

Warszawa, 7 marca 2016 r.

Stanowisko Polskiej Izby Gospodarczej Energetyki Odnawialnej i Rozproszonej do projektu ustawy o inwestycjach w zakresie energetyki wiatrowej

Do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wpłynął poselski projekt ustawy o inwestycjach w zakresie energetyki wiatrowej postulujący wprowadzenie szeregu daleko idących zmian dotyczących budowy nowych i eksploatacji istniejących turbin wiatrowych. Zdaniem Polskiej Izby Gospodarczej Energetyki Odnawialnej i Rozproszonej (PIGEOR), przyjęcie projektu ustawy w zaproponowanym kształcie doprowadzi do całkowitego zablokowania rozwoju tego sektora energetyki oraz do upadku większości istniejących parków elektrowni wiatrowych, których łączna moc zainstalowana osiągnęła w tym roku poziom 5300 MW.

Najbardziej nagłośnione medialnie wyznaczenie minimalnej odległości elektrowni wiatrowej, w wysokości dziesięciokrotnej wysokości turbiny, od budynków mieszkalnych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych oraz leśnych kompleksów promocyjnych oznacza, że w aktualnych warunkach polskich – dużego rozproszenia zabudowy mieszkalnej, w tym tzw. zabudowy siedliskowej oraz istotnego nasycenia przestrzeni kraju obszarami chronionymi (co najmniej 40% powierzchni kraju) – w praktyce niemożliwe będzie zlokalizowanie jakiegokolwiek nowej elektrowni wiatrowej. Oceny w tym zakresie, wykonywane przez profesjonalne instytucje są znane od kilku lat. Oznacza to, że projektodawcy całkowicie świadomie zgłaszają projekt prowadzący do rezygnacji przez Polskę z rozwijania tej formy pozyskiwania energii uważanej dziś za najtańszą technologię wykorzystującą odnawialne źródła energii.

Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi w uzasadnieniu do projektu ustawy, intencją autorów było uregulowanie zagadnień dotyczących lokalizacji i eksploatacji elektrowni wiatrowych w celu zwiększenia bezpieczeństwa obywateli i środowiska oraz akceptacji społecznej dla inwestycji z branży energetyki wiatrowej. Należy w związku z tym podkreślić, że nie ma żadnych przesłanek do twierdzenia, że elektrownie wiatrowe powodują jakiegokolwiek większe zagrożenia, niż inne obiekty przemysłowe, transport samochodowy, czy lotniczy, na które nie nakłada się tego typu ograniczeń. Wręcz przeciwnie dostępne dane dowodzą, że jest to technologia sprawdzona i bezpieczna, a wypadkowość w tej branży jest znacznie niższa niż w innych obiektach energetycznych.

Przyjęcie ustawy w proponowanym kształcie, bez odpowiednio długiego *vacatio legis*, oznaczałoby wielomilionowe straty po stronie inwestorów realizujących projekty w toku, które w zmienionych warunkach prawnych musiałyby zostać zakończone, bez szansy na zwrot nakładów wyłożonych na ich przygotowanie (analizy środowiskowe, pomiary wietrzności, projekty budowlane, dzierżawy i zakup terenów itp.). Dotknie to także lokalne społeczności, które oczekiwały konkretnych korzyści w związku z powstaniem na ich terenie tego typu przedsięwzięć. Wbrew rozpowszechnionemu mniemaniu oprócz kilku tysięcy osób protestujących aktywnie przeciwko rozbudowie elektrowni wiatrowych w naszym kraju mieszka co najmniej kilkadziesiąt tysięcy osób, które osiągają bezpośrednie dochody w związku z powstaniem w ich sąsiedztwie turbin wiatrowych, nie licząc już mieszkańców gmin, które uzyskują określone wpływy z tytułu podatku od nieruchomości (ok. 150 mln PLN w ubiegłym roku).

Należy w związku z tym wskazać, że proponowana, całkowicie nieuzasadniona, dyskryminująca i bezprecedensowa 3-4 krotna podwyżka podatku od nieruchomości, wynikająca ze zmiany definicji budowli i objęcia nią także urządzeń generujących i przekazujących energię, tylko pozornie może poprawić sytuację dotychczasowych beneficjentów tego podatku. Podatek od nieruchomości

naliczany według aktualnych przepisów obciąża 1 MWh energii wytworzonej w typowej elektrowni wiatrowej o względnie dobrej produktywności kwotą¹ 15-17 zł/MWh. Uznanie za podstawę opodatkowania całego nakładu inwestycyjnego oznacza wzrost tego obciążenia do co najmniej 60 zł/MWh, co według aktualnych cen rynkowych oznaczałoby obciążenie przychodów ze sprzedaży energii elektrycznej na poziomie 35-40%. Byłaby to danina bezprecedensowa i nieznana w żadnej innej branży, której wytwórca nie mógłby w żaden sposób skompensować sobie wzrostem cen sprzedawanej energii, gdyż jest ona kształtowana przez rynek lub ustalana jako cena urzędowa przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Większość istniejących przedsiębiorstw wiatrowych nie byłoby w stanie unieść takiego obciążenia i znalazłoby się w sytuacji zmuszającej do ogłoszenia upadłości. Przejęcie masy upadłościowej przez banki lub innych przedsiębiorców prowadziłoby w wielu przypadkach do faktycznego zaprzestania działalności i sprzedaży turbin oraz elementów wież do krajów trzecich.

Propozycje projektodawców nijak się mają także do wypowiedzi przedstawicieli rządu, którzy oczekują, że branża wiatrowa w coraz większym stopniu rozwijając się będzie na warunkach rynkowych, przy malejącej lub całkowicie wycofanej pomocy ze strony państwa. Nałożenie takiej bezprecedensowej i nieznanej w innych branżach daniny oznacza, że elektrownie wiatrowe nigdy nie będą w stanie takiego postulatu spełnić.

Dodatkowe obciążenie, niezajdujące uzasadnienia ani we wskaźnikach wypadkowości, ani też w realnych nakładach stanowi ma danina na rzecz Urzędu Dozoru Technicznego. Abstrahując już od faktu, że instytucja ta to relikw z czasów PRL, nie mająca zbyt wielu odpowiedników w krajach o bardziej niż Polska rozwiniętych gospodarkach, w tym w zakresie energetyki wiatrowej, to ani zakres obciążeń, ani oczekiwana aktywność inspektorów UDT (potwierdzenie każdej naprawy) nie znajdują uzasadnienia. Należy dodać, że wbrew twierdzeniom projektodawców branża wiatrowa podlega już dziś kontroli UDT w zakresach podobnych jak inne branże. Nawet gdyby konieczne było poszerzenie pewnego zakresu kontroli to można to uczynić w sposób adekwatny do potrzeb, wykorzystując inne mechanizmy, np. obowiązkowe ubezpieczenie.

Obciążenie nakładane na istniejące turbiny z tytułu poszerzenia zakresu kompetencji UDT (do czego nawiasem mówiąc Urząd nie jest dziś przygotowany w związku z czym proponuje się danie mu prawa bezprzetargowego zlecenia badań firmom, które zadeklarują swoje w tym zakresie kompetencje) szacuje się na około 170 mln zł rocznie, przy czym w pierwszym roku funkcjonowania nowych obowiązków byłoby to co najmniej 340 mln zł (około 80% aktualnego budżetu UDT). Wejście w życie tych przepisów oznaczałoby też dalsze pogorszenie rentowności istniejących projektów, nie tylko ze względu na dodatkowe obciążenie rządu 15 zł/MWh, ale także ze względu na przestoje w okresach oczekiwania na wizytę inspektorów. Tworzyłoby to ogromne pole do nadużyć, w tym do korupcji, a ponadto paradoksalnie prowadziłoby do zmniejszenia bezpieczeństwa pracy turbin, gdyż część środków dziś przeznaczanych na bieżące przeglądy, konserwacje i naprawy trafiałaby tylko na konto UDT.

Wszystko to prowadzi do konkluzji, że wprowadzenie tak zasadniczej zmiany warunków funkcjonowania branży wiatrowej w Polsce może być uznane przez inwestorów za wyłączenie bez odszkodowania. Rodzi to nie tylko ryzyko ich wystąpienia na drogę sądową z roszczeniami finansowymi, ale także, a może przede wszystkim będzie poważnym ciosem w budowę wizerunku Polski jako miejsca bezpiecznego dla długoterminowych inwestycji, co jest jednym z podstawowych przesłań Planu Odpowiedzialnego Rozwoju przyjętego kilka dni temu przez Rząd.

¹ $(6\,500\,000 \text{ mln zł/MW} \times 25\text{-}30\% \text{ wartości części budowlanej} \times 2\%) / 2200 \text{ h (średnia produktywność)} = 15\text{-}17 \text{ PLN/MWh}$

Paradoksalnie, restrykcyjne przepisy zamierza się określić dla branży, która ogranicza oddziaływanie na środowisko całej energetyki, nie powodując emisji CO₂ ani innych zanieczyszczeń do powietrza, zaburzeń warunków gruntowo-wodnych, powstawania odpadów. Sprzeciw niektórych środowisk narastający w Polsce od kilku lat, całkowicie abstrahuje od faktu, że mimo dynamicznego rozwoju energetyki wiatrowej od ponad 3 dekad w całym świecie, nie zgromadzono przekonujących dowodów naukowych na rzekomą szkodliwość i ryzyka powodowane zwłaszcza przez najnowsze generacje turbin, a zatem nie ma merytorycznego uzasadnienia dla tak silnego ograniczania rozwoju akurat tej branży. Podobne, a nawet większe pod względem skali, a zwłaszcza powszechności występowania oddziaływania na ludzi i środowisko generuje wiele innych rodzajów działalności, na czele z transportem samochodowym, czy liniami przesyłowymi energii elektrycznej, jednak nikomu nie przychodzi do głowy ograniczać ich rozwoju bardziej niż wynika to z konieczności przestrzegania obowiązujących i powszechnie stosowanych norm.

W imieniu członków PIGEOR, przedstawiamy poniżej analizę propozycji zawartych w projekcie i postulujemy rozważenie argumentów i propozycji sektora prowadzącego działania w obszarze energetyki odnawialnej.

Turbina wiatrowa jako budowla

Autorzy projektu proponują wprowadzenie definicji elektrowni wiatrowej jako „budowli w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, składającej się co najmniej z fundamentu, wieży oraz elementów technicznych”, motywując to potrzebą objęcia turbin kontrolą nadzoru budowlanego. Jednak wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli na którą powołują się projektodawcy w uzasadnieniu wskazują, że organy nadzoru budowlanego są w stanie prawidłowo zareagować w razie awarii (z 13 organów kontrolowanych w 2013, tylko 1 zgłosił brak kompetencji), a należy sobie zdawać sprawę, że do naprawy są przygotowani jedynie profesjonalni fachowcy z serwisów firmowych turbin, a od służb dozoru budowlanego i technicznego należy wymagać, aby zabezpieczyli miejsce i w razie potrzeby wyciągnęli konsekwencje w stosunku do operatorów urządzeń. Zdaniem PIGEOR, potraktowanie elektrowni wiatrowej jako budowli nie zwiększy bezpieczeństwa ludzi i środowiska, będzie jednak miało poważne konsekwencje finansowe dla operatorów.

Zdefiniowanie elektrowni wiatrowej jako budowli (włącznie z elementami technicznymi) spowoduje bowiem zwiększenie podatku od nieruchomości ponad 3-4 krotnie. Dotychczas elektrownia wiatrowa była podzielona na część budowlaną, stanowiącą około 30% wartości instalacji oraz część techniczną obejmującą pozostałe elementy takie jak maszty, turbinę i łopaty wirnika. Podatek w wysokości 2% od wartości, jest jak dotąd płacony od części budowlanej.

PIGEOR postuluje usunięcie propozycji zmiany definicji dyskryminującej jeden sektor wytwarzania energii lub potraktowanie w analogiczny sposób także innych urządzeń do wytwarzania energii zarówno ze źródeł odnawialnych, jak i konwencjonalnych, które nie są objęte podobnymi przepisami.

Włączenie elektrowni wiatrowych pod nadzór Urzędu Dozoru Technicznego

Drugą propozycją dyskryminującą energetykę wiatrową jest jej włączenie pod nadzór Urzędu Dozoru Technicznego (UDT) i wprowadzenie konieczności uzyskania pozwolenia na eksploatację tracącego ważność po dwóch latach i po każdej naprawie i modernizacji instalacji, koszt takiego pozwolenia ma wynosić 1% wartości elektrowni (średnio 70 tys. zł). Dla porównania można podać, że obecnie UDT

kontroluje suwnice i podesty ruchome instalowane w turbinach wiatrowych i średni koszt inspekcji wynosi nieco ponad 450 zł.

Ponieważ UDT nie jest przygotowany do prowadzenia kontroli tego rodzaju instalacji, co przyznają autorzy, będzie mógł zlecać wykonanie niektórych czynności niezbędnych do przeprowadzenia prób funkcjonowania elektrowni wiatrowej podmiotom dysponującym odpowiednią wiedzą i doświadczeniem. Nie ma w uzasadnieniu wyjaśnienia dlaczego opłata za zezwolenie na eksploatację ma kosztować fortunę, można jedynie spekulować, że może chodzić o zbudowanie specjalistycznych służb przygotowanych jedynie do inspekcji turbin wiatrowych. W tej chwili jedynymi wyspecjalizowanymi jednostkami, które mają kompetencje do oceny działania turbin wiatrowych są serwisy firmowe producentów, nie ma żadnego uzasadnienia dla dublowania tych kompetencji w UDT, które ma służyć jako organ kontrolny wielu rodzajów urządzeń.

Dodatkowo, zgodnie z projektem, UDT może zlecać te działania z wyłączeniem wymagań ustawy o zamówieniach publicznych, co budzi wątpliwości co do zgodności z prawem Unii Europejskiej.

PIGEOR postuluje usunięcie zapisu lub wprowadzenie podobnych zasad dla innych urządzeń do wytwarzania energii zarówno ze źródeł odnawialnych, jak i konwencjonalnych, które nie są objęte podobnymi przepisami.

Dodatkowe obciążenie instalacji wiatrowych spowodowane podwyższeniem stawki podatku od nieruchomości i opłaty na rzecz UDT

W celu zobrazowania finansowych konsekwencji wynikających z propozycji przedstawionych w projekcie ustawy dla właścicieli elektrowni wiatrowych, PIGEOR przedstawia ich wyliczenie kosztów dla mocy zainstalowanej w wysokości 1MW, na podstawie średnich wartości kosztów inwestycyjnych. Nakład inwestycyjny na 1 MW mocy zainstalowanej w turbinach wiatrowych wynosi około 6-6,5 mln zł. Proponowany podatek od nieruchomości (2% od całości inwestycji) miałby stanowić około 130 tys. zł rocznie na każdy MW zainstalowanych turbin (6,5 mln x 2% = 130 tys. zł). Proponowana opłata na rzecz UDT (1% wartości inwestycji co 2 lata) miałaby wynosić rocznie około 37,5 tys. zł (6,5 mln x 0,5% = 37,5 tys. zł). Obliczenia zostały wykonane bez wzięcia pod uwagę napraw i modernizacji turbin, które też wymagałyby uzyskania dodatkowego niezwykle drogiego pozwolenia na eksploatację wydawanego przez UDT, tym samym podwyższając koszty.

łącznie skutki finansowe na 1 MW mocy zainstalowanej - 167,5 tys PLN rocznie.

Zakładając średnią produktywność turbiny wiatrowej w wysokości 2200 MWh/1MW/rok (czyli 25%), obciążenie 1 MWh podatkami i haraczami wyniesie 76 zł. Przyjmując piętnastoletni okres istnienia instalacji, obciążenie to osiągnie ponad 38% wartości inwestycji, a przy dłuższym okresie eksploatacji wartość ta będzie jeszcze wzrastała.

Obecnie w kraju są zainstalowane elektrownie wiatrowe o mocy około 5000 MW, wielkość podatku od nieruchomości dla całego sektora miałaby wynosić 650 mln zł rocznie (dziś ok. 150 mln zł), a opłata na rzecz UDT 187 mln zł (dziś ok. 15 mln zł). Planowany jest zatem wzrost o ponad 500%!

Przychody sektora wiatrowego ze sprzedaży energii w 2015 r. wynosiły około 1,9 mld zł, czyli obciążenia nowymi podatkami stanowiłoby 44% przychodów ze sprzedaży energii.

Podsumowując, wprowadzenie tych zapisów doprowadziłoby do wzrostu podatków i opłat o 500% i dodatkowe obciążenie całego sektora w wysokości około 650 mln zł i każdej MWh wyprodukowanej energii w wysokości średnio 76 zł. Przy obecnych cenach energii oraz kryzysie rynku zielonych certyfikatów, taka zmiana będzie oznaczała upadłość większości istniejących elektrowni wiatrowych,

co przełoży się także na problemy sektora bankowego, jako że elektrownie wiatrowe są w przeważającej większości finansowane w trybie *project finance*.

Natomiast nowe elektrownie będą musiały doliczyć kwoty do oferowanej ceny na aukcje, co będzie skutkowało bezpośrednim zwiększeniem rachunków ostatecznych odbiorców energii.

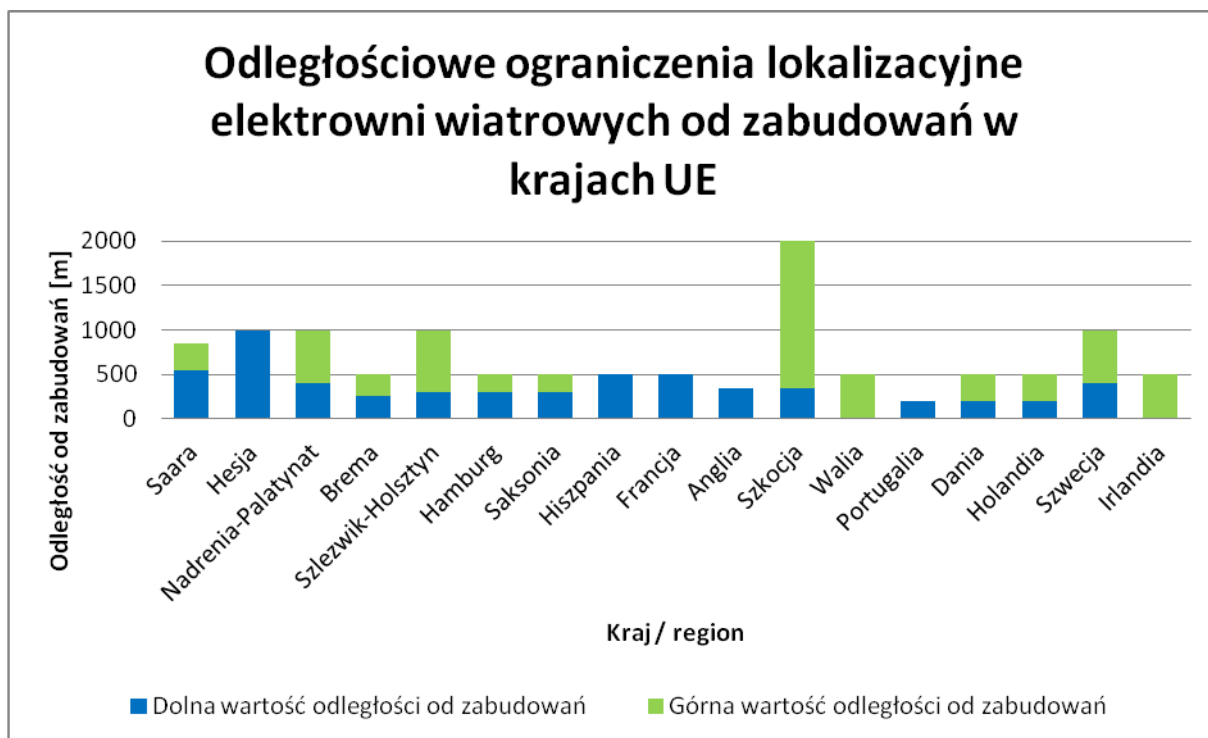
PIGEOR postuluje usunięcie obydwu proponowanych zapisów.

Minimalna odległość od budynków i terenów chronionych

W poselskim projekcie ustawy jest propozycja wprowadzenia minimalnej odległości instalacji od budynków mieszkalnych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych oraz leśnych kompleksów promocyjnych, w wysokości dziesięciokrotnej całkowitej wysokości turbiny. W praktyce oznaczałoby to odległość od 1,5 do 2 km. Trudno w Polsce znaleźć takie miejsca w ogóle, a jeszcze trudniej takie w których warunki wietrzności uzasadniałyby postawienie elektrowni wiatrowej. Nie można się spodziewać, że nowe elektrownie wiatrowe będą powstawały, jeśli ustawa w proponowanym kształcie została uchwalona.

W uzasadnieniu autorzy przywołują, że według przepisów innych krajów, kryterium ograniczającym lokalizację elektrowni wiatrowych są przede wszystkim regulacje dotyczące poziomów hałasu. W Polsce jest podobnie, w *Rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku* podane są dopuszczalne wartości dla obszarów o różnym przeznaczeniu, np. terenów pod zabudowę mieszkaniową, przeznaczonych na cele rekreacyjne i wypoczynkowe czy uzdrowiskowe, które są zgodne z wymaganiami Unii Europejskiej i z większością wymagań w innych krajach. Praca elektrowni wiatrowych, jak i innych instalacji i urządzeń nie może powodować przekroczenia tych limitów.

Kryterium odległościowe jest w innych krajach traktowane nie jako obligatoryjne, ale rekomendowane z poziomu centralnego lub regionalnego i ostatecznie pozostawione do decyzji władz lokalnych, podejmowanych na podstawie analizy pojedynczych przypadków. Rekomendowane odległości elektrowni wiatrowych zależą ponadto od wielkości instalacji, jak również rodzaju przeznaczenia obszaru, od którego odległość jest wyznaczana. W większości przypadków minimalna rekomendowana odległość nie przekracza 500 m i jest wypadkową pomiarów hałasu (w takiej odległości hałas turbin nie przekracza wymaganych limitów). Wymagania dla poszczególnych krajów i regionów są przedstawione na wykresie poniżej.



Najmniejsza rekomendowana minimalna odległość jest w Portugalii (200 m), największa w krajach związkowych RFN (1000 m) i Szkocji (2000 m), przy czym należy zauważyć, że nie jest to odległość od pojedynczego budynku, ale od granic zabudowy miast i wsi. Dodatkowo w RFN jest wymagane narzucone na poziomie władz federalnych, żeby minimum 20% obszarów o dogodnych warunkach wietrzności zostało wolnych od dodatkowych obostrzeń lokalizacyjnych, czyli również rekomendowanych odległości minimalnych.

Zasadą przyjętą w innych państwach jest oddanie decyzji władzom i społecznościom lokalnym, które z jednej strony decydują się na lokalizację elektrowni powodujących pewne niedogodności z tym związane, ale z drugiej uzyskują dodatkowe dochody i miejsca pracy. W ten sposób państwa budują społeczności obywatelskie, rezygnując z systemu nakazowego. Dodatkowo konieczność wykonania procedury oceny oddziaływania na środowisko powoduje, że decyzje nie są podejmowane *ad hoc*, ale na podstawie obiektywnych i rzeczowych informacji i analiz.

W uzasadnieniu autorzy motywują propozycję przyjęcia minimalnej odległości lokalizacyjnej dla elektrowni wiatrowych wynikami kontroli Najwyższej Izby Kontroli, wskazującymi na nieprawidłowości działań władz lokalnych oraz brak transparentności procedur. Narzucenie z poziomu centralnego minimalnej odległości pozbawia władze lokalne możliwości decydowania o kierunkach rozwoju swoich gmin, a co najważniejsze hamuje nie tylko rozwój energetyki wiatrowej, ale również społeczeństwa obywatelskiego. Jeśli bowiem kontrola NIK wykazuje, że procedury nie są stosowane, to należałoby raczej położyć nacisk na eliminowanie nieprawidłowości i patologii poprzez wymaganie transparentności w stosowaniu procedur, a nie zdejmowania z bark władz lokalnych ciężaru przeprowadzenia tych procedur i świadomego podejmowania decyzji poprzez centralnie tworzone nakazy i zakazy.

Lokalizacja na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Ostatnim ważnym elementem projektu, najmniej kontrowersyjnym szczególnie dla dużej energetyki wiatrowej, jest możliwość lokalizacji elektrowni wiatrowej jedynie na podstawie zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Od dawna duże inwestycje są i tak realizowane praktycznie wyłącznie na podstawie ustaleń z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Inwestorzy z tej branży budujący obiekty o większych mocach, gdzie nakłady inwestycyjne sięgają często kilka-kilkanaście milionów złotych na 1 MW mocy zainstalowanej wręcz zainteresowani są trwałym umocowaniem ich inwestycji w planach miejscowych, stanowiących przecież akty prawa lokalnego. Będzie to natomiast uderzenie w energetykę rozproszoną, dla której koszty i czas związane z przeprowadzaniem procedur będą przeszkodą trudną do pokonania.