

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**Комисия за енергийно  
и водно регулиране**РЕШЕНИЕ****№ Ц - 11****от 16.03.2022 г.****КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ**

на закрито заседание, проведено на 16.03.2022 г., след като разгледа Решение № 12233 от 30.11.2021 г. на Върховния административен съд – Трето отделение, по адм. дело № 11281 от 2020 г., с което е оставено в сила Решение № 3272 от 26.06.2020 г. на Административен съд - София град, Трето отделение, 34 състав по адм. дело № 8656 от 2019 г., с което се отменя Решение № Ц-18 от 01.07.2019 г., в частта му по т. 8, на Комисията за енергийно и водно регулиране 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. 8 от посоченото решение, Комисията е утвърдила на „Топлофикация - Разград“ АД цени на електрическата и топлинната енергия, както следва: преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 224,85 лв./MWh, премия по чл. 33а от Закона за енергетиката (ЗЕ) – 134,36 лв./MWh, еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 90,91 лв./MWh, при ценообразуващи елементи на цените: необходими годишни приходи – 5 963 хил. лв., в т. ч.: разходи – 5 860 хил. лв., от които условно-постоянни – 1 295 хил. лв. и променливи – 4 565 хил. лв.; регулаторна база на активите – 2 896 хил. лв., норма на възвръщаемост – 3,57%, при количество електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 15 760 MWh и количество топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 26 620 MWh.

По жалба на „Топлофикация - Разград“ АД, с Решение № 3272 от 26.06.2020 г. на Административен съд - София град (АССГ), Трето отделение, 34 състав по адм. дело № 8656 от 2019 г., оставено в сила с Решение № 12233 от 30.11.2021 г. на Върховния административен съд – Трето отделение (ВАС), по адм. дело № 11281 от 2020 г. е отменено Решение № Ц-18 от 01.07.2019 г., в частта му по т. 8, и преписката е върната на КЕВР за ново произнасяне при съобразяване на дадените задължителни указания по тълкуване и прилагане на закона.

АССГ е приел, че утвърдените от КЕВР цени са формирани при противоречие с нормативните разпоредби, решението в оспорената част е незаконосъобразно като противоречащо на материалния закон и следва да бъде отменено на основание чл. 146, т. 4 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). ВАС е приел, че решението на АССГ като краен резултат следва да се остави в сила, като е изложил подробни коригиращи мотиви.

ВАС приема за правилни изводите на АССГ за незаконосъобразност на оспорения административен акт по отношение на коригираната от Комисията норма на възвръщаемост на привлечения капитал, като споделя изцяло съображенията на първоинстанционния съд. В тази връзка, ВАС констатира, че според АССГ не е правилно КЕВР да прилага статистически данни за лихвените нива за последната година, с което не се отчита, че договорите за заемни средства са сключени в предходни регулаторни периоди. АССГ е преценил, че пределната пазарна цена на заемния капитал трябва да се утвърждава към момента на договаряне на съответния привлечен финансов ресурс, тъй като дружествата нямали задължения и възможност във всички случаи, за периодични предоговаряния и рефинансиране на сключените кредитни договори. Крайният извод на АССГ по този въпрос, е че корекцията е в противоречие с принципа по чл. 31, т. 4 от ЗЕ. ВАС посочва също, че утвърждаването на цените при норма на възвръщаемост на привлечения капитал под приложимия средно претеглен размер, изчислен въз основа на действащите договори за кредит на дружеството, е в нарушение 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 протоколно Решение № 116 от 26.06.2018 г., т. 1 на КЕВР (Указания-НВ) и в противоречие с възприетия метод за ценообразуване. ВАС указва, при връщането на преписката на административния орган, КЕВР да изложи съображения като прецени данните по този въпрос, представени от дружеството, както и обосновката му, а така също и данните от евентуалните сравнителни анализи, с които Комисията разполага.

На следващо място, ВАС приема за правилни изводите на АССГ по отношение на направената от КЕВР корекция при определяне на разходите за амортизации. В тази връзка ВАС споделя решаващия извод на административния съд по отношение на непризнатата от Комисията стойност на начислените амортизации през 2018 г. от „Топлофикация-Разград“ АД. В тази връзка ВАС посочва, че липсва анализ на данните, предоставени от дружеството. Съгласно т. 31 от Указания-НВ 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. Според ВАС, предоставената на КЕВР оперативна самостоятелност да не признае обоснования от дружеството полезен живот на активите, не освобождава административния орган от задължението да изложи съображения в тази връзка. Граматическото тълкуване на подзаконовата разпоредба на чл. 14, ал. 4 от Наредба № 1 от 14.03.2017 г. за регулиране на цените на електрическата енергия (НРЦЕЕ) и по-конкретно употребения в нея термин „дружеството“ води до извод, че КЕВР следва да прецени, съответно признае технически и икономически полезен живот на активите на конкретното дружество, респективно да определи разходите за амортизации на конкретното дружество. ВАС приема, че общият подход в т. 1.1. в решението на Комисията относно полезния живот на активите при определяне на разходите за амортизации е в противоречие с посочената норма от подзаконовия нормативен акт.

Касационната инстанция преценява като правилно решението на АССГ относно незаконосъобразност на административния акт на КЕВР в частта, в която е направена корекция в заявените от дружеството разходи за ремонт за регулаторния период. Според ВАС, не може да се сподели съображението на КЕВР, че липсва мотивирана обосновка на този предложен разход, тъй като видно от обосновка за образуване на разходите за периода 01.07.2019 - 30.06.2020 г. на „Топлофикация-Разград“ АД за комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия, разходите за ремонт са индивидуализирани чрез съоръженията, на които ще се извършат ремонтите, причините, които налагат ремонта им и естеството на ремонта (подмяна на части, профилактика, както и едновременно подмяна на части и профилактика за някои от съоръженията). ВАС счита, че констатацията на КЕВР за липса на финансови и организационни възможности на дружеството за извършване на ремонтни дейности значително над отчетената стойност през 2018 г. е необоснована, тъй

като Комисията не сочи конкретните факти и обстоятелства, въз основа на които тази констатация е направена. В тази връзка ВАС посочва, че при липсата на посочени фактически обстоятелства, съдът не може да я провери относно нейната обективност и правилност, както и че, ако Комисията е счела, че не са представени доказателства за увеличените разходи за ремонт, тя е следвало да изиска допълнителна обосновка и доказателства към нея, по реда на чл. 43, ал. 11 от НРЦЕЕ, респективно чл. 26, ал. 9 от Наредба № 5 от 23.01.2014 г. за регулиране на цените на топлинната енергия (НРЦТЕ).

ВАС приема за правилни изводите на АССГ по отношение на направената от КЕВР корекция на планираните от „Топлофикация – Разград“ АД разходи за материали за текущо поддържане. Първоинстанционният съд е установил, че КЕВР е коригирала в минус с 41 хил. лева заявените от дружеството разходи за материали за текущо поддържане въпреки подробната обосновка, че увеличението е във връзка с увеличаване брой планирани технически обслужвания на Инсталацията за комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия (ИКПТЕЕ), произведена и доставена от GEJanbacher. В тази връзка АССГ се е позовал на заключението на съдебната комплексна технико-икономическа експертиза (СКТИЕ), за да прецени, че тези разходи са достатъчно аргументирани като необходими от дружеството във връзка с изтичане на договора за абонаментно обслужване с производителя, т.е. са нововъзникнали. ВАС също счита, че противно на посоченото от КЕВР, дружеството в т. 5.4. от направената и представена обосновка е посочило причината за планирания увеличен разход за материали за текущо поддържане, като е изброило част от необходимите материали и общата им стойност за всяко едно от планираните технически обслужвания през регулаторния период на ИКПТЕЕ, посочвайки и полезния живот на подменяните части при всяко обслужване. В тази връзка ВАС отново посочва, че ако Комисията е счела, че не са представени достатъчно или необходимите доказателства за увеличените разходи за материали за текущо поддържане, тя е следвало да изиска допълнителна обосновка от дружеството по този въпрос и доказателства към нея, по реда на чл. 43, ал. 11 от НРЦЕЕ и чл. 26, ал. 9 от НРЦТЕ.

На следващо място, ВАС приема за правилни изводите на АССГ за незаконосъобразност на решението на КЕВР в частта, в която не са признати заявените от „Топлофикация - Разград“ АД разходи за „други външни услуги“, но по съображения, различаващи се от изложените в първоинстанционното съдебно решение. ВАС приема, че Комисията е следвало да изиска допълнителна обосновка от дружеството относно връзката на конкретизираните във възражението на дружеството от 07.06.2019 г. външни услуги с извършваната от дружеството лицензионна дейност, както и обосноваване на разхода за производство от 25 хил. лева за планирано почистване на мазутните резервоари, за да мотивира преценката си по този заявен разход. Според касационния съд, едва след тази допълнителна обосновка и сравнителен анализ на цените на заявената конкретна услуга, свързана с производство, на националния пазар за релевантния период, Комисията следва да прецени обосноваването на заявения разход за тази услуга. ВАС посочва, че след допълнителната обосновка на останалите външни услуги и връзката им с дейността по производство на електрическа и топлинна енергия, КЕВР следва да прецени тяхната относимост и обосновааност, както и наличието или не на дублиране на разходите за тези услуги или на част от тях с други заявени и признати от Комисията ценообразуващи разходи.

Касационната инстанция приема за правилно решението на административния съд и в частта, в която първоинстанционният съд е преценил като немотивирано и незаконосъобразно решението на КЕВР относно увеличението с 2000 MWh на планираните количества топлинна енергия за реализиране през регулаторния период. В тази връзка ВАС счита също, че в решението на КЕВР липсват мотиви за тази промяна и такива не се съдържат в т. 6 от общия подход, тъй като общият подход обяснява начина на процедиране на КЕВР при преценката на отделните ценообразуващи елементи и не може да замести преценката на регулаторния орган спрямо конкретното дружество. ВАС прави извода, че

липсата на мотиви относно посочената корекция в решението на КЕВР е достатъчно основание тя да се прецени като незаконосъобразна.

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). С оглед изложеното, предвид отменителното съдебно решение и разпоредбите на АПК, КЕВР следва да се произнесе с ново решение вместо отмененото при спазване на указанията на съда по тълкуването и прилагането на закона - материалноправните норми, действащи към момента на постановяване на Решение № Ц-18 от 01.07.2019 г., в частта му по т. 8, което налага технико-икономически анализ на фактите и обстоятелствата, релевантни към момента на приемане на посоченото решение на КЕВР. С отмененото Решение № Ц-18 от 01.07.2019 г. на КЕВР, в частта му по т. 8, за „Топлофикация - Разград“ АД са утвърдени и определени цени, считано от 01.07.2019 г. Ценовият период, през който тези цени са прилагани е от 01.07.2019 г. до 31.03.2020 г., предвид факта, че с Решение № Ц-11 от 01.04.2020 г., в частта му по т. 8, Комисията е утвърдила изменение на цените за дружеството, считано от 01.04.2020 г. В този смисъл, при повторното произнасяне, съответно приемане на решение от административния орган, постановените цени следва да бъдат приложими за периода от 01.07.2019 г. до 31.03.2020 г.

**Във връзка с горното и след извършен анализ при съобразяване на дадените от съда задължителни указания с Решение № 12233 от 30.11.2021 г. на ВАС по адм. дело № 11281 от 2020 г., с което е оставено в сила Решение № 3272 от 26.06.2020 г. на АССГ, Трето отделение, 34 състав по адм. дело № 8656 от 2019 г., цените и техните ценообразуващи елементи на „Топлофикация - Разград“ АД за ценовия период от 01.07.2019 г. до 31.03.2020 г., са както следва:**

#### **1. Норма на възвръщаемост на привлечения капитал:**

В съответствие с Указания-НВ, „Топлофикация - Разград“ АД 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 5,57%. В Приложение № 3 дружеството е посочило договорените лихвени проценти и остатъчна главница, на базата на които е изчислен общият процент.

Съгласно чл. 31, т. 4 от ЗЕ цените на енергийните предприятия следва да осигуряват икономически обоснована норма на възвръщаемост на капитала и непазарните нива на нормата на възвръщаемост в ущърб на крайните клиенти не са в съответствие с тази норма. Регулаторните правомощия на Комисията включват определянето на пределни стойности на определени разходи, които могат да бъдат заимствани от официални източници, което се извлича и от разпоредбите на чл. 10, ал. 2 от НРЦТЕ и чл. 15, ал. 2 от НРЦЕЕ, според които нормата на възвръщаемост на привлечения капитал е в съответствие с пазарната норма. Нормата на възвръщаемост на привлечения капитал се изчислява по начина, посочен в т. 40 от Указания-НВ, но се утвърждава до размера, посочен в т. 41 от Указания-НВ, според която Комисията определя пределна пазарна цена на привлечения капитал на основата на статистически данни за пазарните ѝ величини и/или официално публикувана прогнозна информация. В този смисъл е допустимо едновременното прилагане на двата подхода по т. 40 и т. 41 от Указания-НВ.

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. Съгласно чл. 2, ал. 1, т. 3 и т. 4 от ЗЕ, основните цели на този закон са създаване на предпоставки за създаване и развитие на конкурентен и финансово стабилен енергиен пазар и енергийни доставки при минимални разходи. В чл. 2, ал. 2 от същия закон е предвидено наред с други и задължението, производството и търговията с електрическа и топлинна енергия да се извършват при гарантиране интересите на потребителите. Целите, посочени в чл. 2 от ЗЕ са ангажимент на органите, осъществяващи държавната политика в енергетиката, регулиране на дейностите в енергетиката, както и на всички енергийни дружества, каквото е и „Топлофикация-Разград“ АД. В тази връзка, с оглед спазване на изискванията на чл. 2, ал. 1, т. 4 от ЗЕ, е необходимо лицензиантът също да полага необходимите усилия, за да минимизира разходите си за осъществяване на лицензионната дейност. Гаранция за изпълнение на това задължение от енергийните предприятия е дейността на КЕВР по регулиране на цените в енергетиката и принципите, от които регулаторът се ръководи при извършването на тези дейности. На основание чл. 23, т. 4, т. 10 и т. 11 от ЗЕ, КЕВР следва да създава стимули за енергийните предприятия за ефективност на регулираните дейности, както и осигуряване на баланса между интересите на енергийните предприятия и клиентите. Предвид изложеното, приложимото законодателство допуска намаляване на нормата на възвръщаемост на привлечения капитал при отразяване на обективното състояние на пазара на кредитните услуги към съответния момент, с цел запазване относителната стабилност на цените на произвежданите от дружеството енергийни продукти в интерес на неговите клиенти.

С оглед горното, е извършена корекция на лихвата по взетите от дружеството кредити. 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). По тези съображения е обосновано среднопретеглената лихва да е в размер на 3,57%. Определянето на ценообразуващите елементи за регулаторни цели, съобразено с пазарните им стойности, цели недопускане ощетяване на енергийните предприятия и клиентите, с което се спазва принципът в чл. 23, т. 4 от ЗЕ за осигуряване баланс между интересите на енергийните предприятия и клиентите.

## **2. Разходи за амортизации:**

Разходите за амортизации в преноса са определени на 47 хил. лв., съгласно принципите на ценово регулиране, посочени в чл. 23, т. 4 и т. 5 от ЗЕ за осигуряване на баланс между интересите на енергийните предприятия и клиентите и на равнопоставеност между отделните категории енергийни предприятия и чл. 31, т. 2 от ЗЕ, при съобразяване с установеното в мотивите на Решение № 12233 от 30.11.2021 г. на ВАС по адм. дело № 11281 от 2020 г. С оглед значителното покачване на цената на топлинната енергия за крайните потребители и съответно тяхното запазване като такива, комисията притежава регулаторни правомощия да определя за регулаторни цели пределни нива на определени разходи за определен период. Амортизационната квота на активите в преноса на топлинна енергия от 35 години представлява средна стойност за всички групи активи в преноса. Съответната стойност на разхода за амортизация е основният източник за инвестиции от собствени средства в преноса на топлинна енергия. При недостиг на средства от този източник за финансиране на инвестиционната програма, тя може да се допълни от сумата на възвръщаемостта или привлечен капитал.

### **3. Разходи за ремонт:**

Заявените от дружеството разходи за ремонт в размер на 116 хил. лв. са коригирани на 65 хил. лв., съгласно отчетените за периода 01.07.2019 г.-30.06.2020 г., и при съобразяване с установеното в мотивите на Решение № 12233 от 30.11.2021 г. на ВАС по адм. дело № 11281 от 2020 г.

### **4. Разходи за материали за текущо поддържане:**

Разходите за материали за текущо поддържане в производството, са коригирани до нивото на заявеното от дружеството в размер на 79 хил.лв., при съобразяване с представената от дружеството обосновка, и с установеното в мотивите на Решение № 12233 от 30.11.2021 г. на ВАС по адм. дело № 11281 от 2020 г.

### **5. Разходи за „други външни услуги“:**

Заявените разходи за „други външни услуги“ в размер на 70 хил. лв. са коригирани на 0 лв., предвид факта, че „Топлофикация - Разград“ АД не извършило и респективно не отчетло такива разходи за периода 01.07.2019 г. - 30.06.2020 г.

### **6. Технологични разходи на топлинна енергия по преноса:**

Технологичните разходи по преноса са в съответствие с утвърдената методика от КЕВР, съгласно изискванията на чл. 21, ал. 1, т. 19 от ЗЕ. В случая не се касае за необходимост от производство на допълнителни количества топлинна енергия от „Топлофикация - Разград“ АД, в размер на 2 000 MWh, тъй като същите са включени от дружеството в количествата за производство в ценовия модел, заедно със съответните условно постоянни и променливи разходи за производството им и възвръщаемост, като не са коригирани произведените количества топлинна енергия. Следователно, от прогнозните произведени количества топлинна енергия, които не са коригирани, е приспаднал по-малък размер на признати допустими технологични разходи. В тази връзка разликата между заявените от „Топлофикация - Разград“ АД 26,51% и приетите 20,54% представлява не технологични разходи, а технологична загуба, която следва да остане за производителя на топлинната енергия. Топлинната енергия за технологични загуби не достига до клиентите и не е редно те да заплащат на производителя разходи за производството ѝ, както и възвръщаемост. В допълнение, следва да се отчете, че въпреки рестрикцията на този показател, цената в абсолютна стойност на топлинната енергия с гореща вода е на прага на възможностите за заплащане от страна на клиентите.

**В резултат на направените корекции с оглед спазване указанията на съда, цените на електрическата и на топлинната енергия на „Топлофикация - Разград“ АД, за периода от 01.07.2019 г. до 31.03.2020 г., са както следва:**

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 229,88 лв./MWh;
2. Премия по чл. 33а от ЗЕ – 139,39 лв./MWh;
3. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 90,91 лв./MWh;
4. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1 и т. 3:
  - 4.1. Необходими годишни приходи – 6 043 хил. лв., в т. ч.:
    - 4.1.1. Разходи – 5 939 хил. лв., от които условно-постоянни – 1 374 хил. лв. и променливи – 4 565 хил. лв.;
    - 4.1.2. Регулаторна база на активите – 2 906 хил. лв.;
    - 4.1.3. Норма на възвръщаемост – 3,57%;
  - 4.2. Електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство –

15 760 MWh;

4.3. Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 26 620 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 влязло в сила Решение № 12233 от 30.11.2021 г. на Върховния административен съд – Трето отделение, по адм. дело № 11281 от 2020 г., с което е оставено в сила Решение № 3272 от 26.06.2020 г. на Административен съд - София град, Трето отделение, 34 състав по адм. дело № 8656 от 2019 г.,

## КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

### РЕШИ:

Утвърждава на „Топлофикация - Разград“ АД, за периода от 01.07.2019 г. до 31.03.2020 г.:

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 229,88 лв./MWh;
2. Премия по чл. 33а от ЗЕ – 139,39 лв./MWh;
3. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 90,91 лв./MWh;
4. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1 и т. 3:
  - 4.1. Необходими годишни приходи – 6 043 хил. лв., в т. ч.:
    - 4.1.1. Разходи – 5 939 хил. лв., от които условно-постоянни – 1 374 хил. лв. и променливи – 4 565 хил. лв.;
    - 4.1.2. Регулаторна база на активите – 2 906 хил. лв.;
    - 4.1.3. Норма на възвръщаемост – 3,57%;
  - 4.2. Електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 15 760 MWh;
  - 4.3. Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 26 620 MWh.

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

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**СТАНИСЛАВ ТОДОРОВ**

**ГЛАВЕН СЕКРЕТАР:**

**РОСИЦА ТОТКОВА**