



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Комисия за енергийно
и водно регулиране

РЕШЕНИЕ

№ Ц-35

от 28.12.2023 г.

КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

на закрито заседание, проведено на 28.12.2023 г., след като разгледа Решение № 7636 от 08.08.2022 г. на Върховния административен съд – Трето отделение по адм. дело № 4619 от 2021 г., с което е оставено в сила Решение № 627 от 05.02.2021 г. на Административен съд - София град, Трето отделение, 54 състав по адм. дело № 8653 от 2019 г., с което се отменя Решение № Ц-18 от 01.07.2019 г. на Комисията за енергийно и водно регулиране, в частта му по т. 6 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. 6 от посоченото решение, Комисията е утвърдила на „Топлофикация - Враца“ ЕАД цени на електрическата и топлинната енергия, както следва: преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 215,67 лв./MWh; премия по чл. 33а от Закона за енергетиката (ЗЕ) – 125,18 лв./MWh; еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 87,87 лв./MWh; при ценообразуващи елементи на цените: необходими годишни приходи – 19 223 хил. лв., в т. ч.: разходи – 18 527 хил. лв., от които условно-постоянни – 4 681 хил. лв. и променливи – 13 846 хил. лв.; регулаторна база на активите – 10 503 хил. лв.; норма на възвръщаемост – 6,63%; при количество електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 56 215 MWh и количество топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 80 796 MWh.

По жалба на „Топлофикация - Враца“ ЕАД, с Решение № 627 от 05.02.2021 г. на Административен съд - София град, Трето отделение, 54 състав по адм. дело № 8653 от 2019 г., оставено в сила с Решение № 7636 от 08.08.2022 г. на Върховния административен съд – Трето отделение (ВАС) по адм. дело № 4619 от 2021 г., е отменено Решение № Ц-18 от 01.07.2019 г., в частта му по т. 6, 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 *разходите за закупуване на квоти за емисии парникови газове CO₂*. Касационната инстанция приема, че в нарушение на материалния закон Комисията не е признала в заявения размер разходи, присъщи на лицензионната дейност на „Топлофикация – Враца“ ЕАД, относими към регулаторния период. Съдът посочва, че 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. „Топлофикация - Враца“ ЕАД е дружество, за което са предвидени безплатни емисионни квоти, които обаче 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. В Касационното решение се посочва, че 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. Въз основа на тези законови задължения, дружеството трябва да извърши разходи за покупка на емисионни квоти, които са пряко свързани с лицензионната му дейност и които трябва да се включат в утвърдените прогнозните необходими годишни приходи на основание чл. 8, ал. 1 и чл. 32, ал. 1, т. 1 от НРЦТЕ. ВАС посочва, че 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.). На следващо място се посочва, че 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. Касационна инстанция приема за правилно възприетите от АССГ 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 – Враца“ ЕАД. ВАС приема за правилен решаващият извод на първоинстанционния съд за допуснато 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“, приети с решение по протокол № 116 от 26.06.2018 г., по т. 1 на КЕВР (Указания-НВ). Поради обстоятелството, 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 възвращаемостта на дружеството в противоречие с метода на регулиране „норма на възвращаемост на капитала“. Съдът посочва, 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 този регулаторен период. Съдът прави извод, че този подход е в противоречие и с разпоредбата на чл. 31, т. 2 от ЗЕ цените на енергийните предприятия да възстановяват икономически обоснованите разходи за дейността им.

Според ВАС, 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 ошетила дружеството. Съдът счита, че след като на „Топлофикация - Враца“ ЕАД 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 дружеството ще извърши през разглеждания регулаторен период, което води до икономическа необоснованост на признатите от КЕВР разходи. Съдът се позовава на кредитираното заключение на СКТИЕ, съгласно което КЕВР в Решение № Ц-18 от 01.07.2019 г. 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 - Враца“ ЕАД по чл. 10в на Директива 2009/29/ЕО за 2017 г. са 2 474 тона CO₂, докато съгласно заключението на вещото лице, същите възлизат на 412.50 тона CO₂. С това, според ВАС, КЕВР е завишила количеството безплатни квоти за приспадане, а оттам неправилно и технически необосновано е намалила количеството квоти за закупуване на пазарен принцип, респективно разходите за закупуването им. Касационната инстанция се позовава на Решение № 14068 от 20.12.2016 по адм. дело № 4555/2016 на ВА, в което 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.

Съдът посочва, че в мотивите на Решение № Ц-18 от 01.07.2019 г. с въведения „общ подход“ 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 Директива 2009/29/ЕО (половината количество безплатните квоти за 2019 г. и половината количество безплатните квоти за 2020 г.). Съдът отбелязва, 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 обоснованите прогнозни разходи и няма да им бъдат възстановени чрез цените. Според ВАС, 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.

Относно икономическата обоснованост на разходите за квоти CO₂, при утвърждаване на цените на „Топлофикация – Враца“ ЕАД с решението КЕВР е признала разходи за емисии парникови газове на стойност 1 136 хил. лв., които са изчислени на база прогнозно количество квоти за предстоящия регулаторен период, изчислено от КЕВР – 23 234 тона, по приетата от КЕВР цена от 25 евро/тон, с левова равностойност 48,90 лв./тон. След като от изчислените от КЕВР емисии 23 234 тона, се приспадат безплатни квоти по чл. 10а - 5 346 тона и по чл. 10в - 2 474 тона, като се получава количество, което ще трябва да бъде закупено в размер на 36 392 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 – Враца“ ЕАД ще извърши през разглеждания регулаторен период, в тази връзка ВАС прави извод, че изчислените от КЕВР разходи за

квоти емисии парникови газове не са икономически обосновани. В заключение се посочва, 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 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.

По отношение на **разходите за амортизации** ВАС приема, че при изпълнение на правомощията си по ценово регулиране КЕВР е задължена да осигурява баланс между интересите на енергийните дружества и клиентите. Според касационната инстанция АССГ обосновано е приел, че разходите за амортизации следва да се извършват на база отчетната стойност на относимите активи към преноса, съответно производството, като срокът за амортизиране да се определя по групи активи, съобразно полезния им живот по групи, така както е прието като подход и в данъчното законодателство. ВАС се позовава на изслушаната по делото СКТИЕ, според която общият подход по приемане на осреднен полезен живот за всички активи в преноса от 35 години, не е икономически обоснован, 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, което се споделя от касационната инстанция. ВАС приема, че административния съд правилно е отбелязал, че правомощията на КЕВР предполагат оценка и анализ на предоставената информация с оглед на нейната точност и икономическа обоснованост, поради и което Комисията няма задължение да приеме еднозначно предложенията на енергийните предприятия, но от административната преписка е установил, че КЕВР не е извършила анализ за корекцията по намаляване на разходите за амортизации, сравнено със заявените, като само е посочила, че същите се коригират от 163 хил.лв. на 107 хил.лв. В тази връзка, съдът прави извод, че административният орган без да изследва фактите и обстоятелствата от значение за отнасянето на разходите ги е намалил, под заявената от дружеството стойност, която е на нивото от 2018 г. без да има данни за извеждане на активи, поради което АССГ е заключил, че липсата на анализ и обосновка от страна на административния орган обосновава извод за незаконосъобразност на акта и в тази му част. Липсата на анализ и обосновка от страна на административния орган, при тази промяна обосновава извод за незаконосъобразност на акта, поради противоречие с материалния закон и целта на закона.

ВАС приема за правилни изводите на АССГ по отношение на **разходите за ремонт**. Според касационната инстанция, без да са изяснени фактите и обстоятелствата от значение за случая, в нарушение на чл. 35 от АПК, и при липса на мотиви, общите разходи за ремонт на дружеството са коригирани от 2 245 хил. лв. на 806 хил. лв. – с 1 439 хил. лв., като не са признати изцяло заявените 99 хил. лв. разходи за ремонт в преноса и са намалени разходите в производството с 1 340 хил. лв. ВАС се позовава на заключението на съдебната експертиза, според което разходите за ремонтно-възстановителни дейности, заявени от „Топлофикация - Враца“ ЕАД, са обосновани. Съдът посочва, че е 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. Според ВАС, непризнаването на присъщо-необходими разходи и не включването им в цените във всеки случай се отразява в непълно възстановяване на икономически обоснованите разходи, което рефлектира в намаление на утвърдената възвращаемост, което е в противоречие на предвидения в чл. 31, т. 2 от ЗЕ принцип на

регулиране, според който цените на енергийните предприятия следва да възстановяват икономически обосноваваните разходи за дейността им, в т.ч. и разходите за ремонти.

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-18 от 01.07.2019 г., в частта му по т. 6, 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 от съда задължителни указания с Решение № 7636 от 08.08.2022 г. на Върховния административен съд – Трето отделение по адм. дело № 4619 от 2021 г., с което е оставено в сила Решение № 627 от 05.02.2021 г. на Административен съд - София град, Трето отделение, 54 състав по адм. дело № 8653 от 2019 г., цените и техните ценообразуващи елементи на „Топлофикация - Враца“ 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 CO₂

За регулаторния период 01.07.2019 г. - 30.06.2020 г. разходите за закупуване на емисионни квоти на „Топлофикация - Враца“ ЕАД са определени в размер на 1 701 хил.лв. (36 392 т. *23,9 евро/тон*1,95583). Същите са изчислени при:

1.1. Количество въглеродни емисии в размер на 36 392 тона, съобразено с установеното в мотивите на Решение № 7636 от 08.08.2022 г. на ВАС по адм. дело № 4619 от 2021 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>.

2. Разходи за амортизации в преноса.

Разходите за амортизации в преноса са определени на 195 хил. лв., съгласно заявените от дружеството за ценовия период 01.07.2019-30.06.2020 г. и при съобразяване с установеното в мотивите на Решение № 7636 от 08.08.2022 г. на ВАС по адм. дело № 4619 от 2021 г.

3. Разходи за ремонт.

Разходите за ремонт са определени на 550 хил. лв., съгласно отчетените от дружеството за ценовия период 01.07.2019-30.06.2020 г. и при съобразяване с установеното в мотивите на Решение № 7636 от 08.08.2022 г. на ВАС по адм. дело № 4619 от 2021 г.

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

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 221,57 лв./MWh;
2. Премия по чл. 33а от ЗЕ – 131,08 лв./MWh;
3. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 89,29 лв./MWh;
4. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1. и т. 3:
 - 4.1. Необходими годишни приходи – 19 669 хил. лв., в т. ч.:
 - 4.1.1. Разходи – 18 971 хил. лв., от които условно-постоянни – 4 559 хил. лв. и променливи – 14 412 хил. лв.;
 - 4.1.2. Регулаторна база на активите – 10 541 хил. лв.;
 - 4.1.3. Норма на възвръщаемост – 6,63%;
 - 4.2. Количество електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 56 215 MWh;
 - 4.3. Количество топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 80 796 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 № 7636 от 08.08.2022 г. на Върховния административен съд – Трето отделение по адм. дело № 4619 от 2021 г., с което е оставено в сила Решение № 627 от 05.02.2021 г. на Административен съд - София град, Трето отделение, 54 състав по адм. дело № 8653 от 2019 г.,

КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

РЕШИ:

Утвърждава на „Топлофикация Враца“ ЕАД за периода от 01.07.2019 г. до 31.03.2020 г.:

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 221,57 лв./MWh;
2. Премия по чл. 33а от ЗЕ – 131,08 лв./MWh;
3. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 89,29 лв./MWh;
4. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1. и т. 3:
 - 4.1. Необходими годишни приходи – 19 669 хил. лв., в т. ч.:
 - 4.1.1. Разходи – 18 971 хил. лв., от които условно-постоянни – 4 559 хил. лв. и променливи – 14 412 хил. лв.;
 - 4.1.2. Регулаторна база на активите – 10 541 хил. лв.;
 - 4.1.3. Норма на възвръщаемост – 6,63%;
 - 4.2. Количество електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 56 215 MWh;

4.3. Количество топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 80 796 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