

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

РЕШЕНИЕ

№ 165

София, 08.02.2018 г.

Комисията за защита на конкуренцията в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Юлия Ненкова

ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Димитър Кюмюрджиев

ЧЛЕНОВЕ:

Анна Янева

Георгица Стоянова

Красимир Витанов

Красимир Зафиров

Пламен Киров

при участието на секретар – протоколист Теодора Йорданова, разгледа в закрито заседание на 08.02.2018 г. преписка № КЗК-127/2017 г., докладвана от наблюдаващия проучването, заместник-председателя на КЗК, г-н Димитър Кюмюрджиев.

В Комисията за защита на конкуренцията е образувано производство № КЗК-127/2017 г. по чл. 28 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК) за оценка на съответствието с правилата на конкуренцията на Глава десета „Топлоснабдяване” от Закона за енергетиката (ЗЕ), Наредба №16-334 от 06.04.2007 г. за топлоснабдяването (Наредба за топлоснабдяването, НТ), Общите условия (ОУ) и Правилата за работа с клиенти на топлофикационните дружества. Производството е образувано по собствена инициатива на комисията с решение на КЗК № 103/27.01.2017 г. във връзка със сигнал на гражданин за несъответствие на Общите условия на топлофикационните дружества с разпоредбите на ЗЕ, както и във връзка с измененията на нормативната уредба, регламентиращи топлоснабдяването в страната, след приемането на Решение на Комисията № 623/30.05.2013 г.

Твърдения в сигнала

По-конкретно в сигнала се посочва, че ОУ на всички топлофикационни дружества имат за предмет вместо „продажба на топлинна енергия“, съгласно чл. 1, 2, 39, 125, 126, 129, 130, 132 и 150 от Закона за енергетиката (ЗЕ), част от съдържанието на понятието „доставка в абонатната станция“¹ съгласно чл. 57 от отменената Наредба №1 за ползуването на топлинна енергия². Подателят на сигнала твърди, че противоречието между ОУ на топлофикационните дружества и действащата правна уредба в ЗЕ води до липса на пазар на топлинна енергия и пазарни отношения между страните във вреда на гражданите.

В хода на проучването по преписката, на основание чл. 45, т. 1 от ЗЗК, КЗК получи становища от министъра на енергетиката, от Комисията за енергийно и водно регулиране, от Комисията за защита на потребителите, от Омбудсмана на Република България, Българска национална асоциация „Активни потребители“, от Асоциация на топлофикационните дружества в България, от Асоциация на дружествата за топлинно счетоводство, от топлофикационни дружества.

СТАНОВИЩЕ НА МИНИСТЪРА НА ЕНЕРГЕТИКАТА

Според министъра на енергетиката, терминът „продажба на топлинна енергия“ обхваща всички случаи, при които топлинната енергия е обект на търговска сделка, което включва продажбата на топлинна енергия между: производител и топлопреносно предприятие; производител и пряко присъединени клиенти на топлинна енергия за небитови/битови нужди; топлопреносно предприятие и асоциация на клиентите на топлинна енергия в сграда-етажна собственост; топлопреносно предприятие и доставчик на топлинна енергия; доставчик на топлинна енергия и клиентите в сграда-етажна собственост. Доставката на топлинна енергия представлява продажбата, включително препродажбата на топлинна енергия (§1, т.16 от ДР на ЗЕ), следователно, логиката на закона предполага, че понятието „доставка на топлинна енергия в абонатната станция“ има по-стеснен обхват от понятието „продажба на топлинна енергия“ и обхваща единствено случаите на продажба на топлинна енергия от топлопреносното предприятие/производителя или доставчика на клиенти на топлинна енергия. В допълнение, глава шеста „Търговски взаимоотношения“ на Наредба № 16-334 разписва подробни правила, засягащи снабдяването с топлинна енергия, а съгласно чл. 37 от нея, „снабдяването с топлинна енергия“ се извършва от производител, топлопреносно предприятие или от доставчик на топлинна енергия. В тази връзка се изказва мнение, че снабдяването с топлинна енергия може да се опише като дейност по осигуряването на топлинна енергия на клиентите от субектите, визирани в чл. 37 от Наредбата.

В становището на министъра на енергетиката се заявява, че на основание §1, т.16 и т. 66б от ДР на ЗЕ, във връзка с чл. 37 от Наредба № 16-334, чл. 30, ал. 1, т.4,

¹За пример е даден чл. 4 от ОУ на „Топлофикация Перник“.

²Обн. ДВ. бр.49 от 27 Юни 1975г., посл.изм. ДВ. бр.36 от 30 Април 1993г., отм. ДВ. бр.31 от 26 Март 2002г. с § 5 от преходните и заключителните разпоредби на Наредбата за топлоснабдяването.

чл. 149 и чл. 150, ал. 1 от ЗЕ, може да се каже, че в обхвата на понятието „услуга от обществен интерес“ по смисъла на ЗЕ попада доставката (продажбата) на топлинна енергия от топлопреносните предприятия. Допълва се, че топлофикационните предприятия представляват „енергийни предприятия“ по смисъла на §1, т.24 от ДР на ЗЕ, тъй като покриват част от алтернативните признаци в посочената разпоредба. Според министъра на енергетиката, клиентите (битови и небитови) на топлофикационните предприятия се явяват потребители на енергийни услуги по смисъла на §1, т.41б, б. а от ДР на ЗЕ, а допълнителен аргумент в тази посока е и предвиденото изключение в чл. 38в, ал. 8 от ЗЕ по отношение на договорите за доставка на топлинна енергия, което предвижда, че разпоредбите на алинеи 5-7 на чл. 38в не се прилагат за договори за доставка на топлинна енергия. Изключението по чл. 38в, ал. 8 от ЗЕ представлява разпоредба от Раздел VI от закона, който регламентира мерките за защита на потребителите на енергийни услуги, което налага извода, че всички останали разпоредби на този член се прилагат и по отношение на договорите за доставка на топлинна енергия. Уточнява се, че „краен клиент“ по смисъла на §1, т.27г от ДР на ЗЕ е клиент, който купува електрическа енергия или природен газ за собствено ползване, като тази дефиниция визира електрическа енергия или природен газ, но не и топлинна енергия.

В становището се посочва, че чл. 129, ал. 1 от Наредба №3 от 21.03.2013 г. за лицензиране на дейностите в енергетиката регламентира правомощието на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) да дава задължителни указания и срок за изменение и допълнение на проектите за общи условия на топлофикационните дружества с цел привеждането им в съответствие с изискванията на закона и осигуряване на равнопоставеност. Съгласно чл. 132, ал.1, т.2 от същата Наредба, КЕВР има право и да инициира изменение/допълнение на общите условия на договора за продажба на топлинна енергия за битови нужди, като поиска от лицензианта (съответното топлофикационно дружество) да направи предложение за изменение и допълнение на общите условия в определен от нея срок. При неизпълнение на даденото от регулаторния орган разпореждане, КЕВР има право, съгласно чл. 132, ал. 3 от тази Наредба, да предложи проект за изменение на общите условия. В становището се заявява, че в Наредбата не са указани хипотезите, при които КЕВР инициира промени в общите условия, но може обосновано да се предположи, че един от тези случаи е промяната в нормативната уредба. Допълва се, че съгласно чл. 133 и чл. 134 от тази Наредба, секторният регулатор има аналогични правомощия по отношение на общите условия по договорите за продажба на топлинна енергия по чл. 149 от ЗЕ и за възлагане на услугата дялово разпределение по чл. 139в от ЗЕ. Въпреки че в Наредбата не е предвидена специална процедура за изменение/допълнение на Правилата за работа с потребителите на енергийни услуги, съгласно чл. 38в, ал. 3, изречение второ от ЗЕ, тези правила са част от общите условия по договорите, и министърът на енергетиката е на мнение, че редът за изменение/допълнение на общите условия следва да се прилага и за правилата за работа с потребителите.

Министърът на енергетиката посочва, че правната рамка определя общите условия по договорите между топлофикационните дружества и неговите клиенти като търговски взаимоотношения, а самото им наименование сочи, че имат облигационен (договорен) характер. Към това сочи и съдържанието на самите общи

условия, уреждащо, например, правата и задълженията на страните, отговорността при неизпълнение на задълженията и др. Заявява се, че страните по договорните правоотношения за продажба на топлинна енергия при общи условия не са в отношение на власт и подчинение, а са равнопоставени. Задължителността на общите условия за субектите, чийто взаимоотношения уреждат, не ги превръща в административен акт. В потвърждение на този извод се сочи и Определение № 3258 от 07.03.2013 г. на ВАС по адм. д. № 2771/2013 г. (5-членен състав).

В становището се заявява, че компетентните административни органи по разглеждането на жалбите на индивидуални клиенти по договори за доставка на топлинна енергия за битови нужди срещу топлофикационните дружества са КЕВР, Министерство на енергетиката и Комисията за защита на потребителите.

Комисията за енергийно и водно регулиране, съгласно чл. 22, ал. 4 и чл. 76, ал. 4 от ЗЕ, осъществява контрол относно съответствието на изпълнението на лицензионната дейност с условията на лицензията, включително:

- изпълнение на изискванията за сигурност на доставките и ефективното използване на енергията;
- изпълнение на задълженията за предоставяне на достъп до мрежите и правилното прилагане на условията за предоставяне на достъп; прилагането на утвърдените от КЕВР цени; изпълнението или готовността за изпълнение на допълнителни задължения за преустановяване на лицензионната дейност;
- изпълнение на задълженията за застраховане на имуществото, което се използва за осъществяване на лицензионната дейност;
- проверки на основателността на жалби и сигнали срещу енергийни предприятия, включително за договорни нарушения, неизпълнение на задължения за присъединяване на производители и клиенти към мрежите или прекъсване на снабдяването;
- наличието на ограничаващи договорни практики и разпоредби за изключителност, които може да възпрепятстват небитови клиенти да сключват договори едновременно с повече от един доставчик или да ограничат избора им на доставчици;
- спазването на правилата за работа с потребителите на енергийни услуги;
- други условия, посочени в лицензията.

Процедурата по разглеждане на жалби и уреждане на спорове е развита подробно в глава девета на Наредба № 3 от 21.03.2013 г.

Услугата дялово разпределение на топлинна енергия не е част от лицензионната дейност на топлопреносното предприятие, поради което упражняването на контрола за правилното и законосъобразно прилагане на дяловото разпределение е в правомощията на министъра на енергетиката (чл. 75, ал. 1, т. 1 и т. 2, предложение трето от ЗЕ). Министърът на енергетиката осъществява и предварителния, текущ и последващ контрол за техническото състояние и експлоатацията на енергийните обекти, както и по спазване на реда и техническите

условия за топлоснабдяване и прекратяване на топлоснабдяването (чл. 75, ал. 1, т. 1 и т. 2, предложение първо и второ).

Комисията за защита на потребителите разглежда жалби на потребители и сдружения на потребители срещу търговци от сектор енергетика, включително топлофикационни дружества, за нарушаване на правата, предоставени им със Закона за защита на потребителите. Процедурата по подаване и разглеждане на жалбите на потребителите е разписана в глава девета от този закон. Чл. 182-185 от Закона за защита на потребителите предвижда създаването на секторни помирителни комисии, които разглеждат национални и трансгранични спорове между потребители и търговци в изброените сектори на икономиката, включително и сектор „Енергетика“.

Министърът на енергетиката е на мнение, че изключението по чл. 38в, ал. 8 от ЗЕ е въведено поради това, че е практически невъзможно по реда и условията на Раздел VI „Мерки за защита на потребителите“ от ЗЕ да се реализират правата на потребителите по ал. 5-7 на същия член, например правото едностранно да прекратят договор за доставка на топлинна енергия в срок от 30 дни от датата на уведомяването, ако не приемат новите общи условия и/или цени за топлинна енергия. Прекратяване на топлоснабдяването е възможно единствено за всички индивидуални клиенти, присъединени към абонатна станция или към нейно самостоятелно отклонение в случай, че притежателите на две трети от собствеността в сградата-етажна собственост желаят това, като прекратяването се извършва по реда на чл. 153 от ЗЕ.

В становището се посочва, че мерките за противодействие на неправомерното ползване на топлинна енергия от клиенти са в няколко насоки. ЗЕ и Наредбата за топлоснабдяването предвиждат:

- Задължително монтиране на средства за търговско измерване на топлинната енергия, индивидуални топломери и средства за индивидуално разпределение за гарантиране на правилното измерване и отчитане на топлинната енергия. Средствата и уредите за измерване и отчитане на количеството топлинна енергия следва да отговарят на изискванията на Закона за измерванията и Закона за техническите изисквания към продуктите.
- Санкционни мерки при установяване на неправомерно ползване на топлинна енергия съгласно чл. 70, ал. 7 от Наредбата за топлоснабдяването, а именно, начисляване на количество топлинна енергия, което се равнява на максималната енергия, която отоплителното тяло може да отдаде през отчетния период.
- Административнонаказателни санкции – глоба от 1 000 до 5 000 лв. за физически лица (чл. 214, ал.1, т.3 от ЗЕ) и глоба в двукратен размер на максималната, в случай на повторно нарушение (чл. 214, ал.2 от ЗЕ). За юридическите лица/едноличните търговци глобата е от 5 000 лв. до 10 000 лв., а в случай на повторно нарушение – глоба в петкратен размер на максималната санкция при първо нарушение (чл. 218, ал. 1 и ал. 2).

В допълнение към горепосочените административни и административнонаказателни мерки в Наказателния кодекс са предвидени и два състава (чл. 216а и чл. 234в), инкриминиращи деяния, свързани с неправомерно ползване на топлинна енергия. Наказанията по тези състави са лишаване от свобода до пет години и глоба до двадесет (респективно петнадесет) хиляди лева, а при повторно деяние наказанието е лишаване от свобода от една до десет (респективно осем) години и глоба до тридесет (респективно двадесет) хиляди лева.

С последните изменения на Наредбата за топлоснабдяването е предвидено индивидуалните, прогнозни сметки за отопление да се правят в зависимост от средно потребената енергия от конкретния имот, за един ден от предходния отчетен период, като тази стойност се умножава по дните с отопление за съответния месец и с коефициент, отразяващ дали месецът е по-студен или по-топъл от предходната година. Посочва се, че по този начин през по-топлите месеци сметките са по-високи в сравнение с тези преди измененията в наредбата, но няма пикови стойности през най-студените зимни месеци. С измененията в наредбата са премахнати използването на прогнозен дял в зависимост от дела на потребената от конкретния имот през предходния отоплителен сезон топлинна енергия. Според министъра на енергетиката, по този начин се премахва възможността да се заявява нулев прогнозен дял по всяко време, в ущърб на съседите, като са завишени и изискванията за промяна на прогнозните количества на топлинната енергия (отсъствие в имота не по-малко от 3 месеца с писмено заявление на клиента до топлинния счетоводител, съгласувано от управителя/председателя на управителния съвет на етажната собственост и двама съседни). Намаленото прогнозно количество на топлинна енергия на отделен имот не се разпределя и добавя на останалите имоти в сградата, което преодолява съществуващ преди измененията проблем.

Според министъра на енергетиката начисляването на лихви за просрочие не е въпрос, който се урежда в ЗЕ и Наредбата за топлоснабдяването.

Относно наличието в общите условия на топлопреносните предприятия на клаузи за задължителна солидарна отговорност на собственика на топлофициран имот като условие за откриване на индивидуална партия на наемател, който ще е реалният ползвател на топлинна енергия, министърът на енергетиката е на мнение, че доколкото съдържанието на общите условия на договорите се утвърждава от КЕВР, становище по въпроса следва да даде секторният регулатор. Обръща се внимание, че в настоящия момент откриване на индивидуални партии от наематели е възможно единствено за клиенти, използващи топлинна енергия за стопански нужди. Допълва се, че се очаква тълкувателно решение на ОСГК на Върховния касационен съд по въпроса кой правен субект дължи цената на доставената топлинна енергия за битови нужди в хипотезата, при която топлоснабденият имот е предоставен за ползване по силата на договорно правоотношение – собственикът/носителят на ограничено вещно право или титулярът на облигационното право на ползване.

В становището се заявява, че при въведена система за дялово разпределение на топлинна енергия клиентите в сграда – етажна собственост нямат право да прекратяват подаването на топлинна енергия към отоплителните тела чрез физическото им отделяне от сградната инсталация (чл. 153, ал. 5 от ЗЕ). Посочва се, че в ЗЕ не е предвидена обратна сила на тази разпоредба, а обратна сила на

нормативен акт може да се даде само по изключение и то с изрична разпоредба (чл. 14, ал.1 от Закона за нормативните актове). Въз основа на тези аргументи се прави извод, че потребителите, демонтирали отоплителните тела в жилищата си преди влизането в сила на разпоредбата на чл. 153, ал. 5 от ЗЕ нямат задължение да монтират повторно отоплителните тела, съответно не следва да се начислява топлинна енергия като за отоплително тяло без уред. Уточнява се, че при липса на средства за дялово разпределение в отделен имот и/или в отделно помещение, включително и в случаите на пломбирани отоплителни тела (дефиницията за които е дадена в §1, т.11 от ДР на Наредба № 16-334), които се приравняват на отоплителни тела без уреди (§2, ал. 1, т.1 от ДР на Наредбата), отделената топлинна енергия се изчислява като инсталираната мощност на тези тела се умножава с максималния специфичен разход на сградата, определен по реда на Наредбата за топлоснабдяването.

Министърът на енергетиката изказва становище, че обществените отношения, свързани с осъществяването на дейностите по производство, пренос, разпределение и търговия на топлинна енергия са уредени в Закона за енергетиката. В този смисъл изискването за наличие на минимално необходим праг за вземане на решение от общото събрание на собствениците в сграда – етажна собственост за присъединяване към топлопреносната мрежа и за прекратяване на топлоснабдяването, предвиден съответно в чл. 133, ал. 2 и чл. 153, ал. 2 от ЗЕ, е част от правната уредба в областта на топлоснабдяването и е приложимата правна норма, регламентираща тези въпроси. Разпоредбите на Закона за управление на етажната собственост намират приложение по отношение на реда за вземане на решение от общото събрание. Общите условия по договорите за продажба на топлинна енергия от топлофикационните дружества се изготвят и одобряват в изпълнение на ЗЕ, поради което предвидените в тях правила трябва да са съобразени с императивните норми на ЗЕ и на подзаконовите актове по прилагането му.

В становището на министъра на енергетиката се посочва, че нормативните актове, в които са дадени дефиниции на следните понятия: действително инсталирана мощност на отоплителна инсталация, проектна мощност на отоплителна инсталация, максимален специфичен разход на сградата, топлинен товар, минимален и максимален часов товар, са Наредба № 16-334 и Наредба № 15 от 28.07.2005 г. за технически правила и нормативи за проектиране, изграждане и експлоатация на обектите и съоръженията за производство, пренос и разпределение на топлинна енергия, издадена от министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на енергетиката и енергийните ресурси. Допълва се, че не съществува нормативно изискване за изрично дефиниране на всички употребявани в нормативните актове понятия, тъй като много от понятията са такива на съответната наука и когато се употребяват по този общоустановен начин, изричното им дефиниране не би било необходимо.

Според министъра на енергетиката, присъствието на представител на топлопреносното предприятие по време на измерването на количеството топлинна енергия, отдадено от сградната инсталация, в случаите по чл. 63, ал. 5 от Наредбата за топлоснабдяването, е с цел спазване на методиката, изготвена от избрано от етажната собственост лице, а присъствието на представител на етажната собственост

цели постигането на доверие у клиентите за резултатите от извършените измервания. Съгласуването на методиката за извършване на измерването от топлопреносното предприятие се изразява в одобряване на разписания алгоритъм в нея и гарантиране, че предвиденото в нея обективно отразява точното измерване на топлинната енергия, която се отдава само от сградната инсталация на вътрешната отоплителна инсталация. Допълва се, че топлопреносното предприятие има право да изисква промени в методиката, след като я съгласува.

Министърът на енергетиката посочва, че в хипотезата на чл. 63, ал. 2, б. е, подточка гг от Наредбата, когато общото събрание на етажната собственост приема с предвиденото в закона мнозинство топлинната енергия, отдавана от сградната инсталация, да бъде фиксиран процент от общото количество топлинна енергия, предложен от топлинния счетоводител, присъствието на топлинния счетоводител се налага поради това, че той следва да извърши проверките по реда, разписан в т. 6.4.4 до 6.4.7. от Приложението към чл. 61, ал. 1 от Наредбата. Допълва се, че количеството топлинна енергия, отдадено от сградната инсталация, зависи от вида и топлофизичните особености на сградата и на топлинната инсталация. Топлинният счетоводител разполага с информация какво е процентното отношение на количеството топлинна енергия, отдадено от сградната инсталация спрямо общото количество топлинна енергия за отопление в предходни периоди (за някои сгради за период от 15-17 години назад) и в този смисъл лесно може да даде препоръка за конкретна сграда. Изразява се мнение, че по този начин се избягва разпределение на енергия по реда на т. 6.4.7. от Приложението към чл. 61, ал. 1 от НТ. Допълва се, че правото на етажната собственост по чл. 63, ал. 2, т.е, подбуква гг от НТ винаги може да бъде ограничено при наличието на обстоятелствата, разписани в т. 6.4.7. от Приложението към чл. 61, ал. 1 от Наредбата.

В становището на министъра на енергетиката се посочва, че срокът по чл. 70, ал. 5 от НТ, до изтичане на който клиенти, неосигурили достъп при първата дата за отчет на уредите им, могат да поискат допълнителен отчет, е императивен и корекция на дялово разпределение, въз основа на молба на клиент, след изтичане на този срок е в нарушение на посочената разпоредба на НТ. Допълва се, че ангажиментите за изготвяне на нови изравнителни сметки, съгласно общите условия на договорите между топлопреносното предприятие и топлинните счетоводители, се одобряват от КЕВР.

СТАНОВИЩЕ

НА КОМИСИЯТА ЗА ЕНЕРГИЙНО И ВОДНО РЕГУЛИРАНЕ

В становището на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР) се изразява мнение, че, на основание §1, т. 66б от ДР на ЗЕ, във връзка с чл. 30, ал. 1, т. 4, чл. 149, ал. 1, т. 3, т. 4, т. 5, т. 6 и чл. 150, ал. 1 от ЗЕ в обхвата на понятието „услуга от обществен интерес“ за сектор „Топлоснабдяване“ попада продажбата на топлинна енергия от топлопреносното предприятие на клиенти на топлинна енергия. Подчертава се, че топлопреносните предприятия предоставят и други услуги, които не подлежат на регулиране от КЕВР, като, например, услугата дялово разпределение на топлинна енергия. Допълва се, че законодателят е възприел подход да не

конкретизира изрично услугите, които попадат в обсега на понятието „услуга от обществен интерес“ в глава десета „Топлоснабдяване“ на ЗЕ, така, както е направено в глава девета „Електроенергетика“ и в глава дванадесета „Газоснабдяване“ на закона.

Според КЕВР, клиентите на топлофикационните дружества са потребители на енергийни услуги по смисъла на §1, т. 24 от ДР на ЗЕ, като по отношение на разпоредбите на чл. 38а и чл. 38б от ЗЕ следва да се има предвид, че същите са създадени с цел транспониране на разпоредби на директиви на ЕС и засягат пазарите на електрическа енергия и природен газ. Сектор „Топлоснабдяване“ значително се различава от така посочените пазари, за него няма приета приложима директива, а спецификите му са отразени в глава десета на ЗЕ и приетите подзаконови нормативни актове по приложението ѝ. Що се отнася до изключенията по чл. 38в, ал. 8 от ЗЕ по отношение на топлопреносните предприятия, от КЕВР считат, че те са обусловени от спецификата на топлоснабдяването в сгради-етажна собственост, в които по технически причини не е възможен индивидуален отказ на отделен клиент от ползване на топлинна енергия. Клиентите в такива сгради колективно са се присъединили към топлопреносната мрежа и съответно прекратяването на топлоснабдяването следва да се осъществи по същия начин.

В становището се заявява, че §1, т. 16 от ДР на ЗЕ е нормативното основание в одобряването от КЕВР общи условия на топлофикационните дружества да се използва терминът „доставка“ при продажбата на топлинна енергия на клиенти. Допълва се, че терминът „доставя“ в общите условия отразява изпълнението на задължението на продавача за предаване на стоката на купувача, докато продажба е юридически термин, обозначаващ вид договор. Подчертава се, че топлинната енергия е специфичен продукт, който се консумира в момента на доставката и не може да се съхранява и складира. Клиентът започва да консумира топлинна енергия с отварянето на термостатичния радиаторен вентил/крана за топлата вода, като се явява купувач на продукт, чието количество определя в момента на самото потребление, без предварително да е заявил или договорил това количество. За да може клиентът да получи желаната от него топлинна енергия е необходимо топлопреносното предприятие да я „достави“ в абонатната станция, при което то се явява продавач на продукта за периода на ползването му.

От КЕВР посочват, че специфична особеност на договора за продажба на топлинна енергия е, че вещта – предмет на договора, не съществува към момента на сключването му, а се произвежда през времетраенето му, чрез специфичен технологичен процес, включващ следните етапи – производство на топлинна енергия в топлоизточника, пренос по топлопреносната мрежа и доставката в абонатната станция – разпределение на доставената в абонатната станция топлинна енергия между клиентите в сградата – етажна собственост. Количеството топлинна енергия се определя от клиентите, като се прилагат няколко нива на регулиране на доставяното количество. Принципите и нивата на регулиране на доставяното количество топлинна енергия са регламентирани в Наредба №15 от 28 юли 2005 г. за техническите правила и нормативи за проектиране, изграждане и експлоатация на обектите и съоръженията за производство, пренос и разпределение на топлинна енергия.

Съгласно чл. 155 от Наредба № 15/2005 г. в системите на централизирано топлоснабдяване се предвиждат следните принципи на регулиране:

1. Качествено регулиране – изменение на температурата на топлоносителя при запазване на постоянен дебит;
2. Количествено регулиране – изменение на разхода на топлоносителя при запазване на постоянна температура на подаващата линия;
3. Качествено-количествено регулиране – изменение на температурата и разхода на топлоносителя.

Нивата на регулиране включват централно, местно и индивидуално регулиране. Централното регулиране се осъществява при топлоизточника и чрез него се регулира налягането, количеството и температурата на топлоносителя (мрежовата вода), в зависимост от избрания принцип на регулиране. Това регулиране е общо за цялата топлоснабдителна система, като чрез него се поддържа баланс между производството и потреблението на топлинна енергия. Съвременните средства за качествено-количествено автоматично регулиране позволяват подаване на необходимото количество топлинна енергия чрез промяна на един от параметрите на топлоносителя при запазване на другите, при което се гарантира качеството на топлоснабдяване при клиентите. Поради технологичното развитие на централизираното регулиране на топлоподаването и прилагането на нови средства за регулиране при топлоизточника, с измененията на Наредбата за топлоснабдяването в чл. 12, т. 1 думата „хидравличен“ се заменя с „термохидравличен“, а думите „и приетия температурен график“ се заличават. По този начин операторът на топлопреносната система регулира на централно ниво температурата и налягането на топлоносителя в съответствие с „изчислителния термохидравличен режим за постигане на минимални разходи при производството и преноса на топлинната енергия до съоръженията на клиентите и следи за спазването им.“

Местното регулиране се извършва в абонатната станция, като то е автоматично с цел постигане на най-добро качество на топлоснабдяването при най-ниска консумация на енергия. Тази автоматична система намалява температурата на подаващата вода в инсталацията при понижаване на моментната мощност (топлинния товар) на отоплителните тела, като има функция за програмиране на график за различни периоди от денонощието за конкретната сграда, включително може да спре отоплението при повишаване на външната температура над предварително зададена стойност и съответно да включва отоплението при понижаване на външните температури. Индивидуалното регулиране се извършва в имотите на клиентите чрез радиаторните вентили, в диапазона от нула (затворени вентили) до максимум (напълно отворени вентили).

В становището на КЕВР се подчертава, че в основата на системата за дялово разпределение на топлинната енергия е идеята всеки клиент да контролира индивидуалното си потребление чрез регулиране мощността на отоплителните тела в жилището си и да заплаща това, което действително е изразходвал. Според КЕВР, това се постига чрез монтираните средства за дялово разпределение върху отоплителните тела и водомер за топлата вода, съчетани с радиаторните термостатни вентили. По този начин се постига: по-висок комфорт в жилището чрез регулиране на

топлината във всяко отделно помещение по всяко време на денонощието; справедливо отчитане на разходите за отопление и топла вода в зависимост от реалното потребление; спестяване на енергийни ресурси за всяко отделно домакинство и на национално ниво; висок екологичен ефект.

В становището се посочва, че КЕВР разполага с правомощието (съгласно чл. 21, ал. 1, т. 38 от ЗЕ) да изисква от операторите на преносни и разпределителни мрежи при необходимост да направят предложение за изменение на правилата и общите условия на договорите, предвидени в ЗЕ, които се одобряват от секторния регулатор по предложение на съответните оператори. Редът и условията за това правомощие на КЕВР са регламентирани в Наредба №3 от 21 март 2013 г. за лицензиране на дейностите в енергетиката /НЛДЕ/, по-конкретно в чл. 132 от нея. Допълва се, че по тази разпоредба все още не е формирана съдебна практика.

По отношение на правната природа на общите условия и правилата за работа с клиенти на топлофикационните дружества в становището на КЕВР се изказва мнение, че те имат облигационен характер. Посочва се, че в този смисъл има значителна по обем съдебна практика (например, Определение №1168 от 24.01.2013 г. на ВАС по адм. д. № 14721/2012 г., IV о., Определение №3258 от 07.03.2013 г. на ВАС по адм. д. №2771/2013 г., 5-членен с-в), съгласно която Общите условия за продажба на топлинна енергия по своята правна същност не представляват индивидуален, общ или нормативен административен акт по смисъла на чл. 21, чл. 65 или чл. 75 от АПК.

Клиентите (потребителите) на топлинна енергия за битови нужди могат да отнесат своите жалби срещу съответното топлопреносно предприятие до КЕВР, в случаите, когато жалбите са от компетентността на секторния регулатор, която е определена в чл. 75, ал. 2 от ЗЕ, а именно: контрол за спазването на условията по издадените лицензии; и прилагането на цените по чл. 30, ал. 1 от ЗЕ. Процедурата за разглеждане на тези жалби е регламентирана в глава девета „Разглеждане на жалби и уреждане на спорове“ от Наредбата за лицензиране на дейностите в енергетиката. Допълва се, че с промени в Закона за защита на потребителите през 2014 г. е въведена разпоредбата на чл. 148, ал. 2, предвиждаща *„Когато в нормативен акт е предвидено държавен орган да одобрява общите условия на договорите с потребители и последващите изменения в тях, те се изпращат на Комисията за защита на потребителите за становище за наличието на неравноправни клаузи. Държавният орган одобрява общите условия на договорите с потребители само ако Комисията за защита на потребителите одобри предоставените ѝ общи условия и след като прецени, че те не съдържат неравноправни клаузи по смисъла на тази глава.“* От КЕВР са на мнение, че наличието на такъв текст е допълнителна гаранция за защитените права на клиентите.

Според секторния регулатор, не съществува реална техническа възможност за предотвратяване на повторно неправомерно включване на демонтирано отоплително тяло към отоплителната инсталация, тъй като части от тази инсталация преминават през имотите на съответния клиент. Само безусловното изпълнение на чл. 153, ал. 5 от ЗЕ и §2 от ПЗР на Наредбата за топлоснабдяването може да ограничи, но не и да предотврати напълно евентуални злоупотреби на клиентите.

Във връзка с разпоредбите на чл. 133, ал. 2 и чл. 153, ал. 2 от ЗЕ, чл. 17, ал. 2, т. 6 от ЗУЕС и разпоредбите в общите условия на топлофикационните дружества, регламентиращи изискуемото мнозинство за вземане на решение от етажната собственост за присъединяване към топлопреносната мрежа/прекратяване на топлоснабдяването, от КЕВР изразяват мнение, че отношенията между топлопреносните предприятия и клиентите се нуждаят от ясни и справедливи разпоредби, както и че всички промени в нормативната уредба следва да бъдат внимателно съгласувани с ведомствата, имащи отношение към съответната материя, в случая – с Министерство на енергетиката. Що се отнася до общите условия за продажба на топлинна енергия, от КЕВР посочват, че те по своя характер не са нормативен акт и не могат да противоречат на нормативната уредба. В случай на промяна на нормативната уредба, засягаща текстове от общите условия, се прилагат новите нормативни разпоредби.

В становището на КЕВР се посочва, че услугата „дялово разпределение на топлинна енергия“ в сгради в режим на етажна собственост се предоставя в конкурентна, а не монополна среда от търговец – лице, което е вписано в публичния регистър на Министерство на енергетиката по чл. 139а от ЗЕ, поради което не подлежи на лицензиране и контрол от страна на КЕВР. Търговецът се избира от клиентите в сграда – етажна собственост и, в случай, че топлопреносното предприятие е регистрирано по реда на чл. 139а от ЗЕ, същото се конкурира с другите топлинни счетоводители.

СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ЗА ЗАЩИТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ

В становището на Комисията за защита на потребителите (КЗП) е посочено, че потребителската защита в Република България е уредена секторно, т.е. има секторно законодателство, регламентиращо защитата на потребителите в съответния икономически сектор, както и дейността на съответния секторен регулатор. Общият нормативен акт, гарантиращ потребителската защита, е Законът за защита на потребителите (ЗЗП). Във връзка с предмета на настоящото производство се заявява, че обществените отношения, свързани с разпределението и търговията с топлинна енергия, както и правомощията на държавните органи по определянето на енергийната политика, регулирането и контрола, са уредени в Закона за енергетиката.

В сектор Топлоснабдяване КЗП има правомощия по отношение на общите условия на договорите с потребителите, по-конкретно, в случай на наличие в тях на неравноправни клаузи. При установяване наличието на такива клаузи КЗП дава предписание на съответното дружество за отстраняването им, а при неизпълнение на предписанието – предявява иск пред компетентния съд с цел защита на колективните интереси на потребителите. ЗЗП може да се прилага от комисията и при констатиране на нелоялна търговска практика спрямо потребителите от страна на топлофикационно дружество. Съгласно ЗЗП, КЗП има право да предявява искове пред съда като средство за колективна защита на потребителите. Съдът, по искане на комисията, може да установи нарушение на ЗЗП или на други закони, които пряко или косвено защитават интересите на потребителите, както и да постанови подходящи мерки за преустановяване на нарушението. КЗП прибегва до прилагането

на това средство, когато съответното нарушение засяга правата на сравнително голям брой потребители и предприетите административни мерки от комисията или от друг компетентен контролен орган не са довели до резултат. През последните пет години са заведени три колективни иска срещу ОУ на топлофикационни предприятия, като по две от делата има решения в полза на КЗП, а по третото дело между страните е сключена спогодба. В допълнение, с последните изменения на ЗЗП от 2014 г. в закона са предвидени разпоредби относно централното отопление (чл. 4, ал. 4, чл. 47, ал. 2, чл. 48, ал. 3, чл. 50, т. 3, чл. 55, ал. 7, т. 1 и чл. 62), но тези норми са приложими единствено при сключване на индивидуални договори между топлофикационните дружества и физическите лица - потребителите на услугите им, каквито договори към момента не са предвидени в Закона за енергетиката.

На основание правомощията на КЗП по глава Шеста от ЗЗП, комисията е извършила анализ за наличие на неравноправни клаузи в ОУ на топлофикационните дружества, като се е произнесла със свои решения, че клаузите, предвиждащи заплащането на лихви за просрочие върху прогнозни сметки, са неравноправни по смисъла на ЗЗП. КЗП е предприела нормативно предвидените действия за отстраняване на тези клаузи и в резултат на тези действия почти всички топлофикационни дружества са се съобразили с препоръките на комисията и към настоящия момент в общите им условия не се предвижда начисляване на лихви за просрочие върху прогнозни задължения. Спрямо дружествата, които не са се съобразили с препоръките на КЗП, са заведени колективни иски с цел прогласяване на нищожността на неравноправните клаузи от компетентния съд.

В становището на КЗП се посочва, че комисията не би могла да посочи най-често срещаните нарушения на ЗЗП, извършвани от топлофикационните дружества, тъй като, от една страна, дейността на тези предприятия се урежда от секторното законодателство, по което контрол осъществяват КЕВР и Министерство на енергетиката, а, от друга страна, използването на неравноправни клаузи не е въздигнато като административно нарушение от ЗЗП. С оглед контролните правомощия на КЕВР и МЕ, КЗП препраща по компетентност до тези органи всички постъпващи в комисията жалби, сигнали и предложения, отнасящи се до сектор Топлоснабдяване. Допълва се, че поради тази причина комисията не разполага с информация за броя на постъпилите през последните три години жалби, засягащи този сектор. От КЗП предоставят информация, че през последните две години са образувани осем помирителни производства по жалби на потребители срещу топлофикационните дружества, като нито едно от тях не е приключило с подписано между страните споразумение за доброволно уреждане на спора между тях.

СТАНОВИЩЕ НА ОМБУДСМАНА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

В представеното становище по настоящото производство Омбудсманът на Република България заявява, че проблемите в сектор „Топлоснабдяване“ винаги са стояли на вниманието на институцията, тъй като са дългогодишни, трудно преодолими и голяма част от тях се дължат на нормативната уредба. Изразява се мнение, че формирането на задълженията за топлинна енергия се извършва по неясен, несправедлив и непрозрачен начин, поради което през м. февруари 2017 г. е

отправена препоръка до министъра на енергетиката за предприемане на действия за изменение на Наредбата за топлоснабдяването.

Основните проблеми, идентифицирани от Омбудсмана, са свързани с размера и разпределението на разходите за топлинна енергия за сградна инсталация и общи части. По-конкретно се посочва, че при формирането на задълженията на отделните собственици за сградна инсталация не се отчитат редица фактори като: местоположение на имота в сградата, наличие на преминаващи в индивидуалните имоти тръби на сградната инсталация, ползване или не на парно в отделните имоти (демонтирани радиатори или радиатори с нулев отчет), етажност на сградата. Допълва се, че липсва контрол по отношение на настройките на абонатните станции в сградата според инсталираната мощност в нея, правила за служебното начисляване на топла вода и за актуализиране на базата данни в сградите, както и възможност за прекратяване на топлоснабдяването поотделно за всеки кръг във високетажни сгради, няма определение за щранг-лира, ред и правила за определяне на размерите и мощността им, както и за изключването им от отоплителните инсталации, няма предвиден ред за уведомяване и предлагане на подходящи мерки, когато специфичният разход за подгряване на топлата вода е повече от 80 кВтч/куб. м. и др.

С оглед горепосочените проблеми Омбудсманът счита, че следва да се направят изменения в Наредбата за топлоснабдяването в следните посоки:

1. Да се измени формулата за изчисляване на отдадената топлинна енергия от сградната инсталация така, че да отчита мощността на радиаторите с нулев отчет за отоплителния сезон, наличието на вградени в стените тръби на инсталацията или да се определи твърд процент за сградна инсталация;
2. Да се определи специален ред и правила за разпределяне на разходите за сградна инсталация за имоти на последния етаж;
3. Да се измени реда за изчисляване на топлинната енергия за сградна инсталация във високетажни сгради с два и повече кръга на отопление като тя се изчислява поотделно за всеки кръг на отопление, отново с приспадане на мощността на свалените радиатори и такива с нулево потребление за всеки кръг поотделно.

Омбудсманът изразява категорично мнение, че обезщетение за забава в размер на законната лихва следва да се начислява единствено за неплатени в срок задължения, формирани въз основа на действително потребление. Начисляването на лихва при просрочени задължения по прогнозни сметки би довело до неоснователно обогатяване.

Що се отнася до наличието в Общите условия на топлофикационните дружества на клаузи за солидарна отговорност между собственика на топлофициран имот и наемател, като условие за пререгистрация на партида, мнението на Омбудсмана е, че такива клаузи са незаконосъобразни, тъй като не са налице предпоставките нито на чл. 121, нито на чл. 101 от Закона за задълженията и договорите. Посочва се, че солидарната отговорност може да бъде определена само със закон или уговорена между двама или повече длъжници, а за встъпването в дълг е необходимо наличието на действителен дълг. Допълва се, че подобни клаузи присъстват в Общите условия не само на топлофикационните дружества, но и на

доставчиците на други обществени услуги. Омбудсманът е поставил този проблем пред КЕВР, КЗП и Народното събрание с цел неговото решаване.

Омбудсманът заявява също така, че нормативната уредба създава различна правна рамка по отношение, от една страна, на гражданите, на които е забранено да демонтират радиаторите си, а, от друга страна топлофикационните дружества имат право да прекъснат връзката между радиаторите и отклоненията към общата сградна инсталация на клиенти, които имат просрочени задължения за повече от два месеца.

В заключение, Омбудсманът заявява, че клиентите на топлофикационните дружества следва да заплащат реално ползвана услуга, както и да имат право на избор.

СТАНОВИЩЕ НА АСОЦИАЦИЯТА НА ТОПЛОФИКАЦИОННИТЕ ДРУЖЕСТВА В БЪЛГАРИЯ

В представеното по настоящото производство становище, от Асоциацията на топлофикационните дружества в България (АТДБ) заявяват, че § 1 от ДР на ЗЕ дава легална дефиниция на понятието „доставка“ на топлинна енергия, като въз основа на тази дефиниция не може да се сметне, че съществува противоречие между понятията „доставка“ и „продажба“ на топлинна енергия. Посочва се, че Общите условия на топлофикационните дружества, след като са изготвени, оповестени и одобрени, влизат в сила и са задължителни за клиентите, независимо от това дали последните са ги потвърдили писмено. Допълва се, че, съгласно практиката на Върховния касационен съд по този въпрос, ОУ са задължителни за всички потребители и с влизането им в сила се счита, че има сключен договор с топлопреносното предприятие.

От асоциацията заявяват, че установяването на неправомерно ползване на топлинна енергия е трудно поради неосигуряване на достъп до жилището за проверка и липсата на законово правомощие за съдействие от страна на органите на реда в такива случаи. Изразява се мнение, че не е налице правен механизъм, който да препятства неправомерното присъединяване към топлопреносната система, както и неправомерно въздействие върху уредите за търговско измерване.

В становището на АТДБ се посочва, че последните изменения на НТ целят да минимизират и неутрализират драстични разлики в месечните сметки на потребителите, които са с инсталирани индивидуални уреди и същите не се отчитат ежемесечно, като се отчитат фактори като режим на потребление (на индивидуалния клиент и на цялата сграда), климатичните условия и други фактори, влияещи върху формирането на индивидуалните сметки за топлинна енергия. Допълва се, че изравнителната сметка е с минимално отклонение, когато няма разлика в потреблението между миналия и настоящия отоплителен сезон. По-високи изравнителни сметки има в случаите, в които през предходната година жилището е било необитаемо, а в настоящата година има потребление на топлинна енергия и клиентът не е уведомил топлинния счетоводител за тази промяна. Прави се заключение, че към момента не съществува по-обективен критерий за определяне на

прогнозното количество топлинна енергия от потребеното през предходния отчетен период.

По отношение на приложимата правна норма, регламентираща необходимото мнозинство за вземане на решение от етажната собственост за присъединяване към топлопреносната система, от АТДБ посочват чл. 133, ал. 2 от ЗЕ.

Що се отнася до изискването на чл. 63, ал. 2, т. е, подточка вв от НТ за присъствие на представител на топлопреносното предприятие при извършване на замерване на количеството топлинна енергия за сградна инсталация, от асоциацията смятат, че това е предвидено с цел гарантиране на равнопоставеността и интересите на всички страни в процеса. По отношение на нормата на чл. 63, ал. 2, т. е, подточка гг от НТ се посочва, че топлинните счетоводители са участници в процеса на разпределяне на топлинната енергия между отделните клиенти и разполагат с цялата информация за сградата. Въз основа на тази информация те могат да предложат такъв процент за отделената енергия за сградна инсталация, който да гарантира равнопоставеността между клиентите и да защити интересите на всеки от тях. Допълва се, че в най-общия случай клиентите нямат, а и не са длъжни да имат необходимата квалификация за решаване на такъв въпрос.

СТАНОВИЩЕ НА АСОЦИАЦИЯТА НА ДРУЖЕСТВАТА ЗА ТОПЛИННО СЧЕТОВОДСТВО

В становището на Асоциацията на дружествата за топлинно счетоводство (АДТС) се посочва, че прилаганият понастоящем начин на разпределение на топлинната енергия в сгради – етажна собственост (след измененията в Наредбата за топлоснабдяването от ноември 2013 г. и от юни 2015 г.) е удачен. Благодарение на този модел големи отклонения между прогнозните ежемесечни сметки и реалното потребление са възможни само в случай, че клиентът има съществена промяна в потреблението на топлинна енергия и не е заявил промяна на прогнозните дялове за отопление и/или подгръвяне на вода. Допълва се, че в предишните редакции на НТ прогнозният дял за отопление се е определял въз основа на дела на топлината за отопление на имота спрямо общата топлина за цялата сграда за предходен отоплителен период. При настоящата редакция получената величина се разделя на дните с отопление за предходния период и се умножава по броя дни за съответния настоящ месец. Предвиден е корекционен коефициент, отразяващ промяната в потреблението и климатичните условия. Съгласно последните промени в НТ, чрез същия коефициент се коригират разликите между работните дни на текущия и аналогичния месец от предходния отчетен период. По този начин индивидуалните промени на прогнозните дялове по инициатива на клиентите не въздействат на ежемесечните сметки за останалите имоти в съответната сграда. Така се разпределя тежестта на разходите през месеците в отоплителния сезон и при желание от страна на клиентите се дава възможност да проследяват и планират своя разход. Фирмите за дялово разпределение оказват необходимото съдействие за това. Подчертава се, че в някои европейски страни се прилагат равни вноски.

По мнение на АДТС, забраната за демонтаж на отоплителните тела цели клиентът винаги, при нужда, да може да ползва топлинна енергия за отопление на имота си, като в същото време се предотвратяват злоупотребите. Според асоциацията, разходът за демантиране (отделяне от вътрешната отоплителна инсталация) на отоплителното тяло е съизмерим с разходите за разпределители и такса топлинно счетоводство. Посочва се, че въпреки забраната за демантиране на радиатори, тази практика все още съществува и никой не санкционира клиентите. Това, което фирмите за дялово разпределение могат да направят, е да проверят визуално начина на отделяне на отоплителните тела от вътрешната отоплителна инсталация. Изказва се мнение, че законодателят следва да въведе мерки, които да въздействат превантивно на клиентите и те да не демонтират отоплителни тела.

По отношение на създадената от разпоредбата на чл. 63, ал. 2, т.е, подточка вв от Наредбата за топлоснабдяването възможност за определяне на количеството топлинна енергия за сградна инсталация чрез измерване, АДТС счита, че това е трудно осъществимо технически и не се прилага в практиката.

Що се отнася до възможността, съгласно измененията в НТ, клиентите в сграда – етажна собственост да определят сами фиксиран дял на топлинната енергия за сградна инсталация, от АДТС подчертават, че съгласуването с фирмата за дялово разпределение, както е предвидено в разпоредбата на чл. 63, ал. 2, т.е, подточка гг от НТ, е особено важно. Посочва се, че много клиенти погрешно биха взели решение за по-малък фиксиран процент енергия за сградна инсталация. Допълва се, че разпоредбата не ограничава потребителите, защото те имат възможност да избират между различни подходи, като в това отношение българският законодател е крайно либерален. Подчертава се, че в европейската практика не съществува възможност за избор от страна на потребителя, а начинът за определяне на енергията за сградна инсталация е нормативно определен и може да варира единствено поради особеностите на сградата.

От асоциацията посочват, че фирмите за дялово разпределение предоставят изравнителни сметки след преработката им. Всяко възражение на клиент, подадено в законовите срокове (тримесечен и едномесечен срок за изискване на допълнителен отчет и рекламации за отчет на показания, съгласно чл. 70, ал. 5 и ал. 6 от НТ), се разглежда във фирмата за дялово разпределение и, ако е основателно, се коригира изравнителната сметка. Подчертава се, че посочените срокове започват да текат от „получаване на изравнителната сметка от упълномощения за сградата представител“. Предоставянето на изравнителните сметки се регламентира и в общите условия между топлофикационните дружества и дружествата за топлинно счетоводство.

В заключение от Асоциацията на дружествата за топлинно счетоводство изразяват мнение, че възможността, която Законът за енергетиката дава на топлофикационните дружества да извършват дейността дялово разпределение, противоречи на правилата на конкуренцията. По този начин топлофикационните дружества могат да злоупотребяват с положението си, като предлагат/изискват избирането на съответното дружество за топлинен счетоводител, особено при включването към топлопреносната система на новопостроени сгради.

СТАНОВИЩЕ НА „ТОПЛОФИКАЦИЯ-БУРГАС“ ЕАД

В становището на „Топлофикация-Бургас“ се заявява, че дружеството извършва дейност по пренос и продажба на топлинна енергия въз основа на лицензия за пренос на топлинна енергия. Посочва се, че предметът на ОУ на предприятието е „продажба“ на топлинна енергия, като топлофикационното дружество е продавач, а потребителите са купувачи. Допълва се, че на основание §1, т. 16 от ДР на ЗЕ, не може да се сметне, че има несъответствие между разпоредбите на ЗЕ и на ОУ, а топлоснабдяването представлява процес на производство, пренос, доставка, разпределение и потребление на топлинна енергия.

От топлофикационното предприятие посочват, че съществува противоречива съдебна практика относно правната природа на общите условия. От една страна има постановени съдебни актове, че „по правната си природа Общите условия са общ административен акт, подлежащ на контрол за законосъобразност пред съд”³, а от друга страна други състави приемат, че „Общите условия са клаузи на договор, преценката за чиято валидност не може да бъде извършена в съдебно-административно производство”⁴, както и че „...общите условия са насочени към неограничен кръг от адресати, но с одобрението им от ДКЕР не се упражняват властнически правомощия, а се уреждат договорни отношения между равнопоставени субекти-топлопреносното предприятие и потребителите. Доказателство за договорния им характер е и изрично предвидената законова възможност за изменението им по споразумение на страните. Такава възможност е изключена при издаването на индивидуалните административни актове, с оглед на това, че при тях правните последици се предизвикват едностранно в правната сфера на другата страна”⁵.

Сочи се също така и Решение №35 от 21.02.2014 г. на ВКС по гр. дело № 3184/2013 г., III г.о., постановено по реда на чл. 290 от ГПК, съгласно което общите условия са задължителни за всички потребители и с влизането им в сила се счита, че има сключен договор с топлопреносното предприятие. Договорът за продажба на топлинна енергия се счита за сключен с конклюдентни действия. От „Топлофикация-Бургас“ заявяват, че становището на дружеството се доближава повече до извод за облигационния характер на Общите условия, като се подчертава, че те не се изготвят от властнически орган, а единствено подлежат на одобрение от такъв. КЕВР не може да „издаде” служебно общите условия, а само да даде указания по тях, като тези указания могат да се обжалват пред съд.

По отношение на противодействието на случаи на неправомерно ползване на топлинна енергия, от „Топлофикация-Бургас“ посочват, че на лицензионната територия на дружеството няма установени по безспорен начин кражби на топлинна енергия, като се допълва, че установяването им е трудно поради неосигуряване на достъп до жилището на клиент, за който има съмнения в тази насока и липсата на законово задължение за съдействие от органите на реда в такива случаи. Изразява се мнение, че липсва правен механизъм, който да препятства неправомерно присъединяване към топлопреносната система, както и неправомерно въздействие

³Определение №6983/17.05.2012 г. по адм. дело №6211 на ВАС.

⁴Определение №3255/03.04.2003 г. по адм. дело 2463/2003 г. на петчленен състав на ВАС.

⁵Определение №7670/30.07.2002 г. по адм. дело №5929/2002 г. на ВАС.

върху уредите за търговско измерване. Законната санкция в подобни случаи е регламентирана в чл. 61 и чл. 69 от НТ.

От топлофикационното дружество считат, че по-добрият начин на формиране на месечните сметки на клиентите е месечното отчитане и разпределение, а не на равни месечни вноски с изравняване, тъй като месечното отчитане води до по-добър контакт между клиента и фирмата за дялово разпределение, като в случаите на промяна в ползването на топлинна енергия клиентът вижда разликата във вид на конкретна сума още през следващия месец, а не в края на сезона. При ежемесечното отчитане клиентите могат да планират разходите си за отопление. От дружеството посочват, че много малка част от техните клиенти плащат на равни месечни вноски, като изборът на потребителите очевидно е на страната на месечното определяне на сметките.

Топлофикационното предприятие счита, че, независимо от избора от клиентите начин на формиране на месечните сметки, при неизпълнение на задължението за заплащането им следва да се начислява лихва за забава, като чл. 86, ал. 1 от ЗЗД регламентира това. По този начин, според изразеното становище, се осигурява равнопоставеност между всички клиенти. Допълва се, че в нормативната уредба, регламентираща заплащането на прогнозни месечни сметки за топлинна енергия, няма методика, според която да се начисляват лихви в случаи, при които фактурираните прогнозни месечни суми надвишават изравнителната сметка според годишния отчет. В тези случаи от дружеството възстановява на клиента надплатените суми на каса или ги приспада от последващите сметки, ако клиентът е заявил това.

Що се отнася до клаузата за поемане на солидарна отговорност на наемателя като условие за откриване на партида на наемател на топлоснабден имот, от „Топлофикация-Бургас“ заявяват, че чл. 153, ал. 1 от ЗЕ определя собствениците или титулярите на вещно право на ползване като клиенти на топлинна енергия и ОУ на дружеството са съобразени с тази разпоредба. Допълва се, че наемателят, макар да държи имота, няма вещни права върху него, поради което задълженията за заплащане на разноските за вещта възникват в правната сфера на собственика или титуляра на вещното право на ползване. Наемателят също може да бъде титуляр на партида, съгласно ОУ на предприятието, ако собственик на имота е юридическо лице и е подадена декларация за даване на съгласие за носене на солидарна отговорност заедно с наемателя за заплащане на дължимите суми. Посочва се, че ЗЗД урежда възможността за носене на солидарна отговорност, когато е уговорена, дружеството счита, че е оправдано наличието на такава клауза, дори и в случаите, когато собственик е физическо лице. При липсата на такава клауза за предприятието биха възникнали допълнителни затруднения за събирането на вземания от титуляр на партида, който не е собственик, тъй като не е налице правен механизъм, който да препятства недобросъвестното непредставяне на информация за началния и крайния момент на ползване на имота във връзка с наемното отношение.

От „Топлофикация-Бургас“ заявяват, че §1, т. 12 от Наредбата за топлоснабдяването дава легална дефиниция за „пломбирано отоплително тяло“, а чл. 153, ал. 5 от ЗЕ забранява физическото отделяне на отоплителните тела от сградната инсталация.

От дружеството са на мнение, че в случаите, в които етажната собственост реши топлинната енергия за сградна инсталация да бъде фиксиран процент, този процент следва да се определя от топлофикационното дружество, от фирмата за дялово разпределение или от независима организация, тъй като клиентите нямат необходимата квалификация за решаване на такъв въпрос. Допълва се, че при действието на предходна нормативна уредба, съгласно която етажната собственост определяше процента за сградна инсталация в диапазона 10%-30%, практиката е била този процент да бъде минималният, което е довело до изкривяване на сметките и диспропорция между потребеното и заплатеното от отделните клиенти. В резултат от тези диспропорции все повече клиенти се отказват да отопляват имотите си, като се влошава температурния режим в сградата за всички, което води до отказ от топлоснабдяване за отопление на цялата абонатна станция.

СТАНОВИЩЕ НА „ВЕОЛИЯ ЕНЕРДЖИ ВАРНА“ ЕАД

В становището на „Веолия Енерджи Варна“ се заявява, че предмет на общите условия на топлофикационните дружества следва да бъде „продажба“ на топлинна енергия. Изказва се мнение, че в чл. 149а от ЗЕ се прави разграничение между понятията „продажба“ на топлинна енергия и „доставчик“ на топлинна енергия. По аргумент от чл. 149а от ЗЕ, „доставчици на топлинна енергия са юридически лица, регистрирани като търговци по българското законодателство, които отговарят на условията за финансово гарантиране на сключваните от тях сделки с топлопреносното предприятие”. В чл. 149, ал. 2 и чл. 149б от ЗЕ, във връзка с чл. 39 от Наредбата за топлоснабдяването пък са посочени императивните правила за извършване на продажба на топлинна енергия от доставчиците на топлинна енергия. В допълнение чл. 149 и чл. 150 от ЗЕ определят отношенията между топлопреносното предприятие и клиентите на топлинна енергия за битови и небитови нужди като „продажба“ на топлинна енергия. Допълва се, че ОУ за продажба на топлинна енергия са предварително определени от енергийното предприятие уговорки, които, след одобрение от КЕВР и изпълнение от енергийното предприятие на процедурата по чл. 150, ал. 2 и 3 от ЗЕ, стават задължителни за страните, като се сочи и съдебна практика в този смисъл⁶. Заявява се, че Правилата за работа с клиенти са част от Общите условия, следователно и тяхната правна природа е същата като на Общите условия.

В становището се посочва, че с цел противодействие на неправомерното ползване на топлинна енергия от топлофикационното дружество предприемат мерките, предвидени в чл. 69, ал. 5 и 6 от НТ /организиране и участие в проверки на сградните инсталации за топла вода/ и в т. 6.5 и т. 6.6 от Приложението към чл. 61, ал. 1 от НТ /организиране и участие в проверките на сградните инсталации за отопление/. Допълва се, че на лицензионната територия на дружеството няма установени случаи на кражби на топлинна енергия по смисъла на чл. 214, ал. 1, т.3 и чл. 215 от ЗЕ за периода от отоплителен сезон 2012/2013 г. до момента. Според

⁶ Решение №828/2008 г. на ВАС по адм.д. №7353/2004 г., Определение №618/2010 г. по гр. д. №393/2010 г. на ВКС, Определение №11714/2010 г. на ВАС по адм. д.№11167/2010 г., Решение №189/2010 г. по т.д. №39/2010 г. на ВКС, Тълкувателно решение №2/2017 г. по т.д. №2/2016 г. та ОС на ОСГК на ВКС, Решение №5/2010 г. на КС на РБ по к.д. №15/2009 г.

предприятието, най-често срещаните способи за неправомерно ползване на топлинна енергия са: демонтаж на топлоразпределите върху отоплителните тела и замяна на водомера за топла вода с тръбна вложка за периода между два отчета.

Според „Веолия Енерджи Варна”, предприятието прилага ежемесечно отчитане и фактуриране на потребената топлинна енергия от битовите и небитовите клиенти. Определянето на прогнозно количество топлинна енергия за отопление и/или битово горещо водоснабдяване въз основа на данните от предходния отчетен период може да е удачен изчислителен метод, но дружеството няма практически опит при използването му. Поради ежемесечното отчитане на потребената топлинна енергия от топлофикационното предприятие не начисляват лихви върху прогнозни сметки.

Що се отнася до наличието на клауза за солидарна отговорност от наемодателя като условие за откриване на партида на наемател, от „Веолия Енерджи Варна” сочат, че ЗЕ прави разграничение между клиенти на топлинна енергия за битови нужди и клиенти на топлинна енергия за небитови нужди. В същото време в чл. 139б, ал. 2, чл. 143, ал.3, чл. 149а, чл. 153, ал. 2 от ЗЕ единствено собственикът на имот е оправомощен да взема решения, засягащи потреблението, заплащането и прекратяване на ползването на топлинна енергия. Въз основа на посоченото, както и на чл. 101 от ЗЗД топлопреносните предприятия в ОУ посочват условията, при които наемателят ще има право да плаща парични задължения, произтичащи от решенията на собственика. Сочи се в този смисъл Решение №504/2010 г. по гр. д. №420/2009 г., IV г.о. на ВКС и Решение №190/2015 г. по гр.д. №96/2015 г. на ВКС, че е „възможно трето лице да поеме задължение към собственика да плаща консумативните разноски, включително и потребената енергия. За да встъпи това трето лице в продажбеното правоотношение между собственика и снабдителното предприятие обаче, трябва да е налице съгласие на предприятието съгласно чл. 101 от ЗЗД”. От топлофикационното предприятие изказват мнение, че клаузата за солидарна отговорност балансира интересите на топлопреносните предприятия и потребителите /клиентите/, като води до определеност и информираност на страните за правата и задълженията им по договорните правоотношения и в тази връзка надлежното им изпълнение. По този начин се постига и процесуална икономия, при която страните не се натоварват със съдебни разноски. Посочва се, че ОУ на топлофикационните дружества предвиждат възможност за откриване на партида на наемател-битов клиент.

От „Веолия Енерджи Варна” считат, че потребителите следва да закупят уреди за дялово разпределение, както и да заплащат услугата за дялово разпределение на енергията от отоплителните тела, като по този начин се осигурява правилното функциониране на системата за дялово разпределение чрез разпределители. Изказва се мнение, че не съществува техническа възможност за физическо отстраняване на отоплителните тела без възможност за неправомерното им повторно включване за отоплителния сезон от недобросъвестни потребители.

По отношение на правоотношения, страна по които е енергийно предприятие, разпоредбите на чл. 133, ал. 2 и чл. 153, ал. 2 от ЗЕ следва да се прилагат преимушественно пред общия законов текст на чл. 15, ал. 2, т.6 от ЗУЕС.

Предвиденото в разпоредбата на чл. 63, ал.2, т.е, подточка вв от НТ присъствие на представител на топлопреносното предприятие при измерване на количеството топлинна енергия за сградна инсталация от избрано от етажната собственост лице се налага, според „Веолия Енерджи Варна”, се налага поради следните причини:

- Липса на критерии в НТ, на които следва да отговаря избраното от етажната собственост лице. Такива критерии могат да бъдат: да е юридическо лице, да има професионален опит в експлоатацията на отоплителни сградни инсталации, специалистите на юридическото лице да имат необходимото образование и стаж, задълженията на юридическото лице да бъдат описани в договор и т.н. Липсата на критерии в нормативната уредба може да доведе до избот от етажната собственост на лице, което не е компетентно и не може коректно да изпълни измерването. В подобен случай представителят на топлопреносното предприятие следва да може да спре измерването, за да се избегнат неправилно измерване и/или аварии в абонатната станция и сградната отоплителна инсталация.
- Ако избраното от етажната собственост лице е компетентно и способно да извърши измерването, представителят на топлопреносното предприятие може да съдейства при необходимост от манипулации в абонатната станция.

Допълва се, че съгласуването с топлопреносното предприятие на методиката за извършване на измерването се изразява в оценка на това може ли методиката за извършване на измерването да се реализира за конкретния тип сградна инсталация и да даде конкретни резултати и може ли избраното лице да реализира предложената методика за измерване и какво съдействие ще му бъде необходимо. Според топлофикационното дружество то има право да изисква промени в методиката и респективно да отказва съгласуване, когато се установи, че методиката и/или лицето не отговарят на обективно наложените критерии, целите на измерването или изискванията за техническа безопасност. Към момента на лицензионната територия на дружеството няма заявено желание от етажна собственост за реализиране на тази нормативна възможност.

Предвидената възможност за гласуване от общото събрание на етажната собственост фиксиран процент за топлинна енергия за сградна инсталация по предложение на топлинния счетоводител, според „Веолия Енерджи Варна”, е мотивирано от това, че топлинният счетоводител разполага с исторически данни за потреблението в съответната сграда, както и от това, че той е регистриран в публичния регистър на топлинните счетоводители на Министерството на енергетиката, което предполага, че има налични нужните специалисти, които да направят нужния анализ и да предложат обективен фиксиран процент топлинна енергия за сградна инсталация. Изказва се мнение, че тази формулировка на разпоредбата не ограничава възможността на потребителите да изберат този или друг от изброените в чл. 63, ал. 2, т.е начин за разпределение, в случай, че не са съгласни с предложението от топлинния счетоводител процент. Както приемането, така и отхвърлянето на предложението от топлинния счетоводител процент следва да става с решение на общото събрание.

СТАНОВИЩЕ НА „ТОПЛОФИКАЦИЯ-ВРАЦА“ ЕАД

В представеното по настоящото производство становище от „Топлофикация-Враца“ ЕАД посочват, че по силата чл. 183, ал. 1, във връзка с чл. 187 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД), продажбата представлява вид договор, съгласно който продавачът се задължава да прехвърли на купувача собствеността на една вещ или друго право, като едно от задълженията на продавача е да предаде на купувача продадената вещ, т.е. да я достави. Прави се извод, че продажбата е договор (облигационна връзка), а доставката представлява част от задълженията на продавача по този договор. Допълва се, че съгласно §1, т. 16 от ДР на ЗЕ доставката е продажба на топлинна енергия, в този смисъл не съществува разлика между понятията „продажба“ и „доставка“ на топлинна енергия, следователно не съществува противоречие между предмета на Общите условия и разпоредбите на Закона за енергетиката. Изказва се мнение, че предметът на ОУ на топлофикационните дружества следва да бъде продажба на топлинна енергия.

По отношение на правната природа на Общите условия от „Топлофикация-Враца“ считат, че е приложим чл. 16 от ЗЗД, като посочват, че, макар да не съществува легална дефиниция, следва да се приеме, че Общите условия представляват предварително едностранно формулирани клаузи с договорен характер, които не са уговорени индивидуално, чиито ефект се разпростира до всички участници, и за които ЗЕ урежда особена процедура за влизането им в сила с цел защита интересите на потребителите. Допълва се, че Правилата за работа с клиенти се явяват едностранен акт, уреждащ въпроси предимно от организационен характер, които представляват част от ОУ и имат същата правна природа. Не се сочи съдебна практика по въпроса.

Една от мерките за противодействие на кражбите на топлоенергия, използвани от дружеството, е поставянето на холограмни стикери на холендрите на връщащата линия на отоплителните тела във всички имоти. Друга мярка са внезапните проверки по имоти съвместно с представител на етажната собственост и топлинния счетоводител, като в установени случаи на нарушение, се съставя протокол и се преразпределя топлинната енергия съгласно НТ. Посочва се, че установените от „Топлофикация-Враца“ случаи на кражба на топлинна енергия от 2012/2013 г. до момента са единични случаи, свързани главно с монтаж на отоплително тяло без да е уведомен топлинният счетоводител. В тези случаи топлинният счетоводител е установил самоволното присъединяване при отчитането в края на отоплителния сезон и е начислил енергия по реда на т. 6.4.4. от приложението по чл. 61, ал. 1 от НТ. В качеството му на топлинен счетоводител, от дружеството са констатирани 6 самоволни демонтажа на уреди за дялово разпределение, като в тези случаи са приложени разпоредбите на НТ за периода, в който отоплителното тяло е работило без уред. На всички новомонтирани или подменени уреди за дялово разпределение, на които „Топлофикация-Враца“ е топлинен счетоводител, се поставят стикери върху уредите. Препоръчва се също така и монтаж на уреди с дистанционно отчитане, които дават сигнал при неправомерна манипулация.

От дружеството смятат за удачен настоящия метод за изчисляване на прогнозното количество топлинна енергия за отделен имот въз основа на потребеното количество топлинна енергия за предходен период, коригирано с

коэффициент, отразяващ промяната в потреблението и климатичните условия. Посочва се, че по-големи от обичайните отклонения в изравнителните сметки са резултат от най-вече от случаи, в които отделни клиенти са променили драстично индивидуалното си потребление и не са уведомили топлинния счетоводител по реда на чл. 71, ал. 3 от НТ. Изказва се мнение, че това е особено забележимо при по-малки етажни собственици. Поради това дружеството, в качеството му на топлинен счетоводител, прилага политика за установяване на контакт с етажната собственост с цел преминаване към месечно отчитане при малки етажни собственици и такива със завишени цени за подгриване на топла вода, с увеличаваща се стойност на енергията за сградна инсталация или единичната стойност на деление на уред за дялово разпределение. Посочва се, че тази политика се използва като мярка срещу злоупотреби и нерегламентирано ползване на топлинна енергия. Сочат се и данни, че към настоящия момент дружеството обслужва 107 абонатни станции на прогнозни изчисления и 38 абонатни станции на месечен отчет. Допълва се, че изчисляването на индивидуални месечни сметки с инсталирани уреди, които не се отчитат ежемесечно, не е точно и съответно потребителят не може да прогнозира разходите си за отопление. „Топлофикация-Враца“ предлага и договори за заплащане на равни месечни вноски, което, според дружеството, дава възможност на клиентите да планират разходите си за топлинна енергия. Отделно от това, всички новостроящи се сгради се проектират и изграждат с хоризонтални отоплителни инсталации и с тях се сключват договори за месечен отчет на апартаментни топломери и водомери, съответно за тях се изготвят реални месечни сметки за топлинна енергия.

Що се отнася до разпоредбата на чл. 153, ал. 5 от ЗЕ, от „Топлофикация-Враца“ са на мнение, че при въведена система за дялово разпределение на топлинна енергия и поставяне на пломби с холограмни стикери на холендрите на връщащата линия на отоплителното тяло значително се намаляват възможностите за неправомерно включване на отоплителни тела. Увеличават се единствено разходите на клиентите за заплащане на услугата „дялово разпределение“, но съгласно чл. 61, ал. 1 от НТ, тази услуга е „възмездна“.

По отношение на начисляването на лихва за просрочие върху прогнозни месечни сметки, от „Топлофикация-Враца“ изказват мнение, че такава лихва следва да се начислява. Сочи се, че разпоредбата на чл. 155 от ЗЕ визира три начина за заплащане на топлинна енергия (на 10 равни месечни вноски и две изравнителни вноски; на месечни прогнозни вноски и една изравнителна вноска; по реална месечна консумация), като предвижда за всеки от тях заплащане всеки месец. Прави се извод, че изискуемостта на вземането на топлопреносното предприятие възниква ежемесечно, а не с изготвянето на изравнителните сметки, поради което и начисляването на обезщетение за забавено плащане трябва да бъде върху всяка просрочена месечна вноска. В този смисъл дружеството прилага и решение от 26.10.2011 г. по гр.д.№ 644/2011 г. на Врачански окръжен съд.

Дружеството счита, че на основание разпоредбата на чл. 153, ал. 1 от ЗЕ не съществува нормативна възможност за откриване на партида на наемател-битов клиент. Навежда се довод, че тази разпоредба предвижда единствено собственици или титуляри на вещно право на ползване да могат да бъдат клиенти на топлинна енергия, а по правната си същност наемателят е държател. Въз основа на посоченото,

от „Топлофикация-Враца“ са на мнение, че е удачно наличието на клауза за солидарна отговорност на наемодателя като условие за откриване на партида за топлинна енергия на наемател. Без подобна клауза в Общите условия топлофикационното дружество няма как да защити правата си по съдебен ред, тъй като, при предявяване на иск срещу наемател, ще е налице липса на пасивна процесуална легитимация предвид обстоятелството, че по силата на закона наемателят ще се явява ненадлежна страна. Допълва се също така, че практиката сочи, че когато наемодателят е декларирал съгласие за солидарна отговорност, той проявява много по-голям контрол върху плащането на натрупани задължения за топлинна енергия от наемателя.

От „Топлофикация-Враца“ считат, че измерването на топлинна енергия за сградна инсталация отделно от общата енергия за отопление е практически невъзможно и трудно изпълнимо. От въвеждане на разпоредбата на чл. 63, ал.2, т. е, подточка вв от НТ до момента на територията на дружеството няма подадени заявки, съответно откази, за съгласуване на методика за измерване. В същото време се изказва мнение, че участието на топлинния счетоводител при определянето от етажната собственост на фиксиран процент топлинна енергия за сградна инсталация е от полза в случаите, когато след годишно изравняване се получава по-голям или по-малък процент спрямо общата топлинна енергия за отопление. В този случай топлинният счетоводител предлага приемлив процент за сградна инсталация за следващ отоплителен период, който процент се приема или отхвърля от етажната собственост. Топлинният счетоводител може да предложи и други вариант, който да бъде приет от етажната собственост. Чак след това, при липса на съгласие, сградната инсталация се изчислява съгласно разпоредбите на НТ. Допълва се, че този начин за определяне на дела на топлинната енергия за сградна инсталация е частен случай, въведен за улеснение и в полза на потребителите. На територията на дружеството има три взети решения от етажни собственици за определяне на фиксиран процент на топлинна енергия за сградна инсталация. Подчертава се, обаче, че след отчитането на уредите за дялово разпределение, в случаите, в които се получава дадено отоплително тяло да отдава повече енергия, отколкото физически е възможно, дори и при приет от етажната собственост фиксиран процент за сградна инсталация, този процент се увеличава в изпълнение на разпоредбите на Методиката към НТ.

Що се отнася до необходимото мнозинство от етажната собственост, необходимо за присъединяване към топлоснабдителната мрежа/прекръстване на топлоснабдяването, от „Топлофикация-Враца“ посочват, че е приложима разпоредбата на чл. 153, ал. 2 от ЗЕ.

СТАНОВИЩЕ НА „ТОПЛОФИКАЦИЯ ВТ“ АД

В становището на „Топлофикация ВТ“ АД се заявява, че предмет на Общите условия на дружеството е „продажба“ на топлинна енергия на потребителите за битови нужди, на основание чл. 150 от ЗЕ. Изразява се мнение, че Общите условия са договор, сключен при общи условия и утвърден от КЕВР, като се подчертава, че чл. 150 от ЗЕ е част от тлава VII „Търговски взаимоотношения“ на закона.

Посочва се, че манипулацията от страна на клиенти на уредите за дялово разпределение не ощетява топлофикационното дружество, но води до фактуриране и заплащане от тези клиенти на несъразмерен дял от общото количество топлинна енергия в сградата и е за сметка на останалите живущи в нея. Допълва се, че манипулацията на уредите за дялово разпределение е деяние, което се разследва от компетентните държавни органи (полиция и прокуратура), а не от топлопреносното предприятие, което е търговско дружество. От „Топлофикация ВТ“ заявяват, че от дружеството досега не са констатирани подобни случаи. В град Велико Търново само 10 сгради са избрали дяловото разпределение на топлинна енергия да се извършва на база годишен отчет. Според топлопреносното предприятие, измененията на НТ от 2015 г. са заложили нова методика за изчислението на месечните сметки на клиентите, избрали годишен отчет и с това изменение е внесен изключителен дисбаланс в реално потребената енергия, отчетена от топломера в абонатната станция и начислената на клиентите енергия. От „Топлофикация ВТ“ са на мнение, че тези изменения не водят до по-точни ежемесечни прогнозни сметки, както и не помагат на клиентите да предвидят разходите си. Поради тези причини дружеството не прилага този подход.

По отношение на начисляването на лихва за просрочие върху прогнозните ежемесечни сметки при липсата на ежемесечно отчитане на уредите за дялово разпределение, топлофикационното дружество заявява, че такива лихви следва да се начисляват и да се дължат от клиентите поради това, че годишното отчитане на индивидуалните уреди е избор на самите клиенти, както и че трябва да има равнопоставеност между всички клиенти, независимо от избора им на начин на отчитане. В допълнение се посочва, че в обратния случай, при начислена по-малко от реално изразходваната енергия, също не се начислява лихва.

В становището на „Топлофикация ВТ“ се заявява, че, съгласно чл. 153, ал. 1 от ЗЕ, клиенти на топлинна енергия са собствениците и титулярите на вещно право на ползване в сгради – етажна собственост и поради това дружеството не открива партиди на наематели.

Дружеството е на мнение също така, че забраната за физическо демонтиране на отоплителни тела натоварва клиентите с разходи в съответствие с волята на законодателя (чл. 153, ал. 5 от ЗЕ). Допълва се, че не съществуват надеждни технически способности за контрол срещу повторно монтиране на демонтирани отоплителни тела с цел неправомерно ползване на топлинна енергия.

В становището се посочва, че при противоречие между разпоредбите на ЗЕ и ЗУЕС по отношение на изискваното мнозинство за вземане на решение от етажната собственост за присъединяване към топлофикационната мрежа, респективно за отказ от топлоснабдяване, следва да се прилага разпоредбата на специалния закон – Закона за енергетиката. От дружеството изискват две трети съгласие на собствениците.

По мнение на „Топлофикация ВТ“, разпоредбата на чл. 63, ал. 2, подточка вв от НТ присъствие на представител на топлопреносното предприятие при измерване на количеството топлинна енергия за сградна инсталация от избрано от етажната собственост лице е неприложима на практика и не е прилагана от дружеството. Въпреки това се посочва, че присъствието на представител на топлопреносното

предприятие се налага поради това, че става дума за косвено експериментално измерване, при което са необходими специални знания в областта на енергетиката.

Що се отнася до разпоредбата на чл. 63, ал. 2, т.е. подточка гг фиксираният процент топлинна енергия за сградна инсталация да се предлага от топлинния счетоводител, в случай, че клиентите в сграда – етажна собственост желаят това, от „Топлофикация ВТ“ считат, че този текст е некоректен и неработещ по две причини. На първо място, топлинните счетоводители на практика са подизпълнители на топлофикационните дружества (чл. 139, ал. 2 от ЗЕ). На второ място се посочва, че в случай на избран от клиентите много нисък процент на енергия от сградната инсталация, няма да може да се спази чл. 144, ал. 5 от ЗЕ, като тази енергия пак ще трябва да бъде добавена като енергия от сградната инсталация на основание т. 6.5.7 от Методиката към НТ.

В заключение, от „Топлофикация ВТ“ посочват, че дружеството осъществява дейност в строго регулиран отрасъл, в който, освен нормативно, се регулира и от секторния регулатор КЕВР, включително и отношенията на предприятието с клиентите му.

СТАНОВИЩЕ НА „ЕВН БЪЛГАРИЯ ТОПЛОФИКАЦИЯ ” ЕАД

„ЕВН БЪЛГАРИЯ ТОПЛОФИКАЦИЯ” посочва в своето становище, че анализът на разпоредбите на ЗЕ /чл. 149а, 149б, 150, ал. 1, 151, §1 от ДР/ води до извод, че действащата нормативна уредба не прави разлика между понятията „доставка” и „продажба” на топлинна енергия. За да се избегнат произволни тълкувания, в представен в КЕВР проект на Общи условия за продажба на топлинна енергия на битови и небитови абонати дружеството е предвидило дефиниция, сочеща, че „Доставка на топлинна енергия е продажба на топлинна енергия на клиенти”. Топлофикационното предприятие е на мнение, че предмет на ОУ следва да бъде продажбата на топлинна енергия, която съгласно закона представлява доставка на топлинна енергия. Посочва се, че по своята правна природа Общите условия представляват договор между две лица, като за приемането му има нормативно предвиден специален ред в ЗЕ. Минимално задължителното съдържание на общите условия е нормативно установено в чл. 150, ал. 1 от ЗЕ и чл. 127 от НЛДЕ. Публично известните общи условия за продажба на топлинна енергия обобщават и структурират в един документ правата и задълженията на страните по него, условията и сроковете за предоставянето на услугите, отговорностите на страните и др. Допълва се, че ОУ нямат белезите на административен акт, а именно – не са властническо волеизявление на орган на изпълнителната власт или на друг приравнен на него орган, отношенията между доставчика на топлинна енергия и клиентите не са на власт и подчинение, не се пораждаат едностранно правни последици, изпълнението им не е скрепено с държавна принуда. ОУ се изготвят от лицензиант, който е търговец. Що се отнася до Правилата за работа с клиенти, те дори нямат характер на договор, а представляват документ с ограничен обхват, който има за цел да обобщи и представи на клиентите справочна информация относно различните видове процедури по разглеждане на документи и сроковете за тяхното извършване.

„ЕВН България Топлофикация” заявява, че с цел ограничаване на неправомерното ползване на топлинна енергия дружеството е предприело следните действия: въвеждане на система за дистанционно отчитане и мониторинг на показанията на топломерите в абонатните станции; въвеждане на ежемесечно дистанционно или визуално отчитане на уредите за дялово разпределение; съвместни проверки по чл. 69, ал. 5 от НТ; термографско обследване по желание на клиентите; съвместни проверки с топлинните счетоводители на състоянието на уредите за дялово разпределение; пломбиране на изводите към вътрешната отоплителна инсталация в случаите на демонтирано отоплително тяло поради възникнала аварийна ситуация.

От топлофикационното дружество са на мнение, че не е удачно определянето на прогнозното количество топлинна енергия за отопление да се извършва на база предходен период, тъй като при този метод не се вземат предвид или не е възможно компенсирането в пълна степен на значими фактори като промяната в поведението на клиентите при консумацията на енергия през текущия период, предприетите мерки за подобряване на енергийната ефективност на сградата, съответно на конкретния имот, влиянието на климатичните условия върху консумацията на енергия. Допълва се, че при метода на прогнозно разпределение на топлинна енергия влиянието на тези фактори би се отчело със значително по-голяма точност, ако в НТ, като база за разпределяне на енергия, се вземаха предвид данните за общата консумация в сградата. Прави се заключение, че най-точен би бил методът за ежемесечно разпределяне на топлинната енергия в конкретна сграда чрез ежемесечен дистанционен или визуален отчет на показанията на топломера в абонатната станция и на уредите за дялово разпределение в имотите на клиентите. Според топлофикационното предприятие с последните изменения на НТ се цели по-равномерното, целогодишно разпределение на разходите на клиентите, но за сметка на влошаване на точността на прогнозното разпределение на топлинната енергия. Посочва се, че търговската политика на компанията е довела до това 80% от клиентите на дружеството да изберат ежемесечен визуален или дистанционен отчет на уредите за дялово разпределение. По този начин се избягва рискът от непредвидими изравнителни сметки в края на сезона, включително поради евентуална разлика в консумацията им в сравнение с предходния сезон. Според представеното становище, доказателство за предимствата на ежемесечното отчитане на уредите за дялово разпределение и ежемесечните реални сметки е рязкото спадане на броя на жалбите на клиентите по размера на месечните сметки за топлинна енергия. В същото време се изразява мнение, че независимо кой от трите предвидени в чл. 155 от ЗЕ начина за заплащане на консумираната енергия са избрали клиентите, тази разпоредба предвижда за всеки от трите начина месечно заплащане. Прави се извод, че изискуемостта на вземането на топлофикационното предприятие възниква ежемесечно, а не с изготвянето на изравнителни сметки, поради което и начисляването на обезщетение за забавено плащане трябва да бъде върху всяка просрочена месечна вноска. Сочи се като основание и чл. 86 от ЗЗД. С оглед на изложеното в действащите ОУ на дружеството не е предвидена методика за изчисляване на лихвите, които дружеството дължи на клиентите в случаите, в които сборът от платените от потребителите прогнозни месечни сметки надвишава сумата, която е дължима според годишния отчет.

От „ЕВН България Топлофикация“ посочват, че съгласно ОУ купувач на топлинна енергия може да бъде и наемател – физическо лице, ако собственикът е подал декларация с изразено съгласие да носи солидарна отговорност с наемателя. В тези случаи продавачът води партидата на името на собственика на имота и на наемателя, който заплаща дължимите суми за топлинна енергия. В същото време се посочва, че на основание чл. 153, ал. 1 от ЗЕ и преобладаващата съдебна практика топлофикационното дружество не прилага съдържащата се в ОУ възможност за откриване на обща партида на наемател и наемодател, приемащи за свои клиенти единствено собственика или титуляра на вещно право на ползване върху топлоснабдения имот. Допълва се, че в случай, че ОСГК на ВКС приеме в своето решение по т.д. №2/2017 г., че клиент на топлинна енергия може да бъде и наемателят на топлоснабден имот, то тогава наличието на клауза за солидарна отговорност на наемодателя за задълженията на наемателя би било оправдано. При липсата на изискване за солидарна отговорност от наемодателя биха възникнали значителни затруднения за дружеството във връзка със събирането на вземания от клиент, който не е собственик на имота, тъй като наемателят винаги може да противопостави възражение, което няма как да е било известно на дружеството, за това, че не е владял имота и е прекратил договора за наем преди периода, за който се претендира вземането. От него. Практиката на дружеството сочи, че дори наематели – небитови клиенти не изпълняват задължението си да уведомят топлофикационното предприятие за прекратяване на договора за наем. Една такава клауза обезпечава добросъвестното изпълнение на договора за продажба на топлинна енергия, предотвратява евентуални злоупотреби от недобросъвестни собственици на топлоснабдени имоти, които биха могли да сключват фиктивно множество договори за наем, включително с несъществуващи лица или с лица без имущество, с цел да осуетят събирането на натрупаните от тях задължения, изисква от собствениците да се грижат за имотите си. Основният мотив за включването на изискването за солидарна отговорност е наемодателят да служи като гарант за вземането на топлопреносното предприятие и да бъде активен във взаимоотношенията си със своите наематели.

От „ЕВН България Топлофикация“ изказват мнение, че с разпоредбата на чл. 153, ал. 5 от ЗЕ законодателят предотвратява евентуални злоупотреби от недобросъвестни клиенти, като е предвидил механизъм, който гарантира правата и интересите на добросъвестните клиенти. Допълва се, че липсата на показания на индивидуалното разпределително устройство, монтирано върху отоплителното тяло, удостоверява обстоятелството, че не е налице нерегламентирано ползване на топлинна енергия. Посочва се, че всеки друг начин за предотвратяване на неправомерно ползване на топлинна енергия, включително и физическото отстраняване на отоплителни тела и пломбиране на входящ и изходящ щранг, би бил неефективен, защото не съществуват правно регламентирани възможности за извършване на проверки в жилищата на клиентите за установяване на обратно монтирани отоплителни тела.

Във връзка с колизията между разпоредбите на ЗУЕС и ЗЕ относно необходимостта за вземане на решение от етажната собственост за присъединяване към топлопреносната система/прекратяване на топлоснабдяването, от дружеството заявяват, че след като са установили това противоречие са поискали

становище от Министерството на енергетиката. В отговор от министерството е посочено, като специален закон, в случаите на противоречие с други закони следва да се прилага ЗЕ. Въз основа на това от топлофикационното дружество прилагат пряко разпоредбата на ЗЕ, като изискват мнозинство от 2/3 от собствеността в сградата /67 на сто от идеалните части от общите части/.

По отношение на нормативната възможност, по решение на етажната собственост, количеството топлинна енергия в сградата да се определи чрез измерване в присъствието на представител на топлофикационното предприятие и след съгласуване с него на методиката за извършване на измерването, от „ЕВН България Топлофикация“ заявяват, че това присъствие е необходимо от съображения за точно отчитане и използване на методиката. Подчертава се, че не съществува законоустановена методика за извършване на измерването, като остава неизяснен и въпросът за начините и способите за прилагане на получения резултат спрямо различните климатични условия в месеците с отопление, както и правоспособността на лицата, притежаващи необходимите знания и квалификация за изработването на подобна методика. На лицензионната територия на дружеството няма постъпили искания от клиенти за съгласуване на методика за извършване на измерването.

От топлофикационното предприятие са на мнение, че прилагането на фиксиран процент за топлинната енергия за сградна инсталация би предизвикало сериозни проблеми в сградите с ежемесечен отчет, тъй като условията, в които се осъществява доставката е различно, съответно всеки месец отдаденото количество топлинна енергия за сградна инсталация е различно. Подчертава се, че единствено топлинните счетоводители имат цялостен поглед върху потреблението в сградата и в отделните имоти, следователно е удачно етажната собственост да приеме предложения от топлинния счетоводител процент за топлинна енергия за сградна инсталация.

СТАНОВИЩЕ НА „ТОПЛОФИКАЦИЯ-ПЕРНИК“ ЕАД

В становището на „Топлофикация Перник“ се заявява, че дружеството не намира противоречие между понятията „продажба“ и „доставка“ на топлинна енергия с оглед разпоредбите на §1, т. 16 от ЗЕ. Изказва се мнение, че терминът „доставка“ дава по-детайлна представа за механизма, по който се осъществява продажбата на топлинна енергия. В този смисъл се допълва, че общите условия следва да регламентират покупко-продажбата на топлинна енергия. Посочва се, че ОУ по договорите за продажба на топлинна енергия регламентират договорни отношения между топлофикационните дружества и клиентите, като с цел защита интересите на страните по тези договорни отношения законодателят е предвидил в ЗЕ и НЛДЕ особена процедура за влизането в сила на тези общи условия.

От топлофикационното дружество считат, че терминът „неправомерно ползване“ на топлинна енергия съгласно ЗЕ включва две хипотези: неправомерно присъединяване преди уред за измерване за търговско плащане и неправомерно ползване на топлинна енергия без уред за нейното регистриране, което в сграда-етажна собственост означава след уредите за търговско плащане. На територията на

дружеството няма регистрирани и установени случаи на неправомерно присъединяване или ползване на топлинна енергия.

По отношение на измененията в Наредбата за топлоснабдяването от 2015 г. от „Топлофикация Перник“ са на мнение, че те целят да минимизират и неутрализират драстични разлики в месечните сметки на клиентите с прогнозни месечни сметки, като се отчитат фактори като режим на потребление на индивидуалния клиент и на цялата сграда, климатичните условия и др. фактори. От дружеството допълват, че към настоящия момент няма по-обективен критерий за определяне на това прогнозно количество освен потреблението за предходен отчетен период. Посочва се, че клиентите имат възможност за изберат начина на плащане – на равни месечни вноски и изравнение, прогнозни месечни и изравнение и по ежемесечен отчет. Независимо от избрания начин на фактуриране и плащане, от „Топлофикация Перник“ считат, че следва да се начислява лихва за забава, в случай на неплатени в срок задължения, като това е разписано и в Общите условия на дружеството.

В становището се заявява, че към настоящият момент не съществува нормативна възможност за откриване на партида на наемател – битов клиент. В същото време се посочва, че наличието на клауза за солидарна отговорност на наемодателя при отдаване под наем на обект за стопански нужди защитава интересите на всички страни в отношенията, свързани с продажба на топлинна енергия.

Във връзка с разпоредбата на чл. 153, ал. 5 от ЗЕ от дружеството са на мнение, че тя гарантира, че клиентите в сградата, които ползват отоплителните тела, няма да бъдат оцетени. От „Топлофикация Перник“ посочват, че разпоредбите на чл. 63, ал. 2, т.е, подточка вв и гг от НТ са въведени с цел осигуряване на равнопоставеност между клиентите и защита на законните им интереси.

По отношение на колизията между разпоредбите на ЗУЕС и ЗЕ във връзка с изискваното мнозинство от етажната собственост за присъединяване към топлопреносната мрежа/прекратяване на топлоснабдяването, от топлофикационното предприятие заявяват, че прилагат нормите на ЗУЕС.

СТАНОВИЩЕ НА „ТОПЛОФИКАЦИЯ-ПЛЕВЕН“ ЕАД

В становището си от „Топлофикация-Плевен“ заявяват, че предмет на ОУ на дружеството е „продажба“ на топлинна енергия, като изказват мнение, че в приложимата нормативна уредба понятията „продажба“ и „доставка“ са тъждествени. Според дружеството, общите условия са удобна форма за масово сключване на еднообразни договори, особено в най-масовия случай на ползване на топлинна енергия в сгради-етажна собственост. Стандартизирането на съдържанието на еднотипни договори води до по-голяма яснота и уеднаквяване на правата и задълженията при сходни случаи в съответствие с принципите на справедливост и сигурност в гражданския оборот.

„Топлофикация-Плевен“ прилага ежемесечен отчет на уредите за дялово разпределение, което, според дружеството, създава условия за добър контрол върху

тях. Други мерки за противодействие на неправомерното ползване на топлинна енергия включват: монтаж на уреди с дистанционен отчет, които дават сигнал при неправомерна манипулация; проектиране и изграждане на новите сгради с хоризонтална отоплителна инсталация, както и преустройство на стари вертикални инсталации в хоризонтални; редовни проверки от фирмите за дялово разпределение с участие на представители на етажната собственост, като в случаи на установени нередности се съставя протокол, въз основа на който се преразпределя топлинната енергия. От топлофикационното предприятие не водят статистика на тези случаи, тъй като данни за тях се съхраняват на хартиен носител в абонатните станции. Посочва се, че само 0,4% от всички абонати на дружеството са избрали дяловото разпределение да се извършва на прогнозни месечни сметки и годишно изравняване. Изказва се мнение, че този метод на формиране на месечните сметки за топлинна енергия не е точен и съответно клиентите не могат да прогнозираат разходите си за отопление.

По мнение на „Топлофикация-Плевен“ върху прогнозните сметки по чл. 71, ал. 1 от НТ следва да се начислява лихва съгласно чл. 86 от ЗЗД, тъй като, ако не се начислява лихва, голяма част от клиентите няма да заплащат месечните си вноски, което ще постави във финансово затруднение топлофикационното дружество, което трябва да се разплаща със своите доставчици. Това би могло да доведе до увеличаване на стойността на услугата.

Дружеството посочва, че предоставя възможност за откриване на партида на наемател при определени условия. Допълва се, че действието на общия принцип за разделност на задълженията, относим към гражданско-правните отношения, не се отменя от разпоредбите на ОУ. Регламентирането на възможността за възникване на солидарна отговорност между собственик на топлоснабден имот и наемател не означава, че такава възниква задължително, като в общите условия е записано, че солидарна отговорност възниква само при наличието на изрична декларация за това от наемодателя. В допълнение, неговата отговорност не се ангажира автоматично и не е подобна на поръчителевата отговорност. Дружеството има правото да насочи претенцията си към наемодателя, декларирал поемането на солидарна отговорност, само в случай, че наемателят не е подал заявление за закриване на партидата. Клаузата за солидарна отговорност по принцип балансира отношенията дотолкова, доколкото дава възможност на кредитора да се снабди по желание на собственика с допълнителен субект, от който би могъл да събере вземанията си.

Що се отнася до забраната за демонтаж на отоплителни тела, съдържаща се в чл. 153, ал. 5 от ЗЕ, от „Топлофикация-Плевен“ са на мнение, че тази разпоредба действително увеличава разходите за клиентите за услугата дялово разпределение, и, въпреки че няма пълна сигурност за неправомерно ползване на топлинна енергия, наличието на уреди за дялово разпределение на всички отоплителни тела значително ограничава възможността за това.

Във връзка с колизията между нормите на ЗУЕС и ЗЕ по отношение на необходимото мнозинство от етажната собственост, необходимо за вземане на решение за присъединяване към топлоснабдителната мрежа/прекратяване на топлоснабдяването, от топлофикационното дружество са на мнение, че следва да се прилага разпоредбата на ЗЕ. Цитират се в този смисъл мотивите към тълкувателно

решение №2/2016 г. на ОСГК на ВКС, като се допълва, че по такъв важен въпрос като топлоснабдяването на сградата е важно решенията да се вземат с квалифицирано мнозинство, особено като се вземе предвид възможността при действието на ЗУЕС, при невявяване на собствениците, да се вземе решение със значително по-малък брой гласове.

От „Топлофикация-Плевен” считат, че измерването на реалното количество топлинна енергия за сградната инсталация е технически трудно изпълнимо и практически почти невъзможно. Именно поради това е необходимо и изготвяне на методика, която да се съгласува с топлофикационното дружество. Допълва се, че до настоящия момент на лицензионната територия на предприятието няма изявено желание от клиенти за подобно измерване. Що се отнася до възможността за определяне на фиксиран процент за топлинна енергия за сградна инсталация с решение на етажната собственост, от дружеството са на мнение, че ограниченията на този метод са свързани с изискването на НТ за преразпределение на топлинна енергия към сградната инсталация в случаите, в които при първоначалното изчисляване се окаже, че определени отоплителни тела са отдали повече от максимално възможното. Допълва се, че през месеците октомври, ноември, март и април много често клиентите се отопляват от топлинна енергия, отдадена от сградната инсталация, както и от отоплителните тела в баните /щранг лирите/ и рядко ползват топлинна енергия от отоплителните тела. При това положение процентът на топлинна енергия за сградната инсталация може да достигне много повече от 50% от общата енергия.

СТАНОВИЩЕ НА „ТОПЛОФИКАЦИЯ-РАЗГРАД“ ЕАД

От „Топлофикация-Разград” заявяват в своето становище, че чл. 125, ал. 1 от ЗЕ определя, че топлоснабдяването е „процес на производство, пренос, доставка, разпределение и потребление на топлинна енергия”. Производството и преносът на топлинна енергия са лицензионни дейности по смисъла на чл. 39, ал. 1, т.1 и т.2 от ЗЕ. Дружеството притежава лицензии за производство и пренос на топлинна енергия и е вертикално интегрирано предприятие, което осъществява дейност по производство и пренос на топлинна енергия на лицензионната територия – град Разград. В този смисъл от предприятието изказват мнение, че терминът „продажба” на топлинна енергия като предмет на ОУ не противоречи на нормативната уредба. Допълва се, че КЗК в някои свои решения също използва понятията „продажба” и „доставка” на топлинна енергия като синоними. Прави се заключение, че предмет на общите условия на топлофикационните дружества следва да е „продажба” на топлинна енергия.

По отношение на правната природа на ОУ, от „Топлофикация-Разград” посочват, че разпоредбата на чл. 150 от ЗЕ урежда договорните отношения между страните само по отношение на договорите в областта на енергетиката и в този смисъл ЗЕ е специален закон по отношение на Търговския закон и Закона за задълженията и договорите, в които се изисква писмено приемане на общите условия. Институтът на договори, респективно правоотношения, при общи условия,

уреден в ЗЕ, е специален на общия институт на договори при общи условия, уреден в ЗЗД, поради което правилата на последния могат да се прилагат само субсидиарно и не накърняват правата на потребителите. Подчертава се, че в този смисъл се е произнесъл и Конституционния съд в решение №5/2010 г.

От дружеството са на мнение, че Законът за енергетиката, определяйки границата на собственост върху съоръженията преносна мрежа, абонатна станция, топломер и стоката „топлинна енергия” разпределя и отговорността за предприемането на мерки и санкционирането на т.нар. „кражби” на топлинна енергия. Неправомерното ползване на топлинна енергия в сграда-етажна собственост не са обект и отговорност на топлопреносното предприятие, поради което същото няма основание за предприемане на мерки за противодействие. От отоплителен сезон 2013/2014 г. до момента на територията на дружеството има регистриран един опит за кражба на топлинна енергия от абонатна станция чрез манипулиране на уреда за търговско мерене – топломера. Допълва се, че най-често неправомерното ползване на топлинна енергия се извършва чрез манипулиране на уреда за търговско мерене.

В становището се посочва, че потреблението на топлинна енергия в сграда – етажна собственост се измерва реално ежемесечно чрез показанията на топломера в абонатната станция, а прогнозно е само разпределението на тази енергия между клиентите в етажната собственост. Изказва се мнение, че формирането на прогнозните ежемесечни сметки на отделните клиенти в сградата на базата на потребеното количество топлинна енергия за предходен период е единственият начин тези прогнозни сметки да са максимално близо като стойност до реално потребеното количество от индивидуалните клиенти. За клиентите на дружеството обичайното отклонение на изравнителните сметки в сравнение с прогнозната е в рамките на 5%. Допълва се, че идеята на последните промени в НТ от юни 2015 г. по отношение на изчисляването на индивидуалните месечни сметки в сгради, в които уредите за дялово разпределение не се отчитат ежемесечно, е през целия отоплителен сезон клиентите да плащат приблизително равни сметки. През преходните месеци – октомври, ноември, март и април, прогнозните сметки са по-високи от потреблението, а през зимните месеци – декември, януари и февруари, прогнозните сметки са по-ниски от потребеното. Основен фактор при месечните сметки е корекционният коефициент, т.е. отношението на топлинната енергия в настоящия месец, измерена по топломера в абонатната станция, и измерената от топломера топлинна енергия за съответния период от предходен период. Посочва се, че на практика при този подход потребителите не могат да предвидят индивидуалния си разход и съответно ежемесечните разходи за топлинна енергия.

От „Топлофикация-Разград” считат, че обезщетението за забава на плащане според избрания от клиента начин /на 11 равни месечни вноски и една изравнителна, на месечни прогнозни сметки и една изравнителна, по реална месечна консумация/ не представлява заплащане на лихва за забава върху прогнозно количество, защото на негова база се определя само размера на задължението, за което е договорен срок за плащане, а лихва се начислява поради неизпълнение на това задължение в срок /чл. 86 от ЗЗД/. Според данните на дружеството към края на отоплителен сезон 2016/2017 г. процентът на несъбраните суми е 30%.

В становището на топлофикационното дружество се посочва, че наемателите на жилища са потребители на топлинна енергия за битови нужди съгласно Наредба №1/1975 г. за ползване на топлинна енергия /отм./, отменена с Наредбата за топлоснабдяването от 26.03.2002 т. /отм./, издадена на основание Закона за енергетиката и енергийната ефективност /ЗЕЕЕ/ /отм./ От приемането на ЗЕЕЕ /отм./ през 1999 г. и до момента със ЗЕ за потребители на топлинна енергия се смятат само собствениците и лицата с вещно право на ползване. Подчертава се, че в този смисъл е и трайната съдебна практика. Въз основа на посоченото от дружеството правят извод, че за да се открие партия на наемател, който е реален ползвател на топлинна енергия в имот-етажна собственост, следва да е налице освен съгласие на собственика или титуляра на вещно право на ползване и ангажиране на солидарната му отговорност. При последващо неплащане на потребената топлинна енергия от наемателя, топлофикационното предприятие може да събере сумата само от собственика или титуляр на вещно право на ползване, срещу наемател искът му ще бъде отпвърлен. Собственикът от своя страна може впоследствие да търси сумите от наемателя, включително по съдебен ред.

По отношение на разпоредбата на чл. 153, ал. 5 от ЗЕ от „Топлофикация-Разград“ са на мнение, че всяко отоплително тяло трябва да има монтиран уред за дялово разпределение, както че не съществува техническа възможност за предотвратяване на повторно включване на отоплителните тела от недобросъвестни клиенти.

В становището на дружеството се посочва, че при изявено желание от етажната собственост за приемане на фиксиран процент за топлинна енергия за сградна инсталация е необходимо участието на фирмата за дялово разпределение. Именно топлинният счетоводител, въз основа на анализа на потребената и разпределена енергия за последните няколко сезона, би могъл да предложи възможно най-близък до реалния процент за конкретната сграда. В правомощията на етажната собственост е да не се съгласи с предложението от топлинния счетоводител, като се допълва, че в НТ има предложени няколко варианта за определяне на процента за сградна инсталация.

СТАНОВИЩЕ НА „ТОПЛОФИКАЦИЯ РУСЕ“ ЕАД

В становището на „Топлофикация Русе“ се заявява, че предметът на Общите условия на дружеството е „продажба“ на топлинна енергия съгласно чл. 150, ал. 1 от ЗЕ. Посочва се, че Общите условия по своята същност са договор, сключен при общи условия между клиентите и топлопреносните предприятия и утвърден от КЕВР. За това говори и фактът, че чл. 150 от ЗЕ е в глава VII „Търговски взаимоотношения“ на ЗЕ.

От предприятието са на мнение, че манипулациите от страна на клиентите на уредите за дялово разпределение водят до фактуриране и заплащане от тези клиенти на несъразмерен дял от общата топлинна енергия за сградата, което ошетява останалите клиенти в нея, а не топлофикационното дружество. За елиминиране на този проблем от дружеството провеждат кампания сред клиентите с предложение за

конкретно техническо решение за изнасяне на уредите (топломери и водомери) в общите части на сградите. Сградите, построени след 2003 г., както и сгради, променили вътрешната отоплителна инсталация от вертикална в хоризонтална, са решили проблема с евентуалната манипулация на уредите. Допълва се, че в град Русе само 8 сгради са избрали дяловото разпределение на топлинна енергия да се извършва на база годишен отчет.

По отношение на измененията в Наредбата за топлоснабдяването от 2015 г. от „Топлофикация Русе“ са на мнение, че тези изменения са внесли изключителен дисбаланс между реално потребената енергия, отчетена от топломера в абонатната станция и начислените на клиентите количества. За посочените изменения дружеството е уведомило домоуправителите на сградите на прогнозни сметки, като е предложило преминаването на тези сгради на ежемесечен отчет, което не е било прието. През ноември 2015 г., прилагайки измененията в НТ, се е оказало, че на клиентите от тези сгради следва да се начисли топлинна енергия за един месец в размер на количеството топлинна енергия за целия предходен отоплителен сезон. След получени указания от Министерство на енергетиката преизчислените сметки са се оказали без значима промяна. „Топлофикация Русе“ е предприела мерки за фактуриране на клиентите на енергия, съответстваща на реално изразходваното от тях количество. От дружеството считат, че измененията в НТ не водят до по-точни прогнозни месечни сметки, както и не улесняват клиентите да прогнозират разходите си. Допълва се, че, когато клиентите са избрали да заплащат потребената топлинна енергия по прогнозни месечни сметки, при забава на плащането следва да се начисляват лихви, тъй като това е изборът на клиентите. Подчертава се, че по този начин се осигурява равнопоставеност между всички клиенти, независимо от метода на отчитане. В допълнение, в случаите на начислено по-малко количество от реално потребеното, също не се начислява лихва.

Що се отнася до разпоредбата на чл. 153, ал. 1 от ЗЕ, дружеството е на мнение, че тя дава категорична регламентация на въпроса кои правни субекти могат да бъдат клиенти на топлинна енергия, а именно: собствениците и титулярите на вещно право на ползване в сгради – етажна собственост. „Топлофикация Русе“ не открива партии на наематели при никакви условия, освен на наематели в общински жилища (на основание чл. 77 от ОУ) поради исторически обстоятелства (съществуващи партии), както и поради невъзможността собственикът (общината) да следи заплащането на текущите задължения на наемателите.

От топлофикационното дружество считат, че законовата забрана за демонтаж на отоплителни тела натоварва клиентите с разходи, но това е по волята на законодателя. Допълва се, че съществуват технически средства, с които дори при заварени изходи (аншлуси) от сградната инсталация може да бъде монтирано отоплително тяло при напълнена с вода инсталация и под налягане. Посочва се, че трябва да се даде възможност по облекчен правен ред етажната собственост, при съмнения за неправомерно присъединен отоплителен уред, да извършва внезапни проверки.

По мнение на дружеството съществува колизия между разпоредбите на ЗУЕС и ЗЕ относно необходимото мнозинство от етажната собственост за вземане на решение за присъединяване към топлопреносната система/отказ от доставка на

топлинна енергия, но в този случай следва да се прилага специалният закон, т.е. Законът за енергетиката.

От „Топлофикация Русе“ смятат, че въведената в нормативната уредба възможност за измерване на количеството топлинна енергия за сградна инсталация е на практика неприложима. Посочва се, че енергията, отдадена от сградната инсталация може да бъде измерена в точно определен момент, но на практика отделни участъци на тази инсталация се включват и изключват динамично, в зависимост от работата на отоплителните тела във всички имоти. Въпреки това принципно становище, от дружеството подчертават, че са информирали своите клиенти за тази правна възможност в месечните фактури в три поредни месеца, но не е проявен интерес. Допълва се, че присъствието на представител на топлофикационното дружество при провеждане на измерване е необходимо, тъй като то представлява косвено експериментално измерване, изискващо специални познания в областта на енергетиката. Що се отнася до възможността за определяне от етажната собственост на фиксиран процент на топлинна енергия за сградна инсталация по предложение на топлинния счетоводител, от „Топлофикация Русе“ изразяват мнение, че нормативният текст е некоректен поради това, че топлинните счетоводители са на практика подизпълнители на топлофикационните дружества (чл. 139, ал. 2 от ЗЕ). От друга страна текстът е и неработещ, тъй като при определен нисък процент за сградна инсталация, на основание чл. 144, ал. 5 от ЗЕ, се прави преизчисляване на енергията за сградна инсталация по т. 6.4.7 от Методиката към НТ.

СТАНОВИЩЕ

НА „ТОПЛОФИКАЦИЯ СЛИВЕН“ ЕАД

В своето становище от „Топлофикация Сливен“ ЕАД посочват, че дружеството, като производител на топлинна енергия, извършва дейността си въз основа на издадени лицензии за това. Поради естеството на самата услуга, доставката на топлинна енергия се счита за продажба. Дефиницията за „продажба“ на топлинна енергия е регламентирана в нормативната уредба и същата се извършва въз основа на средство за измерване за търговско плащане (топломер). Изказва се мнение, че и двата термина – „доставка“ и „продажба“ на топлинна енергия, са приложими към дейността на топлофикационните дружества в качеството им на производител, доставчик и продавач на топлинна енергия. Въпреки това, с цел избягване на случаи на различни тълкувания и пораждаване на ненужни спорове, би могло в ОУ да се съдържат и двата термина. Това по никакъв начин няма да противоречи на характера на осъществяваната дейност и би елиминирало всякакви допълнителни въпроси и пояснения.

По мнение на „Топлофикация Сливен“, предметът на ОУ следва да дава отговор на въпросите по прилагане на нормативната уредба, в тях могат да се регламентират допълнителни, от гледна точка на нормативните актове, възможности, засягащи търговските взаимоотношения при допускане на по-голяма свобода на договаряне между доставчика и сградата – етажна собственост. От дружеството посочват, че, съгласно практиката на ВКС, Общите условия, след тяхното изготвяне,

оповестяване и одобряване са задължителни за всички потребители и с влизането им в сила се счита, че има сключен договор с топлопреносното предприятие.

В становището се посочва, че няма случаи на констатирано неправомерно ползване на топлинна енергия от дружеството, а начините за противодействие на такива практики са обхождани на имотите в сградите, ежемесечно влизане в имотите за отчитане и проверка на средствата за дялово разпределение. Допълва се, че клиентите на „Топлофикация Сливен“ предпочитат разпределението да се извършва по реално месечно потребление (съгласно чл. 73 от НТ). Изказва се мнение, че най-справедливият, верен и лесен за възприемане начин е разпределението да се извършва при реално месечно потребление. От дружеството заявяват, че нямат клиенти (сгради-етажна собственост), които да получават прогнозни месечни сметки. В случай, обаче, че клиент е заявил прогнозна сметка и не я плаща, следва да дължи и лихва за просрочие.

От топлопреносното предприятие заявяват, че откриват партида на наемател срещу представено заверено копие на нотариално заверен договор за наем и документ за самоличност, а в ОУ не се съдържа клауза за солидарна отговорност с наемател – битов клиент.

По отношение на забраната в ЗЕ за демонтиране на отоплителни тела, от „Топлофикация Сливен“ считат, че тя е мотивирана с това, че при въведена система за дялово разпределение при отчета на уредите се извършва и проверка за състоянието на отоплителните тела. От техническа гледна точка, от дружеството са на мнение, че физическото отстраняване на отоплителните тела, без възможност за повторното им включване, може да се осъществи чрез изрязване на аншлусите от щранговете.

Според топлофикационното предприятие, присъствието на представител на съответното дружество за измерване на количеството на топлинна енергия за сградна инсталация би могло да се счете за необходимо поради факта, че абонатната станция е негова собственост и този представител извършва техническите операции и манипулации в нея. На лицензионната територия на „Топлофикация Сливен“ няма случаи на заявено от етажни собственици желание за определяне на количеството топлинна енергия за сградна инсталация чрез измерване. Допълва се, че нормативната възможност за определяне на фиксиран процент за топлинната енергия за сградна инсталация, именно топлинният счетоводител следва да предложи този процент при съобразяване със спецификите на сградата, инсталацията, потреблението и др. В случай на несъгласие на етажната собственост с предложението от топлинния счетоводител процент, е необходимо да се постигне разбирателство чрез взаимен диалог.

В заключение, от „Топлофикация Сливен“ считат, че при изчисляването на топлинната енергия за сградна инсталация съгласно чл. 63, ал. 2, т.е, подточка аа от НТ действително инсталираната мощност на отоплителните тела за отчетен период може да се замени с използваната мощност на отоплителните тела за отчетния период.

СТАНОВИЩЕ НА „ТОПЛОФИКАЦИЯ СОФИЯ“ ЕАД

„Топлофикация София“ заявява в представеното по настоящото производство становище, че като лицензиант на две лицензии продава произведената топлинна енергия на директно присъединени потребители и снабдява с топлинна енергия топлопреносната мрежа. От дружеството посочват, че легална дефиниция на термина „доставчик“ на топлинна енергия се съдържа в чл. 149а, ал. 2 от ЗЕ, а на термина „доставка“ – в §1, т.16 от ДР на ЗЕ. Предметът на Общите условия на предприятието е регламентиран в чл. 2 от тях, а именно – „продажба на топлинна енергия“ на битовите клиенти. От топлопреносното дружество изказват мнение, че ОУ по своята правна природа не представляват индивидуален или общ административен акт по смисъла на чл. 21 или чл. 65 от АПК, а топлопреносните предприятия нямат качеството на административен орган по смисъла на §1 от ДР на АПК.

По отношение на противодействието на неправомерното ползване на топлинна енергия от „Топлофикация София“ посочват, че заедно с други топлофикационни дружества нееднократно са внасяли искания за промяна в нормативната уредба с цел инкриминиране на деянието „кражба на топлинна енергия“. Самите топлофикационни дружества, обаче, не са разследващ орган, поради което нямат правомощията и функциите по разследване на подобни деяния. От предприятието заявяват, че заедно с представители на съответната фирма за дялово разпределение извършват проверки, с предварително уведомление, особено през зимния сезон. Нормативната уредба изисква собствениците или обитателите на имоти да осигурят достъп до тях за проверяващите екипи, но това задължение е пожелателно и няма предвидена санкция за неизпълнението му. Не съществува и нормативна възможност за принудително осъществяване на достъп до съответния имот. Според „Топлофикация София“ единствените предвидени в нормативната уредба мерки за противодействие се съдържат в чл. 70, ал. 7 от НТ (начисляване на топлинна енергия по максимална мощност на отоплителните тела) и чл. 69, ал. 2, т.2 от НТ (начисляване по 140 л. вода в денонощие на обитател, в случаите на липса на водомер за топла вода, при повредени водомери или такива с нарушена пломба, както и при неосигуряване на достъп до водомерите за отчитане). Поради горепосочените причини от дружеството не могат да дадат информация за установени случаи на неправомерно ползване на топлинна енергия.

Посочва се също така, че недобросъвестни клиенти използват различни методи за неправомерно ползване на топлинна енергия, като например:

- Наличие на втори спирателен кран на отоплителното тяло. Подобна практика е забранена от §19, ал.4 от ПЗР на ЗЕ. В случаите, в които тези спирателни кранове не са демонтирани, фирмите за дялово разпределение ги пломбират или залепват холограмни стикери, но, според дружеството, този метод също не осигурява достатъчна защита.
- Смяна на радиатор с уред за дялово разпределение с отоплително тяло без такъв уред.

- Инсталиране на подово отопление със захранване от вертикалния щранг на ВОИ.
- Манипулиране на показанията на водомера за топла вода.
- Деклариране на по-малък брой обитатели в случаите на липса на водомер за топла вода.

Според „Топлофикация София“ изчисляването на прогнозни сметки за топлинна енергия на базата на действително потребеното количество през предходния отчетен период е удачен метод. Допълва се, че от влизането в сила на това изменение в Наредбата за топлоснабдяването (от началото на отоплителен сезон 2014/2015 г.) отклоненията в стойността на потребената топлинна енергия в изравнителната сметка са незначителни, ако няма драстична промяна в потреблението в даден имот. Промяна в потреблението (намаляване или увеличаване) може да бъде заявена от клиентите с писмено заявление до фирмата за дялово разпределение. Променените прогнозни количества топлинна енергия на отделен имот не се разпределят на останалите имоти в сградата. От дружеството са на мнение, че при приложението на този метод потребителите знаят предварително какво е количеството енергия, което ще му се разпредели месечно през отчетния период.

По отношение на изискването в ОУ за солидарна отговорност на собственика на топлофицирания имот като условие за откриване на индивидуална партия на наемател, от „Топлофикация София“ считат това за оправдано като се позовават на чл. 153, ал. 1 от ЗЕ, както и на съдебна практика⁷. Допълва се, че нормативната уредба, регламентираща продажбата на топлинна енергия, отъждествява клиента със собственика или титуляра на вещно право на ползване, но не и с наемателя. По този начин солидарната отговорност на собственика на топлофицирания имот създава по-голяма сигурност в гражданския оборот и създава ред при регулацията на отношенията във връзка с продажбата на топлинна енергия. За продавача на топлинна енергия е невъзможно да узнае изобщо за наличието на наемен договор, неговото начало и край, както и за останалите клаузи по него. За установяване на контрагента си по продажбата на топлинна енергия, както и при евентуалното претендиране за изпълнение на задължение от негова страна, топлофикационното дружество ще бъде поставено в положение да разчита на желанието и добросъвестността и на двете страни по договора за наем да заявят пред него действителното фактическо и правно положение между тях, без те да имат такова законово задължение, респективно санкция за неизпълнението му. Посочва се, че правата на наемодателя за заплатени от него суми за потребена от наемателя топлинна енергия са защитени чрез регресен иск, с правата по сключения договор за наем, както и от разпоредбата на чл. 232, ал. 2 от ЗЗД в случай, че страните не са уговорили друго помежду си. Отделно от това се сочи, че наемателят наема конкретен имот, но не и идеалните части от сградата, в т.ч. и сградната инсталация, т.е. наемателят не придобива право на ползване върху тях, т.е. няма правно основание да се претендират сумите за топлинна енергия за отопляването им, както и сумите за топлинна енергия за сградна инсталация. Накрая се допълва, че има

⁷Решение №5/22.04.2010 г. по к.д. №15/2009 г., Решение на СРС по гр.д. №13339/2011 г., Решение №507/22.01.2013 г. на ВКС, IV г.о., Решение № 5283/14.04.2011 г. на ВАС по адм. д. №10624/2010 г. и др.

образувано т.д. №2/2017 г. на ОСГК на ВКС за приемане на тълкувателно решение кой правен субект дължи цената за доставената топлинна енергия за битови нужди съгласно разпоредбите на ЗЕ в случаите на договорно правоотношение.

От „Топлофикация София“ са на мнение, че разпоредбата на чл. 153, ал. 5 от ЗЕ е правилна. Мотивират се с това, че всеки собственик има право да регулира потреблението на топлинна енергия в имота си чрез намаляване или спиране на топлоподаването към отоплителните тела чрез монтираните вентили, и именно поради това законодателят е ограничил възможността да се демонтират отоплителните тела. Допълва се, че при стария сграден фонд изградените ВОИ с вертикални щрангове за присъединяване на отоплителните тела към тях посочените вертикални разпределителни линии не са отоплителни тела. Те са част от сградната инсталация и служат за пренос на топлинна енергия, а отоплението в помещенията се осигурява чрез циркулация на топла вода през отоплителните тела. При демонтиране на отоплително тяло циркулацията през него спира и щранговете изстиват до захранващите аншлуси на работещо отоплително тяло. По този начин, според дружеството, се нарушава правилното функциониране и ефективността на инсталацията за отопление в сградата, защото тя е проектирана за ползване на топлинна енергия във всички имоти. Посочват се и приложимите нормативни актове относно проектирането на ВОИ⁸.

В становището на дружеството се заявява, че ЗУЕС регулира обществените отношения, свързани с управлението на общите части на сградата в режим на етажна собственост, а ЗЕ урежда обществените отношения при ползване на топлинна енергия, като последният се явява специален спрямо ЗУЕС. Чл. 132, ал. 2 от ЗЕ изисква мнозинство минимум от две трети от собствеността в сградата при вземане на решение относно ползването на топлинна енергия, докато в измененията на чл. 17, ал. 2, т.6 от ЗУЕС (изм. ДВ, бр. 26 от 2016 г. от 01.04.2016 г.) е посочено, че решението за присъединяване към топлопреносната система се взема с мнозинство повече от 50 на сто идеални части от общите части на сградата. Подчертава се, че е налице колизия между двете правни норми, но правната теория приема, че при едновременно действие специалната правна норма изключва (дерогира) общата. Въз основа на така посочените мотиви, топлофикационното предприятие приема за приложима нормата на чл. 132, ал. 2 от ЗЕ.

От „Топлофикация София“ считат, че е целесъобразно предвиденото в чл. 63, ал. 2, подточка вв от НТ съгласуване на Методика за измерване и присъствие на представител на дружеството в случай на заявено от етажната собственост желание за реално измерване на топлинната енергия за сградна инсталация поради следните причини: извършване на манипулации в абонатната станция, която е собственост на топлопреносното предприятие; познания за спецификата на абонатните станции и монтираните в нея съоръжения; ограничаване на възможността за вписване на погрешни или неверни данни и др. Допълва се, че до момента нито една етажна собственост на територията на София не се е възползвала от тази нормативна възможност. Що се отнася до възможността етажната собственост да избере

⁸„Технически норми и правила за проектиране на отоплителни, вентилационни и климатични инсталации“ (за периода от 1962 г. до 31 март 1986 г.) и „Норми за проектиране на отоплителни, вентилационни и климатични инсталации“, издадена от първи зам. Министър на строителството Стефан Стайнов (за периода след 31 март 1986 г. до м. юли 2005 г.).

фиксиран процент топлинна енергия за сградна инсталация, от топлофикационното предприятие са на мнение, че единствено топлинният счетоводител познава характера и начина на потребление на топлинна енергия за отопление от клиентите в конкретната сграда, вида на инсталираните отоплителни тела в сградата и тяхната мощност, поради което е целесъобразно именно топлинният счетоводител да предлага конкретния процент. Посочва се, че така формулираната разпоредба не ограничава възможностите на потребителите, но, ако на клиентите могат да избират свободно процента на топлинна енергия за сградна инсталация, това би предизвикало неразбирателства и скандали между съседите, тъй като тези, които ползват топлинна енергия за отопление, ще искат процентът да е висок, а тези, които не ползват отоплителните тела в имотите си, ще искат процентът за сградна инсталация да е нисък.

СТАНОВИЩЕ НА „ТОПЛОФИКАЦИЯ ШУМЕН“ АД

В становището на „Топлофикация Шумен“ АД се посочва, че дружеството е обявено в несъстоятелност, като това решение се обжалва и все още няма постановено окончателно съдебно решение.

Въз основа на извършен анализ и на основание чл. 60, ал. 1, т. 19 и т. 20 от ЗЗК във връзка с чл. 28, т. 2 от ЗЗК, Комисията за защита на конкуренцията приема следното

СТАНОВИЩЕ относно съответствието с правилата на конкуренцията на Глава десета „Топлоснабдяване“ от Закона за енергетиката и Наредба №16- 334 от 06.04.2007 г. за топлоснабдяването

I. Нормативна уредба

1. Закон за енергетиката

Законът за енергетиката(ЗЕ) урежда обществените отношения, свързани с осъществяването на дейностите по производство, внос и износ, пренос, разпределение на електрическа и топлинна енергия и природен газ, пренос на нефт и нефтопродукти по тръбопроводи, търговия с електрическа и топлинна енергия и природен газ, както и правомощията на държавните органи по определянето на енергийната политика, регулирането и контрола (чл. 1). Сред основните цели на този закон са създаване на предпоставки за качествено и сигурно задоволяване потребностите на обществото от електрическа и топлинна енергия и природен газ и

насърчаване на комбинираното производство на електрическа и топлинна енергия и др. (чл. 2, ал. 1).

Топлоснабдяването е регламентирано в Глава десета на ЗЕ като процес на производство, пренос, доставка, разпределение и потребление на топлинна енергия с топлоносител водна пара и гореща вода за битови и небитови нужди (чл. 125, ал. 1). То се осъществява чрез обекти и съоръжения за производство, пренос, доставка и разпределение, свързани в топлоснабдителна система (чл. 125, ал. 2). Редът и техническите условия за топлоснабдяване, за оперативно управление на топлоснабдителната система, за присъединяване на производители и клиенти към топлопреносната мрежа, за разпределение, прекратяване на топлоснабдяването и спиране на топлоподаването се определят с наредба на министъра на икономиката, енергетиката и туризма (чл. 125, ал. 3). Техническите правила и нормативи за проектиране, изграждане и експлоатация на обектите и съоръженията за производство, пренос и разпределение на топлинна енергия се определят с наредба на министъра на регионалното развитие и благоустройството и министъра на икономиката, енергетиката и туризма⁹(чл. 125, ал. 4). Разписани са и правилата относно производството и преноса на топлинна енергия, оперативното управление, присъединяването към топлопреносната мрежа, разпределението на топлинната енергия и търговските взаимоотношения.

2. Наредба № 16-334/06.04.2007 г. за топлоснабдяването

Наредбата за топлоснабдяването е издадена на основание чл. 125, ал. 3 от ЗЕ. С нея се определят редът и техническите условия за топлоснабдяване, за оперативно управление на топлоснабдителната система, за присъединяване на производители и потребители към топлопреносната мрежа, за прекратяване на топлоснабдяването, за спиране на топлоподаването и за прилагане на дяловото разпределение на топлинната енергия в сгради етажна собственост, както и видът, условията и редът за предоставяне на гаранции от доставчиците на топлинна енергия по сключваните от тях сделки с топлопреносното предприятие (чл. 1, ал. 1).

Във връзка с чл. 61, ал. 1 от Наредбата, към нея е приложена Методика за дялово разпределение на топлинната енергия в сгради етажна собственост, в която са заложени формули за изчисление на количеството топлинна енергия за подгриване на водата за допълване на осреднените температурни условия за отчетен период, на средно количество топлинна енергия, необходимо за загряване на 1 м³ вода за битово горещо водоснабдяване за неотоплителен период, на общото потребено количество гореща вода в сградата в м³ за неотоплителния период в рамките на отчетния период, на количеството топлинна енергия за битово горещо водоснабдяване за отчетния период, на количеството топлинна енергия, отдадена от сградната инсталация, на топлинната енергия за една дялова единица, на количеството топлинна енергия, отдадена от отоплителните тела с уреди и др.

⁹ Наредба № 15 от 28 юли 2005 г. за технически правила и нормативи за проектиране, изграждане и експлоатация на обектите и съоръженията за производство, пренос и разпределение на топлинна енергия.

3. Наредба № 15/28.07.2005 г. за технически правила и нормативи за проектиране, изграждане и експлоатация на обектите и съоръженията за производство, пренос и разпределение на топлинна енергия

Наредбата¹⁰ е издадена на основание чл. 125, ал. 4 от ЗЕ и чл. 169, ал. 3 във връзка с чл. 169, ал. 1, т. 7 от Закона за устройство на територията (ЗУТ). С нея се определят техническите правила и нормативи за проектиране, изграждане и експлоатация на обектите и съоръженията за производство, пренос и разпределение на топлинна енергия с топлоносител водна пара и гореща вода за битови и стопански нужди, които образуват топлоснабдителната система.

II. Конкурентноправен анализ

1. Предмет на оценка за съответствието с правилата на конкуренцията

Обхватът на правомощията на КЗК в производство по застъпничество за конкуренцията е определен в чл. 28 от ЗЗК. Законът посочва, че предмет на застъпничество за конкуренцията са проекти или действащи нормативни или нормативни административни и общи административни актове. Настоящото производство е образувано с цел оценка на съответствието с правилата на конкуренцията на Глава десета „Топлоснабдяване” от Закона за енергетиката, Наредба № 16-334 от 06.04.2007 г. за топлоснабдяването, Общите условия и Правилата за работа с клиенти на топлофикационните дружества.

Законът за енергетиката е нормативен акт съгласно чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове¹¹ (ЗНА), а **Наредба №16-334 от 06.04.2007 г. за топлоснабдяването** е подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 3, ал. 2 и чл. 7, ал. 2 от ЗНА. Следователно, Законът за енергетиката и Наредбата за топлоснабдяването попадат в обхвата на чл. 28, т.2 от ЗЗК.

По отношение на Общите условия на топлофикационните дружества и Правилата на топлофикационните дружества следва да бъде посочено следното:

Взаимоотношенията между топлопреносното предприятие/доставчиците/производителите на топлинна енергия и потребителите (битови и стопански), между топлопреносното предприятие/доставчиците на топлинна енергия и фирмите за дялово разпределение и между топлопреносното предприятие и доставчиците/производителите на топлинна енергия се осъществява въз основа на Общи условия, които подлежат на одобрение от секторния регулатор – Комисията за енергийно и водно регулиране, съгласно чл. 149, ал. 1 от ЗЕ. Редът за изготвяне и одобряване на Общите условия и на Правилата за работа с клиенти във връзка с топлоснабдяването на битови и небитови клиенти се определят в Наредба № 3 от 21 март 2013 г. за лицензиране на дейностите в енергетиката (НЛДЕ)¹².

В свои решения № 508/2013 г. и КЗК № 541/2013 г. Комисията за защита на конкуренцията се е произнесла със становища по общи условия на предприятия,

¹⁰Обн. ДВ. бр.68 от 19 Август 2005г., попр. ДВ. бр.78 от 30 Септември 2005г., изм. ДВ. бр.20 от 7 Март 2006г., изм. и доп. ДВ. бр.6 от 22 Януари 2016г.

¹¹Обн. ДВ. бр.27 от 3 Април 1973г., посл.изм. и доп. ДВ. бр.34 от 3 Май 2016г.

¹² Издадена от Държавната комисия за енергийно и водно регулиране, обн. ДВ. бр.33 от 5 Април 2013г.

чиято дейност се регулира от КЕВР. КЗК е приела, че след утвърждаването им от секторния регулатор общите условия на регулираните предприятия имат правно действие спрямо неопределен, но определяем кръг правни субекти, а актът (обща условия) има и властнически характер, тъй като представлява елемент от правната рамка, предвидена в ЗЕ. Въз основа на тези мотиви Комисията е счела, че Общите условия, одобрени от КЕВР, придобиват характер на общ административен акт по смисъла на чл. 65 от АПК.

В представените по настоящото производство становища се твърди, че съществува значителна съдебна практика, съгласно която Общите условия за продажба на топлинна енергия по своята правна същност не представляват индивидуален, общ или нормативен административен акт по смисъла на чл. 21, чл. 65 или чл. 75 от АПК и имат облигационен характер¹³. Съгласно посочените съдебни решения „с цитираните общи условия се уреждат облигационните отношения между продавача на топлинна енергия и купувачите на такава, които договорни взаимоотношения не са предмет на административно правосъдие, не подлежат на контрол за законосъобразност, включително и за нищожност“. Посочва се също така, че „съдът формира извода, че Общите условия за продажба на топлинна енергия по своята правна същност не представляват индивидуален, общ или нормативен административен акт по смисъла на [чл. 21 от АПК](#), [чл. 65](#) или [чл.75 от АПК](#). Видно от самото наименование на общите условия за продажба на топлинна енергия, а и от съдържанието им е, че те регулират взаимоотношения на равнопоставеност свързани с права и задължения на страните, доставка - заплащане и други гражданско-търговски отношения. С разпоредбата на чл.150, ал.1-3 ЗЕ е доразвита уредбата по чл.298 ТЗ относно регулиране начина на изготвяне, обявяване и предлагане на правилата от дружествата на потребителите, както и относно одобрението им от регулаторния орган. Тази допълнително въведена процедура обаче, не променя характера на правилата като договорни. При наличие на правен интерес и в рамките на законовите срокове е допустим съдебен контрол на административния акт, с който се одобряват общите условия“¹⁴.

Същевременно в част от становищата се сочи и съдебна практика, на която и КЗК се е позовала в горепосочените решения, съгласно която „по правната си природа Общите условия са общ административен акт, подлежащ на контрол за законосъобразност пред съда. Всяко лице, чийто правен интерес е засегнат от някоя от разпоредбите на Общите условия, може да оспори нейната законосъобразност пред съда по реда на Раздел III от Глава десета на АПК. До отмяната на съответната разпоредба или като цяло на Общите условия, същите са задължителни за страните по договора, независимо от тяхното съдържание, начин на приемане или други такива. Това е правният механизъм за защита срещу клаузи или като цяло от Общите условия, приети дори от субект с монополно или господстващо положение. Несъстоятелно с оглед правната квалификация на искането е възприетото от административен съд разбиране, че след като Общите условия са одобрени от орган на изпълнителната власт, какъвто е ДКЕВР,

¹³ Вж. Определение №1168 от 24.01.2013 г. на ВАС по адм. д. № 14721/2012 г., IV о., Определение №3258 от 07.03.2013 г. на ВАС по адм. д. №2771/2013 г., 5-членен с-в

¹⁴ Вж. Определение №3258 от 07.03.2013 г. на ВАС по адм. д. №2771/2013 г., 5-членен с-в.

*отношенията между страните по гражданския договор стават част от реда за държавно управление, откъдето и разбирането, че след този момент страните по договора не са равнопоставени, а са в отношения на власт и подчинение, при което са налице предпоставките по чл. 250 от АПК за упражняване на съдебен контрол по реда на административното производство. Одобряване на Общите условия е дейност на държавния регулатор по провеждане на държавната политика в областта на енергетиката, докато предмет на искането по чл. 250, ал. 1 от АПК е защитата от фактически действия на административен орган или на длъжностно лице от състава на неговата администрация, което действа от негово име”.*¹⁵

Видно от горесцитираните съдебни актове, съществува противоречива съдебна практика по въпроса за правната същност на Общите условия на топлофикационните дружества. Правилата за работа с клиенти на тези дружества, след утвърждаването им от секторния регулатор КЕВР, стават част от Общите условия. Въз основа на изложеното Комисията за защита на конкуренцията няма да се произнася по Общите условия и Правилата за работа с клиенти на топлофикационните дружества в рамките на настоящото производство.

2. Съответен пазар

Чрез определянето на съответния пазар се установяват и определят границите на конкуренцията между предприятията, с цел да се идентифицира конкурентната среда, в която те работят. Съгласно §1, т. 15 от ДР на ЗЗК съответният пазар се състои от продукти и географски.

Продуктовият пазар включва всички стоки или услуги, които могат да се приемат като взаимозаменяеми по отношение на техните характеристики, предназначение и цени.

- пазар на топлоснабдяване за битови и небитови нужди;
- пазара на услугата дялово разпределение на топлинната енергия;
- пазар на уреди за дялово разпределение, формиращи отделен продуктов пазар, свързан с пазара на услугата „дялово разпределение на топлинна енергия”.

Географският пазар включва определена територия, в която се предлагат съответните взаимозаменяеми продукти и в която конкурентните условия са еднакви и се различават от тези в съседни райони. Като се има предвид, че Законът за енергетиката и Наредбата за топлоснабдяването са приложими на територията на Република България, то следва, че конкурентните условия, които тя предполага, са еднакви за цялата територия на страната, поради което географският пазар следва да бъде определен като обособени местни пазари, покриващи лицензионната територия на отделните топлофикационни дружества. Следователно, в разглеждания случай съответните географски пазари, върху които оказва въздействие нормативната уредба са: *регионални пазари, покриващи лицензионната територия на отделните*

¹⁵Определение № 6983/17.05.2012 г. по адм.дело № 6211/2012 г., IV отделение на ВАС.

топлофикационни дружества, на топлоснабдяване, на дялово разпределение на топлинната енергия и на уреди за дялово разпределение.

3. Участници на съответния пазар

Концепциите за „стопанска дейност” и „предприятие” според правилата на конкуренцията

По смисъла на ЗЗК „предприятие” е всяко физическо, юридическо лице или неперсонифицирано образувание, което извършва стопанска дейност, независимо от правната и организационната си форма (§1, т. 7 от ДР на ЗЗК). Концепцията за предприятие в ЗЗК е изведена от практиката на Европейската комисия (ЕК) и Съда на Европейския съюз (СЕС). Според нея „предприятие” е всяко образувание, ангажирано в осъществяването на „стопанска дейност”, независимо от правния му статут и начина, по който се финансира¹⁶. Функционалният характер на качеството „предприятие” изисква съответното образувание да извършва „стопанска дейност”¹⁷.

Съгласно §1, т. 13 от ДР на ЗЗК, „стопанска дейност” е дейността на предприятия, резултатите от която са предназначени за размяна на пазара. А съгласно европейското право, стопанска е всяка дейност по предлагане на стоки или услуги на пазара¹⁸. От друга страна обаче, закупуването на определени стоки или услуги не е стопанска дейност, ако закупените продукти се използват за осъществяване на функции в обществен интерес¹⁹. Не е стопанска и дейността на крайните потребители, които закупуват определени продукти за потребление²⁰. За да е стопанска една дейност, тя трябва да се осъществява по начин, че да е, по принцип, от естество да доведе до реализиране на печалба в частен интерес²¹ без, обаче, да е необходимо такава печалба да е реално реализирана²². Когато едно образувание осъществява едновременно функции в частен и в публичен интерес, то само функциите му в частен интерес представляват стопанска дейност, заради която то може да бъде дефинирано като „предприятие”²³.

Както е посочено в т. 2 от настоящото решение, засегнатите пазари, предмет на производството, са пазара на топлоснабдяване за битови и небитови нужди; пазара на услугата дялово разпределение на топлинната енергия; пазар на уреди за дялово разпределение, формиращи отделен продуктов пазар, свързан с пазара на услугата дялово разпределение на топлинна енергия. На отделните регионални пазари на топлоснабдяване за битови и небитови нужди, ограничени географски в рамките на съответната лицензионна територия, осъществяват дейност единствено топлофикационните дружества, които, съгласно секторното законодателство притежават лицензии за посочените дейности за съответната лицензионна територия. В този смисъл при производството, преносът и доставката на топлинна енергия на

¹⁶ Вж. C-41/90 Hofner and Elser v Macroton GmbH

¹⁷ Вж. Case C-35/96 Commission v Italian Republic [1998] ECR I-3851

¹⁸ Вж. Case C-475/99 Ambulanz Glöcker [2001]

¹⁹ Вж. Case C-205/03 FENIN [2006]

²⁰ Вж. Cases C-180/98 to C-184/98 Pavel Pavlov v Stichting Pensioen Medische Specialisten [2000] ECR 6451

²¹ Вж. Case C-67/96 Albany International [1998]

²² Вж. Case 96/82 IAZ International BV [1983] и Case 155/73 Italy v. Sacchi [1974]

²³ Вж. Case T-155/04 Selex Sistemi Integrati “Eurocontrol” [2007]

съответните лицензионни територии топлофикационните дружества в качеството им на лицензианти представляват вертикално интегрирани предприятия, които оперират в условията на липса на реална и потенциална конкуренция от страна на останалите топлофикационни дружества и от други доставчици на топлинна енергия. Реалната липса на алтернативни производители на топлинна енергия (ТЕ), свързани към топлопреносната система на топлофикационното предприятие, както и на доставчици на топлинна енергия като самостоятелни стопански субекти, закупуващи ТЕ от топлофикационното дружество и имащи преки отношения с крайните клиенти – битови и стопански потребители, определя господстващото положение на топлофикационните дружества на съответните регионални пазари по отношение на производството, преноса и доставката на топлинна енергия за битови и небитови нужди.

Във връзка със законово въведеното изискване за дялово разпределение на топлинна енергия в сгради – етажна собственост след доставката ѝ в абонатната станция на клиентите, както и възможността топлофикационните дружества да осъществяват дейност като дружества за дялово разпределение след преминаване на процедурата по чл. 139а от ЗЕ, вертикално интегрираните топлофикационни предприятия, притежаващи господстващо положение на пазара на топлинна енергия по веригата производство-разпределение-доставка, се включват и на пазара на дялово разпределение, на който те оперират и се конкурират с останалите дружества за дялово разпределение.

4. Конкурентноправен анализ

4.1. Практика на КЗК в сектор топлоснабдяване

4.1.1. Антитръстови нарушения

Най-често срещаните производства за нарушения на разпоредбите за ЗЗК в областта на антитръста в сектор Топлоснабдяване засягат дейността на топлофикационните дружества. С **Решение №1135/2008** г. КЗК е санкционирала „Топлофикация Русе“ ЕАД за злоупотреба с господстващо положение по чл. 18, т. 5 от ЗЗК (отм.), изразяваща се в отказ от сключване на договор с дружество за топлинно счетоводство, с което нарушение са увредени интересите на потребителите. С **Решение № 1136/2008** г. Комисията е наложила имуществена санкция на „Топлофикация Русе“ ЕАД за злоупотреба с господстващо положение по чл. 18, т.1 от ЗЗК (отм.), изразяваща се в въвеждане на изискване за сключване на договор за залог за заплащане на консумираната топлинна енергия в договорите за присъединяване към топлопреносната мрежа, и отделно от това в самостоятелен договор за залог, като по този начин се налагат нелоялни условия на потребителите във вреда на техните интереси. С **Решение № 1170/2008** г. КЗК е наложила имуществена санкция на „Топлофикация София“ ЕАД за злоупотреба с господстващо положение по чл. 18 от ЗЗК (отм.), изразяваща се в неправомерно спиране на топлоснабдяването, както и в искане собственикът на отдаден под наем имот да заплаща задълженията на наемателя–титуляр на партията за доставяне на топлинна енергия в имота. С **Решение № 345/2009** г. КЗК санкционира „Топлофикация Бургас“ ЕАД извършва нарушение по чл. 18, т. 1 от ЗЗК (отм.), като налага нелоялни

търговски условия в договора за достъп до съществено съоръжение (присъединителен газопровод). С **Решение № 177/2013 г.** КЗК установява извършено нарушение по чл. 21 от ЗЗК от „Топлофикация София“ ЕАД, изразяващо се в злоупотреба с господстващо положение на пазара на дялово разпределение на топлинна енергия между потребители в СЕС, което може да предотврати, ограничи или наруши конкуренцията и да засегне интересите на потребителите посредством възпрепятстването навлизането на пазара на дялово разпределение на топлинна енергия на потребители в СЕС на нов конкурент. С **Решение № 641/2014 г.** КЗК е установила нарушение по чл. 21 от ЗЗК от „Топлофикация София“ ЕАД, изразяващо се в налагане на необосновани цени на дружествата, извършващи дялово разпределение на топлинна енергия, в резултат на което те се поставят в неравностойно положение.

Всички посочени решения на КЗК са потвърдени от ВАС относно наличието на нарушение на ЗЗК и са влезли в сила.

4.1.2. Застъпничество за конкуренцията

Комисията за защита на конкуренцията е постановила две решения, с които приема становища по чл. 28 от ЗЗК за оценка на съответствието с правилата на конкуренцията на нормативната уредба в сектор Топлоснабдяване.

В **Решение № 245/2010 г.** предмет на анализ са разпоредбите на Закона за енергетиката и подзаконовите нормативни актове по неговото прилагане, регулиращи дейностите по дяловото разпределение на топлинна енергия в сгради – етажна собственост. В своето становище Комисията е постановила, че секторната правна уредба по отношение на дяловото разпределение на топлинна енергия премахва възможностите на потребителите да се възползват от предимствата, които произтичат от модела на ефективната пазарна конкуренция между доставчиците на услугата дялово разпределение на топлинна енергия. КЗК е предложила изменения в ЗЕ и Наредбата за топлоснабдяването, които ще бъдат разгледани по-подробно в т. 4.2. на настоящото решение.

В **Решение № 623/2013 г.** КЗК отново е анализираща нормативната уредба, регламентираща разпределението на топлинна енергия между потребителите в сгради-етажна собственост, отношенията между потребителите и топлофикационните дружества, и дружествата за топлинно счетоводство, както и отношенията между топлофикационните дружества и дружествата за топлинно счетоводство. В допълнение към констатираните проблеми в посоченото по-горе Решение № 245/2010 г., Комисията е отправила няколко предложения, целящи създаването на условия за по-ефективна конкуренция и за повишаване на благосъстоянието на потребителите, които също ще бъдат разгледани в т. 4.2. на настоящото решение.

4.2. Конкурентноправни проблеми в сектор Топлоснабдяване

4.2.1. Експлоатативна злоупотреба с господстващо или монополно положение

Експлоативната злоупотреба с господстващо положение е форма на злоупотреба с господстващо положение, попадаща в обхвата на забраната по чл. 102 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и по чл. 21 от ЗЗК. Тази форма на злоупотреба включва противоправно поведение на предприятие с господстващо положение, изразяващо се в пряко или непряко налагане на нелоялни цени или други нелоялни търговски условия, в резултат на което се увреждат интересите на доставчиците или клиентите. За разлика от другата форма на злоупотреба с господстващо положение - изключващата злоупотреба, при експлоатативните злоупотреби не е необходимо поведението на господстващото предприятие да има за цел или резултат нарушаване на конкуренцията на съответните пазари.

В своята практика КЗК е постановявала решения, в които е установила експлоатативна злоупотреба с господстващо положение от страна на топлофикационни дружества.

4.2.2. Регулация *ex-ante* и *ex-post* контрол върху дейността на предприятия с господстващо или монополно положение

Регулацията *ex-ante* от секторен регулатор и контролът *ex-post* от страна на органа по конкуренция на предприятия с господстващо положение на съответните пазари са два допълващи се режима, чиято цел е стимулиране на ефективната конкуренция. По правило секторна регулация съществува на пазари, които притежават следните основни характеристики: наличието на високи и дълготрайни бариери пред навлизането на съответния пазар от структурно, правно или регулаторно естество; пазарна структура, която не предполага постигането на ефективна конкуренция в рамките на обозрим период; невъзможност да бъде неутрализиран съответен недостатък на пазара (market failure) единствено чрез прилагане на правото в областта на конкуренцията. Често секторната регулация е инструмент за либерализация на исторически монополни пазари като например в мрежовите индустрии, в които историческото предприятие е вертикално интегрирано и разполага с мрежова инфраструктура, представляваща „съществено съоръжение“ по смисъла на правото по конкуренцията. Типичен пример за *ex-ante* регулацията е осигуряване на регулаторна рамка и достъп до такова съществено съоръжение като условие за навлизане на съответните пазари на конкуренти на историческото предприятие и отваряне на съответните пазари за ефективна конкуренция. В допълнение, *ex-ante* регулация може да си поставя и постигането на други специфични цели освен ефективната конкуренция, като, например, осигуряване на сигурност на енергийните доставки, на услуги от обществен интерес, защита на интересите на уязвими потребители, предотвратяване на недостатъците на пазара в стратегически сектори като финансовия и др. Крайната цел на секторната регулация е отварянето на регулираните пазари за ефективна конкуренция и постепенна отмяна на регулаторните мерки.

Следва, обаче, специално да се подчертае, че наличието на секторна регулация не изключва приложението на правото на конкуренцията и контролът *ex-post* от орган за защита на конкуренцията. Регулацията *ex-ante* има особено важна роля за отварянето за конкуренция особено в мрежовите индустрии с тежки структурни недостатъци на пазара, но тя не може да елиминира изцяло проблемите по отношение на конкуренцията. Практиката на Европейската комисия и на Съда на Европейския съюз (СЕС) е консистентна в това отношение, като постановява, че дори ако национален секторен регулатор е счел, че поведението на регулирано предприятие не представлява злоупотреба с господстващо положение, органът по конкуренция не е обвързан от решението, прието от националния секторен регулатор, като *ex-post* постанови, че националното законодателство оставя възможност за конкуренция, която може да бъде предотвратена, ограничена или нарушена от самостоятелното поведение на предприятията. Допълва се, че съгласно практиката на Съда предприятията с господстващо положение имат всъщност особена отговорност да не вредят чрез своето поведение на ефективната и ненарушена конкуренция.²⁴

В случаите, в които секторната регулация цели постигането на целите на други обществени политики, освен насърчаването на ефективната конкуренция, ролята на органа по конкуренцията е, чрез застъпничеството по конкуренцията, да направи така, че принципите на конкуренцията да бъдат взети предвид при приемането на секторната регулация, тъй като секторна регулация, която нарушава конкуренцията, не може да бъде в интерес на потребителите.

4.2.3. Доставка/продажба на топлинна енергия на битови и небитови клиенти

В подадения сигнал до КЗК, който е едно от основанията за инициране на настоящото производство, се навеждат твърдения за противоречие между предмета на ОУ на топлофикационните дружества в страната и разпоредбите на ЗЕ. Според подателя на сигнала това противоречие води до липса на пазар на топлинна енергия и пазарни отношения между страните по ОУ във вреда на клиентите/потребителите.

Съгласно легалната дефиниция на § 1, т. 16 ДР от Закона за енергетиката, *„Доставка“ е продажбата, включително препродажбата, на енергия или природен газ на клиенти*“. Видно от предоставените по настоящето производство становища на МЕ и на КЕВР, понятието „продажба на топлинна енергия“, използвано в ЗЕ, обхваща всички случаи, при които топлинната енергия е обект на търговска сделка, включително продажбата на топлинна енергия между производител и топлопреносно предприятие; производител и пряко присъединени клиенти на топлинна енергия за небитови/битови нужди; топлопреносно предприятие и асоциация на клиентите на топлинна енергия в сграда-етажна собственост; топлопреносно предприятие и доставчик на топлинна енергия; доставчик на топлинна енергия и клиентите в сграда-етажна собственост. В допълнение, в становищата на топлофикационните дружества

²⁴ Вж. C-280/08 P - DeutscheTelekom v Commission, съображения 80-85.

се подчертава, че предмет на техните общи условия е именно продажбата на топлинна енергия.

Както вече беше посочено, поради противоречивата съдебна практика по въпроса за правната природа на общите условия на топлофикационните дружества, КЗК няма да се произнася по тях в рамките на настоящото производство.

Следва обаче да се подчертае, че нормативната уредба регламентира, че производството и преноса на топлинна енергия подлежат на лицензиране от секторния регулатор КЕВР (чл. 39, ал. 1, т.1 и 2 от ЗЕ), а за една обособена територия съобразно действащите устройствени планове на населеното място се издава само една лицензия за пренос на топлинна енергия (чл. 43, ал. 2, т.3 и т. 6). В резултат от спецификите на производството на топлинна енергия, както и на секторната регулация, на съответните регионални пазари на топлоснабдяване в страната оперират единствено топлофикационните дружества, които извършват всички дейности по веригата производство-пренос-доставка на топлинна енергия. За разлика от въведената от правото на ЕС поетапна либерализация на секторното законодателство в областта на електроенергетиката и газоснабдяването, отразена в разпоредбите на ЗЕ, нормативната уредба в сектор Топлоснабдяване не прилага модела за юридическо или фактическо разделяне на дейностите по веригата в сектора, както и не се изисква и разделянето на господстващото вертикално интегрирано предприятие на отделни стопански субекти и ангажирането им само с една от дейностите в сектора. В този смисъл и използването на понятията „продажба“ и „доставка“ на топлинна енергия като взаимозаменяеми отразява липсата на реални доставчици на топлинна енергия, които да се конкурират с топлоснабдителните предприятия.

В Решение № 623/2013 г. Комисията е идентифицирала няколко разпоредби в нормативната уредба, които засягат ефективното функциониране на пазара на топлоснабдяване по веригата производство-пренос-доставка на топлинна енергия. По-конкретно КЗК е констатирала, че Законът за енергетиката и НТ ограничават възможностите на доставчика на топлинна енергия да се изявява като потенциален конкурент на топлофикационните предприятия на пазара на топлоснабдяване, поради това, че:

- Липсва възможност доставчиците на топлинна енергия да сключват договори за доставка на топлинна енергия за битови нужди с асоциации на клиенти в СЕС, както и с потребители на топлинна енергия за стопански нужди (чл. 149, ал. 1 от ЗЕ).
- Доставчикът сключва договор при общи условия, одобрявани от КЕВР, с топлофикационното дружество, като доставчикът следва да представи гаранция в определен в НТ размер като обезпечение пред топлофикационното дружество.
- Доставчикът закупува топлинната енергия от топлофикационното дружество на регулирана цена, равна на цената, определяна от КЕВР за асоциации на клиенти в СЕС, и я продава на индивидуални потребители в СЕС на регулираната от КЕВР цена при марж от около 5%.

- Доставчикът дължи на топлофикационното дружество стойността на доставената в сградите етажна собственост топлинна енергия съгласно показанията за уредите за търговско отчитане (топломери) в абонатните станции на тези сгради. Индивидуалните потребители в тези сгради дължат на доставчика сумите за потребената от тях топлинна енергия, разпределена по системата за дялово разпределение.

По този начин доставчикът на топлинна енергия е поставен в по-неблагоприятно положение от топлофикационното дружество, като се създават бариери за развитие на ефективна конкуренция при осъществяването на тази услуга и навлизане на нови предприятия на пазара на доставка на топлинна енергия на крайни клиенти. Върху доставчиците се възлагат стопанските рискове от осигуряването на гаранция към топлофикационните дружества и от несъбираемост на част от дължимите от битовите потребители суми за топлинна енергия, при регулирана цена на закупената и продадена топлинна енергия с марж от около 5%. Този марж трябва да покрие като минимум разходите за дейността на доставчиците и да осигури определен процент печалба поне в обозримо бъдеще. КЗК е изказала мнение, че горепосочената нормативна уредба лишава от икономически стимули за навлизане на пазара на снабдяване с топлинна енергия на предприятия, които потенциално биха могли да се конкурират с топлофикационните предприятия, които към момента разполагат със 100% господстващо положение на съответния регионален пазар. Прегледът на нормативната уредба в настоящото производство установи, че няма промяна в така посочените разпоредби.

Предложение

Поради гореизложените мотиви *КЗК потвърждава вече изразеното становище в Решение № 623/2013 г., с което предлага на компетентните органи да инициират въвеждането на ефективна, проконкурентната нормативна уредба, стимулираща поетапната либерализация на сектор Топлоенергетика.* Този процес следва да бъде предшестван от широк публичен дебат, в рамките на който да бъде изградена концепция и/или стратегия, която да отчита както настоящото състояние на сектора и проблемите в него, така и перспективите и възможностите за поява на потенциални конкуренти на отделните пазари, свързани с производство, разпределение и доставка на топлинна енергия, а също така и да дефинира евентуалния модел на либерализация.

4.2.4. Конкурентноправни проблеми при разпределение на топлинна енергия за битови нужди в сгради-етажна собственост

Топлинната енергия се измерва със средства за търговско измерване-топломери, монтирани на границата на собственост на съоръженията, която граница за самостоятелните сгради и сградите-етажна собственост е на последната спирателна арматура преди разпределителните мрежи на сградните отоплителни инсталации (чл. 156 от ЗЕ). Общото количество топлинна енергия в сграда-етажна собственост (СЕС), присъединена към една абонатна станция или към нейно

самостоятелно отклонение, се разпределя за горещо водоснабдяване и за отопление (чл. 140а от ЗЕ) съобразно показанията на топломера в абонатната станция.

На първия етап от разпределението на отчетената по топломера в абонатната станция топлинна енергия (ТЕ), след приспадане на количествата технологични разходи на абонатната станция, които са за сметка на топлопреносното предприятие, от така коригираното общо количество ТЕ се изважда количеството, необходимо за подгриване на вода, което се изчислява по формула, посочена в Методиката към Наредбата. След приспадане на ТЕ за битово горещо водоснабдяване (БГВ), оставащото количество ТЕ е енергията за отопление, която включва енергия за сградна инсталация, енергия за отопление на общите части на сградата и енергия за отопление на отделните имоти. На втория етап от разпределението се определя енергията, отдадена от сградната инсталация. В сгради, в които дяловото разпределение се извършва **чрез индивидуални разпределители**, от енергията за отопление се изважда количеството ТЕ за сградна инсталация, също определена по формула в Методиката към Наредбата. На третия етап, след приспадане и на ТЕ за сградна инсталация, се определя енергията за отопление на общите части, отдадена от отоплителните тела в тях, ако има такива, както и за отопление на отделните имоти. Топлинната енергия за отопление на имотите при прилагане на дялово разпределение **чрез индивидуални топломери** се определя въз основа на показанията на топломерите в отделните имоти. ТЕ за сградна инсталация и за отопление на общите части в този случай се определя като разлика между топлинната енергия за отопление на сградата, по метода, посочен по-горе, и топлинната енергия за отопление на имотите, определена по показанията на апартаментните топломери, като се разпределя между всички клиенти в сградата пропорционално на отопляемия обем на отделните имоти (чл. 145 от ЗЕ).

Съгласно разпоредбата на чл. 139 от ЗЕ, разпределението на топлинната енергия в сграда-етажна собственост се извършва по системата за дялово разпределение от топлопреносното предприятие или от доставчика на ТЕ самостоятелно или чрез възлагане на топлинен счетоводител. В Решение № 623/2013 г. КЗК е установила няколко проблема, свързани с разпределението на топлинна енергия в сгради-етажна собственост, които могат да бъдат обобщени както следва:

- Изчислителен метод за определяне на количеството топлинна енергия за топла вода, за сградна инсталация и за отопление на имотите въз основа на формули, регламентирани в Наредбата за топлоснабдяване, и резултантни изчисления.
- Недостатъчна яснота на елементите в някои формули от Методиката към Наредбата.
- Разпределяне на неправомерно използвана от недобросъвестни потребители топлинна енергия между всички клиенти в етажната собственост и липса на ефективни механизми за противодействие срещу некоректните клиенти.
- Изчислителен метод за разпределение на топлинната енергия в случаите, в които повече от една сгради са присъединени към една абонатна станция и възлагане върху потребителите на разходите за контролни

топломери и водомери, въз основа на които би могло да бъде направено коректно разпределение на топлинната енергия между отделните сгради.

- Включването на присъединителните топлопроводи към отделни сгради, захранвани от една абонатна станция, в дефиницията на понятието „сградна инсталация”, в резултат на което се прехвърля върху потребителите собствеността върху тези съоръжения, заедно с всички разходи по изграждането и поддръжката им, както и заплащането на отдадената от тях топлоенергия като част от ТЕ за СИ.
- Забрана потребителите да прекратяват подаването на топлинна енергия към отоплителните тела в имотите си чрез физическото им отделяне от сградната инсталация.
- Третиране на няколко етажни собствености (входове, сгради), присъединени към една абонатна станция като един потребител на топлинна енергия, което възпрепятства клиентите в отделна етажна собственост, съгласно ЗУЕС, да прекратят топлоснабдяването в нея.

КЗК е изразила становище, че така изброените проблеми в нормативната уредба водят до неточно разпределение на потребената топлинна енергия между отделните клиенти в етажната собственост, прехвърляне върху потребителите на разходите за съоръжения, които следва да са собственост на топлофикационните предприятия, възлагане върху потребителите на услуга, която не се ползва. От гледна точка на правото на конкуренцията, посочените проблеми водят до изкривяване на потребителското търсене на топлинна енергия. В условията на пазар, на който липсват други доставчици на топлинна енергия, освен топлофикационното предприятие, потребителите са принудени да ползват услугите на това предприятие, което оказва пряк негативен ефект върху благосъстоянието на потребителите. От друга страна, макар и на пръв поглед топлофикационните дружества да не са пряко засегнати от неточното разпределение на топлинната енергия между отделните клиенти в сгради-етажна собственост, поради това, че на тях се дължи цената за топлинна енергия по показанията на топломера в абонатната станция, негативният ефект от това се разпростира индиректно и върху тези дружества чрез частичния или пълен отказ на немалка част от индивидуалните потребители от топлоснабдяване. Загубата на доверие от потребителите намалява количеството продадена топлинна енергия, както и събираемостта на разходите на топлофикационните дружества, което се сочи за основен проблем за финансовата им стабилност.

В съответствие с разбирането в правото на конкуренцията, че потребителите следва да разполагат с цялата пазарна информация относно характеристиките, предназначението и цените на потребяваните от тях стоки и услуги, КЗК е отправила няколко препоръки във връзка с посочените по-горе проблеми.

Анализът на ЗЕ и Наредбата за топлоснабдяването в рамките на настоящото производство установи, че част от разпоредбите, по които КЗК е отправила препоръки в предходното производство, са изменени и допълнени, поради което те ще бъдат анализирани поотделно.

4.2.4.1. Определяне на количеството топлинна енергия за сградна инсталация по изчислителен метод.

В решение № 623/2013 г., въз основа на становище на експерти по топлотехника, КЗК е предложила вместо използване на изчислителен метод по формула в НТ за определяне на топлинната енергия за сградна инсталация, в чл. 143 от ЗЕ да бъдат регламентирани няколко алтернативни технически възможни методи за това, както следва:

- *Определяне на количеството ТЕ, отдавана от СИ, чрез изчисление, извършено от експерт със съответната техническа правоспособност чрез възлагане от етажната собственост и приемане на предложеното отново с решение на етажната собственост.*
- *Измерване на количеството топлинна енергия, отдавана от сградната инсталация, извършено от експерт със съответната техническа правоспособност, по възлагане от етажната собственост и приемане на измерването от етажната собственост.*
- *Определяне на фиксиран процент за ТЕ от СИ с решение на общото събрание на етажната собственост в рамките на нормативно определен диапазон (10%-30% по модела от периода 2003-2006 г.).*
- *Изчисляване на ТЕ за СИ по формула в НТ.*

Комисията е посочила, че доколкото СИ е част от общите части на сградата, общото събрание на етажната собственост следва с квалифицирано мнозинство да вземе решение за начина на определяне на топлинната енергия. В резултат от препоръките на КЗК по този въпрос са приети изменения в Наредбата за топлоснабдяването, като по-конкретно те са следните:

С изменение на чл. 143, ал. 1 от ЗЕ, влязло в сила на 15.05.2015 г., на клиентите се дава право да изберат метод за определяне на количеството топлинна енергия за сградна инсталация, като разпоредбата препраща към НТ. В Наредбата са въведени следните способи, в сила от 05.06.2015 г.

- По изчислителен път съгласно формула по т. 6.1.1 и 6.1.2.
- по реално измерено количество енергия за сградна инсталация от избрано от общото събрание на етажната собственост лице в присъствието на представител на топлопреносното предприятие и на представител на етажната собственост, като лицето, избрано да извърши измерването подготвя методика за измерване на количеството топлинна енергия, отдадено от сградната инсталация, и за прилагане на резултата при условия, различни от тези, при които е извършено измерването. Методиката се съгласува с топлопреносното предприятие. За резултата от измерването се съставя протокол, екземпляр от който се предоставя на лицето по [чл. 139б, ал. 1 ЗЕ](#) и на топлопреносното предприятие (чл. 63, ал. 2, т. 2, б. е, вв)
- по фиксирана стойност за процент сградна инсталация, предложена от лицето по [чл. 139б, ал. 1 ЗЕ](#) и приета с протокол от общото събрание на етажната собственост (чл. 63, ал. 2, т. 2, б. е, гг).

Измерване на топлинната енергия за сградна инсталация

По отношение на метода за измерване на топлинната енергия за СИ, анализът на нормата показва, че в нея липсва предложеното от КЗК измерването да се извършва от правоспособно лице, като е въведено допълнително условие за изготвяне на Методика за измерването и съгласуване на тази Методика от топлофикационното дружество. Като основни мотиви за въведеното изискване в представените по настоящото производство становища, най-вече от представителите на топлофикационните дружества, се посочва необходимостта последното да упражни някаква форма на контрол върху коректността и приложимостта на предлагания метод за измерване. Посочва се също така наличието на опитни кадри на това предприятие, както и това, че измерването се извършва в абонатната станция, която е собственост на топлофикационното предприятие и всички манипулации в нея следва да се извършват единствено от представители на това предприятие. Относно обвързващата сила на евентуален отказ от топлопреносното предприятие да съгласува Методиката се изказват противоречиви мнения дали той би могъл да доведе до невъзможност клиентите в СЕС да се възползват от предоставеното им от нормативната уредба право. Следва да се подчертае, че от становищата на топлофикационните дружества става ясно, че към момента няма етажни собственици, които да са се възползвали от тази опция.

Комисията за защита на конкуренцията счита, че така формулираната разпоредба на чл. 63, ал. 2, т. 2, б. е, вв от НТ, е неясно формулирана и въвежда допълнителни изисквания към предложеното от КЗК в Решение № 623/2013 г. Липсата на яснота относно процедурата при отказ от страна на топлофикационното предприятие да съгласува Методиката за измерване на СИ, както и самото изискване за такова съгласуване, ограничават възможността на потребителите да изберат този метод за определяне на топлинната енергия за СИ. Нещо повече, приложението на разпоредбата на практика се поставя в зависимост от волята на топлофикационното предприятие, което не е собственик на сградната инсталация и няма отношение в качеството му на доставчик на топлинна енергия към нейното разпределение в сградата-етажна собственост. Нормативната уредба, видно и от част от представените становища, ограничава задълженията на топлофикационното дружество до доставката на топлинна енергия с нужното качество и в нужното количество до абонатната станция на сградите-етажна собственост. Разпределението на топлинната енергия в самата сграда е отговорност на дружествата за дялово разпределение, каквото може да бъде и топлофикационното дружество, ако е вписано като такова в регистъра по чл. 139а от ЗЕ и е избрано от етажната собственост да извършва тази услуга. Въвеждайки условието за съгласуване на Методиката за измерване на топлинна енергия за СИ от топлофикационното дружество на практика етажната собственост се поставя в зависимост от волята на господстващото вертикално интегрирано предприятие, като по този начин се ограничава свободата на потребителите да изберат този метод за разпределение на СИ. Липсата на ясно разписана процедура за последствията от евентуален отказ от съгласуване допринася допълнително за създаването на условия топлофикационните дружества необосновано да възпрепятстват потребителите при избора им на метод за определяне на топлинна енергия за сградна инсталация.

КЗК смята, че предложеното в Решение № 623/2013 г. измерването да се извършва от правоспособно лице е достатъчно условие то да се извърши коректно. Наличието на професионалната квалификация, удостоверена с диплома за висше образование по съответната специалност, и/или проектантска правоспособност по нея е достатъчно условие за правилното извършване на измерването. Подписът на правоспособното лице за извършване на измерването и за резултатите от него следва да са достатъчно доказателство за неговата достоверност.

Предложение

Въз основа на гореизложеното ***КЗК предлага разпоредбата на чл. 63, ал. 2, т. 2, б. е, вв от Наредбата за топлоснабдяването да бъде изменена, като отпадне изцяло изискването за изготвяне на Методика за измерване на количеството топлинна енергия за сградна инсталация и съгласуването ѝ с топлофикационното предприятие*** поради това, че по този начин нормативната уредба създава условия за злоупотреба с господстващо положение от това предприятие спрямо потребителите на топлинна енергия. КЗК смята, че разпоредбата следва да бъде допълнена с изискване измерването да се извършва от правоспособно лице, което да удостоверява достоверността на измерването с протокол, преподписван и от представителя на етажната собственост.

Определяне на фиксиран процент за сградна инсталация

Разпоредбата на чл. 63, ал. 2, т. 2, б. е, гг от Наредбата за топлоснабдяването в редакцията ѝ с измененията от 2015 г. изисква, при желание от етажната собственост за определяне на топлинната енергия за сградна инсталация по този метод, фиксираният процент да бъде предлаган от дружеството за топлинно счетоводство, което извършва дяловото разпределение на топлинна енергия в сградата. Основният мотив за това изискване, видно от представените становища по настоящото производство, е свързан с това, че единствено топлинният счетоводител разполага с данни от предходни години за начисляваната топлинна енергия за сградна инсталация в съответната сграда, което би предпазило потребителите от определяне на некоректен процент в ущърб на част от тях. Посочва се също така, че относителният дял /процент/ топлинна енергия за сградна инсталация е различен през различните месеци на отоплителния сезон и зависи от климатичните условия – в по-топлите месеци с по-малко потребление на топлинна енергия от отоплителните тела в индивидуалните имоти процентът за ТЕ за СИ е по-голям, а в по-студените месеци, с по-голямо потребление на топлинна енергия от отоплителните тела в апартаментите процентът за ТЕ за СИ е по-малък.

Комисията за защита на конкуренцията счита, че горепосочените аргументи не могат да бъдат приети. В Решение № 623/2013 г. КЗК е предложила този метод въз основа на изказани мнения за недоверие на потребителите към начина на разпределение на ТЕ за СИ съгласно нормативната уредба. Изказани са и мнения, че основното недоволство на потребителите е насочено именно към този компонент, формиращ индивидуалните сметки за топлинна енергия на гражданите. Комисията е приела също така, че формулата за определяне на ТЕ за СИ в Наредбата за

топлоснабдяването създава неяснота по отношение на отделни елементи от нея, не е ясна за потребителите и не отчита в достатъчна степен индивидуалните характеристики на отделните сгради. Ето защо изглежда нелогично фиксираният процент за топлинна инсталация да бъде определян въз основа на исторически данни на топлинния счетоводител, които е възможно обективно да не са достатъчно точни и към които потребителите изпитват недоверие и недоволство, което, от своя страна, би ги мотивирало да изберат друг метод за определяне на ТЕ за СИ, включително чрез фиксиран процент. В допълнение, разпоредбата не дава яснота относно последствията и процедурата, в случай че потребителите не са съгласни с предложението от топлинния счетоводител процент. Комисията е на мнение, че така формулираната разпоредба на чл. 63, ал. 2, т. 2, б. е, г от Наредбата за топлоснабдяването ограничава възможността на потребителите да се възползват от този начин на разпределяне на ТЕ за СИ, като ги поставя в зависимост от преценката на дружеството за топлинно счетоводство. Както е посочено и в предходното решение на КЗК, сградната инсталация е обща част по предназначение, респективно разходите за тази част са вменени като задължение на етажната собственост, поради което следва да се даде правото на тази етажна собственост да приема решение по какъв начин да бъдат разпределяни разходите за ТЕ за СИ. Дружеството за топлинно счетоводство следва да има единствено спомагателна роля в този процес, като предостави на етажната собственост, в случай, че тя желае това, данни за начислената топлинна енергия за СИ спрямо общо потребената енергия за топлинна енергия за отопление за даден минал период. Крайното решение, обаче, следва да бъде взето от етажната собственост, която по този начин поема и отговорността за това решение и последствията от него. В допълнение, във връзка с изказаните съображения за разлика в процента топлинна енергия за сградна инсталация през различните месеци на отоплителния сезон, следва да се подчертае, че тези разлики биха се компенсирани/неутрализирали/ на база цял отоплителен сезон. Гаранция за това, че етажната собственост няма да определи неразумно нисък процент на топлинната енергия за сградна инсталация е нормативното определяне на този процент в определен диапазон, например 10%-30% както е предложено в Решение №623/2013 г. на комисията.

Предложение

Въз основа на гореизложеното, КЗК предлага разпоредбата на чл. чл. 63, ал. 2, т. 2, б. е, г от Наредбата за топлоснабдяването да бъде изменена, като бъде отменено изискването фиксираният процент за топлинна енергия за сградна инсталация да бъде предлаган от съответното дружество за топлинно счетоводство.

4.2.4.2. Разпределяне на топлинна енергия за битово горещо водоснабдяване /БГВ/

Съгласно чл. 141 от ЗЕ топлинната енергия за горещо водоснабдяване на сграда етажна собственост, се определя чрез: количеството вода, консумирано в сградата за битово горещо водоснабдяване, отчетено по общия водомер, и разхода на

топлинна енергия за загряване на 1 куб. м вода от това количество, определен при условията и по реда на Наредбата.

Съгласно чл. 68 от Наредбата, при ползване на топлинна енергия за отопление и гореща вода за битови нужди, количеството топлинна енергия за горещо водоснабдяване се определя чрез количеството студена вода, измерено по водомера, монтиран пред подгревателя за битово горещо водоснабдяване, умножено по необходимото количество топлинна енергия за загряване на 1 куб. м вода. От своя страна, количеството топлинна енергия, необходимо за загряване на 1 куб. м вода за битово горещо водоснабдяване, включва технологичните разходи по сградната инсталация - собственост на потребителите, и се определя по формула съгласно Методиката към Наредбата. Тази формула се основава на изчисляване на средното количество топлинна енергия, необходимо за загряване на 1 куб. м вода в отоплителния и неотоплителния период, и пропорционалното разпределение между всички потребители на разликата между количеството вода, отчетено по общия водомер, и количеството гореща вода, отчетено от индивидуалните водомери в отделните имоти, и изчислени количества топлина за потребителите без индивидуални водомери за гореща вода.

КЗК е изказала мнение в Решение № 623/2013 г., че изчислителният метод по формула за определяне на количеството на топлоенергията за загряване на вода създава условия за некоректно и съответно непазарно разпределяне на разходите за топлина за битово горещо водоснабдяване между потребителите в етажната собственост, тъй като съществува риск от неточности при изчислението на количеството топлинна енергия, използвано за горещо водоснабдяване, което, от своя страна, се отразява на съответното количество топлинна енергия за отопление. Неточно изчисляване на топлинната енергия на основание на нормативно заложена формула е възможно както поради заложените във формулата променливи, така и поради възможно некоректно приложение на тази формула от топлинните счетоводители. Комисията е препоръчала, въз основа на становище от експерти по топлотехника от Технически университет-София, количествата топлинна енергия за БГВ да се определят по един от следните три метода: по изчислителен метод, като се вземе за база ТЕ за БГВ през неотоплителния сезон, когато, при липса на отопление, топлинната енергия, потребена в дадена сграда за подгриване на вода, се отчита точно съгласно показанията на топломера в абонатната станция; чрез монтиране, за сметка на топлопреносното предприятие, на един топломер на отклонението за отопление в абонатната станция, или чрез монтиране на два топломера на отклонението за БГВ в абонатната станция.

С изменението на Наредбата за топлоснабдяването от 2015 г., в чл. 52, ал. 1, т. 3 от Наредбата за топлоснабдяването е предвидено монтирането на допълнителен контролен топломер, който служи за отчитане на енергията за отопление като част от общата енергия през отоплителния период, отчетена със средството за търговско измерване на количеството топлинна енергия в абонатната станция; монтира се от топлопреносното предприятие след подгревателя за отопление в абонатната станция по искане и за сметка на етажната собственост. Измененията в чл. 68, ал. 1, т. 2 от Наредбата пък посочват, че в случаите на монтиран контролен топломер по чл. 52, ал. 1, т. 3, топлинната енергия за БГВ се определя като от показанията на общия

топломер се извадят технологичните разходи на топлинна енергия в абонатната станция, енергията за допълване на вътрешната отоплителна инсталация, когато допълването на сградната инсталация за отопление се извършва от топлопреносната мрежа и показанията на допълнителния контролен тепломер.

КЗК е на мнение, че така посочените изменения на НТ отразяват частично препоръките, отправени в Решение № 623/2013 г. Безспорно е, че възможността разпределението на топлинната енергия за отопление, респективно за топла вода в сградата въз основа на показанията на уреди, а не по изчислителен път по формули, преодолява част от проблемите, констатирани от Комисията. В същото време, обаче, следва да се подчертае, че възлагането върху етажната собственост на разходи за контролни уреди (топломери), които се монтират в абонатната станция и на практика са част от това съоръжение, което пък е собственост на топлофикационното дружество, уврежда интересите на потребителите. В този смисъл потребителите, ако желаят по-точно разпределение между частта за топла вода и за отопление на топлинната енергия, доставена на сградата в абонатната станция, която не е тяхна собственост, следва да извършат допълнителни разходи за самите контролни уреди, за техния монтаж и за тяхната поддръжка (например за периодичен метрологичен контрол). От коректното разпределение на топлинната енергия, доставена в абонатната станция, между такава за БГВ и за отопление зависи и правилното разпределение на тази енергия по отделните елементи за индивидуалните клиенти в етажната собственост.

Предложение

Ето защо КЗК поддържа изказаното в Решение №623/2013 г. становище, че ***контролните уреди за измерване, монтирани в абонатната станция, следва да бъдат за сметка на топлофикационното дружество***, тъй като е задължение на търговеца да достави на клиента точното количество от договорената стока. Въпреки че топлинната енергия, доставена в абонатната станция, се фактурира по показанията на уреда за търговско измерване (топломер) в абонатната станция, в преобладаващия случай (изключение правят асоциациите на собствениците в СЕС) дължимите суми се заплащат от индивидуалните клиенти в сградата, съобразно дяловото разпределение по отделни елементи /БГВ, топлинна енергия за сградна инсталация, за отопление на общите части и за отопление на отделните имоти/ между отделните имоти.

Нещо повече, Комисията е на мнение, че ***следва да се въведе нормативно задължение за топлофикационните дружества да закупят и монтират за своя сметка контролни уреди (топломери) в абонатните станции на сгради – етажна собственост, които да се използват при разпределението на такава за БГВ и за отопление на доставената топлинна енергия в сградата***. Въвеждането на това задължение следва да бъде обвързано с разумен срок за изпълнение, също така посочен в нормативната уредба, което ще позволи на топлофикационните дружества да планират навреме извършването на съответните разходи и необходимото време за извършване на монтажните дейности. КЗК счита, че разпределението на топлинната енергия за БГВ и за отопление по показанията на

контролни топломери би трябвало да стане основен метод за разпределение, а разпределението по изчислителен път по формула да се прилага единствено в случаи на доказана техническа невъзможност за инсталирането на контролните уреди.

Що се отнася до разпределянето на количествата топла вода между отделните имоти в сгради-етажна собственост, измененията на чл. 69, ал. 4 от НТ от 2015 г. предвиждат, когато отчетеното количество вода, измерено по водомера пред подгревателя за битово горещо водоснабдяване е по-голямо от сумата от отчетените количества от индивидуалните водомери за топла вода и начислените на база количества, разликата да се разпределя пропорционално на начислените количества гореща вода само на клиентите, в чиито имоти липсват индивидуални водомери за топла вода или същите са повредени, имат нарушена пломба или не е осигурен достъп за отчитането им, но не повече от 280 л. на обитател за едно денонощие, а останалата разлика - пропорционално на всички останали клиенти. КЗК е на мнение, че по този начин е отразена препоръката, отправена с Решение на КЗК № 623/30.05.2013 г., с което се постига по-справедливо разпределение на топлинната енергия за битово горещо водоснабдяване.

4.2.4.3. Разпределение на топлинната енергия между повече от една сгради, присъединени към една абонатна станция

В случаите, когато от една абонатна станция се осъществява топлозахранването и на други сгради, присъединителните топлопроводи между абонатната станция и съседните сгради представляват елемент от вътрешните им инсталация за отопление и/или битово горещо водоснабдяване (§1, т. 3 от ДР на Наредбата), а съгласно чл. 140, ал 3 от ЗЕ сградните инсталации за отопление и горещо водоснабдяване са обща етажна собственост. Присъединяването на една или повече сгради към абонатна станция в друга сграда се допуска при наличие на контролни топломери за отопление за сметка на присъединяващите се, монтирани в абонатната станция преди присъединителните топлопроводи, и на контролни водомери за гореща вода, монтирани в абонатната станция на присъединителните водопроводи за битово горещо водоснабдяване и на рециркулацията. Друго следствие от включването на присъединителните топлопроводи към отделни сгради, захранвани от една абонатна станция, в дефиницията на понятието „сградна инсталация”, е възлагането върху потребителите на собствеността върху тези съоръжения. По този начин потребителите не само поемат всички разходи по изграждането и поддръжката на тези топлопроводи, но и отдадената от тях топлоенергия се разпределя между тях като част от ТЕ за СИ.

В Решение № 623/2013 г. КЗК е посочила, че съгласно чл. 35, ал. 1 на Наредбата контролните топломери и водомери се монтират, поддържат и ремонтират от потребителите. Според Комисията, прехвърлянето върху потребителите на собствеността и разходите за монтиране и поддръжка на контролни топломери и водомери в случаите на повече от една сгради, присъединени към една абонатна станция, е в ущърб на благосъстоянието на потребителите, като облагодетелства топлофикационното предприятие, което по този начин прехвърля върху потребителите разходи, присъщи на извършваната от него стопанска дейност. В

случай, че топлофикационното предприятие осъществяваше дейност на конкурентен пазар, а не на пазар, на който то е единствен доставчик, то не би могло да си позволи подобно поведение. Подчертано е, че коректното разпределение на топлинната енергия между потребителите на топлинна енергия чрез използване на технически средства за измерване в абонатната станция, е съществена част от услугата продажба/доставка на топлинна енергия, предоставяна от топлофикационното предприятие. КЗК е препоръчала тези контролни топломери и водомери да са собственост на топлофикационното дружество. Комисията също така е изразила мнение, че присъединителните топлопроводи между отделните сгради, захранвани от една абонатна станция, следва да бъдат считани за част от топлопреносната мрежа и като такива да бъдат собственост на топлофикационното предприятие. С оглед коректното разпределение на топлинната енергия между отделните сгради, присъединени към една абонатна станция, е необходимо да бъде правно регламентирано изискването за приспадане на загубите на ТЕ от присъединителния топлопровод по изчислителен метод. Поради така посочените мотиви **КЗК е препоръчала да бъде изменена дефиницията на §1, т. 3 от ДР на Наредбата, като посочените топлопроводи бъдат изключени от дефиницията за сградна инсталация.** При прегледа на нормативната уредба в рамките на настоящото производство беше установено, че с изменение на чл. 35, ал. 1, т. 2 и т. 3 от НТ от 2015 г. , топлопреносното предприятие монтира в абонатната станция преди присъединителните топлопроводи за негова сметка контролните топломери за отопление и водомери. По този начин препоръката на КЗК от Решение № 623/2013 г. е частично взета предвид. Остава обаче неизменена разпоредбата §1, т. 3 от ДР на Наредбата, включваща присъединителните топлопроводи между тези сгради в обхвата на дефиницията за сградна инсталация. В този смисъл е и редакцията на чл. 35, ал. 1, т.2 и т. 3 от НТ за мястото на инсталиране на контролните топломер и водомер, а именно – на присъединителните топлопроводи в абонатната станция, т.е. на изхода на абонатната станция към втората сграда, като по този начин контролните топломер и водомер отчитат и загубите на топлинна енергия по топлопровода между двете сгради. В допълнение, посоченият чл. 35, ал. 1, т.2 и т.3 от НТ възлага върху топлопреносното предприятие монтирането на контролни топломер и водомер само в случаите на включване към топлопреносната мрежа на нови сгради, но не и в заварените случаи на повече от една сгради, захранвани от една абонатна станция.

Предложение

Въз основа на така извършения анализ КЗК оценява положително измененията в чл. 35, ал. 1, т. 2 и т. 3 от Наредбата в съответствие с отправените от нея препоръки, но счита, че **нормативната уредба следва да бъде изменена последователно (чл. §1, т. 3 от ДР на Наредбата за топлоснабдяването, чл. 35, ал. 1, т. 2 и т. 3 от НТ) , като изключи от обхвата на сградната инсталация присъединителните топлопроводи между повече от една сгради, присъединен към една абонатна станция. Следва да бъде предвидено и монтиране за сметка на топлофикационното дружество на контролни топломер и водомери и за заварените сгради в режим на топлоснабдяване от една абонатна станция.**

4.2.4.4. Забрана за демонтиране на отоплителни тела

Съгласно чл. 153, ал. 5 от ЗЕ при въведена система за дялово разпределение на топлинна енергия клиентите в сграда - етажна собственост, нямат право да прекратяват подаването на топлинна енергия към отоплителните тела в имотите си чрез физическото им отделяне от сградната инсталация. Освен това чл. 62 от НТ предвижда задължение за клиентите в сграда - етажна собственост със система за дялово разпределение, да инсталират уреди за дялово разпределение. § 2, от Преходните и заключителните разпоредби на Наредбата поражда задължение на собствениците и/или титулярите на вещно право на ползване в сграда - етажна собственост да монтират средства за дялово разпределение на пломбираните отоплителни тела в имотите си, като при неизпълнение на това задължение пломбираните отоплителни тела се приравняват на отоплителни тела без уреди. Това означава, че потребители, които не желаят да се отопляват с топлинна енергия, са длъжни от една страна да държат в жилищата си отоплителни тела, които за тях се явяват излишни, а от друга страна да закупят уреди за дялово разпределение и да заплащат услугата по тяхното отчитане, единствено, за да докажат, че не потребяват топлинна енергия.

Според Асоциацията на дружествата за топлинно счетоводство забраната за демонтаж на отоплителните тела цели клиентът винаги, при нужда, да може да ползва топлинна енергия за отопление на имота си, като в същото време се предотвратяват злоупотреби. По отношение на целта клиентът да има възможност да ползва топлинна енергия трябва да се отбележи, че решението на даден потребител относно начина, по който ще се отоплява, е свързано с конкретни инвестиции, като напр. закупуване на уреди за отопление с електрическа енергия. Тези разходи предполагат дългосрочен характер на решението и съответно малка вероятност потребител, който е решил да се откаже от отопление с топлинна енергия, за да премине към друг вид отопление, да промени решението си в краткосрочен период и да се върне към използването на топлинна енергия. Потребителите трябва да имат възможност да избират и съответно тези, които искат да имат възможност лесно да започнат отново да се отопляват с топлинна енергия, биха запазили отоплителните тела, а тези, които твърдо са решили, че искат да се отопляват по друг начин, биха премахнали тези отоплителни тела. Със забраната на чл. 153, ал. 5 от ЗЕ възможността за подобен избор е премахната.

Другата предполагаема цел е предотвратяването на злоупотреби. Според КЕВР и повечето от топлофикационните дружества не съществува реална техническа възможност за предотвратяване на повторно неправомерно включване на демонтирано отоплително тяло. Следва да се отбележи, обаче, че отново в представени по настоящото производство становища, един от най-често срещаните методи за неправомерно ползване на топлинна енергия, е замяната на отоплително тяло с уред за дялово разпределение с радиатор без такъв уред, като се посочва, че не съществува ефективен механизъм за предотвратяване на подобни нерегламентирани практики. От това следва, че и в двата случая техническите възможности за справяне с подобни противоправни практики са ограничени, т.е. наличието на отоплителни тела с уреди за дялово разпределение не гарантира по никакъв начин

предотвратяването на злоупотреби. Следователно забраната за отделяне на отоплителни тела не изпълнява целта си.

Що се отнася до техническите възможности за предотвратяване на повторното нерегламентирано включване към сградната инсталация на демонтирани отоплителни тела, в рамките на производството по постановяване на Решение №623/2013 г. е представено експертно мнение, че аншлусите към демонтирано отоплително тяло биха могли да бъдат затапени или заварени, като бъдат поставени и пломби със стикери на мястото на затапяването/заваряването.

Като допълнителен аргумент в подкрепа на забраната за демонтаж на отоплителни тела от „Топлофикация София“ ЕАД посочват, че при стария сграден фонд вертикалните щрангове за присъединяване на отоплителните тела служат за пренос на топлинна енергия, а отоплението в помещенията се осигурява чрез циркулация на топла вода през отоплителните тела. При демонтиране на отоплително тяло циркулацията през него спира и щранговете изстиват до захранващите аншлуси на работещо отоплително тяло. Във връзка с посочения аргумент трябва да се има предвид, че когато потребителят затвори вентила на отоплителното тяло, без значение дали за постоянно, защото по принцип не се отоплява с топлинна енергия или временно, защото в конкретен момент е преценил, че температурата в имота му е достатъчно висока, през отоплителното тяло няма как да циркулира топла вода. По този начин описания по-горе технически проблем би трябвало да може да възникне както при демонтирано отоплително тяло, така и при наличие на отоплително тяло със затворен вентил.

Има потребители, които са демонтирали отоплителните тела в имотите си преди въвеждането на забраната на чл. 153, ал. 5 от ЗЕ и логично тази разпоредба не се отнася за тях. При тези потребители също може да има риск от злоупотреби чрез неправомерно монтиране на отоплителни тела, да решат да започнат да използват отново топлинна енергия или да възникнат технически проблеми в инсталацията в резултат на отделените отоплителни тела. След като за тази група потребители тези рискове са допустими, не би трябвало да съществува забрана за останалите потребители също да отделят отоплителните тела, в случай че желаят това. Наличието на забрана за действие, което значителна група потребители вече са направили, поставя останалите потребители в неблагоприятно положение спрямо тях. Освен това, по информация на Асоциацията на дружествата за топлинно счетоводство, въпреки забраната за демонтиране на радиатори, тази практика все още съществува и никой не санкционира тези клиенти. По този начин забраната за отделяне на отоплителни тела от сградната инсталация се отнася само за потребителите, които спазват закона.

Предложение

Въз основа на гореизложеното ***КЗК продължава да застъпва позицията си, изразена и в Решение № 623/30.05.2013 г., че забраната на чл. 153, ал. 5 от ЗЕ за физическо отделяне на отоплителни тела от сградната инсталация при въведена система за дялово разпределение на топлинна енергия клиентите в сграда - етажна собственост*** ограничава конкуренцията като възлага върху

потребителите разходите по заплащане на стоки и услуги /уреди за дялово разпределение и услуга по дялово разпределение/, които те не ползват, поради което **следва да бъде отменена**. Тази забрана от една страна ограничава избора на потребителите, а от друга страна ограничава конкуренцията между топлофикационните дружества от една страна и предприятията, чрез които може да се осигури друг начин на отопление, като напр. доставчици на електроенергия и газ. В същото време забраната не изпълнява нито една от целите си, поради което единствените резултати от нея са ограничаване на конкуренцията във вреда на потребителите. **КЗК е на мнение, че в нормативната уредба следва да бъдат предвидени технически изисквания за извършване на демонтаж, така че в максимална степен да се гарантира липсата на възможност за неправомерно повторно включване на тези отоплителни тела.**

4.2.4.5. Неправомерно ползване на топлинна енергия – неефективност

В нормативната уредба са предвидени мерки срещу неправомерното ползване на топлинна енергия като изисквания към средствата за дялово разпределение на топлинна енергия, начисляване на максималното количество топлинна енергия, която отоплителното тяло може да отдаде през отчетния период при установено неправомерно ползване (чл. 70, ал. 7 от НТ), административнонаказателни санкции (чл. 214 и чл. 218 от ЗЕ). Въпреки наличието на тези мерки, от получените становища става ясно, че случаите на установени нарушения са единични. Парадоксално е, че в същото време в становищата се описват различни начини за неправомерно ползване на топлинна енергия. Това означава, че на практика са налице случаи на неправомерно използване на топлинна енергия, като това е всеизвестно, но в същото време установените и съответно санкционирани случаи са единични. Следователно, предвидените в нормативната уредба санкции остават неприложими. Причините за това, които се посочват в становищата на Асоциацията на топлофикационните дружества в България и на някои топлофикационни дружества, са свързани с неосигуряване на достъп до жилището за проверка и липсата на законово правомощие за съдействие от страна на органите на реда в такива случаи, както и с това, че не съществува правен механизъм, който да препятства неправомерното присъединяване към топлопреносната система, както и неправомерно въздействие върху уредите за търговско измерване. Все пак, някои от топлофикационните дружества прилагат различни мерки за противодействие на неправомерното използване на топлинна енергия като:

- въвеждане на система за дистанционно отчитане и мониторинг на показанията на топломерите в абонатните станции;
- монтаж на уреди с дистанционно отчитане, които дават сигнал при неправомерна манипулация;
- ежемесечно дистанционно или визуално отчитане на уредите за дялово разпределение;
- термографско обследване по желание на клиентите;
- съвместни проверки с топлинните счетоводители на състоянието на уредите за дялово разпределение;

- пломбиране на изводите към вътрешната отоплителна инсталация в случаите на демонтирано отоплително тяло поради възникнала аварийна ситуация;
- поставянето на холограмни стикери на холендрите на връщащата линия на отоплителните тела във всички имоти;
- поставяне на стикери върху уредите на всички новомонтирани или подменени уреди за дялово разпределение;
- проектиране и изграждане на новите сгради с хоризонтална отоплителна инсталация, както и преустройство на стари вертикални инсталации в хоризонтални.

Като се има предвид, че неправомерното ползване на топлинна енергия води до повишаване на сметките на останалите ползватели в сградата – етажна собственост, неефективната борба срещу подобни действия поставя коректните ползватели в неблагоприятното положение да заплащат топлинната енергия, потребявана от некоректните ползватели. По този начин коректните ползватели са принудени да ползват топлинна енергия при, на практика, необосновано високи цени. Освен цената за потребената от тях топлоенергия, заплащат и тази, която потребяват некоректните ползватели, а тези допълнителни разходи биха могли да бъдат значителни при наличие дори на няколко недобросъвестни потребителя към една абонатна станция. Като се има предвид, че неправомерното ползване не предполага икономии на топлинна енергия, която така или иначе не би била начислена на тях. Неправомерното ползване на топлинна енергия и завишените в резултат на това сметки подкопават доверието в системата за дялово разпределение и биха могли да принудят дори потребители, предпочитачи този вид отопление, да се преориентират. След като са известни начините, по които се осъществява неправомерното ползване на топлинна енергия, би трябвало да могат да се предприемат и мерки за противодействие.

Предложение

От горния списък е видно, че съществуват различни мерки, които могат да се прилагат. КЗК е на мнение, че *анализирането на предимствата и недостатъците на всяка от тях, както и на резултатите от тяхното приложение би могло да доведе до идентифицирането на най-ефективните мерки или комплекс от мерки, които да позволят санкциониране на противоправното ползване на топлинна енергия, което от своя страна би осигурило и възпиращ ефект.*

4.2.4.6. Дялово разпределение за отоплението на индивидуалните имоти при прогнозни сметки – точност на изчисленията при променената методика, прогнозируемост за клиентите.

Изменението на НТ от 2015 г. въвежда нов начин за определяне на прогнозното количество на топлинна енергия за отопление на отделен имот за месец, който е базиран на общото потребление на топлинна енергия за отопление на имот през предшестващия отоплителен период, коригирано с коефициент, отразяващ промяната в потреблението и климатичните условия (чл. 71, ал. 1 от НТ и т. 6.3.1 от

Методика за дялово разпределение на топлинната енергия в сгради – етажна собственост).

От становището на Министерство на енергетиката става ясно, че в резултат на определянето на прогнозното количество топлинна енергия на база на предходния период сметките през по-топлите месеци стават по-високи в сравнение с преди измененията, докато сметките за по-студените месеци намаляват, с което се постига по-малка разлика между размера на сметките. Асоциацията на топлофикационните дружества в България също посочва, че тези изменения в изчисляването на прогнозното количество топлинна енергия целят да минимизират и неутрализират драстични разлики в месечните сметки на потребителите. Наличието на подобна цел показва нереалистичността на изчисленото количество топлинна енергия. Целта на методиката би трябвало да бъде да се изчисли прогнозно количество топлинна енергия по такъв начин, че да е максимално близо до реалното, а не да избегне високи сметки за топлинна енергия през зимата. В тази връзка трябва да се отбележи, че чл. 155, ал. 1, т. 1 дава възможност на потребителите да изберат да заплащат консумираната топлинна енергия на 11 равни месечни вноски и една изравнителна вноска. Следователно при наличието на такава възможност, тези потребители, които желаят, могат да направят така, че сметките им да са равномерно разпределени, за да се избегнат високи сметки през зимата и съответно не е необходимо методиката за изчисляване на прогнозното количество топлинна енергия да преследва същата цел.

Няколко топлофикационни дружества в становищата си дават информация за неприложимост на този начин на изчисление на прогнозните количества топлинна енергия, като отбелязват, че той не спомага за това потребителите да могат да прогнозираят разходите си. От становищата на топлофикационните дружества остава впечатлението, че най-подходящо е месечното отчитане, при което потребената топлинна енергия се отчита реално всеки месец. Във връзка с горепосоченото КЗК счита, че *изменението на метода за определяне на прогнозните месечни сметки за топлинна енергия, въведени в Наредбата за топлоснабдяването през 2015 г. не съответства на една от целите на дяловото разпределение*, а именно – контролирано от клиентите потребление на топлинна енергия и постигане на екологичен ефект с цел намаляване на общото количество потребявана енергия за отопление. В същото време следва да се отбележи, че преминаването към месечно отчитане (дистанционно или визуално), даващо реален, а не прогнозен отчет, е въпрос на търговска политика от страна на съответното топлофикационно дружество в качеството му на топлинен счетоводител, като Комисията отчита като положителна тенденцията за активни действия в тази насока от топлофикационните дружества в страната.

4.2.4.7. Правни дефиниции на използваните понятия

При прегледа на нормативната уредба в областта на топлоснабдяването в рамките на настоящото производство беше отбелязано, че част от понятията, към които реферира нормативната уредба, нямат изрично дадени дефиниции. В становището на министъра на икономика се посочват няколко нормативни акта, съдържащи дефинициите на част от понятията, особено технически термини, но се

подчертава, че съществуват и такива, които са общоизвестни и не се нуждаят от изрично дефиниране.

КЗК е на мнение, че липсата на дефиниции на определени термини в нормативната уредба е от естеството да създаде правна несигурност при прилагането на съответните норми, възможност за противоречивото им и непоследователно прилагане, както и да лиши потребителите от възможността да получат информация в достъпен вид за правата и задълженията им съгласно тази уредба. В случая с предмета на настоящото производство, като пример може да бъде даден често срещаният термин „характер на потреблението“ на топлинна енергия, за който не беше открита дефиниция в нормативната уредба. В същото време характерът на потреблението на ТЕ е критерий, въз основа на който се формира, например, становището на топлинния счетоводител за определяне на фиксиран процент на ТЕ за СИ при изявено желание от етажната собственост за използване на този метод.

Предложение

Ето защо КЗК счита, че компетентните държавни органи следва да направят преглед на нормативната уредба и да я допълнят с легални дефиниции на термините, използвани в нея.

4.2.4.8. Колизия между разпоредби на Закона за енергетиката, Закона за управление на етажната собственост и Закона за устройство на територията

В рамките на настоящото производство бяха анализирани и разпоредбите на ЗЕ и Наредбата за топлоснабдяването, свързани с изискванията за наличие на нормативно определено мнозинство от етажната собственост за вземане на решения, свързани с топлоснабдяването на сградите-етажна собственост и ползването на услугата дялово разпределение. Във връзка с този анализ бяха разгледани и приложимите разпоредби от Закона за управление на етажната собственост и Закона за устройство на територията.

В резултат от този анализ беше установено противоречие между разпоредбите на чл. 133, ал. 2 и чл. 153, ал. 2 от ЗЕ (изискваща съгласие на собствениците, притежаващи най-малко две трети от собствеността в сградата - етажна собственост) и чл. 17, ал. 2, т. 6 от ЗУЕС (изискваща мнозинство повече от 50 на сто идеални части от общите части) , като разпоредбата на чл. 17, ал. 2, т. 6 от ЗУЕС е изменена с цел съответствие с разпоредбата на чл. 186 от ЗУТ. Макар в представените по настоящото производство становища от топлофикационните дружества да се изразява единодушно мнение относно това, че разпоредбата на чл. 153, ал. 2 от ЗЕ, като норма в специален закон, следва да бъде правно обвързваща, последващите изводи сочат разминаване в интерпретацията на правните термини, като за част от тези дружества „собствеността“ се приравнява със „собствениците“ в етажната собственост.

Предложение

Като се има предвид, че, в случай на некоректна правна интерпретация на приложимите норми от топлофикационното дружество, това би довело до засягане на интересите на потребителите на топлинна енергия, КЗК е на мнение, че ***разпоредбите на ЗЕ, ЗУЕС и ЗУТ, свързани с вземането на решения от етажната собственост по въпросите на топлоснабдяването и топлинното счетоводство, следва да се прегледат подробно от компетентните органи, като противоречащите правни норми бъдат синхронизирани.*** В допълнение, Комисията установи, че ЗЕ и НТ по редица въпроси не съдържат изрична уредба на приложимото мнозинство за вземане на решение от етажната собственост, например при избор на фирма за дялово разпределение, като препращането е „по реда на ЗУЕС“. ЗУЕС, от своя страна, регламентира различно мнозинство на етажната собственост, необходимо за вземане на решение, в зависимост от естеството на решавания въпрос. ***Ето защо КЗК предлага тези разпоредби в ЗЕ и Наредбата за топлоснабдяването също да бъдат прецизирани, с цел избягване на възможността те да бъдат тълкувани некоректно от топлофикационните дружества в ущърб на клиентите.***

4.2.4.9. Възможност за допълнителен отчет след изравнителна сметка

Съгласно чл. 70, ал. 5 от НТ клиентите, неосигурили достъп, могат да поискат допълнителен отчет и преработване на изравнителната сметка в тримесечен срок от получаване на изравнителната сметка от упълномощения за сградата представител. Идеята на изравнителните сметки е да представят окончателната сметка за отоплителния сезон, изравнявайки прогнозните и реално отчетените стойности.

Наличието на подобна възможност обезсмисля изготвените изравнителни сметки, които губят актуалността си след преработването им, като освен това в нормативната уредба не е предвидено задължение за фирмите за дялово разпределение да изпращат преработените изравнителни сметки на потребителите. В тази връзка трябва да се отбележи, че изравнителната сметка може да претърпи изменения и в следствие на рекламация, но в този случай евентуална корекция би била изключение при констатиране на грешка в изчисленията, докато всеки един допълнителен отчет със сигурност води до промяна в изравнителната сметка. По този начин потребителите няма как да са сигурни, че сумата за връщане или доплащане е окончателна, тъй като 3 месеца след връщането ѝ може да възникне нова информация в резултат на допълнителен отчет, която би наложила преработване на изравнителните сметки. Интересно е да се отбележи, че срокът за подаване на рекламации е 30 дни (чл. 70, ал. 6 от НТ), докато за допълнителен отчет е 3 месеца. При това възможността за рекламации е нормално право, докато клиентите, неосигурили достъп, са в нарушение на чл. 70, ал. 2 от НТ, която създава задължение за всички клиенти да осигурят достъп до отоплителните тела и изводите за гореща вода в имота си на представителите на топлопреносното предприятие и/или лицето, извършващо услугата дялово разпределение за отчитане на показанията на уредите и водомерите за гореща вода и/или осъществяване на визуален оглед на контролните приспособления към тях.

Предложение

Въз основа на гореизложеното, може да се направи извод, че наличието на възможност за допълнителен отчет поставя потребителите, които не са осигурили достъп, в по-благоприятно положение в сравнение с останалите. ***КЗК е на мнение, че възможността за допълнителен отчет за неосигурените достъп следва да е преди изготвянето на изравнителната сметка, а не 3 месеца след това. Би трябвало също така да бъде въведено и нормативно задължение за фирмите за дялово разпределение да изпращат на клиентите си и преработените изравнителни сметки.***

4.2.4.10. Мораторна лихва върху прогнозни месечни сметки за топлинна енергия

В рамките на настоящото производство беше анализиран и въпросът относно нормативната регламентация на начисляването на лихви за просрочие върху прогнозни месечни сметки за топлинна енергия, като бяха поискани и становища от заинтересованите страни. В тези становища е посочено, че чл. 155 от ЗЕ урежда три метода на заплащане на месечните сметки за изразходваната топлинна енергия – на 11 равни месечни вноски и една изравнителна, по прогнозни месечни сметки и една изравнителна след края на отоплителния сезон и по реална месечна консумация. Твърди се, че изискуемостта на вземането на топлофикационното предприятие възниква ежемесечно, а не с изготвянето на изравнителни сметки, поради което и обезщетение за забавено плащане трябва да бъде начислявано върху всяка просрочена месечна вноска, след като клиентите са избрали начин на плащане, който не е въз основа на реален ежемесечен отчет.

Комисията за защита на конкуренцията е на мнение, че така изтъкнатите съображения не следва да бъдат приети. Общото правило на облигационното право е при неизпълнение на парично задължение длъжникът дължи обезщетение в размер на законната лихва от деня на забавата. Лихвите по чл.86, ал.1 от ЗЗД имат обезщетителен характер – обезщетяват страна по договор, която е претърпяла увреждане поради неизпълнение на задълженията от другата страна. Основна предпоставка за прилагане нормата на чл. 86, ал. 1 от ЗЗД е задължението да е установено по основание и размер (т.е. да е ликвидно) и да е изискуемо. В случаите на фактуриране на прогнозни месечни сметки за топлинна енергия, сумите по тези сметки е малко вероятно да съвпадат с реалното месечно потребление, било в посока на увеличение или на намаление. Същевременно изравнителната сметка, която се изготвя след края на отоплителния сезон, установява размера на общо използваното количество топлинна енергия, но не и точния размер на потребеното количество за всеки отделен месец. Следователно, в такъв случай топлофикационното дружество би начислявало лихви за забава и върху фактурирани прогнозни количества топлинна енергия, а не само върху стойността на реално потребена такава, която се изчислява веднъж годишно след действителен отчет на уредите за дялово разпределение. Липсата на яснота относно точния размер на използваното количество ТЕ за всеки отделен месец води до начисляване на лихва с неустановен размер при евентуална забава за изпълнение. Такова поведение на

топлофикационното дружество директно би увредило интересите на потребителите, доколкото задълженията за заплащане за 11 месеца от годината не са установени по размер, а задължението за обезщетение за забава предполага точно изчислена стойност на реално използваната услуга. В защита интересите на потребителите би било, ако ***се начислява лихва за обезщетение за забава само за задълженията за реално използвано количество топлинна енергия след изготвяне на изравнителните сметки, но не и за месечна дължима сума.*** Този извод на Комисията е в съответствие с практиката ѝ по прилагането на ЗЗК (Решение № 1142/2008 г. и Решение № 698/2014 г.), както и на практиката на Върховния административен съд (Решение № 5973/05.10.2010 г. и Решение № 288/2016 г. на ВАС). КЗК е на мнение, че този извод се подкрепя и от систематичното тълкуване на разпоредбата на чл. 154 от ЗЕ, която предвижда, че за задълженията на клиентите - неизправни длъжници, и на асоциацията по чл. 151, ал. 1 към топлопреносното предприятие може да се издаде заповед за изпълнение по чл. 410, ал. 1 от Гражданския процесуален кодекс независимо от техния размер. За задълженията на клиентите с въведена система за дялово разпределение - неизправни длъжници, трябва да е изготвена изравнителна сметка за съответната година, за която е задължението. В случая, изискуемостта на задължението на неизправните длъжници към топлофикационното дружество се поражда при изготвянето на изравнителната годишна сметка.

Предложение

Ето защо КЗК предлага на компетентните органи, с цел защита интересите на потребителите – клиенти на топлинна енергия както и избягване на възможността от разнопосочно тълкуване както на специалния закон (Закон за енергетиката), така и приложимите норми от Закона за задълженията и договорите, ***чл. 154 от ЗЕ да бъде допълнен така, че да дава осигурява правна сигурност, въвеждайки изрична забрана за начисляване на лихви за забава върху прогнозни месечни сметки за топлинна енергия.***

4.2.5. Потребител на топлинна енергия и солидарна отговорност между наемодател и наемател

При проучването по настоящото производство бяха изискани и получени становища от заинтересованите страни, свързани с наличието на клауза, изискваща поемането на солидарна отговорност от наемодателя като условие за откриване на партида на наемател на топлоснабден имот. В становищата е посочено, че разпоредбата на чл. 153, ал. 1 от ЗЕ определя като клиенти на топлинна енергия „Всички собственици и титуляри на вещно право на ползване в сграда - етажна собственост, присъединени към абонатна станция или към нейно самостоятелно отклонение”.

В становището на министъра на енергетиката по настоящото производство се заявява, че топлофикационните предприятия представляват „енергийни предприятия“ по смисъла на §1, т. 24 от ДР на ЗЕ, тъй като покриват част от алтернативните признаци в посочената разпоредба. Посочва се, че клиентите (битови и небитови) на

топлофикационните предприятия се явяват потребители на енергийни услуги по смисъла на §1, т.41б, б. а от ДР на ЗЕ, а допълнителен аргумент в тази посока е и предвиденото изключение в чл. 38в, ал. 8 от ЗЕ по отношение на договорите за доставка на топлинна енергия, което предвижда, че разпоредбите на алинеи 5-7 на чл. 38в не се прилагат за договори за доставка на топлинна енергия. В този смисъл КЗК е на мнение, че в Закона за енергетиката съществува известно противоречие по отношение на обхвата на понятието „клиент на топлинна енергия”, като може да се приеме, че дефиницията на чл. 153, ал. 1 от ЗЕ ограничава това понятие само до ползвателите, които имат вещно право на ползване върху имота, като по този начин е от естеството да изключи ефективната правна защита на потребителите, които ползват топлоснабдените имоти на облигационноправно основание (напр. наемно правоотношение). В случая е налице е правен подход при определянето на това кои лица се считат за потребители на енергийни услуги, който води до неяснота и намалява правната сигурност при тълкуването и прилагането на правните норми.

В този контекст, КЗК счита, че следва да се извърши анализ дали лишаването на ползвателите с облигационноправен статут (наематели), в качеството им потребители на електрическа енергия, от правото самостоятелно да бъдат страни по договор за доставка на електрическа енергия, води до определен конкурентноправен проблем. В тази връзка следва да се има предвид, че наемът върху електроснабден имот създава такова пазарно положение, при което съответната топлинна енергия се потребява фактически от лица, които нямат вещни права върху имота (*фактически потребители*), докато собствениците или титулярите на вещното право на ползване не ползват процесната енергийна услуга, въпреки че правната уредба ги дефинира като потребители на електрическа енергия (*юридически потребители*). **В този смисъл КЗК счита, че облигационноправният статут на наемателите е достатъчен, за да бъдат те приети като потребители на топлинна енергия, тъй като именно те извличат полезните свойства на съответната услуга и задоволяват своите потребности чрез тях.** Наемателите, в качеството си на фактически потребители, употребяват топлинната енергия в определено количество и, съответно, заплащат нейната стойност (цена), определена в зависимост от обема на тяхното потребление.

В хипотезата, при която титуляр на партидата е единствено юридическият потребител, а имотът, за който се доставя топлинна енергия, е отдаден под наем, собственикът или титулярят на вещното право на ползване заплаща от свое име и за своя сметка дължимото за услугата, реално потребена от наемателя в качеството му на фактически потребител на електрическа енергия.

Обичайна практика е страните по наемното правоотношение предварително да договарят депозит в размер на един наем. Възможно е да договорят и по-голям от гореспоменатия размер с оглед покриване на неплатени дължими суми по потребената топлинна енергия, но това допълнително обременява отношенията на страните по наемното правоотношение. Възможно е сумата по фактурираната топлинна енергия да надхвърля размера на договорения наем, което води до неоправдано прехвърляне на отговорността относно дължимото и изискуемо вземане върху собственика или титулярят на вещното право на ползване.

Следва да се отбележи, че ЗЕ не предвижда поемането на солидарна отговорност между собственика или носителя на вещно право на ползване на имот,

който ползва топлинна енергия за битови нужди. Според доктрината, солидарността по правната си природа представлява особено „обезпечение“ в полза на кредитора. Тя допълва („подсилва“) обикновената претенция. По този начин, използваният правен механизъм гарантира вземанията на топлофикационното предприятие отново за сметка на юридическия потребител. Съгласно общия принцип, залегнал в чл. 121 от ЗЗД, солидарната отговорност възниква в две групи случаи - когато е уредена със специална норма на закона²⁵ или когато е уговорена между страните²⁶.

При анализа на секторната правна уредба КЗК установява, че в Закона за енергетиката липсват разпоредби, регламентиращи солидарната отговорност между наемодателя и наемателя като условие за прехвърляне на правата и задълженията за доставка на топлинна енергия до наетия имот от наемодателя към наемателя. Следователно, възникването на солидарна отговорност между юридическия и фактическия потребител на топлинна енергия относно дължимите плащания към крайния снабдител не е хипотеза, която е уредена в „закон“ по смисъла на чл. 121 от ЗЗД. Солидарна отговорност може да възникне само, ако е изрично уговорена между страните в наемното правоотношение в съответствие с чл.121 от ЗЗД. Във всички случаи, за да възникне солидарна отговорност, е налице необходимост от сключване на договор между фактическия и юридическия потребител на електрическа енергия, в който или солидарната отговорност да е изрично уговорена (чл. 121 от ЗЗД), или страните по търговската сделка да са поели общо задължение за плащане на сметките към крайния снабдител (чл. 304 от ТЗ).

Както вече е постановявала в свои решения²⁷, **КЗК е на мнение, че изискване за поемане на солидарна отговорност не следва да се съдържа в нормативната уредба, регламентираща топлоснабдяването.** Включването на подобно изискване би било необосновано и в противоречие с общите правила за юридическата отговорност на гражданско-правните субекти за поетите от тях задължения. Законови разпоредби в този смисъл биха създали условия и биха дали възможност на топлофикационните дружества да осъществяват пазарно поведение в противоречие с „добросъвестната търговска практика“, разбираана като правилата, определящи пазарното поведение, които произтичат от законите и обичайните търговски отношения и не нарушават добрите нрави (§.1, т. 2 от ДР на ЗЗК). Изискването за поемане на солидарна отговорност не би отразявало интересите на юридическите потребители на топлинна енергия, които биха били изправени пред алтернативата или да бъдат единствен дължник към топлофикационното дружество за задълженията, натрупани от фактическия потребител или да поемат солидарна отговорност с него за същите. Невъзможността на фактическите потребители да бъдат самостоятелни субекти на пазарното отношение с топлофикационното дружество засяга по неблагоприятен начин правата на наемодателите. Подобно необосновано обременяване на наемодателя, бил той собственик или титуляр на вещното право на ползване, противоречи на модела на конкурентния пазар, който изисква всяка секторна правна уредба да гарантира, че пазарното равновесие на съответния пазар ще бъде постигано чрез двустранно и динамично взаимодействие между силите на търсенето и предлагането, упражнявани съответно от потребителите

²⁵ Вж. чл. 304 от ТЗ

²⁶ Вж. чл. 121 от ЗЗД

²⁷ Вж. Решение № 508/2013 г. и Решение № 541/2013 г.

и доставчиците на съответните стоки или услуги. Едностранното налагане на подобни условия от страна на топлофикационно дружество би могло да попадне под хипотезата на чл. 21, ал. 1 от ЗЗК, както е постановено във влязло в сила решение на Комисията № 1170/2008 г. спрямо топлофикационно дружество, с което е наложена санкция за изискване на поемане на солидарна отговорност от наемодател за задълженията на наемател.

Предложение

Въз основа на посочените мотиви, КЗК предлага да бъде изменена разпоредбата на чл. 153, ал. 1 от ЗЕ, като бъде създадена законова възможност клиент на топлинна енергия да бъде и потребител, който държи топлоснабдения имот въз основа на облигационно правоотношение. Комисията също така счита, че не следва да се въвежда законово изискване за поемане на солидарна отговорност от наемодател като условие за сключване на договор за продажба на топлинна енергия между топлофикационното предприятие и наемателя.

4.2.6. Институционална рамка на защитата на потребителите на топлинна енергия

Комисията за защита на конкуренцията направи преглед в настоящото производство и на приложимите разпоредби, регламентиращи защитата на правата на потребителите/клиентите на топлинна енергия. За целта беше поискано становището и на държавните институции, на които е възложена защитата на тези интереси – Комисия за енергийно и водно регулиране, Комисията за защита на потребителите и Министерство на енергетиката.

От получените становища става ясно, че най-големи правомощия по защита на потребителите са възложени на секторния регулатор – КЕВР. Енергийният регулатор контролира изпълнението на условията по лицензиите на топлофикационните предприятия, на приложимата секторна нормативна уредба, утвърждава и изменя Общи условия и Правила за работа с клиенти, утвърждава цени на топлинната енергия, произнася се по жалби на потребители във връзка със спазването от лицензиантите на условията по лицензиите, включително Общите условия и др. КЕВР, обаче, не осъществява контрол върху дейността на дружествата за топлинно счетоводство, които оперират в условията на свободен, а не на регулиран пазар. От своя страна общият регулатор по защита на правата на потребителите – Комисията за защита на потребителите, има по-ограничени правомощия в сектор Енергетика, в частност в сектор Топлоснабдяване. Както е посочено в становището на КЗП, поради липсата на договори между индивидуалните клиенти и топлофикационните дружества, на основание на ЗЕ, правомощията на комисията се ограничават в подаване на колективни иски по неравноправни клаузи в Общите условия на тези дружества. Получените жалби от потребители на топлинна енергия се препращат от КЗП по компетентност в КЕВР или в Министерство на енергетиката. Министърът на енергетиката е компетентният държавен орган, който осъществява контрол върху дейността на дружествата за топлинно счетоводство, въпреки че не е ясно дали

контролът от страна на министъра обхваща и коректното разпределение на топлинна енергия или се контролират единствено общите условия в ЗЕ за извършване на дейност като топлинен счетоводител.

Видно от така представената най-общо институционална рамка за защита на потребителите в сектор Топлоснабдяване, контролните правомощия по отношение на отделните аспекти на топлоснабдяването и защитата на потребителите са разпръснати в различни държавни органи. В тази ситуация за потребителите е трудно да преценят към кой от тези органи следва да се обърнат с жалба във връзка с топлоснабдяването – например, качество на доставяната топлинна енергия, проблем с дяловото разпределение на ТЕ или клауза от Общите условия на топлофикационните дружества. Като положително развитие в нормативната уредба може да бъде оценено въведеното изискване за задължително съгласуване и становище от Комисията за защита на потребителите в процедурата по обсъждане и одобрение на проекти на Общи условия на топлофикационните дружества.

Предложение

С оглед на изложеното КЗК е на мнение, че законодателят и заинтересованите държавни органи и неправителствени организации биха могли да направят анализ на нормативната уредба, уреждаща защитата на правата на потребителите в сектор Топлоснабдяване, с цел идентифициране на проблемните области и приемане на нормативни промени, които биха направили тази институционална рамка по-функционална и ефективна.

4.2.7. Услуга за дялово разпределение на топлинна енергия

Законът за енергетиката въвежда задължително използване на дялово разпределение на топлинна енергия между клиентите в сгради-етажна собственост. Две са основните цели на това законово задължение – коректно и точно разпределение на топлинната енергия между потребителите и създаване на система за контролирано от потребителите потребление на топлинна енергия с цел постигане на екологични цели. От гледна точка на правото на конкуренцията, обвързването на ползването на топлинна енергия с услугата дялово разпределение създава нов пазар нагоре по веригата производство-пренос-доставка/продажба-разпределение. От въвеждането на тази система до настоящия момент Комисията за защита на конкуренцията е разглеждала пазара на услугата дялово разпределение и на свързания с него пазар на уреди за дялово разпределение в няколко производства, както по застъпничество по конкуренцията, така и в производства за установяване на нарушения по чл. 15 или по чл. 21 от ЗЗК.

В рамките на производствата по застъпничество по конкуренцията КЗК е констатирала разпоредби в нормативната уредба, като е дала препоръки за изменения и/или допълнения, целящи подобряване на конкурентната среда. Анализът на нормативната уредба в рамките на настоящото производство не установи промяна в правния режим по отношение на посочените пазари – на дялово разпределение и на

уреди за дялово разпределение, поради което по-долу ще бъдат разгледани вече идентифицираните проблеми и предложения на Комисията.

4.2.7.1. Възможност потребителите да сменят топлинния си счетоводител, без да сменят уредите за дялово разпределение на топлинна енергия

Съгласно чл. 140, ал. 1 от ЗЕ, дяловото разпределение на топлинната енергия между потребителите в сграда - етажна собственост, се извършва чрез: средства за търговско измерване на количеството топлинна енергия в абонатната станция; средства за дялово разпределение за отопление – индивидуални разпределители, съответстващи на действащите в страната стандарти, или индивидуални топломери; средства за дялово разпределение за битово горещо водоснабдяване – общ водомер за битово горещо водоснабдяване и индивидуални водомери за топла вода на всички отклонения от сградната инсталация за горещо водоснабдяване към имотите на клиентите. От друга страна, съгласно чл. 140, ал. 4 от ЗЕ отоплителните тела, регулиращата арматура към тях, отклоненията от сградната инсталация за отопление, както и отклоненията от инсталациите за горещо водоснабдяване, са собственост на потребителите. Средствата за дялово разпределение и индивидуалните водомери са собственост на потребителите или на топлинния счетоводител.

В тази връзка КЗК е вече приела становища в Решение № 245/09.03.2010 г. и Решение № 623/2013 г., в които е констатирала, че невъзможността за потребителите да сменят топлинния си счетоводител, без да сменят и уредите си за дялово разпределение, е от естеството да породи антиконкурентен ефект. Освен това, КЗК е оценила като неоправдано и изискването потребителите да бъдат собственици на монтираните уреди за дялово разпределение на топлинна енергия, тъй като за тях се създава препятствие за последваща смяна на доставчика на услугата, защото вече са направили значителни разходи за покупката на уредите.

В действащата понастоящем правна уредба е възприето предложението на КЗК да се предвиди възможност средствата за дялово разпределение да бъдат собственост и на топлинните счетоводители, т.е. да могат да се дават под наем, а не задължително да се закупуват от потребителите. Това е отразено в чл. 140, ал. 4 от ЗЕ след изменението му от 2010 г.²⁸ Публично достъпната информация на Интернет страниците на фирми за дялово разпределение сочи, че предлагането от топлинни счетоводители на уреди под наем, а не само за закупуване, вече е възприета практика, което следва да се оцени като положителна тенденция. Доколко масово потребителите се възползват от възможността за наем на уреди за дялово разпределение вместо да ги закупуват за дългосрочно ползване не може да бъде оценено в рамките на настоящото производство, но КЗК ще продължи да следи посочената тенденция, с цел идентифициране на мерки за подобряване на конкурентната среда при констатиране на неефективна конкуренция на този пазар.

Едновременно с това следва да се отбележи, че компетентните органи не са взели предвид останалите посочени в становищата на КЗК конкурентноправни проблеми, а именно: регламентирането на услугата по дялово разпределение на

²⁸ Обн. ДВ, бр. 54 от 2010 г.

топлинна енергия като *задължителна* услуга за потребителите в сгради етажна собственост (чл. 139, ал. 1 от ЗЕ), както и задължението на потребителите, присъединени към една абонатна станция в сграда - етажна собственост, да прилагат средства за дялово разпределение за отопление от един и същ модел, доставени от един и същ търговец или одобрени за използване в сградата от него (чл. 140, ал. 2 от ЗЕ).

Така посочените проблеми ще бъдат разгледани по-подробно както следва:

4.2.7.2. Задължителен характер на системата за дялово разпределение на топлинна енергия

По отношение на задължителния характер, произтичащ от изискването на чл. 139, ал. 1 от ЗЕ разпределението на топлинната енергия в сграда - етажна собственост да се извършва по система за дялово разпределение, трябва да се отбележи, че предназначението на услугата дялово разпределение на топлинна енергия е да улесни потребителите и да насърчи ефективното използване на енергия чрез регулиране на индивидуалното потребление. Следователно, от гледна точка на правото на конкуренцията тази услуга не би трябвало да бъде нормативно налагана като задължителна, тъй като лишава потребителите от възможност за избор на подходящия за тях метод за разпределение на топлинната енергия в сгради етажна собственост. В определени случаи е възможно потребителите от някои, особено от по-малките сгради - етажна собственост, да сметнат, че за тях би било по-лесно да договорят помежду си друг начин за разпределение на реално потребената топлинна енергия.

В този смисъл КЗК продължава да е на мнение, че задължителният характер на услугата дялово разпределение на топлинна енергия е ограничаващ спрямо потребителите. В същото време следва да се отчете и това, че въвеждането на дяловото разпределение като задължително е свързано с изпълнение на директиви на ЕС, целящи ограничаване на потреблението на топлинна енергия и на вредните ефекти върху околната среда.

Предложение

Ето защо *Комисията отново предлага на компетентните органи да преценят възможностите за регламентиране и на други методи за разпределение на топлинната енергия за отопление между потребителите*, като се спазват изискванията на европейското законодателство за насърчаване на енергийната ефективност и опазване на околната среда.

4.2.7.3. Взаимозаменяемост на уредите за дялово разпределение

В рамките на производствата по застъпничество по конкуренцията, свързани с дяловото разпределение на топлинна енергия са изразявани категорични становища, че в една сграда – етажна собственост не могат да се използват уреди за дялово разпределение от различни производители, тъй като те са с различни характеристики

и съответно биха отчели едно и също количество топлинна енергия като различен брой дялови единици, което би довело до изкривяване в разпределението на топлинна енергия. В същото време КЗК е на мнение, че съществуващото нормативно изискване средствата за дялово разпределение да са доставени от един и същ търговец и това е този, който е избран от етажната собственост да извършва услугата дялово разпределение, не е обосновано от гледна точка на правото на конкуренция, тъй като ограничава конкуренцията на пазара на продажба на уреди за дялово разпределение.

Комисията счита, че обвързването на услугата дялово разпределение на топлинна енергия със закупуването на уредите за дялово разпределение от фирмата, предоставяща услугата, създава пречки пред ефективната конкуренция между търговците на посочените уреди, вкл. ценовата конкуренция между тях. В случай, че уредите, използвани от фирмата за дялово разпределение на топлинна енергия, избрана от етажната собственост, се използват и предлагат на пазара и от други топлинни счетоводители, потребителят следва да има възможност да избере от кой търговец да закупи тези уреди и на каква цена. Липсата на подобно обвързване между закупуването на уредите и ползването на услугата топлинно счетоводство би улеснило потребителите, които желаят да сменят фирмата за дялово разпределение, чиито услуги използват, с друга фирма, която предлага същите уреди, тъй като последната също би могла да отчита и обработва данните от уредите, които вече са монтирани при потребителите, както и да осигури поддръжката им, смяната на батерии или на повредени уреди.

По мнение на КЗК, не би следвало потребителите, които вече са направили разходи за покупка на конкретен модел уреди на даден производител, да са задължени да сменят тези уреди само поради това, че са решили да сменят фирмата си за дялово разпределение. Това би могло да доведе до ситуация, при която потребителите преминават от фирма за дялово разпределение, предлагаща определена марка уреди, към друга фирма, работеща със същата марка уреди, но да се откажат от уредите, които са заплатили и са тяхна собственост, за да си закупят абсолютно същите уреди от другата фирма.

Изискването на чл. 140, ал. 2 от ЗЕ потребителите, присъединени към една абонатна станция в сграда – етажна собственост, да прилагат средства за дялово разпределение за отопление, доставени от един и същ търговец или одобрени за използване в сградата от него, създава законово обвързване на закупуването на услугата дялово разпределение и на индивидуални разпределители на топлинна енергия от един доставчик. Потребителите имат възможност да използват само уредите, които предлага избраният от тяхната сграда – етажна собственост търговец за дялово разпределение, и в случай, че предпочитат да използват услугата дялово разпределение от един доставчик, а да закупят уреди от друг доставчик, те нямат възможност да използват комбинацията от услуга и продукт, която в най-голяма степен отговаря на изискванията им за цена и качество, а ще трябва евентуално да направят компромис по отношение или на продукта, или на услугата при своя избор.

Пречките пред потребителите да сменят фирмата си за дялово разпределение произтичат и от изискването на чл. 139а, ал. 2, т. 2 от ЗЕ лицето, извършващо услугата дялово разпределение, да е производител на индивидуални разпределители на топлинна енергия или да е надлежно упълномощен негов представител.

КЗК счита, че по този начин разпоредбата на чл. 139а, ал. 2, т. 2 от ЗЕ е в състояние да ограничи конкуренцията между производителите и търговците на уреди за дялово разпределение и да доведе до парцелиране на пазара. Като се отчете, че потребителите закупуват уредите с идеята да ги използват за продължителен период от време (напр. за стандартния срок от 10 години трайност на батериите за повечето модели уреди), и невъзможността да сменят предприятието за дялово разпределение, без да сменят уредите си, гореспоменатите разпоредби създават условия за затваряне на пазара за продължителен период от време. Възможен мотив за наличието на това изискване би могло да бъде предотвратяването на появата на фирми за дялово разпределение, които не предлагат уреди, т.е. не разполагат с предоставеното от фирмата-производител на уредите ноу-хау, софтуер и др. за обработка на данните, отчетени от тези уреди, но в същото време мерки срещу това са предприети чрез разпоредбата на чл. 139а, ал. 2, т. 3 от ЗЕ, съгласно която лицето, което извършва услугата дялово разпределение, предлага и/или използва индивидуални разпределители и/или индивидуални топломери на топлинна енергия, отговарящи на действащите в страната стандарти.

Предложение

Въз основа на гореизложеното, КЗК поддържа вече изразеното становище, че възможността на потребителите да сменят свободно доставчика на услугата „дялово разпределение на топлинна енергия” е възпрепятствана, което, от своя страна, води до ограничаване на конкуренцията между фирмите за дялово разпределение на топлинна енергия. За разлика от изискването уредите за дялово разпределение в една сграда етажна собственост да са еднакъв модел и съответно с еднакви характеристики, изискването, предвидено също в *чл. 140, ал. 2 от ЗЕ*, те да се доставени от един и същ търговец или одобрени от него, не е оправдано и създава пречки пред възможността на потребителите да сменят фирмата си за дялово разпределение, с което ограничава конкуренцията между тези фирми. В същото време *чл. 139а, ал. 2, т. 2 от ЗЕ* създава предпоставки за парцелиране на пазара на продажба на уреди за дялово разпределение, с което се създават допълнителни пречки за смяна на доставчика на услугата дялово разпределение. Липсата на изискване за специално обвързване на фирмите за дялово разпределение с производител на индивидуални разпределители би създавало предпоставки тези фирми да се стремят да предлагат по-голям асортимент от марки и модели уреди и при отстраняване на необоснованите пречки пред мобилността на потребителите биха имали стимул да подобряват качеството на обслужване с цел увеличаване на пазарния си дял. Ето защо ***КЗК предлага на компетентните органи посочените разпоредби да бъдат изменени в съответствие с мотивите на Комисията.***

4.2.7.4. Липса на преки договорни отношения между фирмите за дялово разпределение и потребителите на техните услуги

С приемането на чл. 139в от ЗЕ и влизането му в сила, считано от 08.09.2006 г., се преминава от преки договорни отношения между потребителите и избраните от тях фирми за дялово разпределение към модел, при който фирмите за дялово

разпределение сключват договор при общи условия, одобрявани от КЕВР, с топлофикационното дружество, с който те стават на практика подизпълнители на това дружество. С този договор се уреждат правата и задълженията на фирмите за дялово разпределение, неустойките за неизпълнение на договора, както и цената за услугата, която топлофикационното дружество договаря в полза на потребителите на топлинна енергия в СЕС.

КЗК в свои Решения № 377/2013 г. и № 623/2013 г. е изказала становище, че тази промяна в модела на взаимоотношения с потребителите по отношение на услугата дялово разпределение е в състояние да предотврати, ограничи или наруши конкуренцията на пазара на услугата извършване на дялово разпределение на топлинна енергия в сгради етажна собственост. Разпоредбата поставя топлофикационните дружества в положението да договарят цена за услуга от името и за сметка на потребителите. От друга страна така въведената система на сключване на договори между топлофикационните дружества и фирмите за дялово разпределение изисква пълно и навременно плащане от енергийното предприятие на сумите за услугата на топлинните счетоводители, без всички потребители да са заплатили тази услуга. По този начин топлинните счетоводители гарантирано получават договорената цена, а загубите от неплатените от потребителите суми за дялово разпределение остават за сметка на топлофикационното предприятие, което не е доставчик на съответната услуга.

От гледна точка на правилата на конкуренцията, така описаният модел на липса на преки договорни отношения между потребители и фирми за дялово разпределение лишава топлинните счетоводители от естествените икономически стимули да повишават качеството на предоставяната услуга поради това, че нормативно им е гарантирано получаването на стойността на тази услуга за всички техни клиенти. От друга страна, потребителите са лишени от възможността чрез своя избор и пазарно поведение да влияят на качеството и цената на услугата, предоставяна от топлинните счетоводители, особено в условията на вече посочената ограничена възможност за избор на друго дружество за дялово разпределение на топлинна енергия.

Особено внимание следва да бъде обърнато на възможността за ценова конкуренция на пазара на услугата дялово разпределение на топлинна енергия. Както вече беше посочено, чл. 139в, ал. 3, т. 4 от ЗЕ регламентира, че цената на услугата се договаря от топлофикационното предприятие, като тя следва да възстановява доказани пред енергийното предприятие или доставчика разходи за услугата и икономически обоснована норма на възвращаемост на капитала. Подобна регламентация влиза в противоречие с възприетия от законодателя подход за изключване на ценовата регулация по отношение на цената на услугата дялово разпределение на топлоенергия, която цена при това положение би трябвало да се определя на базата на търсенето и предлагането. В този смисъл са и изказаните становища от Министерство на енергетиката и от КЕВР. Определянето в ЗЕ на елементите при формирането на цената (доказани разходи и икономически обоснована норма на възвращаемост) на услугата, които са присъщи на най-често срещаните методи за ценова регулация, не е в съответствие с пазарната същност на цената на услугата дялово разпределение. В допълнение към това, особено тревожно

е обстоятелството, че цената се доказва чрез предоставяне на чувствителна търговска информация и се договаря с топлофикационните дружества, които биха могли да се явяват конкуренти на фирмите за топлинно счетоводство на пазара на услугата дялово разпределение на топлинна енергия. По този начин разпоредбата на чл. 139в от ЗЕ стимулира обмена на чувствителна търговска информация между конкуренти, което представлява едно от най-тежките нарушения на правото на конкуренция. В допълнение следва да се отбележи, че от позицията на предприятие с господстващо положение на свързания вертикален пазар на пренос и снабдяване с топлоенергия през топлопреносната мрежа, при гарантиран достъп до тази чувствителна информация, топлофикационното дружество бива фактически улеснено и подтикнато да се възползва от съществуващата нормативна регламентация на отношенията му с топлинните счетоводители и от пазарната ситуация, като е в състояние да злоупотребява с това положение с цел увеличаване на пазарния си дял по отношение на услугата дялово разпределение и/или изтласкване от пазара на конкуренти-фирми за дялово разпределение. В подкрепа на този извод са и няколко постановени и влезли в сила решения на КЗК (посочени в т. 4.1.1. от настоящото решение), с които се установява злоупотреба с господстващо положение по чл. 21 от ЗЗК (респективно по чл. 18 от ЗЗК (отм.)) от страна на топлофикационни дружества спрямо конкурентни фирми за дялово разпределение.

Определянето на една и съща или много близка цена на услугата дялово разпределение на топлинна енергия за всички топлинни счетоводители в даден район е в състояние също така да предизвика намаляване на участниците на съответния пазар поради това, че тази цена не би отразила по адекватен начин разходите за услугата на отделните топлинни счетоводители. В случай, че цената на услугата е съобразена с разходите на по-големите пазарни участници, които реализират икономии от мащаба, сходната или една и съща цена би била близо до или под себестойността на услугата на по-малките пазарни участници, което би имало за резултат постепенното излизане от пазара на последните и заемането на тяхното място от по-големите пазарни участници. В обратния случай, при който цената е съобразена с разходите на малките пазарни участници, това би дало възможност на по-големите фирми за дялово разпределение да реализират гарантирана свръхпечалба с оглед на реализираните от тях икономии от мащаба.

Предложение

Въз основа на посочените мотиви, КЗК поддържа вече изразеното становище в предходни решения, че разпоредбата на чл. 139в от ЗЕ е в състояние да породи антиконкурентни ефекти на пазара на дялово разпределение на топлинна енергия, изразяващи се в премахване на ценовата конкуренция, създаване на възможност и условия за обмен на чувствителна търговска информация между конкуренти, както и за евентуални злоупотреби с господстващо положение на пазара на пренос и снабдяване с топлоенергия през топлопреносната мрежа. С оглед на посоченото КЗК счита, че ***разпоредбата на чл. 139в от ЗЕ и свързаните с нея норми следва да бъдат отменени, а нормативната уредба следва да предвиди сключването на преки договори между потребителите в сгради етажна собственост и фирмите за дялово разпределение на топлинна енергия.***

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въз основа на гореизложеното, на основание чл. 8, т. 6 от ЗЗК Комисията за защита на конкуренцията предлага на компетентните органи – Народно събрание на Република България и министър на енергетиката, да изменят или отменят посочените в настоящото решение разпоредби на Глава десета на Закона за енергетиката и на Наредба № 16-334 от 6 април 2007 г. за топлоснабдяването в съответствие със съображенията на Комисията за защита на конкуренцията, подробно изложени в него.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

.....

Юлия Ненкова

ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

.....

Димитър Кюмюрджиев

ЧЛЕНОВЕ:

.....

Анна Янева

.....

Георгица Стоянова

.....

Красимир Витанов

.....

Красимир Зафиров

.....

Пламен Киров