

Łukasz Iluk

Adiunkt, Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej

University of Finance and Law in Bielsko-Biała

**Znaczenie planów zagospodarowania przestrzennego dla lokalizowania elektrowni
wiatrowych w RFN**

**The essential role of land-use planning as to the localization of wind turbines in
Germany**

Streszczenie

Artykuł dotyczy problematyki lokalizowania elektrowni wiatrowych. Przedstawia się w nim wnioski z kontroli NIK przeprowadzonej w lipcu 2014 r. i wynikające z niej postulaty zmian w aktualnie obowiązujących przepisach. Autor przedstawia niemieckie rozwiązania prawne w zakresie lokalizowania elektrowni wiatrowych: wymogi w zakresie planowania przestrzennego na cele energetyki wiatrowej, warunki lokalizowania elektrowni wiatrowych na terenach objętych i nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz warunki wydawania pozwoleń na budowę elektrowni wiatrowych.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, energetyka wiatrowa, lokalizowanie elektrowni wiatrowych, ochrona środowiska

Abstract:

Legal regulations concerning the localization of wind turbines in Poland and Germany

The article describes the localization problems of wind turbines. It also presents conclusions drawn from the Supreme Audit Office control conducted in July 2014 as well as resulting proposals of alterations in the existing law. There have been presented German legal solutions as to the localization of wind turbines, land-use planning requirements for wind energy, conditions for their localization on lands both included and not included in land-use planning and conditions for issuing building regulations approval for wind turbines.

Keywords: land-use planning, wind energetics, localization of wind turbines, environmental protection

Wstęp

Motywy do poniższych rozważań stała się informacja NIK zatytułowana „Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych” z 16 lipca 2014, w której dokonano wszechstronnej

analizy i oceny procesów związanych z lokalizacją i budową farm wiatrowych w Polsce. Podjęta inicjatywa była reakcją NIK na liczne wnioski i interwencje parlamentarzystów kierowane do jej Prezesa oraz protesty sygnowane przez mieszkańców miejscowości, na terenie których planowano budowę lub uruchomiono farmy wiatrowe.¹ NIK podkreśliła w swoim raporcie, że polskie prawo „nie gwarantuje w dostatecznym stopniu lokalizowania i budowy elektrowni wiatrowych w sposób bezpieczny dla środowiska i zarazem ograniczający uciążliwość farm dla osób zamieszkałych w ich sąsiedztwie”². Z drugiej strony na przeszkodzie bardziej dynamicznego rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce zdaniem inwestorów, ale także NIK, stoi „niedookreślone dla tego rodzaju działalności gospodarczej prawodawstwo”, a także „niejednolita doktryna i orzecznictwo”. Analiza raportu NIK nie pozostawia zatem wątpliwości co do konieczności wprowadzenia zmian i uzupełnienia stanu prawnego obejmującego materię wytwarzania energii elektrycznej przy wykorzystaniu energii wiatru.

W związku z tym, że informacja NIK nie rekomenduje przyjęcia konkretnych rozwiązań prawnych, w niniejszym artykule przedstawia się dla porównania niemieckie rozwiązania prawne dotyczące lokalizowania elektrowni wiatrowych, które polskiej nauce prawa nie są bliżej znane³.

Przywołanie obowiązujących w tym zakresie norm w RFN nie jest przypadkowe. Jak wiadomo, Niemcy są jednym z liderów w zakresie wytwarzania energii pochodzącej z wiatru. Dzięki długoletniemu doświadczeniu w tym zakresie wypracowano na tyle precyzyjne przepisy, że mogą one służyć organom ustawodawczym innych państw jako materiał porównawczy do wprowadzania pożądanych zmian w tej materii. Na marginesie można dodać, że ostatnią nowelizację wprowadzono w 2011 r., która wymusiła istotne zmiany w regionalnych i gminnych planach zagospodarowania przestrzennego.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie problematyki lokalizowania elektrowni wiatrowych, ocena aktualnie obowiązującego stanu prawnego w tym zakresie. We wnioskach zostaną sformułowane aspekty, które powinny zostać rozważone w związku z koniecznością dokonania zmian w polskim prawodawstwie i uzupełnienia w nim luk prawnych.

1. Problematyka energetyki wiatrowej

Na przeszkodzie bardziej dynamicznego rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce stoi zdaniem inwestorów, ale także NIK, „niedookreślone dla tego rodzaju działalności gospodarczej prawodawstwo”, a także „niejednolita doktryna i orzecznictwo”. NIK zauważa ponadto, że Polskie prawo „nie gwarantuje w dostatecznym stopniu lokalizowania i budowy elektrowni

¹ Nr ewid. 131/2014/P/13/189/LWR.

² Ibidem, s.8.

³ W bardzo podstawowym zakresie por.: M. J. Banak: Lokalizacja elektrowni wiatrowych – uwarunkowania środowiskowe i prawne, *Człowiek i Środowisko* 34 (3-4) 2010, s. 123-124.

wiatrowych w sposób bezpieczny dla środowiska i zarazem ograniczający uciążliwość farm dla osób zamieszkałych w ich sąsiedztwie”⁴.

Obecnie trwają – co prawda – prace nad nowym prawem o energetyce ze źródeł odnawialnych, jednak do opinii publicznej docierają zarzuty, że rządowy projekt ustawy nie jest wolny od nacisków lobby związanego z polityką. Posłanka Anna Zalewska, kierująca zespołem parlamentarnym do spraw energetyki wiatrowej bezpiecznej dla ludzi i środowiska, stwierdziła że przygotowana ustawa „*ma zdecydować o przyszłości, o naszym bezpieczeństwie energetycznym i o kilkudziesięciu miliardach, które mają trafić do kieszeni obywateli lub do wielkiego biznesu, który w dodatku nie jest biznesem Polskim*”.⁵

2. Szczegółowe wnioski z kontroli NIK dotyczące lokalizacji elektrowni wiatrowych

W swoim raporcie NIK zauważa, że

„wyzwaniem stojącym przed polskim ustawodawcą jest w tej sytuacji z jednej strony stworzenie warunków do umożliwienia harmonijnego rozwoju tego sektora energetyki, z drugiej zaś strony równoczesne wypracowanie odpowiednich mechanizmów ochrony interesu społecznego oraz zachowania zasad zrównoważonego rozwoju. W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się bowiem nie tylko ochrona przyrody, ale i troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury”.

Mając na uwadze powyższe, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się z wnioskiem pod adresem Prezesa Rady Ministrów o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej w zakresie:

- nowelizacji art. 55 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, poprzez wprowadzenie wymogu uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie elektrowni wiatrowej przed przystąpieniem do jej użytkowania,
- uzupełnienia załącznika nr 1 do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, poprzez dokonanie klasyfikacji elektrowni wiatrowej według kategorii obiektu budowlanego, współczynnika kategorii obiektu (k), współczynnika wielkości obiektu (w),
- określenia dopuszczalnej odległości lokalizacji farm wiatrowych od siedlisk i zabudowań ludzkich;

Natomiast Minister Środowiska ma rozważyć podjęcie inicjatywy legislacyjnej, która miałaby na celu:

⁴ Nr ewid. 131/2014/P/13/189/LWR.

⁵ Szerzej o politycznych intencjach związanych z OZE zob.: A. Grzeszak: *Zielone na złote i z powrotem*, Polityka nr 48 (2986), 26.11-2.12.2014.

- zmienić rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, poprzez określenie dopuszczalnych poziomów hałasu infradźwiękowego w środowisku, oraz
- określić metodologie oceny poziomu hałasu emitowanego przez elektrownie wiatrowe w czasie ich optymalnej eksploatacji.

3. Określenie warunków lokalizacji elektrowni wiatrowych jako problemem kluczowy

NIK w swoim raporcie wskazuje m.in. na pilną potrzebę doprecyzowania regulacji dotyczących odległości elektrowni wiatrowych od skupisk ludzkich. Nie rekomendując żadnych zasad lokalizacji przedsięwzięć energetyki wiatrowej, NIK przytacza normy lokalizacji takich celów obowiązujące w niektórych państwach członkowskich UE. Dla przykładu NIK podaje dystans, jaki powinien zostać zachowany od skupisk ludzkich w następujących krajach:

- Dania: nie mniejszy niż czterokrotność całkowitej wysokości turbiny;
- Włochy (np. Kalabria): 20-krotność wysokości turbiny, w praktyce ok. 2 km od turbiny;
- Szwecja: o lokalizacji farm wiatrowych decydują lokalne komitety budownictwa na zasadach podobnych do obowiązujących aktualnie w Polsce;
- Szkocja: 2 km od miast i wsi;
- Walia: 500 m od domów;
- Anglia: jedna wysokość turbiny plus 10% jej wysokości na wypadek zawalenia.

Jak widać z tego zestawienia, zalecane normy nie są jednolite. Ponadto obowiązujące przepisy dotyczące usytuowania turbin wiatrowych w stosunku do siedzib ludzkich określane odległością wyrażoną w jednostkach długości często są poddawane krytyce. Przeciwnicy takich rozwiązań podnoszą, że sztywne limity minimalnej odległości od zabudowań nie oddają właściwej specyfiki miejsca i nie zawsze zabezpieczają optymalne ułożenie inwestycji. Ponadto nieelastyczne limity, zwłaszcza uzależnione od mocy czy wysokości turbiny, mogą paradoksalnie wpływać negatywnie na środowisko, np. gdy w grę wchodzi niskie turbiny o małych mocach i przestarzałej technologii.

4. Planowanie przestrzenne w RFN

W RFN planowanie przestrzenne ma miejsce na trzech poziomach: ogólnokrajowym, regionalnym (międzygminnym) i gminnym.

Podmioty odpowiedzialne za regionalne zagospodarowanie przestrzenne to korporacje prawa publicznego, które w zależności od kraju związkowego mają różną nazwę oraz zakres działania i są to na ogół związki regionalne (*Regionalverbände*), obejmujące związki międzygminne lub międzypowiatowe, regionalne związki planistyczne (*Regionale Planungsverbände*), wspólnoty planistyczne (*Planungsgemeinschaften*). Należy zwrócić

uwagę na to, że w zależności od kraju związkowego, akty planowania przestrzennego mogą być inaczej nazywane, np. regionalny plan zagospodarowania przestrzennego (*Regionallerraumordnungsplan*), plan regionalny (*Regionalplan*), regionalny program zagospodarowania przestrzennego (*Regionales Raumordnungsprogramm*). Regionalne plany zagospodarowania przestrzennego muszą być tworzone na podstawie ogólnokrajowego planu zagospodarowania przestrzennego (stosownie do § 8 ust. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2008 r. o planowaniu przestrzennym⁶). Wyjątkiem od tej reguły są zasady obowiązujące w Berlinie, Bremie, Hamburgu oraz Kraju Saary, które funkcjonują na poziomie krajowym.

Na poziomie regionalnym uwzględnia się istotne cele zagospodarowania przestrzennego, takie jak np. rozwój energetyki ze źródeł odnawialnych. Regionalne plany zagospodarowania przestrzennego obligują gminy do przewidywania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego tereny na cele energetyki wiatrowej. Plany te są wiążące dla gmin, co stwierdził Federalny Trybunał Administracyjny w orzeczeniu z dnia 20 sierpnia 1992 r.⁷, formułując zasadę, że gminy mogą przyjęte plany regionalne „konkretyzować a nie osłabiać lub udaremniać”. Jeśli z jakichś przyczyn gmina zamierza w jakimś stopniu odstąpić od wiążących wytycznych planu regionalnego, konieczne jest - stosownie do wyroku Wyższego Sądu Administracyjnego Północnej Nadrenii-Westfalii z dnia 28 stycznia 2005 r. - przeprowadzenie postępowania w przedmiocie jego zmiany. Plan regionalny i przyjęte w nim wytyczne są więc co do zasady wiążące dla gmin. Gmina może je jednak konkretyzować w określonym dopuszczalnym zakresie. Dotyczy to w szczególności wyznaczania przestrzeni predysponowanej do pozyskiwania energii elektrycznej z energii wiatrowej, a w konsekwencji ustalania stref koncentracji, przy czym znaczące przekroczenie przez gminę zakresu regionalnych wytycznych jest bezskuteczne⁸. W ramach konkretyzowania regionalnych planów zagospodarowania przestrzennego na etapie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina ma obowiązek opisanie w przygotowywanym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszarów, które nadają się do wytwarzania energii elektrycznej z energii wiatrowej. W studium uwarunkowań należy uwzględnić miejsca, które potencjalnie (realnie) nadają się do wykorzystywania energii z wiatru. Opisuje się również miejsca przewidziane pod tworzenie strefy koncentracji elektrowni wiatrowych w miejscowym (gminnym) planie zagospodarowania przestrzennego. Opis strefy koncentracji spełnia przesłanki § 35 ust. 3 pkt 3 niemieckiej ustawy z dnia 23 września 2004 r., Kodeks budowlany⁹, jeśli bazuje na spójnym studium zagospodarowania przestrzennego, obejmującym wszystkie tereny nieobjęte planem zagospodarowania. Co więcej, stosownie do § 35 ust. 1 nr 5 tej ustawy, gminy mają obowiązek planowania znaczącej przestrzeni pod tego rodzaju przedsięwzięcia. Na gminie spoczywa obowiązek uzasadnienia, na podstawie jakich przesłanek wyznaczono granice strefy koncentracji oraz wyłączono pozostałe tereny z obszaru strefy.

⁶ T.j. Raumordnungsgesetz (BGBl. I S. 2986) ze zm., dalej cyt.: ROG.

⁷ Bundesverwaltungsgericht, BVerwG 4 BN 10.09.

⁸ Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, OVG 7 D35/03.NE.

⁹ T.j. Baugesetzbuch (BGBl. I S. 2414) ze zm., dalej cyt.: BauGB.

Powyższe regulacje i procedury mają na celu urzeczywistnić intencję ustawodawcy zmierzającą do uprzywilejowania przestrzeni nieobjętej planem zagospodarowania przestrzennego na cele energetyki wiatrowej w myśl § 35 ust. 1 nr 5 BauGB, co w praktyce nakłada na regiony i gminy obowiązek stworzenia znaczącej przestrzeni pod budowę farm wiatrowych. Stanowisko to potwierdza wyrok Federalnego Trybunału Administracyjnego z dnia 13 marca 2003 r.¹⁰

Ustalanie potencjalnych obszarów do wykorzystania energii wiatrowej ma przebiegać stosownie do orzeczenia Federalnego Trybunału Administracyjnego według następujących faz:

- 1) ustalanie tzw. stref tabu: całkowita powierzchnia – strefy tabu = potencjalne strefy koncentracji;
- 2) możliwe strefy koncentracji – interes społeczny = strefy koncentracji;
- 3) uwzględnienie miejscowych uwarunkowań determinujących konkretny obszary jako obszar potencjalny.

Stosownie do wytycznych Trybunału, należy ustalać kryteria wykluczające, które w formie przestrzennej tworzą „strefy tabu”, wykluczające strefy koncentracji elektrowni wiatrowych.

Kryteria „tabu”

Kryteria te związane są z nienaruszalnością stref chronionych i muszą być zdefiniowane abstrakcyjnie i w sposób jednolity. Dzieli się je na „twarde” i „miękkie”. Twarde kryterium tabu jest spełnione wówczas, gdy przesłanki prawne lub faktyczne wykluczają eksploatację elektrowni wiatrowych. Miękkie strefy tabu bazują na jednolicie przyjętych kryteriach w studium uwarunkowań, według których w danym obszarze nie przewiduje się budowy tego rodzaju instalacji.

Instalacje wiatrowe buduje się w większości przypadków na podstawie przepisów dotyczących obszarów nieobjętych planem zagospodarowania przestrzennego, na których ich budowa jest uprzywilejowana. Znaczącą rolę ma tu stan uprzywilejowania terenów niezabudowanych określonych w par. 35 ust. 1 nr 5 BauGB (plan/zamiar, który służy badaniu, rozwojowi albo wykorzystaniu energii wiatrowej). Stosownie do tego przepisu dopuszcza się budowę tego rodzaju instalacji na terenach nie objętych planem zagospodarowania przestrzennego, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny oraz zapewniony jest dostęp do terenu przeznaczanego pod zabudowę. Wyklucza się także realizację takich przedsięwzięć, jeśli w planie zagospodarowania przestrzennego przewidziane zostały w tym celu inne tereny pod budowę elektrowni wiatrowych (§ 35 ust. 3 pkt 3 BauGB). Reguły te obowiązują również dla procesu zastępowania mniejszych, mniej wydajnych instalacji większymi i bardziej efektywnymi (tzw. repowering).

¹⁰ Bundesverwaltungsgericht, BVerwG 4 C 4/02.

5. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako czynnik decydujący o lokalizowaniu elektrowni wiatrowych w RFN

Realizowanie przedsięwzięć polegających na budowie elektrowni wiatrowych jest dopuszczalne w przypadkach, gdy przedsięwzięcie jest znaczące (doniosłe) dla zagospodarowania przestrzennego lub ze względu na charakter przestrzeni, nadającej się do pozyskiwania energii z wiatru, lub jeżeli przestrzeń jest przeznaczona na takie cele (por. § 3 ust. 1 nr 6 ROG).

Doniosłość przestrzenna instalacji wiatrowych

Dzięki pozytywnemu opiniowaniu lokalizacji instalacji wiatrowych na terenie objętym planowaniem, pozostałe tereny muszą pozostać wolne od takich przedsięwzięć. Ten instrument pozytywnego wskazywania lokalizacji z jednoczesnym wykluczeniem pozostałych terenów pod tego rodzaju przedsięwzięcia dotyczy inwestycji, które mają doniosłe znaczenie dla zagospodarowania danej przestrzeni. Planowanie farm wiatrowych z punktu widzenia planowania przestrzennego ma zawsze doniosły charakter. Za przedsięwzięcie doniosłe dla zagospodarowania przestrzennego, w myśl ustawy z dnia 24 lutego 2010 r. o badaniu nieszkodliwości dla środowiska¹¹, uznawane jest lokalizowanie farmy wiatrowej składającej się z co najmniej trzech elektrowni. Pojedynczą elektrownię o łącznej wysokości powyżej 100 m również można uznać za znaczącą dla zagospodarowania przestrzennego, szczególnie ze względu na to, że wysokość takiego obiektu jest istotna z punktu widzenia prawa lotniczego. W pozostałych przypadkach pojedyncze elektrownie można uznać za znaczące dla planowania przestrzennego w myśl § 3 ust. 1 nr 6 ROG) z uwzględnieniem okoliczności indywidualnych.

Przestrzeń potencjalnie nadająca się do pozyskiwania energii wiatrowej

Przestrzeń, nadająca się do pozyskiwania energii rozumiana jest jako obszar, który realnie nadaje się do pozyskiwania energii elektrycznej z energii wiatrowej. W studium uwarunkowań gminy w RFN mają obowiązek uwzględniania tego rodzaju obszarów (szerzej zob. 5.2.).

Tereny objęte i nieobjęte planem zagospodarowania przestrzennego

Niemiecki ustawodawca w 2011 r. znowelizował przepisy dotyczące lokalizowania elektrowni wiatrowych, kategoryzując dopuszczalność realizacji od czynnika jakim jest obszar objęty planem zagospodarowania przestrzennego (szerzej zob. 5.1.) lub jego brak, przy czym w tym drugim przypadku obszary nieobjęte planem mają charakter uprzywilejowany w zakresie dopuszczalności takich obiektów. Dopuszczalność lokalizowania tego rodzaju przedsięwzięć na terenach nieobjętych planem zagospodarowania przestrzennego wynika ze studium zagospodarowania przestrzennego, w którym ustalono obszary przeznaczone na cele,

¹¹ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (BGBI. I S. 94) ze zm.

jakimi są elektrownie wiatrowe, a dopuszczalność ich realizacji wynika z ogólnych przepisów dotyczących terenów objętych planem zagospodarowania przestrzennego (szerzej zob. 5.2.).

5.1. Lokalizowanie elektrowni wiatrowych na terenach objętych planem zagospodarowania przestrzennego

Na terenach objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lokalizowanie elektrowni wiatrowych jest dopuszczalne na obszarach specjalnych (§ 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 23 stycznia 1990 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹² ewentualnie także na terenach przeznaczonych na cele infrastrukturalne (§ 9 ust. 1 nr 12 BauGB). W obu przypadkach budowa instalacji wiatrowych jest dopuszczalna według przyjętych kryteriów. Kryteria te to: wysokość obiektu, powierzchnia terenu pod zabudowę i dostęp do nieruchomości gruntowej. W innych przypadkach stosuje się odpowiednio przepisy BauNVO.

Elektrownie wiatrowe mogą być samodzielnymi instalacjami o charakterze gospodarczym albo częściami składowymi (np. gospodarstw rolnych). Instalacje o charakterze gospodarczym dopuszczalne są na obszarze objętym planem zagospodarowania przestrzennego, o ile przewidują to warunki zabudowy. W drugim przypadku, jako części składowe, są dopuszczalne, o ile służą do zasilania budynku, działki albo terenu pod zabudowę w prąd elektryczny (§ 14 BauNVO). Ocenie dopuszczalności podlega także, czy instalacja wiatrowa spełnia obowiązujące normy w zakresie oddziaływania na środowisko, np. poziom emisji hałasu na terenach objętych planem zagospodarowania przestrzennego i przewidziane dla nich dopuszczalne poziomy emisji.

Realizowanie instalacji wiatrowych na terenie objętym planem zagospodarowania przestrzennego jest dopuszczalne tylko w ograniczonym zakresie z uwzględnieniem ilości obiektów i ich wielkości.

5.2. Lokalizowanie elektrowni wiatrowych na terenach nieobjętych planem zagospodarowania przestrzennego i ich uprzywilejowanie

Nowelizując ustawę prawo budowlane, niemiecki ustawodawca w § 35 BauGB uprzywilejował wykorzystanie elektrowni wiatrowych na terenach nieobjętych planem zagospodarowania przestrzennego (*Außenbereich*). Dopuszczenie terenów nieobjętych planem zagospodarowania przestrzennego jako uprzywilejowanych dla energetyki wiatrowej przez rząd federalny wynika ze zmiany strategii polityki energetycznej Niemiec, polegającej na zastępowaniu energii pochodzącej z elektrowni atomowych energią ze źródeł odnawialnych. Wcześniej dla lokalizowania elektrowni wiatrowych w pierwszej kolejności miały znaczenie przepisy dotyczące ochrony klimatu. Po nowelizacji § 35 BauGB wyraźnie rozszerzono dopuszczalność zagospodarowania terenów nieobjętych planowaniem przestrzennym na cele energetyki wiatrowej, co w praktyce pozwala na ułatwienie realizacji

¹² Baunutzungsverordnung (BGBI. I S. 132) ze zm., dalej. cyt.: BauNVO.

tego rodzaju przedsięwzięć, w związku z tym, że organ gminy ma obowiązek wydania pozwolenia na budowę elektrowni wiatrowych na przeznaczonym w tym celu terenie. Uprzywilejowanie dotyczy jednak tylko elektrowni wiatrowych, które jako nadrzędny interes publiczny, mają pierwszeństwo przed innymi grupami interesów.

Takie rozwiązanie jest nie tylko satysfakcjonujące dla inwestorów, ale także dla lokalnych społeczności. Jasne kryteria wyznaczania terenu pod budowę elektrowni wiatrowych, wynikające z regionalnej polityki planowania przestrzennego oraz uprzywilejowanie terenów dotychczas niezagospodarowanych (zwykle także oddalonych od siedzib ludzkich), sprzyja eliminowaniu oddziaływania nawet dużych farm wiatrowych na środowisko ludzkie.

5.3. Wymogi w zakresie planowania przestrzennego

Kryteriami oceny dopuszczalności lokalizowania elektrowni wiatrowych są w RFN: lokalizacja instalacji, dotychczasowe obciążenie lokalizacji i oddziaływanie na inne cele planu zagospodarowania.

Obszary o określonym przepisami prawa miejscowego przeznaczeniu (np. na cele mieszalne lub obszary ochronne) są ustalane w oparciu o twarde kryteria tabu. Jednak w procesie planowania należy ważyć stosowanie twardych i miękkich kryteriów tabu z uwzględnieniem miejscowych uwarunkowań. Ma to miejsce w następujących przypadkach. Po pierwsze, ochrona walorów krajobrazowych nie ma charakteru bezwzględny. Dopuszcza się bowiem możliwość lokalizowania na terenach kwalifikowanych jako chronione ze względu na walory krajobrazowe elektrowni wiatrowych, o ile nie sprzeciwia się to priorytetowemu interesowi ochrony danego obszaru. Po drugie, dobra chronione, które mogą występować na małej przestrzeni (np. konkretny biotop) lub liniowo (np. kierunkowe kanały telekomunikacyjne), nie wykluczają lokalizowania elektrowni wiatrowych, pod warunkiem, że nieznaczne przesunięcie danego przedsięwzięcia nie naruszy kolidującego interesu prawnego innego dobra. Chodzi o to, by - z uwagi na inne dobra chronione o mniejszej skali przestrzennej - nie ograniczać wyznaczania wielkopowierzchniowych obszarów koncentracji elektrowni wiatrowych (farm wiatrowych), jeśli obszary te nadają się w potencjalny (realny) sposób do wykorzystania do produkcji energii elektrycznej z wykorzystania siły wiatru.

W procesie planowania organ gminy ma obowiązek wyjaśnić, jakie cele i kryteria były decydujące o wydzieleniu konkretnych stref koncentracji. Decyzja gminy musi zawierać informację, na podstawie jakich przesłanek określono stanowiska pod zabudowę instalacji wiatrowej lub wyklucza się ich sytuowanie na innych terenach objętych planem zagospodarowania przestrzennego. Studium uwarunkowań spełnia wymóg spójności wówczas, gdy uwzględnia wszystkie istotne interesy społeczno-gospodarcze oraz zawiera ich ocenę.

Do tzw. stref tabu, które bezpośrednio wykluczają lokalizowanie elektrowni wiatrowych na obszarach potencjalnie nadających się do wykorzystywania energii wiatrowej już na etapie przygotowania planu zagospodarowanie przestrzennego należą:

- inne cele przeznaczenia terenu (np. mieszkalne, stosownie § 1 BauGB),
- tereny objęte europejskim programem ochrony przyrody „Natura 2000”,
- obszary ochrony przyrody stosownie do dyrektyw UE,
- pasy ochronne powyższych obszarów,
- siedliska ludzkie i budynki mieszkalne na terenach nieobjętych planem zagospodarowania przestrzennego,
- ochrona profilaktyczna związana z ochroną zdrowia i bezpieczeństwa ludzi,
- zagrożenia infrastruktury (np. prawidłowego funkcjonowania radarów),
- obszary nienadające się na te cele z uwagi na brak potencjału źródła (wiatru),
- zasoby wodne i obszary zagrożenia powodziowego,
- wody gruntowe (strefa 1),
- bezpieczeństwo cywilnego ruchu powietrznego w sąsiedztwie portów lotniczych,
- bezpieczeństwo instalacji wiatrowych na obszarach, na których znajdują się kopalnie mogące oddziaływać niekorzystnie na strukturę powierzchni gruntu (np. zapadanie),
- zabezpieczenie zasobów naturalnych.

Ponadto do stref tabu należą także ochrona środowiska i zwierząt, a wśród nich:

- ustawowo chronione biotopy,
- chronione składniki krajobrazu,
- ochrona obszarów lęgowych i pasy ochronne obszarów lęgowych,
- ochrona starodrzewów i drewna martwego ,
- ochrona pomników przyrody.

Inne ograniczenia zaliczane do stref tabu to:

- interes obrony państwa, szczególnie wojskowy ruch powietrzny,
- wymogi dotyczące funkcjonowania urządzeń telekomunikacyjnych,
- wymogi zaopatrzenia w energię i wodę,
- wymogi ochrony zabytków,
- ochrona środowiska z uwzględnieniem takich celów jak wypoczynek i ochrona walorów krajobrazowych.

5.4. Warunki wydawania pozwoleń

Do budowy elektrowni wiatrowych są konieczne pozwolenia na budowę. Dla instalacji o wysokości powyżej 50 m wymagane jest pozwolenie stosownie do ustawy o ochronie przed emisjami (BImSchG § 1 ust. 1 pkt 6), natomiast dla niższych instalacji obowiązek uzyskania pozwolenia na ich realizację wynika z przepisów prawa budowlanego danego kraju związkowego. Dla gmin istotne są następujące kryteria. W postępowaniu w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę sprawdza się, czy dana instalacja wiatrowa jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, w przypadku instalacji wiatrowych na terenie objętym planem zagospodarowania przestrzennego (§ 34 BauGB) i terenie planem nieobjętym (§ 35 BauGB) przy udziale gminy (obowiązek uzyskania zgody § 36 BauGB).

Dla uzyskania pozwolenia na budowę elektrowni wiatrowej w konkretnych przypadkach znaczenie mają miarodajne ustalenia w planie zagospodarowania (§ 30 BauGB) lub warunki dopuszczające w myśl § 34 BauGB na terenach objętych planem zagospodarowania przestrzennego. Pod uwagę należy brać także przepisy dotyczące emisji i ochrony środowiska oraz – w zależności od stosunków miejscowych – przepisy specjalistyczne. Innym warunkiem uzyskania zgody może być zobowiązanie do przywrócenia stanu poprzedniego przyrody (rekultywacji zdegradowanego terenu).

Wnioski

Analiza stanu prawnego RFN w zakresie lokalizowania elektrowni wiatrowych w RFN i odniesienie niemieckich rozwiązań prawnych do polskich pozwala na konstatację, że przepisy regulujące kwestię sytuowania tego rodzaju obiektów w Polsce nie są wystarczające dla zagwarantowania bezpiecznego i społecznie akceptowalnego umiejscawiania elektrowni wokół siedzib ludzkich.

W świetle powyższych rozważań należy wyodrębnić kilka aspektów, które powinny zostać wzięte pod uwagę w prowadzeniu prac legislacyjnych nad nowymi przepisami w zakresie lokalizowania w Polsce elektrowni wiatrowych:

- nałożenie na gminy obowiązku uwzględniania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego terenów, które będą przeznaczone **wyłącznie** pod lokalizowanie elektrowni (wzgl. farm) wiatrowych w oparciu o potencjał źródła (wiatru).;
- uwzględnienie stanowiska organizacji społecznych i przedstawicieli lokalnej społeczności na etapie konsultacji społecznych bez braku możliwości wprowadzania zmian do aktów planistycznych po zakończeniu tego etapu a w przypadku konieczności przeprowadzenia zmian wyznaczenia nowych konsultacji;

- stworzenie jednolitej metodyki badań nad hałasem dla elektrowni wiatrowych, na wzór niemiecki oraz jednocześnie zapewnienie odpowiedniej kontroli emisji hałasu poprzez wyposażenie Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska w odpowiednią aparaturę,¹³
- wprowadzenie dopuszczalnych norm poziomu hałasu w zależności od przeznaczenia sąsiadujących terenów na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uwzględnienie pory nocnej w ustalaniu dopuszczalnych poziomów hałasu.¹⁴

Takie rozwiązanie ma tę zaletę, że przygotowanie planów zagospodarowania przestrzennego bądź ich zmiana, po przeprowadzeniu konsultacji społecznych i zapewnieniu ochrony środowiska i uwzględnieniu interesów inwestorów spowoduje, że lokalizowanie tego rodzaju przedsięwzięć będzie przejrzyste a administracyjnoprawne procedury ograniczone do minimum, ponieważ dzięki zaplanowaniu specjalnych terenów (o charakterze priorytetowym) na cele energetyki wiatrowej, zostanie wyeliminowana konieczność przeprowadzania postępowań indywidualnych w sprawie lokalizowania elektrowni wiatrowych. Zapewnienie właściwej metodologii pomiaru emisji hałasu również pozwoli na ograniczenie czasochłonnych procedur związanych z ochroną środowiska. Przyjęcie regulacji w ww. zakresie powinno pozwolić na pogodzenie różnych, zasadniczo rozbieżnych interesów: lokalnych społeczności, ekologów i inwestorów.

Bibliografia

- Banak, M.: Lokalizacja elektrowni wiatrowych – uwarunkowania środowiskowe i prawne, *Człowiek i Środowisko* 34 (3-4) 2010, s. 117-128.
- Hau, Erich: *Windkraftanlagen: Grundlagen, Technik, Einsatz, Wirtschaftlichkeit*. Berlin/Heidelberg 2008
- Iluk, Łukasz: *Oddziaływanie elektrowni wiatrowych na środowisko w raporcie Najwyższej Izby Kontroli i na tle standardów RFN*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej, planowany termin ukazania: 2016 r.
- Ziółkowski, Witold: *Hałas elektrowni wiatrowych*, (online, stan na 30.10.2014 r.)

¹³ Szerzej na ten temat zob.: Ł. Iluk: *Oddziaływanie elektrowni wiatrowych na środowisko w raporcie Najwyższej Izby Kontroli i na tle standardów RFN*

¹⁴ Ibidem.