

РЕШЕНИЕ

№ 2547

гр. София, 15.05.2020 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 63 състав,
в публично заседание на 11.03.2020 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Димитрина Петрова

при участието на секретаря Валентина Христова, като разгледа дело номер **8651** по описа за **2019** 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 [фирма], ЕИК: 831609046, със седалище и адрес на управление: гр, С. 1680, р-н К. село, [улица], представлявано от К. В. Г. - Изпълнителен директор, чрез процесуален представител [фирма], срещу Решение № Ц-18/ 01.07.2019 г. на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР), в частта по т. 1, с която на основание чл.21, ал.1, т.8 и т.8б, чл.30, ал.1, т.3 и т.4, чл.33, чл.33а, чл.36а, ал.2 от ЗЕ, § 40 ПЗРЗЕ, чл.2, т.1 и т.2, чл.3, ал.2, т.1, чл.32, ал.1 и чл.37, ал.2 от Наредба № 5/ 23.01.2014г. за регулиране на цените на топлинната енергия /НРЦТЕ/, чл.2, ал.2, т.1, чл.3, ал.2, т.1, чл.24, чл.49, ал.1 и чл.56 от Наредба № 1/ 14.03.2017г. за регулиране на цените на електрическата енергия /НРЦЕЕ/, считано от 01.07.2019г. по отношение на дружеството се утвърждават пределни цени на топлинната енергия и преференциални цени и премии за 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”, както следва: 1.1/. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) - 199,84 лв./M Wh; 1.2/. Премия по чл. 33а от ЗЕ - 109,35 лв./M Wh; 1.3/. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) - 95,64 лв./MWh; 1.4/. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1.1 и т. 1.3; - Необходими годишни приходи - 518 912 хил. лв., в т. ч.: Разходи -

489 071 хил. лв., от които условно-постоянни:96 909 хил. лв. и променливи:392 162 хил. лв.; - Регулаторна база на активите: 393 160 хил. лв.; - Норма на възвръщаемост:7,59%;-Електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство:745 837 MWh. ; - Топлинна енергия с топлоносител гореща вода: 3 867 438 MWh.

Жалбоподателят излага доводи и съображения за незаконосъобразност на решението в оспорената част, като постановено при съществени процесуални нарушения, при неспазване на материалния закон и несъобразяване с целта на закона. Твърди че решението, в оспорената му част – т.1, е незаконосъобразно, поради противоречие с разпоредбите на чл.23, т.5 и чл.31 т.1 и т.2 и т.4 от Закона за енергетиката /ЗЕ/, тъй като не са спазени изискванията, утвърдените пределни и преференциална цена да възстановят икономически обосновават разходи за лицензионната дейност на [фирма] и да осигуряват икономически обоснована норма на възвръщаемост на капитала, както и да са определени по прозрачен начин, основан на обективни критерии. Излага доводи, че не са приети и съответно не са включени в цените и ценообразуващите елементи икономически обосновани лицензионни разходи, чиято прогнозна стойност жалбоподателят е установил и обосновал в хода на административното производство, което е в нарушение на чл.31, т.2 от ЗЕ, изискващ цените на енергийните предприятия да възстановяват икономически обосновават разходи за дейността им. Счита, че е налице извършена незаконосъобразна корекция във връзка с присъщи разходи за осъществяване на лицензионната дейност на жалбоподателя - разходи за закупуване на недостигащи емисионни квоти, поради което намира, че е нарушен основен принцип, установен в чл. 31, т. 2 ЗЕ цените на енергийните предприятия да възстановяват икономически обосновават разходи за дейността им. Намира, че е незаконосъобразна извършената корекция във връзка с присъщи разходи за осъществяване на лицензионната дейност на жалбоподателя - разходи за ремонт, което противоречи на чл. 31, т. 2, б. „г“ ЗЕ. Оспорва като незаконосъобразна извършената корекция на присъщи разходи за осъществяване на лицензионната дейност на жалбоподателя - за заплати и възнаграждения, както и корекцията на присъщи разходи за осъществяване на лицензионната дейност на жалбоподателя. По отношение на приетата норма на възвръщаемост на капитала, въз основа на статистически данни на БНБ към 31.12.2018г., намира, че включването в цените на норма на възвръщаемост на привлечения капитал под среднопретегления за дружеството размер по правно обвързващи го договори за кредит с по-високи лихвени нива води до намаляване на неговата възвращаемост, което е в противоречие с изискването на чл. 31, т. 4 ЗЕ цените да осигуряват икономически обоснована норма на възвръщаемост на капитала. Наред с противоречието с материално правни разпоредби на закона, жалбоподателят сочи, че са допуснати и съществени нарушения на административнопроизводствените правила, изразяващи се в липса на конкретни мотиви в акта, като намира, че КЕВР е подхождала формално, без да анализира фактите и обстоятелствата, влияещи върху формирането на предложените за утвърждаване цени. Освен това, в нарушение на чл.35 от АПК Комисията е постановила решението в оспорената част без да си изясни всички факти и обстоятелства от значение за конкретния случай. Намира, че решението противоречи и на изрично формулираните основни цели на ЗЕ в чл.2, ал.1. Исква се от съда решението в оспорената част да бъде отменено и преписката да бъде върната на административния орган за ново произнасяне съобразно задължителните указания на съда по тълкуването и

прилагането на закона. Претендира съдебно деловодни разноски в производството. Ответникът - Комисията за енергийно и водно регулиране чрез процесуалния представител оспорва жалбата изцяло и иска същата да бъде оставена без уважение като неоснователна. Представя подробни писмени бележки. Претендира юрисконсултско възнаграждение.

Софийска градска прокуратура, редовно уведомена, не изпраща представител, не депозира становище.

Въз основа на събраните в хода на съдебното производство доказателства и тези приложени по приобщената административна преписка, съдът намира за установено от фактическа страна следното:

Регулаторен преглед на топлоенергийните предприятия е извършен през първата половина на 2018г. и с Решение № Ц-10/ 01.07.2018 г. на КЕВР са утвърдени пределни цени на топлинната енергия и преференциални цени и премия за 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”, считано от 01.07.2018 г. Във връзка с изтичането на регулаторния период на 30.06.2019г., 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 21.03.2019г., на 38 дружества от сектор „Топлоенергетика” е указано до 01.04.2019 г. да подадат заявления в КЕВР за утвърждаване на цените на енергия, като представят отчетна и прогнозна информация съгласно дадените им указания.

Видно от представените писмени доказателства по административната преписка, оспорения акт е издаден при спазване на административнопроизводствените правила, което се установява от Протокол № 112 от 01.07.2019 г. от проведено закрито заседание за приемане на решение относно утвърждаване на цени на топлинната енергия и определяне на преференциални цени на електрическата енергия, произведена от високоефективно комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия, считано от 01.07.2019 г.; Протокол от 07.06.2019 г. за проведено обществено обсъждане на Проект на решение относно утвърждаване на цени на топлинната енергия и определяне на цени и премии за електрическа енергия, произведена от високоефективно комбинирано производство, на дружества от сектор „Топлоенергетика” от 01.07.2019 г., като преди постановяване на акта с Протокол № 96 от 05.06.2019 г. е удостоверено проведено закрито заседание за проект на решение относно: извършване на регулаторен преглед и утвърждаване на цени на топлинна енергия и определяне на цени и премии за електрическа енергия, произведена от високоефективно комбинирано производство на дружества от сектор „Топлоенергетика” от 01.07.2019 г.,

По отношение на жалбоподателя [фирма], се установява, че със Заявление Вх. № Е-14-01-9 от 01.04.2019 г., дружеството е предложило за утвърждаване цени на електрическа и топлинна енергия, без ДДС, считано от 01.07.2019г., както следва: 1. Еднокомпонентна цена на топлинна енергия с топлоносител гореща вода - 95.98 лв./MWh; 2. Преференциална цена на електрическа енергия - 255.45 лв./MWh. Така предложените за утвърждаване цени са изчислени със следните цени на горивата (без ДДС): цена на природен газ- 499.42 лв./кнм3; цена на мазут – 546.25 лв./t; цена на газьол – 2 016.72 лв./t. Дружеството е представило обосновка на техническите и икономическите данни и ценообразуващи елементи във връзка с предложението за утвърждаване на цени на енергия за регулаторния период 01.07.2019 г. – 30.06.2020 г.

Представило е отчет и анализ за изпълнените и планираните технико-икономически показатели за 2018 г.

Във връзка с подадените от дружествата от сектор „Топлоенергетика“ заявления за утвърждаване на цени на енергия е създадена работна група със Заповед № 3-Е-57 от 05.04.2019г. на Председателя на КЕВР, която да извърши преглед на заявленията и приложенията към тях. Изготвен е доклад № Е-Дк-291 от 21.05.2019 г. от дирекция „Електроенергетика и топлоенергетика“ и дирекция „Правна“ в КЕВР, относно извършения регулаторен преглед и утвърждаване на цени на топлинна енергия и определяне на преференциални цени на електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство на дружествата от сектор „Топлоенергетика“, считано от 01.07.2019г. Докладът е приет на закрито заседание на КЕВР от 27.05.2019г. с протокол № 84. С протокол № 91 на 04.06.2019г. е проведено открито заседание на КЕВР за разглеждане на доклад № Е-Дк-291 от 21.05.2019 г. С писмо с вх. № Е-14-01-18 от 04.06.2019г. [фирма] е представило възраженията си по доклада и извършените с него корекции в ценообразуващите елементи. Проведено е обществено обсъждане на 07.06.2019г.

Въз основа на приобщените по преписката писмени доказателства е постановено Решение № Ц-18/ 01.07.2019г. на КЕВР, с което в частта му по т. 1 на [фирма] са утвърдени: 1.1/. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) - 199,84 лв./MWh; 1.2/. Премия по чл. 33а от ЗЕ - 109,35 лв./MWh; 1.3/. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) - 95,64 лв./MWh; 1.4/. Ценообразуващи елементи на цените по т. 1.1 и т. 1.3; - Необходими годишни приходи - 518 912 хил. лв., в т. ч.: Разходи - 489 071 хил. лв., от които условно-постоянни: 96 909 хил. лв. и променливи: 392 162 хил. лв.; - Регулаторна база на активите: 393 160 хил. лв.; -Норма на възвръщаемост: 7,59%; -Електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство: 745 837 MWh. ; - Топлинна енергия с топлоносител гореща вода: 3 867 438 MWh.

По делото е допуснато изготвянето и е прието заключение по Комплексна съдебна технико-икономическа експертиза /КСТИЕ/, изготвена от вещи лица икономист-В. П. и инженер-С. Х., оспорена от ответника по съображения подробно изложени в депозираното по делото становище. Експертизата е приета от съда като изготвена въз основа на приобщения доказателствен материал, допълнителните разяснения и поясненията направени от вещите лица и кредитирана от съда като обективна, доколкото е съобразена изцяло с доказателствата по делото, изискани справки и бази данни на хартиен и магнитен носител от ответната страна и аргументирана, в съответствие с относимата нормативна база. От заключението по КСТИЕ, въз основа на извършен анализ на представения от Комисията електронен модел с отразени корекции и записаното в Решение № Ц-18 от 01.07.2019 г., се установява, че: 1. Намалението на Разходите за амортизации е аргументирано с приетия общ подход от Комисията по т.1.1. за признаване на разходи за амортизации в преноса при 35 години срок, като се е позовала и на значително неизпълнение на инвестиционната програма от дружеството през изминалия ценови период. Одобрените разходи за амортизации са изчислени само върху отчетната стойност на позиция „Машини, съоръжения и оборудване“ в преноса, въпреки че дружеството има посочени в Справка № 2 – РБА активи и от групите – сгради, транспортни средства, стопански инвентар и други. По отношение на разходите за амортизации вещото лице дава заключение, че определянето им следва да се извършва на база отчетната

стойност на относимите активи към преноса, съответно производството, като срока за амортизиране да се определя по групи активи, съобразно полезния им живот по групи, така както е прието като подход и в данъчното законодателство, но за данъчни цели допустимите срокове на амортизиране са много по-кратки. ВЛ приема, че не е икономически аргументирано приемането на осреднен полезен живот за всички активи в производството 15 години и за всички активи в преноса 35 години, тъй като активите са различни като видове, с различен полезен живот, придобити на различни стойности от различните дружества, и подходът на осредняване води до предимство за някои дружества и ощетяване на други.;

2. Разходите за ремонт са коригирани до нивото на отчетените за базисната 2018 г. с аргумент – липса на мотивирана обосновка..., липса на финансови и организационни възможности на дружеството за извършване на ремонтни дейности значително над отчетената стойност през 2018 г., както и значителното неизпълнение на ремонтната програма през изминалия ценови период. При прегледа на представените документи ВЛ установява, че към заявлението за цени дружеството е представило подробни ремонтни програми по видове работи и техните стойности, като КЕВР не е посочила кои дейности счита, че може да не бъдат извършвани;

3. Заявените разходи за заплати и възнаграждения са намалени от КЕВР, като е допуснато увеличение на одобрените от КЕВР за предходния регулаторен период с 10%, което спрямо отчетените за 2018 г. е с относителен дял 2,10% и съответства на приетия общ подход за допускане на увеличение до 10%. В становището на Комисията при прегледа на възраженията е отбелязано, че разходите за заплати и възнаграждения са предварително завишени в сравнение с одобрените за предходния регулаторен период, поради което реалното увеличение спрямо отчетените е 2,10%;

4. Разходите за осигурителни вноски и социални разходи са коригирани до нивото на отчетените за 2018 г., поради високия им дял в общия размер на разходите за работни заплати, като е установено, че разходите за осигурителни вноски и социални разходи представляват около 34% от общите разходи за персонал;

5. Повечето от коригираните позиции в разходите, пряко свързани с регулираните дейности, са коригирани до нивото на отчетените за 2018 г., поради липса на подробна и мотивирана обосновка за необходимостта от тяхно увеличение, а разходите за въоръжена и противопожарна охрана в преноса и съдебни разходи в преноса не са признати и са коригирани на нула като неприсъщи и немотивирани разходи към преноса (признати са заявените разходи от тези две групи само за производството);

6. В позиция Приходи от топлоносител са включени приходи от присъдени юрисконсултски възнаграждения на стойност 1 676 хил. лв., на база предоставена от дружеството допълнителна информация по искане на КЕВР, с които се намалява стойността на условно-постоянните разходи;

7. Намалението на разходите за гориво – природен газ е поради намалението на количеството гориво за комбинираната част на централата, като корекцията цели увеличаване на общата енергийна ефективност на използваното гориво за производство на електрическа и топлинна енергия с 2,67% спрямо отчетената, във връзка с увеличение на произведената топлинна енергия от комбинираната част на централата с 12%. Корекцията на цената на природния газ отразява по-ниската утвърдена цена на природния газ на [фирма], считано от 01.07.2019 г.;

8. Разходите за вода и закупена енергия в частите относими към преноса са намалени до отчетените за базисната година 2018, разходите за закупена енергия в производството са определени като отчетените за 2018 г. са увеличени с процента на нарастване на произведената

електрическа енергия за новия регулаторен период; 9. Разходите за емисии парникови газове (CO₂) са изчислени от КЕВР като заявеното от дружеството количество емисии за закупуване 613 408 тона е умножено по цена 48,88 лв./тон (приетата от КЕВР цена от 25 €/тон). След анализ на изчисляването на разходите за емисии ВЛ установява, че въпреки приетия общ подход, Комисията не е причислила количеството емисии за закупуване като прогнозно на база планираните количества горива по видове и приспадане на безплатните квоти за второто полугодие на 2019 г. и за първото полугодие на 2020 г. Не отговаря на действителните изчисления записаното в Решение № Ц-18 / 01.07.2019 г., че: *„количествата емисии CO₂ за производство на електрическа енергия са преизчислени в зависимост от утвърдените количества горива в горивния микс, като се приспадат предвидените безплатни квоти за новия ценови период...“* Въпреки намалението на количеството природен газ, в модела за изчисляване на цените не е отразено очакваното количество парникови газове, които ще бъдат емитирани, не е намалено със съответстващите безплатни квоти, и разходите за емисии, включени в цените, не отразяват реалното количество квоти, които трябва да бъдат закупени за новия регулаторен период. 10. Увеличението на стойността на **натрупаните амортизации в позиция „Машини, съоръжения и оборудване“** в Справка № 2 – РБА, с 28 287 хил. лв., не е посочено в решението и няма аргументация за тази корекция, която се отразява в намаление на регулаторната база на активите, съответно в намаление на възвръщаемостта на капитала. Отразените от дружеството амортизации са амортизациите, натрупани до 31.12.2018 г., така както предвиждат Указания – НВ, 2018 и електронния модел към тях; 11. Включеният при определянето на общата регулаторна база на активите **Необходим оборотен капитал** е изчислен в съответствие с т.32.5 от Указанията за образуване на цените като 1/8 от одобрените парични разходи за регулаторния период. Корекцията на НОК е поради намаление на общите парични разходи, които са база за изчислението му (*1/8 от заявените парични разходи от 1/8 от одобрените парични разходи*); 12. Намалението на **количеството топлинна енергия за технологични разходи по преноса** е мотивирано с вече постигнати от дружеството по-ниски загуби по мрежата (2015 г.) и съгласно приетия по т.6 общ подход. 13. Не е посочено в Решението и не е аргументирано от КЕВР увеличението на **количеството топлинна енергия за продажба за битови нужди**, което се отразява пряко в намаление на изчислимата цена на топлинната енергия при разпределението на относимите за нея разходи на единица. Установява се от Заключението по КСТИЕ, че: други корекции на ценообразуващи елементи не са извършени като: Индивидуалната стойност на електрическата енергия е изчислена на база разпределените като относими към производството на електрическа енергия необходими приходи и количеството продадена електрическа енергия; Преференциалната цена на електрическата енергия е равна на индивидуалната стойност на електрическата енергия, в съответствие с предвиденото в Указания – НВ, 2018; Производствената цена на топлинната енергия е изчислена като остатъчните необходими приходи за производството са разделени на количествата отпусната топлинна енергия към преноса и за собствено

потребление; Еднокомпонентната цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода е изчислена като към производствената цена са добавени одобрените разходи за преноса, в т.ч. технологични. Другите релевантни установявания от заключението по КСТИЕ, съдът е посочил и обективирал, при правните си изводи в настоящото решение.

При така установената фактическа обстановка, съдът формира следните правни изводи :

Жалбата е подадена в законоустановения срок, пред надлежен съд и от надлежна страна, за която е налице пряк и непосредствен интерес от обжалване на решението на КЕВР, поради което е допустима.

Разгледана по същество жалбата е **основателна** поради следните съображения:

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-18/01.07.2019 г. 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.

Не се констатират и съществени нарушения на административно-производствените правила при постановяването на оспорения акт, 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. Настоящият съдебен състав, намира, че решението в оспорената му част, е незаконосъобразно, поради противоречие с материалния закон.

Това е така, по следните съображения:

При изпълнение на правомощията си за ценово регулиране Комисията се ръководи от принципите по чл. 23, чл. 24 и чл. 31 ЗЕ. В чл. 23, т. 4 от ЗЕ е регламентирано правомощието на Комисията да осигурява баланс между интересите на енергийните дружества и клиентите. Ето защо правомощията на КЕВР предполагат оценка и анализ на предоставената информация с оглед на нейната точност и икономическа обосновааност, поради и което Комисията няма задължение да приеме еднозначно предложенията на енергийните предприятия. Друг принцип, от който се ръководи Комисията при изпълнение на регулаторните си правомощия, е осигуряването на равнопоставеност между отделните категории енергийни предприятия и видовете клиенти (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 чл. 31 ЗЕ се изисква цените да са недискриминационни, основани на обективни критерии и определени по прозрачен начин, да осигуряват икономически обоснована норма на възвръщаемост на капитала и да възстановяват икономически обоснованите разходи за дейността им, включително разходите за: управление, експлоатация и поддръжка на енергийните обекти; поддръжане на резервни и регулиращи мощности, необходими за надеждно снабдяване на клиентите; доставка и поддръжане на резервите от горива; ремонти; амортизации; съхраняване и преработка на отработено ядрено

гориво и радиоактивни отпадъци, извеждане на ядрени съоръжения от експлоатация и ядрена безопасност; балансиране на електроенергийната система.

Цените на топлинната енергия се определят по реда на Наредба № 5 от 23.01.2014 г. за регулиране на цените на топлинната енергия, а в случаите на комбинирано производство се утвърждават еднокомпонентна цена или цени на топлинна енергия по видове топлоносители и се определя преференциална цена на електрическата енергия, на база приети от КЕВР Указания, и в съответствие и с чл.24 от Наредба № 1 от 2017 г. за регулиране на цените на електрическата енергия. Във връзка с приети изменения и допълнения в Наредба № 5 от 23.01.2014 г. за регулиране на цените на топлинната енергия и в Наредба № 1 от 14.03.2017г. за регулиране на цените на електрическата енергия (ДВ. бр.52 от 22.06.2018 г.), са разработени нови 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 протоколно решение на КЕВР № 116 / 26.06.2018 г., които отменят предишните Указания, приети с протоколно решение № 95 / 25.05.2015г.

За предприятията от сектор „Топлоенергетика“, КЕВР е приела метод на регулиране „Норма на възвръщаемост на капитала“ с решение по протокол № 28/21.02.2012г. При метода „Норма на възвръщаемост на капитала“, след извършване на регулаторен преглед, КЕВР утвърждава цени и необходими годишни приходи за регулаторен период не по-кратък от една година. Необходимите годишни приходи включват признати от Комисията икономически обосновани разходи и възвръщаемост на капитала. Следващ регулаторен преглед се извършва при констатиране на съществени отклонения между одобрените и отчетените елементи на необходимите приходи.

Въз основа на установените в съдебното производство доказателства, в т.ч. заключението по КСТИЕ, съдът прави извод, че в нарушение на материалния закон КЕВР, не признава в заявения размер разходи, на дружеството и извършва корекции, по отношение на които възраженията на дружеството-жалбоподател, се явяват основателни, както следва:

КЕВР, незаконосъобразно и необосновано не е признала присъщи, необходими и относими към регулаторния период разходи на жалбоподателя – *реално необходимите разходите за закупуване на квоти за въглеродни емисии за регулаторния период.* Съгласно чл. 48, ал. 1 от Закона за ограничаване изменението на климата [фирма] има задължение да предаде определено количество квоти за емисии на парникови газове, равняващи се на общото количество емисии, отделени от инсталацията през предходната година. При недостиг на квоти и необходимост да се предадат емисионни квоти над разпределените на дружеството безплатни квоти [фирма] трябва да ги закупи по борсови цени, с произтичащите от това разходи. В съответствие с предвидения в чл. 31, т.2 на ЗЕ принцип на регулиране, цените на енергийните предприятия следва да възстановяват всички икономически обосновани разходи за дейността им, в т.ч. и разходите за закупуване на необходими квоти за емисии парникови газове. Непризнаването

от страна на Комисията на разходите за въглеродни емисии в пълен размер води до невъзстановяване чрез цените на икономически обосновани разходи за лицензионната дейност, респективно до по-ниска възвръщаемост на капитала. При подаване на заявлението си [фирма] се е съобразило с указанията от писмо с изх. № Е-14-00-3 от 21.03.2019 г. за инициране на регулаторния преглед, като от прогнозно генерираните емисии е приспаднал пълният размер на полагащите се безплатни квоти за 2019 г. и 2020 г. разпределени на [фирма]. В т.13 от общия подход и в Решението си, Комисията възприема подход за определяне на необходимите за закупуване количества квоти чрез приспадане на $\frac{1}{2}$ от разпределените безплатни квоти за 2019г. и $\frac{1}{2}$ от разпределените за 2020г. Въпреки това, при определяне на необходимите за закупуване от дружеството-жалбоподател през регулаторния период квоти е приспаднал пълният размер на полагащите му се безплатни квоти за 2019 г. и 2020 г., в резултат реално необходимите разходи за закупуване на квоти от „Т. С.“ квоти, не са отчетени при определяне на икономически обоснованите разходи, от там и при определяне на цената. Видно от приетото по делото заключение по КСТИЕ, необходимото на дружеството жалбоподател количество квоти за емисии CO₂ за регулаторния период, на база одобреното от регулатора количество газ, е 1 295 234 тона, като след приспадане на $\frac{1}{2}$ от разпределените безплатни квоти за 2019г. и $\frac{1}{2}$ от тези за 2020г. необходимото за закупуване за регулаторния период количество квоти е 934 212 тона, респективно разходите за закупуване на тези квоти при цена от 25 евро/тон възлизат на 45 683 хил. лв. Установява се от прието по делото заключение по КСТИЕ, че реално извършените от жалбоподателя и другите топлофикационни дружества разходи за квоти емисии CO₂ за периода 01.01.2018-30.06.2019г. остават извън признатите разходи и извън утвърдените от регулатора цени. Този подход води до липса на признаване на разходи в нарушение на Глава Втора, Раздел I, т. 20.11. и т. 20.12 от Указанията. Следователно в състава на признатите от Комисията разходи и за предходния и за настоящия регулаторен период остават невключени разходите за закупуване на емисии въглероден диоксид за посочения период, което пряко влияе негативно на възвръщаемостта на дружеството в противоречие с метода на регулиране „норма на възвръщаемост на капитала“. По делото не се спори, че съгласно дерогация по чл. 10а и по чл. 10в от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета, топлофикационните дружества получават разпределяне на безплатни количества квоти за емисии на парникови газове. Жалбоподателят е дружество, за което са предвидени безплатни емисионни квоти, но които съгласно схемата за безплатно разпределение намаляват ежегодно за всички оператори на инсталации. Този ценообразуващ елемент представлява променлив разход по смисъла § 1, т. 10 от ДР на 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 01.07.2019г. – 30.06.2020г. и разпределените

на дружеството безплатни емисионни квоти представлява количеството емисионни квоти, които дружеството трябва да закупи. На основание на чл. 48, ал. 1 от Закона за ограничаване изменението на климата 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 жалбоподателят 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. Този извод се потвърждава и от заключението на КСТИЕ, 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 приспаднат безплатните квоти по чл. 10а и чл.10в от Директива 2003/87/ЕО - половината количество от безплатните квоти за 2019 г. и половината количество от безплатните квоти за 2020 г., води до наличие на непризнати разходи за въглеродни емисии, които няма да бъдат компенсирани, тъй като разходите за емисии за първата половина на 2019 г., които трябва да бъдат предадени до 30.04.2020г., не са включени в необходимите приходи нито за предходния, нито за настоящия регулаторен период. Този подход е в противоречие с разпоредбата на чл. 31, т. 2 от ЗЕ цените на енергийните предприятия да възстановяват икономически обосноваваните разходи за дейността им. Съгласно методът за регулиране „норма на възвращаемост на капитала“ и чл. 32, ал. 1, т. 1 от Наредба № 5 от 23.01.2014 г. за регулиране на цените на топлинната енергия (НРЦТЕ) с ценовото решение Комисията утвърждава прогнозен размер на разходите, свързани с лицензионната дейност. В този смисъл е константната практика на Върховния административен съд: Решение № 430 от 11.01.2019 г. по адм. дело № 4876/2018 г. на ВАС; Решение № 13597 от 09.11.2017 по адм. дело № 12291/2016 на ВАС; Решение № 8555 от 04.07.2017 по адм. дело № 10481/2016 на ВАС; Решение № 14068 от 20.12.2016 по адм. дело № 4555/2016 на ВАС. При извършената от КЕВР корекция на разходите за емисии, количествата емисии за закупуване не са преизчислени съгласно т.13 от общия подход, като е приспаднал пълния размер от полагащите се безплатни квоти за 2019 и 2020 г. Също така, не е коригирано прогнозното количество емисии в резултат на намалението на прогнозното количество природен газ с 21 000 хнм³. При корекцията е взета предвид единствено промяната на цената от 22 на 25 евро/тон, като коригираният разход е изчислен както следва: 613 408 т. x 48,875 лв./тон = 29 980 хил. лв. 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 ощетило дружеството. След като на жалбоподателя 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 ще извърши през разглеждания регулаторен период, се налага извода, че изчислените от КЕВР разходи за квоти емисии парникови газове не са икономически обосновани.

КЕВР, незаконосъобразно и необосновано не е признала, като коригира /намалява/ *присъщи и необходими разходи на жалбоподателя за осъществяване на лицензионната му дейност - разходи за ремонти и амортизация.*

Ремонтите, съответно разходите за извършването им са съпътстващи и присъщи на лицензионната дейност, те са условно-постоянни разходи и целят да обезпечат изправността и надеждното техническо състояние на съоръженията, непрекъснатостта на производството, безопасното функциониране, поддържането на заложения ресурс, както и осигуряване производството и реализацията на утвърдените от КЕВР количества електрическа и топлинна енергия през регулирания период. Съгласно чл. 31, т. 2, б. „г“ ЗЕ цените на енергийните предприятия да възстановяват икономически обоснованите разходи за дейността им, включително разходите за ремонти. В заявлението на дружеството е приложена подробна ремонтна програма за процесния ценови период по обекти, с посочване на видове дейности и разходи за обслужване, ремонт и поддръжка на производствените агрегати. Анализ на тези разходи от КЕВР, при постановяване на акта, в оспорената част, не е извършен, като без реална аргументация Комисията, намалява признатите разходи за ремонти на дружеството спрямо заявените с 45%. Липсва анализ на административния орган кои разходни пера по ремонтната програма са приети от него и кои са отхвърлени, кои дейности и разходи Комисията счита, че може да не бъдат извършвани от дружеството и по каква причина, поради което е налице противоречие с изискванията на чл. 59, ал.1 и ал. 2, т. 4 от АПК, обосноваващо материална незаконосъобразност на акта в тази част. Установява се от заключението по КСТИЕ, че за последните два регулаторни периода КЕВР намалява признатите разходи за ремонт на [фирма]. Същевременно технологичните загуби по преноса през последните две години са се увеличили. Налице е пряк негативен ефект от непризнаването на този вид разходи в пълен размер върху възможностите на дружеството да реализира адекватно ремонтната си програма. Това оказва своето отражение както върху възвращаемостта, така и върху количеството на технологичните загуби. Заключението по КСТИЕ, установява, че това са условно-постоянен разход за [фирма], който е формиран съобразно нуждите от поддържане в изправно състоянието на съоръженията за производството на топлинна и електрическа енергия и пренос на топлинна енергия за правилното им и безопасно функциониране, като извършените изчисления, установяват, че: непризнаване на заявените разходи за ремонт на дружеството се отразяват негативно на възможността [фирма] да редуцира и дори да задържи до същото ниво загубите по топлопреносната мрежа, като тези разходи са технологично обосновани. За основателно следва да се приеме и възражението на жалбоподателя, във връзка с разходите за амортизации. Съгласно чл.9, ал.6 от Наредба № 5 от 23.01.2014 г. за регулиране на цените на топлинната енергия, чл.14, ал.4 от Наредба № 1 от

14.03.2017г. за регулиране на цените на електрическата енергия, а също и т.31 от Указания – НВ, 2018 разходите за амортизации се изчисляват на основата на обосноваване от дружеството и признат от комисията технически и икономически полезен живот на активите с 24%. Разходите за амортизации в производството на [фирма] са коригирани от Комисията, като не е призната заявената стойност, изчислена съобразно приетата счетоводна политика на дружеството. Заключение на СКТИЕ е, че не се установява несъответствие на корекцията на заявените разходи за амортизации с правилата и метода на амортизация по чл.14, ал.4 от Наредба №1 от 14.03.2017г. и Указания – НВ, 2018. В същото време, заключението на експерта – икономист е, че не е икономически обосноваван подхода на КЕВР за приемане на осреднен полезен живот на всички активи в производството, съответно и на преноса, без преценка на активите по групи и съобразяване на техния технически и икономически полезен живот. Липсват данни и доказателства по делото, как Комисията е достигнала до приетия полезен живот на активите в преноса от 35 години. Намаляването на разходите за амортизации, в противоречие с мотивирания от самата Комисията общ подход, е пример за несъразмерност при упражняване на оперативната самостоятелност в нарушение на чл. 6 АПК. КЕВР, незаконосъобразно и необосновавано не признава заявени присъщи *разходи за осъществяване на лицензионната дейност на жалбоподателя – разходи за заплати и възнаграждения.*

Топлофикационното дружество е заявило разходи за заплати и възнаграждения в размер, целящ покачване на средната заплата в предприятието с оглед изоставането спрямо средната заплата в сектора, както и с оглед характеристики на пазара на труда в столицата. В т. 1.3 от общия подход Комисията е установила увеличение на разходите за заплати и възнаграждения в размер на 10 % спрямо отчетените разходи за 2018 г. Разходите за труд в [фирма], обаче, са увеличени само с 2,1 % спрямо отчетната стойност за 2018 г. Процентното изоставане на средните възнаграждения в дружеството заявител през изминалия отчетен период спрямо средното възнаграждение за страната в „сектор Енергетика“ за същия период е 20 %. Макар Комисията да посочва, че увеличението по т. 1.3 от общия подход се допуска при значително изоставане на средната работна заплата в съответното дружество в сравнения със средната месечна работна заплата в сектора, реалният ръстът на одобрените разходи за възнаграждения на дружеството спрямо отчетените такива разходи за предходния регулаторен период, е едва 2.1%. По този начин [фирма] е поставена в неравнопоставено положение в противоречие с принципа за равнопоставеност в административното производство, закрепен в чл. 8 АПК и в специалния закон - чл. 23, т. 5 ЗЕ за осигуряване на равнопоставеност между енергийните предприятия.

Основателни са и възраженията на жалбоподателя, във връзка с необосноваваната корекция, извършена от КЕВР, по отношение и на други заявени присъщи разходи във връзка с лицензионната дейност на дружеството. Комисията необосновавано намалява разходите за закупуване на електрическа енергия и вода, горива за автотранспорт, необходими разходи, присъщи и пряко свързани с регулираната дейност и произтичащи от

нормативно установени задължения на дружеството - за безплатна предпазна храна на служителите съгласно Наредба № 11/21.12.2005 г. и сключен нов колективен трудов договор, разходи за работно облекло, разходи по опазване на околната среда в изпълнение на чл. 60, ал. 1, т. 5 от Наредба № 6/26.03.1999 г. и т.н. Тези факти, се подкрепят и от заключението на ВЛ-ца по приетата КСТИЕ.

Незаконосъобразно е и извършеното от КЕВР, *намаление на количеството технологични разходи по преноса на топлинна енергия*. Необосновано и незаконосъобразно това количество енергия е включено от Комисията в количеството енергия за продажба за битови нужди. Съгласно чл. 8, ал. 4 от НРЦТЕ Комисията утвърждава прогнозен размер на разходите, свързани с лицензионната дейност, като преценява тяхната икономическа и техническа обосновааност. Намалването на технологичните разходи по преноса на топлинна енергия не би следвало да се прехвърля автоматично като количество за продажба, тъй като за така определения по-големия обем произведена топлинна енергия дружеството реално няма потребители. Този подход няма икономическа обосновааност и не съответства на нормативноустановените правила. ВЛ в заключението по КСТИЕ, достига до извода, че: подходът на КЕВР, да увеличи количеството топлинна енергия за продажба с размера на намалението на количеството за технологични разходи, не е аргументиран, не е отразен в Решение № Ц-18 / 01.07.2019 г., докато всъщност на него се дължи изчисляването на по-ниска цена на топлинната енергия за клиентите. Цената на топлинната енергия, при намаление на технологичните разходи с 55 000 МВтч и без увеличение на продаденото количество, се изчислява в размер на 97,00 лв./МВтч; без намаление на технологичните разходи е 97,02 лв./МВтч, а при увеличение на продаденото количество топлинна енергия с 55 000 МВтч намалява на 95,64 лв./МВтч. При липсата на аргументи в посока възможност за продажба на завишено количество топлинна енергия, механичното прехвърляне на непризнатото количество за технологични разходи в увеличение на количествата за продажба, се явява икономически необосновано. *Същевременно влияе негативно на определената от регулатора цена на топлинната енергия, тъй като при разпределяне на относимите към нея разходи на единица, се отразява пряко в намаление на така изчислената цена на единица топлинната енергия.*

С оспореното решение е извършена незаконосъобразна корекция на *присъщи разходи за достъп до електропреносната и електроразпределителната мрежа*. За предстоящия период се предвижда производителите на електрическа енергия да заплащат цена за достъп до електропреносната мрежа в размер на 2.10 лв./MWh, без ДДС. В подаденото заявление не са предвидени разходи за такава компонента. Възражението на дружеството относно признаването на разходите за достъп и/или пренос не е прието от КЕВР, тъй като съгласно чл. 11, ал. 5 от НРЦЕЕ за целите на регулирането на цените по чл. 30, ал. 1, т. 1 - 4 и чл. 33 от ЗЕ в състава на признатите от комисията разходи не се включват разходи за заплащане на цени за достъп до и/или пренос през електропреносната, съответно електроразпределителните мрежи, които се дължат от производители на

електрическа енергия. Съдът счита, че разходите за осъществяване на лицензионната дейност по производство на електрическа енергия на [фирма] за достъп до елетропреностната мрежа са присъщи и необходими. Това са присъщи разходи, които всеки енергиен производител извършва и които произтичат от законовото задължение по чл. 36е, ал.1, т. 1 от ЗЕ. Невъзстановяването им противоречи на разпоредбите на чл. 23, т. 5 и чл. 31, т. 1, т. 2 и т. 4 от ЗЕ, тъй като по този начин се нарушава равнопоставеността между отделните категории енергийни предприятия и се утвърждават цени, които са дискриминационни и не възстановяват икономически обосноващите разходи за дейността на производителите на високоефективно комбинирано производство на електрическа енергия. Основателно е и възражението на [фирма] по отношение на приетата норма на възвръщаемост на капитала, въз основа на статистически данни на БНБ към 31.12.2018г., поради това, че невключването в цените на норма на възвръщаемост на привлечения капитал под среднопретегления за дружеството размер по правно обвързващи го договори за кредит с по-високи лихвени нива води до намаляване на неговата възвращаемост, което е в противоречие с изискването на чл. 31, т. 4 ЗЕ цените да осигуряват икономически обоснована норма на възвръщаемост. КЕВР, поставя, пазарни ограничения на договарянето на привлечен капитал, въз основа на последната година, като не е икономически обосновано Комисията да намалява всяка година нормата на възвращаемост на база на промяната в лихвените нива за текущата година, тъй като енергийните предприятия нямат задължение да предоговарят сключени от тях договори с банки или финансови институции всяка година. В този смисъл е и Решение № 13749 от 09.11.2018 г. по адм. дело № 6231/2018 г. па ВАС.

Въз основа на изложеното, съдът прави извод, че Решение № Ц-18/01.07.2019г. на КЕВР, в обжалваната му част по точка 1, с което са утвърдени цени на жалбоподателя, е незаконосъобразно поради нарушение на материалноправните разпоредби и поради това подлежи на отмяна на основание чл. 146, т. 4 АПК. Съдът следва да изпрати преписката на КЕВР за ново произнасяне в едномесечен срок, считано от влизане на решението в сила и съгласно дадените в мотивите на настоящето решение задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона.

При този изход на спора, въз основа на направено искане и представени доказателства за реалност на разноските, в полза на жалбоподателя на основание чл. 143, ал. 1 от АПК следва да бъдат присъдени деловодните разноски в общ размер на 45 082 лева, в т.ч. държавна такса 50 лева; депозити за вещи лица 3332 лева и адвокатски хонорар в размер на 41 700 лв. с ДДС. По отношение на размера на адвокатския хонорар в полза на жалбоподателя е направено възражение за прекомерност, при условие, че същото е над законоустановения минимум. На това основание, съдът намира за необходимо да посочи, че в процесния случай, това възражение е неоснователно, като съобрази минималния интерес, по делото установен от заключението по допуснатата експертиза в размер на непризнатите разходи от 35 111 хил. лева, което попада в обхвата по чл.8, ал.1, т.7 от Наредба 1/2014 г. за размера на минималните адвокатски възнаграждения, както и е установено по делото с писмени доказателства, действителното заплащане

на възнаграждението, в т.ч. дължимото ДДС, в полза на процесуалния представител.

Мотивиран от гореизложеното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Административен съд София - град, III отделение, 63 състав,

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ Решение № Ц-18/ 01.07.2019г. на Комисията за енергийно и водно регулиране /КЕВР/, **в частта по т. 1**, с която по отношение на [фирма], се утвърждават пределни цени на топлинната енергия и преференциални цени и премия за 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”, считано от 01.07.2019г., *като незаконосъобразно.*

ВРЪЩА преписката на Комисията за енергийно и водно регулиране за ново произнасяне в едномесечен срок, считано от влизане на решението в сила, съобразно дадените указания по тълкуването и прилагането на закона.

ОСЪЖДА Комисията за енергийно и водно регулиране /КЕВР/, **да заплати** на [фирма], ЕИК: 831609046, със седалище и адрес на управление: [населено място] 1680, р-н К. село, [улица], представлявано от К. В. Г. - Изпълнителен директор, сумата от 45 082.00 лева, *представляваща съдебно-деловодни разноски в производството.*

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва с касационна жалба пред Върховния административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщаването му.

СЪДИЯ: