



Poznań, 05.12.2023 r.

Szanowny Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskie

OPINIA

w sprawie projektu ustawy o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła oraz niektórych innych ustaw (druk nr 72)

- aspekty przyrodnicze

Dla uniknięcia znaczącego negatywnego wpływu na gatunki chronione (na podstawie prawa krajowego i Unii Europejskiej) jednego z proponowanych w projekcie do nowelizacji aktów prawnych, a także jego funkcjonalnej niezgodności z rezolucją porozumienia międzynarodowego, którego Polska jest stroną, w opinii Polskiego Towarzystwa Ochrony Przyrody „Salamandra” konieczne jest wprowadzenie wymienionych niżej zmian (uzupełnień) do projektu. Opinia ta nie odnosi się do zagadnień wykraczających poza kompetencje merytoryczne naszego Towarzystwa (które obejmują ochronę zagrożonych gatunków i siedlisk przyrodniczych).

1. Postulowane zmiany

Proponowane zmiany dotyczą nowelizacji ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 724, z 2023 r. poz. 553, 1688), a więc art. 5 projektu.

Proponujemy na wstępie pkt 7 w art. 5 projektu, dotyczącego zmian w art. 4c omawianej ustawy, nadać lit. a następujące brzmienie:

a) ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

1. Zakazuje się lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenach parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych i obszarów Natura 2000 w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, 1688, 1890), lasów w rozumieniu ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1356, 1688, 1933) oraz wód powierzchniowych w rozumieniu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, 1688, 1890, 1963, 2029).

2. W przypadku lokalizacji elektrowni wiatrowej odległość elektrowni od:

1) parku narodowego, rezerwatu przyrody i obszaru Natura 2000, którego jednym z przedmiotów ochrony są ptaki lub nietoperze – wynosi nie mniej niż 500 metrów;



- 2) lasu, a także linii brzegów rzek, jezior i innych wód powierzchniowych – wynosi nie mniej niż 250 metrów.**

W pkt 8 lit. a projektu, dotyczącym zmian w art. 5 ust. 1 projektu, proponujemy po pkt 4 dodać dwa nowe punkty 5 i 6 (obecny pkt 5 otrzymałby wówczas nr 7):

- 4) w odniesieniu do lasu – granicą działki leśnej, a jeśli las wykracza poza granicę tej działki, od linii wyznaczonej przez zewnętrzną linię drzew;**

- 5) w odniesieniu do wód powierzchniowych – granicą działki ewidencyjnej zakwalifikowanej jako:**

a) grunty pod wodami (z wyjątkiem fragmentów cieków płynących uregulowanym korytem zakrytym),

b) grunty pod stawami,

c) nieużytki pokryte wodami o powierzchni ponad 0,1 ha

– w rozumieniu rozporządzenia Ministra rozwoju, pracy i technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. 2021 poz. 1390, 1781, z 2023 poz. 745);

Dodatkowo, proponujemy zmianę zakończenia proponowanego nowego brzmienia art. 5. Zamiast: „– a wieżą istniejącej lub planowanej elektrowni wiatrowej”, lepszy byłby zapis obecny w aktualnym brzmieniu ustawy: „– a **okręgiem, którego promień jest równy połowie średnicy wirnika wraz z łopatami, a środek jest środkiem okręgu opisanego na obrysie wieży istniejącej lub planowanej elektrowni wiatrowej**”. W wypadku przyjęcia tej propozycji, w art. 4c ust. 2 pkt 2 zaproponowany wyżej dystans może być zmniejszony z 250 do 200 metrów.

2. Skutki proponowanych zmian

Podstawowym celem zmiany jest dostosowanie zapisu ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych do rezolucji 9.4 Porozumienia EUROBATS, którego Polska jest stroną, a jednocześnie uwzględnienie w przepisie aktualnej wiedzy o zasadach skutecznej minimalizacji podstawowych zagrożeń dla gatunków chronionych, powodowanych przez niewłaściwe lokalizacje elektrowni wiatrowych.

Zmiana pod względem formalnym nie wprowadza nowych ograniczeń dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych w lasach, wodach śródlądowych oraz w buforze 200 m od nich), gdyż wynikają one zarówno z obowiązującego Polskę prawa międzynarodowego, jak i powinny być narzucane w decyzjach środowiskowych w wyniku poprawnie przeprowadzonych ocen oddziaływania na środowisko. To samo odnosi się jednak także do buforów dotyczących np. oddziaływania akustycznego. Skoro wprowadza się jednoznaczne, minimalne odległości dla oddziaływania akustycznego na ludzi, dla uniknięcia wątpliwości konsekwentnie należy wprowadzić także minimalny dystans dotyczący kluczowego oddziaływania na przyrodę – dobrze przebadany i uzasadniony.

W wypadku proponowanej zmiany minimalnej odległości od obszarów chronionych, zapisany w projekcie bufor 300 m byłby z jednej strony zwykle zdecydowanie zbyt mały w wypadku form obszarowej ochrony przyrody chroniących ptaki i nietoperze, a jednocześnie najczęściej merytorycznie zbędny w wypadku np. rezerwatów florystycznych albo utworzonych dla ochrony bezkręgowców, ryb, płazów, gadów czy większości ssaków. Choć więc w wyniku tej zmiany zwiększa się bufor dla części obszarów, nie powoduje to sumarycznego zwiększania powierzchni wyłączanej z lokalizacji wiatraków, a jedynie poprawę racjonalności tego wyłączenia (i jego pozytywnych skutków przyrodniczych).

Propozycja modyfikacji sposobu mierzenia odległości od wiatraka oznacza zwiększenie jednoznaczności przepisu, jego poprawności merytorycznej oraz zapewnienie pełnej zgodności

z prawem międzynarodowym. Zawarta w projekcie propozycja mierzenia od wieży (a nie np. jej osi) jest dość niejednoznaczna. Jednocześnie to nie wieża stwarza uciążliwości (hałas) czy zagrożenia przyrodnicze (zabijanie ptaków i nietoperzy), ale łopaty wirnika, których długość może się wahać w znacznym zakresie. Stąd np. wg zasad EUROBATS odległość mierzy się właśnie od zewnętrznego zasięgu łopat (granicy oddziaływania).

3. Uzasadnienie szczegółowe

3.a. Przesłanki przyrodnicze

Rozwój energetyki odnawialnej, w tym wiatrowej, jest pożądanym i powinien mieć pozytywne skutki środowiskowe. Warunkiem osiągnięcia tego celu jest takie lokowanie farm wiatrowych, aby minimalizować ich negatywne oddziaływanie na środowisko. Terenami, o których wiadomo, że powinny być z góry wyłączone, są obszary, gdzie wiatraki będą powodowały zabijanie gatunków chronionych na dużą skalę.

Współczesne elektrony wiatrowe, przy niewłaściwej lokalizacji, mogą mieć znaczące negatywne oddziaływanie przede wszystkim na dwie grupy chronionych prawnie organizmów: nietoperze i ptaki. Jak wykazują badania, oddziaływanie na tę pierwszą grupę jest zwykle znacząco większe, choć często niezauważane. Wynika to z kilku przyczyn. Jedną z nich jest fakt, że w wypadku nietoperzy aby doprowadzić do ich śmierci łopaty wirnika nie muszą uderzyć bezpośrednio w zwierzę (jak ma to miejsce w wypadku ptaków), ale wystarczy, że przelecą w jego pobliżu. Skok ciśnienia w sąsiedztwie pracujących łopat (końcówka obraca się z prędkością ponad 300 km/h) powoduje poważne, fatalne w skutkach uszkodzenie płuc nietoperzy (tak zwana barotrauma). Dodatkowo wieże elektrowni wiatrowych mogą przyciągać owady (zwłaszcza nocą), co sprawia, że wiele gatunków nietoperzy leci celowo w ich kierunku i krąży wokół, w poszukiwaniu żeru. Zwiększa to znacząco ryzyko kolizji. Śmiertelność nietoperzy na farmach wiatrowych, przy niewłaściwej lokalizacji wiatraków, może sięgać dziesiątek czy nawet setek osobników na wiatrak rocznie. Biorąc pod uwagę liczbę wiatraków, oddziaływanie na niektóre gatunki jest znaczące.

Jak wykazały liczne badania (zarówno czysto naukowe, jak wyniki monitoringów porealizacyjnych na farmach wiatrowych), przy lokalizacji wiatraka w odległości poniżej 200 m (licząc od zasięgu łopat) od miejsc liczego przebywania nietoperzy (lasy i inne większe zadrzewienia, zbiorniki i ciek wodne niezależnie od ich charakteru, liniowe zadrzewienia i zakrzewienia), niemal zawsze dochodzi do przelatywania nietoperzy z tych obszarów w sąsiedztwo wiatraka, co skutkuje ich zabijaniem. Nietoperze nie mają okazji nauczyć się unikania tego zagrożenia, gdyż pierwsze z nim spotkanie jest z reguły ostatnim – śmiertelnym. Jednocześnie zwiększenie dystansu ponad ten limit zwykle powoduje, że nietoperze podczas żerowania nie podejmują próby przelatywania przez otwartą przestrzeń, co znacząco (o rzędy wielkości) ogranicza ryzyko kolizji).

Należy podkreślić, że owa tendencja do celowego podlatywania do wiatraków stojących w bezpośrednim sąsiedztwie zadrzewień i wód (podstawowych miejsc standardowego żerowania wielu gatunków nietoperzy) dotyczy tych obiektów już po ich wybudowaniu, a więc podczas monitoringu przedrealizacyjnego na potrzeby ocen oddziaływania na środowisko w tej strefie buforowej nie wykrywa się podwyższonej liczebności nietoperzy. Dlatego właściwa ocena powinna opierać się o znajomość generalnej zasady, a nie indywidualne wyniki badań wyprzedzających. Zagrożenie to dotyczy praktycznie całych nocy w okresie od wczesnej wiosny do późnej jesieni – nie zdają tu więc egzaminu inne środki zapobiegawcze niż rezygnacja z takiej lokalizacji wiatraków. W wypadku budowy wiatraków na terenie lasów czy na wodach śródlądowych, negatywne oddziaływanie na chronione gatunki jest niemal jednakowo pewne, ale jego skala jest jeszcze większa – stąd jej absolutna niedopuszczalność (mimo to obecnie w Polsce podejmowane są pierwsze próby uzyskania zezwoleń na lokalizację wiatraków w lasach).

Także na otwartej przestrzeni (z dala od zadrzewień i wód) może dochodzić do kolizji ptaków i nietoperzy z wiatrakami. Wynika to jednak głównie nie z „przyciągania” tych zwierząt przez te struktury, ale z tego, że np. postawiono je na trasach dobowych lub sezonowych wędrówek tych zwierząt. Zagrożenia te są zwykle znacznie ograniczone w czasie. Zapobieganiu tego typu kolizjom służą standardowe badania przedrealizacyjne. Na podstawie ich wyników możliwe są indywidualne decyzje środowiskowe związane z modyfikacją miejsca posadowienia wiatraków lub np. ich okresowym wyłączeniem.

Proponowane zmiany dotyczące odległości od obszarów chronionych mają na celu racjonalizację i optymalizację tego przepisu. Z jednej strony – nie ma przyrodniczych podstaw do tego, by stosować zwiększone bufor przy stawianiu wiatraków w odniesieniu do obszarów chroniących walory florystyczne czy zwierzęta nielatające. Wystarczające będzie zapobieganie np. nadmiernemu zacienieniu – co powinno być przedmiotem analizy podczas oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i zwykle nie wymaga dużych dystansów i jest ograniczone kierunkowo (nie będzie zacieniał wiatrak postawiony po stronie północnej). Z drugiej strony – w wypadku obiektów o szczególnie wysokiej obecności ptaków (np. szponiastych) czy nietoperzy, objętych ochroną prawną właśnie dla ich ratowania, dystans 300 metrów niemal zawsze będzie zbyt mały. Nietoperze, ale i niektóre ptaki, mają tendencję do intensywnego krążenia w sąsiedztwie schronień/miejsc gniazdowania. Zwiększenie strefy buforowej do 500 m powoduje w miejscu posadowienia wiatraka znaczące zwiększenie rozproszenia ptaków i nietoperzy przylatujących lub wylatujących z tego obszaru, a więc i ograniczenie ryzyka kolizji. Oczywiście w indywidualnych wypadkach ocena oddziaływania na środowisko może wykazać konieczność zastosowania jeszcze większych dystansów – np. w konkretnych kierunkach od obszaru. Szczególnie cenne ostoje ptaków i nietoperzy są obecnie chronione nie tylko w rezerwatach czy parkach narodowych, ale także (a nawet zwłaszcza) w obszarach Natura 2000. Ta ostatnia forma dopuszcza użytkowanie gospodarcze, nieszkodzące przedmiotowi ochrony. Uwzględnienie jej w omawianym przepisie z jednej strony zapewni skuteczniejszą ochronę, a z drugiej zapobiegnie tendencji do podnoszenia statusu ochronnego wyłącznie w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami ze strony elektrowni wiatrowych.

3.a. Przesłanki prawne

Można argumentować, że wprowadzanie sztywnych, minimalnych stref buforowych wokół miejsc szczególnie wrażliwych jest zbędne, gdyż funkcję właściwego ich wyznaczenia dla wszystkich indywidualnych przypadków powinny spełniać procedury ocen oddziaływania na środowisko. Niestety w praktyce skuteczność tego postępowania jest ograniczona. Zasada zachowania buforu od zadrzewień i wód powierzchniowych jest zapisana zarówno we wszystkich dotychczasowych krajowych wytycznych dotyczących badania oddziaływania farm wiatrowych na nietoperze (z lat 2009, 2011 i 2013), jak i obowiązujących Polskę wytycznych Porozumienia o Ochronie Europejskich Populacji Nietoperzy EUROBATS, a także wnika z powszechnie dostępnej, najlepszej wiedzy przyrodniczej, popartej licznymi publikacjami naukowymi. Jak jednak wykazuje praktyka – nie zawsze jest ona przestrzegana. Po pierwsze – nie wszystkie decyzje o lokalizacji wiatraków wymagają procedury oceny oddziaływania na środowisko. Po drugie – kompetencje (merytoryczne lub etyczne) firm sporządzających raporty oddziaływania na środowisko oraz organów dokonujących na ich podstawie oceny oddziaływania najwyraźniej nie zawsze są wystarczające. Stąd często wiatraki stawiane są w strefie stwarzającej zagrożenie. Gdy badania porealizacyjne wykazują w tych miejscach dużą śmiertelność nietoperzy – nie pociąga to za sobą w Polsce żadnych skutków prawnych.

Gdy z tego samego powodu (ograniczona skuteczność procedur ocen oddziaływania na środowisko) ustawodawca tworzy minimalne strefy buforowe wokół zabudowy mieszkaniowej m.in. ze względu na zagrożenie hałasem, należałoby konsekwentnie wyznaczyć także minimalne strefy w miejscach, gdzie niemal pewne jest negatywne oddziaływanie na gatunki chronione. Z jednej strony zapewni to większą przewidywalność i skuteczność prawa (przestrzeganie nie będzie uzależnione od podejścia i „elastyczności” lokalnych organów decyzyjnych), z drugiej uprości procedurę ocen oddziaływania na środowisko, gdyż w setkach raportów nie trzeba będzie każdorazowo wykazywać potrzeby

zachowania tych standardowych, minimalnych stref i wystarczy skupić się na przypadkach szczególnych.

Obecnie obowiązująca Rezolucja 9.4 EUROBATS (MoP9, 2022) nakłada na państwa strony Porozumienia między innymi następujące obowiązki:

- **art. 2** – należy uwzględniać [w procesach decyzyjnych], że niektóre obszary i siedliska, ze względu na negatywny wpływ na nietoperze, mogą być nieodpowiednie dla funkcjonowania turbin wiatrowych [obszary zadrzewione i wody powierzchniowe oraz pasy do 200 m od nich są *explicite* wskazane jako takie niedopuszczalne lokalizacje w wytycznych szczegółowych EUROBATS – patrz niżej];
- **art. 3** – należy unikać rozwoju energetyki wiatrowych na obszarach szczególnie istotnych dla ochrony nietoperzy (dotyczy np. form ochrony obszarowej, gdzie nietoperze są celem ochrony);
- **art. 7** – należy brać pod uwagę, że poziom aktywności nietoperzy wykazywany w badaniach przedrealizacyjnych na potrzeby oceny oddziaływania na środowisko nie zawsze jest wyznacznikiem późniejszej śmiertelności na farmach [np. w strefie 200 m wokół zadrzewień i wód niska aktywność zwykle zmienia się po postawieniu wiatraka];
- **art. 12** – państwa strony Porozumienia powinny przyjmować krajowe wytyczne (zasady) dotyczące ocen oddziaływania farm wiatrowych na nietoperze zgodne z wytycznymi EUROBATS z 2014 r. oraz zapewniać ich skuteczne przestrzeganie;
- **art. 15** – należy zapewnić, że procedury przedrealizacyjnej i porealizacyjnej oceny oddziaływania na środowisko są zgodne z wytycznymi EUROBATS lub z wytycznymi krajowymi, o ile te są bardziej rygorystyczne od zasad EUROBATS.

Podobne zapisy były także we wcześniejszych rezolucjach EUROBATS – 5.6 (2006), 6.11 (2010), 7.5 (2014), 8.4 (2018).

Cytowane wyżej wytyczne EUROBATS (2014)¹ w kilku miejscach (np. punkty 2.1, 3.2.1, 5.1.1.1, 5.2.1) jednoznacznie wskazują, że **turbiny wiatrowe, co do zasady, nie powinny być instalowane w lasach wszystkich typów, ani w strefie 200 m od nich, ze względu na ryzyko śmiertelności, jaki taka lokalizacja powoduje dla nietoperzy. Ta sama zasada dotyczy także innych siedlisk szczególnie istotnych dla nietoperzy, takich jak linii drzew, sieci żywoptotów, mokradeł oraz zbiorników i cieków wodnych.** Inny zapis (3.1) wskazuje, że **niewłaściwe dla lokalizacji elektrowni wiatrowych ze względu na nietoperze są np. sąsiedztwa ważnych schronień nietoperzy oraz obszary chronione, wyznaczone dla ochrony tych zwierząt.** Zgodnie z tymi wytycznymi (punkt 2.1) **odległość buforowa powinna być mierzona od zewnętrznego zasięgu łopaty, a nie od osi wieży.**

Należy podkreślić, że nakaz niedopuszczania do zabijania ptaków i nietoperzy wynika także z postanowień dyrektyw UE – ptasiej i siedliskowej. Zgodnie z licznymi wyrokami TSUE, zgoda na lokalizację inwestycji, która z wysokim prawdopodobieństwem będzie powodowała śmiertelność ptaków lub zwierząt z Załącznika IV dyrektywy siedliskowej (czyli wszystkich krajowych nietoperzy) jest równoznaczna z celowym zabijaniem. Jednocześnie lokalizacja urządzeń energetyki wiatrowej nie kwalifikuje się do derogacji od tego zakazu, między innymi dlatego, że dostępne są alternatywne rozwiązania (inne lokalizacje), które nie stwarzają takiego zagrożenia.

Należy wyjaśnić, dlaczego w powyższej propozycji nie uwzględniono innych niż lasy zadrzewień i zakrzaczeń (w tym liniowych – alei, szpalerów drzew, żywoptotów) oraz mokradeł. Przemawiały za tym dwie przesłanki. W tak krótkim czasie, jaki był na przygotowanie tej propozycji, trudno było sporządzić stosunkowo prosty i jednoznaczny zapis legislacyjny, poprawnie definiujący tereny wyłączone, a nieobejmujący jednocześnie obszarów, których wyłączenie nie jest niezbędne.

¹ Guidelines for consideration of bats in wind farm projects - Revision 2014.
https://www.eurobats.org/sites/default/files/documents/publications/publication_series/pubseries_no6_english.pdf

Przykładowo – w wypadku szpalerów drzew zasada ta dotyczy przede wszystkim tych, które mają łączność z kompleksami leśnymi lub wodami – co nie jest łatwe do jednoznacznego, prawnego zdefiniowania. To samo dotyczy mokradł, w których przypadku istotny jest ich charakter i lokalizacja. Proponujemy więc, by na razie ocenę dopuszczalności lokalizacji przy tego rodzaju gruntach pozostawić do procedowania w ramach oceny oddziaływania inwestycji na środowisko. Drugą przesłanką, przemawiającą za takim rozwiązaniem, jest to, że takie drzewostany, zakrzewienia i mokradła nie mają obecnie prawnie zagwarantowanej trwałości (w przeciwieństwie do lasów i wód powierzchniowych). Oznacza to, że uwzględnienie ich w tym przepisie mogłoby przynieść odwrotny do zamierzonego skutek – spowodować ich masowe „prewencyjne” niszczenie, aby nie powodowały ewentualnych utrudnień w przyszłości (takie zjawisko już obserwowaliśmy na terenach planowanych do przeznaczenia pod elektroniczne wiatrowe).

Na zakończenie zaznaczamy jeszcze raz, że **w powyższej propozycji uwzględniono minimalny zakres włączeń, który powinien być stosowany zawsze. Zaproponowano najmniejsze zakresy buforów, wynikające z najlepszej aktualnej wiedzy i wytycznych krajowych i międzynarodowych obowiązujących od wielu lat. Propozycja ta nie powoduje więc wyłączenia z lokalizacji elektrowni wiatrowych dodatkowych terenów, a jedynie porządkuje i ujednoznacznia przepisy, zwiększając skuteczność przestrzegania prawa ochrony przyrody oraz stwarzając równiejsze, bardziej przewidywalne podstawy do działalności inwestycyjnej w tym zakresie (w większym stopniu uniezależnione od dowolności interpretacyjnej poszczególnych organów).**

W imieniu PTO „Salamandra”

dr inż. Andrzej Kepel
prezes Zarządu
[podpisano elektronicznie]

Do wiadomości Komisje Sejmu RP:

- do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych
- Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
- Finansów Publicznych
- Gospodarki i Rozwoju