

## Czy „specustawa wiatrakowa” jest w ogóle konieczna?

Uwagi i propozycje Instytutu Energetyki Odnawialnej  
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii  
elektrycznej, paliw gazowych i ciepła oraz niektórych innych ustaw,  
**w części dotyczącej zmian w ustawie o inwestycjach w zakresie energetyki wiatrowej**  
([druk sejmowy nr 72 z dnia 28 listopada 2023 roku](#))

Analizując proponowane zmiany w ustawie o inwestycjach w zakresie energetyki wiatrowej (odległościowej), można odnieść wrażenie, że od strony merytorycznej, będąc uzasadnione dobrym celem, idą w praktyce w złym kierunku, a od strony proceduralnej wprowadzane są chaotycznie. Błędem jest bowiem procedowanie nowelizacji karkołomnej ustawy odległościowej w pakiecie z innymi, nie mającymi z nią związku aktami prawnymi. Powoduje to chaos informacyjny, rozprasza dyskusję merytoryczną i koncentruje ją na sprawach pozornych lub drugorzędnych.

Odrębnej analizy wymaga wprowadzenie do „ustawy cenowej” kwestii urynkwienia cen energii z elektrowni wiatrowych, co jest w pełni uzasadnione w kontekście oczekiwanego zmniejszenia skali ingerencji administracyjnej w rynek energii. Inaczej jednak należy podejść do podjęcia w tej samej ustawie kwestii lokalizacji inwestycji w elektrownie wiatrowe, gdyż – pomimo pilności działań- nie ma bezpośredniego związku z cenami energii dla jej odbiorców w perspektywie przyszłego roku, a tego zasadniczo dotyczy proponowana regulacja.

\*\*\*

W szczególności Instytut Energetyki Odnawialnej uważa za zasadne, aby w ustawie o zmianie ustawy w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła (kwestia pilna, oczekiwana przez odbiorców energii i związana z poszukiwaniem ścieżki odejścia od administracyjnego ustalania cen) wprowadzić przepisy umożliwiające ustalanie cen energii z farm wiatrowych i fotowoltaicznych na zasadach rynkowych (zaprzestanie stosowania tzw. CAP-ów cenowych na energię ze źródeł zeroemisyjnych).

Wprowadzone i utrzymywane CAP-y cenowe dla farm wiatrowych i fotowoltaicznych nie są zgodne z rozporządzeniem Rady UE 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii. Po pierwsze rozporządzenie Rady wprowadzające możliwość „mrożenia” cen energii z powodu wojny ustaliło maksymalny pułap cenowy dla wszystkich wytwórców energii elektrycznej (poza gazem) na poziomie 180 EUR/MWh, a ustawa „cenowa” z 27 października ustaliła najniższą cenę dla technologii energetyki wiatrowej na poziomie 295 zł/MWh, preferując inne technologie i wyznaczając im 2-3 krotnie wyższe pułapy cenowe (brak neutralności technologicznej). Po drugie Rozporządzenie zezwalało na interwencję najdalej do dnia 30 czerwca 2023 roku, co było słuszne gdyż ceny energii w całej UE spadają.

Ceny hurtowe energii elektrycznej także w Polsce spadają, obserwowane są coraz częstsze epizody cen ujemnych i przez większość czasu są niższe od „zamrożonej” ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych. W kolejnych kwartałach 2023 roku odsetek godzin z ceną energii hurtowej poniżej 693 zł/h wynosił odpowiednio (analiza IEO na podstawie TGE) 70%, 93%, 94%, 96% (w IV kw. tylko dwa miesiące). Czyli trend spadku cen hurtowych w kierunku ceny planowanej do zamrożenia w taryfach przez kolejne pół roku jest widoczny, a planowany powrót obliża giełdowego jeszcze bardziej przyspieszy schodzenie cen hurtowych poniżej ceny zamrożonej. W tej sytuacji ustalanie cen w

taryfach dla gospodarstw domowych może okazać się pułapką podnoszącą koszty np. już w drugim półroczu przyszłego roku.

Ceny hurtowe energii i proponowany powrót do obliwa giełdowego są i powinny być zatem bezpośrednio związane z celem proponowanej regulacji oczekiwanym wsparciem odbiorców energii elektrycznej, ale też ciepła poprzez elektroogrzewnictwo i ten fakt uzasadnione jednocześnie procedowanie tych zagadnień w jednej ustawie.

Kwestie związane z ułatwieniami w lokalizacji farm wiatrowych, najtańszego źródła energii, pośrednio zgodne są z celem regulacji jakim jest obniżenie kosztów energii dla odbiorców. Jednak o ile dopłaty do cen energii dla odbiorców mają charakter doraźny to kwestia inwestycji w energetykę wiatrową ma charakter strategiczny, wymaga namysłu, czasu, konsultacji i nie powinna być procedowana łącznie z inną, doraźną specustawą cenową. Problemem jest obowiązująca spec ustawa wiatrakowa, zwana słusznie „odległościową”, gdyż – tu niesłusznie - uzależnia kwestie lokalizacji od arbitralnie przyjmowanej odległości źródła energii od zabudowań mieszkalnych.

\*\*\*

Zgoła błędne podejście pojawiło się już w momencie zgłaszania ustawy „odległościowej” do Laski Marszałkowskiej w lutym 2016 r. przez grupę posłów, bez oceny skutków regulacji. W pracach legislacyjnych rząd reprezentowany był przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa, w którego imieniu występował fundator fundacji prowadzącej portal „stopwiatrakom”. Jednym z najważniejszych argumentów w uzasadnieniu do projektu były wnioski z raportu NIK z 2014 roku „Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych”, a w szczególności kwestie nieprawidłowości w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowych, w tym w szczególności problematyka ich lokalizowania na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, tj. bez zaangażowania społeczności lokalnej i zapewnienia jej wpływu na proces lokalizacji oraz brak rozwiązań przeznaczonych dla elektrowni wiatrowych dotyczących wartości hałasu generowanego przez te elektrownie, jak i sposobu pomiaru i badań hałasu, w czasie intensywnej pracy elektrowni, a więc silnego wiatru. Przepisy ustawy poszły jednak znacznie dalej, nie eliminując jednocześnie przyczyn inkryminowanych nieprawidłowości, w tym braku jednolitej metodologii pomiaru emisji hałasu generowanego przez elektrownie wiatrowe. Można postawić tezę, że ustawodawca - uchwalając ustawę odległościową z pakietem innych daleko idących zmian w prawie już w momencie uchwalania ustawy wykorzystał zalecenie NIK jako pretekst do całkowitego zablokowania rozwoju energetyki wiatrowej, a nie faktycznego wyeliminowania nieprawidłowości, jakie miały miejsce w przypadku niektórych projektów wiatrowych.

Warto zadać pytanie, czy **„specustawa” wiatrowa jest obecnie w ogóle konieczna**, a czy nie wystarczą wyłącznie istniejące zapisy ogólne dotyczące realizacji inwestycji (każdej) w Prawie Ochrony Środowiska, Prawie Budowlanym lub Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa zwana powszechnie „10h” od 2016 roku dyskryminuje inwestycje w energetykę wiatrową, będącą obecnie najtańszą technologią wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Powodem krytyki NIK była praktyka budowy farm wiatrowych w oparciu o warunki zabudowy (WZ), a nie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Konieczność realizacji większych inwestycji OZE (powyżej 1 MW) w oparciu o MPZP, plany ogólne lub tzw. Zintegrowane Plany Inwestycyjne czynią znaczną część przepisów ustawy odległościowej zbędnymi.

Ponadto kolejne propozycje zmian zmierzają w kierunku dublowania już istniejących rozwiązań, a za to nakładają na elektrownie wiatrowe kolejne (nieuzasadnione) zobowiązania finansowe wobec gminy i/lub mieszkańców, nie uwzględniając faktu, że obciążone są one już podwyższonym podatkiem od nieruchomości.

Należy pamiętać, że niezależnie od obowiązującej ustawy w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji wiatrowej niezbędne jest, jak przed 2016 rokiem wykonanie oceny oddziaływania na środowisko (procedurę tę musiała przejść także inwestycja spełniająca warunek 10h). Wydanie decyzji środowiskowej, podobnie jak zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp) pod inwestycję wiatrową wymagają przeprowadzenia pełnego procesu konsultacji społecznej i spełnienia wielu wymogów prawnych.

Raport OOS, a następnie wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia w praktyce determinują zachowanie niezbędnych dystansów (uzasadnionych rzeczywistym oddziaływaniem turbiny wiatrowej na środowisko w danej lokalizacji) od zabudowań mieszkalnych i innych obiektów i obszarów chronionych. Zależą one silnie od uwarunkowań lokalnych i słuszną wydaje się zasada **nie wprowadzania sztucznych ograniczeń** odległościowych, która jak widać do niczego dobrego nie prowadzi, natomiast generuje konflikty i kontrowersje.

Procedura OOS jest dobrze skonstruowaną instytucją prawną na solidnej podbudowie naukowej. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowiska zalicza elektrownie wiatrowe do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, a to oznacza każdorazową konieczność pełnej realizacji procedury OOS. Znamienne jest to, że spośród wymiennych w rozporządzeniu ok. 60 innych rodzajów inwestycji ewidentnie wpływających niekorzystnie na środowisko, farmy wiatrowe jako jedne z niewielu mają swoją antyrozwojową spec ustawę.

Zdaniem IEO nie jest konieczne wprowadzanie do spec ustawy ani do ustaw nadrzędnych (POŚ, UZP, PB) jednej konkretnej odległości od jakichkolwiek obiektów – odległości te powinny wynikać z rzeczywistych oddziaływań konkretnych turbin na środowisko, które mogą być różne w zależności od uwarunkowań lokalnych i w tylko w takim kontekście można uwzględniać m.in. oddziaływanie akustyczne turbin wiatrowych (na tym aspekcie, z umiarkowanym sukcesem, skupili się autorzy obecnego projektu) . Przepisy w zakresie oddziaływania akustycznego są dość jasne i inwestycja będzie ich musiała tak czy inaczej przestrzegać.

Ocenę zagrożenia hałasem, wykonuje się na podstawie rozporządzenia (Dz.U. 2014 poz. 112), które określa poziomy dopuszczalne hałasu dla różnych obszarów i typów źródeł. Wartość dopuszczalna hałasu farmy wiatrowej dla jednej najmniej korzystnej godziny pory nocnej wynosi w zależności od sposobu zagospodarowania terenu, odpowiednio 40 dB lub 45 dB. Symulacje emisji hałasu słyszalnego na etapie projektowania farmy wiatrowej wykonuje się za pomocą różnych modeli. Np. opisanym w normie PN-ISO 9613-2:2002 (ISO 9613-2). Kluczowe są tu poziom mocy akustycznej turbiny (czyli w danym wypadku parametr podany wraz z turbiną oraz wpływ otoczenia na propagację fali dźwiękowej. Poziom mocy akustycznej wyznaczany jest zgodnie z normą IEC 61400-11 z dokładnością  $\pm 2$  dB. Wpływ podłoża gruntowego określa zgodnie z normą (PN-ISO 9613-2:2002). Z tych przepisów należy korzystać wprost, a nie poprzez spec ustawę „odległościową”.

\*\*\*

Z powyższych powodów IEO stawia wniosek o wyeliminowanie z polskiego systemu prawnego przyjętej z poważnymi błędami i usterkami proceduralnymi ustawy dnia z 20 maja 2016 roku o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Poprawienie tej ustawy wydaje się być ślepą uliczką, o czym przekonali się autorzy obecnej propozycji (druk sejmowy 72). Nie zwalnia to jednak autorów nowej propozycji z przemyślenia zarówno kwestii proceduralnych (nieuzasadnionego włączenia materii spec ustawy odległościowej do spec ustawy cenowej) jak i kwestii merytorycznych, w tym **zbyt łagodnego podejścia do zmian w bublu prawnym jakim jest obecna ustawa odległościowa lub niepotrzebnego wysiłku (kontrproduktywnego) naprawiania materii nienaprawialnej.**

\*\*\*

Poniżej przytoczono tylko dwa przykłady do czego prowadzi podjęta przez autorów propozycji próba poprawianie bubała prawnego.

Autorzy projektu zaproponowali wprowadzenie nowego zobowiązania dla wytwórcy energii w elektrowni wiatrowej, aby wniósł na rzecz gminy na terenie której zlokalizowana jest elektrownia wiatrowa roczną opłatę w wysokości 30 złotych za 1 kW mocy zainstalowanej. Tymczasem wytwórca na rzecz gminy wnosi już podatki od nieruchomości (od 2016 roku całej budowli, a nie tylko fundamentów) specyficzne dla tejże nieruchomości. Tak duża opłata może mieć wpływ na OPEX wyższy niż płacony obecnie podatek od nieruchomości (3mln dla stosunkowo niewielkiej, 10 MW farmy). Zdaniem autorów ma to być alternatywa dla wprowadzonego wcześniej do ustawy odległościowej obowiązku przeznaczenia co najmniej 10% mocy zainstalowanej elektrowni wiatrowej (wg kuriozalnego i w praktyce trudnego do zrozumienia wzoru zapisanego w ustawie) do objęcia przez mieszkańców gminy.

Jest to korupcjogenna forma nieuprawnionego „janosikowego” niosącego znamiona naruszania wolności gospodarczej (trudno znaleźć inne słowa na nakazanie inwestorowi przez ustawodawcę kogo ma sobie wziąć za współnika, nawet jeżeli chodzi o mieszkańców zainteresowanej gminy) i potwierdzenie tezy, że ustawa odległościowa nie zasługuje na poprawianie.

Autorzy projektu, co do zasady słusznie, zaproponowali także aby minimalne odległości turbin wiatrowych od zabudowań zdefiniować nie w metrach ale w zależności od maksymalnego emitowanego hałasu elektrowni wiatrowej [dB(A)], czyli -jak można domniemywać - hałasu emitowanego na wysokości gondoli. W ogólnym przypadku nie byli jednak w stanie jasno doprecyzować czy miałyby chodzić o hałas emitowany na poziomie gondoli dla konkretnego producenta i typu turbiny czy dla danej lokalizacji. W konkretnym przypadku dystans ten będzie efektem wynikowym analizy hałasu (imisji a nie emisji), która weźmie pod uwagę szereg czynników takich jak np. interferencja pomiędzy turbinami wiatrowymi składającymi się na farmę wiatrową, czy też lokalne uwarunkowania topograficzne. Ponadto tak wyznaczana „odległość” dla dużych typów turbin wiatrowych byłaby w efekcie dość duża. Np. zgodnie z informacjami producenta Vestas V110 2MW ma „maximum sound power” 107,6 dB, co oznaczałoby, że zgodnie z nowymi wymaganiami można byłoby postawić tę turbinę w odległości, ok. 500 m od zabudowy wielorodzinnej i aż 800 m od zabudowy jednorodzinnej.

Oczywiście to jest tylko „maximum sound power” i może on być w pewnym zakresie ale w konkretnej lokalizacji przez producenta turbiny dostosowany, jednak łatwo także w tym przypadku potwierdzić, że naprawiając bublel prawny w wersji w jakiej został on wprowadzony do polskiego porządku prawnego sytuację można tylko pogorszyć. Zamiast wspierania rozwoju OZE- co jest celem propozycji, można osiągnąć efekt odwrotny i nie zrealizować kluczowej zapowiedzi składanej przez nową większość parlamentarną.