



Warszawa, dn. 9 marca 2016 r.

Stanowisko Fundacji na rzecz Energetyki Zrównoważonej do projektu ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych

Fundacja na rzecz Energetyki Zrównoważonej (dalej: FNEZ) przedstawia swoje stanowisko w kontekście trwających prac nad poselskim projektem ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (tzw. ustawa lokalizacyjna).

1. Najważniejszym wyznacznikiem rzetelnego opracowania dokumentu, wskazującego zasady lokalizacji lądowych turbin wiatrowych, jest obranie kierunku prowadzącego do ograniczenia potencjalnych negatywnych oddziaływań inwestycji na komponenty środowiska przyrodniczego i społecznego. Lokalizacja elektrowni wiatrowych w Polsce objęta jest standardowym systemem ocen oddziaływania na środowisko. Polskie prawodawstwo w tym zakresie od lat posługuje się standardami, zgodnymi z unormowaniami Unii Europejskiej. Ponieważ jednak od początku rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce, budziła ona wiele kontrowersji wśród organizacji ekologicznych i lokalnych społeczności, przez ostatnie lata udało się wypracować, we współpracy pomiędzy inwestorami, przyrodnikami i przedstawicielami administracji publicznej, liczne schematy i praktyki w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko, nakładające na proces lokalizowania elektrowni wiatrowych dodatkowe wymagania. Dobrym przykładem są tu opracowane przez FNEZ, we współpracy z Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska, po konsultacjach z Regionalnymi Dyrekcjami Ochrony Środowiska oraz Krajową Komisją Ocen Oddziaływania na Środowisko, „Wytyczne w zakresie prognozowania oddziaływania na środowisko farm wiatrowych”. W efekcie tego wspólnego procesu kształcenia się, tak inwestorów jak i administracji, możliwym było zrealizowanie przedsięwzięć infrastrukturalnych, które w sposób bezpieczny dla środowiska i ludzi służą budowaniu stabilnej gospodarki w Polsce, w tym są podstawą lokalnego rozwoju wielu gmin i regionów.
2. Z uwagi na powyższe, odwołanie się w większym stopniu do oceny oddziaływania inwestycji wiatrowych na środowisko, a nie sztywno ustalone wytyczne lokalizacyjne, są prawidłowym kierunkiem, który przyczyniłoby się do wyeliminowania przypadków nieprawidłowo lokalizowanych inwestycji, które rzutują negatywnym światłem na branżę oraz hamują zrównoważony rozwój energetyki wiatrowej. W tym kontekście, w pierwszej kolejności FNEZ

wskazuje na zasadność opracowania dodatkowych norm regulujących negatywne oddziaływania elektrowni wiatrowych, tj. efekt migotania cienia, czy oddziaływania krajobrazowe, tak aby móc w sposób prawidłowy uwzględnić je w procedurze oceny oddziaływania na środowisko.

3. Wskazane w art. 4 pkt 1 projektu ustawy, wyznaczenie nieelastycznych odległości lądowych turbin wiatrowych od obiektów mieszkalnych nie jest właściwym rozwiązaniem. Zdaniem FNEZ należy każdorazowo, indywidualnie poddać analizie projekt inwestycyjny. Zaproponowany sztywny dystans może w niektórych przypadkach okazać się zbyt mały, aby w pełni ograniczyć negatywne oddziaływanie lub być za duży w kontekście realnych oddziaływań. Tego typu wpływ inwestycji może być w sposób odpowiedni oceniony w ramach prawidłowo przeprowadzonego postępowania oceny oddziaływania na środowisko.
4. Wyznaczona w art. 4 pkt 2 sztywna odległość lądowych turbin wiatrowych od form ochrony przyrody oraz obszarów chronionych, zdaniem FNEZ nie jest uzasadniona. Skala oddziaływania na komponenty środowiska określana jest na podstawie przeprowadzonych badań uwzględniających przedmiot ochrony oraz uwarunkowania lokalne, na bazie których formułowane są ostateczne zalecenia minimalizujące oddziaływania. W związku z powyższym nie jest właściwe odgórne, sztywne definiowanie minimalnej odległości inwestycji od form ochrony przyrody, które nierzadko chronią elementy środowiska niewrażliwe na oddziaływanie elektrowni wiatrowych. Trzeba także podkreślić, że nie ma przeciwwskazań dla lokalizacji elektrowni wiatrowych na wielu obszarach chronionych, ale także mogą być wskazania do nie budowania wiatraków w znacznie większym buforze wokół niektórych, szczególnie wrażliwych na ich oddziaływania obszarów objętych ochroną.
5. W odniesieniu do kwestii lokalizowania inwestycji wiatrowych na lądzie należy zwrócić uwagę na rolę właściwie przeprowadzonych konsultacji społecznych. Tego typu instrument powinien być wykorzystywany na szerszą skalę, gdyż umożliwia on pogodzenie niekiedy odmiennych interesów obu stron (inwestora i lokalnej społeczności). Konsultacje społeczne są elementem podstawowym realizacji zasad dobrego dialogu społecznego i aktywnej partycypacji społeczeństwa w podejmowaniu kluczowych dla wspólnot lokalnych decyzji. Umożliwiają wybór optymalnej lokalizacji inwestycji oraz prowadzą do budowania kompromisów, wykluczających pominięcie słusznych interesów społeczeństwa jak i inwestora. Szeroko zakrojone konsultacje społeczne w procesie inwestycji infrastrukturalnych są szansą na wyważenie wzajemnych interesów i oczekiwań. Dają podstawę do realizacji inwestycji i czerpania z niej korzyści przez lokalną społeczność m.in. w zakresie wpływów do lokalnego budżetu.
6. Rodzaje oddziaływań elektrowni wiatrowych na środowisko i społeczeństwo były przedmiotem licznych analiz i dziś są nie tylko dobrze rozpoznane, ale także dokładnie i dostęпно opisane oraz prezentowane wszystkim zainteresowanym. Pozwala to na świadomy i aktywny udział lokalnych społeczności w ocenie oddziaływania na środowisko każdej nowej inwestycji. Przykładem narzędzi zwiększających dostęp do wiedzy o elektrowniach wiatrowych jest serwis internetowy www.oddziaływaniawiatrakow.pl prowadzony przez FNEZ.

7. Nie można nie zauważyć, że projekt ustawy wprowadza szereg dodatkowych ograniczeń dla lądowej energetyki wiatrowej, które wpłynąć mogą na spowolnienie rozwoju tej branży. W tym kontekście oprócz wskazanych w niniejszym dokumencie ograniczeń lokalizacyjnych, należy wymienić także art. 3 stanowiący o wyborze lokalizacji wyłącznie na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego, obligatoryjnym udziale Urzędu Dozoru Technicznego w zakresie eksploatacji elektrowni wiatrowej (art. 9), jak również obciążeniach podatkowych wynikających z rezygnacji z podziału turbiny wiatrowej na część budowlaną i niebudowlaną – techniczną (art. 21. pkt. 1).
8. W kontekście powyższego, odnieść się należy do postanowień dyrektywy 2009/28/WE. W preambule do dyrektywy wskazuje się, iż przy stosowaniu przepisów w odniesieniu do szczegółowych projektów, procedura stosowana przez organy administracji odpowiedzialne za nadzór nad autoryzacjami, certyfikację i licencjonowanie elektrowni, wykorzystujących odnawialne źródła energii, musi być obiektywna, przejrzysta, niedyskryminująca i proporcjonalna. W szczególności stosowne jest unikanie wszelkich zbędnych obciążeń, które mogłyby wynikać z zaklasyfikowania projektów w zakresie energii odnawialnej jako instalacji stwarzających duże zagrożenie dla zdrowia. Obciążeniem takim może być proponowana aktywność Urzędu Dozoru Technicznego. Podobnie za dyskryminujące i nieobiektywne można uznać obciążenia jedynie dla jednej branży. Sprzeczna z ww. regułą, związaną z unikaniem obciążeń, które mogłyby wynikać z zaklasyfikowania projektów w zakresie energii odnawialnej jako instalacji stwarzających duże zagrożenie dla zdrowia, jest również wyrażona przez projektodawcę intencja, która wprost wynika właśnie z tego typu kwalifikacji („urządzenia te emitują hałas, niesłyszalne dla ucha infradźwięki, powodują wibracje, migotanie światła, mogą stanowić także bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia w przypadku awarii, jak również oblodzenia łopat elektrowni wiatrowej zimą”).
9. Zasada wyrażona w preambule ww. dyrektywy znajduje swoje potwierdzenie w jej przepisach. Zgodnie z art. 13 dyrektywy państwa członkowskie zapewniają, że wszelkie krajowe przepisy dotyczące procedur autoryzacji, certyfikacji i licencjonowania, które są stosowane w elektrowniach wytwarzających energię elektryczną, energię ciepła lub chłodu z odnawialnych źródeł energii oraz związanej z nimi infrastruktury sieci przesyłowych i dystrybucyjnych oraz w procesie przekształcania biomasy w biopaliwa lub inne produkty energetyczne, są proporcjonalne i niezbędne. Podobnie, państwa członkowskie podejmują w szczególności właściwe kroki niezbędne m.in. do zapewnienia obiektywności, przejrzystości, proporcjonalności i niedyskryminacyjnego charakteru zasad autoryzacji, certyfikacji i licencjonowania oraz uwzględnienia w nich charakterystyki poszczególnych technologii energii odnawialnej. Na gruncie projektu ustawy jedyna charakterystyka jaka jest dokonywana jest związana z ww. wpływem na zdrowie człowieka, co wywnioskować należy z przywołanego powyżej fragmentu uzasadnienia. W tym też kontekście, podtrzymać należy podstawową tezę związaną z dużym prawdopodobieństwem zakwestionowania propozycji nowej ustawy na gruncie przepisów europejskich.
10. W ocenie FNEZ zmiany w projekcie ustawy wymaga zapis odnoszący się do praw nabytych (art. 26). Niewłaściwe jest nakładanie na inwestora pracujących elektrowni wiatrowych obowiązku wynikającego z przepisów nowopowstałego dokumentu. Godzi to także w pryncypialną zasadę prawną jaką jest zakaz retroaktywności przepisów, który wyraża łacińska paremia *lex retro non agit* (łac. prawo nie działa wstecz), zaś w polskim systemie

prawa wynika ona z art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z nią do zdarzeń prawnych zaistniałych w określonym czasie stosuje się przepisy prawa wówczas obowiązujące. Z racji tego późniejsze przepisy nowelizujące określone w projekcie ustawy nie znajdują do nich zastosowania. Nowe prawo nie może także prowadzić do formułowania odmiennych ocen prawnych zdarzeń, niż wynikające z treści przepisów prawa obowiązujących w czasie ich zajścia. W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, iż zasada nieretroakcji oznacza, że nowego prawa nie stosuje się do oceny zdarzeń prawnych i ich skutków, jeżeli miały miejsce i skończyły się przed jego wejściem w życie.

11. W opinii FNEZ postanowienia art. 30. niniejszego projektu ustawy mogą przyczyniać się do nieobiektywnej oceny stanu faktycznego pracującej siłowni wiatrowej przedstawionego przez wybranego eksperta. Doprecyzowania wymagają przepisy dotyczące kompetencji, doświadczenia i wiedzy osoby mogącej zostać powołanej do przeprowadzenia wspomnianej oceny. Odejście od zasad wyboru kontrahentów przez podmioty publiczne, regulowanego przez prawo zamówień publicznych, jest niczym nieuzasadnione. Co więcej, rodzi to może obawy o prawidłowość dokonanego wyboru, jego rzetelność oraz transparentność.

Mając na uwadze, iż potencjał krajowej lądowej energetyki wiatrowej, wg analiz FNEZ, sięga ok. 7 GW, a jego ograniczenia wynikają głównie z uwarunkowań społecznych, środowiskowych i systemowych (udział niestabilnej generacji wiatrowej w KSE), niezbędne jest zoptymalizowanie procesu przygotowania kolejnych projektów farm wiatrowych. Optymalne wykorzystanie potencjału wiatrowej energetyki lądowej wymaga jednak podejścia opartego na wnikliwym studium przypadku, nie zaś opieraniu się na sztywnym kryterium odległości, które dodatkowo budzi wiele wątpliwości natury prawnej. Dlatego też zdaniem FNEZ nie należy odstępować od praktyki prowadzenia ocen oddziaływania na środowisko oraz rezygnować z dotychczasowego dorobku w tym zakresie. Przeprowadzenie badań oraz analiz, jak również wykonanie rzetelnej procedury oceny oddziaływania na środowisko, bezsprzecznie pozwoli na dobór prawidłowej lokalizacji inwestycji elektrowni wiatrowych bez negatywnego wpływu na komponenty środowiskowo-społeczne.

Zdecydowanego poparcia natomiast wymaga propozycja autorów projektu ustawy wyłączająca, w art. 1 ust. 2, spod zakresu przedmiotowej ustawy morską energetykę wiatrową. Ze względu na znikome negatywne oddziaływania środowiskowe i społeczne morskiej energetyki wiatrowej oraz dwukrotnie większą stabilność i efektywność produkcji energii z wiatru na morzu, a także na niewątpliwie pozytywny wpływ budowy morskich farm wiatrowych na przemysł morski, ten rodzaj energetyki wiatrowej zasługuje na wsparcie i dynamiczny rozwój w Polsce.