

ЦЕНОВИ ПРАВОМОЩИЯ НА КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И  
ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

Елица Райковска

PRICING DECISIONS OF THE ENERGY AND WATER REGULATORY  
COMMISSION

Elitza Raikovska

**Abstract:** The article examines the legal status and powers of the Energy and Water Regulatory Commission related to the adoption of decisions on electricity prices, in particular decisions, regulating the feed-in tariffs, the premium payments, and their connection with the price for obligations to the society. Controversial case law is also discussed, as well as the legal and procedural reasons for it. Proposals are being made for possible future measures to eliminate the problems discussed.

**Keywords:** Energy and Water Regulatory Commission /EWRC/, feed-in tariffs, renewable sources, premium payments, state aid, price for obligations to society, biomass, Energy Law, cogeneration of heat and power, high-efficiency cogeneration.

Цените на електроенергията и решенията на Комисията за енергийно и водно регулиране /КЕВР, Комисията/, с които тези цени се утвърждават, са предмет на множество публични обсъждания, възражения и жалби. От една страна недоволни от тези цени са крайните потребители<sup>1</sup> на енергия, тъй като считат, че същата е прекалено скъпа на фона на жизнения стандарт в България. Недоволни от тези цени често пъти са и дружествата, които произвеждат енергия, изкупувана задължително в цялост или отчасти от крайните снабдителни<sup>2</sup>, респ. от обществения доставчик /Национална електрическа компания ЕАД/, на

гарантирана цена, често пъти надвишаваща пазарната.

В настоящата статия внимание ще бъде отделено основно на преференциалните цени, връзката им с определяните от КЕВР премии и с цената за задължения към обществото.

В българската правна система съществуват различни видове държавни органи, като част от тези на изпълнителната власт са комисиите, които заемат важно място в правната действителност, осъществявайки регулационни и контролни функции в различни области на държавното управление<sup>3</sup>. КЕВР е колективен постоянно действащ орган, на когото са

<sup>1</sup> Съгл. пар. 1, т. 27г от ДР на ЗЕ „краен клиент“ е клиент, който купува електрическа енергия за собствено потребление

<sup>2</sup> Съгл. пар. 1, т. 28а, б. „а“ от ДР на ЗЕ „краен снабдител“ е енергийно предприятие, снабдяващо с електрическа енергия обекти на битови клиенти, присъединени към електроразпределителна мрежа на ниво ниско напрежение, когато тези клиенти не са избрали друг доставчик.

<sup>3</sup> Милчева, К. Комисиите в правната система на Република България, De Jure, (2013), том 4, брой 2, 97–110, стр. 97

възложени функции по регулиране на дейностите в енергетиката /чл. 10 ЗЕ/, състоящ се съгл. чл. 11 от ЗЕ от 5-ма членове, включително и председател, които се избират и освобождават от Народното събрание с мандат от пет години, с право на не повече от два пълни последователни мандата. Съгласно чл. 11, ал. 5, предл. второ от ЗЕ членовете на КЕВР продължават да изпълняват функциите си и след изтичането на мандата им до встъпване в длъжност на новите членове. Изтичането на мандата на колективен орган прекратява мандата на всички членове на органа, с изключение на случая на продължаване на осъществяването на функции след изтичане на срока – т. нар. „удължаване на мандата“ /в този смисъл е Решение № 13 от 15.12.2010 г. на Конституционния съд /КС/ по КД № 12/2010 г./. С оглед на посоченото разбиране, решенията на КЕВР, постановени след изтичане на мандата на всички или на някои от членовете ѝ, представляват валидни административни актове и не са нищожни, както изрично е прието в Решение № 9146 от 23.07.2024 г. на ВАС по адм. д. № 410/2023 г.

Правомощията на КЕВР са нормотворчески, регулаторни, разрешителни, контролни и други<sup>4</sup>. Формата на административна дейност, която упражнява КЕВР във всеки отделен случай, предрешава и акта, с който тя завършва, като правоприлагащата дейност се обективира в административен акт<sup>5</sup>.

Някои от актовете, издавани в рамките на компетентността на КЕВР<sup>6</sup>, са решенията, които съгл. чл. 13, ал. 9 от ЗЕ могат да бъдат обжалвани относно тяхната законосъ-

бразност пред Административния съд – град София в 14-дневен срок от съобщаването им. Обжалването не спира изпълнението на решението. Искането за спиране на изпълнението на оспорено по съдебен ред решение е недопустимо, освен по отношение на решения, с които се налагат санкции, решения за прекратяване и отнемане на лицензии и решения за отнемане на сертификати за независимост на оператори на преносни мрежи. С посочената разпоредба е дерогиран суспензивният ефект на обжалването на индивидуалния административен акт, предвиден в чл. 166, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/, като е допуснато предварително изпълнение на невлезлите в сила решения, издавани от КЕВР, предвид значимостта на регулираните обществени отношения. Ценовите решения на КЕВР не съставляват изключение от посоченото.

Комисията за енергийно и водно регулиране на практика управлява цялостната енергийна политика в РБ, като има и правомощие да приема подзаконовни нормативни актове<sup>7</sup>. КЕВР осъществява регулиране на цените, предвидени в ЗЕ<sup>8</sup>, вкл. на преференциалните цени, предвидени в Закона за енергията от възобновяеми източници /ЗЕВИ/, на компонентата от регулираната цена на крайния снабдител във връзка със снабдяването с електрическа енергия на битови крайни клиенти<sup>9</sup> /т.нар. цена за задължения към обществото/, както и на размера на премиите за електрическа енергия от възобновяеми източници /ВИ/ и от високоефективно комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> По-подробно вж. **Милчева, К.** Административни актове на Комисията за енергийно и водно регулиране в областта на енергетиката, С., 2022, с. 63-70

<sup>5</sup> **Милчева, К.** Административни актове на Комисията за енергийно и водно регулиране в областта на енергетиката, С., 2022, с. 68

<sup>6</sup> Повече вж. **Зиновиева, Д.** Компетентност на административните органи, С: Сиела, 2000

<sup>7</sup> Вж. чл. 21, ал. 1, т. 3 и чл. 36, ал. 3 от ЗЕ

<sup>8</sup> съгл. чл. 30, ал. 1 от ЗЕ, Комисията ежегодно утвърждава различни цени, като например цени за достъп и/или за пренос през електропреносната мрежа /чл. 30, ал. 1, т. 10/; за присъединяване към мрежите /т. 11/; за достъп и/или за пренос през електроразпределителните мрежи /т.13/ и др.

<sup>9</sup> Според чл. 30, ал. 1, т. 17 от ЗЕ на регулиране от КЕВР подлежи цената или компонентата от цена, чрез която всички крайни клиенти, присъединени към електроенергийната система, включително операторът на електропреносната мрежа и операторите на електроразпределителните мрежи, участват в компенсиране на разходите по чл. 34 и чл. 35

<sup>10</sup> Вж. чл. 21, ал. 1, т. 8 и т. 8б от ЗЕ

Правомощието на КЕВР да регулира цени<sup>11</sup> произтича от необходимостта да се осигури баланс между интересите на всички участници в енергийния процес, а такъв може да бъде постигнат когато разходите на производителите на електрическа енергия бъдат адекватно компенсирани<sup>12</sup>; когато производството на енергия от ВИ бъде насърчавано, но без да съставлява прекомерно голяма финансова тежест за крайните клиенти, така че последните да бъдат поставени в ситуация на „енергийна бедност“; когато регулирането постепенно отчита целите на сектора за неговата либерализация.

Принципите, от които следва да изхожда КЕВР при определяне на цените, са регламентирани в чл. 23, 24 и 31 от ЗЕ, като същите включват изискване цените да са недискриминационни, основани на обективни критерии и определени по прозрачен начин, при справедливо разпределяне на икономическите последици от либерализирането на пазара между всички страни по сделките с електрическа енергия и природен газ; следва да осигуряват на баланс между интересите на енергийните предприятия и клиентите; равнопоставеност между отделните категории енергийни предприятия и между видовете клиенти; да създават стимули за развитието на конкурентен пазар за дейности в енергетиката и др.

Съгласно чл. 31 от ЗЕВИ общественият доставчик и крайните снабдителите изкупуват по сключените договори електрическа енергия от възобновяеми източници<sup>13</sup>, произведена от обекти с обща инсталирана мощност, по-малка от 500 kW, по определената от КЕВР преференциална цена, действаща към датата на въвеждане в експлоатация по смисъла на Закона за устройство на територията, като цената остава непроменена за целия срок на договора /от 12 до 20 години/, с изключение на цената на ВИ от биомаса, която се актуализира ежегодно.

По преференциална цена се изкупува и електрическата енергия, произведена по високоефективен комбиниран начин от централите с комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия с обща инсталирана електрическа мощност по-малка от 500 kW, съгл. чл. 162 от ЗЕ във вр. с чл. 33, ал. 1 от ЗЕ.

Законова дефиниция на понятието „преференциална цена“ няма, но в чл. 32, ал. 2 от ЗЕВИ са формулирани общите изисквания и критерии за определяне на преференциалните цени, като последните следва да отчитат вида на възобновяемия източник, технологията, инсталираната мощност на обекта, инвестиционните разходи, нормата на възвращаемост, структурата на капитала, на инвестицията и др. КЕВР определя преференциални цени при съобразяване с чл. 32, ал. 2 от ЗЕВИ и приложимите наредби по групи производители по арг. от чл. 36, ал. 3 и чл. 23, т. 5 от ЗЕ. Не се вземат предвид особеностите и стойностите на отделните индивидуални инвестиционни проекти, освен когато се определят преференциалните цени на електрическата енергия, произведена по високоефективен комбиниран начин от централите с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия, което изрично е регламентирано в чл. 33, ал. 3 от ЗЕ. В последния случай се отчитат индивидуалните разходи на централите. Детайлните изисквания и формули относно условията и реда за определяне на цените се съдържат в Наредба № 1 от 14.03.2017 г. за регулиране на цените на електрическата енергия /Наредба 1/2017 г./.

Преференциални цени на енергията от ВИ се определят от КЕВР ежегодно до 30 юни и съгл. чл. 6, ал. 1, т. 1 във връзка с чл. 32, ал. 1, т. 1 от ЗЕВИ се прилагат по отношение на задължителното изкупуване на електрическа енергия от възобновяеми източници, произведена от енергийни обекти с обща инсталирана мощност до 30 kW включително,

<sup>11</sup> Повече вж. **Милчева, К.** Управление в областта на Енергетиката, Административно право Специална част, Курс лекции, С: Сиби, 2015, 237-251, 242-243

<sup>12</sup> Съгласно чл. 32, ал. 2, т. 1 от ЗЕ Комисията може да определя компоненти на цените, отразяващи структурата на разходите

<sup>13</sup> Съгл. пар. 1, т. 8 от ДР на ЗЕВИ „енергия от възобновяеми източници“ е енергия от възобновяеми неизкопаеми източници, а именно вятърна, слънчева (слънчева термична и слънчева фотоволтаична) и геотермална енергия, енергия от околната среда, енергия от приливите и отливите, от вълните и друга океанска енергия, водноелектрическа енергия, биомаса, сметищен газ, газ от пречиствателни инсталации за отпадъчни води и биогазове

които се предвижда да бъдат изградени върху покривни и фасадни конструкции на присъединени към електроразпределителната мрежа сгради и върху недвижими имоти към тях в урбанизирани територии.

Според изискванията на чл. 32, ал. 4 от ЗЕВИ КЕВР ежегодно до 30 юни актуализира преференциалната цена на електрическата енергия, произведена от биомаса, с коефициент, който отразява изменението на стойността на ценообразуващите елементи – разходи за суровини за производство на енергия, разходи за горива за транспорт и разходи за труд и работна заплата.

Съгласно чл. 33, ал. 1 от ЗЕ КЕВР определя преференциални цени за продажба на електрическа енергия, произведена по високоефективен комбиниран начин от централи с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия по чл. 162, ал. 1 от ЗЕ – за производители с обекти с обща инсталирана електрическа мощност, по-малка от 500 kW.

КЕВР, съгл. чл. 21, ал. 1, т. 8б от ЗЕ, определя ежегодно в срок до 30 юни премии за електрическа енергия от възобновяеми източници и от високоефективно комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия, произведена от централи с обща инсталирана електрическа мощност 500 kW и над 500 kW. Премиите се определят като разлика между преференциалните цени на производителите и определената за този период прогнозна пазарна цена за електрическа енергия, произведена по високоефективен комбиниран начин, съгл. чл. 33а, ал. 3 от ЗЕ.

Идентична е разпоредбата на § 28, ал. 3 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ, обн. ДВ, бр. 9 от 2021 г. по отношение на енергията от ВИ<sup>14</sup>, както и на чл. 22а от Наредба № 1/2017 г.<sup>15</sup>.

Въведена е и легална дефиниция на понятието „прогнозна пазарна цена по групи производители в зависимост от първичния енергиен източник“, което съгл. пар. 1, т. 42 от ДР на ЗЕ представлява среднопретеглената годишна цена, определена от Комисията за енергийно и водно регулиране по методика за електрическа енергия, произведена от слънчева енергия, вятърна енергия, водноелектрически централи, с инсталирана мощност до 10 MW, от биомаса, други видове възобновяеми източници и за електрическа енергия, произведена от високоефективно комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия, произведена от природен газ и въглища.

Измененията на ЗЕ, въвеждащи понятията „премия“ и „прогнозна пазарна цена по групи производители в зависимост от първичния енергиен източник“, са публикувани за първи път на 08.05.2018 г. в ДВ, бр. 38. По силата на тези изменения част от производителите на енергия от ВИ и от високоефективно комбинирано производство, получаващи преференциални цени, преминават към нова схема на финансиране – посредством премии.

Целта на обсъдените изменения, съгл. мотивите на ЗИДЗЕ /№ 854-01-19 от 27.03.2018 г., 44-то НС/, е засилването на конкуренцията и подобряването на цените на дребно. Предложените промени са заимствани от модела на Световната банка за пълна либерализация на електроенергийния пазар. Целта на въведената мярка е интегрирането на свободния пазар на производителите, чиято енергия до момента се изкупува по преференциални цени. Измененията на ЗЕ имат за цел от една страна да минимизират ефектите от прекомерната държавна помощ<sup>16</sup>, а от друга – да създадат стимули за активно поведение

<sup>14</sup> Според § 28, ал. 3 от ПЗР на ЗИД на ЗЕ, обн. ДВ, бр. 9 от 2021 г. КЕВР определя на производителите на електрическа енергия от ВИ премии, като разлика между определената до влизането в сила на този закон преференциална цена, съответно актуализираната преференциална цена на обекта, и определената за този период прогнозна пазарна цена за електрическа енергия, произведена от възобновяеми източници в зависимост от първичния енергиен източник

<sup>15</sup> Съгласно чл. 22а от Наредба № 1/2017 г. премиите за електрическата енергия, произведена от възобновяеми източници, се определят като разлика между определената преференциална цена, съответно актуализираната преференциална цена на обекта, и определената за този период прогнозна пазарна цена за електрическа енергия, произведена от възобновяеми източници, в зависимост от първичния енергиен източник

<sup>16</sup> Повече вж. Симеонова, Г. Намесата на държавата в стопанския живот, За ценностите в правото. Сборник с доклади и статии от научна конференция по случай 120-годишнината от рождението

ние на производителите на пазара на електрическа енергия. Това от своя страна следва да допринесе за неговата ликвидност и постигане на оптимални цени за всички участници в производството, търговията и потреблението на електрическа енергия.

Преференциалните цени, съответно премиите, макар последните да се изчисляват по изцяло нов начин, съставляват държавно подпомагане по см. на чл. 3, пар. 3, б. „а“ от Директива 2009/28/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и за изменение и впоследствие за отмяна на директиви 2001/77/ЕО и 2003/30/ЕО, съответно държавна помощ по смисъла на чл. 107 от Договора за функционирането на Европейския съюз /ДФЕС/. На 09.03.2016 г. България е изпратила уведомление до Европейската комисия във връзка с държавна помощ в областта на ВИ<sup>17</sup>. В него е записано, че с мярката /преференциалните цени/ се цели опазване на околната среда чрез насърчаване на производството на енергия от възобновяеми енергийни източници. На 04.08.2016 г. ЕК приема решение С (2016) 5205, в което се изследва начинът на предоставяне на добавката. В решението изрично е записано, че преференциалните цени за изкупуване на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници съставляват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС. Това е така, тъй като производителите на енергия от ВИ „получават възнаграждение в размер, надвишаващ този на възнаграждението, което те по принцип щяха да получават от пазара, ако помощта не бе предоставена“. Изложеното важи и за премиите, както и за преференциалните цени на енергията, произведена по високоефективен комбиниран начин.

Аргумент в подкрепа на твърдението, че премията, макар, както бе посочено, да се изчислява по изцяло нов начин в сравнение с преференциалната цена, също представлява форма на държавна субсидия, е обстоятел-

ството, че тя участва във формирането на цената за задължения към обществото. Тази цена се определя от КЕВР съгл. чл. 30, ал. 1, т. 17 ЗЕ като цена или компонентата от цена, чрез която всички крайни клиенти, присъединени към електроенергийната система, включително операторът на електропреносната мрежа и операторите на електроразпределителните мрежи, участват в компенсиране на разходите по чл. 34 и чл. 35 от ЗЕ, а именно на разходите, произтичащи от задължения за изкупуване на електрическа енергия на преференциални цени и предоставяне на премии за електрическа енергия от възобновяеми източници и от високоефективно комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия. Цената на задължения към обществото се прилага от Фонд „Сигурност на енергийната система“ /ФСЕС/, който управлява средствата за покриване на посочените разходи.

Съгласно чл. 35, ал. 5 ЗЕ начинът за компенсиране на разходите, произтичащи от задължения към обществото, се определя по приета от комисията методика за разпределение на тези разходи по прозрачен начин между всички крайни клиенти, присъединени към електроенергийната система, оператора на електропреносната мрежа и операторите на електроразпределителните мрежи, и/или по друг ред, предвиден в закон. Методиката за компенсиране на разходите на обществения доставчик и крайните снабдителите, произтичащи от наложени им задължения към обществото за изкупуване на електрическа енергия по преференциални цени от възобновяеми енергийни източници и от високоефективно комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия (Методиката по чл. 35, ал. 5 ЗЕ) съгл. чл. 2.3 има за цел осигуряване на справедливо прехвърляне на разходите за изкупуване на електрическа енергия по преференциални цени от възобновяеми енергийни източници и от високоефективно комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия върху всички потребители на електрическа енергия.

на проф. д-р Ц. Торбов, проведена в Нов български университет на 15 май 2019 г., София 2019, изд. НБУ, с. 247-262.

<sup>17</sup> За процедурата вж. **Тодоров, И.** Съотношения на европейското административно право с българското административно право след влизането в сила на Лисабонския договор. С.: Сиела, 2010, с. 224-244.



Както беше посочено по-горе условията, редът и методите за определяне на преференциалните цени и на премиите са регламентирани в Наредба № 1/2017 г. Методите за изчисляване на преференциалните цени са различни от начина, по който се смятат премиите, но по отношение и на двата вида изчисления правната регламентация до голяма степен включва математически сметки.

При определянето на цените КЕВР следва да изхожда от целите за либерализиране на пазара и от трайната практика на СЕС, че доколкото регулираните завишени цени на изкупуване на енергията от ВИ и от високоефективно комбинирано производство, съответно премиите, съставляват държавна помощ, то същите не следва да стимулират бенефициерите към непазарно поведение и финансови облаги, които не водят до постигане на целите, за които е предоставено държавно подпомагане. Това изрично е посочено в т. 32 и 49 от решение от 19.07.2016 г. по дело C-526/14 (Tadej Kotnik и др. срещу срещу Državni zbor Republike Slovenije) на СЕС.

Въпреки наличието на правна рамка, уреждаща начина на изчисление на преференциалните цени и премиите, налице са множество съдебни спорове, в които производители на дотирана енергия оспорват по същество математическите изчисления, направени от КЕВР.

Проблемите в съдебната практика са вследствие на различни обстоятелства. Първо, ЗЕ се изменя по няколко пъти в годината, като често пъти тези промени се правят „на парче“, не са последователни, като по този начин създават предпоставки за противоречиво тълкуване на правните норми, макар най-общо тяхната цел е да имплементират европейските директиви в сектора. По-нататък, уредбата в Наредба № 1/2017 г. е с математическа насоченост, като при определяне на преференциалните цени КЕВР през годините ползва математически модели, които макар в повечето пъти да са верни, не са предварително публично оповестени, като по този начин се създава усещането за липса на прозрачност при приемане на цените. Същевременно именно тези математически модели се оспорват, в съдебните производства се назначават вещи лица, които следва да проверяват изчис-

ленията, до които КЕВР достига в ценовите решения, вместо тези модели и сметки да са част от самите решения, за да може съдът при решаването на споровете да не е изцяло зависим от заключенията на експертите. Макар последните да притежават специални знания, техните изводи също следва да могат да бъдат проверени от съда, но за целта трябва правната уредба подробно да съдържа всички формули и начина на структуриране на математическите модели, така че да се минимализират възможностите за различното тълкуване на правните изводи на КЕВР в оспорваните ценови решения.

Множество противоречия се пораждат и при актуализиране на цените на електрическа енергия от биомаса, като вид ВИ.

Съгласно чл. 32, ал. 4 от ЗЕВИ КЕВР ежегодно до 30 юни актуализира преференциалната цена на електрическата енергия, произведена от биомаса, с коефициент, който отразява изменението на стойността на ценообразуващите елементи по ал. 2, т. 6, 7 и 8 – разходи за суровини за производство на енергия /т.6/; разходи за горива за транспорта /т.7/; както и разходи за труд и работна заплата /т.8/. Чл. 32, ал. 5 от ЗЕВИ предвижда, че коефициентът, отразяващ изменението на стойността на ценообразуващите елементи по ал. 2, т. 6, 7 и 8, се определя като произведение от: 1. изменението на разходите за суровина за производство на електрическа енергия от биомаса, на разходите за горива за транспорта, необходими за доставка на суровината за производство на електрическа енергия, и на разходите за труд и работна заплата, необходими за добиването и обработката на суровината за производство на електрическа енергия и производство на електрическа енергия от възобновяеми източници, изразено в проценти, и 2. дела на съответния ценообразуващ елемент от общите разходи, изразен в проценти.

Почти 10 г. цитираната разпоредба предизвиква правни спорове, произтичащи от употребата на израза „произведение“, макар по същество формулата да включва едновременно математическите действия „сбор“ и „умножение“, за да се получи математически валиден резултат. В тези идентични ежегодни правни спорове се изследват и други спорни математически величини, като например дали

коефициентът по чл. 32, ал. 5 ЗЕВИ следва да се приложи към всеки от ценообразуващите елементи, които подлежат на промяна, а именно разходи за дървесни остатъци за производство на енергия /суровини/, разходи за горива за транспорт и разходи за труд и работна заплата или към цялата цена, включваща възвращаемост на капитала, разходи за амортизации, други разходи и разходи за ремонт. По тълкуването<sup>18</sup> на посочените критерии е налице и разнопосочна съдебна практика, произтичаща основно от противоположните заключения на назначените в хода на съдебните производства експерти.

Друг спорен момент в съдебната практика, касаеща ежегодното актуализиране на цените на ел. енергията от биомаса е и дали същите следва да отразят индивидуалните разходи на дружествата, както това изрично е посочено в чл. 33, ал. 3 от ЗЕ за енергията, произведена по високоефективен комбиниран начин от централите с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия, или по групи производители съгл. основните принципи на ЗЕ – чл. 36, ал. 3 и чл. 23, т. 5 от ЗЕ.

Недостатъчно ясният начин на формулиране на правните норми, включващи математически изчисления, предоставят решаването на правните спорове на практика в ръцете на вещите лица<sup>19</sup>, а както бе посочено нормите следва да са формулирани по начин, така че съдът да може да провери заключението на експерта, респ. да го кредитира или да не го кредитира.

Така например, във връзка с обсъжданите проблеми при актуализиране на цените на енергията от биомаса в решение на ВАС от 21.06.2022 г. по адм.д. № 7291/2021 г. е записано, че в текста на чл. 32, ал. 4 от ЗЕВИ са изложени мотиви, че цената се актуализира с коефициент, отразяващ изменението на стойността на ценообразуващите елементи по ал. 2, т. 6, 7 и 8. С този коефициент не следва да се актуализира цялата преференциална цена, тъй като в нея са включени и други елементи, кои-

то не подлежат на актуализация. Идентични са и съображенията на ВАС в решение № 642 от 23.01.2025 г. по адм.д. № 6691/2024 г.; Решение № 7583 от 10.07.2023 г. на ВАС по адм. д. № 188/2023 г. и др. В цитираните съдебни актове е посочено също така, че формулата включва както умножение, така и сбор, както и че цената се актуализира по групи производители. Напълно противоположни, обаче, са изводите на ВАС например в Решение № 12663 от 15.12.2023 г. по адм. д. № 5076/2023 г., съгласно което формулата не следва да включва „сбор“; коефициентът на актуализация следва да се прилага по отношение на цялата преференциална цена; както и че следва да се отчетат индивидуалните показатели на централата, използваща биомаса. Видно от мотивите на решението, ВАС достига до посочените изводи на база на заключението на вещото лице, според което неправилно коефициентът по чл. 32, ал. 5 ЗЕВИ е изчислен като сбор от произведенията на отделните дялове на разходите за суровина за производство на енергия, на разходите за горива за транспорт и разходите за труд и работна заплата през предходната година, умножени със съответните индекси на изменение на горепосочените разходи. Налице са и други съдебни решения в сходен смисъл.

Изложеното показва, че когато констатира подобни противоречия в съдебните решения, причина за които очевидно са заключенията на вещите лица относно математическите изчисления, КЕВР, предвид нормативната ѝ компетентност, следва незабавно да ги отстранява, чрез изрично въвеждане на формулите в текста на приложимия нормативен акт, доколкото е възможно разбира се /тъй като няма как всяка една отделна хипотеза да бъде регламентирана/. По този начин биха се спестили множество правни спорове и неясноти в тълкуването на правните норми.

Такива изменения биха могли да бъдат направени в цитираната Наредба № 1/2017 г. за регулиране на цените на електрическата енергия, като в нея конкретно се запише на-

<sup>18</sup> Повече за тълкуването вж. **Зиновиева, Д.** Дискусионни тези в административното право и процес, С: Сиела, 2009, с. 161-208.

<sup>19</sup> Подробно за участието на вещите лица в процеса и ролята на тяхното заключение вж. **в Сталев, Ж. и др.** Българско гражданско процесуално право. Десето преработено и допълнено издание. Второ по действащия ГПК. С: Сиела, 2020, с. 286-290.

пример формулата, използвана от КЕВР вече 10 години при актуализиране на цените на енергията от биомаса; като изрично се запише, че се актуализират само компонентите, подлежащи на промяна, а не цялата цена; като предварително се оповестят математическите модели или поне същите да се включат в административните преписки по приемане на преференциални цени, така че да има яснота и прозрачност за страните. След като КЕВР е страна по всички правни спорове, свързани с определяне на цени, това означава, че при установяване на трайни, повтарящи се противоречия и неясноти във формулите и изчисленията, то тези проблеми лесно биха могли да бъдат отстранени от самата КЕВР, в чиято компетентност съгл. чл. 21, т. 3 и чл. 36, ал. 3 от ЗЕ е да приема подзаконов нормативни актове, какъвто акт е и въпросната Наредба № 1/2017 г. В практиката на КЕВР по отношение на определянето на цени се наблюдава последователност относно използваните формули и математически модели. При това положение и с цел предвидимост, прозрачност и яснота, Комисията може да ги уреди по-подробно в приложимия подзаконов нормативен акт – Наредба № 1/2017 г.

В обобщение следва да се посочи, че цените на електроенергията и енергийният сектор са изключително важни за България. Безспорно, доколкото страната ни е част от ЕС, ние сме длъжни да транспонираме директивите в сектора, както и пряко да прилагаме европейските регламенти. Това произтича също и от характера на регулираните обществени отношения, които включват и трансграничен елемент – внос и износ на електроенергия. Тези обстоятелства, обаче, не следва да са предпоставка за ежемесечни изменения на Закона за енергетиката, доколкото такива действия са в колизия с основните принципи в правото и в частност в областта на енергетиката – за предвидимост, конкурентост, баланс и пр. Защото макар, съгл. трайната практика СЕС<sup>20</sup>, държавната помощ да не е гарантирана

и законодателят да е свободен да изменя нормативната уредба във всеки един момент при промяната на икономическите обстоятелства, това следва да се случва плавно, последователно и обмислено. Честите законодателни изменения на ЗЕ<sup>21</sup>, направени под предлог, че законът следва да се синхронизира с европейското право /което обаче не се променя по 3,4 пъти в годината, както ЗЕ/, са предпоставка за противоречия, за повече съдебни спорове, за недоволство и усещане за неудовлетвореност и на крайните потребители, и на производителите. В една правова държава това не следва да се случва.

## БИБЛИОГРАФИЯ // REFERENCES

**Милчева, К.** Комисиите в правната система на Република България, De Jure, (2013), том 4, брой 2 // **Milcheva, K.** Komisiite v pravната sistema na Republika Bulgariya, De Jure, (2013), tom 4, broj 2

**Милчева, К.** Административни актове на Комисията за енергийно и водно регулиране в областта на енергетиката, С., 2022 // **Milcheva, K.** Administrativni aktove na Komisiyata za energiyno i vodno regulirane v oblastta na energetikata, S., 2022.

**Зиновиева, Д.** Компетентност на административните органи, С: Сиела, 2000 // **Zinovieva, D.** Kompetentnost na administrativnite organi, S: Siela, 2000.

**Милчева, К.** Управление в областта на Енергетиката. Административно право. Специална част, Курс лекции, С: Сиби, 2015 // **Milcheva, K.** Upravlenie v oblastta na Energetikata. Administrativno pravo. Spetsialna chast, Kurs lektzii, S: Sibi, 2015

**Симеонова, Г.** Намесата на държавата в стопанския живот, За ценностите в правото. Сборник с доклади и статии от научна конференция по случай 120-годишнината от рождението на проф. д-р Ц. Торбов, проведена в Нов български университет на 15 май 2019 г., София 2019, изд. НБУ // **Simeonova, G.** Namesata na darzhavata v stopanskiya zhivot, Za tsennostite v pravoto. Sbornik s dokladi i statii ot nauchna konferentsiya po sluchay

<sup>20</sup> Вж. т. 2 на решение на СЕС от 15.07.2004 г. по съединени дела C-37/02 и C 38/02, както и т. 66 от решение от 19.07.2016 г. по дело C-526/14 (Tadej Kotnik и др. срещу срещу Državni zbor Republike Slovenije), както и решение на Съда от 15 април 2021 година по съединени дела C-798/18 и C-799/18 (Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) и др. срещу Ministero dello Sviluppo Economico и Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA)

<sup>21</sup> ЗЕ е изменян 3 пъти през 2024 г.; 5 пъти през 2023 г.; 4 пъти през 2022 г. и пр.



120-godishninata ot rozhdenieto na prof. d-r Ts. Torbov, provedena v Nov balgarski universitet na 15 may 2019 g., Sofiya 2019, izd. NBU.

**Тодоров, И.** Съотношения на европейското административно право с българското административно право след влизането в сила на Лисабонския договор. С.: Сиела, 2010 // Todorov, I. Saotnosheniya na evropeyskoto administrativno pravo s balgarskoto administrativno pravo sled vlizaneto v sila na Lisabonskiya dogovor. S.: Siela, 2010.

**Зиновиева, Д.** Дискуссионни тези в административното право и процес. С: Сиела, 2009 // Zinovieva, D. Diskusionni tezi v administrativnoto pravo i protses. S: Siela, 2009.

**Сталев, Ж. и др.** Българско гражданско процесуално право. Десето преработено и допълнено издание. Второ по действащия ГПК. С: Сиела, 2020 // Stalev, Zh. i dr. Balgarsko grazhdansko protsesualno pravo. Deseto preraboteno i dopalнено izdanie. Vtoro po deystvashtiya GPK. S: Siela, 2020.