



Analiza KBN

Nr 20 (115) / 2022

27 grudnia 2022 r.



Niniejsza publikacja ukazuje się na warunkach międzynarodowej licencji publicznej
Creative Commons 4.0 – uznanie autorstwa – na tych samych warunkach – użycie niekomercyjne.

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Nowelizacja ustawy wiatrakowej – restart energetyki wiatrowej w Polsce?

[Wiktor Hebda](#)

W ostatnich miesiącach sektor energetyczny wielu państw europejskich, w tym Polski, został wyraźnie zdestabilizowany m.in. w następstwie epidemii Covid-19 i toczącej się wojny w Ukrainie. W tym kontekście należy podkreślić, że już od wielu lat trwają wytężone prace w kierunku dekarbonizacji z racji tego, że Polska pozyskuje energię w głównej mierze z elektrowni węglowych. Z pewnością dla transformacji polskiej energetyki wielką szansą jest rozwój sektora energetyki wiatrowej, który już teraz zaspokaja ok. 9-10% potrzeb energetycznych. Niestety, w ostatnich kilku latach zauważalna była stagnacja spowodowana, w głównej mierze niekorzystnymi rozwiązaniami prawnymi (zasada 10H). W rezultacie rozwój lądowej energetyki wiatrowej został zahamowany, co wyraźnie przełożyło się na spowolnienie transformacji energetycznej. W lipcu 2022 r. polski rząd zdecydował się na liberalizację ustawy wiatrakowej, której zasadniczym celem jest „odblokowanie” inwestycji w farmy wiatrowe. W tym względzie pojawia się szereg wątpliwości co do tego, czy nowelizacja przepisów faktycznie będzie impulsem dla zdynamizowania sektora energetyki wiatrowej w Polsce.

Energetyka wiatrowa w Polsce – od rozkwitu do stagnacji

Polska energetyka wciąż charakteryzuje się dużym zużyciem paliw kopalnych, przede wszystkim węgla kamiennego i brunatnego (łącznie 72,4% produkcji energii elektrycznej w 2021 r.). Z tego

względu już od ponad dwóch dekad realizowana jest transformacja sektora elektroenergetycznego, którego zasadniczym celem jest wypracowanie zdywersyfikowanego i zrównoważonego mixu energetycznego. Jej motorem napędowym pozostaje dekarbonizacja, która ma być osiągnięta poprzez zwiększone wykorzystanie gazu ziemnego, a w dalszej perspektywie przede wszystkim odnawialnych źródeł energii wspomaganych energetyką jądrową. W pierwszej dekadzie XXI w. spośród „zielonych” źródeł największe inwestycje poczyniono w sektor energetyki wiatrowej. Wystarczy przypomnieć, że tylko w latach 2005-2010 moce produkcyjne w elektrowniach wiatrowych wzrosły z 83 MW do 1 180 MW, co przełożyło się na wzrost z 7% do 46% udziału instalacji wiatrowych w mocy zainstalowanej w OZE. Niewątpliwie nastąpił boom w sektorze energetyki wiatrowej, dzięki czemu stała się ona zasadniczym źródłem wspomagającym transformację energetyczną. W kolejnych latach rozwój omawianego sektora był imponujący, czego przejawem był gigantyczny, jak na warunki polskie przyrost mocy produkcyjnych elektrowni wiatrowych z 1 964 MW w 2011 r. do 6 171 MW w 2016 r. O istotnym miejscu wyżej wymienionego źródła w polskim mixie energetycznym świadczy wzrost jego udziału z 1% w 2010 r. do ponad 7,5% w 2016 r. Niestety, po 2016 roku rozwój energetyki wiatrowej doświadczył wyraźnego spowolnienia, co było konsekwencją wejścia w życie ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (tzw. ustawa wiatrakowa). Niekorzystne przepisy (zasada 10H) wyhamowały inwestycje w nowe farmy wiatrowe. Warto zaznaczyć, że jak dotychczas oddano do użytku wyłącznie elektrownie wiatrowe onshore (lądowe), pomimo istnienia znacznego potencjału w pasie przybrzeżnym Morza Bałtyckiego.

Obecnie (stan na sierpień 2022 r.) moc zainstalowana elektrowni wiatrowych wynosi 7 666 MW, co stanowi nieco ponad 13% polskiej mocy wytwórczych energii elektrycznej. W tym kontekście wiodącym odnawialnym źródłem energii w Polsce stała się energetyka solarna. Należy odnotować, że moc zainstalowana w fotowoltaikę osiągnęła poziom 11 036 MW (w 2016 r. niecałe 200 MW!!!), co jednak – jak się okazuje – nie ma większego przełożenia na wytwarzanie energii elektrycznej. Powyższy stan faktyczny jest następstwem nieefektywnego rozproszenia paneli fotowoltaicznych (mikroinstalacje, w głównej mierze w gospodarstwach domowych, o łącznej mocy ponad 8 500 MW) oraz niewielkiej liczby wielkopowierzchniowych farm fotowoltaicznych (zaledwie trzy powyżej 50 MW, w tym największa w Zwartowie o mocy 204 MW). Skutkiem zarysowanej sytuacji jest wyraźna dysproporcja w zakresie produkcji prądu elektrycznego, ponieważ w 2021 roku turbiny wiatrowe dostarczyły 9,2%, a instalacje fotowoltaiczne zaledwie 2,1%. Tym samym widoczna jest zdecydowanie większa wydajność tego pierwszego źródła. Bezspornie uzasadnione są twierdzenia wskazujące na konieczność liberalizacji ustawy wiatrakowej w kierunku „odblokowania” inwestycji rozwijających potencjał energii wiatrowej.

Elektrownie wiatrowe są rozproszone na całym terytorium Polski, niemniej ich największa ilość skumulowana jest w województwie zachodniopomorskim i pomorskim. W grudniu 2020 r. Urząd Regulacji Energetyki wydał koncesję dla największej farmy wiatrowej w Polsce – Potęgowo (powiat słupski i sławieński). Izraelski inwestor Mashav oddał do użytku 81 turbin wiatrowych (General Electric) o łącznej mocy 219 MW (poprzedni rekord należał do funkcjonującej już od 2009 FW Margonin w województwie wielkopolskim składającej się z 60 turbin wiatrowych o łącznej mocy 120 MW). W kontekście przyszłych inwestycji wskazuje się na priorytetowe znaczenie elektrowni wiatrowych offshore (morskie). W tym aspekcie w 2024 r. zainicjowana zostanie budowa morskiej farmy wiatrowej Baltic Power. Wspólny projekt PKN Orlen oraz Northland Power zakłada

uruchomienie w 2026 r. około 70 turbin wiatrowych o mocy do 1 200 MW minimum 23 km od brzegu na wysokości Łeby i Choczewa.

Zasada 10H – przepisy stopujące energetykę wiatrową

Nie jest tajemnicą, że jako główną przyczynę spowolnienia inwestycji w lądowe farmy wiatrowe wskazuje się zasadę 10H, która została zdefiniowana w art. 4 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Wspomniana zasada zakazuje wznoszenia turbin wiatrowych w odległości mniejszej niż 10H od zabudowań mieszkalnych i określonych form ochrony przyrody oraz leśnych kompleksów. W tym przypadku 10H oznacza 10-krotność całkowitej wysokości turbiny wiatrowej do najwyższego punktu osiąganego przez obracające się łopaty. Zapisy te odnoszą się również do zakazu wznoszenia budynków mieszkalnych w odległości mniejszej niż 10H od istniejących turbin wiatrowych. Przekładając przepisy na stan faktyczny, należy podkreślić, że pożądana odległość oscylowała w granicach 1,5-2 kilometrów (wysokość elektrowni wiatrowych w Polsce wynosi 150-200 metrów). W następstwie wejścia w życie rygorystycznych zapisów ustawy, według Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej wyłączone spod inwestycji zostało aż 99% obszaru państwa. W praktyce lądowa energetyka wiatrowa w Polsce została pozbawiona dalszych możliwości rozwojowych.

Uzasadnieniem wprowadzenia zasady 10H był m.in. brak regulacji prawnych co do lokalizowania, budowania i eksploataowania elektrowni wiatrowych. Niemniej za główną przyczynę jej ustanowienia wskazuje się niepokoje społeczne (protesty, wystąpienia obywateli) w związku z powstającymi elektrowniami wiatrowymi. Liczne stowarzyszenia, zakładane specjalnie do przeciwdziałania budowie elektrowni wiatrowych w określonych lokalizacjach, kierowały wystąpienia oraz interpelacje do członków parlamentu oraz Rady Ministrów. Ponadto przeprowadzona kontrola Najwyższej Izby Kontroli (sierpień 2013 – luty 2014 r.) wykazała szereg nieprawidłowości w zakresie lokalizowania elektrowni wiatrowych. NIK wskazał m.in. na brak zaangażowania społeczności lokalnej i zapewnienia jej wpływu na proces lokalizacji turbin wiatrowych. Podobne zastrzeżenia miała również Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dezyderat z 10 grudnia 2015 r.), a także Rzecznik Praw Obywatelskich (wystąpienie z 3 lutego 2016 r.).

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na opinie przekazane w trakcie procesu legislacyjnego dotyczącego ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Polska Izba Inżynierów Budownictwa (24 marca 2016 r.), Fundacja na rzecz Energetyki Zrównoważonej (10 marca 2016 r.), Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego (15 marca 2016 r.) oraz Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (18 marca 2016 r.) negatywnie odniosły się do normy odległościowej (zasady 10H), zawartej w projekcie ustawy. Jednoznacznie wykazano, że rygorystyczne przepisy uniemożliwią bądź wyraźnie ograniczą możliwości lokowania nowych elektrowni wiatrowych w Polsce. Wzrastający niepokój ze strony inwestorów oraz analizy specjalistów branży nie miały wpływu na dalsze losy ustawy wiatrakowej, która ostatecznie została uchwalona przez Sejm 20 maja 2016 r. Zarówno Senat, jak i Prezydent RP nie wnieśli poprawek i ustawa weszła w życie 16 lipca 2016 r.

Ustawa wiatrakowa A.D. 2022 – kiedy nastąpi liberalizacja?

W kolejnych miesiącach oczywiste stało się to, że zasada 10H negatywnie wpłynęła na rozwój energetyki wiatrowej w Polsce. Wprawdzie powstawała nowa infrastruktura (projekty, które uzyskały decyzję o pozwoleniu na budowę przed wejściem w życie ustawy), niemniej jej przyrost był nieadekwatny do możliwości inwestycyjnych i potrzeb energetycznych państwa. Warto przypomnieć, że energetyka wiatrowa w świetle obowiązującej ówczesnie Polityki Energetycznej Polski do 2030 r. miała stanowić kluczowe odnawialne źródło energii, wspomagające transformację polskiej energetyki. Z czasem narastała presja ze strony inwestorów (np. Grupa PGE, EDP Renewables) w kierunku zniesienia lub liberalizacji niekorzystnych przepisów. Niestety, pierwsze próby ich liberalizacji nastąpiły dopiero po kilku latach.

W połowie 2021 r. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii przedstawiło projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw. W powyższym dokumencie utrzymano zasadę 10H, niemniej przewidziano od niej odstępstwa. Najważniejszym była możliwość modyfikacji minimalnej odległości lokalizacji turbin od zabudowy mieszkalnej w oparciu o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP) i zmniejszenie jej do odległości wynoszącej co najmniej 500 metrów. W konsekwencji władze gminne miałyby decydować o wyznaczaniu lokalizacji elektrowni wiatrowych w ramach lokalnej procedury planistycznej, obciążonej obligatoryjnym przeprowadzeniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Istotnym założeniem nowelizacji było także dopuszczenie budownictwa mieszkalnego w sąsiedztwie elektrowni wiatrowych oraz obowiązek przeprowadzenia przez samorząd gminny konsultacji z mieszkańcami w zakresie ujęcia w MPZP lokowania infrastruktury energetycznej (turbin wiatrowych).

Z pewnością „złagodzenie” zasady 10H przełożyłoby się na zwiększenie nakładów inwestycyjnych w elektrownie wiatrowe. Świadczą o tym stanowiska zgłoszone w maju 2021 r. w ramach konsultacji publicznych oraz opiniowania projektu nowelizacji ustawy wiatrakowej. Pomimo potrzeby jak najszybszego restartu energetyki wiatrowej, dość nieoczekiwanie przez kolejnych kilkanaście miesięcy wspomniany projekt nie był procedowany. Nie sposób dostrzec racjonalnych przyczyn zaistniałego stanu rzeczy, będącego pokłosiem sporów politycznych wewnątrz koalicji rządzącej (blokada ze strony Solidarnej Polski). Z pewnością kolejne opóźnienie zmian prawnych tym bardziej jest niepokojące i niekorzystne dla transformacji energetycznej Polski.

W kwietniu 2022 r. Ministerstwo Rozwoju i Technologii (do 12 sierpnia 2021 r. funkcjonujące jako Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii) przekazało ustawę wiatrakową do Ministerstwa Klimatu i Środowiska celem zdynamizowania prac w jej przedmiocie. Trzy miesiące później projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw został „odmrożony”. 5 lipca 2022 r. Rada Ministrów przyjęła przedłożony przez Ministra Klimatu i Środowiska projekt nowelizacji, dzięki czemu umożliwiono jego dalsze procedowanie. Należy zaznaczyć, że najważniejsze zapisy „łagodzące” zasadę 10H zostały podtrzymane. Oczekiwano, że w przypadku ustawy wiatrakowej proces legislacyjny nie napotka na utrudnienia i wejdzie ona w życie w perspektywie kilku miesięcy (z pewnością do końca 2022 r.). Niemniej jednak kolejne miesiące nie przyniosły znaczącego przełomu z racji tego, że prace nad projektem w Sejmie jak dotąd (grudzień 2022 r.) nie zostały zainicjowane. 13 grudnia 2022 r. została zgłoszona autopoprawka do ustawy, w świetle której co najmniej 10% energii produkowanej w nowopowstałej elektrowni wiatrowej będzie przekazywane na rzecz mieszkańców gminy w formule prosumenta

wirtualnego. Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie ukrywa, że projekt ustawy wiatrakowej wymaga wyłożonych prac w komisjach sejmowych, a to może oznaczać, że w najbliższym miesiącu nie zostanie osiągnięty jej finalny kształt.

Liberalizacja ustawy wiatrakowej jest konieczna nie tylko ze względu na zwiększanie polskiej mocy wytwórczych z odnawialnych źródeł energii. Istotnym czynnikiem, który powinien zdynamizować proces legislacyjny jest również wymóg, jaki stawia Komisja Europejska w sprawie uruchomienia środków z Krajowego Planu Odbudowy (KPO). Należy podkreślić, że zmiany w ustawie wiatrakowej są jednym z 37 kamieni milowych, które Polska powinna zrealizować, aby spełnić wymogi wynikające z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Obecnie (grudzień 2022 r.), aby móc złożyć pierwszy wniosek o płatność w ramach KPO teoretycznie brakuje już tylko jednego kamienia milowego – nowelizacji ustawy wiatrakowej. Nie można też zapominać, że „złagodzenie” zasady 10H nie oznacza błyskawicznego odrodzenia się energetyki wiatrowej w Polsce. Proces przygotowania nowych inwestycji wynosi od 3 do 5 lat, przez co efekty liberalizacji ustawy będą zauważalne dopiero w drugiej połowie lat 20. XXI w. Tym samym lądowa energetyka wiatrowa w Polsce doświadczy blisko dziesięcioletniej stagnacji, po której nastąpi jej restart. Niemniej jest to uwarunkowane nie tylko możliwościami inwestorów, ale przede wszystkim wolą polityczną, a tej w ostatnich latach wyraźnie brakuje.