

MARCIN MAKOWSKI

PROBLEMY PRAWNE LOKALIZACJI I BUDOWY ELEKTROWNI WIATROWYCH W OBSZARACH MORSKICH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Artykuł przedstawia prawne uwarunkowania lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych w obszarach morskich podlegających jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej, to jest na obszarze wód wewnętrznych, morzu terytorialnym oraz w wyłącznej strefie ekonomicznej.

W artykule zawarto analizę prawną polskiego prawa wewnętrznego, które wiąże się z budową elektrowni wiatrowych (Ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich RP i administracji morskiej, Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a także analizę międzynarodowych i krajowych przepisów dotyczących ochrony środowiska morskiego.

WSTĘP

Intensywny wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną, wobec równocześnie występujących często tendencji mających na celu zaniechanie wykorzystywania energii atomowej, przy równoczesnym dość sukcesywnym zmniejszaniu się zapasów węgla, ropy naftowej i gazu ziemnego, kieruje uwagę na wykorzystanie jako źródeł energii – źródeł niekonwencjonalnych, a więc m.in. energii wiatru¹.

Na konieczność promowania odnawialnych źródeł energii wskazuje również Unia Europejska, czego dowodem jest przyjęcie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE².

Wykorzystywanie wiatru do produkcji energii elektrycznej jest już powszechne, o czym świadczy wiele siłowni wiatrowych ustawionych na lądzie i to w miejscach odkrytych, a więc gwarantujących oddziaływanie wiatru na otwartej przestrzeni. Przestrzeń taką zapewniają w znacznym stopniu akweny

¹ B. Mazurkiewicz, *Rozwój ludzkości wyzwaniem dla budownictwa morskiego*, [w:] Bolesław Mazurkiewicz *Doktor honoris causa Politechniki Gdańskiej*, Gdańsk 2007, s. 15.

² Dz.Urz. UE L 140 z 5.06.2009, s. 16–62.

morskie. Plany odnoszące się do wykorzystania energii wiatrowej strefy przybrzeżnej polskich obszarów morskich na Bałtyku dotyczą budowy zespołów (farm) elektrowni wiatrowych³ w pasie między izobatami 10 do 30 m poniżej zwierciadła morza, o powierzchni całkowitej około 4200 km². Po wyłączeniu z niego rejonów o dużych wartościach przyrodniczych, obszar dla posadwienia farm można oszacować na około 3000 km². Zakłada się wstępnie, że maksymalne długości farm wyniosą około 6 km i że odległość od kolejnej farmy osiągnie ponad 5 km. Ma to umożliwić utworzenie kanałów przelotowych dla ptaków migrujących. Stąd otrzymuje się obszar o powierzchni około 1500 km², na którym można rozmieścić w zwartej zabudowie prawie 13 tysięcy elektrowni wiatrowych, o mocy znamionowej przy dużej prędkości wiatru od 2 do 5 MW. Daje to moc całkowitą rzędu 30 GW⁴.

Lokalizacja i budowa zarówno pojedynczych elektrowni wiatrowych, jak i ich zespołów uwarunkowana jest wszakże od spełnienia przez inwestorów wielu przesłanek określonych zarówno przepisami prawa krajowego, jak i międzynarodowego.

1. REGULACJE PRAWNE DOTYCZĄCE OBSZARÓW MORSKICH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ – KONWENCJA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH O PRAWIE MORZA Z 10.12.1982 R. ORAZ USTAWA Z 21.03.1991 R. O OBSZARACH MORSKICH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I ADMINISTRACJI MORSKIEJ

Obszary morskie charakteryzują się zróżnicowaniem swego statusu prawnego wynikającego zarówno z konwencji o prawie morza z 1982 r.⁵, jak i z ustawodawstwa wewnętrznego poszczególnych państw. Obszary morskie obejmują obszary wchodzące w skład terytorium danego państwa, podlegające w ograniczonym stopniu jurysdykcji lub innym prawom suwerennego państwa, oraz obszary znajdujące się poza zasięgiem jurysdykcji państwowej⁶. W zakresie dotyczącym problematyki poruszanej w niniejszym artykule, a odnoszącym się do obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, omówienie regulacji konwencji należy ograniczyć do obszarów morskich wchodzących w skład terytorium

³ Jedyna definicja legalna farmy wiatrowej znajduje się w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 4.05.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz.U. Nr 93, poz. 623 ze zmian.). Zgodnie z nią farma wiatrowa to jednostka wytwórcza lub zespół tych jednostek wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru, przyłączonych do sieci w jednym miejscu przyłączenia.

⁴ B. Mazurkiewicz, *op. cit.*, s. 24, *idem*, *Encyklopedia inżynierii morskiej*, Gdańsk 2009, s. 221–223.

⁵ Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, Montego Bay, 10.12.1982 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 59, poz. 543).

⁶ L. Łukaszyk, *Międzynarodowe prawo morza*, Warszawa 1997, s. 48.

państwa oraz obszarów podlegających ograniczonej jurysdykcji państwowej. Obszary morskie wchodzące w skład terytorium państwa to morskie wody wewnętrzne, położone między lądem a wewnętrzną granicą (linią podstawową) morza terytorialnego, oraz morze terytorialne – stanowiące pas wód morskich położonych między wybrzeżem lub wodami wewnętrznymi a morzem otwartym. Konwencja do morskich wód wewnętrznych zalicza m.in. zatoki, zatoki historyczne, porty morskie oraz redy. Status prawny morskich wód wewnętrznych zapewnia całkowitą i wyłączną władzę państwa nadbrzeżnego, która rozciąga się także na przestrzeń powietrzną i dno morskie. Państwo nadbrzeżne ma prawo regulowania dostępu obcych statków i okrętów, warunków ich dopuszczania i przebywania na wodach wewnętrznych. W odniesieniu do morza terytorialnego konwencja określa, że podlega ono również suwerennej władzy państwa nadbrzeżnego, która rozciąga się na przestrzeń powietrzną nad morzem terytorialnym oraz na jego dno i wnętrze ziemi pod nim. Na morzu terytorialnym obowiązuje porządek prawny państwa nadbrzeżnego, statki morskie podlegają prawu i władzy tego państwa. Statkom innych państw przysługuje prawo nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne. Obszary morskie podlegające ograniczonej jurysdykcji lub suwerenności państwa nadbrzeżnego to morska strefa ekonomiczna i strefa rybołówstwa o szerokości nieprzekraczającej 200 mil (art. 57 konwencji). Rzeczpospolita Polska nie posiada wyznaczonego 24-milowego morskiego pasa przyległego, przewidzianego przez regulacje konwencji.

Zgodnie z art. 56 ust. 1 lit. a i b konwencji państwo nadbrzeżne ma w wyłącznej strefie ekonomicznej: suwerenne prawa w celu badania, eksploatacji i ochrony zasobów naturalnych, zarówno żywych, jak i nieożywionych, wód morskich pokrywających dno, a także dna morskiego i jego podziemia oraz w celu gospodarowania tymi zasobami, jak również w odniesieniu do innych przedsięwzięć w zakresie gospodarczego badania i eksploatacji strefy, takich jak wytwarzanie energii poprzez wykorzystanie wody, prądów i wiatrów, budowania i wykorzystywania sztucznych wysp, instalacji i konstrukcji.

Państwo nadbrzeżne, korzystając ze swoich praw i wypełniając swoje obowiązki w wyłącznej strefie ekonomicznej, powinno uwzględniać w należyty sposób prawa i obowiązki innych państw i postępować w sposób zgodny z postanowieniami konwencji (art. 56 ust. 2).

W myśl art. 60 ust. 1 lit. b konwencji państwo nadbrzeżne ma w wyłącznej strefie ekonomicznej wyłączne prawo budowania oraz wydawania pozwoleń i przepisów dotyczących budowy, eksploatacji i wykorzystywania instalacji i konstrukcji do celów przewidzianych w art. 56 i do innych celów gospodarczych. Państwo nadbrzeżne ma wyłączną jurysdykcję nad takimi sztucznymi wyspami, instalacjami i konstrukcjami, łącznie z jurysdykcją w zakresie wydawania ustaw i innych przepisów prawnych w sprawach celnych, skarbowych, sanitarnych i imigracyjnych, a także w sprawach bezpieczeństwa.

Informacja o zbudowaniu sztucznych wysp, instalacji i konstrukcji powinna być w należyty sposób ogłoszona, a także powinno się utrzymywać stałe środki ostrzegające o ich obecności. Wszelkie instalacje i konstrukcje, które zostały porzucone lub zużyte, powinny być usunięte dla zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi, z uwzględnieniem wszelkich przyjętych standardów międzynarodowych ustanowionych w tej dziedzinie przez właściwą organizację międzynarodową. Usuwając takie instalacje i konstrukcje, uwzględnia się również w należyty sposób działalność połowową, ochronę środowiska morskiego oraz prawa i obowiązki innych państw. Podaje się w należyty sposób do publicznej wiadomości informacje o głębokości, pozycji i rozmiarach każdej instalacji lub konstrukcji, która nie została całkowicie usunięta.

Jeżeli jest to konieczne, państwo nadbrzeżne może ustanowić wokół takich sztucznych wysp, instalacji i konstrukcji strefy bezpieczeństwa o uzasadnionych rozmiarach, w których obrębie może ono stosować odpowiednie środki w celu zapewnienia bezpieczeństwa zarówno żeglugi, jak i wymienionych budowli.

Ponadto państwo nadbrzeżne określa szerokość stref bezpieczeństwa, uwzględniając odpowiednie standardy międzynarodowe. Strefy te są wytyczane w taki sposób, aby były one rozsądnie dostosowane do rodzaju i przeznaczenia sztucznych wysp, instalacji i konstrukcji i aby nie przekraczały wokół nich odległości 500 metrów mierzonych od każdego punktu ich zewnętrznych krańców, z wyjątkiem dopuszczonych przez powszechnie przyjęte standardy międzynarodowe lub zalecenia właściwych organizacji międzynarodowych. Informacje o zasięgu stref bezpieczeństwa ogłasza się w należyty sposób.

Wszystkie statki powinny respektować wyznaczone strefy bezpieczeństwa oraz przestrzegać powszechnie przyjętych standardów międzynarodowych dotyczących żeglugi w sąsiedztwie sztucznych wysp, instalacji, konstrukcji i stref bezpieczeństwa.

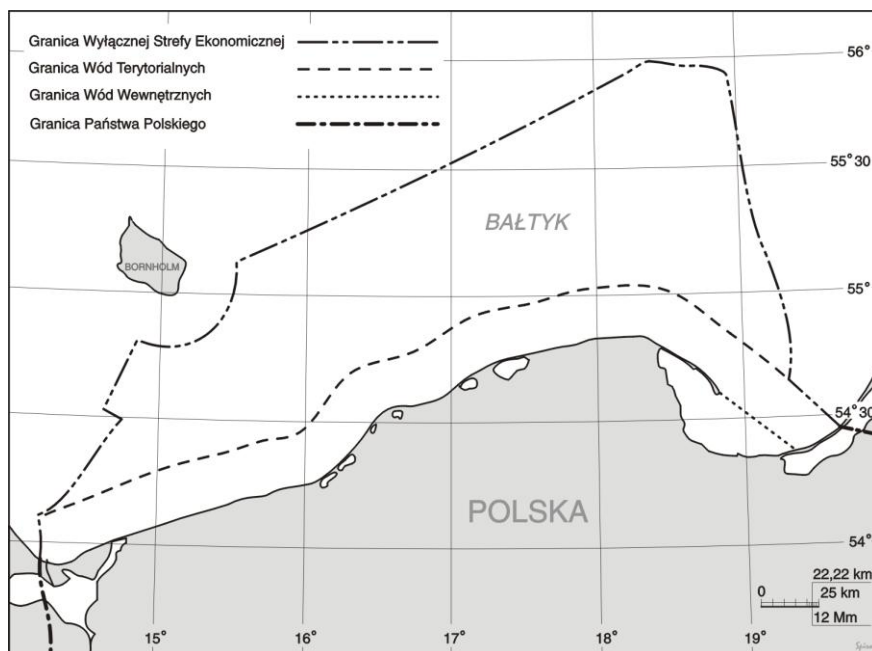
Konwencja zabrania tworzenia sztucznych wysp, instalacji i konstrukcji oraz stref bezpieczeństwa wokół nich, jeżeli mogłoby to przeszkadzać w korzystaniu z uznanych szlaków morskich o istotnym znaczeniu dla żeglugi międzynarodowej. Należy zaznaczyć, że wymienione budowle nie mają statusu wysp – nie mają własnego morza terytorialnego, a ich obecność nie wpływa na delimitację morza terytorialnego, wyłącznej strefy ekonomicznej lub szelfu kontynentalnego.

Aktem określającym szczegółowe położenie prawne obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej jest Ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁷.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy obszarami morskimi Rzeczypospolitej Polskiej są morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne oraz wyłączna strefa ekonomiczna (rys. 1).

⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1502, ze zmian.

Rys. 1. Obszary morskie Rzeczypospolitej Polskiej



Źródło: opracowanie własne

Należy zauważyć, że ustawa dopuszcza możliwość ustanawiania stref zamkniętych dla żeglugi i rybołówstwa na morskich wodach wewnętrznych oraz na morzu terytorialnym, jeżeli wymagają tego potrzeby obronności lub bezpieczeństwa państwa. Poza morskimi wodami wewnętrznymi i morzem terytorialnym mogą być ogłaszane strefy niebezpieczne dla żeglugi lub rybołówstwa (art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2). Obszary te określono w akcie rangi podstawowej, jakim jest Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 20.07.2005 r. w sprawie stref zamkniętych dla żeglugi i rybołówstwa na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej⁸.

Ustawa określa również szczegółowo w przepisie art. 4 obszary morskich wód wewnętrznych.

⁸ Dz.U. Nr 145, poz. 1216.

2. PRZEPISY DOTYCZĄCE PLANOWANIA I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO OBSZARÓW MORSKICH ORAZ WYDAWANIA POZWOLEŃ NA WZNOSENIE ELEKTROWNI WIATROWYCH

Kluczowy z punktu widzenia problematyki poruszanej w niniejszym artykule jest rozdział 4 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej regulujący wydawanie pozwoleń m.in. na wznoszenie konstrukcji i urządzeń. Należy zauważyć, że ustawa o obszarach morskich różni dwa reżimy prawne określające możliwość wznoszenia i wykorzystywania konstrukcji i urządzeń na obszarach morskich, podobnie jak w odniesieniu do części lądowej terytorium państwa czyni Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹.

Ostatni cytowany akt prawny z dniem 11.07.2003 r. wprowadził do ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej instytucję planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej. Ogólne zasady jego sporządzania określone są w dodanym rozdziale 9 ustawy. Projekt planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej sporządza dyrektor właściwego dla obszaru objętego planem urzędu morskiego, a przyjmuje w drodze rozporządzenia – minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w porozumieniu z ministrem właściwym ds. wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej. Do projektu wyżej wymienionego planu sporządza się prognozę oddziaływania na środowisko.

Plan zagospodarowania przestrzennego odnoszący się do obszarów morskich rozstrzyga o:

- przeznaczeniu obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej,
- zakazach lub ograniczeniach korzystania z obszarów, o których mowa w pkt 1, z uwzględnieniem ochrony przyrody,
- rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego,
- kierunkach rozwoju transportu i infrastruktury technicznej,
- obszarach i warunkach ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego.

W ustawie o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej istnieje delegacja do wydania przez ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej rozporządzenia, w którym określi wymagany zakres planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich RP,

⁹ Dz.U. Nr 80, poz. 717, ze zmian.

w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, rodzaju opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. Niestety, przedmiotowe rozporządzenie nie zostało wydane, co może świadczyć o nikłym zainteresowaniu władzy wykonawczej uporządkowaniem działalności inwestycyjnej w polskich strefach morskich. W związku z powyższym nie ma w chwili obecnej odpowiedzi na pytanie, dla jak dużych obszarów morskich będą wykonywane przedmiotowe plany, czy będą obejmować fragmenty obszaru administrowanego przez dyrektora jednego z trzech urzędów morskich, czy też cały obszar właściwości każdego z trzech dyrektorów urzędów morskich. Wydaje się, że istnieje ryzyko tworzenia planu pod konkretną inwestycję, jak ma to często miejsce na lądzie (miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dla jednej działki), co nie przyczyni się do uporządkowania chaosu inwestycyjnego na morzu. Takie niebezpieczeństwo wywołuje również zapis art. 37b ust. 3 ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej, który mówi, że koszty sporządzenia projektu planu i prognozy obciążają budżet państwa albo inwestora realizującego inwestycję, jeżeli ustalenia tego planu są bezpośrednią konsekwencją realizacji tej inwestycji¹⁰.

W przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej zgodnie z brzmieniem art. 23 ust. 1 ustawy pozwolenie na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich wydaje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej¹¹. Pozwolenie, o którym wyżej mowa, jest wydawane po zaopiniowaniu przez ministrów właściwych do spraw gospodarki, kultury i dziedzictwa narodowego, rybołówstwa, środowiska, spraw wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej.

W przypadku przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, pozwolenie takie wydaje dyrektor właściwego urzędu morskiego. Do wydawania pozwoleń przez dyrektorów urzędów morskich stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wydawania pozwoleń przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej.

Pozwolenia dają podmiotom w nich wymienionym prawo korzystania z polskiego obszaru morskiego do celów określonych w pozwoleniu, a prawa wynikające z pozwoleń nie mogą być przenoszone na inne podmioty.

Organ odmawia wydania pozwolenia, jeżeli jego wydanie pociągnęłoby za sobą zagrożenie dla środowiska i zasobów morskich, interesu gospodarki naro-

¹⁰ K. Twardowska, *Wybrane zagadnienia związane z nowymi zasadami gospodarki przestrzennej w granicach polskich obszarów morskich i ich wpływem na stosowanie przepisów prawa ochrony środowiska*, *Problemy Ocen Środowiskowych* 2003, nr 3 (22).

¹¹ Obecnie jest nim Minister Infrastruktury na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z 16.11.2007 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury oraz zniesienia Ministerstwa Budownictwa, Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Ministerstwa Transportu (Dz.U. Nr 216, poz. 1589).

dowej, obronności i bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa żeglugi morskiej, bezpiecznego uprawiania rybołówstwa morskiego, bezpieczeństwa lotów statków powietrznych, podwodnego dziedzictwa archeologicznego lub bezpieczeństwa związanego z badaniami, rozpoznawaniem i eksploatacją zasobów mineralnych dna morskiego oraz znajdującego się pod nim wnętrza ziemi. Wystąpienie wyżej wymienionych zagrożeń ustala się na podstawie przepisów odrębnych, które regulują wskazane wyżej zagadnienia.

Należy zauważyć, że w przypadku inwestycji, jaką są farmy elektrowni wiatrowych, kluczowe wydają się ewentualne zagrożenia dotyczące środowiska i zasobów morskich oraz problem bezpieczeństwa żeglugi morskiej. Problematyce dotyczącej ochrony środowiska poświęcono odrębny punkt, natomiast w tym miejscu omówione zostaną kwestie związane z bezpieczeństwem żeglugi morskiej.

Ustawa o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej w art. 27a określa szczegółowo wymagania, jakie powinien spełniać wniosek o wydanie pozwolenia na wnoszenie i wykorzystywanie konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich. Zgodnie z nim wniosek powinien zawierać nazwę, oznaczenie siedziby i adres wnioskodawcy, szczegółowe określenie przedsięwzięcia wymagającego pozwolenia i jego cel, ze wskazaniem proponowanej lokalizacji określonej za pomocą współrzędnych geograficznych naniesionych na mapę morską, wielkości zajętego polskiego obszaru morskiego i okresu niezbędnego do realizacji przedsięwzięcia, charakterystycznych parametrów technicznych i szacunkowej wartości zamierzonego przedsięwzięcia, łącznie z przedstawieniem sposobów przekazywania produktu na ląd oraz oceny skutków ekonomicznych, społecznych i oddziaływania na środowisko. Do wniosku o wydanie pozwolenia należy ponadto dołączyć opis technologii planowanego przedsięwzięcia, opis środowiska morskiego, które może być zagrożone przez planowane przedsięwzięcie, opis potencjalnych oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na środowisko morskie i jego zasoby naturalne zarówno żywe, jak i mineralne oraz ich ocenę, opis środków zmniejszających szkodliwe oddziaływanie planowanego przedsięwzięcia na środowisko morskie, opis przyjętych założeń i zastosowanych metod prognozy oraz wykorzystanych danych o środowisku morskim, ze wskazaniem trudności powstałych przy gromadzeniu niezbędnych informacji oraz projekt programu monitoringu i zarządzania procesem inwestycyjnym i eksploatacyjnym. Należy zaznaczyć, że wyżej wymienione przepisy stosuje się odpowiednio również do wniosku o wydanie pozwolenia na układanie i utrzymywanie podmorskich kabli na morskich wodach wewnętrznych, morzu terytorialnym i w wyłącznej strefie ekonomicznej.

Administracja morską, ustosunkowując się do wniosku w aspekcie bezpieczeństwa żeglugi, powinna przeanalizować przedstawione opisy i ocenić proponowane sposoby zapewnienia bezpieczeństwa farmy elektrowni wiatrowej i żeglugi w jej pobliżu w funkcji poziomu stwarzanego przez nią ryzyka. Może się przy tym kierować następującymi zaleceniami:

- niski poziom ryzyka dotyczy farm na akwenach o małych głębokościach, położonych z dala od tras przepływu statków, systemów rozgraniczenia ruchu (TSS), kanałów, torów wodnych i akwenów o dużym poziomie aktywności, w tym jednostek rybackich i jachtów. Możliwe środki zaradcze to: przekazywanie przez radio w formie ostrzeżeń nawigacyjnych i w wiadomościach żeglarskich informacji o ograniczeniach, jakie stwarza farma w zakresie uprawiania żegluga i w pracy wyposażenia nawigacyjnego, zakazie żegluga wewnątrz farmy itp.;
- średni poziom ryzyka dotyczy farm na akwenach o średnich głębokościach, położonych, podobnie jak poprzednio, z dala od tras przepływu statków, TSS, kanałów, torów wodnych i akwenów o dużym poziomie aktywności jednostek pływających. Możliwe środki zaradcze to środki wymienione w punkcie poprzednim oraz: ustanowienie stref bezpieczeństwa wokół każdej wieży, monitorowanie poprzez prowadzenie obserwacji radarowej i AIS oraz nasłuchu na częstotliwościach VHF, a także rejestrowanie wszystkich naruszeń wyznaczonych stref bezpieczeństwa;
- wysoki poziom ryzyka dotyczy farm na akwenach o dużych głębokościach lub położonych w pobliżu tras przepływu statków, TSS, kanałów, torów wodnych i akwenów o dużym poziomie aktywności jednostek pływających¹².

Wyznaczenie lokalizacji farmy powinno być oparte na minimalizacji szacunkowych prawdopodobieństw zagrożeń. Poziomy ryzyka mogą być szacowane na podstawie danych statystycznych o ruchu statków, występujących awariach, czasach potrzebnych do ich usunięcia, wypadkach i kolizjach morskich na rozpatrywanym akwenie. Są one również zależne od batymetrii i warunków hydrometeorologicznych i są różne na różnych akwenach, z tych względów nie można adaptować danych z jednego obszaru do innego. Na polskich wodach dane te nie były zbierane, dlatego istnieją trudności w szacowaniu zagrożeń. Z krajowej sieci AIS-PL można uzyskać dane o typach statków, natężeniu ruchu, a z danych portowych – o rodzajach przewożonych ładunków niebezpiecznych¹³. Dane te mogą posłużyć do oceny, w jakim stopniu istniejące modele szacowania ryzyka mogą być adaptowane i jakie wartości przyjmowane w innych krajach mogą być stosowane w polskich warunkach¹⁴. Jako jeden z dokumentów, który może być pomocny w opracowaniu wpływu zagrożeń dla

¹² R. Wawruch, *Rozpatrywanie wniosków dotyczących budowy farm wiatrowych na morzu – propozycja zasad postępowania*, Logistyka 2010, nr 6.

¹³ Automatyczna Identyfikacja Statków – AIS-PL. Aktualnie krajowa sieć AIS-PL składa się z 11 stacji brzegowych (wraz z pokryciem obszaru dolnej Odry), których dane udostępniane są w konfiguracji sieci krajowej i sieci HELCOM. Umożliwia monitorowanie ruchu statków i opracowywanie danych statystycznych na torach podejściowych portów polskich i wyznaczonych trasach na Bałtyku. Obecnie zapewnia pełne pokrycie strefy morskiej A1 (tj. 20–30 Mm) obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej

¹⁴ A. Królikowski, T. Stupak, R. Wawruch, *Zasady oceny ryzyka stwarzanego przez farmy elektrowni wiatrowych na morzu*, Logistyka 2010, nr 6.

żeglugi stwarzanych przez farmę elektrowni wiatrowych, wskazywany jest Międzynarodowy kodeks ochrony statku i obiektu portowego (*ISPS Code*)¹⁵. Dotyczy on postępowania w sytuacjach zagrożenia atakami pirackimi i terrorystycznymi, jednak podejście do zagadnień jest podobne i może być wykorzystane dla wyznaczenia metod postępowania podczas żeglugi w pobliżu farmy. Kodeks ISPS zawiera między innymi deklarację ochrony, która jest dokumentem ustanawiającym wymogi bezpieczeństwa, za które odpowiedzialne są obiekty portowe oraz statek lub statki względem siebie. Deklaracja ta precyzuje zakres odpowiedzialności, szacuje ryzyko, jakie niesie zależność statek – port dla ludzi, środowiska i majątku.

Nie istnieją międzynarodowe standardy akceptacji zagrożeń bezpieczeństwa żeglugi, które miałyby zastosowanie przy analizie wpływu elektrowni wiatrowych na nawigację. Analiza oceny wpływu morskich elektrowni wiatrowych na bezpieczeństwo żeglugi powinna zawierać identyfikację zagrożeń, ocenę prawdopodobieństwa kolizji, jej konsekwencje oraz dyskusję na temat niepewności i wrażliwości modeli przyjętych na potrzeby analizy. Powinno się również przeprowadzić analizę akceptowalnych poziomów ryzyka¹⁶.

Budowa i rozwój farm wiatrowych niesie wiele rodzajów zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu jednostek pływających, operujących w ich pobliżu. Zagrożenia te mogą być nowe dla danego akwenu bądź instalacja farmy może zwiększyć i uwypuklić niebezpieczeństwa już istniejące. Mogą one obejmować między innymi:

- ryzyko zderzenia lub kontaktu statku z turbiną wiatrową lub wieżą,
- ryzyko zderzenia statków wynikające z konieczności zmiany kursu jednego z nich w celu ominięcia farmy wiatrowej,
- ryzyko wejścia na mieliznę,
- ryzyko wynikające z wpływu obecności farm wiatrowych na urządzenia nawigacyjne (np. radar)¹⁷.

Należy w tym miejscu zauważyć, że art. 24 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej pozwala dyrektorowi właściwego urzędu morskiego na ustanowienie wokół konstrukcji i urządzeń stref bezpieczeństwa, sięgających nie dalej niż 500 metrów od każdego punktu ich zewnętrznej krawędzi, chyba że inny zasięg strefy jest dozwolony przez powszechnie przyjęte normy prawa międzynarodowego lub zalecony przez właściwą organizację międzynarodową.

Natomiast zgodnie z brzmieniem art. 25 wspomnianej ustawy informacje o ustawianiu konstrukcji i urządzeń, ustanowieniu wokół nich stref bezpieczeństwa, jak również o całkowitej lub częściowej likwidacji konstrukcji i urządzeń

¹⁵ *ISPS Code – International Ship and Port Facility Security Code*, IMO, London 2002.

¹⁶ A. Królikowski, T. Stupak, R. Wawruch, *op. cit.*

¹⁷ *Guidance on Environmental Consideration for Offshore Wind Farm Development*, OSPAR Commission, London 2008.

są podawane do publicznej wiadomości w urzędowych publikacjach Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej.

Przedstawiona wyżej problematyka bezpieczeństwa żeglugi z pewnością wymaga od potencjalnych inwestorów przygotowania wyczerpującego materiału dowodowego w prowadzonym postępowaniu w przedmiocie udzielenia pozwolenia. Na szczególną uwagę zasługują w tym zakresie wszelkie przyjęte międzynarodowe standardy dotyczące bezpieczeństwa żeglugi, mimo że często nie stanowią one norm powszechnie obowiązującego prawa.

W pozwoleniu na wznoszenie konstrukcji określa się rodzaj przedsięwzięcia i jego lokalizację za pomocą współrzędnych geograficznych, charakterystyczne parametry techniczne przedsięwzięcia, szczegółowe warunki i wymagania wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie środowiska i zasobów morskich, interesu gospodarki narodowej, obronności i bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa żeglugi morskiej, bezpiecznego uprawiania rybołówstwa morskiego, bezpieczeństwa lotów statków powietrznych, podwodnego dziedzictwa archeologicznego lub bezpieczeństwa związanego z badaniami, rozpoznawaniem i eksploatacją zasobów mineralnych dna morskiego oraz znajdującego się pod nim wnętrza ziemi.

Pozwolenie może być wydane na okres niezbędny do realizacji przedsięwzięcia, o którym mowa w ust. 1, nie dłuższy jednak niż 5 lat, a minister właściwy do spraw gospodarki morskiej prowadzi rejestr wydanych pozwoleń.

Ustawa o obszarach morskich w przypadku nieprzyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, gdy znajduje się on na etapie opracowywania, umożliwia zawieszenie postępowania o wydanie pozwolenia do czasu przyjęcia planu. W tym miejscu należy krytycznie odnieść się do wskazanej regulacji, pozwalającej na zawieszenie postępowania o wydanie pozwolenia do czasu przyjęcia planu. Potencjalny inwestor, jak też osoba ubiegająca się o wydanie pozwolenia nie dysponują żadnym środkiem prawnym, który mógłby skutecznie zobowiązać do przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej. Wątpliwości budzi też brak precyzyjnego oznaczenia terminu, na jaki maksymalnie mogłoby nastąpić zawieszenie postępowania, co powoduje, że okres niepewności może się przeciągać w nieskończoność. Określenie „do czasu przyjęcia planu” nie jest bowiem wystarczającym oznaczeniem terminu. Istnieje zatem możliwość zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na wznoszenie konstrukcji na bliżej nieokreślony czas, co biorąc pod uwagę okoliczność, że do chwili obecnej nie powstał żaden z planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich, określić

można jako rozwiązanie niesprzyjające pewności bezpieczeństwa prawnego potencjalnych inwestorów¹⁸.

Organem właściwym do wydawania pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich jest:

- dyrektor właściwego urzędu morskiego – w przypadku przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego oraz w każdym przypadku dotyczącym układania i utrzymywania podmorskich kabli na morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym;
- minister właściwy do spraw gospodarki morskiej – w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz w każdym przypadku związanym z układaniem i utrzymywaniem podmorskich kabli w wyłącznej strefie ekonomicznej.

Układanie i utrzymanie podmorskich kabli w wyłącznej strefie ekonomicznej jest dozwolone, jeśli nie utrudnia wykonania praw Rzeczypospolitej Polskiej, *a contrario*, istnieje domniemana zgoda na takie układanie i utrzymywanie, a ewentualna odmowa zgody możliwa jest jedynie w sytuacji, gdy utrudniłoby to wykonywanie takich praw. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej może cofnąć zgodę w razie niespełniania uzgodnionych warunków układania i utrzymywania kabli i rurociągów.

Za wydanie pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie konstrukcji i urządzeń oraz układanie i utrzymywanie podmorskich kabli organ wydający pozwolenia pobiera opłaty w wysokości stanowiącej równowartość 300 jednostek obliczeniowych¹⁹, a jeżeli wydane pozwolenie przewiduje zajęcie wyłącznej strefy ekonomicznej pod konstrukcję i urządzenie, pobiera się dodatkową opłatę w wysokości stanowiącej 1% wartości planowanego przedsięwzięcia. Opłaty te pobiera się przed wydaniem pozwolenia.

3. MIĘDZYKRAJOWE I KRAJOWE PRZEPISY DOTYCZĄCE OCHRONY ŚRODOWISKA MORSKIEGO

Konwencja o prawie morza w części XII określa zasady, na których powinna się opierać ochrona i zachowanie środowiska morskiego. Artykuł 194

¹⁸ Art. 417 § 4 Kodeksu cywilnego wprowadził odpowiedzialność odszkodowawczą odpowiednich organów władzy publicznej za szkody wyrządzone przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania statuuje odpowiedni przepis prawa. Mimo iż zgodnie z art. 37a ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich jest aktem normatywnym, to jego przyjęcie jest fakultatywne, co uniemożliwia w przypadku braku przyjęcia takiego planu ewentualne występowanie o odszkodowanie.

¹⁹ Jednostka obliczeniowa zwana jest „specjalnym prawem ciągnienia” (SDR), określanym przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

konwencji nakłada na państwa-strony obowiązek stosowania, odpowiednio do swoich możliwości, w zależności od okoliczności indywidualnie lub wspólnie, wszelkich środków, które są konieczne do zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego z jakiegokolwiek źródła. Państwa powinny stosować najlepsze sposoby, jakie pozostają w ich dyspozycji, oraz dążyć do uzgadniania swojej polityki w tej dziedzinie. Państwa powinny stosować wszelkie środki konieczne do zapewnienia, aby działalność była prowadzona pod ich jurysdykcją lub kontrolą w taki sposób, by nie wyrządzać szkody innym państwom i ich środowisku morskemu wskutek zanieczyszczenia i aby zanieczyszczenie, będące następstwem wypadków lub działalności prowadzonej pod ich jurysdykcją lub kontrolą, nie wykraczało poza obszary, na których wykonują one swoje suwerenne prawa zgodnie z niniejszą konwencją. Stosowane środki (zgodnie z niniejszą częścią konwencji) dotyczą wszelkich źródeł zanieczyszczenia środowiska morskiego. Obejmują one między innymi takie, których celem jest zmniejszanie w możliwie najpełniejszym zakresie:

- wprowadzania toksycznych, szkodliwych lub niebezpiecznych substancji, szczególnie takich, które mają charakter trwały, ze źródeł lądowych, z atmosfery lub poprzez atmosferę albo w następstwie zatopiania;
- zanieczyszczenia ze statków – w szczególności środki zmierzające do zapobiegania wypadkom i likwidacji nadzwyczajnych zagrożeń, zapewnienia bezpieczeństwa prac prowadzonych na morzu, zapobiegania umyślnym i nieumyślnym zrzutom oraz do regulowania projektowania, budowy, wyposażenia, eksploatacji i składu załogi statków;
- zanieczyszczenia z instalacji i urządzeń używanych do badania lub eksploatacji zasobów naturalnych dna i podziemia morskiego – w szczególności środki zmierzające do zapobiegania wypadkom i likwidacji nadzwyczajnych zagrożeń, zapewnienia bezpieczeństwa prac prowadzonych na morzu oraz do regulowania projektowania, budowy, wyposażenia, eksploatacji i składu załogi takich instalacji lub urządzeń;
- zanieczyszczenia z innych instalacji i urządzeń eksploatowanych w środowisku morskim – w szczególności środki zmierzające do zapobiegania wypadkom i likwidacji nadzwyczajnych zagrożeń, zapewnienia bezpieczeństwa prac prowadzonych na morzu oraz do regulowania projektowania, budowy, wyposażenia, eksploatacji i składu załogi takich instalacji lub urządzeń.

Stosując środki zmierzające do zapobiegania, zmniejszania lub kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego, państwa powstrzymują się od nieuzasadnionego zakłócania działalności prowadzonej przez inne państwa w korzystaniu z ich praw i wykonywaniu ich obowiązków zgodnie z niniejszą konwencją. Środki stosowane zgodnie z konwencją o prawie morza obejmują takie środki, które są konieczne do ochrony i zachowania rzadkich lub wrażliwych ekosystemów, jak również środowiska ginących, zagrożonych lub narażonych na niebezpieczeństwo gatunków ryb i innych form życia w morzu.

W Polsce obecnie obowiązują trzy formy ochrony na Bałtyku. Dwie z nich umocowane są w Ustawie z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody²⁰ – są to parki narodowe i obszary Natura 2000, z tym że ostatnie z wymienionych form ochrony przyrody mają swoją genezę w prawie wspólnotowym. Trzecia związana jest z Konwencją o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z 9.04.1992 r. (konwencja helsińska)²¹.

Konwencja helsińska z 1992 r. – w porównaniu z przepisami konwencji helsińskiej z 1974 r. – zawiera rozwiązania uproszczone i bardziej precyzyjne. Uwzględnia ona prawie wszystkie kwestie związane z ochroną środowiska w regionie bałtyckim²². Dotyczy ona ochrony Bałtyku przed zanieczyszczeniami wszelkimi szkodliwymi substancjami pochodzącymi ze wszystkich możliwych źródeł oraz przed niekorzystnym oddziaływaniem za pomocą energii, np. przez promieniowanie czy wywoływanie zmian temperatury. W odróżnieniu od konwencji helsińskiej z 1974 r. podnosi ona ponadto kwestię ochrony przed innymi czynnikami i działaniami stwarzającymi zagrożenie dla środowiska morskiego, takimi jak spalanie i bagrowanie²³. Konwencja helsińska w art. 12 zobowiązuje państwa nadbałtyckie do podejmowania wszelkich właściwych środków w celu zapobieżenia zanieczyszczeniu środowiska morskiego Morza Bałtyckiego, będącego rezultatem prowadzenia badań lub eksploatacji na części dna morskiego i podłoża bądź jakiegokolwiek związanej z tym działalności oraz do zapewnienia odpowiedniego stanu gotowości do natychmiastowych akcji interwencyjnych w przypadku zaistniałych aktów zanieczyszczeń wywołanych takimi działaniami. Należy zauważyć, że przepisy konwencji helsińskiej są adresowane do państw, a nie do podmiotów indywidualnych mających siedzibę na terenie tych państw. Oznacza to, że nieprzestrzeganie tych przepisów rodzi wyłącznie odpowiedzialność państw na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej²⁴. Warto zwrócić uwagę na – podkreślaną przez przedstawicieli doktryny prawa ochrony środowiska – nową filozofię ochrony środowiska morskiego, która kładzie nacisk na podejmowanie kompleksowych działań w całym zlewisku Morza Bałtyckiego w zakresie:

- podejmowania środków zaradczych przed substancjami mogącymi zanieczyszczać morze;
- wykorzystania najlepszej dostępnej technologii, tzw. BAT – *Best Available*

²⁰ Parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

²¹ Dz.U. z 2000 r., Nr 28, poz. 346.

²² M. Jaworski, *Regionalna współpraca ekologiczna państw bałtyckich*, Warszawa 1992, s. 4; J. Ciechanowicz, *Ochrona środowiska morskiego Bałtyku w świetle nowej konwencji helsińskiej z 1992 r.*, [w:] *Aktualne problemy prawa międzynarodowego we współczesnym świecie. Księga pamiątkowa poświęcona pamięci Profesora Mariana Iwanejko*, red. K. Lankosz, 1995, s. 219–228.

²³ J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona zasobów przyrodniczych morza*, [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchałek, Warszawa 2010, s. 117–118.

²⁴ J. Ciechanowicz-McLean, *Gazociąg Bałtycki w świetle prawa międzynarodowego*, Studia Prawnicze KUL 2007, nr 2–3 (30–31), s. 27.

Technology i najlepszej praktyki ekologicznej, tzw. BEP – *Best Environmental Practice*, w celu eliminacji zanieczyszczeń ze źródeł punktowych i rozproszonych, oraz zasady, że za zanieczyszczenia płaci zanieczyszczający, tzw. PPP – *Polluter Pays Principle*;

- przeprowadzenia ocen oddziaływania na środowisko dla planowanej działalności mogącej wywierać negatywny wpływ na środowisko²⁵.

Planowana budowa farmy wiatrowej może taki ujemny wpływ na środowisko wywierać, zarówno na etapie budowy, jak i eksploatacji, stąd też wymienione w konwencji helsińskiej zasady powinny być uwzględniane przez organy państwa wydające stosowne pozwolenia oraz biorące udział w uzgodnieniu takich pozwoleń czy zatwierdzające możliwość lokalizacji w przyjętym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich.

Podstawowym dokumentem konwencji helsińskiej, wyznaczającym kierunki pracy jej stron, jest Bałtycki Plan Działania (*Baltic Sea Action Plan – BSAP*), podpisany przez przedstawicieli rządów krajów nadbałtyckich w 2007 r. w Krakowie. Składa się on z czterech podstawowych segmentów, z których jeden to „Bioróżnorodność i ochrona przyrody”. Ustalono w nim między innymi, że strony konwencji zobowiązują się do wyznaczenia spójnej sieci Bałtyckich Obszarów Chronionych (*Baltic Sea Protected Areas – BSPA*) do końca 2009 r. Generalnie przyjęto zasadę, że wkładem państw członkowskich UE do tejże sieci będą wyznaczone przez nie morskie obszary Natura 2000 (Federacja Rosyjska, jedyny sygnatariusz konwencji, który nie jest w UE, wyznacza je, opierając się na innych zasadach). Nie jest to jednak sztywna reguła – część morskich obszarów Natura 2000 nie zostało dotąd nominowanych jako BSPA, z drugiej jednak strony nominowano także ostoje nieobjęte formą ochrony Natura 2000²⁶.

Do niedawna w Polsce wyznaczone były cztery obszary BSPA, pokrywające się z dwoma parkami narodowymi – Wolińskim Parkiem Narodowym i Słowińskim Parkiem Narodowym²⁷ oraz z dwoma krajobrazowymi: Parkiem Nadmorskim i Parkiem Krajobrazowym Mierzeja Wiślana. Jednakże 31.12.2009 r. minister środowiska nominował pozostałe morskie obszary Natura 2000 jako obszary BSPA. Obecnie są to więc (w kolejności od zachodu): PLH320018 Ujście Odry i Zalew Szczeciński, PLH320019 Wolin i Uznam, PLB990003 Zatoka Pomorska, PLB990002 Przybrzeżne Wody Bałtyku, PLC990001 Ławica Słupska, PLH220003 Ostoja Słowińska, PLB220005 Zatoka Pucka, PLB220004 Ujście Wisły, PLH280007 Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana. Bałtycki Plan Działania kładzie także nacisk na takie kwestie, jak:

²⁵ *Ibidem*, s. 27.

²⁶ A. Ginalska, *Obszary chronione w polskiej części Bałtyku*, *Dziki Życie* 2010, nr 3/189.

²⁷ Do Wolińskiego Parku Narodowego przyłączono obszar wychodzący w morze na odległość 1 mili morskiej, dzięki czemu stał się on pierwszym polskim narodowym parkiem morskim. Podobne działanie w odniesieniu do Słowińskiego Parku Narodowego przeprowadzono w 2004 r., przyłączając szerszy, bo 2-milowy pas morza.

- tworzenie i wdrażanie planów zarządzania obszarami BSPA,
- przygotowanie czerwonych list siedlisk i gatunków dla Bałtyku,
- wykonanie „map krajobrazowych” dna Bałtyku (zintegrowane cechy fizykochemiczne i biologiczne: temperatura, zasolenie, rozmieszczenie siedlisk itd.),
- opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów morskich,
- powiązanie celów ochrony przyrody z wszelką działalnością na morzu, szczególnie z rybołówstwem²⁸.

Spośród pozostałych umów międzynarodowych konieczne jest również wymienienie Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z dnia 25.06.1998 r. (z Aarhus)²⁹. Celem konwencji jest przyczynienie się do ochrony prawa każdej osoby z obecnego pokolenia i przyszłych pokoleń do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności poprzez zagwarantowanie społeczeństwu uprawnień, stanowiących fundament partycypacji publicznej. Każda ze stron zagwarantuje – w sprawach dotyczących środowiska – uprawnienia do dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z postanowieniami konwencji. Ugruntowane już orzecznictwo krajowych sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że konwencja z Aarhus nie jest umową międzynarodową, która może być stosowana bezpośrednio, bez konieczności dokonywania zmian w systemie prawnym państwa, które konwencję tę podpisało i ratyfikowało³⁰. Ze względu na ogólne sformułowania przepisów konwencji nie mogą one stanowić podstawy do nakładania obowiązków lub przyznawania uprawnień, a są one zobowiązaniem dla władz państwa, które ratyfikowało tę konwencję, do podjęcia działań legislacyjnych i ustanowienia przepisów, które będą realizowały jej przepisy. Przepisy konwencji zostały implementowane do polskiego porządku prawnego w dziale III Ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³¹. Zgodnie z art. 30 ustawy organy administracji właściwe do wydania decyzji lub opracowania projektów dokumentów, w przypadku których przepisy niniejszej ustawy lub innych ustaw wymagają zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, zapewniają możliwość udziału społeczeństwa odpowiednio przed wydaniem tych decyzji lub ich zmianą oraz przed przyjęciem tych dokumentów lub ich zmianą. Zatem udział społeczeństwa będzie wymagany zarówno w przypadku przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego obszarów

²⁸ A. Ginalska, *op.cit.*

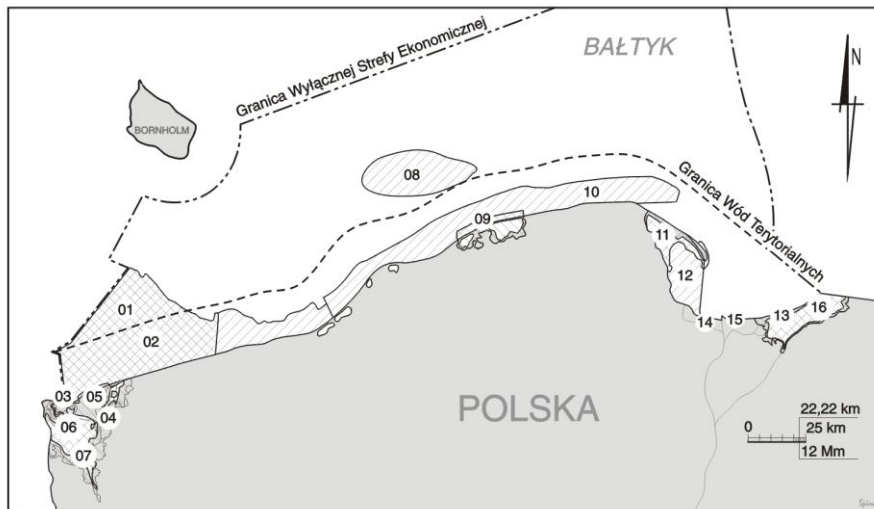
²⁹ Dz.U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706.

³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10.04.2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 16/06, Lex nr 204936.

³¹ Dz.U. Nr 199, poz. 1227, ze zmian.

morskich, jak i w przypadku wydania indywidualnego rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej.

Rys. 2. Natura 2000 w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej



01 - PLB990003 Zatoka Pomorska
 02 - PLH990002 Ostoja na Zatoce Pomorskiej
 03 - PLB320002 Delta Świny
 04 - PLB320011 Zalew Kamieński i Dziwna
 05 - PLH320019 Wolin i Uznam
 06 - PLH320018 Ujście Odry i Zalew Szczeciński
 07 - PLB320009 Zalew Szczeciński
 08 - PLC990001 Ławica Słupska

09 - PLH220023 Ostoja Słowińska
 10 - PLB990002 Przybrzeżne wody Bałtyku
 11 - PLB220005 Zatoka Pucka
 12 - PLH220032 Zatoka Pucka i Półwysep Helski
 13 - PLH280007 Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana
 14 - PLB220004 Ujście Wisły
 15 - PLH220044 Ostoja w Ujściu Wisły
 16 - PLB280010 Zalew Wiślany

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostarczonych przez Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska w Warszawie

Omawianie systemu ocen oddziaływania na środowisko należy rozpocząć od wymienienia podstawowych dla tej tematyki wspólnotowych regulacji prawnych, to jest Dyrektywy Rady 85/337/EWG z 27.06.1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne³², Dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.06.2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko³³ oraz Dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21.05.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory³⁴. Zwłaszcza druga z wymienionych dyrektyw jest szczególnie ważna w kontekście charakteru pla-

³² Dz.Urz. WE L 175 z 5.07.1985, s. 40–48, Polskie Wydanie Specjalne 2004, rozdz. 15, t. 01, s. 248–256.

³³ Dz.Urz. WE L 197 z 21.07.2001, s. 30–37, Polskie Wydanie Specjalne 2004, rozdz.15, t. 06, s. 157–164.

³⁴ Dz.Urz. WE L 206 z 22.07.1992, s. 7–50, Polskie Wydanie Specjalne 2004, rozdz. 15, t. 02, s. 102–145.

nowanych inwestycji ze względu na wyznaczenie praktycznie w całej strefie przybrzeżnej, w tym strefie brzegowej, obszarów sieci Natura 2000. Powoduje to, że każda planowana inwestycja w tym obszarze musi być rozpatrywana w procedurze oceny oddziaływania na środowisko – jako potencjalnie oddziaływająca na przedmioty ochrony (siedliska i gatunki), dla których ochrony powołano te obszary (rys. 2)³⁵.

Wymienione wyżej dyrektywy zostały transponowane do krajowego porządku prawnego w powołanej Ustawie z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz w Ustawie z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody. Przywołane wyżej dyrektywy, mimo ich transpozycji, mają szczególne znaczenie dla interpretacji poszczególnych krajowych przepisów dotyczących ochrony środowiska i przyrody. Na gruncie poprzednio obowiązującego aktu prawnego regulującego oceny oddziaływania na środowisko orzecznictwo sądów administracyjnych wypracowało zasadę, że w odniesieniu do przepisów prawa polskiego o postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać zarówno na środowisko, jak i na obszary Natura 2000) niezbędne jest zapewnienie nie tylko ich formalnej zgodności z dyrektywą 85/337 i dyrektywą 92/43, ale także takie ich stosowanie i interpretacja, które zapewnią praktyczną i skuteczną realizację celów obu dyrektyw (art. 249 TWE), a w razie ewentualnych wątpliwości ich usuwanie w drodze wykładni zgodnej z prawem wspólnotowym³⁶. Ważnym zagadnieniem w kontekście zachowania praw wspólnotowej wykładni prawa dotyczącego ocen oddziaływania na środowisko jest konieczność dokonania oceny skumulowanego wpływu planowanej inwestycji na środowisko. Komisja Europejska zwróciła uwagę na kwestię oceny skumulowanego oddziaływania elektrowni wiatrowych w Polsce w związku z otrzymaną skargą dotyczącą budowy farmy wiatrowej na terenie wsi Gnieźdzewo w gminie Puck³⁷. Inwestycję tę zlokalizowano w bezpośrednim sąsiedztwie obszarów OSO Zatoka Pucka (PLB 220005), OSO Przybrzeżne Wody Bałtyku (PLB 990002) oraz OSO Bielawskie Błota (PLB 220001). Na podstawie udostępnionych materiałów Komisja stwierdziła możliwość naruszenia art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej (m.in. brak oceny wpływu na poszczególne gatunki ptaków chronione dyrektywą), a przede wszystkim brak oceny wpływów skumulowanych przedsięwzięcia z innymi planowanymi czy istniejącymi elektrowniami wiatrowymi w regionie. Komisja zwróciła również uwagę władz polskich na możliwość skorzystania z doświadczeń innych państw członkowskich w zakresie rozwoju energii

³⁵ L. Kruk-Dowgiałło, J. Nowacki, R. Opióła, *Problemy realizacji obecnych i przyszłych przedsięwzięć w polskich obszarach morskich*, *Problemy Ocen Środowiskowych* 2009, nr 4 (47), s. 45.

³⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16.09.2008 r., sygn. akt II OSK 821/08, ONSA i WSA 2009/6/116.

³⁷ Sprawa nr 2007/2082.

wiatrowej, w tym zwłaszcza doświadczeń hiszpańskich, gdzie BirdsLife International wspólnie z Ministerstwem Środowiska przygotowało wytyczne w tym zakresie. Za godne uwagi należy zatem przyjąć powstanie w ostatnim czasie *Wytycznych w zakresie prognozowania oddziaływań na środowisko farm wiatrowych* opracowanych we współpracy z Departamentem Ocen Oddziaływania na Środowisko Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w ramach projektu „Standaryzacja ocen oddziaływania na środowisko w energetyce”, realizowanego przez Fundację na rzecz Energetyki Zrównoważonej³⁸.

W tym miejscu należy również przywołać Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, która zobowiązuje państwa członkowskie do uwzględniania wkładu odnawialnych źródeł energii w realizację celów związanych z ochroną środowiska. Zgodnie z art. 13 ust. 1 lit. c dyrektywy państwa członkowskie podejmują w szczególności właściwe kroki niezbędne do zapewnienia usprawnienia i przyspieszenia procedur administracyjnych – na odpowiednim poziomie administracyjnym – dotyczących realizacji inwestycji wykorzystujących odnawialne źródła energii. Kluczowe znaczenie ma pkt 44 uzasadnienia dyrektywy, który nakazuje państwom członkowskim uwzględniać w trakcie procedur oceny, planowania lub koncesjonowania instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych całość prawodawstwa wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska, a także udział odnawialnych źródeł energii w spełnianiu celów dotyczących środowiska i zmiany klimatu, zwłaszcza w porównaniu z instalacjami wytwarzającymi energię ze źródeł nieodnawialnych.

Przechodząc do oceny oddziaływania na środowisko planowanej inwestycji, polegającej na budowie farmy elektrowni wiatrowych na polskich obszarach morskich, trzeba zauważyć, że w pierwszej kolejności konieczne będzie określenie, czy przed realizacją inwestycji nastąpi przyjęcie planu zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich. W przypadku odpowiedzi twierdzącej należy zauważyć, że taki plan podlegać będzie – przed jego przyjęciem – strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko.

Zgodnie z brzmieniem art. 46 pkt 1 *in fine* ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają projekty planów zagospodarowania przestrzennego. Aby akt z zakresu planowania został opracowany rzetelnie, niezbędne jest posiadanie pełnego zakresu informacji na temat istniejącego stanu faktycznego i celów, które chciałoby się osiągnąć w wyniku jego wprowadzenia, a także potencjalnych skutków, jakie ich realizacja mogłaby wywołać. Celowi temu służy między innymi wynikający z art. 51 ww. ustawy obowiązek sporządzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, nałożony na organy

³⁸ M. Stryjecki, K. Mielniczuk, *Wytyczne w zakresie prognozowania oddziaływań na środowisko farm wiatrowych*, <http://www.oddzialywaniawiatrakow.pl/oddzialywaniawiatrakow/menu,363,364.html>.

opracowujące projekty planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich. Opracowanie to, aby miało charakter obiektywny i porównywalny z innymi tego typu dokumentami, musi spełniać wymagania wynikające z art. 51 ust. 2 ustawy, odnoszące się do rzetelnego ustalenia występującego stanu faktycznego, na który składają się informacje o występujących na danym terenie, objętym zasięgiem opracowywanego dokumentu, składnikach środowiska, przedstawienie założeń związanych ze skutkami realizacji zamierzeń wynikających z realizacji opracowywanego dokumentu w ujęciu zarówno lokalnym, jak i transgranicznym. Spełnienie przez konkretną strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko wymagań wynikających z art. 51 ust. 2 ustawy ma również tę dodatkową zaletę, że ułatwia ocenę co do prawidłowości opracowania konkretnego dokumentu. Brak spełnienia wymagań formalnych, określonych w tym przepisie, może bowiem skutkować zakwestionowaniem prawidłowości przyjętego dokumentu końcowego, wymagającego przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko³⁹.

Informacje wykorzystywane w procesie opracowywania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko mogą mieć różną jakość i praktyczny walor poznawczy. Dlatego też w celu pełnej unifikacji tego procesu w art. 52 ust. 1 ustawy podano, jakie wymagania merytoryczne powinny spełniać informacje wykorzystywane w tym postępowaniu. W art. 52 ust. 2 ustawy na podmioty opracowujące strategiczne oceny oddziaływania na środowisko nałożono obowiązek uwzględniania w tym procesie informacji zawartych w prognozach oddziaływania na środowisko sporządzanych dla innych, przyjętych już dokumentów powiązanych z projektem dokumentu będącego przedmiotem postępowania. W zakresie dotyczącym niniejszego opracowania takim dokumentem koniecznym do uwzględnienia będą z pewnością plany ochrony obszarów Natura 2000.

Organ opracowujący projekt planu zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich poddaje projekt, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, opiniowaniu przez właściwe organy, o których mowa w art. 57 i 58, oraz zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, zgodnie z przepisami działu III rozdz. 1 i 3 ustawy, w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko.

Organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest – w przypadku dokumentów opracowywanych i zmienianych przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej – Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz w zakresie swojej właściwości Główny Inspektor Sanitarny.

Zgodnie z brzmieniem art. 57 ust. 2 ustawy w przypadku, gdy planowana realizacja danego dokumentu dotyczy obszarów morskich, organem właściwym

³⁹ K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2009 r., s. 148.

w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest także dyrektor urzędu morskiego.

Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przed przyjęciem planu zagospodarowania przestrzennego nie wyłącza późniejszego obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed przystąpieniem do realizacji przedsięwzięcia, o ile obowiązek taki wynika z przepisów prawa.

Z postanowień art. 59 ust. 1 i 2 ustawy wynika, że przedsięwzięcia, których realizacja musi być poprzedzona przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko, mogą być usystematyzowane w dwie podstawowe grupy – takie, w których obowiązek ten wynika bezpośrednio z mocy prawa, oraz takie, w stosunku do których obowiązek ten został nałożony w formie indywidualnego aktu administracyjnego. Do pierwszej z nich należy zakwalifikować planowane przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, ale niezwiązane bezpośrednio z ochroną tego obszaru lub niewynikające z tej ochrony. Do drugiej grupy trzeba natomiast zaliczyć planowane przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny został stwierdzony w formie postanowienia wydanego na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy, oraz te mogące oddziaływać na obszary Natura 2000, w stosunku do których obowiązek taki został nałożony przez organ upoważniony do wydania jednej z decyzji wymienionych w art. 96 ust. 2 ustawy (wśród nich wymieniono w punkcie piątym pozwolenie na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich)⁴⁰. W tym ostatnim przypadku należy zauważyć, że celem oceny oddziaływania na obszary Natura 2000 zarówno przy ocenie strategicznej, jak i ocenie przedsięwzięcia nie jest ocena oddziaływania na ogół elementów środowiska, a tylko i wyłącznie ocena oddziaływania na konkretny obszar (lub obszary) Natura 2000 i to z punktu widzenia założeń jego ochrony (art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej oraz art. 3 ust. 1 pkt 7 i art. 66 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko)⁴¹.

Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy przez ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności:

- weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień,
- zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 158.

⁴¹ M. Bar, J. Jędrośka, *Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko a ocena oddziaływania na obszar Natura 2000*, [w:] *Wybrane problemy...*, *op.cit.*, s. 27.

Wydaje się, że wskazanie przez ustawodawcę trzech powyższych elementów koniecznych do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko świadczy o tym, że brak któregokolwiek z tych elementów w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oznacza brak przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko.

Konieczne wydaje się ustalenie, kiedy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach będzie wymagana od podmiotu planującego realizację w polskim obszarze morskim przedsięwzięcia oddziałującego na środowisko. Ustalając zakres przedmiotowy przedsięwzięć, ustawodawca określił w art. 71 ust. 2 ustawy, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagana w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko. Szczegółowy katalog wyżej wymienionych kategorii przedsięwzięć znajduje się w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 9.11.2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁴².

Zgodnie z brzmieniem § 2 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się instalacje wykorzystujące do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru o łącznej mocy nominalnej elektrowni nie mniejszej niż 100 MW oraz lokalizowane na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie autora artykułu przedmiotowy przepis zawiera koniunkcję dwóch przesłanek, których spełnienie zalicza dane przedsięwzięcie do kategorii przedsięwzięć mogących zawsze oddziaływać na środowisko. Przemawia za tym użyty w tym przepisie spójnik „oraz”, który jest w logice zdań uznawany za jeden ze spójników koniunkcji (obok podstawowego spójnika „i”). Należy wskazać, że zgodnie z logiką zdań koniunkcja jest prawdziwa zawsze i tylko wtedy, gdy wszystkie jej człony są prawdziwe. W związku z powyższym tylko farmy elektrowni wiatrowych o łącznej mocy nominalnej 100 MW lub większej zlokalizowane w polskich obszarach morskich zawsze będą podlegać ocenie oddziaływania na środowisko.

Do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się z kolei instalacje wykorzystujące do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 5 lokalizowane na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–5, 8 i 9 ustawy o ochronie przyrody lub o całkowitej wysokości nie niższej niż 30 m (§ 3 ust. 1 pkt 6 lit. a i b rozporządzenia). Ponadto, aby zachodziła konieczność uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, niezbędne jest, by przed realizacją inwestycji na inwestorze ciążył obowiązek uzyskania jednej z decyzji wymienionych w art. 72 ust. 1 ustawy. Do tych decyzji zalicza się m.in. decyzję o pozwoleniu na budowę, decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz decyzję o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych

⁴² Dz.U. Nr 213, poz. 1397.

– wydawane na podstawie Ustawy z 7.07.1994 r. Prawo budowlane⁴³. Oznacza to, że konieczność uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach występuje w przypadku łącznego spełnienia dwóch warunków: 1) przedsięwzięcie jest zakwalifikowane do kategorii wymienionej w rozporządzeniu jako mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko oraz 2) do realizacji przedsięwzięcia niezbędne jest uzyskanie jednej z decyzji określonych w art. 72 ust. 1 ustawy⁴⁴.

Zgodnie z brzmieniem art. 75 ust. 1 lit. c ustawy organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest – w przypadku przedsięwzięć realizowanych na obszarach morskich – regionalny dyrektor ochrony środowiska. Organem Państwowej Inspekcji Sanitarnej właściwym do wydawania opinii jest państwowy powiatowy inspektor sanitarny (art. 78 ust. 1 pkt 2 ustawy). Przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w którego ramach przeprowadza on ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany przez wnioskodawcę, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, za zgodą wnioskodawcy, wskazuje w decyzji wariant dopuszczony do realizacji lub – w razie braku zgody wnioskodawcy – odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia (art. 81 ust. 1 ustawy). W przypadku, gdy z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy o ochronie przyrody. Ten ostatni przepis statuuje kompetencje dyrektora właściwego urzędu morskiego do wydania zezwolenia na realizację planu lub działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszary znajdujące się na liście proponowanych obszarów, mających znaczenie dla Wspólnoty, przekazanej Komisji Europejskiej, jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i nie ma rozwiązań alternatywnych. Wydanie takiego zezwolenia może nastąpić wyłącznie w przypadku zapewnienia wykonania kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000.

W przypadku, gdy znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych, zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, może zostać udzielone wyłącznie w celu:

- ochrony zdrowia i życia ludzi,

⁴³ Dz.U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118, z późn. zmian.

⁴⁴ K. Gruszecki, *Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych jako instrument ograniczający swobodę prowadzenia działalności i prawo własności*, Casus 2009, nr 51, s. 36.

- zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego,
- uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego,
- wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej.

Biorąc pod uwagę wymienione wyżej przesłanki oraz cele Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, która zobowiązuje państwa członkowskie do uwzględniania wkładu odnawialnych źródeł energii w realizację celów związanych z ochroną środowiska, za wydaniem takiego zezwolenia w przypadku farmy elektrowni wiatrowych może przemawiać uzyskanie korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego, jeżeli za takie ewentualnie uznać by można zmniejszenie emisji dwutlenku węgla i innych zanieczyszczeń powstałych w trakcie eksploatacji paliw kopalnianych.

Wydając zezwolenie, o którym mowa w art. 34 ust. 1, właściwy miejscowo na obszarach morskich dyrektor urzędu morskowego, w porozumieniu z zarządcą terenu, stosownie do skali i rodzaju negatywnego oddziaływania na cele ochrony obszaru Natura 2000, ustala zakres, miejsce, termin i sposób wykonania kompensacji przyrodniczej, zobowiązując do jej wykonania nie później niż w terminie rozpoczęcia działań powodujących negatywne oddziaływanie. Koszty takiej kompensacji ponosi podmiot realizujący plan lub przedsięwzięcie (art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody).

Kolejnym etapem realizacji inwestycji powinno być sporządzenie projektu budowlanego, który pogodzi ustalenia wynikające z: planu zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich, pozwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie konstrukcji, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz regulacji zawartych w innych przepisach prawa budowlanego (np. w rozporządzeniach w sprawie warunków technicznych), wymagania wynikające z norm i na dodatek oczekiwania inwestora.

Pozwolenie na budowę obiektu budowlanego może być wydane po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami Ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, a także po uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów (art. 32 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane). Pozwolenie takie może być wydane wyłącznie temu, kto złożył wniosek w tej sprawie w okresie ważności pozwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie konstrukcji na polskich obszarach morskich, jeżeli jest ono wymagane. Pozwolenie powyższe stanowi również niezbędny element dołączany do wniosku o pozwolenie na budowę (art. 33 ust. 2 pkt 3a przedmiotowej ustawy).

Zgodnie z brzmieniem art. 82 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji w sprawach obiektów i robót budowlanych usytuowanych na terenie pasa technicznego, portów i przystani morskich, morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, a także na innych terenach przeznaczonych do utrzymania ruchu i transportu morskiego jest wojewoda.

Na zakończenie wypada również zwrócić uwagę na regulacje związane z ochroną zabytków. Potencjalna inwestycja związana z budową farmy elektrowni wiatrowej powinna przede wszystkim uwzględniać dostępne dane dotyczące morskich obiektów archeologicznych, będące w posiadaniu organów administracyjnych oraz kompetentnych instytucji publicznych, tak by uniknąć naruszenia morskich stanowisk archeologicznych. Ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską Europejska konwencja o ochronie dziedzictwa archeologicznego, sporządzona w La Valetta 16.01.1992 r.⁴⁵, za przedmiot dziedzictwa archeologicznego uznaje wszelkie pozostałości, obiekty i jakiegokolwiek inne ślady ludzkości z minionych epok, których zachowanie i analiza pomogą prześledzić historię ludzkości i jej stosunek do środowiska naturalnego, dla których wykopaliska i odkrycia oraz inne metody badań nad dziejami ludzkości i jej środowiskiem są podstawowym źródłem informacji i które są usytuowane w jakimkolwiek miejscu podlegającym jurysdykcji stron (art. 1 ust. 2 konwencji). Dziedzictwo archeologiczne obejmuje struktury, konstrukcje, zespoły budowlane, eksploatowane tereny, przedmioty, zabytki innego rodzaju, jak też ich otoczenie znajdujące się na ziemi lub pod wodą.

Osobną kwestią pozostaje tryb postępowania w razie przypadkowego znalezienia w trakcie robót budowlanych zabytku lub dokonania odkrycia o znaczeniu archeologicznym. Zgodnie z brzmieniem art. 32 ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 10 Ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴⁶ każdy, kto w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem, ma obowiązek wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot, zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia oraz niezwłocznie zawiadomić właściwego dyrektora urzędu morskiego. Ten ostatni organ ma obowiązek w terminie 5 dni od dnia przyjęcia zawiadomienia dokonać oględzin odkrytego przedmiotu. Jeżeli w tym terminie dyrektor urzędu morskiego nie dokona oględzin odkrytego przedmiotu, przerwane roboty mogą być kontynuowane. W przypadku dokonania oględzin odkrytego przedmiotu wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję:

- pozwalającą na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot nie jest zabytkiem;
- pozwalającą na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot

⁴⁵ Dz.U. z 1996 r., Nr 120, poz. 564.

⁴⁶ Dz.U. Nr 162, poz. 1568, ze zmian.

jest zabytkiem, a kontynuacja robót nie doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia;

- nakazującą dalsze wstrzymanie robót i przeprowadzenie, na koszt osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej finansującej te roboty, badań archeologicznych w niezbędnym zakresie.

Roboty nie mogą być wstrzymane na dłużej niż miesiąc od dnia doręczenia decyzji. Jeżeli w trakcie badań archeologicznych zostanie odkryty zabytek mający wyjątkową wartość, dyrektor urzędu morskiego może wydać decyzję o przedłużeniu okresu wstrzymania robót. Okres wstrzymania robót nie może być jednak dłuższy niż 6 miesięcy od dnia doręczenia decyzji. Po zakończeniu badań archeologicznych dyrektor urzędu morskiego wydaje decyzję pozwalającą na kontynuację przerwanych robót.

PODSUMOWANIE

Planowanie i budowa farm elektrowni wiatrowych w polskich obszarach morskich – oprócz niewątpliwie wielkiego wyzwania inżynierskiego – jest również skomplikowaną operacją prawną, na którą składa się wiele postępowań administracyjnych poprzedzonych postępowaniem planistycznym. Warto zauważyć, że wydanie decyzji zezwalającej na inwestycję lub przyjęcie planu zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich poprzedzone jest wieloma uzgodnieniami z innymi kompetentnymi organami. Wymogiem, który z pewnością wpływa na długość procesu pozyskiwania niezbędnych pozwoleń, jest konieczność wykonania oceny oddziaływania na środowisko, w tym na obszary Natura 2000. Badania te ze względu na konieczność analizy wielu czynników przyrodniczych mogą trwać wiele lat⁴⁷. Wydaje się, że obecne regulacje ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej nie sprzyjają pewności obrotu prawnego potencjalnych inwestorów.

Czynniki te zdają się dostrzegać autorzy znajdującego się w Sejmie projektu zmiany ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁴⁸. Jak wynika z uzasadnienia projektu, proces przygotowania projektu farmy wiatrowej na morzu, wraz z wnioskiem o pozwolenie na wznoszenie i wykorzystywanie, trwa średnio ok. 7 lat ze względu na konieczność wykonania wielu specjalistycznych, długotrwałych badań środowiska morskiego,

⁴⁷ Spowodowane jest to koniecznością wybrania optymalnej lokalizacji farmy wiatrowej, którą powinno poprzedzać badanie w poszczególnych sezonach m.in. aktywności awifauny. W literaturze przedmiotu wymienia się trzy rodzaje potencjalnych oddziaływań: możliwość śmiertelnych zderzeń z elementami wiatraków – rotorem lub wieżą, utratę lub fragmentację siedlisk lęgowych i/lub żerowiskowych lub wypoczynkowych, tworzenie efektu bariery dla ptaków migrujących sezonowo lub okresowo, lokalnie pomiędzy żerowiskami i lęgowiskami.

⁴⁸ Druk Sejmu VI kadencji nr 2564.

niezbędnych do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz wykonania poprawnego projektu technicznego. Należy podkreślić, że rozpoczęcie wielu badań może być możliwe dopiero po określeniu dla danej inwestycji lokalizacji poprzez wydanie pozwolenia na wznoszenie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń. Okres eksploatacji farmy wiatrowej na morzu wynosi ok. 20–25 lat. Projekt zmian ustawy ma na celu wydłużenie ważności pozwolenia do 5 lat w celu przygotowania projektu inwestycyjnego oraz do 30 lat – na jego realizację i wykorzystanie. Ponadto wprowadza mechanizm przedłużania ważności pozwolenia o kolejne 20 lat, o ile dotychczasowe wykorzystanie inwestycji było zgodne z wydanym pozwoleniem. Takie przedłużenie ważności pozwolenia umożliwi dalszą eksploatację farmy wiatrowej po dokonaniu niezbędnych renowacji, np. wymiany turbin.

Jednocześnie projekt ustawy wprowadza mechanizmy zabezpieczające przed blokowaniem lokalizacji pod projekty, które nie są realizowane. W przypadku nieuzyskania w ciągu 5 lat pozwolenia na budowę dla przedsięwzięcia, które otrzyma pozwolenie na wznoszenie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń, oraz nieuzyskania w ciągu dalszych 3 lat decyzji dopuszczającej użytkowanie przedsięwzięcia, pozwolenie to może zostać cofnięte decyzją organu, który je wydał. Taki mechanizm pozwala zweryfikować organowi właściwe powody opóźnień w przygotowaniu i realizacji projektu, co ma szczególne znaczenie w przypadku pierwszych, pionierskich przedsięwzięć realizowanych w Polsce. Ustawa ponadto zmienia sposób płatności za wydanie pozwolenia na wznoszenie i wykorzystanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń na morzu w wyłącznej strefie ekonomicznej w taki sposób, aby uwzględnić realia finansowe przygotowania tego typu przedsięwzięć. W miarę postępu procesu inwestycyjnego oraz zmniejszania ryzyka jego niewykonania z powodów niezależnych od inwestora, dokonywane byłyby kolejne transze wpłaty, której całkowita wartość będzie wynosić dziesiątki milionów złotych. Projekt ustawy wprowadza również termin wydania uzgodnień pomiędzy właściwymi organami w procesie wydawania pozwolenia na wznoszenie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń. Podzielić należy opinię, że przy inwestycjach tak bardzo kosztownych, na etapie przygotowania inwestycji, groźba przedłużania procesu decyzyjnego może powodować zablokowanie decyzji inwestycyjnych ze względu na zbyt duże ryzyko zaburzenia harmonogramu realizacji procesu inwestycyjnego.

Należy zauważyć, że zgodnie z postanowieniami ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, administracja morską, przed wydaniem zgody na budowę i eksploatację farmy elektrowni wiatrowej na morzu, powinna ocenić wpływ planowanej inwestycji na bezpieczeństwo żeglugi i rybołówstwa morskiego. Informacje niezbędne do dokonania tej oceny powinien dostarczyć inwestor. Aby mu to umożliwić, administracja morską powinna opracować i udostępnić szczegółowe wymagania dotyczące zasad przygotowania wymienionych informacji i kryteria ich oceny. Przygotowując je, może się wzorować na stosownych wymaganiach już wdrożonych lub opra-

cowywanych w innych państwach, szczególnie nadbałtyckich, np. w Danii i Szwecji. Mogłyby one przybrać formę wytycznych podobnych do tych opracowanych dla ocen oddziaływania elektrowni wiatrowych na środowisko.

Należy również opracować procedury bezpiecznej obsługi farmy przez statki zaopatrzenia, wyznaczyć trasy zaopatrzenia, uwzględniając ich interakcję z istniejącymi drogami i torami statków oraz zabezpieczenie samej farmy. Właściwe służby kontroli ruchu statków (VTS) i farmy powinny mieć procedury postępowania w sytuacjach awaryjnych. Wyznaczenie lokalizacji farmy powinno być oparte na minimalizacji szacunkowych prawdopodobieństw zagrożeń.

LEGAL ASPECTS OF LOCALIZATION OF OFFSHORE WIND TURBINES IN POLISH WATERS (Summary)

The article concerns legal aspects of localization of wind turbines at sea under Polish jurisdiction, i.e. on internal waters, territorial waters and within the exclusive economic zone. The Author provides analysis of applicable Polish law, including Maritime Areas Act 1991 and Spatial Planning Act 2003 in the context of domestic and international law on maritime environment protection.