеното в мотивите на Решение №6090 от 20.05.2021 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 7098 от 2020 г.

2. Разходите за ремонти:

Заявените от дружеството разходи за ремонт в размер на 1 601 хил.лв. са коригирани на 940 хил. лв., съгласно отчетените от дружеството за регулаторния/ценови период.

3. 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 „Веолия Енерджи Варна“ ЕАД са определени в размер на 1 492 хил.лв. (31 915,00 т. *23,9 евро/тон*1,95583). Същите са изчислени при:

1.1. Количество въглеродни емисии в размер на 31 915,00 тона, съобразено с установеното в мотивите на Решение № 6090 от 20.05.2021 г. на Върховния административен съд по адм. дело № 7098 от 2020 г.

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>.

4. Разходите за достъп до електропреносната мрежа:

Съгласно чл. 11, ал. 5 от Наредба № 1 от 14 март 2017 г. за регулиране на цените на електрическата енергия, в сила от 25.06.2019 г., за целите на регулирането на цените по чл. 30, ал. 1, т. 1 - 4 и чл. 33 от Закона за енергетиката (ЗЕ) в състава на признатите от комисията разходи не се включват разходи за заплащане на цени за достъп до и/или пренос през електропреносната, съответно електроразпределителните мрежи, които се дължат от производители на електрическа енергия. Същото е предвидено и в чл. 30, ал. 6 и чл. 33, ал. 6 от ЗЕ. По същия начин, предвид чл. 36е, ал. 4 от ЗЕ, за целите на ценовото регулиране в състава на признатите от комисията разходи не се включват разходи за вноски по ал. 1, т.е. вноски във фонд „Сигурност на електроенергийната система“. Следва да се посочи, че част от произвежданата от дружеството електрическа енергия, за реализирането на която му е необходим достъп до електропреносната мрежа, се продава на свободния пазар, а не при условията на регулирани цени. Разходите за продаваната при пазарни условия електрическа енергия се компенсират съобразно пазарните механизми и в случая държавна намеса не е допустима.

В резултат на направените корекции с оглед спазване указанията на съда, цените на електрическата и на топлинната енергия на „Веолия Енерджи Варна“ ЕАД, за периода от 01.07.2019 г. до 31.03.2020 г., са както следва:

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 205,01 лв./MWh, в т. ч.:
2. Премия по чл. 33а от ЗЕ – 114,52 лв./MWh
3. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 87,44 лв./MWh
4. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1 и т. 3:
 - Необходими годишни приходи – 19 774 хил. лв., в т. ч.:
 - Разходи – 18 353 хил. лв., от които условно-постоянни – 5 707 хил. лв. и променливи – 12 646 хил. лв.;
 - Регулаторна база на активите – 28 199 хил. лв.
 - Норма на възвръщаемост – 5,04%
 - Електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 66 574 MWh
 - Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 70 068 MWh

Предвид гореизложеното и на основание чл. 21, ал. 1, т. 8 и т. 8б, във връзка с чл. 30, ал. 1, т. 4 и 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 № 6090 от 20.05.2021 г. на Върховния административен съд, по адм. дело № 7098 от 2020 г., с което се оставя в сила Решение № 2103 от 21.04.2020 г. на Административен съд - София град, трето отделение, 61 състав, по адм. дело № 8646 от 2019 г.

КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

РЕШИ:

Утвърждава на „Веолия Енерджи Варна“ ЕАД, за периода от 01.07.2019 г. до 31.03.2020 г.:

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 205,01 лв./MWh, в т. ч.:
2. Премия по чл. 33а от ЗЕ – 114,52 лв./MWh
3. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 87,44 лв./MWh
4. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1 и т. 3:
 - Необходими годишни приходи – 19 774 хил. лв., в т. ч.:

- Разходи – 18 353 хил. лв., от които условно-постоянни – 5 707 хил. лв. и променливи – 12 646 хил. лв.;
- Регулаторна база на активите – 28 199 хил. лв.
- Норма на възвръщаемост – 5,04%
- Електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 66 574 MWh
- Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 70 068 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**