

Warszawa, dnia 14 kwietnia 2025 r.

Sz. P. Miłosz Motyka

Podsekretarz Stanu

Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Stanowisko Stowarzyszenia Energii Odnawialnej do zmian przewidzianych w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (numer w wykazie UC84)

Szanowny Panie Ministrze,

Działając w imieniu Stowarzyszenia Energii Odnawialnej, przekazujemy w załączeniu stanowisko dotyczące projektu *ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw* (numer z wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UC84).

Dodatkowo, w treści niniejszego pisma przewodniego przedstawiamy syntetyczne odniesienie się Stowarzyszenia do kluczowych zagadnień ujętych w projekcie.

Mechanizm aukcji na przydział zwolnionych mocy przyłączeniowych

Projektowane przepisy przewidują, że w przypadku rozwiązania umowy o przyłączenie z powodu braku realizacji tzw. kamieni milowych, operator systemu elektroenergetycznego będzie miał możliwość zawarcia – w trybie aukcyjnym – nowej umowy przyłączeniowej obejmującej to samo miejsce w sieci i analogiczne parametry przyłączeniowe. Jedynym kryterium wyboru oferty ma być najwyższa zaoferowana cena za 1 MW mocy przyłączeniowej.

W ocenie Stowarzyszenia, przyjęcie wyłącznie cenowego kryterium wyboru oferty jest rozwiązaniem niewystarczającym i obciążonym znacznym ryzykiem. Przykłady z innych krajów europejskich, w tym z Hiszpanii i Portugalii, pokazują, że aukcje oparte jedynie na kryterium ceny prowadziły do składania nierealistycznych ofert, które nie przekładały się na skuteczną i terminową realizację projektów. Skutkiem były liczne opóźnienia, a niekiedy całkowita rezygnacja z projektów.

Mając na uwadze powyższe stoimy na stanowisku, że ewentualne wdrożenie tego mechanizmu powinno zostać poprzedzone pogłębionymi konsultacjami, pozwalającymi na zidentyfikowanie wszelkich ryzyk oraz zaprojektowanie mechanizmu pozwalającego na osiągnięcie realnych, korzystnych skutków.

Brak dodatkowych kryteriów stwarza ryzyko udziału w aukcjach podmiotów, które będą zainteresowane jedynie prowadzeniem wtórnego obrotu tych mocy, w praktyce nieposiadających faktycznych zdolności do realizacji tego typu inwestycji. Dopuszczenie do licytacji każdego uczestnika rynku, niezależnie od jego doświadczenia wprowadza istotne ryzyka dla skuteczności tego mechanizmu.

W związku z powyższym postulujemy:

1. **Wprowadzenie mechanizmu prekwalfikacji** – wzorowanego na aukcyjnym systemie wsparcia dla OZE. Kryteria kwalifikacyjne powinny przesądzać o udziale w aukcjach na moce przyłączeniowe wyłącznie podmiotów spełniających określone wymogi techniczne i organizacyjne, co istotnie zwiększy efektywność wykorzystania przydzielanych mocy przyłączeniowych.
2. **Objęcie procesu aukcyjnego nadzorem Prezesa URE** – niezależny nadzór organu regulacyjnego nad przeprowadzaniem aukcji oraz oceną ofert jest kluczowy dla zapewnienia przejrzystości, równego traktowania uczestników i eliminacji zachowań spekulacyjnych.
3. **Zasady składania ofert** – rekomendujemy przyjęcie modelu aukcyjnego, w którym każdy uczestnik składa **jedną, nieujawnioną innym ofertę cenową za 1 MW mocy przyłączeniowej**. Taka konstrukcja ogranicza ryzyko manipulacji, upraszcza procedurę i zapewnia równe szanse wszystkim podmiotom, niezależnie od ich skali działania. Model ten znajduje odzwierciedlenie w funkcjonującym już systemie wsparcia OZE i sprawdził się w praktyce rynkowej.
4. **Dopuszczenie określonej elastyczności w zakresie projektów** – w szczególności:
 - **możliwość zgłoszenia instalacji zintegrowanej z magazynem energii (BESS)** – np. udział w aukcji na moc przyłączeniową dla instalacji PV powinien umożliwiać realizację projektu PV+BESS, bez konieczności zmiany warunków;
 - **uwzględnienie nowych modeli technicznych, takich jak cable pooling** – co pozwoli na efektywniejsze wykorzystanie dostępnej mocy przyłączeniowej i integrację różnych technologii w ramach jednej infrastruktury przyłączeniowej;
 - **możliwość realizacji projektu o mocy mniejszej niż określona w aukcji** – różnice te mogą wynikać z ograniczeń terenowych lub planistycznych (MPZP, decyzje środowiskowe, dostępność działek). Wartość oferty powinna odnosić się do pełnej

mocy wskazanej w aukcji, natomiast ostateczna moc instalacji mogłaby być odpowiednio niższa, np. o 10 – 20 %.

Dodatkowo, ze względu na wagę tak radykalnej zmiany wprowadzenie takiego nowego trybu powinno być wprowadzone początkowo w ograniczonym zakresie, jako pilotaż, by potwierdzić jego funkcjonalność.

Ograniczenie dokumentacji przekazywanej w ramach wniosku o warunki przyłączenia

Projekt przewiduje likwidację wymogu dołączania do wniosku o warunki przyłączenia wypisu i wyrysu z planu miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy oraz dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, na której jest planowana inwestycja określona we wniosku. Dotychczasowe obowiązki mają zostać zastąpione złożeniem stosownego oświadczenia.

W ocenie Stowarzyszenia Energii Odnawialnej, jak również pozostałych uczestników prac Zespołu ds. optymalizacji procesu przyłączeniowego działającego przy Polskim Towarzystwie Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej, weryfikacja tytułów do gruntu oraz zgodności z planem miejscowym jest kluczowa dla oceny wiarygodności składanego wniosku o warunki przyłączenia i stojącego za nim projektu. Nadmierna liberalizacja przepisów w tym zakresie wywoła lawinowy wzrost wniosków o warunki przyłączenia składanych dla nierealnych projektów, prowadząc do całkowitej destabilizacji systemu obsługi wniosków o warunki przyłączenia do sieci i w konsekwencji całego procesu przyłączeniowego. Stoi więc w kontrze do celu, jaki stanowi z jednej strony ograniczenie kolejki oczekujących na rozpatrzenie wniosków, z drugiej zaś zwiększenie prawdopodobieństwa realizacji projektów przyłączanych do sieci.

W ramach prac przywołanego zespołu został opracowany wzór oświadczenia, obejmującego szereg specyficznych parametrów, pozwalających przesądzić o tym, że wnioskodawca dysponuje rzeczywistym tytułem do gruntu pozwalającym na realizację inwestycji w danym kształcie. Wzór ten po przyjęciu ostatecznego kształtu powinien być stosowany w postępowaniu o wydanie warunków przyłączenia, przez wszystkich operatorów.

W przypadku odstąpienia od konieczności dołączania wypisu i wyrysu z planu miejscowego, rekomendacją zespołu jest zastąpienie go zaświadczeniem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności inwestycji z obowiązującym planem miejscowym wydanym w trybie art. 217 KPA, po dodaniu podstawy prawnej w ustawie - Prawie energetycznym (treść przepisu sformułowana przez analogię do art. 71 ust. 2 pkt 4) Prawo budowlane).

Mając na uwadze powyższe, w ramach dalszych prac nad Projektem konieczne jest wprowadzenie zmian doprecyzowujących tak, by uniknąć przywołanych powyżej ryzyk.

Wprowadzenie do umów przyłączeniowych kamieni milowych

Projekt wprowadza do umów o przyłączenie do sieci obowiązek realizacji przez podmiot przyłączany tzw. „kamieni milowych”.

Umowy o przyłączenie do sieci ulegną rozwiązaniu z przyczyn leżących po stronie podmiotu przyłączanego w przypadku, gdy podmiot przyłączany do sieci:

- 1) w terminie 24 miesięcy od daty zawarcia umowy nie wykaże, że pozyskał wymagane zgody i pozwolenia, które są niezbędne dla realizacji całości instalacji objętej umową oraz gdy
- 2) w terminie 36 miesięcy od daty zawarcia umowy nie wykaże, że zawarł niezbędne umowy na dostawę głównych urządzeń wykorzystywanych w instalacji objętej tą umową.

Takie podejście, choć zrozumiałe z perspektywy potrzeby uporządkowania procesu inwestycyjnego, nie uwzględnia różnic wynikających z charakterystyki poszczególnych technologii ani złożoności ścieżki administracyjnej, w szczególności dla projektów wiatrowych, których rozwój podlega długotrwałym procedurom administracyjnym.

Z drugiej strony nie uwzględnia harmonogramu przyłączenia instalacji do sieci, który może być bardziej odległy, w związku z równoległym wykreśleniem obecnie obowiązującego terminu 48 miesięcy na realizację przyłączenia. Mając na uwadze powyższe, stosowanie takich sztywno określonych kamieni milowych niejednokrotnie będzie nieuzasadnione, biorąc pod uwagę, że termin na przyłączenie do sieci będzie mógł wynosić nawet 72 miesiące od daty zawarcia umowy.

Zbyt rygorystyczne podejście do terminów realizacji kamieni milowych może skutkować nieuzasadnionym przeniesieniem ryzyka inwestycyjnego na podmioty wytwórcze, w tym ryzyka związanego z działaniami administracji publicznej. W konsekwencji inwestor, mimo dochowania należytej staranności, może zostać pozbawiony zawartej umowy oraz uiszczonej zaliczki czy zabezpieczenia.

Mając na uwadze powyższe stoimy na stanowisku, że projekt powinien przewidywać przesłanki umożliwiające wydłużenie terminów realizacji kamieni milowych w przypadku wystąpienia siły wyższej, opóźnień administracyjnych lub innych okoliczności niezależnych od inwestora.

Dodatkowo rekomendujemy zastąpienie sztywno określonych terminów ustawowych, terminami wynikającymi z harmonogramu do umowy przyłączeniowej, lub, alternatywnie, odniesieniem się do terminu realizacji przyłącza tak, by były to okresy 24 miesięcy i 36 miesięcy liczone wstecz od dostarczenia po raz pierwszy do sieci energii, a więc w sposób uwzględniający harmonogram realizacji przyłącza.

Jednocześnie w ocenie Stowarzyszenia kamień milowy dotyczący zgód i pozwoleń niezbędnych dla realizacji całości instalacji ma charakter niejednoznaczny i wymaga doprecyzowania tak, by uniknąć wątpliwości

interpretacyjnych. Proponujemy zastąpić projektowane brzmienie koniecznością przedłożenia pozwolenia na budowę.

Opłata jednorazowa za rozpatrzenie wniosku

Aktualnie złożenie wniosku o wydanie warunków przyłączenia jest dla inwestora jedynym dostępnym narzędziem pozwalającym na weryfikację dostępności mocy przyłączeniowej w danym obszarze. Jednocześnie brak obowiązku ujawniania przyczyn odmowy przyłączenia – w tym brak dostępu do ekspertyz sieciowych będących podstawą decyzji operatora – powoduje, że wnioski składane są wielokrotnie, często w różnych lokalizacjach, w celu uzyskania jakiegokolwiek informacji o możliwościach przyłączeniowych.

W takiej sytuacji samo złożenie wniosku nie powinno generować ryzyka kapitałowego dla inwestora. W wielu przypadkach dopiero analiza kosztów inwestycji wynikających z treści warunków przyłączenia determinuje ostateczną decyzję inwestora co do dalszego procedowania projektu. Należy również zauważyć, że brakuje danych potwierdzających, że nakład pracy operatora rośnie wprost proporcjonalnie do mocy projektowanej instalacji – a tym bardziej, że jego zakres byłby porównywalny niezależnie od tego, czy inwestycja będzie faktycznie realizowana, czy też nie.

W tym kontekście wprowadzenie bezzwrotnej opłaty za rozpatrzenie wniosku budzi poważne wątpliwości. W ocenie Stowarzyszenia stoi ono w sprzeczności z publicznoprawnym obowiązkiem przyłączania, wynikającym wprost z art. 7 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne, nakładającego na operatora obowiązek przyłączenia każdego podmiotu spełniającego ustawowe i techniczne warunki.

Nie dostrzegamy również, aby sposób dysponowania pobieraną opłatą był transparentny, ani aby jej wprowadzenie miało przełożyć się na zwiększenie efektywności procesu przyłączeniowego. W praktyce może to oznaczać jedynie dodatkowe obciążenie finansowe dla inwestorów, bez proporcjonalnych korzyści systemowych.

W naszej ocenie wysokość opłaty – niezależnie od jej poziomu – nie wpłynie istotnie na ograniczenie liczby składanych wniosków, ponieważ problemem nie jest ich niska jakość, lecz brak jawności danych oraz konieczność wielokrotnego testowania systemu przez inwestorów w celu uzyskania informacji. Wprowadzenie takiej opłaty może natomiast istotnie wpłynąć na zwiększenie kosztów projektów, szczególnie w początkowej fazie rozwoju inwestycji.

Stabilność, transparentność i przewidywalność przepisów prawa są fundamentem decyzji inwestycyjnych. Nakładanie dodatkowych kosztów bez gwarancji poprawy jakości procesu przyłączeniowego może prowadzić do ograniczenia aktywności inwestycyjnej i osłabienia rozwoju nowych źródeł energii.

Mając na uwadze powyższe, postulujemy wykreślenie przywołanej opłaty bezzwrotnej z Projektu.

Wnoszenie zabezpieczeń dla podmiotów wnioskujących o przyłączenie

Projekt zakłada ustanowienie zabezpieczenia dla podmiotów ubiegających się o przyłączenie do sieci w wysokości 30 zł za każdy kilowat mocy przyłączeniowej określonej we wniosku o określenie warunków przyłączenia, w zakresie wartości mocy nieprzekraczającej 100 MW, oraz w wysokości 60 zł za każdy kilowat mocy przyłączeniowej określonej we wniosku o określenie warunków przyłączenia, w zakresie wartości mocy przekraczającej 100 MW, jednak nie więcej niż 12 000 000 zł. Zabezpieczenie należy złożyć w terminie 30 dni od doręczenia warunków przyłączenia. Niezłożenie zabezpieczenia w tym terminie powoduje utratę ważności warunków.

Wprowadzenie obowiązku składania dodatkowego zabezpieczenia finansowego przez podmioty ubiegające się o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej należy również ocenić negatywnie. Proponowane rozwiązanie generuje istotne ryzyka i koszty, które mogą stanowić barierę dla rozwoju nowych projektów, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw, często działających w modelu inwestycji celowych (SPV) i dysponujących ograniczonymi zasobami kapitałowymi.

Obowiązek ustanowienia zabezpieczenia dubluje funkcję, jaką pełni obecnie zaliczka, o której mowa w art. 7 ust. 8a ustawy – Prawo energetyczne. Zarówno zaliczka, jak i proponowane zabezpieczenie mają na celu ograniczenie składania wniosków dla projektów nie dających rękojmi realizacji oraz pokrycie ewentualnych kosztów w przypadku rezygnacji z inwestycji. Zamiast wprowadzać kolejny instrument o podobnym charakterze, zasadne byłoby przeanalizowanie możliwości modyfikacji warunków istniejącej zaliczki – np. w zakresie jej wysokości, warunków zwrotu lub waloryzacji – co pozwoliłoby osiągnąć ten sam cel regulacyjny bez tworzenia nadmiarowych obciążeń proceduralnych i finansowych.

Mechanizm zabezpieczenia w obecnym kształcie wiąże się z szeregiem problemów praktycznych i ryzyk dla inwestorów – w tym z trudnymi do spełnienia warunkami zwrotu oraz wpływem na płynność finansową projektów. Utrzymanie takiego wymogu w projektowanym kształcie z pewnością przyczyni się do wzrostu kosztów przygotowania projektów do realizacji, a tym samym, jako rozwiązanie systemowe – przyczyni się do zwiększenia kosztów transformacji energetycznej.

Jednocześnie należy wskazać, że już teraz operatorzy systemów elektroenergetycznych w umowach o przyłączenie wymagają ustanowienia zabezpieczenia i taka praktyka sukcesywnie zabezpiecza finansowo operatorów w momencie, kiedy podmiot nie realizuje zakresu umowy. Zamiast proponowanego rozwiązania legislacyjnego w zakresie zabezpieczenia wydaje się, że bardziej adekwatnym rozwiązaniem byłoby rozszerzenie ustawowego zakresu informacji, jakie zawarte są w umowie o przyłączenie o kwestie związane ze sposobem, wysokością i warunkami wnoszenia zabezpieczenia finansowego, co pozwoli

każdorazowo na zoptymalizowanie wysokości tego zabezpieczenia pod kątem konkretnych projektów.

Jeżeli mimo powyższych zastrzeżeń mechanizm zabezpieczenia miałby zostać utrzymany, konieczne jest wprowadzenie istotnych modyfikacji:

1. **Umożliwienie rolowania gwarancji bankowej** – instytucje finansowe i ubezpieczeniowe z reguły nie wystawiają gwarancji na okresy dłuższe niż 3 lata. W związku z tym, projekt powinien przewidywać możliwość ich odnowienia lub przedłużenia, bez utraty ciągłości zabezpieczenia.
2. **Uwzględnienie alternatywnych form zabezpieczenia** – w szczególności poręczeń właścicielskich wobec SPV, które w praktyce są akceptowanym zabezpieczeniem w ramach wielu struktur finansowania inwestycji infrastrukturalnych.
3. **Wydłużenie terminu na złożenie zabezpieczenia** – choć dla dużych podmiotów z ustabilizowanymi relacjami z instytucjami finansowymi uzyskanie gwarancji bankowej w terminie 30 dni może być wykonalne, to termin ten powinien być wydłużony ze względu na konieczność przeanalizowania otrzymanych warunków przyłączenia oraz uruchomienia procedur udzielania zabezpieczenia, które mogą napotkać trudności proceduralne i korporacyjne, np. związane z uzyskaniem zgód organów spółki, zwłaszcza w okresach urlopowych. Dla zapewnienia równego traktowania wszystkich uczestników rynku i ograniczenia ryzyka nieterminowego złożenia zabezpieczenia, z uwagi między innymi na potrzebę przeprowadzenia gruntownej analizy technicznej a następnie ekonomicznej projektu w wariantcie przyłączenia na zasadach określonych w wydanych warunkach, proponuje się wydłużenie terminu na jego przedstawienie do **6 miesięcy**. Termin 30 dni jest terminem zbyt krótkim na to by podjąć świadomą decyzję biznesową o gotowości do realizacji projektu inwestycyjnego w kształcie zdeteminowanym treścią uzyskanych warunków przyłączenia.

Zwiększenie wysokości zaliczki

W związku z projektowanymi zmianami w zakresie wysokości zaliczki wnoszonej na poczet kosztów przyłączenia do sieci elektroenergetycznej, kluczowe jest zapewnienie, aby nowe regulacje były racjonalne, proporcjonalne do faktycznych kosztów oraz dostosowane do realiów rynkowych i potrzeb inwestycyjnych.

Postulujemy, aby wysokość zaliczki podlegała faktycznej waloryzacji zgodnie z realnym wskaźnikiem inflacji, a nie była ustalana w sposób arbitralny – np. poprzez jej automatyczne podwojenie względem dotychczasowej wartości. Takie rozwiązanie zostało również uzgodnione w ramach prac zespołu przy PTPIREE. Mechanizm oparty na rzeczywistej inflacji zapewnia równowagę pomiędzy potrzebą zabezpieczenia interesów operatorów a utrzymaniem przewidywalnych i racjonalnych warunków

finansowych dla inwestorów.

Z uwagi na często znaczną wysokość zaliczki oraz długi okres jej „zamrożenia” uzasadnione jest dopuszczenie możliwości wniesienia jej w formach analogicznych do zabezpieczenia, tj. również w postaci gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej. Takie rozwiązanie ograniczy ryzyko płynnościowe po stronie inwestora, nie obniżając jednocześnie skuteczności samego mechanizmu. Dodatkowo, w przypadku wniesienia zaliczki w formie pieniężnej, zasadnym wydaje się prowadzenie środków na oprocentowanym rachunku bankowym, analogicznie jak w przypadku zabezpieczenia. Pozwoli to na minimalizację strat finansowych inwestora w okresie długoterminowego zamrożenia środków, a jednocześnie nie wpłynie negatywnie na funkcję zabezpieczającą samej zaliczki.

Dodatkowo postulujemy wprowadzenie zmiany polegającej na zwolnieniu z obowiązku wnoszenia zaliczki w przypadku przyłączania nowych instalacji w ramach istniejącej mocy przyłączeniowej, bez zwiększania jej wartości, w formule cable pooling. Taka zmiana umożliwi maksymalne wykorzystanie dostępnych już mocy przyłączeniowych, bez generowania dodatkowych barier finansowych, a jednocześnie usunie istniejące dziś wątpliwości interpretacyjne po stronie operatorów systemów elektroenergetycznych.

Powyższe zagadnienia stanowią wybrane kwestie, które zdecydowaliśmy się przytoczyć na wstępie stanowiska Stowarzyszenia. Dalsze, szczegółowe uwagi do przedmiotowego projektu zawieramy w załączonym zestawieniu, opracowanym w formie tabelarycznej.

Z poważaniem



Sebastian Kwapuliński

Prezes zarządu

Stowarzyszenie Energii Odnawialnej

Załącznik: tabelaryczne zestawienie uwag Stowarzyszenia Energii Odnawialnej do zmian przewidzianych w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (numer w wykazie UC84)