

**Opinia Krajowej Komisji do spraw Ocen Oddziaływania na Środowisko
w sprawie projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w
sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko
(numer RD239 w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów)**

Po zapoznaniu się z projektem rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (numer RD239 w *Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów*; dalej: zmiana rozporządzenia),

na podstawie par. 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2010 r. w *sprawie funkcjonowania Krajowej Komisji do spraw Ocen Oddziaływania na Środowisko oraz regionalnych komisji do spraw ocen oddziaływania na środowisko* (Dz. U. poz. 1745),

Krajowa Komisja do spraw Ocen Oddziaływania na Środowisko (dalej: Krajowa Komisja),

opiniuje negatywnie projekt zmiany rozporządzenia oraz rekomenduje odstąpienie od projektowanej nowelizacji rozporządzenia.

Zdaniem Krajowej Komisji projekt stwarza ryzyko milczącej legalizacji znaczących oddziaływań środowiskowych związanych ze śmiertelnością ptaków i nietoperzy. Jako taki wykracza on znacznie poza zakres dozwolonych bez uszczerbku dla dyrektywy EIA 2011/92/UE ułatwień dla rozwoju OZE wskazanych ilościowo w art. 16c dyrektywy 2018/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE). Ponadto, przesłanki przemawiające za potrzebą wyłączenia repoweringu z ocen oddziaływania na środowisko wydają się nietrafne. Projekt wprowadza też regulacje oraz terminy niespójne z pozostałymi zapisami przedmiotowego rozporządzenia.

Ewentualne poprawki redakcyjne projektu rozporządzenia, zgodne z niżej wskazanymi uwagami mogą spowodować usunięcie niektórych niejasności, ale nie zlikwidują podstawowych wad projektu – wysokiego ryzyka legalizacji szkód środowiskowych, niespójności z obowiązującym prawodawstwem UE, nietrafnej identyfikacji problemu i wątpliwej zasadności proponowanych rozwiązań. Należy też podkreślić, że opisane uwagi nie wyczerpują listy przedstawionych przez członków Krajowej Komisji argumentów przeciwko tej nowelizacji.

Uzasadnienie

Zdaniem Krajowej Komisji projekt zmiany rozporządzenia powinien być wycofany z dalszego procedowania z czterech omówionych niżej powodów.

1. Wysokie prawdopodobieństwo znaczącego negatywnego oddziaływania na środowisko

1.1. Proponowane rozwiązanie spowoduje wybitnie niekorzystne efekty biologiczne. Literatura tematu jednoznacznie wskazuje, że rozmiary śmiertelności ptaków i nietoperzy spowodowane kolizjami z siłowniami wiatrowymi rosną wraz z mocą znamionową siłowni, głównie z powodu skorelowanej z tym

zmiany wysokości wieży i wielkości obszaru omiatanego (*rotor swept area*). Dlatego od kilkunastu lat, kolizyjność wyraża się z reguły w osobnikach na MW mocy zainstalowanej, a nie na turbinę. W tej chwili najlepsze oszacowania, z tysięcy turbin w USA, mówią o średniej liczbie ofiar ptasich na poziomie 5,26 osobnika/MW/rok (Diffendorfer i in. 2021, *Ecosphere* 12: e03531). Proponowana zmiana, polegająca na wyłączeniu repoweringu z oceny oddziaływania na środowisko ma zatem spory potencjał negatywnego oddziaływania na populacje ptaków i nietoperzy.

1.2. Należy przy tym zauważyć, że proponowany próg zwiększenia mocy na poziomie 30% wyznaczający postulowany brak znaczącego zwiększenia oddziaływania instalacji na środowisko - nie ma żadnego uzasadnienia w danych empirycznych dotyczących śmiertelności ptaków i nietoperzy. Nie jest też zgodny z progiem 15% wskazanym jako wymagający ułatwień dla repoweringu siłowni wiatrowych w art. 16c dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001. Jednocześnie, zastosowanie kryterium progowego do całej farmy, zamiast do pojedynczych siłowni, pozwala na wielokrotnie większy wzrost mocy wybranych turbin przy rezygnacji z modernizacji pozostałych.

1.3. W konsekwencji, połączenie (a) faktu, że kryterium 30% dotyczy całej farmy, a nie pojedynczej turbiny, oraz (b) braku jakiegokolwiek ograniczenia co do możliwości powtarzania takiego repoweringu w kolejnych latach – będzie prowadzić do sukcesywnego dużego zwiększania mocy pojedynczych turbin w ramach farmy (np. z 1 MW do 2 MW) i sukcesywnej przebudowy farmy w kierunku urządzeń o (przykładowo) dwukrotnie większej kolizyjności. To oznacza, że proponowane rozwiązanie - z uwagi na wskazane wyżej dwa czynniki - jest nie do przyjęcia z powodów środowiskowych, gdyż otwiera wrota do milczącej legalizacji znaczących oddziaływań środowiskowych. Dla nietoperzy i ptaków szponiastych śmiertelność spowodowana kolizjami z turbinami może stanowić problem na poziomie populacyjnym i wymaga każdorazowo dobrej oceny oddziaływania na środowisko.

1.4. Farmy wiatrowe, które obecnie poddawane są repoweringowi, najczęściej powstawały kilkanaście lat temu lub więcej. Często nie wykonywano dla nich w ogóle raportów OOŚ lub ich jakość pozostawiała wiele do życzenia. Wykonanie OOŚ przy repoweringu stwarza szansę aby te braki naprawić. Zwłaszcza, że poziom skuteczności stosowanych obecnie działań minimalizujących ryzyko kolizji z ptakami i nietoperzami jest często bardzo wysoki, przy znikomym zmniejszeniu produkcji energii. Wprowadzenie proponowanej zmiany skutkowałoby zmarnowaniem tej szansy dla dużej części farm.

2. Niespójność z zasadami techniki prawodawczej

2.1. Projekt zmiany rozporządzenia wprowadza chaos terminologiczny ze względu na niespójność w używaniu terminów oraz niejasność ich znaczeń. Dotyczy to w szczególności wymienionych niżej zagadnień.

- **instalacja, elektrownia i turbina.** W projekcie zmiany rozporządzenia termin „instalacja” pojawia się w dwóch znaczeniach (amfibologia). Ponadto projekt wprowadza termin „elektrownia”, bez określenia jego znaczenia oraz nie pozwala na precyzyjne określenie, czy chodzi o elektrownie, czy o ich zespół (farmę); co więcej, w uzasadnieniu zaś mowa o „turbinach”, podczas gdy w projekcie zmiany rozporządzenia pojęcie „turbina” w ogóle się nie pojawia.
- **rozbudowa, przebudowa lub montaż.** Nie wiadomo co należy rozumieć przez te pojęcia. W aktualnym prawodawstwie w stosunku do repoweringu stosuje się określenie „modernizacja” – zgodnie z definicją z art. 4 pkt 19a lit 1 ustawy o odnawialnych źródłach energii. Także w pierwszym zdaniu uzasadnienia napisano, że celem nowelizacji jest „umożliwienie modernizacji istniejących elektrowni wiatrowych bez obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach”. Tymczasem w projekcie zmiany rozporządzenia tego pojęcia się nie używa.

- **zainstalowana łączna moc nominalna zrealizowanej elektrowni.** W § 2 ust. 1 pkt 5 lit. a zmienianego rozporządzenia jest mowa o „łącznej mocy nominalnej”. Należy to rozmieć jako „łączną moc znamionową” = „moc zainstalowaną” w rozumieniu art. 2 pkt 19a ustawy o odnawialnych źródłach energii. Zaś w projekcie zmiany rozporządzenia proponuje sformułowanie „zainstalowana łączna moc nominalna zrealizowanej elektrowni”. Zrealizowana elektrownia jest pojęciem niezdefiniowanym i niejednoznacznym. Dla pojedynczej turbiny moc zainstalowana = moc nominalna/znamionowa. Ale dla całej grupy turbin moc zainstalowana to suma mocy znamionowych – zastosowano pleonazm („zainstalowana łączna”).

2.2. Projekt dubluje istniejącą normę prawną wprowadzając zapis „z wyłączeniem ich rozbudowy, przebudowy lub montażu podejmowanych w celu zwiększenia zainstalowanej łącznej mocy nominalnej zrealizowanej elektrowni o nie więcej niż 30 % i o ile nie zwiększy się liczba instalacji wchodzących w skład tej elektrowni i nie zmieni się ich lokalizacja oraz nie zostanie osiągnięty próg, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 5 lit. a”. Należy zwrócić uwagę, że cel założony w zapewnieniu repoweringu istniejących instalacji wiatrowych, jak opisano w uzasadnieniu do proponowanej zmiany rozporządzenia, zapewnia już treść: „z wyłączeniem ich rozbudowy, przebudowy lub montażu podejmowanych w celu zwiększenia zainstalowanej łącznej mocy nominalnej zrealizowanej elektrowni o nie więcej niż 30 %”. Dalszą treść należy uznać za zbędną z następujących powodów:

1. „o ile nie zwiększy się liczba instalacji wchodzących w skład tej elektrowni i nie zmieni się ich lokalizacja”

Jeżeli zwiększy się liczba instalacji wchodzących w skład elektrowni lub zmieni się lokalizacja masztów będziemy mieli do czynienia z rozbudową i przebudową istniejącego przedsięwzięcia kwalifikowanego jako mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Zasady kwalifikacji rozbudowy i przebudowy istniejącego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko uregulowane są w § 3 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia. W myśl tej zasady z kwalifikacji wyłączone są przebudowy, rozbudowy lub montaż, w których ulegająca zmianie lub powstająca w wyniku rozbudowy, przebudowy lub montażu część przedsięwzięcia nie osiąga określonych progów, czyli w tym przypadku instalacji wykorzystującej do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru o całkowitej wysokości nie niższej niż 30 m. Należy zatem wnosić, że każda instalacja (maszt) w nowej lokalizacji w ramach istniejącej elektrowni wiatrowej kwalifikowanej na podstawie § 3 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia będzie kwalifikowana na podstawie § 3 ust. 2 pkt 2 w związku z § 3 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia. **Nie ma zatem potrzeby dublowania istniejącej ogólnej normy prawnej w pojedynczym punkcie rozporządzenia,** co nastąpi, jeżeli zostanie dodana treść: „o ile nie zwiększy się liczba instalacji wchodzących w skład tej elektrowni i nie zmieni się ich lokalizacja”.

Dodatkowo należy zauważyć **takie zdublowanie normy prawnej spowoduje trudności w późniejszej interpretacji** § 3 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia z wprowadzoną zmianą.

Gdyby inwestor chciał rozbudować istniejącą elektrownię wiatrową kwalifikowaną na podstawie § 3 ust. 1 pkt 6 lit. b o nowe instalacje niższe niż 30 m, to po wprowadzeniu proponowanej zmiany należałoby uznać, że nie podlegają one wyłączeniu z kwalifikacji.

Przy zastosowaniu normy ogólnej z § 3 ust. 2 pkt 2 istniałaby jasność, że rozbudowa o nowe maszty poniżej 30 m podlega wyłączeniu z kwalifikacji.

Należy zatem zauważyć, że dodanie treści: „o ile nie zwiększy się liczba instalacji wchodzących w skład tej elektrowni i nie zmieni się ich lokalizacja” spowoduje skutek odwrotny od zamierzonego celu przedstawionego w uzasadnieniu projektu zmiany rozporządzenia.

2. „oraz nie zostanie osiągnięty próg, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 5 lit. a”

Dodanie tego fragmentu powoduje zdublowanie normy prawnej już ustalonej w treści § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia, który dotyczy instalacji wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru, **innych niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 5.**

Oczywistym więc jest, że jeżeli w wyniku przebudowy istniejącej instalacji osiągnie ona wielkość opisaną w § 2 ust. 1 pkt 5 lit. a rozporządzenia, nie będzie ona mogła być kwalifikowana na podstawie § 3 ust. 1 pkt 6.

Należy też zauważyć, że § 2 ust. 2 pkt 2 ustanawia normę ogólną, na podstawie której do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się również przedsięwzięcia polegające na rozbudowie, przebudowie lub montażu przedsięwzięć realizowanych lub zrealizowanych wymienionych w § 3 ust. 1, jeżeli ta rozbudowa, przebudowa lub montaż spowoduje osiągnięcie progów określonych w ust. 1, o ile zostały one określone. Jeżeli zatem przebudowa istniejącej elektrowni wiatrowej spowoduje osiągnięcie progu kwalifikacji ustalonego w § 2 ust. 1 pkt 5 lit. a, będzie ona w sposób nie budzący wątpliwości kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko na podstawie § 2 ust. 2 pkt 2 w związku z § 3 ust. 1 pkt 6 lit. b oraz w związku z § 2 ust. 1 pkt 5 lit. a rozporządzenia.

3. Naruszenia prawa międzynarodowego, którego Polska jest stroną

3.1. Projekt zmiany rozporządzenia jest niezgodny z dyrektywą 2018/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001, przewidującą możliwość wprowadzenia ułatwień dla OZE w sytuacji, gdy nie będzie stanowił to uszczerbku dla wymogów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE, wskazujących w załączniku II pkt 13 lit a oraz lit i na konieczność przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko dla wszelkich zmian lub rozbudowy urządzeń wykorzystujących siłę wiatru do produkcji energii elektrycznej, które mogą powodować znaczące niekorzystne skutki w środowisku. Jako wartość progową dla takich skutków, dyrektywa 2018/2001 wskazuje w art. 16c maksimum 15% mocy elektrowni, podczas gdy przedmiotowy projekt mówi o dwukrotnie większej wartości progowej, tj. 30% mocy elektrowni.

3.2. Ponadto, projekt jest niezgodny z wymogami konwencji międzynarodowych, a mianowicie z:

- Konwencją o różnorodności biologicznej;
- Konwencją o ochronie gatunków migrujących;
- Konwencją w sprawie ochrony gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk;
- Porozumieniem o ochronie afrykańsko-euroazjatyckich wędrownych ptaków wodnych;
- Porozumieniem o Ochronie Populacji Europejskich Nietoperzy EUROBATS.

Wszystkie ww. dokumenty wzywają do przeprowadzenia ocen oddziaływania na środowisko w sytuacjach odnoszących się do repoweringu turbin wiatrowych w zakresie przewidzianym w zmianie rozporządzenia.

4. Zbędność gospodarcza

Repowering nie jest zadaniem, które zaskakuje inwestora. Jest zwykle zakładany od samego początku inwestycji, a jego termin jest przewidywalny i w pewnym zakresie modyfikowalny. Inwestor ma zatem czas, aby spokojnie go przygotować i przeprowadzić wszelkie ewentualnie wymagane badania. W tym okresie inwestycja działa i generuje przychody, z których można pokryć koszty procedur OOS dla repoweringu. Pod względem ekonomicznym jest to więc zupełnie inna sytuacja, niż na etapie planowania nowej inwestycji. Poza tym, zakres koniecznych badań na funkcjonującej farmie jest

znacząco mniejszy, metody prostsze i tańsze, a ich efekty pewniejsze. Koszty opracowania raportu OOS są w takim przypadku niewielką częścią kosztów całego przedsięwzięcia.

Ewentualna konieczność uzyskania DŚU nie jest przeszkodą w realizacji repoweringu, więc jej zlikwidowanie nie wpłynie w sposób dostrzegalny na skalę tego typu inwestycji. Jej skutek będzie inny – poprzez uniemożliwienie wykonania screeningu i ewentualnego nałożenia obowiązku dokonania OOS uniemożliwi nałożenie lub aktualizację obowiązku działań minimalizujących ewentualne negatywne oddziaływania, a nawet sprawdzenie, jakie jest ryzyko ich wystąpienia.

I Zastępca Przewodniczącego Krajowej Komisji

dr hab. Przemysław Chylarecki