

Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 15/2024 – istotne wskazówki interpretacyjne dla stosowania komercyjnego trybu przyłączenia do sieci elektroenergetycznej

W dniu 22 marca 2024 r. opublikowana została Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nr 15/2024 dotycząca kwestii wywołujących w ostatnim czasie najczęstsze wątpliwości interpretacyjne dotyczące przyłączenia do sieci. Prezes URE wyraził w ten sposób swoje stanowisko tak w związku z rosnącą liczbą odmów określenia warunków przyłączenia m.in. w zakresie tzw. trybu komercyjnego przyłączenia do sieci. Komentowane stanowisko PURE może być pomocne dla procedowania wniosków zarówno dla operatorów jak i podmiotów wnioskujących, w szczególności wytwórców energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii. Zwłaszcza, że opinię Regulatora można zazwyczaj uzyskać dopiero w toku konkretnego postępowania administracyjnego. Nie można jednak zapominać, że zaprezentowana interpretacja Regulatora jest abstrakcyjna, a każdy poszczególny przypadek może zostać oceniony odmiennie.

TRYB PUBLICZNOPRAWNY I TRYB KOMERCYJNY

Co do zasady, zagadnienia związane z przyłączeniem do sieci elektroenergetycznej, regulowane są w art. 7 prawa energetycznego. Zgodnie z ust. 1 przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej jest obowiązane do zawarcia umowy o przyłączenie do sieci z podmiotami ubiegającymi się o przyłączenie, na zasadzie równoprawnego traktowania i przyłączenia, w pierwszej kolejności, instalacji odnawialnego źródła energii, jeżeli istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci i dostarczania energii, a żądający zawarcia umowy spełnia warunki przyłączenia do sieci i odbioru. Tym samym operatorzy mają obowiązek przyłączania wnioskujących podmiotów, o ile występują ku temu warunki techniczne i ekonomiczne. Jest to tzw. obowiązek publicznoprawny zawarcia umowy o przyłączenie, a więc brak jest pełnej swobody operatorów w tym zakresie. Art. 7 ust. 1 pr.en. określa zatem przesłanki zastosowania tzw. „publicznoprawnego” trybu przyłączenia do sieci.

Zgodnie z art. 7 ust. 9 pr.en. w przypadku gdy przedsiębiorstwo energetyczne odmówi przyłączenia do sieci z powodu braku warunków ekonomicznych, może zawrzeć umowę o przyłączenie do sieci, ustalając w tej umowie opłatę za przyłączenie w wysokości uzgodnionej z podmiotem ubiegającym się o przyłączenie do sieci. Jest to tzw. tryb „komercyjny” – opłata ustalana jest indywidualnie w oderwaniu od reguł przewidzianych w przepisach powszechnie obowiązujących. Dodatkowo od 15 grudnia 2022 r. ust. 9a przewiduje, że budowę i rozbudowę odcinków sieci służących do przyłączenia instalacji należących do podmiotu ubiegającego się o przyłączenie do sieci może - w uzgodnieniu z przedsiębiorstwem energetycznym - zapewnić podmiot ubiegający się o przyłączenie.

WARUNKI TECHNICZNE I EKONOMICZNE – JAK ROZUMIE JE PURE?

Przepisy prawa nie definiują przesłanki warunków technicznych i ekonomicznych, zostawiając w tym zakresie pewną uznaniowość samym operatorom, którzy z natury rzeczy najlepiej znają swoją własną sieć i jej możliwości przyłączeniowe. Przede wszystkim w swoim stanowisku PURE wyjaśnił w jaki sposób należy interpretować brak istnienia warunków technicznych i ekonomicznych.

Jak wskazał Prezes URE w komentowanych stanowisku: „warunki techniczne i ekonomiczne przyłączenia do sieci są silnie skorelowane, stąd sytuacja odmowy zawarcia umowy o przyłączenie wyłącznie z powodu braków warunków technicznych przyłączenia powinna być ograniczona jedynie do sytuacji, w której przyłączenie do sieci jest niemożliwe w obecnym i przyszłym stanie sieci, niezależnie od poczynionych nakładów. Inne przypadki odmów tylko ze względów technicznych należy uznać za

nieuzasadnione.” PURE oparł swoje stanowisko na następujących argumentach: „Zgodnie z ugruntowanymi poglądami doktryny i orzecznictwa przez brak warunków technicznych przyłączenia należy rozumieć techniczną przeszkodę o charakterze trwałym nie dającą się usunąć, pomimo podjęcia prób w tym celu. Muszą zatem istnieć obiektywne, nie dające się usunąć przeszkody uniemożliwiające realizację inwestycji mającej na celu przyłączenie obiektu lub lokalu podmiotu ubiegającego się o zawarcie umowy, aby można było mówić o braku warunków technicznych przyłączenia. Będą to zatem sytuacje niezwykle wyjątkowe, które w sposób bardzo precyzyjny powinny być opisane w odmowie wydania warunków przyłączenia. (...) Przyjmuje się zatem, że warunki techniczne mają przede wszystkim charakter obiektywny, a ich ewentualny brak ma charakter nieusuwalny, w tym także w realiach ekonomicznych danej sprawy, a do ustalenia tych faktów istotnym dowodem pozostają plany rozwoju przedsiębiorstwa, przewidujące modernizację sieci.”

Z kolei w zakresie interpretacji warunków ekonomicznych Prezes URE wskazał, że: „W ramach tej przesłanki przyłączenie należy rozpatrywać w kategorii wydatku, jaki przedsiębiorstwo musi ponieść w celu przyłączenia instalacji do sieci i kierunków możliwych do pozyskania środków na ten cel. W tym kontekście wciąż aktualne pozostaje rozważenie, czy w obowiązującym planie rozwoju przedsiębiorstwa przewidziano niezbędną do przyłączenia rozbudowę urządzeń sieciowych, ponieważ zabezpiecza to koszty rozbudowy sieci ze względu na wpływy z taryf, ewentualnie czy istnieje możliwość pozyskania finansowania zewnętrznego, np. dotacje, fundusze celowe, programy pomocowe UE lub inne środki, np. opłaty za przyłączenie w trybie art. 7 ust. 9 Pe.”

Wydaje się, że wiodącą rolę dla Regulatora przy ocenie działań operatorów w kontekście istnienia warunków technicznych i ekonomicznych mają plany rozwoju jako dokumenty obiektywne, oddające rzeczywisty stan sieci aktualnie i w przyszłości. To przede wszystkim w oparciu o ich analizę, OSE powinni dokonywać rozpatrywania wniosków o określenie warunków przyłączenia do sieci.

Końcowa konkluzja PURE może prowadzić do poszerzenia zakresu przypadków, kiedy będzie mógł być zastosowany komercyjny tryb przyłączenia: „W sytuacji zatem, gdy przyłączenie do sieci jest technicznie wykonalne, a jedynie rozbudowa sieci konieczna do jego realizacji nie została ujęta w planach rozwoju przedsiębiorstwa, odmowa zawarcia umowy przyłączenia do sieci powinna być uzasadniona zarówno brakiem warunków technicznych jak i ekonomicznych, wraz z konsekwencjami wynikającymi z przepisu art. 7 ust. 1² Pe. Działania OSE polegające w takiej sytuacji na wskazaniu jedynie przesłanki braku warunków technicznych, z pominięciem przeszkody w postaci braku warunków ekonomicznych, mogą świadczyć o próbie obchodzenia przepisów Pe, w celu uniknięcia realizacji obowiązków wynikających z art. 7 ust. 1² Pe, a tym samym mogą podlegać ocenie z punktu widzenia postanowień art. 56 ust. 1 pkt 15a Pe. Powyższa nieprawidłowa praktyka powoduje bowiem, iż podmiot wnioskujący o przyłączenie zostaje pozbawiony możliwości określonych w art. 7 ust. 9 Pe”. Niemniej jednak w Informacji wskazano także na konieczność szczegółowej analizy każdego przypadku przyłączenia komercyjnego jako odstępstwa od zasad ogólnych: „Zawieranie umów o przyłączenie w trybie komercyjnym, w którym niezbędna przebudowa sieci służąca przyłączeniu jest finansowana przez podmioty przyłączane, stanowi alternatywne – obok taryfowego - źródło finansowania rozbudowy sieci i każda taka inicjatywa powinna być szczególnie wnikliwie rozpatrywana przez OSE, jako źródło finansowego wsparcia w stosunku do środków „publicznych” (taryfowych), ponieważ nie obciąża wszystkich odbiorców, a przede wszystkim podmioty które daną działalność gospodarczą chcą wykonywać.”

Pomimo tego, że brak realizacji obowiązku przedstawienia szacowanej wartości opłaty za przyłączenie w trybie komercyjnym w sytuacji spełnienia ku temu warunków może stanowić zdaniem PURE przedmiot postępowania o nałożenie kary pieniężnej, to z pola widzenia operatorów nie może przecież znikać zasada równego traktowania. Tryb komercyjny w żadnym wypadku nie wyłącza jej stosowania.

PURE pośrednio zachęca operatorów i podmioty wnioskujące do dialogu nawet w sytuacji wywiązania się sporu na tle odmowy określenia warunków przyłączenia: „Podkreślić również należy, iż zdaniem regulatora możliwe i zasadne jest podejmowanie negocjacji w trybie komercyjnym również z podmiotami, które złożyły do Prezesa URE wnioski o rozstrzygnięcie sporu w sprawie odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci. Stosownie do obowiązujących przepisów pozostawanie w sporze z OSE nie uniemożliwia podmiotowi ubiegającemu się o przyłączenie do sieci zawarcia umowy o przyłączenie zarówno w trybie art. 7 ust. 9, jak i w trybie publicznoprawnym z art. 7 ust. 1 Pe (niezależnie od toczącego się postępowania administracyjnego). Istotą sporu jest ocena konkretnej odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, natomiast pozostawanie stroną sporu nie pozbawia podmiotu ubiegającego się o przyłączenie prawa do skorzystania z instytucji przewidzianych w ustawie Prawo energetyczne, a OSE nie zwalnia z obowiązków z art. 7 ust. 1 Pe w przypadku, gdy przesłanki przyłączenia do sieci zostaną spełnione.” Prezes wskazał zasadniczo także, że przedmiotem negocjacji pomiędzy stronami może być moc przyłączeniowa: „Co istotne, aktualnie w każdym przypadku przyłączenia źródła lub magazynu energii elektrycznej, moc przyłączeniowa tego źródła lub magazynu energii elektrycznej może być mniejsza lub równa jego mocy zainstalowanej elektrycznej.”

Oczywiście apel Regulatora o upowszechnienie trybu komercyjnego należy ocenić pozytywnie. Nie może jednak dojść do sytuacji, że tylko inwestorzy, którzy będą dysponować odpowiednimi środkami będą mogli przyłączyć się do sieci i niejako obok operatorów finansować rozwój infrastruktury. Problem braku dostępności mocy przyłączeniowych jest szerszy i dotyczy także zjawiska blokowania mocy przyłączeniowych przez wnioskodawców wyłącznie na potrzeby sprawdzenia dostępności sieci w kilku wariantowych lokalizacjach.

BLOKOWANIE MOCY PRZYŁĄCZENIOWYCH

PURE odniósł się także do tej praktyki: „Odnosząc się do ponownego/wielokrotnego składania wniosków o określenie warunków przyłączenia dla danej instalacji oze w różnych lokalizacjach lub ze wskazaniem innego miejsca przyłączenia, należy wskazać, iż podmiotowi ubiegającemu się o przyłączenie do sieci przysługuje prawo wnioskowania o przyłączenie w konkretnym miejscu sieci i to miejsce powinno być przez OSE zweryfikowane, a dopiero w przypadku braku aktywności strony w zakresie wskazania miejsca przyłączenia OSE powinien samodzielnie dokonać wyboru miejsca przyłączenia. Kryterium wyboru miejsca przyłączenia zastosowane przez OSE powinno zostać konkretnie określone (np. najbliższy GPZ) i zakomunikowane ubiegającemu się o przyłączenie, aby postępowanie OSE było transparentne i nie budziło wątpliwości co do równego traktowania podmiotów ubiegających się o przyłączenie.”

Co istotne, Prezes URE potwierdził, że OSE nie powinny rezerwować mocy przyłączeniowej na czas rozstrzygnięcia sporu przed Prezesem w trybie art. 8 ust. 1 pr.en. tak jakby warunki przyłączenia miały zostać określone, ponieważ: „Odmawiając przyłączenia do sieci właściwy OSE uznał, że możliwości techniczne i ekonomiczne nie istnieją, zatem uwzględnianie następnie tych mocy przy dokonywaniu oceny wpływu na sieć kolejnych instalacji stanowiłoby nieuzasadnione blokowanie mocy przyłączeniowych. Powodowałyby zatem istotne ograniczenie możliwości wydawania warunków przyłączenia dla innych obiektów i dawałyby podstawę do nierównoprawnego traktowania uczestników rynku. Jedynie w sytuacji, gdy OSE potwierdził istnienie warunków technicznych i ekonomicznych przyłączenia wydając warunki przyłączenia, natomiast kwestie sporne w treści zaproponowanej umowy dotyczą innych obszarów, moc przyłączeniowa obiektu objętego sporem powinna być uwzględniana przy rozpatrywaniu wniosków innych podmiotów o określenie warunków przyłączenia.”

W Informacji wyraźnie wskazano także, że zmiana miejsca posadowienia instalacji OZE po wydaniu warunków przyłączenia powoduje konieczność złożenia nowego wniosku o określenie warunków przyłączenia, chyba, że została już zawarta umowa przyłączeniowa – w takiej sytuacji można rozważyć zmianę istniejącej umowy, nawet jeśli do jej zawarcia doszło wskutek rozstrzygnięcia sporu przed PURE.

Każdy taki przypadek powinien być jednak rozważany indywidualnie, aby nie doszło do zjawiska masowej zmiany już zawartych umów o przyłączenie na zupełnie innych warunkach i w innych lokalizacjach.

Na praktyczne implikacje stanowiska PURE będziemy musieli jeszcze z pewnością poczekać. Cała Informacja dostępna jest tu: <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogólne/komunikaty-prezesa-ure/11816,Informacja-nr-152024.html>

Pierwotnie tekst ukazał się: CIRE, 02.04.2024 r.