



Stanowisko
Parlamentarnego Zespołu Górnictwa i Energii
w sprawie założeń do projektu ustawy
o zmianie Ustawy o Odnawialnych Źródłach Energii
w zakresie klastrów energii

Parlamentarny Zespół Górnictwa i Energii, po omówieniu wyników konsultacji społecznych, jakie odbyły się na konferencji zorganizowanej w Sejmie RP w dniu 7 września 2016 r. w sprawie założeń do nowelizacji ustawy o odnawialnych źródłach energii w części dotyczącej klastrów energii, przyjął zaproponowaną przez Ministerstwo Energii koncepcję transformacji systemu energetycznego kraju w kierunku budowy inteligentnego systemu rozproszonego opartego o klastry, jako właściwą.

W trakcie konsultacji pojawiły się jednak pytania i wnioski, które powinny znaleźć odpowiedź w przygotowywanej nowelizacji ustawy o OZE.

Znowelizowana w czerwcu br. ustawa o OZE w kształcie obowiązującym od 1 lipca 2016 roku inicjuje proces budowy rozproszonego systemu energetycznego, jednak nie określa jego docelowego kształtu. Rodzi to liczne pytania dotyczące roli i funkcji wypełnianych przez poszczególnych uczestników tego systemu. W szczególności ważne jest opisanie ścieżki ewolucji obecnego modelu aukcyjnego rynku hurtowego do interaktywnego rynku energii elektrycznej opartego o taryfy dynamiczne. Pozwoli to określić kształt organizacyjny i ekonomiczny systemu elektroenergetycznego oraz da możliwości stworzenia ram legislacyjnych tego systemu.

Samo wprowadzenie w ustawie pojęcia klastra energii, które oznacza cywilnoprawne porozumienie, w skład którego mogą wchodzić tak różne podmioty jak osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki nieposiadające osobowości prawnej, jednostki naukowe, jednostki badawczo-rozwojowe lub jednostki samorządu terytorialnego, nie rozwiązuje podstawowych dylematów.

Rola klastra energii w obecnym kształcie ustawy została ograniczona do wytwarzania i równoważenia zapotrzebowania lub obrotu energią z odnawialnych źródeł energii lub z innych źródeł lub paliw, w ramach jednej sieci dystrybucyjnej, na obszarze działania tego klastra nieprzekraczającym granic jednego powiatu lub 5 gmin. Rodzi to ogromną ilość problemów dla takiej organizacji przy skąpych możliwościach działania ze względu na brak możliwości uzyskiwania efektu skali, w szczególności ogranicza możliwości zaangażowania się w proces organizacji klastra dużych odbiorców przemysłowych.

W ustawie znajduje się zapis mówiący, że klastrem energii reprezentuje koordynator, którym jest powołana w tym celu spółdzielnia, stowarzyszenie, fundacja lub wskazany w porozumieniu cywilnoprawnym dowolny członek klastra energii. Wydaje się, że alternatywnym rozwiązaniem dla koordynacji klastra może być zatrudnienie zawodowego menadżera (osoby) lub wyspecjalizowanej firmy posiadających w tym zakresie know-how i stosowne instrumenty (np. oprogramowanie). Ustawa nie określa szczegółowych zasad zarządzania i reprezentacji klastra energii. Wydaje się jednak, że zgodnie z maksymą: „co nie jest zabronione – jest dozwolone”, można przyjąć, że tymże wyspecjalizowanym menadżerem, będzie jeden z członków klastra posiadający stosowne

kompetencje albo też, że profesjonalne usługi tego typu będą kupowane przez klastr na rynku, który dopiero powstanie.

Przepisy ustawy o OZE dotyczące klastrów energii na tym etapie bardzo ogólnie opisują zarys nowej instytucji. Jest to dobre podejście, gdyż daje więcej możliwości zastosowania innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych i ekonomicznych. Z drugiej jednak strony, ze względu na brak szczegółowych rozwiązań dotyczących funkcjonowania klastra, m.in. w kwestii postępowania w razie likwidacji klastra i określenia jej skutków, co może zagrozić rozwojowi klastrów na dużą skalę.

Intencją ustawodawcy w zakresie powstania instytucji klastra energii było grupowanie wytwórców i odbiorców energii z danego obszaru w ten sposób, by maksymalizować przepływy energii pomiędzy nimi z pominięciem sieci najwyższych napięć, co jest zawarte w treści definicji klastra mówiącej o „równoważeniu zapotrzebowania” energii elektrycznej z OZE i z innych źródeł w ramach danej sieci. Jednak, korzyści powstające w wyniku grupowania wytwórców i odbiorców energii dla operatora systemu przesyłowego, do którego zadań należy bilansowanie systemu elektroenergetycznego, nie jest wystarczającą motywacją dla lokalnych producentów i odbiorców, aby stworzyć skomplikowaną strukturę organizacyjną.

Powstaje kluczowe pytanie, czy klastr energii jest instytucją mającą wspierać rozwój energetyki opartej o odnawialne źródła energii, czy też jest formą budowy interaktywnego rynku energii elektrycznej (IREE). Niezwykle ważne jest również, żeby ustalić, czy klastr powinien przejąć do użytkowania, jeśli tak, to w jakiej formie i na jakich zasadach, energetyczne sieci przesyłowe na obszarze swego działania. Bez przetestowania w formie symulacji i pilotaży kilkunastu modeli klastrów energii odpowiedź na powyższe pytania jest bardzo trudna, jeśli nawet niemożliwa. Już teraz jednak widać, że model samobilansującego się klastra o charakterze terytorialnym jest dysfunkcyjny do idei budowy IREE, gdyż wyłącza z niego znaczną ilość podmiotów. Wiadomym jest, że rynek najlepiej wypełnia swoją rolę równoważenia popytu z podażą, gdy występuje na nim bardzo duża ilość homogenicznych uczestników. Dlatego klastry energii powinny być raczej tworzone jako organizacje agregujące popyt lub podaż. Konsekwencją takiego podejścia jest zdjęcie ograniczeń terytorialnych z klastrów i budowanie ich jako homogenicznych agregatorów podaży, tzn. wirtualnych elektrowni lub jako grupy zakupowe o zbliżonym profilu popytu. Tak naprawdę tylko takie podejście otwiera możliwość stworzenia IREE, a co zatem idzie wprowadza nas w rewolucję energetyczną i Przemysł 4.0.

Zawężenie koncepcji klastra oraz brak jednoznacznych regulacji, które dawałyby odpowiedź na pytania dotyczące planowanej organizacji klastrów, zasad ich funkcjonowania, czy też ich ekonomicznego sensu, może całkowicie zastopować ideę budowy systemu opartego o klastry energii. Potencjalni organizatorzy klastrów muszą mieć szansę by poprzez zrzeszenie się być konkurencyjni w stosunku do obecnych sprzedawców oferujących energię na danym obszarze. Obecne rozwiązania nie tworzą wystarczających zachęt, a potencjał energetyczny kraju w zakresie OZE wykorzystywany jest w niewielkim stopniu.

Parlamentarny Zespół Górnictwa i Energii dostrzega, że projektowanie kompleksowego modelu IREE, komplementarnego z ideą klastrów jest zadaniem ambitnym, wymagającym uwzględnienia wielu wątków ekonomicznych, technicznych i prawnych. Niemniej jednak, będąca obecnie nadal na etapie projektowania instytucja klastra energii powinna w możliwie największym stopniu współgrać z założeniami mechanizmów IREE, przekładając się także na efekt skali. Przyjmujemy, że na tym etapie opracowanie szczegółowych rozwiązań prawnych dla całego modelu IREE może nie być możliwe, nie mniej jednak, zwracamy uwagę, że dalsze prace nad modelem klastra w ustawie o OZE powinny uwzględniać potrzebę konsekwentnego i nieuchronnego wdrożenia IREE.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na kilka wątków dotyczących klastrów energii, które w dalszym toku prac nad nowelizacją ustawy o OZE oraz ustawy prawo energetyczne powinny zostać rozstrzygnięte.

1. Organizacja klastra i jego podmiotowość.

Koniecznym wydaje się wypracowanie kilku modeli referencyjnych, aby wyeliminować problemy organizacyjne towarzyszące powstawaniu i funkcjonowaniu klastrów energii.

- 1.1. Ustawa dopuszcza obecnie, by klaster przyjął swobodną formę porozumienia cywilnoprawnego, które reguluje pomiędzy poszczególnymi podmiotami zasady ich współpracy. Co do zasady należy założyć, że im więcej obowiązków zostanie nałożonych na sam klaster (jako organizację), a nie na jego członków (podobnie jest z przyznaniem uprawnień klastrowi, a nie jego członkom), tym bardziej skomplikowane mechanizmy operacyjne i zarządcze będą wymagały uregulowania w wielostronnej umowie i może to być problematyczne.
- 1.2. Uczestnictwo w klastrze może oznaczać, że uczestnicy będą musieli godzić się na określone (daleko idące) rozwiązania organizacyjne, uwzględniające między innymi ustanawianie organów (władz) klastra, oraz przyjęcia reguł jego funkcjonowania np. wymogów dotyczących zasad rachunkowości, itp. Identyfikacja i uzgadnianie interesów w ramach indywidualnego porozumienia cywilnoprawnego, często między zróżnicowanymi podmiotami, będzie każdorazowo prawdopodobnie bardzo trudne.
- 1.3. Brak jest formalnie przeszkód, by klaster przyjął formę np. spółki prawa handlowego (osobowej lub kapitałowej), choć taka konstrukcja wymagałaby sprzedaży energii elektrycznej pomiędzy klastrem, a poszczególnymi wspólnikami, co może rodzić szereg dodatkowych problemów i komplikacji, włączywszy kwestię tzw. cen transferowych.
- 1.4. Utworzenie jednego podmiotu przez uczestników klastra (jednego przedsiębiorcy) może w określonych okolicznościach wiązać się z obowiązkiem uprzedniego zgłoszenia do UOKiK zamiaru koncentracji, co wiąże się z uciążliwą procedurą administracyjną.
- 1.5. Skoro to członkowie klastra, a nie sam klaster, mają startować w aukcjach, to jakie zobowiązania powstają dla pozostałych członków klastra w przypadku, gdy tylko jeden z członków klastra wygra aukcję? Klastry w tej konstrukcji mogą być tylko tytułem do uczestniczenia w aukcji ich członków.
- 1.6. Zapowiadane są zmiany koncepcji organizacji wsparcia dla źródeł OZE, w ten sposób, by promowane były również rozwiązania oparte na tzw. *net meteringu*. Czy możliwe byłoby zastosowanie tego mechanizmu wewnątrz oraz na zewnątrz klastra oraz mieszanie go z normalną sprzedażą energii elektrycznej wewnątrz i na zewnątrz klastra? Ponadto, sztywne stawki rozliczeniowe net meteringu powinny być zastąpione bardziej elastycznym mechanizmem, aby ułatwić powstanie IREE.
- 1.7. Istnieje kwestia zmiany organizacji klastra w toku jego funkcjonowania. Mogą powstawać trudne do rozstrzygnięcia konflikty, gdy poszczególne podmioty zechcą przystępować lub występować z klastra, a także gdy zechcą zmienić koordynatora. Z tego powodu można założyć, że pierwszy wariant klastra, który będzie testowany kompleksowo powinien co do zasady zakładać, że poszczególne uprawnienia związane z uczestnictwem w klastrze, choćby prawo do udziału w aukcji, będą przysługiwać członkom klastra, a nie samemu klastrowi. Taki model jest znacznie łatwiejszy do wprowadzenia.
- 1.8. Nasuwają się także pytania dotyczące korelacji klastra z planowanym systemem wsparcia dla OZE. Według jakiej daty ustalić status klastra w przypadku, gdy jego członkowie przystępują do

aukcji. Czy jest to tylko moment samej aukcji. Jak powinna się kształtować odpowiedzialność uczestników klastra wobec odbiorców w ramach aukcji, w sytuacji korzystania przez nich ze wsparcia. Jak należy liczyć całkowitą pomoc publiczną dla uczestników klastra, w sytuacji gdy skład klastra może ulegać zmianom?

2. Zakres porozumienia.

Ustawa mówi, że zakres przedmiotowy porozumienia dotyczy wytwarzania i równoważenia zapotrzebowania, dystrybucji lub obrotu energią z odnawialnych źródeł energii lub z innych źródeł lub paliw, w ramach sieci dystrybucyjnej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV. Tak szeroki zakres działania staje się dla członków klastra dużym wyzwaniem organizacyjnym. Zwłaszcza potrzeba zapewnienia równoważenia zapotrzebowania na energię na danym obszarze będzie trudna do osiągnięcia i rodzi kilka podstawowych pytań.

- 2.1. Można założyć, o ile utrzymana zostanie reguła przewidująca obrót energią za pośrednictwem sieci, że szkielet porozumienia będą tworzyły umowy sprzedaży energii pomiędzy wytwórcami i odbiorcami zlokalizowanymi na terenie klastra oraz umowa o powierzenie funkcji operatora handlowo-technicznego, która może być zawarta z koordynatorem klastra. Czy są przygotowane jakieś dodatkowe regulacje dotyczące koordynatora klastra, aby mógł efektywnie wykonywać swoją funkcję?
- 2.2. Zakładać należy możliwość istnienia innych relacji kontraktowych, które mogą wspierać efektywność i innowacyjność rozwiązań technicznych i organizacyjnych przedsięwzięć realizowanych w ramach klastra. Czy rozważana jest możliwość sprzedaży energii między stronami, ale z pominięciem sieci elektroenergetycznej, np. z wykorzystaniem tzw. linii bezpośredniej?
- 2.3. Możliwa jest również organizacja dostaw energii w ramach danego klastra z pominięciem sprzedaży energii, na przykład na podstawie rozszerzenia zakresu net meteringu. Czy planowana nowelizacja ustawy uwzględni takie sytuacje?
- 2.4. Inny przypadek dotyczy nakładów inwestycyjnych i ich zwrotu w formie energii elektrycznej. Czy zakres porozumienia może uwzględniać te obszary bez ponoszenia dodatkowych obciążeń podatkowych? Także w przypadku leasingu, czy dzierżawy, urządzeń energetycznych i instalacji OZE, pojawiają się pytania o zakres swobody regulacji tych kwestii w ramach porozumienia cywilnoprawnego dotyczącego powołania klastra energii.
- 2.5. Ważnym zadaniem stojącym przed ustawodawcą jest takie zaprojektowanie instytucji klastra, by idea równoważenia zapotrzebowania na energię przez klaster na danym obszarze nie doprowadziła do ograniczeń uniemożliwiających sprzedaż nadwyżek energii elektrycznej z OZE do odbiorców spoza klastra, czy też do ograniczenia możliwości odbiorców energii elektrycznej do kupowania jej niedoborów również od innych dostawców. Wprowadzenie takich mechanizmów byłoby szkodliwe w kontekście budowy interaktywnego rynku energii elektrycznej. Czy są opracowane założenia, w jaki sposób taka sprzedaż nadwyżek poza klaster oraz zakup energii spoza klastra miałyby wyglądać?

3. Koncesjonowanie.

Należy przewidywać również, że zostanie wypracowana szczególna regulacja precyzująca zasady koncesjonowania działalności w ramach klastra, obejmująca koordynatora klastra i jego uczestników. Obecnie ustawa przewiduje, że podmiotem zobowiązanym do uzyskania koncesji jest koordynator

klastra, który w zależności od jego rzeczywistej roli najprawdopodobniej starał się o koncesję na obrót energią elektryczną.

- 3.1. Przyjmując jednak, że poszczególni członkowie klastra będą również prowadzili działalność koncesjonowaną, jako wytwórcy energii elektrycznej z OZE, powstaje pytanie czy podmioty te również będą musiały posiadać swoją indywidualną koncesję?
- 3.2. Czy w sytuacji, w której koordynator klastra miałby przejąć na siebie obowiązki przypisane obecnie przedsiębiorcom energetycznym, przewidziane będą inne modele reglamentowania działalności gospodarczej wykonywanej w ramach klastra energii przy ułatwieniach podobnych, jak obecnie ma to miejsce w przypadku biogazowni, tj. wpis do rejestru działalności regulowanej, czy też nawet zwolnienie z obowiązku uzyskiwania koncesji?

4. Systemy wsparcia.

Z perspektywy producentów energii z odnawialnych źródeł energii, szczególnie ważnym pytaniem będzie w jaki sposób klastry, czy też raczej zrzeszeni w nim uczestnicy, będą mogli korzystać z benefitów wynikających z systemu wsparcia przewidzianego w ustawie o OZE. Przepis mówiący o możliwości organizowania dedykowanych aukcji dla instalacji zrzeszonych w ramach klastra (konkretnie dla „członków klastra”) wejdzie w życie 1 lipca 2017 roku. Kwestia uczestnictwa w aukcji wytwórców energii z OZE, funkcjonujących w ramach klastra rodzi pytanie, czy to koordynator klastra (a nie członkowie) miałby składać oferty podczas aukcji, a następnie wykonywać obowiązki związane z zapewnieniem produkcji i sprzedażą zakontraktowanej w aukcji ilości energii elektrycznej.

- 4.1. Uwzględniając konstrukcję klastra przewidzianą w obecnym brzmieniu ustawy – ważne będzie zapewnienie, by wytwórcy energii w ramach klastra mieli swobodę w sprzedawaniu energii elektrycznej odbiorcom na podstawie bilateralnych kontraktów, a mechanizm rozliczeń premii przez zarządcę rozliczeń, był odpowiednio skorelowany.
- 4.2. Rodzi się także pytanie, w jaki sposób będzie przeprowadzana procedura prekwalfikacji w odniesieniu do klastrów energii i kto będzie brał udział w tej procedurze?
- 4.3. Czy w ramach klastra energii będą mogły funkcjonować dwa odrębne reżimy: aukcyjny i oparty na zielonych certyfikatach (dla starych instalacji)?
- 4.4. Kto będzie ponosił odpowiedzialność karną za niewykonanie obowiązku dostarczenia energii w zakontraktowanej ilości w określonym czasie, członkowie, czy koordynator klastra?
- 4.5. W jaki sposób będzie liczona dla klastra energii biorącego udział w aukcji wysokość pomocy publicznej, jaka została udzielona poszczególnym członkom tego klastra, mając na uwadze różny staż tych członków w klastrze?
- 4.6. Czy klastry muszą funkcjonować w niezmiennym składzie, bądź funkcjonować w ogóle, przez cały okres korzystana przez jego uczestników ze wsparcia w ramach ustawy o OZE?
- 4.7. Podmioty gospodarcze często ulegają różnym zmianom, przekształceniom, zmieniają dostawców, siedziby, itp. Czy możliwe jest rozwiązanie problemu ewentualnych przekształceń odbiorców, względnie rezygnacji poszczególnych odbiorców z uczestnictwa w klastrze? Wytwórca energii nie powinien odpowiadać za decyzje biznesowe podejmowane przez innych członków klastra, w tym odbiorców energii.
- 4.8. Czy rozważana jest zmiana przepisów ustawy w tym kierunku, by z możliwości wsparcia produkcji energii elektrycznej z OZE mogły korzystać rozwiązania praktyczne (instalacje) ukierunkowane na sprzedaż energii elektrycznej poza siecią elektroenergetyczną?

4.9. Jest wiele modeli operacyjnych, w tym *net metering* lub sprzedaż sąsiedzka, które mogłyby się rozwinąć, gdyby tego rodzaju rozwiązania korzystały z przywilejów podatkowych oraz możliwości bezpiecznego sposobu obliczenia ilości tzw. zielonej energii wyprodukowanej i skonsumowanej. Tego typu rozwiązania mogłyby znacznie przyczynić się do przyspieszenia realizacji przez Polskę obowiązków zakresie poziomu produkcji energii z OZE, wynikającego z dyrektyw UE. W tym celu powinny powstać mechanizmy identyfikowania i oznaczenia danej energii, jako energii pochodzącej z odnawialnych źródeł.

5. Sieci i sprzedaż poza siecią.

W ramach problematyki obrotu handlowego energią elektryczną przez klastry energii rodzi się kilka istotnych pytań, szczególnie w odniesieniu do sprzedaży poza siecią.

- 5.1. Czy są jakiegokolwiek przeciwskazania, by wobec klastrów energii zastosować tożsame rozwiązania dotyczące tzw. zamkniętych systemów dystrybucyjnych, jakie w ustawie o OZE zostały przygotowane dla spółdzielni energetycznych?
- 5.2. Dyrektywa 2009/72/WE przewiduje, a nawet zachęca do wprowadzenia, rozwiązania umożliwiające sprzedaż energii elektrycznej za pośrednictwem tzw. linii bezpośredniej, dużo bardziej liberalne niż obowiązujące w Polsce prawo energetyczne. Zagadnienie to rodzi problemy interpretacyjne nie tylko uczestników rynku energii, ale również regulatora (np. wykładnia przepisów Prawa energetycznego w tym zakresie prezentowana przez Prezesa URE dotycząca linii bezpośredniej nie została przyjęta przez Sąd Apelacyjny w Warszawie w sprawie: sygn. akt VI ACA 1057/14). Tymczasem uelastyczenie konstrukcji „linii bezpośredniej” mogłoby istotnie przyczynić się do ułatwienia handlu energią elektryczną w skali lokalnej (poza siecią).
- 5.3. Wytwórca energii elektrycznej lub jej odbiorca niekoniecznie muszą funkcjonować w tzw. systemie wyspowym. Będąc indywidualnie przyłączonym do sieci – mogą równolegle organizować sprzedaż określonej części energii elektrycznej pomiędzy sobą za pośrednictwem linii bezpośredniej (poza siecią). Czy są jakiegokolwiek przeciwskazania, by energia elektryczna, która zostanie dostarczona w ten sposób była obliczona i zidentyfikowana (za pośrednictwem właściwych układów pomiarowych) jako energia z OZE, oraz zakwalifikowana i objęta systemem wsparcia, a także uwzględniona w bilansie realizacji przez Polskę obowiązku wynikającego z Dyrektywy OZE?

Parlamentarny Zespół Górnictwa i Energii akceptuje działania Ministerstwa Energii idące w kierunku budowy rozproszonego systemu energetycznego, opartego na klastrach energii, i oczekuje szybkiego zakończenia prac nad nowelizacją ustawy o odnawialnych źródłach energii przy uwzględnieniu przedstawionych pytań i sugestii, będących wynikiem przeprowadzonych konsultacji społecznych.

Warszawa, dnia 19.10.2016 r.

Ireneusz Zyska, poseł na Sejm RP

Przewodniczący PZGiE