



РЕШЕНИЕ

№ Ц-18

от 15.05.2025 г.

КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

на закрито заседание, проведено на 15.05.2025 г., след като разгледа Решение № 1551 от 18.02.2025 г. на Върховния административен съд – Трето отделение, по адм. дело № 10451 от 2024 г., с което се оставя в сила Решение № 10871 от 05.07.2024 г. на Административен съд - София град, трето отделение, 73 състав, по адм. дело № 7117 от 2023 г., с което е отменено Решение № Ц-12 от 30.06.2023 г. на Комисията за енергийно и водно регулиране, в частта му по т. 4 преписката се връща за ново произнасяне при спазване на дадените указания по тълкуване и прилагане на закона, установи следното:

С Решение № Ц-12 от 30.06.2023 г. Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР, Комисията), считано от 01.07.2023 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. 4 от посоченото решение, Комисията е определила на „Топлофикация - Бургас“ АД цена и премия на електрическата енергия и е утвърдила цена на топлинната енергия, както следва: преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 605,38 лв./MWh; премия по чл. 33а от Закона за енергетиката (ЗЕ) – 364,40 лв./MWh; еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 95,20 лв./MWh. При ценообразуващи елементи на цените: необходими годишни приходи – 63 734 хил. лв., в т. ч.: разходи – 62 187 хил. лв., от които условно-постоянни – 8 989 хил. лв. и променливи – 53 198 хил. лв.; регулаторна база на активите – 21 823 хил. лв.; норма на възвръщаемост – 7,09%; количество електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 102 632 MWh и количество топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 140 773 MWh.

По жалба на „Топлофикация - Бургас“ АД с Решение № 10871 от 05.07.2024 г. на Административен съд - София град, трето отделение, 73 състав, по адм. дело № 7117 от 2023 г., оставено в сила с Решение № 1551 от 18.02.2025 г. на Върховния административен съд – Трето отделение, по адм. дело № 10451 от 2024 г., е отменено Решение № Ц-12 от 30.06.2023 г., в частта му по т. 4, 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 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 оставил в сила решението на АССГ, като правилно и е изложил следните мотиви:

Според касационната инстанция, АССГ ясно и точно е изложил, че в административния акт не се съдържат конкретни мотиви за извършените корекции, тъй като изписаните доводи са принципни, а не конкретно относими към дейността на дружеството. Според съда в решението на КЕВР се съдържат не конкретни, а принципни аргументи за цени, без да са обусловени от относимите към дружеството факти и обстоятелства. ВАС приема, че първоинстанционния съд правилно е обърнал внимание, че КЕВР не е обследвала

дали намаляването на количеството топлинна енергия за технологични разходи по преноса отговаря на техническите характеристики на топлофикационната мрежа на „Топлофикация - Бургас“ АД, а е базирал намаляването на технологичните разходи с икономически, сравнителни и ценови мотиви.

Касационният съд посочва, че от АССГ е съобразено и е подкрепено от установяванията направени от вещото лице, че по данните предоставени от енергийното дружество за последните четири календарни години относно отклонението на реалното количество технологични разходи спрямо прогнозното, което варира между -6,55% до +6,55%. Последното е заявило, че няма възможност да достигне предложението от КЕВР показател от 22,35%. ВАС споделя извода на първоинстанционния съд, че „Топлофикация - Бургас“ АД е спазило заложеното в общия подход в решението на КЕВР, като технологичните разходи са по-малки от нивото отчетено в предходния период. Понижаването на технологичните разходи до нива от 22,35%, обаче предвид отчетените през предходните години нива от дружеството, не води до реално постижими показатели от „Топлофикация – Бургас“ АД.

Според касационната инстанция, видно от заключението на вещото лице, приобщено към доказателствения материал по делото в открито съдебно заседание, без да е оспорено от страните, при използвания от КЕВР подход, а именно чрез отнасяне на непризнатото количество топлинна енергия за технологични разходи към продадените количества на клиенти, се запазва произведено количество електрическа енергия, но за сметка на дружеството остават не само разходите за производството и част от разходите за пренос на непризнатата част топлинна енергия за технологични разходи, която няма да бъде продадена, тъй като за нея няма клиенти, но към нея се разпределят и част от признатите технологични разходи, които също няма да бъдат възстановени, и част от възвръщаемостта на капитала, която няма да бъде реализирана. С увеличението на количеството топлинна енергия за продажба на клиенти с непризнатите технологични разходи, се увеличава количеството, върху което се разпределят разходите за преноса и възвръщаемостта за преноса и по този начин се намалява изчислимата цена на топлинната енергия с гореща вода. Така не само разходите за производството на непризнатата топлинна енергия за технологични разходи остават за сметка на дружеството, но и част от разходите за преноса няма да бъдат възстановени, и част от възвръщаемостта на капитала няма да бъде реализирана (на стойност 393 хил. лв. или общо за сметка на дружеството ще останат 1 492 хил. лв.). Според ВАС, АССГ правилно е приел, че непризнаването на реално генерирани разходи по топлопреноса, не позволява на дружеството да осъществи инвестиционно-ремонтната си програма по отношение на топлопреносната мрежа и да достигне признатите средни разходи по преноса на топлофикационните мрежи в страната.

В решението на ВАС се посочва, че Комисията при изпълнение на регулаторните си правомощия следва да се ръководи от принципа за осигуряване на равнопоставеност между отделните категории енергийни предприятия и видовете клиенти, изведен от разпоредбата на чл. 23, т. 5 от ЗЕ. Изпълнявайки това свое законово задължение и в съответствие с принципа на чл. 8, ал. 2 от АПК, че в пределите на оперативната самостоятелност при еднакви условия сходните случаи се третират еднакво, КЕВР следва да прилага към всички дружества, адресати на процесното решение, общ подход при определяне на цените на електрическа и топлинна енергия и общи принципни положения относно извършените допълнително корекции, но съобразно специфичните особености на дружеството. В 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 е разписано, че технологични разходи по преноса – отчетените се получават като разлика между отпуснатата топлинна енергия към преноса и топлинната енергия за разпределение (продажба), а прогнозните - на база отчетен период, съобразени с производствената и инвестиционна програми, както и развитието на мрежите, като за целите на ценовото регулиране, в признатите от комисията технологични разходи по преноса могат да се включат показатели на разхода (MWh и %), в резултат на сравнителни анализи за нивото му, както и използването на експертна оценка за

неговото изменение през новия ценови период, в резултат от извършените и предстоящите за извършване инвестиции в топлопреносната мрежа, т.е. при конкретен и задълбочен анализ на участващите в определянето на процента на технологичните разходи елементи. В подкрепа на горното, ВАС посочва Решение № 8340 от 04.07.2024 г. по адм. дело № 1358 от 2024 г. по описа на съда.

Касационният съд посочва, че АССГ е обърнал внимание и на още един съществен елемент, който не е съобразен от регулаторния орган, а именно непризнаването при определяне на крайната цена на природния газ, на два присъщи разхода за дейността на „Топлофикация-Бургас“ АД: разход за съхранение на природен газ в ПГХ „Чирен“ и разход за добив на природен газ от ПГХ „Чирен“ през предстоящия отоплителен сезон с цел осигуряване равномерността на доставката на гориво.

Позовавайки се на заключението по назначената съдебно-икономическа експертиза, съдът приема, че с Договор от 19.04.2022 г., сключен между „Топлофикация-Бургас“ АД и „Тибиел“ ЕООД за компенсиране на сезонна неравномерност, на основание План за действие при извънредни ситуации, във връзка с чл. 72а, ал. 1, т. 2 от ЗЕ и съгласно изискванията на чл. 8 и чл. 10 от Регламент (ЕС) 2017/1938 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2017 г. относно мерките за гарантиране на сигурността на доставките на природен газ, доставчикът „Тибиел“ ЕООД се задължава да съхранява в ПГХ „Чирен“ количества природен газ за компенсиране на сезонната неравномерност на купувача, които се задължава да добие и достави на купувача при извънредни ситуации или когато същите бъдат освободени от плана. ВАС не приема аргументите, че сключеният договор с „Тибиел“ ЕООД е доброволен и като такъв води до необосновани разходи. Според съда, дружеството е свободно да договаря с всяко дружество доставчик на природен газ, не е задължено за това да включва договор с обществения доставчик „Булгаргаз“ ЕАД.

Отделно от изложеното, ВАС приема за неоснователни и аргументите, че дружеството е следвало да заяви на основание чл. 35 от ЗЕ компенсиране на разходите. В тази връзка в касационното съдебно решение се посочва, че за възникването на разходите за добив на природен газ от ПГХ „Чирен“ Комисията е била уведомена с писмо с вх. № Е-14-13-6 от 28.04.2023 г., ведно с коригирано Приложение 2 към заявлението. ВАС споделя мотивите на първостепенния съд, че посочените разходи са присъщи за дейността на дружеството. Според съда, задължението за съхранение и добив на природен газ произтича от редица нормативно установени разпоредби на вътрешното национално право и такива на европейско равнище. Несъобразяването им от страна на КЕВР води до нарушение на материалния закон при постановяване на атакувания административен акт.

Съгласно чл. 35, ал. 1 от ЗЕ в последната му действаща редакция, енергийните предприятия имат право да предявят искане за компенсиране на разходи, произтичащи от наложени им задължения към обществото, включително свързани със сигурността на снабдяването, защитата на околната среда и енергийната ефективност. За целта, лицата по ал. 1 подават периодично заявление пред комисията за компенсиране на съответните разходи. Към заявлението се представят доказателства за тяхното основание и размер. Комисията определя обема за компенсиране за всяко отделно предприятие и общия обем за възстановяване за съответния период. ВАС посочва, че начинът за компенсиране на разходите, произтичащи от задължения към обществото, се определя по приета от комисията методика за разпределение на тези разходи по прозрачен начин между всички крайни клиенти, включително ползващите електрическа енергия от внос, присъединени към електроенергийната система, оператора на електропреносната мрежа и операторите на електроразпределителните мрежи, и/или по друг ред, предвиден в закон. „Булгаргаз“ ЕАД в качеството му на обществен доставчик на природен газ продава природен газ на крайните снабдители на природен газ и на клиентите, присъединени към газопреносна мрежа по регулирани от КЕВР цени. Комисията регулира цените, по които общественият доставчик продава природен газ на крайните снабдители на природен газ и на лице, на което е издадена лицензия за производство и пренос на топлинна енергия. По тях крайните снабдители продават природен газ на клиенти, присъединени към съответните газоразпределителни мрежи; за достъп и пренос на природен газ през газопреносни и/или газоразпределителни

мрежи освен в случаите, когато комисията, по своя преценка одобрява методика за определяне на цена за достъп и пренос през преносна мрежа; за достъп и съхранение на природен газ в съоръжения за съхранение и др. ВАС са позовава на констатираното от вещото лице, че разходи за съхранение и добив на природен газ от ПГХ „Чирен“, не са включени нито към цената на природния газ, нито отделно като позиция в условно-постоянните или променливите разходи - Справка № 1 от електронния модел.

С оглед на изложените мотиви, в касационното решение е прието, че при новото произнасяне следва разходи с такъв характер да бъдат отчетени като обосновани за дейността на дружеството.

Касационната инстанция споделя и изводите на АССГ, че възражението на „Топлофикация – Бургас“ АД е основателно по отношение на направените изчисления на корекцията по чл. 24а, ал. 1 от Наредба № 1 от 14 март 2017 г. за регулиране на цените на електрическата енергия (НРЦЕЕ) и чл. 8, ал. 10 от Наредба № 5 от 23 януари 2014 г. за регулиране на цените на топлинната енергия (НРЦТЕ). Според съда, Комисията не е взела предвид разходите за пренос и достъп, които следва да се отразят както към индивидуалната прогнозна цена, така и към отчетената индивидуална цена.

Относно корекцията по чл. 24а, ал. 1 от НРЦЕЕ и чл. 8, ал. 10 от НРЦТЕ, в частта за разходите за въглеродни емисии, вещото лице е заключило, че разлика между взетото предвид отчетено количество за 2022 г. и отчетеното за регулаторен период 01.07.2022 г. – 30.06.2023 г., както и разлика в цената на квотите от използваните частично прогнозни данни, следва да се изчисти с окончателната корекция чрез елемента Р при определяне на цените за периода 01.07.2024 г. - 30.06.2025 г. Окончателните разходи ще следва да се определят съобразно нормите на чл. 8, ал. 10 от НРЦТЕ и чл. 24а от НРЦЕЕ, съгласно които при утвърждаване на цените на топлинната енергия и на преференциалната цена на електрическата енергия за следващия регулаторен/ценови период при установяване на разлика от предходния регулаторен/ценови период между прогнозните и отчетените разходи, формиращи разходите за основно гориво - природен газ, и разходите за квоти за въглеродни емисии, необходимите годишни приходи се коригират с тази разлика по посочена в наредбите формула. Така изменената нормативна уредба гарантира в последващ период изплащане на всички разходи за въглеродни емисии, направени от дружеството.

ВАС посочва, че при извършване на корекции, КЕВР следва да извърши анализ по всеки конкретен ценови елемент, като изложи ясни мотиви и съображения, въз основа на конкретни и съпоставими показатели, съответни за отрасъла или съпоставими по отношение на конкретния жалбоподател въз основа на конкретни данни, които по своя характер следва да са недискриминационни, като се извършва преценка, както по отношение на данните от предходния период, така и по отношение на прогнозните данни, за съответния регулаторен период, което в случая съдът приема, че не е било сторено.

На последно място касационната инстанция приема за неоснователно възражението, че с Решение № Ц-16 от 30.06.2024 г. на КЕВР са компенсирани непризнатите разходи за следващия ценови период – 01.07.2024г. – 30.06.2025г., защото неотчитането на присъщите разходи в предходния период препятства обосноваването на заявените разходи за нови ценови период и препятства топлофикационното дружество да направи реална прогноза и обосновка на разходите за следващия период. В тази връзка в касационното решение се посочва, че КЕВР след корекцията на непризнатите разходи по настоящия период по Решение № Ц-12 от 30.06.2023 г. в съответствие с указанията на съда, ще определи прогнозните разходи за следващия ценови период.

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 при спазване на указанията на съда по тълкуването и прилагането на закона – материалноправните норми, действащи към момента на постановяване на Решение № Ц-12 от 30.06.2023 г., в частта му по т. 4, което налага технико-икономически анализ на фактите и обстоятелствата, релевантни към момента на приемане на посоченото решение на КЕВР.

Във връзка с горното и след извършен анализ при съобразяване на дадените задължителни указания с Решение № 1551 от 18.02.2025 г. на ВАС по адм. дело № 10451 от 2024 г., с което е оставено в сила Решение № 10871 от 05.07.2024 г. на АССГ по адм. дело № 7117 от 2023 г., цените и техните ценообразуващи елементи на „Топлофикация – Бургас“ АД, за ценовия период от 01.07.2023 г. до 30.06.2024 г., са както следва:

- технологичните разходи по преноса на топлинна енергия

Технологичните разходи по преноса на топлинна енергия са определени на 32,83% съгласно заявените от дружеството, при съобразяване с установеното в мотивите на Решение № 1551 от 18.02.2025 г. на ВАС по адм. дело № 10451 от 2024 г.

- индивидуална прогнозна цена на природен газ; разходи за съхранение на природен газ в ПГХ „Чирен“ и разходи за добив на природен газ от ПГХ „Чирен“; корекция по чл. 24а, ал. 1 от НРЦЕЕ и чл. 8, ал. 10 от НРЦТЕ

Прогнозната цена на природния газ за регулаторен период от 01.07.2023 г. до 30.06.2024 г. е определена въз основа на прогнозните цени на природния газ и индивидуалното потребление помесечно, като е изчислена годишна индивидуална прогнозна цена на природния газ за този регулаторен/ценови период, като среднопретеглена стойност, към която се добавят отчетените цени за достъп и пренос през газопреносната мрежа за същия период, по данни, предоставени от дружеството, както следва:

1. Прогнозни количества природен газ по месеци са съгласно справка „Спецификация“ 2023 г. – 2024 г., предоставена от дружеството;

2. Прогнозна индивидуална цена на природния газ – 90,52 лв./MWh;

3. Цени за пренос и достъп през газопреносната мрежа – $0,88 + 4,12 = 4,99$ лв./MWh, изчислени от дружеството в съответствие с режима на потребление на природен газ.

Крайна цена на природен газ – 95,51 лв./MWh.

Цената на природния газ не е коригирана с разход за съхранение на природен газ в ПГХ „Чирен“ и разход за добив на природен газ от ПГХ „Чирен“ за периода 01.07.2023 г. – 30.06.2024 г., тъй като за същия период такива разходи дружеството не е отчетло, както и не е представило разходооправдателни документи. В корекцията по чл. 24а, ал. 1 от НРЦЕЕ и чл. 8, ал. 10 от НРЦТЕ са включени и корекциите на разходите за достъп и пренос през газопреносната мрежа.

1. Корекция по природен газ

2022/2023														
Отчетни данни														
	месеци	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	Общо
Количество, Q _g	MWh	22 641	22 174	19 568	21 726	22 121	24 844	26 343	26 129	25 357	22 228	22 124	22 630	277 885
Цена на пр. газ , Ц _{пр}	BGN/MWh	116,56	116,56	116,56	116,56	116,56	116,56	116,56	116,56	116,56	116,56	116,56	116,56	116,56
Цена на пр. газ , Ц _{търговец}	BGN/MWh	186,15	297,53	353,18	233,11	123,02	146,09	179,33	124,34	106,74	106,74	106,74	106,74	169,02
надвзет/недовзет приход от природен газ	хил.лв	-1 615,20	-4 047,61	-4 660,22	-2 579,86	-179,77	-776,55	-1 701,99	-293,47	162,64	271,67	726,39	939,87	-13 754
Цена на пр. газ , Ц _{пг}	BGN/MWh	186,17	297,89	353,21	233,36	123,01	146,09	179,33	124,34	106,74	98,16	77,55	68,85	162,97
		-3,50	-3,14	-3,06	-4,39	-3,33	-3,45	-3,68	-6,90	-6,81	2,40	23,01	31,71	
Цена на пр. газ , Ц _{пл}	BGN/MWh	187,90	299,10	354,71	235,30	124,69	147,82	181,17	127,79	110,15	104,34	83,73	75,03	166,06
Достъп + пренос	BGN/MWh	3,48	2,78	3,03	4,14	3,34	3,45	3,68	6,90	6,81	6,18	6,18	6,18	4,73

2. Корекция по въглеродни емисии

Количество, Q _e	тона	47 224
Прогнозна цена на въглеродни емисии , Ц _{пе}	евро/тон	91,30
Отчетена цена на въглеродни емисии , Ц _{пл}	евро/тон	82,43
надвзет/недовзет приход от въглеродни емисии	хил.лв	819,25

разходи по прогноза	разходи по отчет	Pt-1, хил. лв.
-13 687,18	-13 728,42	-41,23

Ht=Qg*(Cпр-Цп)т+Qe*(Cпе-Цп)т±Pt-1

=

-12 976,08

В резултат на направените корекции с оглед спазване указанията на съда, цените и техните ценообразуващи елементи на „Топлофикация – Бургас“ АД, за ценовия период от 01.07.2023 г. до 30.06.2024 г., са както следва:

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) 634,95 лв./MWh;
2. Премия по чл. 33а от ЗЕ – 393,97 лв./MWh;
3. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 95,20 лв./MWh;
4. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1 и т. 3:
 - Необходими годишни приходи – 63 783 хил. лв., в т. ч.:
 - Разходи – 62 235 хил. лв., от които условно-постоянни – 8 989 хил. лв. и променливи – 53 246 хил. лв.;
 - Регулаторна база на активите – 21 829 хил. лв.;
 - Норма на възвръщаемост – 7,09%;
 - Количество електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 102 632 MWh;
 - Количество топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 121 773 MWh.

Предвид гореизложеното и на основание чл. 21, ал. 1, т. 8 и т. 86, 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 № 1551 от 18.02.2025 г. на Върховния административен съд – Трето отделение, по адм. дело № 10451 от 2024 г., с което е оставено в сила Решение № 10871 от 05.07.2024 г. на Административен съд - София град, трето отделение, 73 състав, по адм. дело № 7117 от 2023 г.,

КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

РЕШИ:

Утвърждава на „Топлофикация – Бургас“ АД, за периода от 01.07.2023 г. до 30.06.2024 г.:

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) 634,95 лв./MWh;
2. Премия по чл. 33а от ЗЕ – 393,97 лв./MWh;

3. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 95,20 лв./MWh;

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

▪ Необходими годишни приходи – 63 783 хил. лв., в т. ч.:

○ Разходи – 62 235 хил. лв., от които условно-постоянни – 8 989 хил. лв. и променливи – 53 246 хил. лв.;

○ Регулаторна база на активите – 21 829 хил. лв.;

○ Норма на възвръщаемост – 7,09%;

▪ Количество електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 102 632 MWh;

▪ Количество топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 121 773 MWh.

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

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ПЛАМЕН МЛАДЕНОВСКИ

ГЛАВЕН СЕКРЕТАР:

РОСИЦА ТОТКОВА