

Co zrobić by odblokować samorządowy prąd?



Tomasz Bońdos

Koordynator Zespołu ds. Zarządzania Energią, Miasto Bydgoszcz

W obecnych, kryzysowych czasach coraz głośniej mówi się o samowystarczalności energetycznej samorządów. Sytuacja za naszą wschodnią granicą jeszcze bardziej potęguję potrzebę transformacji w tym kierunku. Aby stało się to możliwe i powszechne konieczne będą duże zmiany w obecnym systemie legislacyjnym. Jak przystosować prawo, aby niezależność energetyczna gmin mogła stać się rzeczywistością?

W naszym systemie legislacyjnym wykorzystywanie energii elektrycznej wytwarzanej przez jednostki samorządu terytorialnego na potrzeby własne (w tym na potrzeby jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, spółek komunalnych) oraz sprzedaż tak wytworzonej energii elektrycznej innym podmiotom jest praktycznie niemożliwa. Idea samowystarczalności energetycznej samorządów, bez gruntownych i holistycznych zmian prawnych, pozostaje nadal tylko ideą. Polityka energetyczna w obliczu transformacji technologicznej i rosnącego zapotrzebowania powinna ukierunkować się na zwiększenie roli samorządu w budowaniu potencjału rozproszonych jednostek wytwórczych i wzrostu roli samowystarczalności energetycznej. W sytuacji kiedy już dzisiaj sieci przesyłowe pozostają niewydolne, transformacja energetyczna oparta o małe rozproszone generatory energii może realnie przyczynić się do całkowitego odejścia od paliw kopalnych i obniżyc koszty pozyskiwania i przesyłu zielonej, czystej energii.



Polityka energetyczna w obliczu transformacji technologicznej i rosnącego zapotrzebowania powinna ukierunkować się na zwiększenie roli samorządu w budowaniu potencjału rozproszonych jednostek wytwórczych i wzrostu roli samowystarczalności energetycznej.

Przeorientować prawo

Trwają właśnie prace nad bardzo głęboką zmianą prawa energetycznego. Dotyczyć będzie ona wytwarzania energii elektrycznej w instalacjach fotowoltaicznych, biogazowniach, hydroelektrowniach oraz w instalacjach termicznego przekształcania odpadów, jak i formami obrotu i „przekazywania i przesyłania energii”. Z punktu widzenia samorządów konieczne jest także rozpoczęcie prac w obszarach proceduralnych oraz

biznesowo-ekonomicznych. Wymaga to jednak istotnych modyfikacji w innych kluczowych ustawach takich jak: Ustawa Prawo Zamówień Publicznych, Ustawa o Samorządzie Gminnym oraz Ustawa o Finansach Publicznych.

Obecnie zasadą prowadzenia działalności przez jednostki samorządowe jest działanie wyłącznie w sferze użyteczności publicznej. W tym zakresie mieści się również zadanie zaopatrzenia wspólnoty gminnej w energię elektryczną. Czy Gmina może więc wytwarzać i sprzedawać energię elektryczną? Nie jest to jednoznaczne i od lat jest przedmiotem dyskusji. Wydaje się więc, że niezbędne jest czytelne i niebudzące wątpliwości doprecyzowanie tego w przytoczonych powyżej ustawach.

Działalność gminna może być prowadzona w różny sposób, w tym w formie spółki komunalnej, zakładu budżetowego czy jednostki gospodarki budżetowej. Co do zasady spółka gminna posiada osobowość prawną i może ona w wyjątkowych przypadkach działać poza sferą użyteczności publicznej. Jednak ta kwestia również pozostawia wiele wątpliwości. Zakłady budżetowe i instytucje gospodarki budżetowej nie posiadają osobowości prawnej odrębnej od gminy, a zakres ich działalności nie może wykraczać poza sferę użyteczności publicznej. W tej sytuacji samodzielne wytwarzanie i przesyłanie energii na inne niż własny Punkt Poboru Energii (PPE) jest obecnie niemożliwe.

Jednak samorzady dysponują ogromnym potencjałem do wytwarzania energii. Posiadają na przykład dużo wolnej przestrzeni na dachach budynków publicznych, którą można wykorzystać poprzez zabudowanie ich instalacjami PV w taki sposób, aby zaspakajały nie tylko potrzeby danego budynku, ale także sąsiednich.

Niestety po wprowadzeniu do systemu prawnego instytucji prostej spółki akcyjnej, kolejna ustawa o gospodarce komunalnej nie została znowelizowana. Gminy nie mogą zatem takich spółek zakładać ani do nich przystępować, mimo że w założeniu ich organizacja jest prostsza od dopuszczonej ustawą o gospodarce komunalnej spółki akcyjnej.

Meandry przemysłu energii elektrycznej

W przypadku prowadzenia działalności w sektorze energetycznym, która nie jest działalnością gospodarczą, nie jest wymagane posiadanie koncesji ani wpisu do odpowiedniego rejestru. Prawo energetyczne przewiduje dwie formy reglamentacji działalności gospodarczej w dziedzinie wytwarzania energii elektrycznej. Pierwszą z nich jest obowiązek posiadania koncesji. Wyjątkiem są mikroinstalacje i instalacje konwencjonalne (niewykorzystujące odnawialnych źródeł energii), o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 kW, które nie wykorzystują technologii kogeneracji oraz dla instalacje, które podlegają innej formie regulacji (tj. wpisowi do odpowiedniego rejestru). Oznacza to, że większość dużych instalacji OZE, w tym instalacji termicznego przekształcania odpadów czy większych instalacji fotowoltaicznych i hydroelektrowni, podlega obowiązkowi koncesjonowania.

Wpisowi do odpowiedniego rejestru podlegają instalacje wykorzystujące do wytwarzania energii elektrycznej wyłącznie biogaz rolniczy lub biopłynny (niezależnie od ich mocy zainstalowanej) oraz małe instalacje OZE oparte na innych technologiach. Ustawodawca zastosował mniej korzystne uregulowanie sytuacji podmiotów wytwarzających energię z biogazu innego niż rolniczy. Jest to rozwiązanie niekorzystne dla samorządów, do których najczęściej należą instalacje mogące być źródłami innego rodzaju biogazu np. składowiska odpadów lub oczyszczalnie ścieków.

Obrót energią elektryczną wydaje się zagadaniem, które wymaga jeszcze większych zmian niż samo jej wytwarzanie. Sprzedaż energii elektrycznej przez wytwórcę tej energii nie podlega odrębnemu koncesjonowaniu. Jeśli jednak chciałby on oferować odbiorcom również energię zakupioną na rynku, konieczne jest uzyskanie przez niego koncesji na obrót energią elektryczną. Formalnie nie jest to skomplikowane, jednak w późniejszym czasie obarczone jest wieloma bardzo wymagającymi i restrykcyjnymi obostrzeniami.



Obrót energią elektryczną wydaje się zagadaniem, które wymaga jeszcze większych zmian i nowych regulacji prawnych niż samo jej wytwarzanie.

Wyjątki od obowiązku uzyskania koncesji w zakresie obrotu energią elektryczną są nieliczne. Istotny z perspektywy samorządów może być wyjątek dotyczący obrotu dokonywanego przez spółdzielnię energetyczną, w ramach działalności prowadzonej na rzecz wszystkich odbiorców należących do tej spółdzielni. Spółdzielnie energetyczne podlegają jednak wpisowi do wykazu spółdzielni, ich działalność jest więc regulowana w inny sposób.

Adresatem decyzji koncesyjnych czy podmiotem wpisu do rejestru będzie w przypadku spółki komunalnej – ona sama. W przypadku zakładów budżetowych oraz jednostek gospodarki budżetowej – gmina (ponieważ nie posiadają one odrębnej osobowości prawnej). Ciężko jest jednak wskazać taki przypadek.

Prawo Energetyczne nie reguluje wprost sytuacji, w której dochodzi do wymiany lub nieodpłatnego przekazania energii elektrycznej przez wytwórcę innemu podmiotowi. Modelowym rozwiązaniem jest zatem dokonywanie transferu własności energii elektrycznej na podstawie umowy sprzedaży. Należy jednak mieć na uwadze, że zarówno przepisy Prawa Energetycznego, jak i pozostałe przepisy odnoszące się do dostarczania energii elektrycznej odbiorcy dostosowane są do modelu sprzedaży, a nie wymiany i darmowego przekazywania. Jeżeli jednak samorządy mają rozwijać energetykę rozproszoną, to niezbędne jest wdrożenie w obecnym stanie prawnym rozwiązań w zakresie wymiany lub nieodpłatnego przekazania energii elektrycznej.



Jeżeli samorządy mają rozwijać energetykę rozproszoną, to niezbędne jest wdrożenie w obecnym stanie prawnym rozwiązań w zakresie wymiany lub nieodpłatnego przekazania energii elektrycznej.

Rozwiązania alternatywne

W ostatnich kilku latach słyszymy o alternatywnych formułach prowadzenia działalności na rynku energii. Niestety, należy zauważyć, że zdecydowana większość tych przedsięwzięć nie prowadzi działalności, wedle której zostały założone. Formuły, które przewidziane zostały w obecnie obowiązujących przepisach prawa oraz opublikowanych projektach ustaw wymagają dużych zmian. Wydaje się, że legislatorzy działają w oderwaniu od rzeczywistych problemów samorządów. Należy podkreślić kolejny raz. Samowystarczalność energetyczna samorządów nie jest możliwa bez kompleksowego podejścia do zmian w wymienianych wyżej ustawach. Skupienie się tylko na oczywistych i koniecznych zmianach prawa energetycznego nie rozwiąże tego problemu.



Samowystarczalność energetyczna samorządów nie jest możliwa bez kompleksowego podejścia do zmian w wymienianych wyżej ustawach. Skupienie się tylko na oczywistych i koniecznych zmianach prawa energetycznego nie rozwiąże tego problemu.

Przyjrzyjmy się formułom, które po dopracowaniu i skojarzeniu także z innymi ustawami (nie tylko z Prawem Energetycznym), mogą być jedną z metod do rozwoju samowystarczalności energetycznej gmin w oparciu o własną produkcję, szczególnie zielonej i recyklingowej energii.

Obiecującym rozwiązaniem przewidzianym w obecnie obowiązujących przepisach, które potencjalnie mogłoby być interesującą formułą, są klastry energii. Zwłaszcza że mogą w nich uczestniczyć wszystkie rodzaje gmin, w tym gminy miejskie. Rozwój takiego rozwiązania jest obecnie blokowany przez brak szczegółowych regulacji dotyczących ich funkcjonowania i relacji z pozostałymi członkami rynku energii. Jednak projekty nowelizacji przewidują wprowadzenie do systemu prawnego przepisów, które szczegółowo regulowałyby ich funkcjonowanie. Korzystną zmianą jest określenie, że członkiem klastra musi być jednostka samorządu terytorialnego lub spółka powiązana z samorządem, a także wprowadzenie upustów dla opłat ponoszonych przez członków klastra za przysłanie energii infrastrukturą należącą do Operatora Sieci Dystrybucyjnej. Jednakże nie wyeliminowano ograniczeń i wątpliwości związanych ze statusem klastra jako rodzaju umowy (a nie jednostki organizacyjnej). Brakuje również bardziej szczegółowych regulacji dotyczących podziału energii elektrycznej wytwarzanej w ramach klastra pomiędzy jego członków. Nierozwiązany nadal pozostaje problem zakupu niedoborów energii – w jakiej formule miałyby się to odbywać? Czy przy zastosowaniu Ustawy Prawo Zamówień Publicznych, czy z wolnej ręki? Kto ponosi koszty np. bilansowania energii? Jeśli JST to, w jakiej formule wybiera Podmiot odpowiedzialny za Bilansowanie (POB)?

Bardzo ciekawym rozwiązaniem wydaje się formuła Prosumenta Wirtualnego. Przepisy Ustawy OZE, które wejdą w życie w lipcu 2024 r., przewidują wprowadzenie takiej instytucji. Może być ona wykorzystywana jako sposób przekazania energii elektrycznej w ramach gminy, tj. zarządzania wytwarzaniem i zużyciem energii elektrycznej pomiędzy Punktami Poboru Energii – które nie posiadają odrębnej od gminy osobowości prawnej. Zgodnie z definicją, prosument wirtualny to odbiorca końcowy, który wytwarza energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii na własne potrzeby w instalacji przyłączonej do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej w innym miejscu niż miejsce dostarczania energii elektrycznej do tego odbiorcy (która jednocześnie nie jest przyłączona do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej za pośrednictwem wewnętrznej instalacji elektrycznej budynku wielolokalowego). W porównaniu z dotychczas funkcjonującą instytucją „zwykłego” prosumenta energii odnawialnej koncepcja „prosumenta wirtualnego” ma dwie istotne zalety – energia elektryczna może być wytwarzana w instalacji większej, niż mikroinstalacja, a wytwarzanie nie musi odbywać się w tym samym miejscu, w którym energia elektryczna jest zużywana. Ustawa przewiduje jednak limit mocy zainstalowanej, którą można „przypisać” do punktu poboru energii – 50 kW. Należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że wprowadzony limit bardzo ograniczy rozwój tej formuły w obszarze samorządu. Powierzchnie dachów budynków publicznych umożliwiają budowę większych niż 50 kW instalacji i logicznym wydaje się, aby umożliwić budowę nie tylko na dachach, ale i na gruncie dużych instalacji, aby produkcja z nich pokrywała zapotrzebowanie budynku-wytwórcy oraz aby nadwyżka mogła być przesłana np. do innych budynków miejskich. Formuła ta wydaje się być pozbawiona problemów omawianych przy klastrze energii. W mojej opinii jest prosta i szybka do wdrożenia.

”

Koncepcja „prosumenta wirtualnego” ma dwie istotne zalety – energia elektryczna może być wytwarzana w instalacji większej, niż mikroinstalacja, a wytwarzanie nie musi odbywać się w tym samym miejscu, w którym energia elektryczna jest zużywana.

Kolejnym z przewidzianych obecnie przepisami prawa (Ustawy OZE) rozwiązań jest Spółdzielnia Energetyczna. Przedmiotem działalności spółdzielni energetycznej może być wytwarzanie m.in. energii elektrycznej, w instalacjach OZE stanowiących własność spółdzielni (spółdzielnie posiadają odrębną od swych członków osobowość prawną) lub jej członków. Model rozliczania energii elektrycznej wytwarzanej i zużywanej przez członków spółdzielni oparty jest na systemie opustu. W obecnym stanie prawnym w spółdzielniach energetycznych nie mogą jednak uczestniczyć miasta na prawach powiatu. Zakres działania jest bowiem ograniczony terytorialnie – taką działalność można prowadzić wyłącznie na obszarze gminy wiejskiej lub miejsko-wiejskiej i to na obszarze nie więcej niż trzy tego rodzaju gminy bezpośrednio

sąsiadujące ze sobą. Obecnie opublikowane projekty ustaw nie eliminują wskazanych wyżej przeszkód dla rozwoju spółdzielni energetycznych w miastach. Niestety formuła ta obciążona jest tymi samymi wątpliwościami co klaster energii.

Kolejną opcją, która wymaga zupełnie nowego podejścia, jest Linia Bezpośrednia. Model ten jest rozwiązaniem technicznym, pozwalającym na „pominięcie” konieczności wprowadzania energii elektrycznej do sieci zarządzanej przez operatora systemu dystrybucyjnego lub operatora systemu przesyłowego i zasilanie obiektów należących do wytwórcy, lub do odbiorcy bezpośrednio z danej instalacji wytwórczej. Zgodnie z obecnie obowiązującą definicją, jest to linia elektroenergetyczna łącząca wydzieloną jednostkę wytwarzania energii elektrycznej bezpośrednio z odbiorcą lub linię elektroenergetyczną łączącą jednostkę wytwarzania energii elektrycznej z instalacjami należącymi do tego wytwórcy i instalacjami należącymi np. do przedsiębiorstw od niego zależnych. Obecne regulacje prawne nie definiują pojęcia „wydzielonej jednostki wytwarzania energii elektrycznej”. Wybudowanie linii bezpośredniej wymaga jednak uzyskania uprzedniej zgody Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Określone przepisami przesłanki, które są wówczas brane pod uwagę, powodują, że w praktyce może się o nią ubiegać jedynie podmiot, który jest w stanie udowodnić, że istniejąca sieć elektroenergetyczna nie ma wystarczającej przepustowości, oraz że lokalny OSD nie zamierza w tym regionie budować własnej sieci. Nie jest jednak znany przypadek, aby taka zgoda została udzielona.

Dla samorządów, które rozwijają własne duże jednostki wytwórcze, budowa linii bezpośrednich może bardzo przyspieszyć wzrost udziału własnej energii w ogólnym bilansie zapotrzebowania. Popatrzmy na sytuację, kiedy spółka gminna na kilku nieruchomościach posiada instalację termicznego przetwarzania odpadów, naziemną instalację PV na nieczynnym wysypisku, biogazownię, hydrolizę wodoru, biometanownie. Połączenie tych wszystkich generatorów wytwórczych zapewni w 100% samowystarczalność energetyczną tej jednostki i pozwoli, na przykład, na ekonomicznie uzasadnioną budowę magazynów energii. Otwiera to drogę do nowych możliwości generowania przychodu przez taką spółkę. Magazynowanie energii dotyczy wszystkich omawianych powyżej formuł: klastrów, spółdzielni, prosumenta wirtualnego, dlatego w obecnym stanie legislacyjnym wydaje się najbardziej zasadne wykorzystanie tego potencjału.



Rola samorządów i ich związków jako lokalnych producentów energii elektrycznej rośnie. Wszelkie, wspólne inicjatywy podejmowane przez organizacje samorządowe mogą przyspieszyć dokonanie omawianych wyżej zmian i wydają się w obecnej sytuacji konieczne.

Tekst powstał na podstawie wniosków z analiz i konsultacji z samorządami dotyczących obecnej sytuacji prawnej oraz dyskusji na temat pożądanых zmian, prowadzonych i koordynowanych przez Unię Metropolii Polskich.

O autorze

Tomasz Bońdos – z wykształcenia hydroklimatolog i ekonomista, absolwent Wydziału Nauk o Ziemi Uniwersytetu Mikołajka w Kopernika w Toruniu oraz Schulisch School of Business na Uniwersytecie York w Toronto. Członek Zarządu Polskiej Sieci „Energie Cités” – europejskiej organizacji zrzeszającej samorządy, zaangażowane w rozwój OZE i organicznie emisji gazów cieplarnianych. W latach 1992-2000 budował, jako członek zarządu spółek zależnych grupy kapitałowej OPTIMUS, internetowe systemy do zarządzania łańcuchami dostaw, zarządzania informacją. Od roku 2020 związany z przedsiębiorstwem MEWAT Sp. zo.o., jako osoba odpowiedzialna za rozwój odnawialnych źródeł energii oraz biopaliw i obrót energią. W latach 2011-2015 związany z RWE Poland, jako osoba odpowiedzialna za budowanie obrotu energią elektryczną poza obszarem dystrybucji spółki.

Partnerzy



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



GDANŃSK

Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI



Partnerzy numeru

