

Nová koncepce regulace tepla

Trh s tepelnou energií zaznamenává v posledních letech významný vývoj, který se projevuje zejména:

- zvýšenými možnostmi zákazníka vybrat si jiný zdroj tepelné energie,
- decentralizací především u větších zákazníků,
- novými očekáváními zákazníků od dodavatelů tepla,
- legislativními změnami spojenými s energeticko-klimatickou politikou EU zejména v oblasti snižování emisí skleníkových plynů, zvyšování účinnosti a úsporami energií,
- rozšiřováním nových technologií,
- odklonem od uhlí k jiným palivům.

Trh s tepelnou energií se tak transformuje a dosavadní přístup k regulaci tepelné energie již neodpovídá jeho požadavkům.

Energetický regulační úřad (dále jen „ERÚ“) vnímá trh s tepelnou energií jako trh, na kterém podnikají subjekty s cílem prosperovat v dlouhodobém časovém horizontu. Cílem dodavatele tepelné energie je získání nových odběrných míst včetně zvyšování spotřeby tepelné energie. Zákazník pak očekává stabilní dodávky za přijatelnou cenu. Na trhu již zároveň existuje lokální konkurence, zákazníkovi vzniká nově možnost reagovat a případně si zvolit jiný zdroj tepelné energie. Dodavatel tak potřebuje mít prostor, aby mohl odpovídat na zvyšující se požadavky zákazníků a nabídnout cenu pro zákazníka akceptovatelnou.

Zároveň ERÚ vnímá zhoršenou pozici menších zákazníků typu bytových domů, sdružení vlastníků bytových jednotek, či drobných podnikatelů, kteří jsou mnohdy v méně výhodné pozici vůči dodavatelům tepelné energie.

Snahou ERÚ je na tuto situaci reagovat. Z tohoto důvodu úřad **zpracoval novou koncepci regulace tepla**, která reaguje na změny trhu s tepelnou energií a zároveň upravuje a konkretizuje pravidla pro zákazníky s horší vyjednávací pozicí. Cílem Energetického regulačního úřadu je, aby nedocházelo k masivnímu odpojování, jelikož centrální zásobování je z ekologického pohledu nejefektivnější variantou. Centrální zásobování teplem je rovněž zastoupeno ve strategických dokumentech energetické politiky státu a je tak v obecném zájmu jeho další fungování.

Nová koncepce regulace konkretizuje postupy stanovení cen pro odběratele tepelné energie, které se pak promítají do smluv. Nová koncepce si vyžaduje zásahy do činnosti dodavatelů, kteří je budou muset transformovat do svých informačních systémů. Jedná se o časově náročné úpravy, a proto se ERÚ rozhodl rozdělit zavedení nového systému regulace do dvou etap. První etapu, z pohledu dodavatelů a odběratelů na přípravu změn méně časově náročnou, uplatňuje ERÚ již v návrhu cenového rozhodnutí pro rok 2021. Druhá etapa s významnějšími zásahy do systému regulace bude uplatněna od roku 2022.

Předmětem aktuálně probíhajícího veřejného konzultačního procesu je cenové rozhodnutí pro rok 2021. Změny pro rok 2022, které jsou nastíněny dále, budou v následujícím období předmětem detailního dopracování a výsledný **návrh cenového rozhodnutí pro rok 2022 bude součástí samostatného konzultačního procesu.**

Cílem ERÚ je nyní informovat veřejnost o hlavních záměrech chystaných změn pro trh s tepelnou energií v oblasti regulace a poskytnout možnost účastníkům trhu připravit se na tyto změny v dostatečném předstihu.

První etapa – změny pro rok 2021

Návrh cenového rozhodnutí pro rok 2021 již částečně obsahuje úpravy, které korespondují s myšlenkami nové koncepce regulace teplotnosti. Konkrétně se změny cenového rozhodnutí týkají následujících oblastí:

- 1. *Jasně vymezení povinnosti tvorby výsledné kalkulace ceny tepelné energie*** – Cena tepelné energie je výsledkem tzv. předběžné kalkulace ceny na daný kalendářní rok, vycházející z předpokládaných hodnot, a výsledné kalkulace za tento rok, které předpokládané hodnoty pro tento rok upravuje na skutečně dosažené. Cenové rozhodnutí ukládá povinnost zpracování výsledné kalkulace, na jejímž základě dochází k dorovnání s odběratelem tak, aby odběratel skutečně uhradil náklady a tomu odpovídající zisk, které vyvolal. To neplatí, pokud je se zákazníkem dohodnuta tzv. pevná cena, která může být ze strany dodavatele vyfakturována po ukončení kalendářního roku v jiné výši pouze za předpokladu, že je skutečná cena tepelné energie nižší než předběžná. V opačném případě, kdy je skutečná cena vyšší než předpokládaná, je zákazníkovi stále fakturována cena dohodnutá ve smlouvě.
Dále platí, že předběžná i výsledná kalkulace ceny musí mít stejné členění jednotlivých položek (způsob stanovení ceny) tak, aby nedocházelo k následným úpravám výsledné ceny tepelné energie.
- 2. *Stanovení předpokládaného množství energetických jednotek vstupujících do předběžné ceny tepelné energie*** – Předpokládané množství technických jednotek vstupujících do kalkulace předběžné ceny po novu vychází z historie odběru zákazníka za předchozí tři až pět let se zohledněním změn na straně zákazníka (např. vliv zateplení, odpojení, či připojení nových odběratelů). Důvodem je nastavení jasných pravidel jak pro dodavatele, tak zákazníka, a tím co nejpřesnější stanovení předpokládané ceny tepelné energie.
- 3. *Jednosložková a dvousložková cena*** – Cenové rozhodnutí upřesňuje podmínky, za kterých je možno uplatnit tzv. jednosložkovou cenu, vztaženou pouze k odebranému množství tepelné energie, a zejména cenu dvousložkovou. Dvousložková cena je složena z variabilní složky ceny opět vázané na odebrané množství tepelné energie a ze stálé složky vztažené k předem definovanému a již neměnnému množství tepelné energie na daný rok ve smlouvě mezi dodavatelem a odběratelem, nebo vztažené k dennímu sjednanému tepelnému výkonu. Stálá složka ceny zahrnuje všechny stálé náklady dodavatele a tomu odpovídající část zisku, které nejsou závislé na odebraném množství tepelné energie. Důsledkem uplatnění stálé složky ceny je tak menší závislost zejména na počasí v zimním období, větší stabilizace ceny, jak pro dodavatele, tak pro zákazníka, a ve svém důsledku snižování rozdílu mezi předběžnou cenou a výslednou cenou za daný rok.
- 4. *Vymezení položek ekonomicky oprávněných nákladů*** – Cenové rozhodnutí rovněž upřesňuje některé položky z ekonomicky oprávněných nákladů, které je možno uplatnit v ceně tepelné energie. Jedná se o tyto položky:
 - a. *Úprava limitů pro uplatnění emisních povolenek do cen tepelné energie*** – Stanovení limitu nově vychází z množství emisí skleníkových plynů, které se produkuje při výrobě tepelné energie¹, optimální účinnosti zdroje a referenční hodnoty potřeby emisních

¹) Tabulka národních hodnot emisních faktorů, výhřevnosti a oxidačních faktorů převzatá z České národní inventarizační zprávy pro rok 2020, zveřejněná na webových stránkách Ministerstva životního prostředí: https://www.mzp.cz/cz/vypoctove_faktory_emise

povolenek dané rozhodnutím Evropské komise² se zohledněním snižování množství bezplatně přidělovaných emisních povolenek.

- b. Opravy – ERÚ upřesňuje opravy, které je možné zahrnout do ceny tepelné energie, jako úpravy majetku, jež v součtu nepředstavují více než 10 % vyměněného majetku.
- c. Odpisy – Pro účely zahrnutí výše odpisů do cen tepelné energie je akceptováno rovnoměrné odpisování. Tento princip úzce navazuje na stanovení výše nájemného, které bude moci dodavatel uplatnit do cen tepelné energie v případě, že pronajímá majetek, a nový model pro stanovení přiměřeného zisku, jež jsou v souladu s novou koncepcí regulace teplotnosti a které by měly být uplatněny od roku 2022. Odpisové sazby pro účely teplotnosti jsou specifikovány vyhláškou č. 262/2015 Sb., o regulačním výkaznictví. Tato vyhláška bude pro rok 2021 upravena o další hodnoty majetku.
- d. Režijní náklady – ERÚ hodlá v nové koncepci regulace přesně specifikovat metody dělení společných režijních nákladů v případě, že dodavatel tepelné energie provozuje i jiné činnosti, než je dodávka tepelné energie. Cenové rozhodnutí pro rok 2021 uvádí prozatím jednu metodu s tím, že dodavatel může za splnění cenovým rozhodnutím stanovených podmínek uplatnit i jinou, svou, metodu. Tato možnost volby jiné metody již od roku 2022 nebude v cenovém rozhodnutí uvedena.
- e. Společné náklady při kombinované výrobě elektřiny a tepla – V současné době platné cenové rozhodnutí pro dělení nákladů při kombinované výrobě elektřiny a tepla mezi tyto dvě komodity popisuje termodynamickou metodu s možností za splnění cenovým rozhodnutím stanovených podmínek uplatnění výrobcem tepelné energie vlastní metody. Cílem ERÚ v nové koncepci regulace je jasně definovat pravidla pro dělení nákladů, která budou lépe zohledňovat tržní podmínky a potřeby trhu a budou využitelná každým výrobcem tepelné energie. Cenové rozhodnutí tak upravuje tři metody (produktovou, referenční cenovou a metodu poměru dodaného a vyrobeného tepla), přičemž pro rok 2021 jako pro přechodné období umožňuje výrobcům uplatnit za splnění cenovým rozhodnutím stanovených podmínek stále vlastní metodu. Volba metody záleží na konkrétním výrobcovi s tím, že množství nákladů jako výsledek jedné z metod, které výrobce může uplatnit do ceny tepelné energie, je maximální. Výrobce tak má možnost v ceně tepelné energie uplatnit i náklady nižší a zachovat např. cenovou stabilitu mezi jednotlivými roky.
- f. Výdaje na reklamu, propagaci a reprezentaci – Cenové rozhodnutí nově upravuje možnost zahrnout do ceny tepelné energie výdaje spojené s propagací, reprezentací a reklamou příslušného dodavatele, maximálně však do výše 2,60 Kč/GJ v ceně tepelné energie bez DPH, což představuje 0,5 % průměrné ceny tepelné energie.

5. **Alokace stálých ekonomicky oprávněných nákladů a přiměřeného zisku** – Pokud dodavatel tepelné energie stanovuje ceny na jednotlivé úrovně předání, případně uplatňuje více cen na jedné úrovni předání, cenové rozhodnutí mu nyní umožňuje stálé náklady a zisk, které nejsou závislé na odebraném množství tepelné energie, rozdělit na jednotlivé úrovně předání, případně více cen, podle denního sjednaného tepelného výkonu odběratelů a tepelného výkonu rozvodných zařízení.

²) Rozhodnutí Komise ze dne 27. dubna 2011, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES

Druhá etapa – změny pro rok 2022

Nová koncepce regulace trhu s tepelnou energií, jak je uvedeno v úvodu, se snaží reagovat na vývoj trhu v posledních letech a na jeho aktuální situaci a potřeby, a to s cílem umožnit dodavatelům tepelné energie reagovat na požadavky zákazníků, zároveň posílit pozici menších zákazníků, zatraktivnit účinné soustavy zásobování tepelnou energií a eliminovat tak odpojování zákazníků od těchto soustav.

Za tímto účelem ERÚ přistoupil k rozdělení trhu na dvě skupiny zákazníků a rozdílnému přístupu regulace k těmto skupinám.

1. *Chráněný zákazník*

Do kategorie chráněných zákazníků budou zahrnuti zákazníci s oslabenou pozicí vůči dodavateli tepelné energie, kdy je mnohdy tento zákazník z pohledu možné změny způsobu vytápění „zajatec“ stávajícího dodavatele tepelné energie. Jedná se o domácnosti, bytová družstva, sdružení vlastníků bytových jednotek, drobné živnostníky.

Pro tyto zákazníky zůstane zachován stávající princip regulace, ovšem s jeho konkretizací a nastavením jasných pravidel, které jsou částečně již součástí změny cenového rozhodnutí pro rok 2021. Dodavatel tepelné energie bude nadále kalkulovat ceny podle cenových lokalit a dále případně na jednotlivých úrovních předání.

2. *Oprávněný zákazník*

Do kategorie oprávněných zákazníků pak ERÚ předpokládá zahrnout všechny ostatní zákazníky. Pro tyto odběratele ERÚ bude uplatňovat určitou míru deregulace trhu v podobě mírnější regulace.

Dodavatelům bude dána možnost lépe reflektovat na potřeby trhu. Konkrétně bude na podnikatelském záměru dodavatele stanovení lokalit, v rámci nichž bude dodavatel kalkulovat cenu tepelné energie, včetně individuálního přístupu k zákazníkům (např. zohlednění velikosti, průběhu odběru, doby trvání smlouvy, rozsahu nebo způsobu využití tepelného zařízení, umístění odběrného zařízení a jiné) při respektování základních pravidel daných principem věcného usměrňování podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, a dalších pravidel blíže vymezených cenovým rozhodnutím pro rok 2022.

Princip mírnější regulace bude uplatňován pro všechny dodavatele tepelné energie, kteří nedodávají chráněným zákazníkům. Pokud je tedy více dodavatelů tepelné energie tzv. za sebou, plná regulace se bude vztahovat pouze na ty dodavatele poslední v řadě, kteří dodávají tepelnou energii chráněným zákazníkům, a to pouze v rozsahu dodávek těmto zákazníkům. Pokud tedy dodavatel dodává zároveň chráněným i oprávněným zákazníkům, plná regulace se bude vztahovat pouze na dodávky chráněným zákazníkům, a to podle poměru dodávek tepelné energie jednotlivým kategoriím zákazníků v případě dělení nákladů odvislých od odebraného množství tepelné energie a podle denního sjednaného tepelného výkonu v případě stálých nákladů a přiměřeného zisku.

Nová koncepce regulace, již plně uplatnění ERÚ předpokládá v roce 2022, kromě změn uplatněných v návrhu cenového rozhodnutí pro rok 2021 dále upravuje a konkretizuje další oblasti, jichž současné vymezení již plně neodpovídá podmínkám trhu nebo jsou nejednoznačně vymezené. Jedná se o:

1. ***Náklady na nákup emisních povolenek*** – Nově ERÚ na emisní povolenky bude nahlížet jako na palivový náklad, který je možno zahrnout do ceny tepelné energie. Je na dodavateli, aby plnil příslušná omezení emisí skleníkových plynů a využil motivační pobídky daných evropskou legislativou na úpravu své technologie. V opačném případě jeho zvýšený náklad na nákup

emisních povolenek způsobí zhoršení jeho pozice na trhu s tepelnou energií, což se může projevit reakcí jeho odběratelů.

2. **Nájemné a jiné platby za užívání majetku** – Nájemné, které se stává součástí kalkulace přiměřeného zisku, bude do ceny tepelné energie zahrnováno ve výši odpisů, které respektují rovnoměrné odpisování, jak je uvedeno v části 4. c. kapitoly První etapa – změny pro rok 2021. Náklady na opravy a údržbu tohoto majetku bude možné rovněž uplatnit v ceně tepelné energie včetně nákladů na pojištění.
3. **Přiměřený zisk** – Zásadní a nejvíce diskutovanou oblastí stávající podoby cenového rozhodnutí je úroveň přiměřeného zisku. Cílem nové koncepce regulace je stanovit konkrétní výši přiměřeného zisku pro daného dodavatele tepelné energie. ERÚ bude přistupovat odlišně ke stanovení přiměřeného zisku pro výrobu tepelné energie a pro rozvodná tepelná zařízení.
 - a. **Výroba tepelné energie** – Pro výrobu tepelné energie ERÚ předpokládá stanovení zisku prostřednictvím normativu zisku na tzv. „referenční zařízení“, přičemž bude zohledňováno využití zařízení a jeho stáří. Stanovení přiměřené výše zisku dále předpokládá zohlednění i tzv. špičkových a záložních zdrojů, jejichž využití během kalendářního roku může být velmi nízké, a dále investičně náročných zdrojů.
 - b. **Rozvodné tepelné zařízení** – Výše přiměřeného zisku bude výsledkem dvou složek zisku, kterými jsou složka zohledňující velikost dodávky tepelné energie (využití zdroje tepelné energie) a složka respektující velikost společnosti.

Snahou ERÚ je při stanovení přiměřené výše zisku zohlednit jednak velikost dané společnosti, ale zároveň stáří a využití majetku prostřednictvím velikosti dodávek tepelné energie. Cílem ERÚ je tak motivovat společnosti k efektivnímu využívání majetku a zároveň k investicím k obnově, či výstavbě funkčního zařízení s dalším budoucím potenciálem.

Jak již bylo uvedeno výše, změny cenového rozhodnutí pro rok 2022 budou součástí samostatného konzultačního procesu a jednotlivé body budou dále diskutovány v nadcházejícím období. Zveřejněním tohoto textu ERÚ zamýšlel informovat veřejnost o budoucích změnách a poskytnout účastníkům trhu, jak na straně dodavatelů, tak na straně zákazníků, dostatečný časový prostor se na tyto změny připravit.