

Bartłomiej Kupiec*

Analiza prawnoporównawcza klastra energii i Bürgerenergiegemeinschaft

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Koncepcja energetyki obywatelskiej
- III. Obywatelska społeczność energetyczna na gruncie dyrektywy 2019/944
- IV. Klastr energii w świetle dyrektywy 2019/944
- V. Bürgerenergiegemeinschaft w świetle dyrektywy 2019/944
- VI. Klastr energii a Bürgerenergiegemeinschaft
- VII. Podsumowanie

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie i porównanie polskich regulacji dotyczących klastra energii oraz austriackiej Bürgerenergiegemeinschaft. Zgodnie z polityką energetyczno-klimatyczną Unii Europejskiej proces transformacji energetycznej polega na dekarbonizacji oraz decentralizacji rynku energii. Obywatelska społeczność energetyczna w rozumieniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej jest postrzegana jako klucz do osiągnięcia wyżej wymienionych celów. Klastr energii to polskie rozwiązanie mające wypełnić wskazania powyższej dyrektywy. Umożliwia on partycypację polskim obywatelom w procesie wytwarzania i sprzedaży energii, wyprodukowanej za pomocą instalacji OZE. W celu wykazania czy polski klastr energii odpowiada koncepcji obywatelskiej społeczności energetycznej oraz spełnia ideę energetyki obywatelskiej poddano analizie unijne, polskie i austriackie akty prawa określające działanie klastra energii i Bürgerenergiegemeinschaft.

Słowa kluczowe: klastr energii; Bürgerenergiegemeinschaft; OZE; energetyka obywatelska.

JEL: L93, Q42

* Prawnik, Uniwersytet Jagielloński, Hertie School of Governance. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-4859-3736>.

I. Wstęp

Polityka energetyczno-klimatyczna Unii Europejskiej (dalej: UE) sprawia, że systemy energetyczne jej państw członkowskich ulegają gruntownym przemianom. Transformacja energetyczna rozumiana jako konwersja ku gospodarce opartej na niskoemisyjnych źródłach energii i zdecentralizowanych jednostkach wytwórczych ma doprowadzić do przemian nie tylko gospodarczych, lecz także społecznych. Zdecentralizowane wytwarzanie energii oznacza, że na znaczeniu zyskuje lokalny i regionalny wymiar działania, co skutkuje tym, że zarządzanie sektorem energetycznym przestaje być domeną państwa, a staje się współdzielone z obywatelami (Marszałek, 2018).

Celem artykułu jest ustalenie czy polskie regulacje dotyczące klastra energii realizują koncepcję energetyki obywatelskiej oraz czy są transpozycją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE¹ w zakresie obywatelskiej społeczności energetycznej. Dążąc do realizacji powyższego celu postawiono hipotezę badawczą zakładającą, że regulacje dotyczące klastra energii nie zostały skonstruowane w sposób odpowiadający idei energetyki obywatelskiej, ponieważ brakuje im cech obywatelskiej społeczności energetycznej z dyrektywy 2019/944. Weryfikacja hipotezy oparta została na metodzie porównawczej. Do porównania zostały przyjęte regulacje prawne z Austrii dotyczące Bürgerenergiegemeinschaft (dalej: BEG). Austria wdrożyła regulacje mające na celu dokonanie transpozycji dyrektywy 2019/944 w 2021 roku. Forma porównawcza klastra energii i BEG w kontekście systemu obowiązujących przepisów prawa oraz sposobu ich funkcjonowania doprowadzi do określenia, który z tych podmiotów stanowi pełniejszą transpozycję wyżej wspomnianej dyrektywy. Szeroko wykorzystana została metoda dogmatyczno-prawna pozwalająca na zbadanie akt prawnych i projektów tych akt, funkcjonujących na gruncie prawa zarówno krajowego, jak i wybranych państw Unii Europejskiej, regulujących zasady działalności społeczności energetycznych.

II. Koncepcja energetyki obywatelskiej

Nowy, zdecentralizowany model energetyki bazujący na wykorzystaniu OZE zakłada konieczność aktywnego uczestnictwa w nim podmiotów, których dotychczasowa działalność nie skupiała się na obszarze energetyki zawodowej. Rozpowszechnienie się technologii OZE oraz idący za tym spadek ich cen² doprowadziły do większego zainteresowania się obszarem energii przez przeciętnego obywatela. W konsekwencji wytwarzanie energii przestaje być zdominowane jedynie przez koncerny energetyczne, których właścicielem jest państwo, a staje się domeną współdzieloną z jego obywatelami (Azarova, Cohen, Friedl i Reichl, 2019).

Zjawisko zaangażowania obywateli w sektorze energetycznym nazywane jest energetyką obywatelską (*energy citizenship*). W literaturze brakuje konsensusu co do znaczenia pojęcia „energetyki obywatelskiej” (Brummer, 2018), ponieważ na gruncie normatywnym nie zostały zdefiniowane jednoznacznie jej różnorodne cechy. Różne i niejednoznaczne definicje tego pojęcia mogą

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. Urz. UE L 158 str. 125); dalej: dyrektywa 2019/944.

² Zgodnie z danymi Międzynarodowej Agencji Energii Odnawialnej koszty między innymi fotowoltaiki w latach 2010–2019 spadły o 82%. Zob. Międzynarodowa Agencja Energii Odnawialnej (IRENA), *Renewable Energy Power Costs in 2019*, Abu Dhabi 2019, s. 1–125. <https://www.irena.org/publications/2020/Jun/Renewable-Power-Costs-in-2019>

prorowadzić do niezamierzonych konsekwencji na rynku energii i tym samym utrudnić partycypację obywateli na rynku energii (Grashof, 2019). Przyjmuje się, że koncepcja energetyki obywatelskiej zakłada aktywny udział obywateli (działających indywidualnie i w grupie), przy wykorzystaniu technologii OZE na rynku energii (Devine-Wright, 2007). Energetyka obywatelska zakłada aktywizację w sektorze energetycznym podmiotów, które dotychczas nie brały w nim aktywnego udziału, poprzez stworzenie ram prawnych umożliwiających zaangażowanie się w małoskalową produkcję energii za pomocą OZE (Krzyszkowska, 2018). Oznacza to, że obywatele przestają być jedynie biernymi konsumentami energii, a aktywnie partycypują w jej wytwarzaniu oraz dystrybucji w lokalnej społeczności. Energetyka obywatelska zakłada ponadto jednoczenie się obywateli w formy organizacyjne umożliwiające inwestowanie oraz wspólne wykorzystanie OZE w celu zaspokojenia zapotrzebowania na energię oraz zabezpieczenie jej dostaw (O'Hara, 2013). Inicjatywy powyższe umożliwiają również współpracę na innych płaszczyznach (np. pomoc socjalna), co pozwala lokalnej społeczności na osiąganie wymiernych korzyści ekonomicznych, społecznych i środowiskowych dla swoich członków (Laybourn-Langton, 2016). Obywatele działający w takich zrzeczeniach zyskują kontrolę nad lokalnymi zasobami energetycznymi, ale również możliwość demokratycznego współdecydowania nad ich wykorzystaniem. Energetyka obywatelska, w której obywatele stają się właścicielami jednostek wytwórczych wykorzystujących OZE oraz biorą udział w wytwarzaniu zeroemisyjnej energii, jest kluczowym elementem w transformacji energetycznej państw członkowskich Unii Europejskiej. Znaczenie aktywnego uczestnictwa obywateli w transformacji energetycznej zostało podkreślone między innymi w dokumentach dotyczących polskiej polityki energetycznej. Rządowy dokument pt.: „Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030” wskazuje na konieczność stworzenia w Polsce pozytywnych ram dla rozwoju wytwarzania energii z OZE w oparciu o partycypację obywateli³. Podobne założenia przedstawia „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.”, w której energetyka obywatelska odgrywa istotną rolę w stymulowaniu lokalnego wytwarzania energii, magazynowaniu energii oraz wspieraniu stabilnej pracy krajowego systemu energetycznego podczas krajowej transformacji energetycznej⁴. Z kolei na gruncie niemieckiego „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030” (*der deutsche Nationale Energie- und Klimaplan für Deutschland*) wskazano, że obywatele jednoczący się w zrzeczenia w celu wytwarzania energii za pomocą OZE przyspieszą wzrost udziału OZE nie tylko w niemieckim miksie energetycznym, lecz także w mikсах energetycznych innych państw członkowskich UE⁵. Austriacki „Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030” (*der Integrierte nationale Energie- und Klimaplan für Österreich*) przewiduje natomiast, że zaangażowanie obywateli w sektorze energetycznym umożliwi racjonalne wykorzystanie lokalnych zasobów energetycznych zgodnie z wolą lokalnej społeczności⁶. Na gruncie treści dokumentów zawierających strategię energetyczną poszczególnych państw członkowskich UE należy stwierdzić, że od energetyki obywatelskiej oczekuje się zaangażowania obywateli w demokratycznie

³ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030. Założenia i cele oraz polityki i działania*, Warszawa 2019, s. 10. Pozyskano z: <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu-na-lata-2021-2030-przekazany-do-ke> (15.03.2021).

⁴ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.*, Warszawa 2021, s. 11, 21, 26, 55–56. Pozyskano z: <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> (15.03.2021).

⁵ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, *Der deutsche Nationale Energie- und Klimaplan*, Berlin 2020, s. 92. Pozyskano z: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Integrierter-nationaler-energie-klimaplan.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (15.03.2021).

⁶ Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, *der Integrierte nationale Energie- und Klimaplan für Österreich*, Wiedeń 2019. Pozyskano z: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/at_final_necp_main_de.pdf (15.03.2021).

zarządzane zrzeczenia, które umożliwią im współdecydowanie o wykorzystaniu lokalnych zasobów energetycznych w celu wytwarzania energii za pomocą OZE. Partycypacja obywateli zwiększy tym samym społeczną akceptowalność dla inwestycji w OZE na lokalnym terenie, gdyż OZE staną się częścią ich codzienności.

Energetyka obywatelska, oparta na lokalnym wytwarzaniu energii odnawialnej i jej konsumowaniu lub magazynowaniu może zminimalizować wydatki na rozbudowę sieci elektroenergetycznej lub ciepłej i tym samym – koszty zużycia energii. Ponadto energetyka rozproszona może zminimalizować ryzyko wystąpienia zjawiska kryzysu elektroenergetycznego. Zgodnie z art. 2 pkt 9 rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego Rady UE 2019/941 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylające dyrektywę 2005/89/WE, kryzys elektroenergetyczny oznacza zaistniałą albo nieuniknioną sytuację znacznego niedoboru energii elektrycznej stwierdzonego przez państwa członkowskie UE i opisanego w ich planach gotowości na wypadek zagrożeń lub braku możliwości dostarczenia energii elektrycznej do odbiorców⁷. Koncepcja energetyki obywatelskiej może przeciwdziałać zjawisku kryzysu elektroenergetycznego poprzez wznoszenie źródeł wytwórczych na lokalnym terenie, co sprawia, że dostarczanie energii zachodzi bezpośrednio do odbiorcy przy jak najmniejszej eksploatacji sieci przesyłowej i dystrybucyjnej (Wieczorek, 2017). Tym samym poszczególne regiony mogą osiągnąć bezpieczeństwo dostaw i tańszą energię.

III. Obywatelska społeczność energetyczna na gruncie dyrektywy 2019/944

Dyrektywa 2019/944 zawiera przepisy dotyczące wytwarzania, przesyłu, dystrybucji, dostaw i magazynowania energii elektrycznej wraz z aspektami ochrony konsumenta. Celem przepisów jest dążenie do stworzenia zintegrowanych, konkurencyjnych, zorientowanych na konsumenta, transparentnych rynków energii elektrycznej w UE. Artykuł 2 pkt 11 dyrektywy 2019/944 wprowadza bowiem koncepcję obywatelskiej społeczności energetycznej (dalej: CEC od *citizen energy community*), rozumianą jako osoba prawna, której istnienie opiera się na dobrowolnym i otwartym uczestnictwie i która podlega skutecznej kontroli członków lub udziałowców będących osobami fizycznymi, organami samorządowymi, w tym gminami lub małymi przedsiębiorstwami. Dyrektywa 2019/944 definiuje wspomnianą kontrolę jako możliwość wywierania decydującego wpływu na przedsiębiorstwo, w szczególności poprzez: własność lub prawo do użytkowania całości lub części aktywów CEC; uprawnienia, które zapewniają decydujący wpływ na skład, głosowanie lub decyzje organów CEC. Działalność prowadzona przez CEC może polegać na wytwarzaniu energii elektrycznej (nie tylko za pomocą instalacji OZE), jej dystrybucji, zapewnianiu dostaw energii, agregacji lub magazynowaniu energii elektrycznej lub świadczeniu innych usług energetycznych swoim członkom lub udziałowcom. Jej głównym celem jest zapewnienie przede wszystkim korzyści o charakterze środowiskowym lub społecznym dla swoich członków, udziałowców czy obszarów lokalnych, na których prowadzi ona działalność. Ze względu na swoją strukturę CEC reprezentuje wszechstronną formę działalności gospodarczej, której celem jest świadczenie kompleksowych usług dla członków lub społeczności lokalnej (Kowalski i Kowalczyk, 2020). Obywatelskie

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/941 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylające dyrektywę 2005/89/WE (Dz. Urz. UE L 158/1).

społeczności energetyczne koncentrują się na zapewnieniu swoim członkom niedyskryminującego dostępu do rynków energii elektrycznej, poprzez zrzeszenie się w jej ramach. Należy wskazać, że CEC nie jest ograniczona do oparcia swojej działalności jedynie na wykorzystaniu OZE, jej jednostki wytwórcze mogą wytwarzać energię elektryczną za pomocą innych źródeł energii, jednakże muszą one oddziaływać w jak najmniejszym stopniu na środowisko naturalne. Ponadto motyw 44 dyrektywy 2019/944 dotyczący organizowania i sposobu zarządzania CEC zawiera szereg zasad, na jakich w CEC może być zaangażowana w zawodową energetykę – z motywu 44 wynika, że uprawnienia decyzyjne w obywatelskiej społeczności energetycznej powinny należeć wyłącznie do tych członków lub udziałowców, którzy nie prowadzą działalności komercyjnej na dużą skalę i dla których sektor energetyczny nie jest obszarem podstawowej działalności gospodarczej. Oznacza to, że pomimo umożliwienia podmiotom prowadzącym działalność w sektorze energetyki zawodowej dołączenia do CEC, ich rola jest znacznie ograniczona ze względu na brak możliwości wywierania bezpośredniego wpływu na kierunek jej rozwoju. Należy zaznaczyć, że CEC odwołuje się do zasady otwartości oraz dobrowolności – każdy podmiot zainteresowany może przystąpić do CEC, jeżeli jest gotowy wypełniać obowiązki związane z członkostwem. Dyrektywa 2019/944 wskazuje, że państwa członkowskie UE mogą umożliwić CEC zostanie właścicielem lub posiadaczem sieci dystrybucyjnych oraz samodzielnego zarządzania nią. Ponadto państwo członkowskie UE może umożliwić podmiotowi odzwierciedlającemu koncepcję CEC zostanie operatorem zamkniętego systemu dystrybucyjnego. W przypadku umożliwienia CEC uzyskania statusu operatora systemu dystrybucyjnego nie może ona dyskryminować odbiorców, którzy, pozostając przyłączeni do jej sieci, nie decydują się jednak na zostanie jej członkiem (Mataczyńska, 2020). Dyrektywa 2019/944 wskazuje, że państwa członkowskie UE, podczas transpozycji jej przepisów do krajowego porządku prawnego, powinny zapewnić stworzenie systemu wsparcia umożliwiającego prowadzenie działalność podmiotu odzwierciedlającego CEC na atrakcyjnych zasadach, zachęcających odbiorców do zaangażowania w ramach tego typu podmiotów. Dyrektywa 2019/944 obowiązuje państwa członkowskie UE do stworzenia ram regulacyjnych dla podmiotów odpowiadających koncepcji CEC i objęcia ich niedyskryminacyjnymi, sprawiedliwymi i przejrzystymi procedurami, m.in. w odniesieniu do rejestracji. Na tej podstawie postanowiono stworzyć przykładowo rejestr takich podmiotów, który umożliwi monitorowanie ich rozwoju.

Analizując treść koncepcji CEC, należy stwierdzić, że prawo unijne w postaci dyrektywy 2019/944 nakłada na państwa członkowskie obowiązek opracowania ram prawnych, których celem jest uruchomienie potencjału tkwiącego na rynku energii elektrycznej, głównie poprzez powstawanie nowych podmiotów, dotychczasowo niebiorących aktywnego udziału na rynku energii, które będą działały jako konstrukcje odzwierciedlające CEC. Przewidywanym efektem będzie postępujący proces decentralizacji rynku energii, na którym pojawią się podmioty dotychczas w nim nieuczestniczące (Wróbel, 2019). CEC można uznać za formy zrzeszenia się szerokiej gamy podmiotów, zainteresowanych rozwijaniem projektów związanych z rynkiem energii elektrycznej, które umożliwiają im w dużym stopniu zaangażowanie się w proces podejmowania decyzji w związku z ich funkcjonowaniem.

IV. Klaster energii w świetle dyrektywy 2019/944

Definicja prawna zawarta w art. 2 pkt 15a ustawy z dnia 20 lutego 2015 roku o odnawialnych źródłach energii⁸ normuje klaster energii jako cywilnoprawne porozumienie reprezentowane przez koordynatora, w skład którego mogą wchodzić osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki naukowe, instytuty badawcze lub jednostki samorządu terytorialnego, dotyczące wytwarzania i równoważenia zapotrzebowania dystrybucji lub obrotu energią z odnawialnych źródeł energii lub innych źródeł lub paliw, w ramach sieci dystrybucyjnej o napięciu znamionowym niższym od 110 kV, na obszarze działania tego klastra nieprzekraczającym granic pięciu gmin lub powiatu. Na podstawie ustawowej definicji klastra energii należy również przyjąć, że stanowi on porozumienie oparte na tzw. umowie nienazwanej. Oznacza to, że typ tego kontraktu jest oparty na zasadzie swobody kształtowania stosunku prawnego z art. 351¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁸, która jest ograniczona klauzulą współżycia społecznego, wynikającą z art. 5 k.c. (Kupiec, 2021). W kwestiach nieuregulowanych w umowie zawiązującej klaster energii, takich jak na przykład rozliczenia między członkami czy odpowiedzialność za wyrządzone szkody zastosowanie znajdują najczęściej przepisy kodeksu cywilnego, chociażby w zakresie działalności klastra energii (Czarnecka, 2018). Klaster energii, będąc cywilnoprawnym porozumieniem, nie posiada osobowości prawnej. Oznacza to między innymi, że obowiązki podatkowe będą ciążyć na poszczególnych członkach klastra. Ustawodawca powinien przygotować stosowne regulacje, wedle których klaster energii będzie podlegał opodatkowaniu podatkiem VAT i podatkiem akcyzowym, jakby był odrębnym podmiotem prawa (podobnie jak ma to miejsce w przypadku spółki cywilnej) i powinien zostać w tym zakresie uznawany za podatnika. Brak osobowości prawnej klastra energii jest sprzeczny z treścią dyrektywy 2019/944, która wprost wskazuje, że podmioty odpowiadające koncepcji CEC muszą takową posiadać.

Zakres terytorialny klastra energii oraz katalog podmiotów, które mogą w nim partycypować jest sprzeczny z przepisami dotyczącymi koncepcji CEC. Ograniczenie terytorialne klastra energii do pięciu gmin lub jednego powiatu nie znajduje odzwierciedlenia w treści dyrektywy 2019/944, która wskazuje wprost, że regulacje państw członkowskich UE powinny umożliwić partycypację w takowym podmiocie jak najszerszej grupie obywateli. Ustawodawca powinien znieść ograniczenia terytorialne klastra energii. Należy zaznaczyć, że w regulacjach dotyczących klastra energii brakuje zapisanego wprost obowiązku respektowania praw członków wynikających z ich ról jako użytkowników systemu energetycznego. Oznacza to, że zgodnie z zasadą swobody umów, członkowie klastra mogą arbitralnie decydować o przyjęciu lub nie nowego członka klastra.

Konstrukcja powyższej definicji podkreśla ukierunkowanie działalności klastra energii na wytwarzanie i równoważenie zapotrzebowania, dystrybucji lub obrotu energią elektryczną, co nie ogranicza jednak swobody powstawania tego typu przedsięwzięć w celu wytwarzania ciepła. Ponadto działalność klastra energii nie ogranicza się do wykorzystywania OZE, z definicji wynika, że może on produkować energię za pomocą np. paliw kopalnych. Nie jest to sprzeczne z treścią dyrektywy 2019/944, gdyż nie zawiera ona ograniczenia, zgodnie z którym energia elektryczna wytworzona w ramach podmiotów odpowiadających koncepcji CEC nie musi pochodzić wyłącznie z OZE. Jednakże, w regulacjach dotyczących klastra energii brakuje wskazania wprost, że

⁸ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. 2021, poz. 610, 1093, 1873, 2376); dalej: uoze.

jego głównym celem jest zapewnienie nie tyle zysków finansowych, ile przede wszystkim środowiskowych lub społecznych korzyści dla swoich członków. Oznacza to, że cele klastra energii są ustalane każdorazowo w ramach umowy cywilnoprawnej zawieranej przez jego członków, co jest sprzeczne z treścią dyrektywy 2019/944 wskazującej wprost, że cechą podmiotów odpowiadających koncepcji CEC jest działanie na rzecz przede wszystkim środowiska naturalnego i społeczności lokalnej. Definicja klastra energii, zawierająca zamknięty katalog podmiotów mogących utworzyć klaster energii, nie zawiera jednak jednostek nieposiadających osobowości prawnej, co oznacza, że między innymi spółki osobowe nie mogą partycypować w tego typu przedsięwzięciu. Takie ograniczenie jest sprzeczne z treścią dyrektywy 2019/944, która wskazuje, że podmioty odzwierciedlające CEC mają charakter otwarty i dobrowolny. Zasada otwartości oznacza, że uczestnictwo powinno być dostępne dla wszystkich zainteresowanych podmiotów zamieszkujących dany teren, z tym że podmiot odzwierciedlający CEC może ustalać wewnętrzne kryteria członkostwa pod warunkiem, że nie są one dyskryminujące. Klaster energii nie gwarantuje realizacji ani otwartości, ani zasady dobrowolności, gdyż działa on na podstawie cywilnoprawnej umowy. Strony umowy tworzącej klaster energii mogą hipotetycznie zawrzeć postanowienia, wedle których istniałby całkowity zakaz przyjmowania nowych członków lub ograniczałyby one możliwość jego opuszczenia. Ustawodawca powinien więc w celu odzwierciedlenia koncepcji CEC w klastrze energii umożliwić jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej uczestnictwo w nim oraz zawrzeć przepisy, które gwarantowałyby wprost realizację zasady otwartości.

Obligatoryjnym elementem klastra energii jest koordynator klastra energii. Zadaniem koordynatora jest zarządzanie klastrem energii i jego reprezentowaniem w obrocie gospodarczym w zakresie realizowanych projektów. Przepisy uoże nie precyzują szczegółowego zakresu i zasad reprezentacji koordynatora w klastrze, w tym zakresie pozostawiają swobodę wyboru członkom klastra energii. Art. 38a ust. 3 uoże wskazuje jedynie, że to koordynator klastra energii zawiera z operatorem systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego umowy o świadczenie usług dystrybucji. Zadania koordynatora klastra energii powinny jednak zostać uregulowane w katalogu otwartym na gruncie uoże. Do jego zadań powinno należeć między innymi informowanie operatora systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego, do którego sieci mają zostać przyłączone instalacje OZE wykorzystywane przez członków klastra energii, o terminie jej przyłączenia, lokalizacji przyłączenia, rodzaju odnawialnego źródła energii nie później niż w określonym na gruncie uoże terminie i przed dniem planowanego przyłączenia instalacji OZE do sieci operatora systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 7 ustawy – Prawo energetyczne⁹.

Ustawodawca powinien ponadto przypisać koordynatorowi klastra energii odpowiedzialność za bezpieczeństwo funkcjonowania, eksploatację, konserwację instalacji OZE oraz bilansowanie, gdyż podmiot ten ma za zadanie zarządzać i reprezentować klaster na zewnątrz. Byłoby to zgodne z wymaganiami dyrektywy 2019/944, zgodnie z jej treścią bowiem państwa członkowskie UE muszą uregulować w przepisach krajowych zasady odpowiedzialności finansowej za niezbilansowanie energii elektrycznej.

Konstrukcja prawna klastra energii wydaje się posiadać niektóre cechy CEC z dyrektywy 2019/944, ponieważ opiera się na dobrowolnej partycypacji oraz umożliwia szeroką działalność

⁹ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. 2021, poz. 716, 868, 1093).

związaną z energią elektryczną. Nie można jednak tym samym uznać przepisów regulujących klastry energii za pełną transpozycję treści dyrektyw dotyczących CEC, gdyż klastry energii, będący cywilnoprawnym porozumieniem, nie gwarantuje równości pozycji swoich członków. Należy zauważyć, że klastry energii w rozumieniu uoze ani nie posiada osobowości prawnej, ani nie jest jednostką organizacyjną posiadającą zdolność prawną, a demokratyczna struktura została uzależniona od treści cywilnoprawnej umowy, która zgodnie z zasadą swobody umów dowolnie kształtuje relacje pomiędzy członkami klastra energii. Ponadto, brak osobowości prawnej klastra energii może okazać się w praktyce problemem dla jego członków, gdyż nie może on być samodzielną stroną relacji cywilnoprawnych. Wskazane jest niewątpliwie nadanie klastrowi energii osobowości prawnej, aby mógł on podejmować autonomiczne działania na rynku, w interesie swoich członków. Ponadto w polskich regulacjach powinny znaleźć się przepisy, na mocy których klastry energii byłby zobligowany do rejestracji w stosownym rejestrze, prowadzonym przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Klastry energii mogłyby podjąć działalność po zamieszczeniu jego danych w takim rejestrze.

Klastry energii jedynie częściowo realizuje koncepcję energetyki obywatelskiej. Umożliwia on wytwarzanie energii przez obywateli w ramach grupy, co z kolei umożliwia mu współtworzenie lokalnego, opartego na OZE miksu energetycznego. Zapewnia on w swoich ramach współpracę pomiędzy wieloma podmiotami, co ułatwia im przeprowadzenie wspólnej inwestycji w instalacje OZE. W konsekwencji klastry energii może stanowić przeciwwagę dla dominującej siły dużych koncernów energetycznych, w których głównym udziałowcem jest Skarb Państwa. Jednakże ze względu na ograniczenia terytorialne wynikające z treści uoze oraz brak zapisanej wprost zasady otwartości w regulacjach dotyczących klastra energii nie umożliwia on wszystkim partycypacji w jego ramach. Zasada swobody umów z kodeksu cywilnego sprawia, że podmioty zakładające klastry energii mogą zawrzeć postanowienie inicjujące klastry, na mocy którego nie dopuszczają oni nowych członków.

V. Bürgerenergiegemeinschaft w świetle dyrektywy 2019/944

Zgodnie z § 16b (1) ustawy o organizacji gospodarki energetycznej (*Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz*) Bürgerenergiegemeinschaft (dalej: BEG) jest osobą prawną (*Rechtsperson*), która może zarówno wytwarzać, jak i zużywać, magazynować lub sprzedawać energię elektryczną, działać na polu agregacji i oferować inne usługi energetyczne dla swoich członków¹⁰. Przedmiot działalności BEG pokrywa się z CEC z dyrektywy 2019/944, gdyż wytwarzana w jej ramach energia elektryczna nie musi pochodzić jedynie z instalacji OZE. Członkami lub udziałowcami BEG mogą być tak osoby fizyczne, jak i osoby prawne oraz jednostki samorządu terytorialnego § 16b (1) EIWOG. Uczestnictwo w BEG nie narusza praw i obowiązków poszczególnych członków, w szczególności swobodnego wyboru dostawców. BEG może być zorganizowane w formie stowarzyszenia, spółdzielni lub spółki, jednakże warunkiem dla BEG jest posiadanie osobowości prawnej. Oznacza to, że BEG działa we własnym imieniu oraz ma możliwość wykonywania praw i podlegania obowiązkom wynikającym z ustanowionych ram prawnych.

¹⁰ Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz (BGBl. I Nr. 150/2021); dalej: EIWOG.

Głównym celem BEG nie jest zysk finansowy (należy to określić w statucie, jeśli nie wynika z formy organizacyjnej BEG). BEG powinny przynosić członkom ekologiczne, ekonomiczne i społeczne korzyści. Kontrola w ramach BEG jest ograniczona do osób fizycznych, władz lokalnych i małych przedsiębiorstw, o ile nie pełnią one funkcji przedsiębiorstwa energetycznego § 16b (3) EIWOG. Kontrola ta jest zapewniona, jeżeli uprawnienia decyzyjne i kontrolne należą do wyżej wymienionych podmiotów. Przez uprawnienia decyzyjne i kontrolne należy rozumieć bezpośrednio lub pośrednio wywieranie decydującego wpływu lub wykonywanie praw względem BEG, powoływanie oraz pełnienie funkcji członków rady nadzorczej, zarządu lub innych organów uprawnionych do jej reprezentowania (Cejka, 2021). Powyższa regulacja jest zgodna z definicją CEC z dyrektywy 2019/944, gdyż uprawnienia decyzyjne w BEG należą wyłącznie do tych członków, którzy nie prowadzą działalności komercyjnej na dużą skalę i dla których sektor energetyczny nie jest obszarem podstawowej działalności gospodarczej. Główne uprawnienia decyzyjne zostały ograniczone do członków, którzy nie prowadzą działalności gospodarczej na dużą skalę i których faktycznym obszarem działalności nie jest branża energetyczna. Oznacza to, że ze sprawowania kontroli wyłączone są zatem średnie i duże przedsiębiorstwa, a także przedsiębiorstwa będące przedsiębiorstwami energetycznymi.

BEG realizuje zarówno ideę energetyki obywatelskiej, jak i koncepcję CEC z dyrektywy 2019/944. Austriacki ustawodawca nie przewidział ograniczeń terytorialnych w stosunku do BEG, przez co może on działać na terenie całego kraju. Ponadto w regulacjach zapisano wprost, że BEG działa na zasadzie otwartości, co znaczy, że musi on przyjąć nowego członka, jeżeli spełnia on wewnętrzne kryteria. Tym samym BEG umożliwia bezpośrednio zaangażowanie obywateli w lokalną produkcję energii elektrycznej OZE, co jest podstawą energetyki obywatelskiej.

VI. Klaster energii a Bürgerenergiegemeinschaft

Regulacje dotyczące klastra energii i BEG umożliwiają zrzeszanie się obywatelom w celu realizowania projektów związanych z działalnością w zakresie energii elektrycznej. Między obiema koncepcjami występują jednak różnice. BEG, w przeciwieństwie do klastra energii, posiada osobowość prawną ze względu na formy organizacyjne, przez co może być przedmiotem praw i obowiązków. Zauważalną różnicą jest fakt, że obszar działalności BEG nie jest ograniczony, natomiast obszar działania klastra energii ograniczony jest nie tylko do obszaru jednego OSD, lecz także do określonej liczby i rodzaju gmin. Takie wąskie ograniczenie terytorialne sprawia, iż podmiot zainteresowany dołączeniem do klastra energii musi być położony w stosunkowo niewielkiej odległości od pozostałych uczestników. Natomiast definicja BEG umożliwia jej członkom-założycielom wybór odpowiedniej formy prawnej spółdzielni, ale też i stowarzyszenia czy spółki prawa handlowego, co jest zgodne z koncepcją CEC oraz zapewnia członkom BEG wybór formy organizacyjnej najbardziej odpowiadającej ich potrzebom (Fina i Fechner, 2021).

VII. Podsumowanie

Koncepcja CEC stanowi ważny filar rozwoju energetyki obywatelskiej, gdyż jej rozwój wspomogł osiągnięcie celów energetyczno-klimatycznych wyznaczonych na gruncie przepisów unijnych. Pomimo niespełnienia niektórych cech koncepcji CEC, klaster energii częściowo umożliwia lokalnej

społeczności partycypowanie w wykorzystaniu lokalnych zasobów energetycznych. Działalność klastra energii i BEG może nie tylko prowadzić do zwiększenia udziału OZE w krajowym miksie energetycznym, lecz także stanowić formę inicjatyw obywatelskich, w których głównym podmiotem i beneficjentem są obywatele. Uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że klastr energii oraz BEG mogą wesprzeć proces rozpowszechnienia instalacji OZE na ziemiach polskich i austriackich i tym samym wesprzeć kraj w procesie transformacji energetycznej. Umożliwiają one bowiem obywatelom zrzeszanie się w podmiot, który umożliwia im demokratyczne współdecydowanie o rozwoju OZE na lokalnym terenie, co wpisuje się w założenia energetyki obywatelskiej.

Należy stwierdzić, że BEG spełnia cechy CEC, ponieważ między innymi umożliwia szerszy zakres działalności jej członkom w zakresie sektora energetycznego oraz nie zawiera sztywnych limitów dotyczących liczby członków czy skali działalności. Klastr energii wydaje się łączyć jedynie niektóre elementy CEC opisane w dyrektywie 2019/944. Klastr energii, pomimo posiadania tylko niektórych cech CEC, niewątpliwie włącza lokalną społeczność w wytwarzanie energii elektrycznej i wykorzystywanie jej do własnych potrzeb. Ustawodawcy zarówno austriacki, jak i polski powinni, na podstawie ekonomicznych i legislacyjnych analiz, kształtować regulacje dotyczące podmiotów mających odzwierciedlić koncepcję CEC z dyrektywy w 2019/944 w taki sposób, aby zapewnić im stabilny rozwój. Konieczna jest dalsza ewaluacja aktów normatywnych regulujących klastry energii i BEG, aby były one dostosowane do współczesnych realiów społeczno-gospodarczych i stały się atrakcyjną formą działalności zachęcającą obywateli do aktywnej partycypacji na rynku energii.

Bibliografia

- Azarova, V., Cohen, J., Friedl, Ch. i Reichl, J. (2019). Designing local renewable energy communities to increase social acceptance: Evidence from a choice experiment in Austria, Germany, Italy, and Switzerland. *Energy Policy*, (132). <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301421519304379>.
- Brauner, G. (2016). *Grundlagen der dezentralen nachhaltigen Energieversorgung*. W *Energiesysteme: regenerativ und dezentral* (s. 68). Springer Vieweg. https://doi.org/10.1007/978-3-658-12755-8_2.
- Brummer, V. (2018). Community energy – benefits and barriers: a comparative literature review of Community Energy in the UK, Germany and the USA, the benefits it provides for society and the barriers it faces. *Renewable Sustainable Energy Review*, (94). <https://ideas.repec.org/a/eee/rensus/v94y2018icp187-196.html>.
- Cejka, S. (2021). Privatrechtliche Aspekte der österreichischen Umsetzung von Energiegemeinschaften im EAG-Paket, *Ecolex* (5), <https://rdb.manz.at/document/rdb.tso.Llecolex20210105>.
- Czarnecka, M. (2018). Rozwój klastrów energii w Polsce- uwagi ogólne. *Studium Prawno-Ekonomiczne*. http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_26485_SPE_2018_109_1/c/357-312.pdf.
- Grashof, K. (2019). Are auctions likely to deter community wind projects? And would this be problematic? *Energy Policy*, (125). <https://ideas.repec.org/a/eee/enepol/v125y2019icp20-32.html>.
- Devine-Wright, P. (2007). *Energy citizenship: Psychological aspects of evolution in sustainable energy technologies*. W J. Murphy (red.), *Governing Technology for Sustainability* (s. 63–88). Routledge.
- Kowalczyk, J. i Kowalski, Ł. (2019). Krajowe i europejskie ramy prawne energetyki rozproszonej – podobieństwa, różnice, problemy regulacyjne. *Elektroenergetyka*. https://www.pse.pl/documents/20182/334148711/ELEKTROENERGETYKA_EWiR_22_1_2020.

- Krzyszowska, J. (2015). *Energetyka obywatelska. Przewodnik dla samorządów po inwestycjach w energię odnawialną i efektywność energetyczną*. CEE Bankwatch Network. http://zielonasiec.pl/wpcontent/uploads/Przewodnik_po_finansowaniu_energetyki_obywatelskiej.pdf.
- Marszałek, M. (2018). Normatywne uwarunkowania procesu wdrażania transformacji energetycznej w Polsce na podstawie polityk energetycznych UE i Polski oraz wobec zagrożeń i wyzwań unijnego wewnętrznego rynku. *Polityka i Społeczeństwo*. http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-05a3abb4-bbf1-45e2-982d-a6208006681f/c/5_Marcin_Marszalek.pdf.
- Mataczyńska, E. (2020). Społeczności energetyczne od regulacji unijnych do polskich. W A. Kucharska, E. Mataczyńska (red.), *Klasy energii, regulacje, teoria i praktyka*. Instytut Ignacego Łukasiewicza. <https://www.institutpe.pl/wp-content/uploads/2019/09/Klasy-energii.-Regulacje-teoria-i-praktyka.pdf>.
- O'Hara, E. (2013). *Europe in Transition: Local Communities Leading the Way to a Low-Carbon Society*. <http://www.aeidl.eu/en/news/whats-new-at-aeidl/539-leurope-en-transition-quand-le-local-ouvre-la-voie-vers-une-societe-sobre-en-carbone.html>.
- Wieczorek, P. (2017). Bezpieczeństwo energetyczne społeczności lokalnej. *Polityka i Bezpieczeństwo*. http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-de5f6c5e-e2bf-4eb2-b662-3b5c2593e707/c/6_wieczorek-bezpieczenstwo_energetyczne.pdf.