

dr Maciej M. Sokołowski, dyrektor FNEZ

Miejsce energetyki

w planowaniu zagospodarowania przestrzennego polskiego morza

W grudniu 2015 r. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej przedstawiło projekt rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministra Rozwoju w sprawie wymaganego zakresu planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej. Głos w tej dyskusji zabrała również Fundacja na rzecz Energetyki Zrównoważonej (FNEZ).



Fot. PIXABAY.COM

PALIWA DLA ENERGETYKI

W ocenie FNEZ projekt rozporządzenia jest propozycją aktu prawnego, który w niedalekiej przyszłości może w istotny sposób przyczynić się do wprowadzenia ładów planistycznych na obszarze polskich morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej. By tak się jednak stało projekt wymaga wprowadzenia kilku poprawek, które wiążą się przede wszystkim

z wykorzystaniem potencjału energetycznego polskich obszarów morskich.

■ OZE a morze

W tak zarysowanych ramach należy nadmienić, iż projekt wymaga uwzględnienia specyfiki wykorzystywania odnawialnych źródeł na morzu. Proponowane przez FNEZ rozwiązania szczegółowe

dostosowują projekt do uwarunkowań rozwoju branży oraz łączą się w pełni z rozwiązaniami uregulowanymi na poziomie ustawy o obszarach morskich. Poprawki te przedstawiam w dalszej części niniejszego artykułu.

Problemem wymagającym szerszej dyskusji i wypracowania rozwiązania jest kwestia obecnie nieznaną swoją go unormowania w projekcie rozporządzenia.

zenia, tj. przepisy kolizyjne związane z funkcjami podstawowymi i funkcjami dopuszczalnymi dla poszczególnych akwenów. Dotyczy to sytuacji wyboru kilku funkcji podstawowych i dopuszczalnych oraz ich wzajemnych realizacji w ramach danego akwenu. Wybór pewnych funkcji kolidować może z pozostałymi funkcjami.

Z doświadczenia FNEZ, opartego na realizacji licznych projektów inwestycyjnych wynika, iż konfliktogennym może być zestawianie ze sobą takich pól aktywności gospodarczej, jak pozyskiwanie energii odnawialnej i poszukiwanie, rozpoznawanie złóż kopalin oraz wydobywanie kopalin ze złóż w ramach jednego obszaru terytorialnego. W wielu sytuacjach prowadzący lub chcący prowadzić aktywność w zakresie poszukiwania, rozpoznawania, złóż kopalin i wydobywania tych kopalin w sposób nieuprawniony lub niczym nieuzasadniony, podejmowali działania mające wykluczyć możliwość generowania energii ze źródeł odnawialnych na obszarze prowadzonej lub zamierzonej aktywności tych podmiotów.

Z uwagi na te okoliczności, zasadnym jest wypracowanie metody rozwiązywania tego typu konfliktów. Bazując na naszym doświadczeniu, FNEZ proponuje by postanowienia właściwych planów determinujące funkcje danego akwenu miały charakter otwarty dla różnych rodzajów aktywności, tj. nie wprowadzały ograniczeń w przypadku wyboru jednej z nich, tak żeby umożliwić praktyczną realizację innych funkcji przewidzianych dla danego akwenu (tak podstawowych i dopuszczalnych).

W razie ewentualnego sporu, zasadnym jest też wypracowanie rozwiązania dookreślającego przedstawioną w art. 37 ust. 3 ustawy w ustawie z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tj. z 2013 r. Dz.U. poz. 934 ze zm., zwanej dalej: „ustawą o obszarach morskich”) regułę kolizyjną, zgodnie z którą funkcje podstawowe oznaczają wiodące przeznaczenia obszaru wydzielonego w planie, którego

pozostałe dopuszczalne funkcje nie mogą zakłócać. W tym przypadku dopuszczalne funkcje obszaru oznaczają możliwe sposoby wykorzystania obszaru, których współistnienie nie wpłynie negatywnie na zrównoważony rozwój obszaru. Chodzi tu o kwestię wzajemnej relacji wybranych funkcji, przede wszystkim podstawowej do podstawowej (w przypadku dwóch lub więcej funkcji podstawowych, co jest rozwiązaniem typowym i ze wszech miar korzystnym w planowaniu przestrzennym). Z uwagi na wyko-

”

W świetle postanowień ustawy o obszarach morskich, istotną funkcją akwenów może być pozyskiwanie energii odnawialnej

nawczy charakter projektu rozporządzenia, rozwiązanie opisanej kwestii może jednak wymagać zmiany ustawowej, co na tym etapie prac sygnalizujemy.

■ Zagospodarowanie przestrzenne morza w systemie dokumentów strategicznych

Z uwagi na to, iż uchwalane na podstawie ustawy o obszarach morskich plany odnoszą się do kwestii związanych z rozwojem energetyki odnawialnej (art. 37a ust. rozstrzygają o obszarach i warunkach dla jej pozyskiwania): ust. 2 pkt 5 lit. c), zasadnym jest literalne i jednoznaczne włączenie dokumentów mających strategiczne znaczenie dla sektora energetyki do kategorii dokumentów planistycznych. Chodzi tu o:

- dziesięcioletni plan rozwoju sieci o zasięgu wspólnotowym, o którym mowa w art. 8 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE nr 714/2010 z dnia 13 lipca 2009 r.) w sprawie warunków

dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003,

- politykę energetyczną państwa, o której mowa w art. 13 i nast. ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (tj. z 2012 r. Dz.U. poz. 1059 ze zm., zwanej dalej: „ustawą - Prawo energetyczne”),
- krajowego planu działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych do 2020 r., o którym mowa w art. 126 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. poz. 478 ze zm., zwanej dalej: „ustawą o OZE”),
- właściwych ze względów operowania danego przedsiębiorstwa energetycznego planów rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię, o których mowa w art. 16 ustawy - Prawo energetyczne,
- właściwych ze względów terytorialnych założeń do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o których mowa w art. 19 ustawy - Prawo energetyczne oraz planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, dla obszaru gminy lub jej części, o których mowa w art. 20 ustawy - Prawo energetyczne.

Dokumenty te koordynują działania na poziomie UE w odniesieniu do energetyki, jak również warunkują rozwój energetyki, w tym energetyki odnawialnej, na poziomie całego kraju i na poziomie lokalnym - w tym ostatnim zakresie właściwymi dokumentami będą oczywiście te uchwalone dla obszarów lądowych, przyległych do obszaru objętego danym planem. Wpływ wymienionych dokumentów na sporządzanie i rozstrzygnięcia planów uchwalanych, na podstawie ustawy o obszarach morskich, jest ewidentny. Uwarunkowania te sprawiają, iż zasadnym jest rozważenie kwestii włączenia ww. dokumentów do katalogu materiałów planistycznych ure-

gulowanych w projekcie rozporządzenia w § 3 ust. 1.

■ Poszerzenie katalogu materiałów planistycznych o OZE

W § 3 ust. 1 projektu rozporządzenia ustalono katalog materiałów planistycznych. Wśród nich znaleźć można m.in.: analizy, studia, koncepcje, programy oraz inne dokumenty, opracowania i mapy sporządzone dla potrzeb planu, opracowania, analizy, prognozy, przyjęte studia i decyzje wydane przez właściwe organy dla przyległego terenu lądowego, plany zagospodarowania przestrzennego województw, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dla obszarów lądowych przyległych do obszaru objętego planem, czy też opracowania przedstawiające dotychczasowe użytkowanie akwenów oraz obszarów przyległych.

W tym kontekście przywołać należy art. 37a ust. 2 pkt 5 lit. c ustawy o obszarach morskich. Zgodnie z nim plany zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej rozstrzygają o obszarach i warunkach pozyskiwania energii odnawialnej. Podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej, w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, wymaga uzyskania koncesji na zasadach i warunkach określonych w ustawie - Prawo energetyczne, o czym przesądza się w art. 3 ustawy OZE. Tym samym, z uwagi na bezpośrednie odwołanie się ustawodawcy do kwestii pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych, zasadnym jest literalne zakwalifikowanie właściwych koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej jako materiałów planistycznych.

Koncesje zawierają informacje mogące mieć znaczenie dla planu. Dotyczy to m.in. warunków wykonywania działalności oraz okresu jej trwania, czy też istotnych z punktu widzenia podejścia ekosystemowego, o którym mowa

w art. 37b ustawy o obszarach morskich, kwestii związanych z zabezpieczeniem ochrony środowiska w trakcie oraz po zaprzestaniu koncesjonowanej działalności. Okoliczności te wyraźnie wskazują na zasadność dokonania w projekcie tego typu zmiany.

Podobnie w projekcie rozporządzenia odnotować należy brak bezpośredniego odwołania się do opracowań przedstawiających dotychczasowe użytkowanie akwenów oraz obszarów przyległych, dotyczących w szczególności pozyskiwania energii odnawialnej. W ustawie o obszarach morskich w sposób literalny i jednoznaczny rozstrzyga się, iż plany zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza teryto-

”

(...) **ogólnoeuropejską tendencją jest odwracanie się rządzących w kierunku morza, celem wykorzystania jego energetycznego potencjału**

rialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej mają istotny wpływ na funkcjonowanie sektora energetyki odnawialnej, rozstrzygając o obszarach i warunkach pozyskiwania energii odnawialnej (art. 37a ust. 2 pkt. 5 lit. c ustawy o obszarach morskich).

Niedopuszczalnym jest zatem brak wymienienia opracowań dotyczących użytkowania akwenów i obszarów przyległych związanych z pozyskiwaniem energii odnawialnej. Przeczy to także przywołanemu już podejściu ekosystemowemu. Zgodnie z art. 37b polega ono m.in. na wzięciu pod uwagę wsparcia „zrównoważonego rozwoju w sektorze morskim z uwzględnieniem aspektów gospodarczych, społecznych i środowiskowych, w tym poprawy stanu środowiska i odporności na zmiany klimatu”.

Odnawialne źródła energii są ele-

mentarnym komponentem zrównoważonego rozwoju oraz wymienionej w ustawie o obszarach morskich „odporności na zmiany klimatu”. Potwierdzają to liczne strategiczne dokumenty oraz akty prawa Unii Europejskiej, np. zgodnie z postanowieniami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii odnawialnej zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE „kontrola zużycia energii w Europie oraz zwiększone stosowanie energii ze źródeł odnawialnych wraz z oszczędnością energii i zwiększoną efektywnością energetyczną stanowią istotne elementy pakietu środków koniecznych do redukcji emisji gazów cieplarnianych i spełnienia postanowień Protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, a także do wywiązania się z innych wspólnotowych i międzynarodowych zobowiązań w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, wykraczających poza rok 2012”.

■ Uwzględnienie prac rozwojowych jako materiałów planistycznych

Oprócz przedstawionych powyżej koncesji, kategoria badań naukowych powinna zostać poszerzona o dotyczące dotychczasowego użytkowania akwenów oraz obszarów przyległych prace rozwojowe (§ 3 ust. 1 pkt. 8 projektu rozporządzenia). Zgodnie z art. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o finansowaniu nauki (tj. z 2014 r. Dz.U. poz. 1620 ze zm.), prace rozwojowe to „nabywanie, łączenie, kształtowanie i wykorzystywanie dostępnej aktualnie wiedzy i umiejętności z dziedziny nauki, technologii i działalności gospodarczej oraz innej wiedzy i umiejętności do planowania produkcji oraz tworzenia i projektowania nowych, zmienionych lub ulepszonych produktów, procesów i usług” z pewnym wyłączeniem¹.

Prace rozwojowe uzupełniają zatem

prorowadzone badania naukowe. Nie można wykluczyć, iż wyniki prowadzonych prac rozwojowych w zakresie użytkowania akwenów i obszarów przyległych będą pomocnym materiałem planistycznym, umożliwiającym właściwe sporządzenie odpowiedniego planu. Sama kategoria „prac rozwojowych” jest na tyle istotną iż nie można jej pominąć odwołując się jedynie do prac naukowych, o czym świadczy chociażby łączne traktowanie jej przez ustawodawcę na gruncie ww. już ustawy o finansowaniu nauki (np. w art. 2 ust. 5 tej ustawy definiuje się pojęcie „badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa”).

■ Ujednolicenie siatki pojęciowej

W rozporządzeniu zgodnie z nomenklaturą przyjętą w ustawie o obszarach morskich używa się pojęcia „pozyskiwanie energii odnawialnej” stosownie do art. 37a ust. 2 pkt. 5 lit. c ustawy o obszarach morskich. W proponowanym brzmieniu § 2 pkt. 7 lit. c projektu rozporządzenia, pojęcie to w kontekście infrastruktury technicznej (§ 2 pkt. 7 projektu rozporządzenia) dookreśla się zwrotem związanym z przesyłem energii („pozyskiwaniu i przesyłowi energii”).

Przesył energii nie jest jedyną aktywnością związaną z pozyskiwaniem energii. Z pojęciem tym związane są różnice na gruncie ustawy - Prawo energetyczne wytwarzanie energii (art. 3 pkt. 45 ustawy - Prawo energetyczne, będące *de facto* odpowiednikiem wykorzystywanego na gruncie ustawy o obszarach morskich „pozyskiwania”) oraz dystrybucja energii (art. 3 pkt. 5 ustawy - Prawo energetyczne). Co więcej, już samo wykorzystanie zwrotu „przesył” jest zwrotem nietrafnym. Z uwagi na postanowienia art. 3 pkt. 4 ustawy - Prawo energetyczne sformułowanie to powin-

no zostać zastąpione zwrotem „przesyłanie”. W tym kontekście, proponuje się by oprócz wprowadzenia właściwej formy językowej „przesyłanie” odwołać się do pozostałych pojęć związanych z pozyskiwaniem energii, tj. wytwarzaniem oraz jej dystrybucją.

■ Wnioski

Wprowadzenie przedstawionych uwag pociąga za sobą konieczność zmiany treści § 6 ust. 2 pkt. 2 projektu rozporządzenia. Chodzi tu o uwzględnienie wspomnianych funkcji dopuszczalnych obejmujących dla poszczegól-

”

Z doświadczenia FNEŻ, opartego na realizacji licznych projektów inwestycyjnych wynika, iż konfliktogennym może być zestawianie ze sobą takich pól aktywności gospodarczej, jak pozyskiwanie energii odnawialnej i poszukiwanie, rozpoznawanie złóż kopalin oraz wydobywanie kopalin ze złóż w ramach jednego obszaru terytorialnego.

nych akwenów prace rozwojowe oraz pozyskiwania energii odnawialnej. Brak jest jakiegokolwiek podstawy na pominięcie ich w treści projektu rozporządzenia. W szczególności dotyczy to kwestii energetyki odnawialnej.

W świetle postanowień ustawy o obszarach morskich, istotną funkcją akwenów może być pozyskiwanie energii odnawialnej. Uwarunkowania te wraz z przywołaną już argumentacją dotyczącą podejścia ekosystemowego, zrównoważonego rozwoju oraz zmian klimatu wymagają rozszerzenia wyliczenia zaproponowanego w § 6 ust. 1 pkt. 2 projektu rozporządzenia o te sformułowania.

W podobnym tonie odczytywać należy dodanie w dotyczącym części graficznej planu § 7 ust. 2 pkt. 2 nowej jednostki redakcyjnej związanej z uwzględnianiem w tych ramach oznaczenia „odległości”. Z uwagi na uwarunkowania lokalizacji morskich farm wiatrowych w planie postuluje się o zaznaczenie na rysunku orientacyjnym odległości granic obszaru morskiego objętego planem względem brzegu/wybrzeża. Takie działanie będzie pomocne przy ocenie wielkości ewentualnego oddziaływania wizualnego turbin wiatrowych instalowanych na danym obszarze morskim.

Reasumując przedstawione powyżej propozycje, należy podkreślić, iż ogólnoeuropejską tendencją jest odwracanie się rządzących w kierunku morza, celem wykorzystania jego energetycznego potencjału. Przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej rozporządzenie w pewnym stopniu potwierdza wskazaną tendencję. Optymalne i najbardziej efektywne wykorzystanie potencjału energii polskiego morza wymaga jednak rozszerzenia przeanalizowanego projektu. Dobrze zaplanowane zagospodarowanie przestrzenne obszarów morskich jest warunkiem przyszłego dobrego gospodarowania morzem, w tym prowadzenia na nim działalności związanej z wytwarzaniem energii. Projektujący rozwiązania prawne nie mogą o tym zapominać. □

1) Wyłączenie to dotyczy „prac obejmujących rutynowe i okresowe zmiany wprowadzane do produktów, linii produkcyjnych, procesów wytwórczych, istniejących usług oraz innych operacji w toku, nawet jeżeli takie zmiany mają charakter ulepszeń, w szczególności: a) opracowywanie prototypów i projektów pilotażowych oraz demonstracje, testowanie i walidację nowych lub ulepszonych produktów, procesów lub usług w otoczeniu stanowiącym model warunków rzeczywistego funkcjonowania, których głównym celem jest dalsze udoskonalenie techniczne produktów, procesów lub usług, których ostateczny kształt nie został określony, b) opracowywanie prototypów i projektów pilotażowych, które można wykorzystać do celów komercyjnych, w przypadku gdy prototyp lub projekt pilotażowy stanowi produkt końcowy gotowy do wykorzystania komercyjnego, a jego produkcja wyłącznie do celów demonstracyjnych i walidacyjnych jest zbyt kosztowna”.