

РЕШЕНИЕ

№ 3008

гр. София, 08.05.2024 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 74 състав,
в публично заседание на 15.04.2024 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Младен Семов

при участието на секретаря Теменужка Стоименова, като разгледа дело номер **7112** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ във вр. с чл. 13, ал. 9 от Закона за енергетиката /ЗЕ/.

Образувано е по жалба на „ТОПЛОФИКАЦИЯ СОФИЯ“ ЕАД, ЕИК[ЕИК], седалище и адрес на управление: [населено място], р-н Красно село, [улица] чрез адв.К. срещу т.1 от решение № Ц-12/30.06.2023г. на Комисия за енергийно и водно регулиране /КЕВР/, с която се утвърждават пределни цени на топлинната енергия и се определят преференциални цени и премии за електрическа енергия, произведена по високоефективен комбиниран начин от централи с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия по отношение на жалбоподателя.

Иска се отмяна на административният регулаторен акт, поради наличие на следните пороци:

Материална незаконосъобразност – не е спазено изискването утвърдените цени да възстановяват икономически обосноващите разходи за извършване лицензионна дейност, до осигуряват обоснована норма на възвращаемост на капитала, да са определени по прозрачен начин, основан на обективни критерии и за осигуряване равнопоставеност между отделните категории енергийни предприятия – нарушение на чл.23 т.5 и чл.31 т.1, т.2 и т.4 от ЗЕ. Корекциите извършени от КЕВР по ценообразуващи елементи са в противоречие с Наредба № 5/23.01.2014г, Наредба №

1/14.03.2017г. и Указания за образуване цените на топлинна енергия и на електрическа енергия от комбинирано производство при прилагане чрез метода „норма на възвращаемост“. Част от определените ценообразуващи елементи противоречат и на предложените с доклада на работната група и приет с решение на КЕВР от 26.05.23г., без да са изложени аргументи, дружеството да е уведомено и да е имало възможност да ангажира становище.

В Решението, въпреки заявеният общ подход реално са прилагани различни подходи. Натрупаните загуби/недовзет приход/ са останали некомпенсирани в цялост.

Технологичните разходи в преноса на енергия са намалени с 14,25%, т.е. под определените с доклада стойности от 15% без да са изложени никакви мотиви за тази допълнителна корекция. Посочената корекция, освен това засяга и възможността да се вложат средства за поддръжка, ремонт на системата за което е изготвена и бизнес програма, приета от СОС и предложен план пред Комисията за поетапно, плавно намаляване разходите по процеса. Посоченото намаление пряко нарушава интересите и има неблагоприятни последици върху икономическата дейност на дружеството. Корекцията на разходите по преноса от 5,23% спрямо заявените от дружеството и отчетени за последните 3г. при едновременно непризнаване разходите за ремонт и амортизации ще остане за сметка на дружеството и ще увеличи загубите му. Същевременно процентът признати разходи по пренос на енергия за жалбоподателя е значително по-нисък от този на други оператори.

Корекцията на разходите за ремонт е определена в нарушение на чл.31 т.2 б. „г“ от ЗЕ. Посочената корекция не кореспондира с мотивите на КЕВР за намаление на технологичните разходи по пренос в резултат от планираните инвестиционни и ремонтни дейности. По отношение тези разходи комисията реферира към т.1.2. от общия подход, респ. следва за всички оператори да е налице завишение с оглед индекса на инфлация от 15.3%, но видно от посочените стойности разходите на дружеството са завишени с 10,85%. Липсва и анализ кои разходи по пера са приети и кои отхвърлени/позовава се на решения на ВАС по адм.дела № 2292/2018г. и 11569/2020г./.

Корекцията на разходи за заплати и осигуровки се изразява в намаляване заявеното с 7,60%. Комисията е определила общ подход за увеличение с 15,3% спрямо предходната година, съответно на инфлационните данни. В конкретният случай обаче общ подход не може да бъде оправдан, тъй като дружеството е участник в пазара на труда в София, където нивото на работни заплати е над средното в страната. Успоредно с това към 31.12.2022г. средната брутна заплата на дружеството е 2096лв., докато по данни на НСИ средната брутна заплата в сектора през 2022г. е 2558лв. или с 22% по-висока което води до затруднение при кадровата обезпеченост с квалифицирани служители със съответното образование.

Корекцията на разходите за амортизация не признават заявената и обоснована от дружеството стойност, изчислена съобразно счетоводната политика на дружеството, без да е налице обсъждане на възраженията на дружеството по доклада и в нарушение на чл.9 ал.6 от Наредба № 5/23.01.2014г., чл.14 от Наредба №

1/14.03.2017г. и т.31 от Указанията – да се изчисляват въз основа на обосноваване от дружествата и признат от комисията технически и икономически полезен живот на активите.

Корекцията за въоръжена и противопожарна охрана е планирана в съответствие с договорите на дружеството с външните изпълнители и е резултат от цялостното увеличение на минималната работна заплата в страна, като в сумата са включени и договор за техническо обслужване, които обстоятелства не са дори обсъдени от КЕВР.

Определената норма за възвращаемост на капитала е в нарушение на чл.1 т.4 ЗЕ. Посочено е, че по всяко от перата по които са направени корекции, КЕВР е реферирала към компенсирането им от дружеството за сметка на нормата на възвращаемост на капитала, в този смисъл спрямо дружеството не е предвидена реална възвращаемост, а са заложили изначални загуби. Твърди още, че при окончателно определяне на цените за дружеството, нормата е следвало да се актуализира чрез използваният за предходни регулаторни прегледи метод за оценка на финансовите активи. Успоредно с това пазарната рискова премия/посочва публикация на интернет сайт/ за България е в размер на 8,70%, което включва системен риск за развити пазари от 5,94% и 2,76% специфичен риск за България.

Нарушение на административно-производствените правила:

Твърди се формален подход от страна на КЕВР, базиран на детайлен анализ на фактите и обстоятелствата влияещи върху формиране на цените по отделните компоненти, което се явява нарушение на чл.35 АПК. Успоредно с това – изложените мотиви не съответстват на условието на чл.59 т.2 АПК. Мотивната част представлява представяне на т.нар. „общ подход“, респ. не са изследвани спецификите, данните, аргументите за всяко отделно дружество. Чрез референция към решение по адм.д. № 11569/2020г. на ВАС се твърди, че КЕВР е следвало да се произнесе отделено по заявлението на всяко дружество. Липсват мотиви и във връзка с осъществените корекции по отделните елементи в противоречие с част от приетите с доклада. Същевременно и въпреки заявеният общ подход спрямо дружеството се прилага видимо по-различен и рестриктивен.

В заключение се твърди, че решението е противоречие с целта на закона, в частност – нормата на чл.2 ал.1 от ЗЕ. Исканата му.

Ответната страна - Комисията за енергийно и водно регулиране изразява становище за неоснователност на жалбата, тъй като:

Акта е постановен от компетентен орган, в съответствие с изискванията за форма и съдържание.

Спазените са конкретните процесуални правила в производството, тъй като:

Налице е подадено с вх. № Е-14-01-8/03.04.23г. заявление от Топлофикация

София ЕАД за утвърждаване на цени, разгледано по реда на чл.24-37 от НРЦЕ и чл.41-56 от НРЦЕЕ.

Постъпилата от дружеството информация и представени документи са подробно разгледани в доклад №Е-Дк-663 от 22.05.23г., който е приет с решение от закрито заседание н КЕВР на 26.05.23г.,по т.2 от протокол № 169.На 01.06.23г. е проведено открито заседание по разглеждане на доклада,а на 06.06.23г. е проведено обществено обсъждане на проект на решение,за което дружествата са поканени с писмо изх. № Е-14-00-11 от 26.05.2023г.,като е осигурена възможност за участие – присъствено и онлайн,чрез приложението Скайп.На проведеното открито заседание Комисията е обсъдила доклада с дружеството след което и в срока по ч.30 ал.4 от НРЦЕ и чл.47 ал.3 от НРЦЕЕ дружествата,направили възражение по доклада са имали възможност да представят писмени становище и обосновки.Изпълнителният директор на жалбоподателя е взел участие в откритото заседание, като с писмо от 01.06.23г. е представено и становище относно доклада. Като следствие е постановено и посоченото решение.

Постановеният акт е в съответствие с целта на закона,тъй като е невъзможно с необосновано високи и завишени разходи да се постигне целта на чл.2 ЗЕ.Налагането на непосилни за клиентите цени не могат да обезпечат постигане качествено и сигурно задоволяване потребностите на обществото от електрическа и топлинна енергия.

Оспорва се и твърдението за материална незаконосъобразност на акта,тъй като:

Чрез референция към решение по адм.д. № 11301/2012г. на ВАС се твърди,че КЕВР не дължна да възприема безкритично обосновката на дружеството по всеки от ценообразуващите елементи, а да вземе предвид цялата налична относима информация. Дружеството не е просто самостоятелен участник а част от общата енергийна система.

Във връзка с нарушението на чл.31 т.2 ЗЕ се твърди ,чрез референция към решение по адм.д. № 3733/2021г. на ВАС,че тази норма няма самостоятелно значение, се тълкува в систематично единство с останалите принципи по чл.31,чл.23 и целите на закона по чл.2 от ЗЕ. Утвърдените цени следва да възстановят икономически обоснованите разходи. В тази връзка:

Разходите по пренос на топлинна енергия са утвърдени в съответствие с т.6 от общия подход,като топлопреносните предприятия не следва да получават икономически изгоди от неизпълнение на своите задължения за поддръжка на мрежите и намаляване разходите за преноса на топлинна енергия. Технологичните разходи по преноса не представлява паричен разход по смисъла на чл.8 ал.4 НРЦЕ,като същата е неотнормирана към количествата енергия/за тях се прилага чл.11 от същата наредба/. Успоредно с това е икономически необосновано да се вземат реалните загуби на енергия по преноса на база на техническите характеристики на преносната мрежа, тъй като това не би стимулирало дружеството да провежда инвестиционни мероприятия с оглед ефективна дейност и спестяване топлинна

енергия.

Успоредно с това и анализа по този компонент е извършен съобразно чл.3 ал.4 НРЦТЕ позволяващ прилагане на показатели за сравнимост между предприятие и изискване изпълнение на базисни критерии на основа на анализи при използване данни от най-добрата практика на национално и международно ниво. При условие,че се разглежда дружество с най-добър показател, нормално е то да се съпоставя с данни от най-добрата практика на международно ниво. Още повече – жалбоподателя не взема предвид историческите данни при които дружеството е било най-активно подкрепяно от държавата чрез държавни помощи,като некоректно е пропуснато в жалбата,че и в процесното решение му е определен най-висок размер на премията по чл.33а ЗЕН от 714,94Мвтч. – държавна помощ, същата приложена и през 2022г.

Във връзка със сравненията с другите предприятие се сочи,че корекциите на ЕВН България топлофикация е намаление с 12%, Теплофикация П. – с 12,10%, Теплофикация Бургас – 10,478, а за него е 5,23%,т.е. на-малката корекция е приложена именно спрямо него. Посочените от жалбоподателя планирани действия от страна на СО занаяпред нямат отношение към определяне цените и техните компоненти в настоящият регулаторен период.

Като продължение - високата цена на топлинна енергия отказва потребители,което рефлектира в намаление произведените количества топлинна енергия,а оттам и на държавните помощи,което води и до намаляване средствата за ремонт и обновяване на мрежата.

Нормалните разходи както е посочено в акта, са в границите от 10-15% в топлофикационните системи в Европа,като количество загуби се определя това,което е над нормалните разходи.Следователно именно високото ниво на технологични загуби лишава дружеството от средства за обновяване на мрежата, а не корекция,извършена от КЕВР с цел запазване клиентите на дружеството.В допълнение – намаляването на загуби ще доведе до намаляване разходи за производство – горивно и квоти,което ще доведе до ползи на дружеството.

Относно разходите за ремонт ответника реферира към т.1 от общия подход,предвид условно-постоянният характер на тези разходи,като същите са определени в съответствие с т.1.2. от него. По отношение на жалбоподателя тези разходи са корегирани на база отчетените данни за базисната година,завишени със средногодишната инфлация за периода януари – декември 202г. спрямо същият период 2022г.,което е 15,3% по официални данни на НСИ. Сред мотивите,изложени в оспореното решение, се установява,че КЕВР е посочила,че дружеството следва да извършва необходимото планиране,при минимални разходи и средства и да извършва ремонт с нужното качество,така,че да не застрашава безопасната експлоатация на производствените и преносни съоръжения,както и сигурността и качеството на топлинната енергия,доставяна до клиентите му. Така,като продължение в настоящият отговор на жалбата е посочено,че сравнителният анализ с ежегодният размер на извършваните от дружеството разходи за ремонти е обективен показател относно възможностите му да осигури ресурс и обосновава достатъчността на прогнозните

ремонтни разходи,като в допълнение – данните от базисната година са по допълнително завишени със средногодишната инфлация от 15,3% по данни на НСИ.Всъщност и макар по т.5 от решението е допусната техническа грешка,като е посочена обща сума от 4 575 хил.лв.,докато всъщност и съгласно ценовият модел общата сума е 4 757 хил.лв. и като такава е съответна на посочените 15,3%,а не 10,85%,както твърди жалбоподателя. Твърди се още,че съгласно НРЦТЕ,НРЦЕЕ и Указанията,както и съгласно справка № 1-разходи от електронния модел за изчисление на цените, КЕВР следва да одобри обща сума на годишни разходи за ремонт, а не да одобрява отделни ремонтни дейности.

Във връзка с разходите за заплати, възнаграждение и осигуровки,то същите са определени съответно т.1.3 от общия подход при отчитане инфлация от 15,3%. Всъщност аргументите на дружеството изложени като възражение във връзка с инфлацията са приети от КЕВР. Успоредно с това средната работна заплата в Топлофикация София ЕАД е една от най-високите за сектор енергетика.Проведените от дружеството разговори със синдикалните организации не обвързват регулаторната комисия.Няма материалноправна норма,която да изисква разходите за заплати и възнаграждения да се определят на база средна работна заплата в сектора или в региона,поради което и не е допуснато нарушение от КЕВР,нещо повече – в средната работна заплата в сектора се включват и заплатите на министри,заплати в АЕЦ Козлодуй, и т.н. където възнагражденията са по-високи,поради обективни обстоятелства.освен това ако разходите се определят на база средна заплата в сектора няма да бъдат съобразени индивидуалните данни за отделните предприятия,които не работят еднакво ефективно. Позовава на решения по адм.д. № 9198/2020г., адм.д. № 7763/2019г. и адм.д.№3733/2021г. на ВАС .

Във връзка с разходите за амортизации се твърди,че същите са определени в съответствие с т.1.1, от общия подход.Същите са изчислени на база отчетата стойност на активите за производство и пренос и съответните амортизационни квоти при 15г. за активите в производството и 30г. – в преноса.Съобразен е технически полезният им живот. Противно на твърдението за нарушение на чл.9 ал.6 от НРЦТЕ и чл.14 НРЦЕЕ жалбоподателят не е обосновал технически и икономически полезен живот на активите,като заявените разходи са необосновани и неясно как изчислени. Приетият полезен живот на активите от своя страна е изчислен съобразно пар.1 от ДР на НРЦТЕ. Счетоводната политика на дружеството не е критерий за ценообразуване,като КЕВР е определила едни амортизационни норми за всички дружества въз основа полезният живот по групи дълготрайни активи.В тази връзка и доколкото техническите и експлоатационни характеристики на обектите за производство и пренос на енергия са служебно известни на КЕВР е извършена обобщена оценка на полезният им живот.ОТ своя страна нормите на данъчното законодателство са неприложими при определяне на цени по ЗЕ.Успоредно с това жалбоподател не отчита,че чрез разходите за амортизации стойността на съответния актив се възстановява пред периода на експлоатацията му,което значително надхвърля едногодишният период на ценообразуване.В този смисъл сочи решение по адм.д.№8135/2021 на ВАС.

Относно разходите за въоръжена и противопожарна охрана – разходите са корегирани на база отчетните данни за базисната завишени с инфлацията за 22г.

спрямо 21г. – 15,3% и при спазване т.1 от общия подход.

В тази връзка аргументите на жалбоподателя свързани с увеличението на минималната работна заплата са неоснователни, доколкото посоченото увеличение е включено в отчетените разходи за 2022г., които са приети от КЕВР и е допълнително завишено с 15,3%.

Относно определената норма на възвращаемост на капитала – нормата е приета така, както е предложена от дружествата. Същата е определена съобразно т.3 от общия подход. Във връзка с последващо искане за преразглеждане под формата на възражение срещу доклада, КЕВР твърди, че регулаторно е необвързан от посоченият метод от жалбоподателя на ценообразуване, който макар и използван предходни години е изоставен поради многобройни възражения и трактовки от страна на дружествата, като КЕВР действа в оперативна самостоятелност при преценка дали да използва посоченият модел и не е длъжна да се съобразява с изисквания, които не следват от нормативната уредба.

При извършена проверка съобразно чл.158 от АПК, съдът счита жалбата за редовна – като подадена в съответствие с изискванията за форма, съдържание и приложения. Същата е допустима, като подадена от активно легитимирано лице, в срок, срещу подлежащ на обжалване акт и при липса на отрицателни процесуални предпоставки по чл.159 АПК.

Заинтересованата страна Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ – [населено място], редовно призована, не се представлява в съдебно заседание, не изразява становище по жалбата.

С оглед твърденията на страните и предмета на служебна проверка, съобразно чл.168 ал.1 АПК, Съдът съобрази и приема:

След извършен регулаторен преглед КЕВР с Решение № Ц-18/ 01.07.2022г., считано от 01.07.2022г., 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 възвращаемост на капитала“ на 36 дружества от сектор „Топлоенергетика“.

На основание чл. 3, ал. 2, т. 1, във връзка с чл. 24 от НРЦТЕ с писмо на КЕВР изх. № Е-14-00-3 от 27.02.2023г., на 39 дружества от сектор „Топлоенергетика“ е указано да представят отчетна информация за базисната година и прогнозна информация за периода 01.07.2023г. – 30.06.2024г. във връзка с извършване на регулаторен преглед и утвърждаване на цени на топлинна енергия и определяне на цени и премии на електрическата енергия, произведена по високоефективно комбинирано производство на дружествата от сектор „Топлоенергетика“, считано от 01.07.2022г.

Дружеството „Топлофикация София“ ЕАД е подало заявление/горецитирано/ за утвърждаване на цени на електрическа и топлинна енергия, като е представило

необходимата информация и приложения.

Във връзка с подадените заявления със Заповед № 3-Е-143 от 11.04.2023г. на Председателя на КЕВР е сформирана работна група, която да извърши преглед на заявленията и приложенията към тях. Индивидуалните констатации след анализите на подадените заявления са показани в синтезиран вид за всяко от дружествата от сектор „Топлоенергетика” в доклад № Е-Дк-663 от 22.05.2023 г. от дирекция „Електроенергетика и топлоенергетика“ и дирекция „Правна“ в КЕВР, приет на закрито заседание на КЕВР от 26.05.2023г. с протокол № 169 и публикуван на интернет страницата на Комисията. Проведено е обществено обсъждане на 06.06.2023г.

Въз основа на приобщените по преписката писмени доказателства е постановено Решение № Ц-12/ 30.06.2023г. на КЕВР, с което в частта му по т. 1 на „Топлофикация София“ ЕАД са утвърдени:

1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 955,92 лв./MWh;
2. Премия по чл. 33а от ЗЕ – 714,94 лв./MWh;
3. Еднокомпонентна цена на топлинна енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 137,93 лв./MWh;
4. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1 и т. 3:
 - Необходими годишни приходи – 1 112 194 хил. лв., в т. ч.:
 - о Разходи – 1 091 514 хил. лв., от които условно-постоянни – 156 079 хил. лв. и променливи – 935 435 хил. лв.
 - о Регулаторна база на активите – 464 713 хил. лв.
 - о Норма на възвръщаемост – 4,45%
 - Количество електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 757 993 MWh
 - Количество топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 3 942 074 MWh.

По искане на жалбоподателя делото е представено заключение по допуснатата комплексна технико-икономическа експертиза. Видно от представеното заключение,което съдът приема и кредитира,като изготвено в съответствие с поставените задачи, от експерти разполагащи с необходимата експертиза,при лиса на основание за съмнение в безпристрастността на вещите лица и при използване на надлежни методи за обосновка на представеното заключение.

Решението в оспорената му част е издадено от компетентен административен орган в съответствие с правомощията му. На основание чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗЕ

Комисията осъществява регулиране на цените в случаите, предвидени в този закон. Разпоредбите на чл. 30, ал. 1, т. 3 и т. 4 от ЗЕ определят, че на регулиране от Комисията подлежат цените, по които производителите продават топлинна енергия на топлопреносното предприятие и на пряко присъединени клиенти и по които топлопреносното предприятие продава топлинна енергия на клиенти. Съгласно чл. 33, ал. 1 от ЗЕ Комисията определя преференциални цени за продажба на електрическа енергия, произведена по високоефективен комбиниран начин от централи с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия. Преференциалната цена на електрическата енергия, произведена по високоефективен комбиниран начин от централите с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия се определя по начина, посочен в ал. 3 на чл. 33 от ЗЕ, а именно на база индивидуалните разходи за производство и добавка, определена от Комисията по групи производители и по критерии съгласно чл. 24, ал. 1 и ал. 2 от НРЦЕЕ. Решение № Ц-12/ 30.06.2023г. е прието при наличието на кворум с изискуемото мнозинство, от състав на комисията, който съответства на изискванията на закона, подписано е, поради което, съдът намира, че същото е издадено от компетентен орган.

Решението е издадено и при спазване на изискването за форма, установено в разпоредбата на чл. 59 АПК. Оспореният административен акт съдържа подробни мотиви, като са посочени фактическите и правни основания за издаването му. Доколкото правомощията на КЕВР да регулира цените са обусловени от предложението и данните, предоставени от енергийните предприятия, административният орган следва да изложи мотиви за това приема ли за обосновани предложените цени, образувани ли са те с оглед изискванията на приложимите нормативни разпоредби и въз основа на кои ценообразуващи елементи, съответно да обоснове защо и по какъв начин определя различен от предложения размер на цените. В обстоятелствената част на решението са изложени достатъчно съображения в тази посока, позволяващи да се направи както извод за конкретните мотиви, от които органът се е ръководил при вземането на решението, така и да се извърши преценка за законосъобразност на акта.

При постановяване оспореният акт не е налице допуснато нарушение на производствените правила, като е налице е подадено с вх. № Е-14-01-8/03.04.23г. заявление от Топлофикация София ЕАД за утвърждаване на цени, разгледано по реда на чл.24-37 от НРТЦЕ и чл.41-56 от НРЦЕЕ.

Постъпилата от дружеството информация и представени документи са разгледани в доклад № Е-Дк-663 от 22.05.23г., който е приет с решение от закрито заседание н КЕВР на 26.05.23г.,по т.2 от протокол № 169.На 01.06.23г. е проведено открито заседание по разглеждане на доклада,а на 06.06.23г. е проведено обществено обсъждане на проект на решение,за което дружествата са поканени с писмо изх. № Е-14-00-11 от 26.05.2023г.,като е осигурена възможност за участие – присъствено и онлайн,чрез приложението Скайп. На проведеното открито заседание Комисията е обсъдила доклада с дружеството след което и в срока по чл.30 ал.4 от НРЦТЕ и чл.47 ал.3 от НРЦЕЕ дружествата,направили възражение по доклада са имали възможност да представят писмени становище и обосновки.Изпълнителният директор на жалбоподателя е взел участие в откритото заседание, като с писмо от 01.06.23г. е

представено и становище относно доклада. Като следствие е постановено и посоченото решение.

Във връзка с твърдяното разминаване между приетото в доклада и обективизираното в крайното решение, следва да се посочи:

Съобразно чл.36 ал.1 ЗЕ - цените, които подлежат на регулиране, се образуват от енергийните предприятия съобразно изискванията на този закон и наредбите по ал. 3. Указанията, дадени от комисията относно образуването на цените, са задължителни за енергийните предприятия. Съгласно ал.3/в действащата по време редакция/ - методите за регулиране на цените, правилата за тяхното образуване или определяне и изменение, редът за предоставяне на информация, внасяне на предложенията за цените и утвърждаването на цените, редът за определяне на премиите, методиката за определяне на прогнозната пазарна цена по групи производители в зависимост от първичния енергиен източник, както и редът за определяне на прогнозната пазарна цена за технологични разходи на оператора на електропреносната мрежа и операторите на електроразпределителните мрежи се определят с наредби за електрическата енергия, топлинната енергия и природния газ, приети от комисията.

По силата на чл.30 ал.1 от НРЦЕ Комисията в срок до два месеца след представяне на заявлението за утвърждаване и/или изменение на утвърдените цени, съответно след отстраняване на констатираните нередовности, на закрито заседание приема доклад на работната група, назначена за проучване на преписката, насрочва дата и час за провеждане на открито заседание за обсъждане на приетия доклад. Същият следва да бъде обсъден на откритото заседание с енергийните предприятия, като бъде определен срок за представяне на становища и писмена обосновка на направените на откритото заседание възражения в срок до 3 дни от датата на провеждането му/арг. ал.4 НРЦЕ/.

В последователност, нормата на чл.31 от посочената наредба изисква провеждане на закрито заседание в 7дневен срок на която да бъде обсъден проект на решение и насрочено обществено обсъждане. В процесният казус проекта на решение отговаря на изискванията на чл.32 от наредбата. Процедурата по обществено обсъждане е проведена в съответствие с чл.34 от Наредбата. Като следствие, комисията приема решение по чл.35 от Наредбата.

Посочената нормативна база не създава никъде хипотеза на обвързаност между обективизираното в доклада и крайното решение. Всъщност приложимата нормативна база не предвижда и обвързаност между проекта за решение и крайното решение, което КЕВР приема. Посочената постановка всъщност е следствие и от динамичната и сложна процедура по приемане на решение включваща провеждане на обсъждане по доклада, където могат да бъдат изразени различни съображения, които решаващият орган да не/възприеме, обществено обсъждане на самото проектно-решение, придружено с възможност отново да се изразят становища и проведе дискусия в рамките на които комисията да прецени тежестта на отделните аргументи в т.ч. и да формира самостоятелна позиция с оглед регулаторното състояние на предприятията

от сектора. В този смисъл дори да се констатират несъответствия между изразеното в доклада и окончателното решение, то тези несъответствия не могат да бъдат квалифицирани като порок на акта. Най-малкото и защото доклада е подготвителен акт, резултат от дейност на работна група, с помощна дейност спрямо решаващият орган-КЕВР, разполагащ с пълната дискреция и компетенция за самостоятелно произнасяне. Всъщност и видно от представената по делото експертиза, но и от служебно извършена съпоставка, с окончателният акт е одобрена значително по-висока стойност на необходимите годишни приходи отколкото с доклада, поради което и твърдението на дружеството, че следва да бъде възприет като водещ доклада всъщност е твърдение в негов ущърб.

В допълнение - не е ограничено правото на заинтересованите лица да изразят своите становища, включително и да представят необходими доказателства, което право е надлежно упражнено от жалбоподателя в административното производство. Комисията след представяне на заявлението за утвърждаване на цени на закрито заседание е приела доклад на работната група, назначена за проучване на преписката. Проведено е открито заседание за обсъждане на приетия доклад. На закрито заседание регулаторният орган е приел проект на решение по заявлението, който е подложен на обществено обсъждане. Общественото обсъждане е проведено съгласно изискванията на чл. 14 от ЗЕ – за участие са поканени държавни органи, ведомства, организации, енергийни предприятия, граждани и търговски дружества. Решението на регулаторния орган е взето при извършена преценка на заявленията и обсъждане на становищата на заинтересованите лица на закрито заседание на комисията, след което е публикувано. Въз основа на извършената проверка за законосъобразност по това основание, настоящата съдебна инстанция прави извод за липсата на съществени процесуални нарушения, обосноваващи отмяна на акта на основание чл. 146, т. 3 от АПК.

Във връзка с материалната законосъобразност на акта, следва да се посочи:

Видно от прието заключение на вещите лица по комплексната съдебна технико-икономическа експертиза:

Заявените от Теплофикация разходи за ремонтни дейности са обосновани, предвид факта, че ремонтните дейности са необходими за гарантиране нормалната експлоатация на енергийните съоръжения и достигане заложеният проектен ресурс.

Макар в тази част заключението да има характер на общо становище, съдът също счита, че ремонти на експлоатационни съоръжения са принципно необходими за да функционират същите. Кой конкретно ремонт обаче, на кои съоръжение и в какво се изразява конкретната необходимост са въпроси, които жалбоподателя не изяснява и в този смисъл възраженията му се явяват неоснователни. Успоредно с това вещото лице посочва, че заявените разходи за ремонт са икономически обосновани като видове и дейности, но не може да се потвърдят стойностите, тъй като няма данни на каква база са прогнозираны. В унисон с това становище и настоящият състав счита, че липсата на ясна ценова конкретизация от страна на заявителя/в административното/ жалбоподател – в съдебното производство, прави претенцията му неоснователна. ЗЕ не допуска ценоопределяне по принцип, тъй като същото би създавало предпоставка за злоупотреба с обществен ресурс, калкулиран в отделните

компоненти на крайната такса.Ето защо всеки компонент следва да бъде ясно доказан и конкретизиран от заявителя. В процесният казус това не е налице,поради което жалбата се явява неоснователна.

Като продължение –правилно и икономически обосновано КЕВР е посочило,че дружеството следва да осъществява ремонтите си качествено,така,че да не се налага повторно ремонтране на вече ремонтиран актив и то за сметка на потребителя.В този смисъл липсата на конкретика от страна на жалбоподателя кои точно активи иска да ремонтира и в какво се изразява ремонта,така,че да се прецени реален ли е този ремонт, необходимостта от него следствие от некачествен предходен ремонт ли е или от обективно износване на актива не позволяват претенцията му да се приеме за обоснована,респ. жалбата – за основателна.

На следващо място вещото лице посочва във връзка с разходите по пренос на топлинна енергия,че същите са по-малко от нормативно определените по норматив в Наредба № 9 за техническа експлоатация за електрически централи и мрежи,като дружеството има най-малък дял на тези разходи сравнено с другите топлофикации в страната,поради което не е технически обосновано непризнаване технологични разходи по преноса на топлинна енергия в пълен размер.Потвърден е и извода на ЕКВР,че в Европа разходите за пренос са 10-15% от отпусната ТЕ,като новите методи на строителство на мрежи са с чувствително по-малко топлоодаване.

На тази база съдът приема,че по силата на чл.3 ал.6 НРТЦЕ за целите на ценовото регулиране комисията прилага показатели за сравнимост между енергийните предприятия и изисква изпълнението на базисни критерии на основата на анализи при използване на данни от най-добрата практика на национално и международно ниво. В процесният казус и при установена оптимално ниво на разходите за топлопренос на фона на предприятията в България, разходите по пренос са сравнени с европейските стандарти. В този смисъл обосновано разходите за пренос на енергия са сведени под 15%. В този контекст и при установено спазване нормативните изисквания за загуба на топлоотделяне по Наредба № 9, липсва яснота защо следва разходите по пренос да бъдат признати в размер,съответен на заявителя. Безспорно достигането на ниво – пълна липса на загуби би бил идеалният и оптимален вариант. При установено много добро ниво на фона на Европейските стандарти и при установено най-добро ниво на изпълнение на посоченият показател в България, превес следва да бъде отдаден на достъпността на цената за топлинна енергия и да не се допуска неоснователното и увеличение с посоченият компонент. Правилното управление на предприятието по този компонент,за което свидетелстват резултатите на дружеството, позволява на обществото да не прави допълнителни разходи за настоящият регулаторен период,респ.ресурса на потребителите предоставян под формата на заплащане на крайна цена да бъде насочен към други, съществени дейности. И в този смисъл допълнителното обременяване на крайният потребител е необосновано.

Във връзка с корекцията осъществена за разходи за възнаграждения и начисления свързани с тях,вещото лице посочва,че средната заплата в дружеството-жалбоподател е по-ниска от средната за страната и средната за [населено

място] за дейност „Производството и разпределение на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива“,като КЕВР е взела предвид регистрираната инфлация и разходите са индексирани с 15,3%. Във връзка със социалните разходи,експетрът заявява,че липсват данни какво включват и в какви размери.

Съдът приема фактите като безспорно установени, но не намира нормативно основание да вмени в незаконосъобразност от страна на КЕВР липсата на по-висок определен процент по посоченият компонент. Всъщност и от заключението на вещото лице не следва никаква икономическа обосноваост освен съпоставката с други данни на НИС. Видно от данните по делото обаче – разходите за възнаграждения са индексирани с цената на инфлацията. Не съществува нормативна рамка или алгоритъм предполагащ увеличение на възнагражденията, така,че да се приеме, че крайният клиент следва да заплаща увеличение на възнагражденията на служителите в топлофикация. Като контратеза – размера на възнагражденията е индексирани,съобразно реалната инфлация с което покупателната способност се запазва. Дружеството не представя данни или поне обосновка – какви специалисти не му достигат,респ.иска да привлече,не излага конкретен акцент върху конкретна необходимост от конкретна работна ръка в конкретен аспект от дейността му, така,че да се приеме тезата му за основателна.Напротив – от аргументите на жалбоподателя следва единствено възможен извод за искано увеличение на заплатите без срещу него да стои конкретна обосновка. В допълнение следва да се посочи, че въпрос на вътрешна организация на едно предприятие,когато говорим за средната работна заплата в него е да балансира наличният ресурс между отделните звена с оглед необходимостта на дейността му. Настоящото решение няма за цел да осъществява рекапитулация на политиката на топлофикация в областта на човешките ресурси, но при липса на ясна индивидуализация на необходимостите на кадровия потенциал,претенцията му се явява неоснователна. Така,както неоснователна е същата и в частта социални разходи, във връзка с които вещото лице ясно посочва,че дори липса данни какво включват същите и в какви размери.

Във връзка с корекциите в разходите,свързани с амортизации, вещото лице е изградило анализа си само на база на счетоводната политика на дружеството.Същата няма данни да е изцяло съобразен с конкретно приложим счетоводен стандарт,така,че да е налице ясен ориентир относно действителният размер на разходите за амортизация. Правилно в решението на КЕВР е посочено, че дружеството не е обосновала технически и икономически полезен живот на активите,като заявените разходи са необосновани и неясно как изчислени. Приетият полезен живот на активите от своя страна е изчислен съобразно пар.1 от ДР на НРЦТЕ. В този смисъл и в заключението на експетизата е посочено,че не се установява отклонение от правилата и метода на амортизация по чл.14 ал.4 от НРЦТЕ.

На последно място и във връзка с корекцията на разходите за въоръжена и противопожарна охрана е посочено е корекциите са осъществени на база инфлационното увеличение за 2022г. с 15%. Не са отчетени нови обстоятелства по договори на дружеството с които са аргументирани по-високите стойности,но не са представени сключени договори или получени оферти.

В този смисъл – лисата на конкретни договори само по себе си прави възражението на жалбоподателя неоснователно. Успоредно с това обаче, от значение е и факта, че Топлофикация София ЕАД е голям пазарен клиент на посочените дейности поставящи го в силна икономическа позиция при всеки преговорен процес. Крайният клиент не е длъжен да заплаща високи възнаграждения и на съконтрагентите на топлофикация освен ако същите не са несъмнено доказани и реално необходими с оглед пазарните условия и възможности. Жалбоподателят не доказва как са използвани пазарните възможности, какви оферти са получени, как е формирана цената по тези договори, така, че да претендира незаконосъобразност на акта. По съображения аналогични с ценообразуването във връзка със заплащаните в дружеството възнаграждения, съдът счита, че посоченият компонент е правилно изчислен.

В заключение вещото лице посочва, че нормата на възвращаемост на капитала е правилно изчислена, като подчертава, че липсва яснота дали показателят от 4,0% НВск/норма на възвращаемост на собствен капитал/ е съответен на риска за разглеждания период.

Всъщност и с посоченото решение, видно от текста му, но и от заключението на вещото лице, КЕВР е приела предложената от дружеството стойност.

Действително и в становището си от 01.06.23г., Топлофикация София ЕАД е поискала да бъде преразглеждана и увеличена на 7,39% изчислена по модела на оценка на капиталовите активи, приложен от КЕВР за предходния период.

Практически обаче, това искане не е искане за преразглеждане, а самостоятелно заявление за утвърждаване на цена, съобразно чл.24 НРЦТЕ, тъй като производството образувано при веднъж подадено заявление не допуска неговото изменение. Процесното становище не може да се възприеме, като коригиране на нередовност по смисъла на чл.30 ал.1 Наредбата.

Съгласно чл.24 ал.3 НРЦТЕ в случай на оттегляне на подадено заявление комисията може да не прекрати административното производство и да утвърди цени въз основа на данните, с които разполага. Действително, нормата на чл.35 ал.2 Наредбата дава възможност за представяне на становище. Същото становище обаче е по проекта на решение, т.е. в рамките на процедура по преценка и анализ на дейността на КЕВР във връзка с първоначално депозираното заявление, поради което не може да въвежда изцяло ново и коренно различно искане. В този смисъл изявлението за преразглеждане следва да се възприема или като ново заявление и неговият ефект се изразява в оттегляне на старото в тази му част или като изцяло лишено от нормативен ефект. В първата хипотеза и съобразно посочената норма на чл.24 ал.3 НРЦТЕ КЕВР е свободен да определи цена въз основа на данните с които разполага, т.е. пълна дискреция по силата на закона, а във втората – КЕВР е сезиран с първоначалното искане и всъщност го е удовлетворил изцяло, поради което и не може да се претендира незаконосъобразност на акта му.

Към първата хипотеза следва да се добави още, че факта, че комисията е използвала конкретен метод в предходен период не придава на посоченият метод

нормативна тежест, така, че КЕВР да се счита обвързан занапред от него, на против, регулатора запазва дискрецията си по определяне цена. Макар по силата на чл.170 АПК именно административният орган да трябва да установят съществуването на фактическите основания, посочени в него, и изпълнението на законовите изисквания при издаването му, то в конкретната хипотеза е налице обърната доказателствена тежест следствие от специалният закон и характера на производството изискваща именно дружеството да обоснове необходимостта от съответната цена в нейните компоненти. Всъщност, в производство като настоящото дори не може да се говори за обърната доказателствена тежест, доколкото дружеството осъществява дейност в обществен интерес, в обществена полза, в качеството си на естествен регионален монополист и в интерес на обществото, поради което и то следва да докаже, че исканите от него цени са в реален интерес на обществото и са реално необходими за предоставяне на достъпна, качествена услуга. А това означава – законоустановени и обосновани разходи, във всичките им компонентни, съответно па подаденото от него заявление. От своя страна КЕВР също не може да определя произволно стойността на всеки отделен компонент към крайното ценообразуване. От значение за извода от спора в тази му част е липсата на риск, различен или водещ до промяна в обстоятелствата от предходният регулаторен период, респ. обосноваващ различен размер на НВск.

Извън това следва да се акцентира и върху отговорите, представени от вещите лица в рамките на проведеното на 15.04.2024г. съдебно заседание, в което са изслушани и представените от вещите лица заключения с поставени към тях въпроси. Същите отговори съдът кредитира като представени от експерти с необходимите знания, в съответствие с поставените им задачи, респ. отговори, които същите могат да представят като резюме на заключението си, като допълнение на заключението си и като изводи на база на анализа осъществен при работа с доказателствения материал във връзка с експертизата. Като посочените твърдения във връзка с наличието, респ. липса на съответна обосновка от страна на дружеството, които ще бъдат посочени по-долу съдът установява самостоятелно, респ. приема за доказани с оглед данните по делото.

Така от изложеното от вещите лица се установява, че от страна на Топлофикация София ЕАД реално не са изпълнени и признати от КЕВР разходи, като порядъка неизпълнение е 30%, като дружеството заявява по-високи разходи от колкото реално изпълнява и изпълнява реално по-малко отколкото КЕВР му признава.

Успоредно с това и вещото лице, чрез анализ на цялата документация посочва, че няма конкретни доказателства относно конкретните планираните ремонтни мероприятия, извод, който съдът също изрази по-горе самостоятелно с което прие и възражението на жалбоподателя в тази част за неоснователно.

Като продължение – в обосновката на дружеството относно исканото увеличение на работни заплати липсват данни за структурата и квалификацията на персонала, както и липсват данни каква част от него е на минимална работна заплата. Изложени са единствено данни за средната заплата. Това обстоятелство, позволява да се заключи, че както отправеното искане до КЕВР, така и настоящата жалба са

необосновани и не кореспондират с твърдението за необходимост от квалифициран персонал, доколкото дружеството въобще не е представило данни за възнаграждението на т.нар. квалифициран, инженерен персонал, което от своя страна не позволява на съда да приеме, че действително е налице кадрова нужда, че кадровият потенциал е с ниски възнаграждения и че претендираното увеличение ще бъде използвано именно за специализиран, квалифициран персонал.

Успоредно с това и във връзка с амортизационния план на дружеството, вещото лице изрично заявява, че не са представени никакви данни за определяне полезният живот на активите. Този извод, прочетен съобразно изложеното по-горе във връзка с конкретния компонент, позволява на съда да заключи с още по-голямо основание, че исканият на дружеството в тази връзка са необосновани и изцяло недоказани, респ. жалбата – неоснователна.

В заключение – липсват основание да се приема, че посоченият общ подход е бил приложен различно спрямо отделните дружества. Всъщност общият подход намира индивидуално проявление с оглед конкретните специфики на всяко предприятие, същият отразява едни ръководни начала, които съотнесени към спецификите на всяко отделно дружество в сектора обосновават и различен краен резултат. Посоченото обстоятелство изцяло съответства на изискването за балансирано развитие на сектора в страната, именно в рамките на което балансирано развитие на целият сектор би могло да се постигне конкурентен и финансово стабилен енергиен пазар, съобразно изискването на чл.2 ал.1 т.3 от ЗЕ.

Следва още веднъж и в обобщение на изложеното да се подчертае, че в рамките на производство, като настоящото именно историческото предприятие - регионален естествен монополист, предоставящ обществена услуга, следва да обоснове точно, ясно и конкретно реалната необходимост от средствата съответни за всяка от осъществяваните, респ. планирани за осъществяване дейности, т.е. - необходимостта от тези дейности, финансовото им изражение, както и, че това финансово изражение е оптимално постижимото в полза на общественият интерес. Именно по този начин, от една страна - не би се допуснала възможността за необосновано обременяване на крайният потребител при заплащаната цена, както повелява нормата на чл.2 ал.1 т.16 от ЗЕ, а от друга – следва да се създадат предпоставки за успешно развиване и оптимизиране дейността на предприятието, за да бъдат реализирани основните цели по чл.2 ал.1 т.1, т.2 и т.4 от ЗЕ. С други думи - исканото ценообразуване следва да бъде реално необходимо, конкретно доказано и съответно на стойността на разходите от страна на претендиращото го предприятие, които разходи следва да бъдат обосновани като най-оптималните и щадящи крайният потребител.

С оглед всичко изложено процесната жалба се явява неоснователна и следва да се отхвърли.

Предвид своевременно отправената претенция на ответника за присъждане на юрисконсултско възнаграждение, съдът приема, че в тежест на жалбоподателя следва да бъде възложена сумата от 240 лв., дължима на основание чл.143 ал.3 АПК вр. чл.24 от Наредбата за заплащането на правната помощ и определена в съответствие с

фактичестката и правна сложеност на делото.

Поради това и на основание чл. 172 ал.2 предл. четвърто АПК, Административен съд София-град, 74 състав,

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на „ТОПЛОФИКАЦИЯ СОФИЯ“ ЕАД, ЕИК[ЕИК], срещу т.1 от решение № Ц-12/30.06.2023г. на Комисия за енергийно и водно регулиране /КЕВР/, с която се утвърждават пределни цени на топлинната енергия и се определят преференциални цени и премии за електрическа енергия, произведена по високоефективен комбиниран начин от централи с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия по отношение на жалбоподателя.

ОСЪЖДА „ТОПЛОФИКАЦИЯ СОФИЯ“ ЕАД, ЕИК[ЕИК], седалище и адрес на управление: [населено място], р-н Красно село, [улица] да заплати на Комисия за енергийно и водно регулиране сумата от 240/двеста и четиредесет/ лева съдебно-деловодни разноси.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

Препис от решението да се изпрати на страните.

Съдия: