



Przykłady dobrych i złych praktyk w postępowaniu formalnym w inwestycjach PV

Wioleta Mróz
Instytut OZE sp. z o.o.

W realizacji inwestycji z zakresu fotowoltaiki bardzo ważne jest jej kompleksowe przygotowanie. Pozwala to na wyeliminowanie ryzyka powstania nieśpójności w dokumentacji oraz wydawanych na jej podstawie decyzjach administracyjnych, a także umożliwia uniknięcie błędów proceduralnych, które skutkować mogą potrzebą powtórzenia określonych etapów formalnych inwestycji

Powodzenie inwestycji fotowoltaicznej, ale też każdej innej inwestycji bazującej na wykorzystaniu potencjału energetycznego źródła odnawialnego, jakim są słońce, woda czy wiatr, zależy od szczegółowego, wieloaspektowego (m.in. przyrodniczego, prawnego czy przestrzennego) rozpoznania i oceny lokalizacji oraz przygotowania przemyślanej koncepcji technicznej przedsięwzięcia. Dlatego też w przypadku podjęcia decyzji o zainwestowaniu w produkcję energii ze źródła niekonwencjonalnego z użyciem ogniw fotowoltaicznych, należy w pierwszej kolejności zbadać miejsce, w którym ma stanąć instalacja solarna, oraz jego najbliższe otoczenie, mające stanowić strefę ewentualnych jej oddziaływań na środowisko. Istnieje szereg dobrych praktyk, któ-

rych zastosowanie usprawnia i przyspiesza przebieg procedury formalno-prawnej w tzw. etapie środowiskowym inwestycji. Zostaną one opisane w niniejszym artykule. Wskazane zostaną także przykłady nieprawidłowych działań, często podejmowanych przez inwestorów branży fotowoltaicznej, których zdecydowanie należałoby się wystrzeżać.

Podstawy działań przygotowawczych inwestycji PV

Przygotowując się do realizacji elektrowni fotowoltaicznej, należy zadbać przede wszystkim o weryfikację, czy teren, którym rozporządza inwestor lub który ma zamiar zakupić/wydzierżawić, faktycznie predysponowany jest do wykorzystania energetycznego, czyli czy wykazuje wystarczający potencjał solarny, a jednocześnie nie jest obszarem, na który oddziałuje wiele czynników ograniczających powodzenie przedsięwzięcia (np. występowanie przeszkód ograniczających produkcję energii elektrycznej przez instalację podczas jej eksploatacji – zacinienie, pylenie, objęcie obszarową formą ochrony przyrody, wykluczenie z uwagi na zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy bliska odległość od zabudowy mieszkalnej, dla której obowiązują limity akustyczne). Analizę taką przeprowadza się na zasadzie delimitacji. Wydawać by się mogło, że w tej materii nie ma pola do popełnienia błędu. Jak jednak pokazuje praktyka, analizy miejsca inwestycji niejednokrotnie wykonywane są zbyt pobieżnie, nie uwzględniają całego wachlarza czynników ryzyka i opierają się na zbyt ogólnych danych. Bardzo częstym

Skróty używane w tekście

Ustawa ooś – ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227 ze zm.)

Kpa – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168 ze zm.)

Ustawa OZE – ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. 2015 poz. 478 ze zm.)

Rozporządzenie – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2010 nr 213 poz. 1397 ze zm.)

MPZP – Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego

RDOŚ – Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska

Decyzja środowiskowa (DŚ) – decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia

Ooś – ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko

CODGIK – Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej

uchybieciem jest bowiem bagatelizowanie lub całkowita nieświadomość znaczenia aspektu środowiskowego dla powodzenia inwestycji.

Instytut OZE wypracował skuteczny schemat oceny lokalizacji, który dzięki swej szczegółowości i wielopłaszczyznowości pozwala na przygotowanie rzetelnych podstaw do sporządzenia wiążącej koncepcji technicznej inwestycji, ale przede wszystkim w systemie zerjedynkowym potwierdza lub wyklucza zasadność umieszczenia instalacji w danym miejscu. Wykonanie kompleksowej oceny na tak wczesnym etapie pozwala na zminimalizowanie ryzyka niepowodzenia przedsięwzięcia i podjęcie przez inwestora świadomych decyzji biznesowych.

Pierwszy krok to wykonanie analizy solarnej. Nagminnie popełnianym błędem jest wykorzystywanie do tego celu modeli teoretycznych, mocno zgeneralizowanych i nieuwzględniających czynników takich, jak choćby lokalne ukształtowanie terenu. Udostępniane przez organizacje rządowe czy pozarządowe bardzo ogólne mapy solarne dla terenu kraju to niewystarczające podstawy określania zasobów dyspozycyjnych dla planowanej instalacji prądowórczej czy zasadności lokalizacji inwestycji w tym, a nie innym miejscu. Do opracowania tego typu analizy można wykorzystać specjalistyczne oprogramowanie GISowe (ArcGIS) i jego narzędzia (Area Solar Radiation). Pozwalają one na sporządzenie modelu rozkładu promieniowania na zadanym obszarze, z zastosowaniem modelu matematycznego wykorzystującego dane wsadowe, takie jak np. położenie geograficzne, kąt padania promieni słonecznych wynikający z orografii terenu, stała słoneczna czy pory roku w korelacji z numerycznym modelem terenu (cyfrowe dane wysokościowe udostępniane są przez CODGiK). Szeroki wachlarz zmiennych umożliwia programowi precyzyjne określenie ilości energii promieniowania słonecznego docierającego do powierzchni terenu, z uwzględnieniem czynników zmniejszających potencjał solarne, bez potrzeby korzystania z terenowych danych pomiarowych, które najczęściej nie są dostępne dla rozpatrywanego obszaru. Dodać należy, że analizy takie są opracowaniami bardzo precyzyjnymi (ich wyniki wykorzystywane są także do wyboru miejsc montażu paneli PV na połaciach dachowych, a więc na bardzo niewielkich powierzchniach).

Na zasadność realizacji inwestycji w określonej lokalizacji (oprócz potencjału solarne) wpływają także uwzględniane w analizie GISowej: czynniki techniczne, infrastrukturalne, naturalne czy środowiskowe, takie jak odległość od sieci elektroenergetycznej, możliwość dojazdu do działki inwestycyjnej (dostęp do drogi), nachylenie terenu, ekspozycja na strony świata, klasy bonitacyjne gleby, rodzaj aktualnego zagospodarowania terenu. Analiza wstępna lokalizacji, jaką wykonują specjaliści na zlecenie inwestora zainteresowanego budową elektrowni, obejmować powinna także weryfikację zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (określenie, czy dla planowanego pod inwestycję obszaru nie obowiązują zapisy jednoznacznie ją wykluczające). Nie należy również zapominać o sprawdzeniu czy działka inwestycyjna nie jest objęta żadną z obszarowych form ochrony przyrody. Jeśli jest w obszarze chronionym, należy koniecznie przeanalizować akt ustanawiający daną formę ochrony (np. uchwałę sejmiku województwa). Zawarte są w nim bowiem zakazy, jakie obowiązują na jej terenie. Warto także, w ramach tzw. researchu wstępnego, zadać sobie trud określenia stref ochrony przed hałasem i wykonania symulacji rozprzestrzeniania hałasu. Przesłanką do podjęcia tego działania jest fakt, iż organy opiniujące dokumentację środowiskową (głównie RDOŚ-e) coraz częściej zwracają uwa-

gę na aspekt akustyczny funkcjonowania farmy PV i oddziaływania hałasu emitowanego przez inwertery i transformatory, o czym jeszcze do niedawna w kontekście budowy farm PV nie mówiło się w ogóle. Do wykonania analizy wspomnianego typu służą specjalistyczne oprogramowania np. SoundPlan, rekomendowany przez instytucje publiczne specjalizujące się w ochronie środowiska.

Całość ustaleń poczynionych na etapie wstępnej analizy lokalizacji inwestycji pozwala nie tylko stwierdzić, czy zasadne jest realizowanie przedsięwzięcia w zamierzonym miejscu, ale stanowi także bogatą bazę informacji dostępną do wykorzystania na dalszych etapach formalnych inwestycji, gdy podjęta zostanie ostateczna decyzja o zaangażowaniu środków finansowych i realizacji projektu.

Warunki powodzenia etapu środowiskowego

Art. 72 ustawy ooś ustala ramy postępowania w przypadku realizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, a więc także farm fotowoltaicznych o określonej powierzchni, przekraczającej 1 ha lub 0,5 ha w przypadku lokalizacji w obrębie obszarów chronionych przyrodniczo (§3 ust. 1 pkt 52 Rozporządzenia). Zgodnie z wykładnią tego artykułu, konieczne jest uzyskanie decyzji środowiskowej przed uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy w miejscu, gdzie nie obowiązuje żaden MPZP, a także przed złożeniem wniosku o wydanie pozwolenia na budowę w przypadku przedsięwzięć tzw. I lub II grupy wymienionych w Rozporządzeniu. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia stanowi integralną część wniosku o zgodę na realizację przedsięwzięcia (obok map czy projektu budowlanego).

Oprócz sytuacji, w których inwestor nieświadomy, iż dla inwestycji fotowoltaicznej, którą planuje, niezbędne jest uzyskanie decyzji środowiskowej zaangażuje już pewne środki (np. na zakup działki, opracowanie projektu budowlanego) i złoży do urzędu (urzędu gminy) wnioski o wydanie warunków zabudowy, zdarzają się także sytuacje innego typu, przed którymi warto przedsiębiorców przestrzegać. Skutkują one bowiem stratami czasowymi i finansowymi. Najbardziej niepomyślny scenariusz to taki, kiedy niewykonawszy oceny lokalizacji, inwestor podejmie szereg działań z zaangażowaniem dużych środków, a na etapie środowiskowym okazuje się, że inwestycja we wskazanej lokalizacji nie ma najmniejszych szans powodzenia, np. z uwagi na restrykcyjne zakazy obowiązujące na obszarze chronionym.

Bardzo ryzykownym działaniem jest zlecenie przygotowania koncepcji technicznej farmy PV bez wcześniejszego dokładnego rozpoznania wszystkich ryzyk rzutuujących na opłacalność i możliwości wykonania instalacji fotowoltaicznej. W opracowaniu tego typu powinny być bowiem zawarte nie tylko przewidywane osiągi instalacji w zakresie produktywności, opis konfiguracji połączeń poszczególnych elementów instalacji, rozwiązania dotyczące sposobu wyprowadzania wyprodukowanej mocy do sieci elektroenergetycznej, ale także zgromadzone na etapie oceny wstępnej informacje dotyczące środowiska przyrodniczego, informacje lokalizacyjne itp.

Również brak sprawdzenia dostępności mocy przyłączeniowej dla dużych inwestycji (farmy PV nienależące ze względu na moc zainstalowaną do grup mikro- lub małych instalacji) przed przystąpieniem do etapu formalno-prawnego, który wiąże się z czasem i kosztami, może się okazać dużym błędem, skutkującym niepowodzeniem inwestycji. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę osób zainteresowanych budową farm PV na pewną kwestię

techniczną. Otóż wiążącą informację odnośnie do zapewnienia mocy przyłączeniowej można uzyskać od gestora sieci (zakładu energetycznego) dopiero po złożeniu wniosku o ustalenie warunków przyłączenia. Szkopuł tkwi w tym, że aby starać się o wydanie takich warunków, należy przedstawić wraz z wnioskiem decyzję o warunkach zabudowy dla nieruchomości inwestycyjnej. Żeby natomiast starać się o wydanie warunków zabudowy, należy dysponować decyzją środowiskową. W związku z tym zachodzi sytuacja, w której dopiero po około roku od rozpoczęcia etapu formalno-prawnego dla przedsięwzięcia (zależnie od stopnia skomplikowania procedury środowiskowej i zaistniałych w czasie jej trwania nowych okoliczności) inwestor uzyskuje zapewnienie, że będzie mógł wyprodukowaną w dużej instalacji energię oddać do sieci elektroenergetycznej. W związku z tym warto na etapie sporządzania koncepcji technicznej.

Dość powszechne są sytuacje, w których inwestor, zobligowany przez urząd wydający warunki zabudowy, stara się pozyskać wymaganą decyzję środowiskową, samodzielnie przygotowując niezbędną dokumentację (kartę informacyjną przedsięwzięcia, jej załączniki oraz wnioski). Niestety, często z uwagi na brak odpowiedniej wiedzy i doświadczenia branżowego, zawarte są w niej nieprecyzyjne lub – co gorsza – całkowicie błędne sformułowania. Dokumentacja w takiej formie nie przedstawia dla organu prowadzącego postępowanie administracyjne pożądanej wartości merytorycznej. Nie zawiera bowiem odpowiedniej jakości informacji, na których bazuje organ wydający decyzję środowiskową. Najczęściej sytuacja taka, ku zdziwieniu inwestora, kończy się nałożeniem obowiązku przeprowadzenia pełnej procedury oceny oddziaływania na środowisko i sporządzenia stosownego raportu, co z kolei skutkuje znacznym wydłużeniem etapu formalno-prawnego inwestycji i opóźnia jej realizację. Wiąże się także z kolejnymi kosztami, których prawdopodobnie udałoby się uniknąć, gdyby np. dołączono do rzetelnie sporządzonej karty informacyjnej przedsięwzięcia wyniki inwentaryzacji przyrodniczej miejsca planowanej inwestycji czy analizę akustyczną. Zlecenie wykonania tego typu dokumentacji wyspecjalizowanej firmie, doświadczonej w prowadzeniu inwestycji z branży odnawialnych źródeł energii pozwoliłoby w wielu przypadkach uniknąć pełnej procedury środowiskowej (w tym czasowo- i kosztochłonnego sporządzenia raportu oś).

W tym miejscu należy wspomnieć, iż w części przypadków, które traktować można jako przestrożę, uzyskanie decyzji środowiskowej nie przesądza o sukcesie inwestycji. Są to sytuacje, w których na podstawie dokumentacji środowiskowej samodzielnie przygotowanej przez niedoświadczonych w branży OZE osoby, zawierającej nieodpowiednie ustalenia i sformułowania, wydawana jest niekorzystna dla inwestora decyzja. Dokument taki nie jest w żaden sposób przydatny z punktu widzenia opłacalności inwestycji, ponieważ zawiera (bazujące na złej jakości dokumentacji przesłanej przez inwestora lub osoby go reprezentujące) zapisy, do których dostosowanie się będzie generować zbędne koszty podczas budowy i eksploatacji instalacji.

W realizacji inwestycji z zakresu fotowoltaiki bardzo ważne jest jej kompleksowe przygotowanie, co pozwala na wyeliminowanie ryzyka powstania niespójności w dokumentacji oraz wydawanych na jej podstawie decyzjach administracyjnych, a także umożliwia uniknięcie błędów proceduralnych, które skutkować mogą potrzebą powtórzenia określonych etapów formalnych inwestycji. Doświadczenie i szerokie kompetencje specjalistów branży OZE, którzy wspierają inwestora w działaniach przygotowawczych, pozwalają wypracować zoptymalizowany model

inwestycyjny dla przedsięwzięcia PV. Wart propagowania jest więc system pracy, w którym nad inwestycją (w trakcie trwania poszczególnych postępowań administracyjnych, w tym postępowania środowiskowego) współpracują równolegle specjaliści różnych obszarów. Przykładem pożądanych działań jest współpraca inżynierów przygotowujących koncepcję techniczną z producentami poszczególnych elementów składowych instalacji (paneli PV) czy z planistami, którzy określają ramy zagospodarowania terenu inwestycyjnego, przedstawianego w koncepcji zagospodarowania przestrzennego.

Wśród pozytywnych praktyk, które zdecydowanie warto są upowszechnienia, z pewnością należy wymienić współpracę inżynierów i specjalistów z dziedziny środowiska w zakresie sporządzania listy działań minimalizujących wpływ planowanej inwestycji na poszczególne komponenty środowiska przyrodniczego i ludzi. Zaproponowanie w karcie informacyjnej przedsięwzięcia konkretnych rozwiązań chroniących środowisko, w praktyce niewymagających dużych nakładów finansowych czy technicznych, daje pole do dialogu z instytucjami opiniującymi oraz urzędem prowadzącym sprawę. Pokazuje też dobre intencje inwestora, a w efekcie to wszystko może skutkować szybkim uzyskaniem decyzji środowiskowej.

Do często proponowanych działań minimalizujących negatywny wpływ inwestycji fotowoltaicznej na środowisko należą: stosowanie na panelach powłok antyrefleksyjnych oraz białych granic i białych pasków podziału, które zmniejszają znacznie przyciąganie bezkręgowców wodnych, sadzenie niskopięnych żywopłotów pomiędzy sektorami paneli, niestosowanie na powierzchniach trawiastych między panelami herbicydów i pestycydów, zezwalanie na miejscową spontaniczną sukcesję roślinności pomiędzy pasami, umieszczanie przewodów elektrycznych pod ziemią, dostosowywanie terminów prac realizacyjnych do okresów lęgowych ptaków czy ogradzanie terenu inwestycyjnego siatką o dużej średnicy oczek, umożliwiającej migrację zwierząt. Wykorzystać można także takie opcje, jak montowanie siatki ogrodzeniowej na wysokości około 20 cm nad gruntem, bez stosowania podmurówki, czy montaż paneli na ramach wbijanych w ziemię bez bazy fundamentowej.

W toku trwania procedury środowiskowej, której przebieg formalny regulują zapisy ustaw: o oś i Kpa, warto utrzymywać intensywny kontakt z organami prowadzącym i opiniującymi w przedmiotowej sprawie. Zależnie od podejścia pracowników instytucji, takich jak Urząd Gminy czy RDOŚ, możliwe jest usprawnienie obiegu dokumentów czy informacji o potrzebie uzupełnienia dokumentacji lub konieczności wykonania dodatkowych analiz na zasadzie przekazu nieformalnych wskazówek, ustaleń. Oczywiście taka forma współpracy warunkowana jest dobrą wolą obu stron – zarówno inwestora (lub firmy go reprezentującej), jak i organu prowadzącego postępowanie administracyjne.

To, o czym nie wspomniano na początku, a jest bardzo istotne dla powodzenia przedsięwzięcia, to zapewnienie sobie praw do nieruchomości, na której podejmowane będą działania inwestycyjne. Dość często, nie tylko w przypadku inwestycji z branży fotowoltaicznej, ale też np. w przypadku małych elektrowni wodnych czy wiatrowych, zdarzają się sytuacje, w których inwestor angażuje środki, podejmuje szereg działań przygotowawczych do budowy elektrowni, a w zaawansowanym etapie procesu formalnego okazuje się, że przedmiotowa lokalizacja nie będzie dostępna do wykorzystania na cele inwestycji. Często dużą rolę odgrywają tutaj kwestie finansowe, ale też zawsze należy brać pod uwagę czynnik ludzki. Dlatego warto mieć uregulowane

kwestie prawne związane z władaniem gruntem, na którym ma zostać posadowiona instalacja prądotwórcza. Jest to jedna z do-
brych praktyk przygotowania się do realizacji przedsięwzięcia.

Podsumowanie

Niniejszy artykuł służyć ma przede wszystkim zwróceniu uwagi na pewne utylitarne aspekty etapu przygotowawczego i formalnego inwestycji w zieloną energię, wykorzystujących potencjał solarny. Nie skupiono się tu więc na przepisach prawnych, które regulują przebieg postępowania środowiskowego, i które wielokrotnie omawiane były na łamach czasopism branżowych czy portali internetowych. Warto jednak wspomnieć o tym, że ustawa o oś będzie w niedługim czasie nowelizowana, a wśród istotnych dla branży PV zmian znajdują się zapisy o rozszerzeniu kompetencji RDOŚ w przypadku opiniowania o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Według znowelizowanych przepisów, inaczej niż to się ma w chwili obecnej, RDOŚ mógłby narzucać, już w przypadku procedury przebiegającej bez wymogu sporządzenia raportu, warunki i wymagania dotyczące realizacji i eksploatacji instalacji. Z punktu widzenia przyjazności przepisów dla inwestorów branży PV, zapis ten można ocenić negatywnie. Wiąże się bowiem z większymi obostrzeniami dla realizacji i funkcjonowania inwestycji. Nowelizacja ustawy zakłada także zaostrzenie wymagań co do wiedzy i kompetencji osób zajmujących się sporządzaniem raportu środowiskowego. Kwestia ta jednak koresponduje z prezentowanym tutaj stanowiskiem, iż najrozsądniejszym wyjściem jest zlecenie prowadzenia etapu środowiskowego zespołowi z odpowiednią wiedzą i doświadczeniem.

Na koniec warto wspomnieć o powiązaniu kwestii finansowych, które są kluczowe dla inwestora, z możliwościami, jakie dają odpowiednio wcześniej wykonane analizy wstępne. Jak już wspomniano, efekty prac wykonanych na początku procesu formalnego wykorzystywane są także w znacznie odleglejszych etapach trwania inwestycji. Opracowania specjalistów, bazujące na konkretnych danych i wytycznych, pozwalają uniknąć sytuacji i związanego z nią rozczarowania, jakie pojawia się, gdy osiągi elektrowni są niższe niż planowane. Umożliwiają także zoptymalizowanie parametrów instalacji, tak aby możliwe było utrzymanie jak najwyższej jej efektywności w produkcji energii. Wyniki analiz wstępnych dają także podstawy do przygotowania harmonogramu kosztów, jakie ponosić będzie inwestor w związku z realizacją inwestycji, na którą uzyska komplet niezbędnych pozwoleń i decyzji.

Ostatnią kwestią wartą podkreślenia jest znaczenie uwzględnienia na etapie planowania inwestycji PV uwarunkowań prawnych wynikających z zapisów nowej ustawy o OZE oraz związanych z tym uwarunkowań rynkowych i możliwości pozyskania dofinansowania. Pomocą służą inwestorom specjaliści, płynnie poruszający się w gąszczu unormowań wcale nie łatwej do interpretacji ustawy, którą w niedługim czasie planuje się nowelizować.

Podjęcie wskazanych działań i uniknięcie błędów już wcześniej popełnionych przez innych inwestorów, skutkować będzie sprawnym i satysfakcjonująco przeprowadzonym etapem formalnym inwestycji PV, dającym podkład do funkcjonowania opłacalnego przedsięwzięcia biznesowego. ■

Reklama