

Warszawa, 9 czerwca 2021 r.

Stanowisko ZPP ws. projektu nowelizacji ustawy odległościowej

Przedstawiony przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa odległościowa), liberalizujący w pewnym stopniu założenia dotyczące lokalizowania elektrowni wiatrowych, zasadniczo stanowi krok w dobrym kierunku.

Liberalizacja w głównej mierze odnosi się do bezwzględnie obowiązującej tzw. „zasady 10H” – w myśl której, elektrownie wiatrowe nie mogą być lokowane w odległości od zabudowy oraz wybranych form ochrony przyrody mniejszej niż 10-krotna wysokość turbiny wraz z uniesionymi łopatkami. Oznacza to, że dla nowoczesnych elektrowni wiatrowej o wysokości szczytowej 150-180 m, minimalna odległość od zabudowań mieszkalnych wynosi ok. 1500-1800 m).

Projektowana nowelizacja stanowi punkt zwrotny w podejściu rządu do problematyki transformacji polskiej energetyki, poprzez ponowne umożliwienie inwestycji w lądową energetykę wiatrową – będącego obecnie najtańszym i najszybszym inwestycyjnie źródłem zielonej energii.

Rysujący się coraz większy deficyt podaży zielonej energii poważnie zagraża rozwojowi całej polskiej gospodarki, a co za tym idzie - także pozycji naszego kraju w Europie. Natomiast dzięki sprawnym i efektywnym inwestycjom w lądowe farmy wiatrowe i wielkoskalowe źródła solarne możemy znacznie ograniczyć ten deficyt, zapewniając polskiemu przemysłowi niezbędną ilość taniej, zielonej energii. Ponadto, dalszy rozwój tych źródeł energii, wraz z rozwojem morskiej energetyki wiatrowej pozytywnie wpłynie na kształtowanie gospodarki wodorowej w naszym kraju.

Mając na uwadze powyższe, ZPP pragnie przedstawić szereg uwag, które w naszym przekonaniu pozwolą na podniesienie efektywności wprowadzanych regulacji i tym samym częstsze ich wykorzystywanie przez otoczenie biznesowe.

I. Utrzymanie zasady „10H” jako odległości administracyjnie preferowanej

Zapisy ustawy niestety nie likwidują ani nie łagodzą podstawowego problemu, jaki od lat występuje w procesie inwestycyjnym w zakresie lądowej energetyki wiatrowej, czyli lokalnych konfliktów społecznych, związanych z takimi inwestycjami.

Pozostawienie w legislacji odległości 10H, jako odległości administracyjnie preferowanej będzie stanowiło dalej istotną barierę inwestycyjną, ponieważ samorządy - obawiając się konfliktów mieszkańców i lokalnych interesariuszy - będą podchodziły z rezerwą do wyznaczania bliższych odległości przy uchwalaniu planów miejscowych dla inwestycji w energetykę wiatrową.

II. Brak uproszczonej procedury dla tzw. „repoweringu”

Repowering oznacza proces zastępowania starszych turbin, turbinami nowej generacji, charakteryzującymi się większą wydajnością lub większą mocą zainstalowaną, co w efekcie przynosi wzrost produkcji energii netto. Co istotne, w zaproponowanych przepisach nie uwzględniono uproszczonych procedur dla wymiany turbin wiatrowych.

Ułatwienia w procesie repoweringu mogłyby w sposób niemalże bezkosztowy dla polskiej gospodarki zwiększyć podaż zielonej energii o co najmniej 20% w stosunku do stanu obecnego. Powyższe, mogłyby przełożyć się na wzrost podaży zielonej energii nawet o 10 terawatogodzin rocznie.

Rekomendujemy zatem wprowadzenie stosownego przepisu do projektu ustawy, który by stanowił, iż w przypadku wymiany urządzeń na nowe (o wyższych parametrach środowiskowych lub większej wydajności), przewiduje się odrębną procedurę administracyjną, która będzie stanowiła znaczące uproszczenie w stosunku do standardowego procesu.

III. Lokowanie instalacji onshore przy zakładach przemysłowych

Przedstawiony projekt ustawy odległościowej warto uzupełnić o zapisy umożliwiające lub ułatwiające inwestycje w instalacje OZE (w tym przypadku elektrownie wiatrowe na lądzie) w pobliżu zakładów przemysłowych, gdzie dominuje krajobraz przemysłowy i budowa wiatraków nie wpłynie negatywnie na walory estetyczne ani środowiskowe otoczenia.

Uproszczenie procesu inwestycyjnego na terenach pogórnich, poprzemysłowych i przemysłowych znacznie przyspieszyłoby rozwój energetyki wiatrowej, a także umożliwiłoby dużym, krajowym inwestorom szybkie zwiększanie mocy z OZE dla swoich potrzeb, bez ponoszenia zbędnych kosztów.

W tym celu zasadne byłoby wprowadzenie w ustawie odległościowej przepisów, które wyłączały tereny zabudowy przemysłowej z procedur wprowadzonych zarówno ustawą odległościową, jak i planowanych w konsultowanym projekcie. Dodatkowo, warte rozważenia jest uwzględnienie w art. 4 wyjątku od obowiązku zachowania określonej przepisami odległości w przypadku budowy elektrowni wiatrowej na terenach przemysłowych.

Jednoznaczne wyłączenie inwestycji realizowanych na obszarach, na których zlokalizowany jest przemysł, spod zakresu regulacji ustawy odległościowej, przełożyłoby się na szybsze i efektywniejsze wypełnienie krajowych celów redukcyjnych. Jedną z konsekwencji wprowadzenia takiego wyłączenia powinien być również brak obowiązku umieszczania i konsultowania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego elektrowni wiatrowych, które mają być zlokalizowane na terenach przemysłowych.

Dodatkową przeszkodą stojącą na drodze realizacji inwestycji w elektrownie wiatrowe, wytwarzające energię elektryczną na potrzeby przemysłu jest ustanowiony w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane obowiązek zbadania zgodności zamierzenia budowlanego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu. Zawarte w tych planach lub warunkach zapisy często uniemożliwiają postawienie masztów służących do pomiarów wietrzności, niezbędnych do zbadania warunków panujących w miejscu planowanej budowy.

Dlatego zasadnym jest uzupełnienie wyżej wskazanego przepisu o regulację stanowiącą, że wymaganie, o którym mowa w tym przepisie, nie ma zastosowania do urządzeń infrastruktury technicznej, służących do pomiaru wietrzności na terenach zabudowy przemysłowej.

IV. Definicja linii bezpośredniej w prawie energetycznym

W opinii ZPP, jedną z barier blokujących rozwój odnawialnej energetyki jest definicja linii bezpośredniej zawarta w art. 3 pkt 11 lit. f ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne. Restrykcyjne pojęcie linii bezpośredniej wymaga dostosowania do wymogów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE („dyrektywa rynkowa”). Zgodnie z art. 2 pkt 41 dyrektywy rynkowej, „linia bezpośrednia” oznacza linię elektroenergetyczną łączącą wydzielone miejsce wytwarzania z wydzielonym odbiorcą lub linię elektroenergetyczną łączącą wytwórcę z przedsiębiorstwem dostarczającym energię elektryczną w celu bezpośrednich dostaw energii do ich własnych obiektów, podmiotów zależnych i odbiorców.

Zgodnie z art. 7 ust. 1-3 dyrektywy rynkowej:

1. Państwa członkowskie przyjmują niezbędne środki, aby umożliwić:

a) wszystkim wytwórcom i przedsiębiorstwom dostarczającym energię elektryczną na ich terytorium zaopatrywanie linią bezpośrednią ich własnych obiektów, podmiotów zależnych i odbiorców, bez poddawania ich nieproporcjonalnym procedurom administracyjnym lub nakładania nieproporcjonalnych kosztów;

b) zaopatrywanie, indywidualnie lub wspólnie, linią bezpośrednią wszystkich odbiorców na ich terytorium przez wytwórców i przedsiębiorstwa dostarczające energię elektryczną.

2. Państwa członkowskie określają kryteria dotyczące przyznawania zezwoleń na budowę linii bezpośrednich na ich terytorium. Kryteria te muszą być obiektywne i niedyskryminacyjne.

3. Możliwość dostawy energii elektrycznej linią bezpośrednią, o której mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, nie wpływa na możliwość zawierania umów na dostawy energii elektrycznej zgodnie z art. 6.

W świetle powyższego, wynikający z polskiego prawa „wyspowy” charakter połączenia wyizolowanego wytwórcy z wyizolowanym odbiorcą, wydaje się być warunkiem nieproporcjonalnym

i nieuzasadnionym w przypadku firm energochłonnych, pracujących w systemie ciągłym. Specyfika pracy takich zakładów wymaga posiadania zasilania awaryjnego, zabezpieczającego niezbędne urządzenia w instalacjach produkcyjnych, co może być kluczowe dla bezpieczeństwa otoczenia przedsiębiorstwa. Jest to faktyczna bariera, która jest nie do pokonania w trakcie prób zawarcia umów z wytwórcami OZE w oparciu o instytucję linii bezpośredniej.

W polskim prawie nie implementowano dotychczas przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych („dyrektywa RED II”), w zakresie definicji umowy zakupu odnawialnej energii elektrycznej (umowy, na podstawie której osoba fizyczna lub prawna zgadza się na zakup odnawialnej energii elektrycznej bezpośrednio od producenta energii elektrycznej), co także utrudnia transformację niskoemisyjną.

V. Czas trwania poszczególnych etapów procesu zatwierdzania nowego MPZP

W projekcie wielokrotnie przytaczane są postanowienia określające przebieg oraz sposób realizacji konsultacji społecznych towarzyszących procesom ustalania bądź zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: „MPZP”), koniecznych do przeprowadzenia inwestycji w obszarze lądowych elektrowni wiatrowych. Projektowane przepisy określają minimalny czas trwania poszczególnych etapów procesu zatwierdzania nowego MPZP oraz towarzyszących konsultacji społecznych, nie precyzują natomiast czasu maksymalnego. Wskazanie wspomnianego, maksymalnego czasu trwania procesu ustalania MPZP mogłoby ujednoczyć proces zmian i umożliwić przeprowadzenie dokładniejszych szacunków czasu koniecznego na uzyskanie pozwoleń pod budowę elektrowni wiatrowej. Naszym zdaniem, mogłoby to znacząco ułatwić cały proces inwestycyjny, a co za tym idzie - stanowić istotną zachętę dla inwestorów.

VI. Komunikacja inwestora ze społecznością gminy

Obecnie notuje się przypadki, gdy władarze gminy, obawiając się reakcji opinii lokalnej społeczności, odmawiają inwestorowi współpracy w sposób poza-publiczny. W celu zagwarantowania transparentności informacji dotyczących planów inwestycyjnych w zakresie elektrowni wiatrowych na terenie danej gminy należy umożliwić inwestorowi komunikację ze społecznością gminy za pomocą oficjalnych kanałów informacyjnych.

Pomimo, że w obowiązującym porządku prawnym nie występują przeszkody, aby inwestor prowadził kampanię informacyjno-promującą dla potencjalnej inwestycji na terenie gminy, wskazane jest, aby proces informacyjny odbywał się w ramach instytucji administracyjno-prawnych, Stąd, proponuje się ustanowienie w przepisach ustawy odległościowej ścieżki wnioskowania o rozpoczęcie procedur składających się na proces lokalizacji elektrowni wiatrowych. Powinno to odbywać się poprzez wniosek, stanowiący podanie w rozumieniu art. 64 KPA, ogłaszany w trybie zawiadomienia poprzez

publiczne obwieszczenie (art. 49 KPA). We wniosku inwestor przedstawiałby informacje o planowanej lokalizacji elektrowni wiatrowej, wraz z dokumentami określającymi oddziaływania na środowisko.

Informowanie poprzez oficjalne kanały gminy przyczyni się do powiększenia zaufania społeczności do inwestora. Dobrze poinformowana społeczność będzie bardziej skłonna do podjęcia chociażby próby dyskusji nad podjęciem uchwały o przystąpieniu do przygotowania (lub aktualizacji) MPZP uwzględniającego el. wiatrowe. Inwestor będzie miał równocześnie okazję poinformować o prognozowanym oddziaływaniu na środowisko tej inwestycji.

VII. Podniesienie progu powierzchni zabudowy na potrzeby kwalifikacji projektu jako przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko

Na podstawie §3 pkt 54 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, w zw. z art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, instalacje fotowoltaiczne, o powierzchni zabudowy powyżej 0,5ha, wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a tym samym uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W tym kontekście rekomendujemy rozważenie podniesienia progu powierzchni zabudowy na potrzeby kwalifikacji projektu jako przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, a tym samym podlegających obowiązkowy przeprowadzenia postępowania o przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (§ 3 ust., pkt 54 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. 2019 poz. 1839) – z aktualnie obowiązujących wielkości, tj.: nie mniej, niż 0,5 ha na obszarach objętych formami ochrony przyrody oraz nie mniej niż 1 ha na pozostałych obszarach, do wielkości: 1 ha na obszarach objętych formami ochrony przyrody oraz nie mniej niż 2 ha na pozostałych obszarach.

Jednocześnie zastrzegamy, że zaproponowane rozwiązanie powinno obejmować utrzymanie narzędzi weryfikacji przez właściwe organy konieczności przeprowadzenia postępowania w przedmiocie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i ewentualnie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, nawet w przypadku nieprzekraczania zrewidowanych progów.

VIII. Lokowanie instalacji OZE na gruntach rolnych klasy IV

Ze względu na obecne uwarunkowania prawne grunty o klasie bonitacyjnej IV są w znacznym stopniu wykorzystywane pod budowę instalacji fotowoltaicznych. Uwzględnienie użytku rolnego klasy IV w art. 4 pkt. 1 projektowanej ustawy, pozwoliłoby na znaczące uproszczenie przyszłego procesu inwestycyjnego dotyczącego farm fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1 000 kW, ze względu na zwolnienie z konieczności przeprowadzania studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego, co miałyby bezpośredni wpływ na skrócenie czasu realizacji inwestycji.

Podsumowanie

Zdaniem ZPP, projektowana ustawa powinna przede wszystkim wyeliminować wszelkie bariery inwestycyjne, dotyczące lokowania i eksploatacji instalacji onshore. Pozwoli to na przywrócenie zaufania do polityki państwa względem źródeł odnawialnych, które istotnie zostało naruszone w wyniku wprowadzenia ustawy odległościowej w obecnym brzmieniu w 2016 roku.

Jedną z najistotniejszych barier dotyczących inwestycji w elektrownie wiatrowe jest przewlekłość postępować administracyjnych w tym zakresie. Dlatego zdaniem ZPP, docelowy model wydawania decyzji administracyjnych w zakresie procesu inwestycyjnego powinien obejmować jedno „zezwolenie na inwestycję”, które będzie integrowało zagadnienia z zakresu ocen oddziaływania na środowisko oraz procedury w zakresie prawa budowlanego

Usunięcie wskazanych powyżej wątpliwości, istotnie przełoży się na dynamiczny rozwój źródeł odnawialnych, co będzie impulsem rozwojowym dla całej polskiej gospodarki, gdyż energetyka wiatrowa na lądzie ma wszelkie warunki do tego, by stać się odpowiedzią zarówno na kryzys klimatyczny, jak i gospodarczy.