

Procedury środowiskowe w inwestycjach wiatrowych

— głos środowiska krajowych ornitologów

Uważa się, że powodzenie inwestycji wiatrowej jest pochodną głównie trzech składowych: odpowiedniej wietrzności, możliwości podłączenia do sieci przesyłowych oraz bezpieczeństwa środowiskowego.

O ile dwa pierwsze aspekty dotyczą sfery technicznej i stanowią naturalny wymóg realizacji inwestycji, o tyle równorzędne znaczenie kwestii środowiskowych jest mniej oczywiste. Powstrzymanie zaniku bioróżnorodności stało się jednym z priorytetów wielu państw, a zwłaszcza Unii Europejskiej jako całości. Zadanie to obejmuje już nie tylko sferę badań naukowych i działalności ochroniarskiej, lecz jest nieodłącznym elementem gospodarki, życia społecznego i kulturalnego. W efekcie żadna duża inwestycja, zwłaszcza jeśli realizowana jest z udziałem środków europejskich, nie może być obecnie przeprowadzona bez szczegółowego rozpatrzenia kwestii bezpieczeństwa środowiskowego.

W przypadku inwestycji wiatrowych procedura środowiskowa obejmuje przede wszystkim ocenę ich wpływu na zwierzęta — głównie ptaki i nietoperze (wpływ na owady jest na razie pomijany, nie wiadomo, czy słusznie). Oznacza to każdorazowy udział w procesie inwestycyjnym specjalistów ornitologów i chiropterologów oraz przeprowadzenie szczegółowych badań przyrodniczych, obejmujących roczny cykl biologiczny zwierząt. Aspekt ten podlega procedurom i rygorom, podobnie jak każdy inny składnik procesu inwestycyjnego.

Inwestorzy i organy wydające decyzje oczekują więc profesjonalnego przygotowania ekspertów-przyrodników, od nich bowiem może zależeć powodzenie inwestycji. Z drugiej strony gremia „ochroniarskie” wymagają od ekspertów badawczej uczciwości i odpowiedzialności niezależnej od życzeń zlecniodawców. Tymczasem na każdym etapie tego procesu rodzi się wiele wątpliwości, wynikających z wciąż słabo rozpoznanych zagadnień, braku jasnych ścieżek postępowania i wymogów prawnych, a także z niewystarczającego przygotowania niektórych wykonawców badań.

Ptaki a energetyka wiatrowa

W odniesieniu do ornitologii wątpliwości te zostały poruszone na specjalnej sesji tematycznej „Ptaki a rozwój energetyki wiatrowej”, którą zorganizowano 19 września 2009 r. w Lublinie w ramach „Ogól-

nopolskiej Konferencji Ornitologicznej w 190. rocznicę urodzin Władysława Taczanowskiego, Ptaki — Środowisko — Zagrożenia”. Było to ważne spotkanie, ponieważ po raz pierwszy w tak dużym gronie specjalistów zaistniała możliwość wymiany poglądów. Sesja, którą prowadził prof. Piotr Trojanowski, zgromadziła ok. 70 osób, reprezentujących większość ornitologicznych ośrodków naukowych w kraju, organizacje pozarządowe i administrację.

Głównym jej zamierzeniem była identyfikacja problemów napotykanych przez wykonawców i odbiorców badań oraz poszukiwanie rozwiązań tych trudności. Pomiędzy teoretyczne kwestie dotyczące wpływu farm wiatrowych na ptaki, zaś skupiono się na praktyce wykonywania tzw. monitoringu przyrodniczego w warunkach Polski oraz opracowywania raportów w ramach oceny oddziaływania inwestycji na środowisko. Poniżej wymieniono główne wątki dyskusji i zdefiniowane problemy, co w opinii uczestników jest niezwykle istotne dla środowiska krajowych ornitologów. Może też być wskazówką dla ekspertów podejmujących się oceny wpływu farm wiatrowych na ptaki oraz dla inwestorów zlecających badania.

Identyfikacja problemów środowiskowych

Setki toczących się w Polsce postępowań administracyjnych związanych z planowanymi inwestycjami wiatrowymi ujawniają wiele problemów napotykanych przez ekspertów, inwestorów i organy ochrony przyrody. Mimo dużych różnic regionalnych, możliwe jest zdefiniowanie zagadnień wspólnych lub szczególnie pilnych. Omówiono je na sesji ornitologicznej oraz zestawiono poniżej. Wyróżniono przy tym problemy pojawiające się na etapie realizacji badań, na etapie wydawania decyzji środowiskowej oraz postulaty o charakterze ogólnym.

• Ornitologiczne badania przedinwestycyjne

Opracowania przeglądowe syntetyzujące aktualną wiedzę na temat oddziaływania farm na ptaki są zgodne co do niepełnego rozpoznania jego skali, mechanizmów

i skutków. Postawienie trafnej diagnozy odnośnie lokalnego oddziaływania przyszłej farmy oraz zaleceń minimalizujących stanowi poważne wyzwanie. Wnioski i zalecenia winny być przez ekspertów-ornitologów formułowane z dużą ostrożnością. W przypadku niepełnych danych niewskazane jest ani wyolbrzymianie negatywnych wpływów, ani ich minimalizowanie. Powszechne zastosowanie na tym etapie powinna mieć unijna zasada przeczności (ostrożności), nakazująca wyprzedzające działania prewencyjne, zanim nauka lub praktyka potwierdzi istnienie negatywnego oddziaływania farm na ptaki.

Problemem napotykanym przez wykonujących tzw. przedrealizacyjny monitoring ornitologiczny, jak również korzystających z jego wyników, jest niejednorodność metodyki prac terenowych, prezentacji danych, ich analizy i formułowania wniosków. Użyteczną wskazówkę mogą stanowić krajowe wytyczne PSEW w zakresie oceny oddziaływania elektrowni wiatrowych na ptaki, opublikowane w 2008 r., które jednak nie są powszechnie stosowane. Przykładowo roczne badania przedinwestycyjne prowadzone przez 25 dni w roku (zalecane w tzw. ścieżce uproszczonej) trudno porównywać z badaniami 50-dniowymi (ścieżka rozszerzona). Potrzebna jest więc standaryzacja prac terenowych, analiz i prezentacji wyników. W szczególności brakuje kryteriów pozwalających na określenie ryzyka środowiskowego danej farmy. Kryteria takie umożliwiłyby bardziej powtarzalne (obiektywne) klasyfikowanie farmy do inwestycji bezpiecznych, dopuszczalnych do realizacji warunkowo lub odrzucanych.

Wyjątkowo szkodliwym i nierzadkim zjawiskiem jest niska jakość prowadzonych badań i składanych raportów, opierających się na krótkotrwałych obserwacjach, nieprawidłowych metodach, zawierających bezkrytyczne wnioskowanie itd. Najczęściej dotyczy to raportów niepoddawanych potem żadnym niezależnym ocenom. Osoby podejmujące się monitoringu i uważane za ekspertów nie mogą traktować badań jako działalności wyłącznie zarobkowej, bez głębszej refleksji nad negatywnymi konsekwencjami, jakie jakość ich pracy może mieć dla przyrody i zlecniodawcy. Z kolei zlecniodawcy nie powinni kierować się wyłącznie kryterium cenowym przy wyborze wykonawców monitoringu. Pożądane jest wypracowanie mechanizmów kontroli i upubliczniania nierzetelnych badań przyrodniczych oraz ich autorów.

Ze względu na możliwość skumulowanego oddziaływania farm wiatrowych na ptaki oraz wymóg oceny takiego oddziaływania w raportach OOS, eksperci wykonujący monitoring przyrodniczy powinni mieć dostęp do informacji o innych planowanych farmach wiatrowych w danej okolicy.

● Procedury środowiskowe

Należy pozytywnie ocenić i upowszechnić praktykę standardowego wykonywania pełnej procedury środowiskowej dotyczącej inwestycji wiatrowych, mimo zaklasyfikowania ich do drugiej grupy, tj. do przedsięwzięć, dla których raporty OOS wykonuje się fakultatywnie¹. Ta dobra praktyka wynika z chęci uniknięcia przez inwestorów ewentualnych protestów ze strony organizacji ekologicznych, a także z niskich kosztów monitoringu przyrodniczego w całkowitym budżecie inwestycji wiatrowej. Równocześnie jednak ewidentnie błędne jest umożliwienie wydawania decyzji środowiskowych na poziomie administracji lokalnej, która zazwyczaj jest zainteresowana realizacją inwestycji ze względów finansowych. Sytuacja taka rodzi konflikt interesów i nie sprzyja ochronie walorów ornitologicznych. Regułą powinno być pełnienie nadzoru nad wydawaniem decyzji przez instytucję niezależną, np. RDOŚ, który obecnie staje się stroną postępowania tylko w przypadku potencjalnego wpływu na obszary lub gatunki Natura 2000. W celu bezkonfliktowej realizacji przedsięwzięcia wiatrowego w interesie inwestora powinno leżeć to, aby urzędy gminne i powiatowe standardowo zwracały się do RDOŚ o wydanie opinii.

Postępowania administracyjne związane z wydawaniem decyzji środowiskowych bywają bardzo utrudnione wskutek rozbieżnych opinii ekspertów-ornitologów. Typowa (i prawidłowa) procedura zakłada, że w przypadku wątpliwości co do wymowy oryginalnego raportu RDOŚ zwraca się z zapytaniem o koreferat do niezależnego eksperta. Jeśli obie opinie są rozbieżne, RDOŚ nie ma podstawy do wydania właściwej decyzji. Z punktu widzenia inwestorów sytuacja takie obniżają wiarygodność ekspertów i RDOŚ, wydłużają procedurę, a w konsekwencji utrudniają ochronę walorów przyrodniczych. Problemu nie da się rozwiązać bez dbałości o wysoką jakość raportów i klarowne zasady ich oceny.

Szczególnego napiętnowania wymaga praktyka stosowana przez administrację lokalną, polegająca na zamieszczaniu w decyzjach środowiskowych jedynie niektórych zaleceń minimalizujących i kompensacji spośród tych, które zostały wskazane w raportach OOS. Zalecenia te stanowią syntezę długotrwałych badań, wiedzy o wyma-

ganiach gatunków kluczowych na danym terenie, praktyki ochroniarskiej stosowanej na świecie oraz najlepszego doświadczenia ekspertów przyrodników. Tymczasem samowolnie wykreślając część niewygodnych zaleceń, to *de facto* urzędnik gminny czy powiatowy, a nie ekspert przyrodnik decyduje o tym, jakie rozwiązania są optymalne dla ptaków czy nietoperzy. Bezasadny staje się więc udział ekspertów w procedurze środowiskowej. Opisaną praktykę należy uznać za swoiste oszukiwanie uczestników procedury środowiskowej, wyrządzające szkodę przyrodzie, przyrodnikom, ale także inwestorom, którzy mimo sfinansowania badań są narażani na skutki skarg i procesów odwoławczych.

Postulaty konferencyjne

Zarówno na poziomie wojewódzkim, jak i krajowym konieczne jest opracowanie strategii rozwoju energetyki wiatrowej, uwzględniającej uwarunkowania gospodarcze, ekonomiczne, społeczne i przyrodnicze. Strategia wskazywałaby obszary, gdzie możliwe byłoby lokalizowanie farm, oraz tereny, na których powinno to być wykluczone (np. wszystkie obszarowe formy ochrony przyrody). Parki krajobrazowe lub obszary chronionego krajobrazu zapewne nie powstałyby w miejscu, gdzie są już zlokalizowane pracujące farmy wiatrowe. Analogicznie lokalizacja wiatraków na takich terenach powinna skutkować zniesieniem tych form ochrony przyrody (głównie krajobrazu). Oznacza to, że zgoda na farmy wiatrowe na obszarach chronionych krajobrazowo jest ewidentnie nie do pogodzenia z celami ochrony tych przestrzeni. Strategia powinna też uwzględniać korytarze migracyjne i dyspersyjne, w tym obszary pełniące funkcję łączników dla OSOP (obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000). Takie podejście, stratyfikujące tereny pod względem kolizji ewentualnych farm z wymogami ochrony przyrody, ułatwiłoby podejmowanie decyzji przez urzędników i inwestorów. Na razie jednak mamy do czynienia tylko ze zbiorem koncepcji i postulatów, na czym tracą wszystkie strony sporu.

Niezbędnym uzupełnieniem do strategii byłyby dobrze opracowane i egzekwowane standardy dotyczące metodyki zbierania badań, ich analizy, prezentacji i wyciągania wniosków. Wskazane wydaje się powołanie niezależnego ciała, działającego np. przy Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, oceniającego rzetelność wykonywanych raportów/prognoz.

Roczne badania przedinwestycyjne (monitoring przedrealizacyjny) wydają się niewystarczające do dokonywania analiz i wy-

ciągania wniosków dotyczących oddziaływania na środowisko przyrodnicze, zwłaszcza na obszary Natura 2000. Wskazane jest wydłużenie tego okresu do minimum trzech lat. Ma to duże znaczenie przy wahanach liczebności populacji, zróżnicowanych warunkach pogodowych i ogólnie słabym rozpoznaniu przyrodniczym obszarów.

Potrzebne jest opracowanie wytycznych dotyczących oddziaływania skumulowanego. Pojedyncza farma rzadko w sposób znacząco negatywny wpływa na obszary Natura 2000 i inne, natomiast można oczekiwać takiego skutku w przypadku sąsiedowania kilku farm. Zagadnienie to jest ignorowane w znakomitej większości raportów. Istnieje też potrzeba szkoleń dla potencjalnych wykonawców prognoz/raportów. Powszeczną bolączką w Polsce jest bowiem niska jakość tych opracowań, nie tylko w zakresie wpływu farm wiatrowych. Niezbędne jest zwiększenie świadomości społeczeństwa odnośnie rzeczywistych konsekwencji lokalizacji farm (nie tylko przyrodniczych, ale i społecznych, gospodarczych oraz ekonomicznych). To z kolei może skutkować swoistą „kontrolą” społeczną, gdyż jak dotąd media prowadzą jednostronną propagandę sprzyjającą inwestycjom wiatrowym.

Ekologiczne organizacje pozarządowe posiadają unikatowe możliwości włączania się w decyzyjny proces inwestycji i jako takie powinny wzmoczyć zainteresowanie kontrolą jakości opracowań OOS dla farm wiatrowych.

Przebieg omawianego spotkania, w szczególności szeroki zakres tematów, ich aktualność, a także zaangażowanie uczestników świadczą o tym, że istnieje potrzeba ciągłej wymiany doświadczeń w gronie ornitologów. Dodatkowym plonem sesji jest decyzja o wydaniu podręcznika zawierającego gotowe, praktyczne wskazówki, użyteczne dla inwestorów, organów administracji oraz wykonawców monitoringu i raportów. W publikacji zostaną wskazane rozwiązania czy choćby sugestie odnośnie dobrych praktyk dotyczących wymienionych problemów.

Źródło

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (DzU nr 257, poz. 2573, z późn. zm.).

dr inż. **Andrzej Wuczyński**, Instytut Ochrony Przyrody PAN, Kraków-Wrocław; **Przemek Chylarecki**, Muzeum i Instytut Zoologii PAN, Warszawa; prof. dr hab. **Piotr Tryjanowski**, Uniwersytet Przyrodniczy, Poznań