

MORSKIE FARMY WIATROWE - JAKIE PROBLEMY PRAWNE NA NIE CZYHAJĄ? [ANALIZA]

Morskie farmy wiatrowe to temat bardzo popularny i często poruszany w branży, zwłaszcza w kontekście transformacji energetycznej. Zwykle mowa jest jednak o najnowszych technologiach wykorzystywanych przy ich budowie. Czas na przybliżenie prawnej strony tego przedsięwzięcia.

Trudne początki

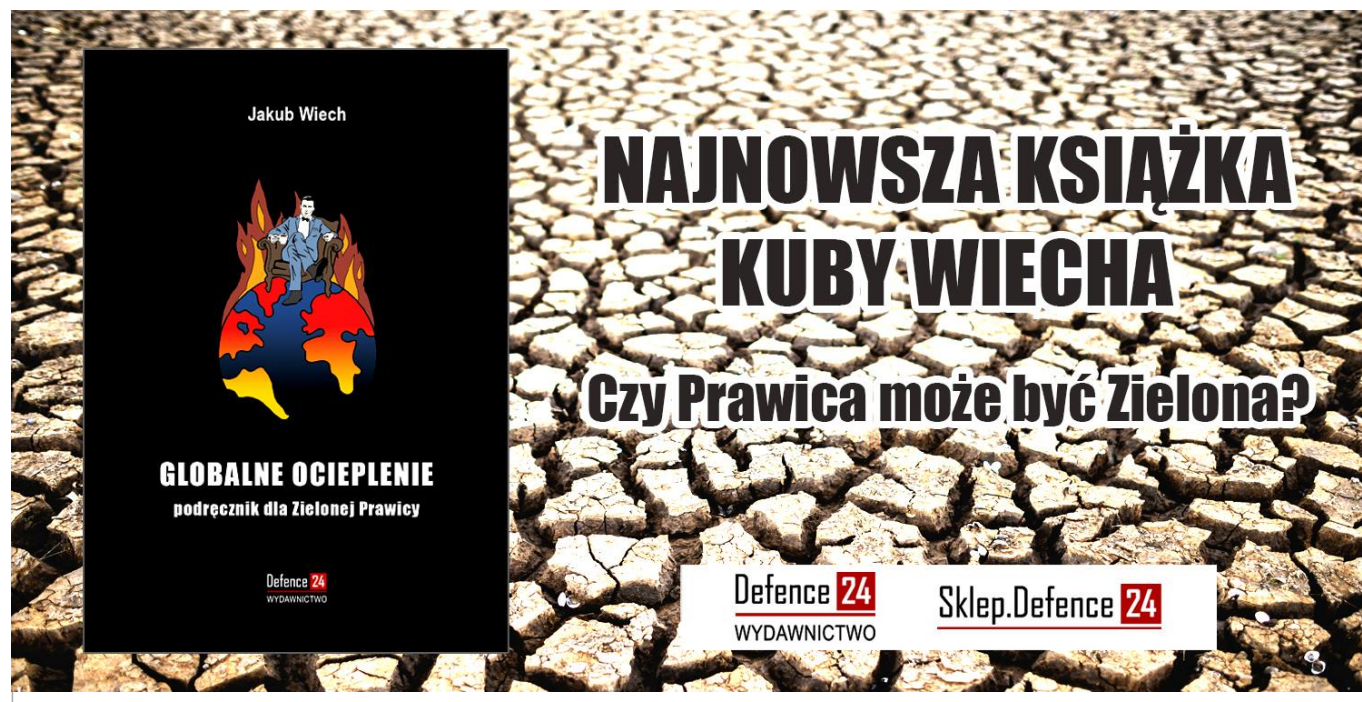
Początki offshore'u w Polsce nie należały do najłatwiejszych. Działania w kierunku powstania pierwszych polskich morskich farm wiatrowych (dalej: MFW) były podejmowane na długo przed powstaniem ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (dalej: ustawa offshore). Długotrwały i wymagający proces prowadzący do uzyskania wszystkich niezbędnych zezwoleń i pozwalający na rozpoczęcie realizacji inwestycji wymagał, zarówno od wnioskodawców, jak i urzędników, dużego zaangażowania, złożonej wiedzy i cierpliwości. Ogromne inwestycje musiały bowiem wejść w fazę planowania bez odpowiednich regulacji prawnych, który w jasny i prosty sposób wskazywałyby ścieżkę postępowania.

Energetyka to branża niezwykle dynamiczna, cechująca się bardzo szybkim rozwojem i dużą liczbą wprowadzanych innowacji. Prawo, nie tylko w Polsce, ale i za granicą często nie nadąża za szybkością zmian. W tym jednak przypadku opóźnienie było dość poważne, mimo iż prace nad właściwym uregulowaniem tej materii trwały od kilku lat. Z jednej strony część komentatorów przyjmuje jako pozytyw to, że Polska rozpoczęła przygodę z offshorem tak późno. Dzięki temu od samego początku dysponować będziemy nowszą technologią o większej mocy wytwórczej. W opozycji do tej grupy stoi znacznie większa część osób twierdząca, iż szybszy rozwój tej płaszczyzny mógłby znacznie pomóc w perspektywie bieżących problemów związanych z transformacją energetyczną. Koniecznym było nie tylko utworzenie kompleksowego aktu wypełniającego wszystkie dotychczasowe luki prawne, ale jednocześnie wprowadzenie sprzyjającego i stabilnego systemu wsparcia. Ponadto offshore łączy ze sobą wiele różnych dziedzin, zmusza nas do brania pod uwagę ogromnej liczby różnych aspektów ze względu na specyfikę i rozmiar inwestycji. Na szczęście, pomimo początkowych trudności i zwłoki w sferze legislacyjnej, udało się rozpocząć działania zmierzające do powstania pierwszych farm wiatrowych w polskiej części Morza Bałtyckiego.

Podstawy planowania inwestycji

Analizę prawną w tym zakresie należy rozpocząć od wyjaśnienia podstawowych kwestii związanych z planowaniem inwestycji. W początkowej fazie planowania inwestycji MFW w Polsce, głównym aktem prawnym częściowo regulującym ten obszar była ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (dalej: ustawa o obszarach morskich), w której zawarte zostały podstawowe informacje dotyczące m.in. procedury uzyskania pozwolenia lokalizacyjnego, dalszego postępowania organów właściwych po wpłynięciu wniosku o wydanie powyższego pozwolenia wraz ze wszystkimi elementami wniosku, obowiązków tych organów, etc. Dziś

wciąż spora część istotnych w kontekście rozpoczęcia budowy MFW regulacji znajduje się właśnie w tym akcie prawnym.



The image shows a book cover on the left and promotional text on the right, all set against a background of cracked, dry earth. The book cover is black with a central illustration of a man in a suit sitting on a globe that is surrounded by flames. The text on the cover includes the author's name 'Jakub Wiech', the title 'GLOBALNE OCIEPLENIE', the subtitle 'podręcznik dla Zielonej Prawicy', and the publisher's logo 'Defence 24 WYDAWNICTWO'. To the right of the cover, large white text reads 'NAJNOWSZA KSIĄŻKA KUBY WIECHA' and 'Czy Prawica może być Zielona?'. At the bottom right, there are logos for 'Defence 24 WYDAWNICTWO' and 'Sklep.Defence 24'.

Reklama

Rozdział 4 wskazanej ustawy o tytule *Sztuczne wyspy, konstrukcje i urządzenia oraz kable lub rurociągi* stanowił, iż zakazane jest wznoszenie oraz wykorzystywanie elektrowni wiatrowych na obszarze morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego. Obecnie ten sam artykuł zmienił swoją treść jedynie w zakresie odniesienia morskich farm wiatrowych względem ustawy offshore.

W tym miejscu warto przybliżyć definicję *polskiego obszaru morskiego*. Wskazany wyżej zakaz dotyczy *morskich wód wewnętrznych* - ich szczegółowy opis znajduje się w ustawie o obszarach morskich i wymienia m.in. wody takie jak część Zatoki Gdańskiej, część Jeziora Nowowarpieńskiego itd. Definicja *morza terytorialnego* mówi natomiast o obszarze wód morskich o szerokości 12 mil morskich (22 224 m), liczonych od linii podstawowej tego morza. Poza wskazanymi częściami polskiego obszaru morskiego warto jednocześnie wspomnieć o definicji *strefy przyległej*, którą ustawa ta opisuje jako "strefę przyległą do morza terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej, której zewnętrzna granica jest oddalona nie więcej niż 24 mile morskie od linii podstawowej". Najważniejszą jednak z punktu widzenia offshore'u część polskiego obszaru morskiego określa jest oczywiście *wyłączna strefa ekonomiczna* (dalej: WSE), na której inwestycje te mogą być planowane. Zgodnie z przepisem, wyłączna strefa ekonomiczna jest położona na zewnątrz morza terytorialnego i przylega do tego morza, a w jej skład wchodzi woda, dno morza, a także znajdujące się pod nim wnętrza ziemi. Wyznaczenie granic WSE przebiega na podstawie umów międzynarodowych lub rozporządzenia Rady Ministrów. Rzeczypospolitej Polskiej przysługuje m.in. władztwo w zakresie budowania i użytkowania sztucznych wysp oraz konstrukcji i innych urządzeń czy też suwerenne prawa związane z rozpoznawaniem, zarządzaniem i eksploatacją zasobami naturalnymi i ich ochroną.

Ruch lotniczy, żegluga morska i inne przeszkody

Istotne jest jednak nie tylko ustalenie umiejscowienia farm wiatrowych na konkretnym akwenie wyłącznej strefy ekonomicznej Morza Bałtyckiego, ale także ich rozmieszczenie względem innych tego typu konstrukcji. Ważnym elementem w zakresie planowania lokalizacji jest również przeprowadzenie szczegółowych badań lokalizacyjnych dostarczających informacji dotyczących parametrów danego

obszaru, zwłaszcza odnoszących się do wykonalności oraz uzasadnienia ekonomicznego projektowanego przedsięwzięcia. Aspektów, które należy wziąć pod uwagę jest bardzo wiele.

Gra o gigawaty rozgrywa się na morzu, a więc konieczne jest odpowiednie przemyslenie lokalizacji farmy w stosunku do ruchu lotniczego oraz żeglugi morskiej. Wysokość elektrowni nie wpływa negatywnie na lotnictwo cywilne i wojskowe, w tym także na sprawny przebieg operacji z wykorzystaniem helikopterów SAR biorących udział w akcjach ratowniczych odbywających się na morzu. Ponadto, działanie MFW nie zakłóca działania wykorzystywanych w lotnictwie systemów radarowych i systemów łączności. Nie oznacza to jednak, iż punkt ten nie powinien być w odpowiedni sposób przeanalizowany, aby zagwarantować bezpieczeństwo nie tylko wokół, ale także nad elektrowniami morskimi.

Mówiąc o żegludze morskiej należy zaznaczyć, iż odpowiednia lokalizacja farm dotyczy także rybołówstwa komercyjnego i rekreacyjnego oraz uprawiania sportów wodnych. Potencjalnym zagrożeniem dla żeglugi morskiej może być m.in. zakłócenie pracy systemów radarowych i systemów łączności, zakłócenie porządku, utrudnienie lub ograniczenie żeglugi. Na etapie budowy konieczne jest organizacja robót budowlanych z uwzględnieniem wymagań bezpieczeństwa w ruchu morskim oraz konieczności niezakłóconego prowadzenia żeglugi. Należy wyeliminować możliwość wystąpienia kolizji z innymi obiektami, nie tylko w trakcie budowy, ale także eksploatacji i likwidacji MFW z uwagi na fakt intensyfikacji ruchu, a co za tym idzie - wzrostu poziomu ryzyka nawigacyjnego. Ruch lotniczy i żegluga morska to jednak nie jedyne aspekty, które trzeba wziąć pod uwagę w początkowej fazie planowania.

Planując lokalizację morskiej elektrowni wiatrowej wraz z jej infrastrukturą należy bowiem pamiętać także o umiejscowieniu poligonów wojskowych znajdujących się na polskich obszarach morskich. Ich ułożenie może powodować trudności zarówno na etapie planowania i wyboru odpowiedniego miejsca dla farmy wiatrowej w wyłącznej strefie ekonomicznej, jak i na etapie budowy, m.in. w związku z transportem niezbędnych części. Realizacja utrzymania szeroko pojętego ładu przez siły morskie jest możliwa przy regularnym praktycznym szkoleniu morskim obejmującego prowadzenie ćwiczeń i treningów. Tego typu przedsięwzięcia można jednak prowadzić wyłącznie na specjalnie wyznaczonych akwenach morskich, do których zaliczane są obszary takie jak poligony morskie, strefy zamykane dla żeglugi i rybołówstwa, kotwiczowiska Marynarki Wojennej oraz strefy niebezpieczne. Marynarka Wojenna dysponuje obecnie 40 poligonami morskimi o łącznej powierzchni ok. 13 500 km².

Morze formalności

Powyższe aspekty to tylko wierzchołek góry lodowej. Walka z formalnościami dopiero się zaczyna. Decyzji administracyjnych, które trzeba uzyskać celem rozpoczęcia budowy jest wiele, a każda z nich niewątpliwie jest niezwykle istotna. Choć różnego rodzaju procedur wydaje się wiele, w kontekście tego rozmiaru inwestycji jest to całkowicie uzasadnione. Pozwolenia lokalizacyjne, decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, zgody wodnoprawne, zatwierdzenie projektu robót geologicznych - to tylko niektóre z dokumentów, które są konieczne do uzyskania na początkowym etapie planowania inwestycji.

W pierwszej kolejności zajmijmy się jednak pozwoleniem lokalizacyjnym. Zgodnie z ustawą o obszarach morskich, jest to pozwolenie, które określa lokalizację i warunki wykorzystania sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń. Wydawane jest w drodze decyzji, w zależności od okoliczności przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej albo właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego. Odmówić jego wydania można m.in. z uwagi na zagrożenie dla środowiska, zasobów morza lub zasobów podmorskich, czy też np. wspomnianego wcześniej bezpieczeństwa żeglugi morskiej. Kolejnym z koniecznych do uzyskania dokumentów jest pozwolenie na układanie i utrzymywanie kabli lub rurociągów na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego.

Takie pozwolenie wydaje, oczywiście w drodze decyzji administracyjnej, właściwy terytorialnie dyrektor urzędu morskiego, po uzyskaniu opinii organów wskazanych w ustawie offshore. Ułożenie kabli również na odcinku lądowym powiększa grupę opiniodawców o kolejne podmioty.

Złożenie przynajmniej jednego kompletnego wniosku o wydanie pozwolenia lokalizacyjnego skutkuje rozstrzygnięciem postępowania rozstrzygającego. Termin jego zakończenia może wynosić maksymalnie 4 miesiące od dnia wpłynięcia ostatniej z opinii wspomnianych już, wskazanych w ustawie podmiotów. Krokiem następującym po zakończeniu postępowania rozstrzygającego podejmowanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, o ile w jego trakcie został wyłoniony konkretny podmiot, jest wydanie pozwolenia. Nie może to nastąpić wcześniej niż 14 dni od dnia ogłoszenia wyników tego postępowania albo uznania postępowania za nierozstrzygnięte (w sytuacji, gdy żaden z wnioskodawców nie osiągnie minimum kwalifikacyjnego) albo unieważnienie postępowania, o ile wystąpią przesłanki do jego unieważnienia.

Kolejny etap to kwestia planowania i zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej. W doktrynie plany zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich uznawane są za instrument planistyczny, który, w przeciwieństwie do aktów z zakresu zagospodarowania przestrzennego na lądzie, nie jest aktem prawa miejscowego, a aktem normatywnym o charakterze wykonawczym. Plan zagospodarowania obszarów morskich to specyficzne narzędzie, które wyróżnia m.in. skala i specyfika projektu, a ponadto jest on przyjmowany wyłącznie dla obszarów, które w całości stanowią własność Skarbu Państwa, przy uwzględnieniu interesu narodowego. Na każdym etapie planowania myślą przewodnią zdecydowanie są aspekty środowiskowe. Ustawa wręcz zobowiązuje organy do stosowania podejścia ekosystemowego, które przejawia się m.in. poprzez konieczność zachowania zdolności do właściwego funkcjonowania ekosystemu, jak również odporność na powstałe w wyniku działania człowieka zmiany środowiskowe czy utrzymanie wpływu planowanej działalności człowieka na ekosystem na poziomie, który umożliwi osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu środowiska. Ustawa wprowadza także obowiązek dołączenia do planu prognozy oddziaływania na środowisko, co jest kolejnym dowodem na to, iż kwestia ochrony środowiska naturalnego i dbania o zachowanie ekosystemu w jak najlepszym stanie ma tu ogromne znaczenie. Szczegółowe informacje na temat planowania zostały zawarte w niedawno uchwalonym Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000.

Ze względu na fakt, iż potencjalnych zagrożeń dla środowiska w związku z powstaniem morskich farm wiatrowych może być wiele, konieczne jest także przeprowadzenie niezwykle dokładnych i szczegółowych badań środowiskowych, a samo przedsięwzięcie zaplanowane na podstawie wyników tych analiz powinno wykluczać lub ewentualnie, w granicach dopuszczalnych norm, minimalizować możliwość powstania jakichkolwiek negatywnych skutków. Aby zarówno inwestorzy, jak i organy miały pewność co do potencjalnego wpływu farm na środowisko, należy przeprowadzić szereg analiz. Dotyczą one m.in. potencjalnego wpływu inwestycji na przyrodę w obrębie planowanej budowy, zwłaszcza w kontekście ewentualnych zależności pomiędzy mającą powstać farmą, a żyjącymi na danym terenie zwierzętami czy możliwości powstania immisji. Badania geologiczne mają za zadanie wykazać gdzie znajduje się odpowiednia lokalizacja dla farmy m.in. pod względem podłoża. Badania wietrzności natomiast pozwalają na dokonanie doboru lokalizacji pod względem potencjalnie największej wydajności projektu. Po dokonaniu niezbędnych analiz, konieczne jest uzyskanie tzw. decyzji środowiskowej. Decyzja ta wydawana jest po dokonaniu weryfikacji bardzo różnych aspektów takich jak np. potencjalny wpływ MFW na ptaki, ryby, właściwy sposób gospodarki odpadami w trakcie budowy, eksploatacji i likwidacji elektrowni czy plany ratownicze i zasady postępowania w przypadku awarii.

Wspomniane decyzje to wciąż nie wszystkie z potrzebnych dokumentów. Rozmiar oraz koszt tego

rodzaju inwestycji powoduje, iż strona formalna jest niezwykle skomplikowana. Kosztowne (i czasochłonne) jest już samo przeprowadzenie szczegółowych badań środowiskowych. Odwierty w ramach badań geologicznych, obserwacje środowiska przez specjalistów - aspekty w tym zakresie można wymieniać godzinami, a wciąż nie zbliżamy się nawet do faktycznego etapu budowy. Tak drogi projekt wymaga ponadto także negocjacji odpowiednich umów z bankami oraz wnioskowania o wsparcie na gruncie ustawy offshore.

Oczywiście, właśnie z uwagi na wielkość i koszty projektu oraz jego rangę w kontekście bezpieczeństwa energetycznego państwa i transformacji energetycznej, liczba formalności absolutnie nie dziwi. Warto jednak przyjrzeć się dokładniej całemu procesowi, który jest niezwykle czasochłonny i wymaga zaangażowania wielu podmiotów. Mnogość regulacji jest niezbędną m.in. ze środowiskowego punktu widzenia. Ponadto tak duży projekt wymaga również spełnienia odpowiednich warunków związanych z bezpieczeństwem ludzi. Bez wątplenia jednak gra jest warta świeczki. Choć pracy jest wiele, krajowa energetyka z niecierpliwością oczekuje tak długo wypatrywanego udziału offshore'u w polskim miksie energetycznym.

Paulina Grądzik

[Poglądy autorki nie mają związku z zajmowanym przez nią stanowiskiem]