

君合专题研究报告

2022年5月19日

君合绿色低碳转型系列(十四) | 解码平价时代下的风电光伏项目“建设指标”

前言

2022 年是国家“十四五”规划全面实施的一年，在“能源转型”背景下，以风电光伏等可再生能源发电为核心的电力行业绿色投资有望成为稳增长的重要抓手，具备长期投资机会。电价政策方面，根据国家发改委于 2022 年 4 月 8 日发布的《关于 2022 年新建风电、光伏发电项目延续平价上网政策的函》，国家层面将继续推进平价上网政策，即对于新核准的陆上风电项目、新备案集中式光伏电站和工商业分布式光伏项目，其上网电价仍按照当地燃煤发电基准价执行。

我们在近期风电光伏项目投资并购等交易中，特别是在尽职调查环节，时常遇到投资人询问此类项目建设指标的含义、是否取得建设指标对于项目建设运营的实际影响，以及平价时代下是否仍需关注项目建设指标等问题，有鉴于此，我们对当前风电光伏新能源项目的建设指标概念进行简要解读和评析，供业内共同探讨。

一、取得建设指标是存量项目获得电价补贴的前提条件

1、存量项目建设指标的概念

以风电、光伏为主的可再生能源发电项目在行业发展初期，由于组件价格、技术水平等限制，发电成本相对较高，政府主要通过对项目采取度电补贴的方式鼓励和扶持行业发展。该补贴即“可再生能源电价附加补助资金”，是一项政府性基金，纳入相关国家预算。由于此类补贴资金存在总额限制，对于风电、光伏项目来说，获得该等补贴资格的一项重要前提条件，就是项目应被纳入国家及各

省市每年公布的新能源项目“建设指标”中。这里的“建设指标”，对于风电项目指的是需要国家可再生能源基金补贴的风电项目应依据《风电开发建设管理暂行办法》（国能新能〔2011〕285 号）的有关规定被纳入国家及所在省市出具的风电场工程建设规划及年度开发计划中；对于光伏发电项目指的是需要国家可再生能源基金补贴的光伏项目应依据《光伏电站项目管理暂行办法》（国能新能〔2013〕329 号）被纳入所在省市能源主管部门下达的年度指导性规模指标和实施方案中（并随之被纳入国家整体指标）。

需要注意的是，并不是所有的光伏发电项目均受指标限制。我国新能源项目发展的大多数时期，对于利用固定建筑物屋顶、墙面及附属场所建设的光伏发电项目以及全部自发自用的地面光伏电站项目均不受年度规模限制，各地区可随时受理项目备案，项目投产后即纳入国家可再生能源发电补贴范围。此外，光伏扶贫中的村级电站和集中式电站的建设规模由国家能源局单独下达，不占用普通光伏电站的建设规模指标。

2、建设指标与项目核准、备案的关系

在我们的交易实践中，常有投资人询问光伏发电项目在取得项目备案或风电项目在取得项目核准后，是否说明项目已直接取得建设指标或直接具备获得国家度电补贴的资格。就此问题，从《可再生能源电价附加资金管理办法（2020 修订）》、《财政部办公厅关于开展可再生能源发电补贴项目清单审核有关工作的通知》（财办建〔2020〕6 号）及《财政部办公厅关于加快推进可再生能源发电补贴项目清单审核有关工作的通知》（财办建〔2020〕

70号)等规定来看,我们认为项目完成备案/核准手续与项目获得建设指标为两个独立的事项,应分别予以核查。

实践中,由于项目核准手续较为严格,政府投资主管部门通常会要求风电项目在被纳入当年年度开发计划后才会核发核准文件,但也不排除存在取得核准文件但项目未被列入年度开发计划的情况。而对于光伏发电项目来说,由于大部分省份已将光伏发电项目的备案权限下放至市级或县级投资主管部门,实行属地管理,且项目备案的申请手续较为简单,实践中存在光伏发电项目取得项目备案但未获得当年建设指标(或已备案的装机规模和获得当年建设指标的装机规模不一致)的情况。据此,就需要国家度电补贴的存量项目,合规性审查环节需要重点核查项目是否已有效取得建设指标,以防项目不具备申请补贴的条件。

二、平价时代下“建设指标”的意义

1、平价项目建设指标含义的变更

自2019年以来,国家发改委、财政部、国家能源局等部门陆续单独或联合发布“发改价格(2019)882号文、财建(2020)4号文、发改价格(2021)833号文”等风光电上网电价调整政策,明确自2020年起新增海上风电和光热项目不再纳入中央财政补贴范围,自2021年起新备案的集中式光伏电站、工商业分布式光伏项目和新核准陆上风电项目,中央财政不再补贴,实行平价上网,风光电行业由此正式进入“平价时代”。根据国家能源局有关负责人对《关于2021年风电、光伏发电开发建设有关事项的通知》(国能发新能(2021)25号;以下简称“《2021年通知》”)的解读,国家层面将不再下达各省(区、市)的年度建设规模和指标,而是坚持目标导向,测算下达各省年度可再生能源电力消纳责任权重,引导各地据此安排风光电项目建设。据此,针对补贴项目的建设指标将不再适用2021年后新建的风电、光伏发电项目。但是,这并不意味此类项目的建设已完全放开且不再受到国家的任何限制。从当前国家政策来看,我们理解,风光电项目“建设指标”含义已从“是否可被纳入获得国家补贴的年度建设开发计划总盘

子中”变更为“是否可被纳入政府消纳责任中并取得电网保障性收购资格”。

具体而言,根据《2021年通知》,风电及光伏发电项目从电网接入角度被分为保障性并网和市场化并网项目两类。其中:

- **保障性并网项目**:指的是“各省(区、市)完成年度非水电最低消纳责任权重所需的新增并网项目”,这类项目由电网企业实行保障性并网,纳入政府消纳责任。保障性并网项目需由各省级能源主管部门通过竞争性配置统一组织。

- **市场化并网项目**:指的是对于保障性并网范围以外仍有意愿并网的项目,此类项目可通过自建、合建共享或购买服务等市场化方式落实并网条件后,由电网企业予以并网。并网条件主要包括配套新增的抽水蓄能、储热型光热发电、火电调峰、新型储能、可调节负荷等灵活调节能力。

此外,国家能源局于2021年11月24日发布并正处在征求意见环节的《光伏发电开发建设管理办法(征求意见稿)》指出,“省级能源主管部门根据本省(区、市)可再生能源规划、非水电可再生能源电力消纳责任权重,以及区域内电网消纳与接入条件等,合理确定光伏电站年度开发建设方案。光伏电站年度开发建设方案可视国家要求,分为保障性并网规模和市场化并网规模。各地分批确定保障性并网项目或者市场化并网项目的,及时向社会公开相关情况。未纳入光伏电站年度开发建设方案的项目,电网公司不予办理电网接入手续。”从该征求意见稿来看,对于光伏发电项目,未来无论是保障性并网项目还是市场化并网项目,均应取得相应规模指标,否则项目可能无法并入电网。

2、建议投资人关注的问题

对于保障性并网项目,参考《2021年通知》及山东、山西、河南、陕西、安徽等多地发布的2021年风电、光伏发电项目建设要求,政府对于纳入保障性并网的项目通常有严格的建设时限,项目业主及投资人需关注该等要求,如未遵循相应时限的,项目将被移出保障性并网项目名单,项目业主可能

受到无法参与可再生能源竞争性配置、被纳入政府失信企业“黑名单”等处罚。此外，《2021年通知》中虽然未强制要求此类项目需配备储能设施，但地方省市在相关保障性并网项目竞争性配置的申报要求或针对新建平价项目的建设方案中可能会对项目强制配备储能及配备比例进行具体要求，建议予以充分关注。

对于市场化并网项目，国家发改委、国家能源局于2021年7月29日实施的《关于鼓励可再生能源发电企业自建或购买调峰能力增加并网规模的通知》（发改运行〔2021〕1138号）对市场化并网项目自建、合建共享或购买服务等市场化方式落实并网条件进行了明确，对于未按承诺履行自建或购买调峰和储能项目建设责任的企业，相关企业应按规定期限整改，未按期整改的企业不得参与下年度

可再生能源市场化并网。

此外，需要关注的是，当前国家及各个省市层面对于2022年风电、光伏保障性并网项目及市场化并网项目暂未出台具体的建设要求，2022年针对此类项目是否有进一步的要求有待观望。

结语

在“十四五”规划及“碳中和”等长期政策助力下，风电光伏发电行业有望进一步快速发展。从行业政策角度来看，风电、光伏发电等新能源行业政策更新快，且存在项目规划、建设、运行等方面政策文件较多且较为分散的特点，项目业主及投资人在此背景下应紧跟及分析政策变化，以更好地依法合规开拓市场。

程 远	合 伙 人	电 话：86 10 8553 7638	邮 箱 地 址：chengyuan@junhe.com
王树柠	律 师	电 话：86 10 8553 7820	邮 箱 地 址：wangshn@junhe.com
葛傲雪	顾 问	电 话：86 10 8519 1227	邮 箱 地 址：geax@junhe.com
杜丽婧		电 话：86 10 8553 7684	邮 箱 地 址：dulj@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”。

