

君合新能源系列（六）

一 新能源充电设施项目投资建设相关法律问题浅析

本文旨在探讨国内新能源汽车充电设施行业中投资人应重点关注的在项目投资、建设和运营过程中所涉常见或重要的法律问题，以供投资人在筛选项目或投资决策时予以考量。本文中所讨论的具体法律问题或相关法规的适用等均为本文作者在具体项目过程中实际所遇到的，且受到客户关注的问题，以及作者在就该等问题提供法律服务时所形成的一些思考和总结。

一、充电设施项目投资建设和运营主要法律规定

在国家层面，国务院办公厅于2014年7月14日发布的《关于加快新能源汽车推广应用的指导意见》（国办发[2014]35号，下称“35号文”），明确要加快充电设施建设，从规划与技术标准、用地政策、用电价格、建设责任等多方面对充电设施建设的宏观政策方向予以定调。

国务院办公厅于2015年9月29日发布的《关于加快电动汽车充电基础设施建设的指导意见》（国办发[2015]73号，下称“73号文”），是随35号文之后出台的专门针对充电设施建设的指导性文件，对建设规模和类型配比要求进行了量化指标要求，对不同类型的充电设施建设审批手续给予了灵活性规定，对用电价格予以差别化对待，同时要求各地方制定出台本行政区划内的充电设施专项规划和建设运营管理办法。住建部于2015年12月7日发布的《关于加强城市电动汽车充电设施规划建设工作的通知》（建规[2015]199号，下称“199号文”）是作为城市建设主管部门的住建部为贯彻落实73号文而出台的部门规范性文件，总体内容基本遵照73号文。

此外，根据我们的观察，全国大部分省份已经根据73号文的要求出台了本省的充电设施建设和

运营管理办法、专项规划性文件以及用电价格和充电服务费指导价格文件，作为本行政区划范围内投资建设和运营充电设施的主要法规政策依据。

二、充电设施项目建设审批手续和运营资质的相关问题

在为客户提供充电设施项目法律服务的过程中，我们总结与充电设施项目的审批手续和运营资质相关的常见法律问题如下：

1、项目部分建设审批手续的合规性实际较难判断和认定

73号文和199号文均明确“个人在自有停车库、停车位，各居住小区、单位在既有停车位安装充电设施的，无需办理建设用地规划许可、建设工程规划许可证和施工许可证。在建设社会公共停车场（楼）时，无需为同步建设的充电桩群等充电设施单独办理建设工程规划许可证和施工许可证。对必须办理规划建设审批手续的新建独立占地的集中式充换电站，应加快办理速度。”

根据该规定，在已经办理不动产权证的用地范围内，新建充电设施，建设和/或运营单位仅须与土地使用权人约定有偿或无偿使用相应的土地即可，无需额外单独办理充电桩占地的土地使用权证或变更原登记的土地用途。但是，建设运营单位实践中往往存在难以确认相关土地产权的情况，例如地方国有公交企业、政府机关或事业单位下属企业或单位、私营出租车运营企业等这些企业停车场站或办公地点内的停车位用地，时常因单位历史沿革或其他客观原因，相关用地的产权并不清晰，存在未办理不动产权证，甚至停车场用地已经与土地证记载土地用途不相符的情况。此时，是否应另外再办理

相关建设用地规划许可证等手续存在一定程度的不确定性，实践中可能需依赖于咨询当地新能源项目主管机关的答复意见。

2、充电设施建设和运营单位是否需要取得相关资质或许可，各地方存在差异

上述 73 号文和 199 号文均未对进行充电设施建设和运营主体是否须具备特定资质条件或申请取得特定经营许可予以明确规定。在此等情况下，我们理解，在国家层面的规定而言，充电桩建设和运营企业通常只需要依法登记注册取得法人主体资格，并在经营范围中涵盖充电设施安装、充电运营或充电服务，在相关部门监管下运营即可。但在实际为项目提供法律服务过程中，我们发现部分省份出台了地方法规要求充电桩建设和运营须取得特定资质。

例如，某省要求充电设施施工单位需具备电力设施承装资质或电力工程施工总承包资质；充电设施运营单位须在具备准入条件后，向省发改委提交备案登记表实行备案登记，省发改委每年分两批次向社会公示，公示期满无异议以后纳入运营服务商目录。但是省级地方规定并未明确进入运营服务商目录但满足准入条件的企业是否可以直接从事充电桩运营服务，也未明确未完成备案并进入目录即从事相关服务的罚则或其他法律后果。虽然严格从法理角度备案登记并非一项行政许可，在地方性法规未明确禁止、国家层面法规未对充电设施运营设立许可的情况下，企业应可从事运营服务，但从项目所在地方主管机关得到的匿名电话咨询答复却是未进入目录不得从事充电桩运营服务。据此，我们建议拟从事充电设施建设和运营服务的企业注意确认省市两级是否对此类业务的开展设置特别许可或要求。

3、充电设施项目竣工验收主体不明确

无论是 73 号文还是 199 号文，均未对充电设施项目的验收环节，包括验收主体、验收流程、验收通过条件、未通过验收处理等予以明确规定。我们理解，通常情况下，新能源汽车充电设施项目应同一般建设项目一样，由建设单位组织完成各项专项验收、工程整体竣工验收之后，报经消防主管部门

办理并通过消防验收，最后将工程竣工验收报告报当地住建部门备案登记。

但是，在为具体项目提供法律服务过程中，我们注意到部分省份对充电设施验收存在不同规定，例如湖南省，其《湖南省电动汽车充电基础设施项目验收办法（试行）》（湘发改能源[2016]979 号）即规定，根据“谁审批、谁负责”的原则，质监、消防、气象、国网公司等职能部门分头开展专项验收，项目备案部门（能源部门）在分项验收合格的基础上，出具总体验收合格报告。在验收流程上，建设（施工）单位取得各专项验收合格报告后，提交至验收组织部门（能源部门）。能源部门审核各专项验收合格报告，出具总体验收合格报告。据此，项目备案机关即当地发改部门是湖南省内充电桩项目的整体竣工验收报告出具部门，而非建设单位。然而在实际操作中，充电设施的验收组织主体仍是建设单位，牵头出具工程竣工验收报告。根据我们向当地发改部门的咨询答复，当地发改部门实际并不组织充电设施的整体竣工验收并出具合格报告。

考虑到地方性文件的规定内容与实际执行存在的差异，建议投资人详细了解项目所在地关于充电桩工程验收方面的规定以及主管部门的监管口径，确保项目在验收方面无合规性瑕疵。

三、充电桩电费和充电服务费的适用以及调整确认问题

新能源汽车用户在充电设施进行充电时，向充电设施运营单位支付的费用由两部分构成，一是电费，这部分充电设施运营单位不会取得收益，而是转付给了当地电网公司；二是充电服务费，这部分费用才是充电设施运营单位所享受到的收益部分。

根据 35 号文，2020 年前，对电动汽车充电服务费实行政府指导价管理。对向电网经营企业直接报装接电的经营性集中式充电设施用电，执行大工业用电价格；对居民家庭住宅、居民住宅小区等非经营性分散充电桩，按其所在场所执行分类目录电价；对党政机关、企事业单位和社会公共停车场中设置的充电设施用电执行一般工商业及其他类用电价格。电动汽车充电设施用电执行峰谷分时电价政策。

另根据 73 号文，除向电网企业直接报装接电的经营性集中式充换电设施用电执行大工业用电价格外，还明确在 2020 年前暂免收取基本电费，并要求各地及早出台充电服务费分类指导价格。例如，某省即在 2018 年出台规定明确 2020 年之前对电动汽车充换电服务费实行政府指导价管理，每千瓦时收费上限标准为 0.8 元，在此上限标准之内，各运营单位可自行确定具体收费标准。

上述两个规定的内容，项目实践中存在以下两个问题：

第一，可以执行大工业用电价格的充电设施类型并不明确。35 号文和 73 号文对可以享受大工业用电价格（电价最为优惠）的充电设施类型规定为“对向电网企业直接报装接电的经营性集中式充换电设施”，从字面上理解，可以享受大工业用电价格的充电桩项目要同时满足两个条件：一是向电网企业直接报装接电，二是为经营性集中式充电桩。但是，何为“经营性集中式”充电桩，相关法规或政策文件均未予以定义。从 73 号文中关于充电设施用地支持的内容看，“各地要将独立占地的集中式充换电站用地纳入公用设施营业网点用地范围，按照加油加气站用地供应模式，根据可供应国有建设用地情况，优先安排土地供应”，似乎集中式充电桩的一个要素是应独立取得土地使用权，即并非在其他停车场站土地使用权基础上建设的充电桩。若照此理解，那么有资格享受到大工业用电价格的充电设施项目似乎应仅限于大型集中式充电桩项目，但是根据 73 号文和 199 号文，独立占地的集中式充电设施项目在全部充电设施中仅作为辅助类型而占少数，主要的还是居民区、单位、公共停车场内按一定比例配套的充电桩，而该等充电桩均非独立取得建设用地规划许可证及土地使用权证。

然而，我们在实践中遇到在公交公司、出租车公司停车场站内配建的充电桩项目，以免费使用、租用公交公司或出租车公司场地的形式用地，且数量并不多（在 20 至 30 台左右），无论从用地方式还是规模上均无明显的经营集中性，但也根据省级发改委出台的专项文件（其中也并未明确经营性集中式充电设施的定义或范围）和电网公司同意文件而享受当地大工业用电价格，而运营单位给出的理由

仅为该等充电桩均是直接向当地电网公司报装。从当地能源主管部门咨询得到的答复是为鼓励区域内充电设施的投资规模快速增长，对直接向电网公司报装的充电桩，可以享受大工业用电价格。我们认为，部分地方对电价的实际适用口径与 73 号文等规定并不完全一致。

第二，电费优惠政策和充电服务费政府指导价格的期限已经届满但未有新规出台。目前，上述政策文件规定的 2020 年这一优惠政策期限已经届满，但根据我们在 2021 年度所接触到的充电设施项目相关法律服务和充电行业法规的跟踪情况，并未看到有任何更新的国家层面新的法规或政策出台，以确认充电服务费的政府指导价格政策或标准是否发生了变化，以及电费政策是否继续按照原有政策予以免费。根据我们就某省某市充电设施项目经验，目前部分省份的市县级政府仍按照上述规定执行，在政策口径上并未发生重大变更。

四、充电设施投资运营主体与地方政府合作模式的问题

国家允许并鼓励充电设施项目采特许经营或 PPP 模式实施。35 号文规定“进一步放宽市场准入，鼓励和支持社会资本进入新能源汽车充电设施建设和运营、整车租赁、电池租赁和回收等服务领域。地方政府可通过给予特许经营权等方式保护投资主体初期利益，……”；73 号文规定“拓宽多元融资渠道。各地要有效整合公交、出租车场站以及社会公共停车场等各类公共资源，通过 PPP 等方式，为社会资本参与充电基础设施建设运营创造条件。”

对于采取特许经营或 PPP 模式引入社会资本予以投资建设运营的充电设施项目，要注意项目须符合特许经营或 PPP 项目实施的规范性要求，严格按照规定的流程和规范组织实施项目。我们注意到某些地区存在地方政府将特许经营权授予地方政府平台公司，再由平台公司将投资、建设和运营全环节以招商引资方式引入社会投资人，合资组建项目公司并与其签署合作协议的操作方式。该等操作一方面有规避特许经营或 PPP 项目组织实施的规范性要求之嫌，另一方面地方政府平台公司是否有权将项目主要建设和运营内容转授给社会资本方控股的项

目公司很大程度上取决于地方政府平台公司与地方政府签署的特许经营合同/PPP 合同的具体约定内容，投资人应严格审视上游特许经营合同的内容。

结语

国内新能源汽车充电设施自 2014 年以来在国家大力倡导下长足发展，各地充电设施覆盖面积显著增加，除新建充电设施之外，已建成并投运一定

年限且商业上收益稳定可观的充电设施项目近年也成为了投资热点。但投资人在投资或收购相关充电设施项目时，除了从商业角度测算其是否具备投资价值之外，还应注意从法律角度审查其从最初规划建设环节到目前运营阶段的全生命周期内的合规性，并充分理解和应对部分地方在法规政策适用方面的灵活性。

丁兴镇 律 师 电话：86 10 8553 7813
覃 宇 合 伙 人 电话：86 10 8553 7642
连 晶 合 伙 人 电话：86 10 8553 7886
程 远 合 伙 人 电话：86 10 8553 7638
杜丽婧 电话：86 10 8553 7684
葛傲雪 顾 问 电话：86 10 8519 1227

邮箱地址：dingxzh@junhe.com
邮箱地址：qiny@junhe.com
邮箱地址：lianj@junhe.com
邮箱地址：chengyuan@junhe.com
邮箱地址：dulj@junhe.com
邮箱地址：geax@junhe.com



本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。