Dynamiczny rozwój generacji rozproszonej, w tym odnawialnych źródeł energii uzależniony jest od szeregu czynników: kierunków polityki państwa, systemów wsparcia, wymagań administracyjnych oraz akceptacji społecznej. Ostatnie lata pokazują, iż coraz trudniej uzyskać jest inwestorowi akceptację społeczną dla planowanych projektów infrastrukturalnych, tj. rozbudowy sieci przesyłowych i dystrybucyjnych, poszukiwania i rozpoznawania kopalin (np. gazu łupkowego), czy też tworzenia nowych źródeł wytwórczych, w tym zwłaszcza farm wiatrowych. Szczególnego znaczenia nabiera analiza motywacji społeczności lokalnych w kontekście funkcjonujących regulacji prawnych. Zapewnienie takich rozwiązań prawnych, które wyjdą naprzeciw uzasadnionym oczekiwaniom tych społeczności wydaje się być coraz istotniejszym zadaniem regulacyjnym.

Poziom akceptacji społecznej uzależniony jest zdaniem autora od dwóch czynników. Pierwszym z nich jest poziom wiedzy i świadomości o zakresie i wpływie planowanych inwestycji, który oddziałuje bezpośrednio na zaufanie do inwestora, możliwość weryfikacji projektu inwestycyjnego i wynikających z niego skutków oraz świadomość korzyści wynikających z projektu. Drugim jest oczekiwanie społeczności lokalnej, co do polepszenia standardu życia poprzez planowaną inwestycję. Powyższe czynniki skonfrontowane są z założeniami biznesowymi i ryzykami wynikającymi z inwestycji, które przekładają się również na ofertę inwestora skierowaną do społeczności lokalnej.

Celem niniejszego artykułu jest pokazanie modeli współpracy między inwestorem a społecznością lokalną, które prowadzą do poszerzenia wiedzy i świadomości oraz zapewnienia akceptacji społecznej dla inwestycji. Z uwagi na szczególne znaczenie energetyki wiatrowej, generowanych przez ten sektor obaw oraz biorąc pod uwagę znaczący i wzrastający udział tego sektora w Unii Europejskiej (dalej również „UE”), pokazane będą modele współpracy zastosowane w tym właśnie sektorze. Pokazany będzie również model niemiecki z uwagi na wysoki poziom akceptacji społecznej dla inwestycji w farmy wiatrowe, połączony z jednoznaczną polityką państwa ukierunkowaną na jego rozwój.

[mc4wp_form id=”84″]

Regulacje prawne UE

Podstawą prawną działań państw UE na rzecz rozwoju odnawialnych źródeł energii są przepisy dyrektywy 2009/28/WE. Reguluje ona w sposób pośredni kwestie związane z akceptacją społeczną dla inwestycji w odnawialne źródła energii.

Nakazuje wspieranie inicjatyw gospodarczych w tym zakresie, promowanie najlepszych modeli współpracy, opracowanie programów informacyjno-szkoleniowych zwiększających świadomość społeczną oraz programów doradczych związanych z realizacją inwestycji. Powyższe przepisy nie pokazują modeli współpracy pomiędzy inwestorem, władzami oraz społecznościami lokalnymi.

Mechanizmy uzyskiwania akceptacji społecznej w państwach UE

Państwa członkowskie UE wypracowały kilka mechanizmów współpracy skutkujących pozytywnym nastawieniem społeczności lokalnych do inwestycji w farmy wiatrowe. Mechanizmy te można podzielić na kilka kategorii:

1. do pierwszej zaliczyć można wpłaty dokonywane bezpośrednio lub pośrednio przez inwestora do budżetów administracji lokalnych. Obejmują one podatki i opłaty z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, użytkowania terenu, uzyskiwania zgód i decyzji administracyjnych. Obejmują one również opłaty kompensujące np. za ingerencję w krajobraz;
2. drugą grupę stanowią zobowiązania inwestycyjne inwestora na rzecz lokalnej społeczności. Katalog tych działań jest szeroki i uzależniony jest od indywidualnych oczekiwań. Dotyczą one nie tylko zobowiązań o charakterze budowlanym, ale również dotyczą finansowania oferty kulturalno-oświatowej, stworzenia oferty turystycznej, wsparcia innych działań promocyjnych;
3. trzecią grupę stanowią oferty pracy. Istotną przesłanką akceptacji społeczności lokalnej dla inwestycji jest perspektywa nowych miejsc pracy. Nie dotyczy to tylko i wyłącznie miejsc pracy przy budowie inwestycji oraz jej późniejszej obsłudze. Chodzi również o stworzenie zakładów produkcyjnych i usługowych na potrzeby sektora na terenie gminy czy też regionu. Dotyczy to także stworzenia możliwości świadczenia usług przez lokalne firmy na rzecz inwestora oraz wspierania świadczenia takich usług dla innych firm z branży;
4. czwartą grupę stanowią kontrybucje dokonywane przez inwestora na rzecz stworzonego przez wspólnotę lokalną funduszu. Środki z tego funduszu przeznaczane są na określone cele lokalne. Ważną cechą funduszu jest jego niezależność od dochodów uzyskiwanych przez gminę. Kontrybucja dokonywana przez inwestora jest transparentna, nie będąc postrzeganą, jako służąca uzyskaniu pozytywnej decyzji organów administracji regionalnej lub lokalnej. Kontrybucja do funduszu lokalnego jest realizowana jednorazowo lub periodycznie. Jej wysokość może być uzależniona od mocy zainstalowanej lub ilości sprzedanej energii.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Kolejną grupę środków stanowią możliwości inwestycyjne postawione do dyspozycji społeczności lokalnej. Mogą one przybrać formę udziałów w projekcie bądź w poszczególnych jego częściach (np. w pojedynczych elektrowniach wiatrowych w ramach danej farmy). Udział taki może być obwarowany dodatkowymi ograniczeniami, co do możliwości jego zbycia, prawa głosu, itd. Możliwe jest też podjęcie inwestycji przez wspólnotę lokalną w formie kooperatywy.

Niezależna od tych grup korzyści uzyskiwanych w praktyce przez społeczności lokalne w UE, ważne są również ustalenia biznesowe inwestora z właścicielami gruntów potrzebnych do zrealizowania inwestycji. Mają one charakter indywidualny i jedynie pośrednio dotyczą społeczności lokalnej.

Powyższe sposoby partycypacji społeczności lokalnej w inwestycji można podzielić na dwie generalne grupy. Jedne związane są z korzyściami, jakie inwestor wnosi do budżetu lokalnej i regionalnej administracji. Druga grupa związana jest z korzyściami uzyskiwanymi przez społeczność lokalną z pominięciem budżetu publicznego. Ta ostatnia grupa korzyści jest często dodatkowo wsparta przez państwo poprzez ułatwienia administracyjne lub środki o charakterze fiskalnym (np. ulgi).

Poddając analizie znaczenie tych korzyści z punktu widzenia akceptacji społeczności lokalnej dla inwestycji, modelem rekomendowanym wydaje się model oparty na generowaniu korzyści z kilku źródeł (opłaty i podatki lokalne, miejsca pracy, możliwości inwestycyjne dla mieszkańców oraz gmin). Model taki musi cechować się transparentnością dającą przewidywane korzyści dla społeczności lokalnej oraz koszty dla inwestora, jak również zapewniać bezstronność społeczności lokalnej.

Przykładowy model – Niemcy

Podstawowym mechanizmem wsparcia farm wiatrowych na poziomie krajowym jest ustawa o energii odnawialnej (*Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer – EEG*). Reguluje ona m.in. koszty zakupu energii elektrycznej z farm wiatrowych w dłuższej perspektywie czasu. Stawki mają charakter degresywny, zależąc m.in. od amortyzacji oraz modernizacji. Wprowadzono mechanizm premiowania inwestycji w nowe farmy wiatrowe, poprzez wyższą cenę zakupu energii z tych źródeł. Wprowadzono również mechanizm premiowania modernizacji istniejących farm wiatrowych (tzw. *repowering*) poprzez dodatkową cenę zakupu energii z tych źródeł. Przesłankami uzyskania takiej premii jest wiek demontowanej farmy (min. 10 lat), znaczące zwiększenie możliwości produkcyjnych nowej farmy oraz całkowity

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

demontaż starej instalacji w określonym terminie. System ten daje stabilność finansową inwestycji. Uzyskiwany przez inwestora przychód, po odliczeniu kwoty wolnej od podatku (24,5 tys. EUR) stanowi podstawę do obliczenia płaconych przez niego kontrybucji na rzecz społeczności lokalnych. Dodatkowo, regulacje poszczególnych landów wprowadzają ułatwienia dla inwestorów. Przykładem ułatwień może być Bawaria, gdzie uchwalono regulacje, na mocy których instalacje wiatrowe oddalone o 1 km od zabudowy mieszkalnej nie muszą przedstawiać raportów dotyczących hałasu. Zmniejszono również obszar landu, na którym instalacje wiatrowe nie mogą być budowane z 37% na 10% powierzchni landu. Na podstawie zmian utworzono listę lokalizacji, w których inwestycja nie będzie wiązała się z dodatkowymi nakładami związanymi z emisjami lub ochroną środowiska. Tego rodzaju ułatwienia mają znaczenie w sytuacji inwestora, ograniczając jego koszty i ryzyka, a przez to wpływając na większe zaangażowanie w rozwój lokalny.

Z drugiej strony, inwestor zobowiązany jest do ponoszenia określonych kosztów prowadzenia inwestycji, które wpływają na sytuację społeczności lokalnych w aspekcie finansowym. Głównym źródłem przychodu gmin w związku z inwestycjami w farmy wiatrowe jest podatek lokalny, tzw. podatek od działalności gospodarczej (*Gewerbesteuer*), uiszczany przez inwestora zarówno na rzecz budżet gminy, w której zlokalizowana jest inwestycja (70% kwoty podatku), jak i na rzecz gminy siedziby inwestora (30% kwoty podatku). Wysokość podatku oblicza się poprzez multiplikację stawki 3,5% i określonego przez gminę mnożnika, który waha się pomiędzy ustawowym minimum w wys. 200%, a osiąga do 400%, przy czym gminy negocjują wysokość stawek z inwestorem. Dodatkowo, inwestor zobowiązany jest do uiszczenia opłaty za ingerencję w krajobraz (*Ersatzzahlung*). Jest to jednorazowa opłata zależna od ilości wiatraków w ramach farmy, ich wysokości (liczonej od podstawy do wirnika plus długość skrzydeł) i wrażliwości krajobrazowej terenu, na którym instalacja jest zlokalizowana. Wysokość opłaty waha się od 90 EUR/m do 1200 EUR/m tak obliczonego wiatraka, za każdy wiatrak. Beneficjentem tej opłaty jest lokalna jednostka ochrony środowiska. Wprowadzono określone ulgi przy modernizacji instalacji oraz *repoweringu*. Stanowią one środek motywowania inwestora do modernizacji.

Przychód inwestora obliczony w oparciu o EEG jest również wyznacznikiem dla uiszczanych przez niego opłat na rzecz właścicieli nieruchomości, na których usytuowana jest farma wiatrowa. Znaczenia nabiera na poziomie landów również wspólne inwestycje landów i inwestora w nowe farmy wiatrowe. Występują również dodatkowe umowy inwestycyjne, w których inwestor zobowiązuje się do dokonania

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

określonych inwestycji na rzecz lokalnej wspólnoty.

Powyższy system współpracy zwiększa zaangażowanie zarówno wspólnot lokalnych, jak i landów w zapewnianie rozwoju inwestycji na ich terenie. Wspierany jest on również przez działania informacyjne.

Polski system wsparcia społeczności lokalnych

Rozwiązania krajowe mające wpływ na akceptację społeczności lokalnych dla inwestycji w farmy wiatrowe można podzielić na dwie grupy: (1) dochody uzyskiwane przez budżety gmin z tytułu opłat i podatków, które bezpośrednio lub pośrednio wynikają z realizacji inwestycji na terenie gminy, tj. wpływy z podatku od nieruchomości, udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa oraz dochody z dzierżawy gruntów komunalnych, (2) przychody uzyskiwane przez mieszkańców gminy z tytułu umów zawieranych z inwestorem (dzierżawa gruntów, czy też udział w inwestycji) oraz zobowiązań inwestycyjnych inwestora (zatrudnianie przy budowie farmy lokalnych podwykonawców, modernizacja infrastruktury drogowej na terenie gminy, współfinansowanie działań wspierających rozwój oświaty, sportu czy ekologii, itd.).

Wpływy z podatku od nieruchomości związane są z dwoma tytułami, tj. od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od zlokalizowanej na terenie gminy budowli lub jej części związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej. Kwota podatku z tytułu gruntów jest określona ryczałtowo za m^2 powierzchni, zaś kwota podatku od budowli i ich części wynosi 2% części budowlanej poszczególnych wiatraków, w oparciu o wartość fundamentów i wieży z wyłączeniem gondoli z turbiną, ale z uwzględnieniem innej infrastruktury nieruchomej posadowionej na terenie parku (drogi, ogrodzenia, linie etc.).

Udziały w podatkach dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa dotyczy zarówno podatku dochodowego od osób fizycznych, jak i podatku dochodowego od osób prawnych. Udział gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosi 39,34% wpływów z tego podatku od osób fizycznych, zamieszkałych na terenie gminy. Udział gmin w podatku dochodowym od osób prawnych wynosi 6,71% wpływów z tego podatku od osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie gminy. Wpływy z tych źródeł są również uzyskiwane przez powiaty i województwa w określonej ustawowo proporcji.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Poddając analizie te źródła przychodów z punktu widzenia skłonności społeczności lokalnych do przyjmowania tego rodzaju inwestycji, dwie kwestie wydają się być istotne: wysokość wpływów oraz ich przewidywalność. Wysokość podatku od nieruchomości jest przewidywalna, ale jego wysokość została zgodnie z wyrokami sądowymi znacząco ograniczona. Podatek dochodowy, zarówno od osób fizycznych, jak i osób prawnych, ma skomplikowaną strukturę poboru, co ogranicza przewidywalność wpływów z tego tytułu dla gmin. Dodatkowo, społeczność lokalna nie widzi wyraźnego przełożenia płaconych przez inwestora podatków na poprawę swojej sytuacji, dostrzegając równocześnie wpływy negatywne. Ponadto, w stosunku do podatku dochodowego od osób prawnych, wysokość kosztów uzyskania przychodu inwestora, jak również możliwość korzystania przez niego z ulg i zwolnień mogą mieć wpływ na faktyczną wysokość wpływów dla gminy z tego tytułu. Inne źródła przychodów gmin z tytułu podatków i opłat stanowią w mojej ocenie marginalne znaczenie z punktu widzenia akceptacji społecznej dla inwestycji. Co więcej, w mniej zamożnych gminach może się dodatkowo okazać, iż ryzyko utraty tzw. subwencji wyrównawczej dla gminy z tytułu wzrostu dochodów ponad wymagane maksyma może ograniczać skłonność takiej gminy do przyjmowania inwestycji w farmy wiatrowe.

Negatywny wpływ farm wiatrowych na środowisko naturalne, w szczególności wpływ na krajobraz, hałas, faunę jest elementem braku akceptacji społeczności lokalnej dla inwestycji. Z tytułu kompensowania negatywnego oddziaływania farmy wiatrowej na środowisko inwestor może być zobowiązany do dokonywania inwestycji kompensujących. Realizacja tych inwestycji nie zapewnia pełnego kompensowania wpływu takiej inwestycji na społeczność lokalną (spadek wartości ziemi, czy też domów w obrębie inwestycji, zakaz zabudowy działek, zakaz zalesiania, itd.), ograniczając się do kompensowania wpływów wynikających z oceny oddziaływania na środowisko. Prawo krajowe nie przewiduje opłat z tytułu gospodarczego korzystania ze środowiska, którym podlegałyby tego rodzaju inwestycje, które w zryczałtowanej formie mogłyby kompensować całość wpływu na środowisko lokalne farmy wiatrowej.

Odnosząc się do dochodów uzyskiwanych przez mieszkańców, zasadniczym źródłem korzyści są dochody z tytułu dzierżawy gruntów, głównie gruntów rolnych oraz zobowiązania inwestycyjne inwestora. Koszty dzierżawy uzależnione są od indywidualnych ustaleń inwestora z właścicielami gruntów. Zazwyczaj mają one charakter określonej kwoty rocznej. Zdarzają się jednak umowy uzależniające koszty dzierżawy od rocznych przychodów inwestora. Zobowiązania inwestycyjne są

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

zależne od indywidualnych ustaleń, na które mają wpływ możliwości negocjacyjne gmin i ich mieszkańców. Brak jest wypracowanych ram działań w tym zakresie. Taki system nie wpływa na stabilność pozycji inwestora oraz stabilność akceptacji ze strony społeczności lokalnych.

Proponowane kierunki zmian

Na tle powyższych rozważań dwie kwestie wydają się szczególnie ważne dla zapewnienia akceptacji społecznej dla inwestycji ze strony społeczności lokalnej. Pierwszą, jest poziom świadomości. Drugą jest widoczne przełożenie inwestycji na poprawę standardu życia społeczności. W tym zakresie sugerowane rozwiązania mogłyby koncentrować się wokół poniższych kwestii.

Po pierwsze, konieczne jest stworzenie określonej kampanii informacyjnej dla społeczności lokalnych, która pokazałaby zarówno korzyści, jak i koszty inwestycji w farmy wiatrowe, stanowiąc źródło wiedzy o tego rodzaju inwestycjach. Informacja taka zawierałaby również przykłady możliwych form partycypacji społecznej w inwestycji, jak również możliwe formy zaangażowania inwestora w rozwój gmin. Rozważanym rozwiązaniem mogłoby być również stworzenie publicznych mechanizmów wsparcia społeczności lokalnych w bezpośrednich kontaktach z inwestorem.

Po drugie, konieczne jest zapewnienie bardziej wyraźnego przełożenia podatków i opłat płaconych przez inwestora na społeczność lokalną. Pokazany przykład niemiecki przenoszący ponoszone przez inwestora ciężary podatkowe bezpośrednio na dochody gmin nie jest odosobniony w ramach UE. Ponieważ system prawa krajowego nie przewiduje podatku obrotowego o charakterze lokalnym o podobnej strukturze jak niemiecki *Gewerbesteuer*, można by rozważyć jego wprowadzenie. Podstawą opodatkowania mógłby być dochód uzyskiwany z tytułu systemu wsparcia (zielonych certyfikatów lub opłaty zastępczej), jako najbardziej transparentny. Wysokość podatku mogłaby być określona, jako wartość maksymalna na poziomie centralnym, pozostawiając gminom możliwość jego indywidualnego negocjowania z inwestorem. Alternatywną metodą zwiększenia bezpośredniego przełożenia podatków i opłat mogłaby być opłata za „korzystanie z krajobrazu”. Miałaby ona charakter lokalny. Jej sposób ustalania mógłby być podobny do niemieckiej *Ersatzzahlung* (określona opłata od metra inwestycji). Wnioskowałbym jednak za jej periodyczną płatnością przez cały okres inwestycji. Zapewniłoby to widoczne korzyści dla społeczności lokalnej przez cały okres trwania projektu. Ważne jest jednak, aby nowe obciążenia podatkowe nie stanowiły dodatkowego obciążenia dla

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

inwestora, ale aby były kompensowane w ramach płaconych przez niego podatków. Dodatkowo, należałoby się zastanowić czy wartość uzyskiwanego zielonego certyfikatu, czy też wysokość opłaty zastępczej nie powinny uwzględniać dodatkowej korzyści dla inwestora z tego tytułu.

Należałoby również zastanowić się nad wsparciem udziału inwestycyjnego społeczności lokalnych tudzież gmin w projektach farm wiatrowych. Jak pokazują przykłady z niektórych innych państw UE, społeczność lokalna dyskryminująco podchodziła do nowych projektów farm wiatrowych w sytuacji partycypacji w projektach innych farm. Ponadto, partycypacja w projektach farm zapewniała długofalowy poziom akceptacji społecznej dla projektu. Działania publiczne w tym zakresie mogłyby się skoncentrować na wypracowaniu modelowych form współpracy na tym polu.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].