

**Tomasz Bojar-Fijałkowski**

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

tbojar@ukw.edu.pl

ORCID: 0000-0001-6979-8207

<https://doi.org/10.26881/gsp.2021.3.05>

## **Rozwój morskiej energetyki wiatrowej w Polsce – uwagi na tle gospodarczego prawa środowiska**

### **Wstęp**

Zmiany klimatyczne stawiają nowe wyzwania przed światem. Unia Europejska, dzięki wysokim standardom w zakresie redukcji emisji spalin, zielonych technologii i innowacji, należy do grona najaktywniejszych graczy w działaniach na rzecz klimatu. Wspólnotowe standardy pozostawałyby teorią, gdyby nie konkretne ustawodawstwo i zaangażowanie państw członkowskich. Standardy Unii Europejskiej wymagają od władz krajowych dużego zaangażowania zarówno w sferze prawodawstwa, a bywa że nawet aktywności ekonomicznej.

Nie inaczej jest z Europejskim Zielonym Ładem, który aktualnie przekształca się z doktryny politycznej w rzeczywiste wymagania umocowane prawnie. Proces ten jest wart uwagi zarówno w skali wspólnotowej, jak i krajowej. Wszakże to państwa członkowskie będą rozliczane z realizacji ambitnych celów klimatycznych. Aby temu sprostać, Polska musi nadrobić zaległości i zaniedbania w obszarze odnawialnych źródeł energii. Możliwość taką daje morską energetyką wiatrową, ale projekty z nią związane są technologicznie i ekonomicznie wymagające, a w krajowym prawie wciąż brak wszystkich odpowiednich regulacji.

Tekst niniejszy jest poświęcony analizie korelacji między Europejskim Zielonym Ładem, a projektami rozwoju farm wiatraków na polskiej części Morza Bałtyckiego. Celem artykułu jest wskazanie brakującej legislacji oraz ocena istniejącej. Autor podejmuje w nim próbę wskazania zależności między ogólną doktryną polityczną Unii Europejskiej w zakresie środowiska a prawem regulującym szereg obszarów działalności gospodarczej. Dodatkowym wątkiem jest ewentualny wpływ na tenże proces pandemii SARS-CoV-2. Analiza dogmatyczno-prawna, zastosowana wobec aktualnie obowiązujących regulacji w celu pełniejszego zrozumienia, wymaga także zastosowania metody historyczno-prawnej wobec regulacji wcześniejszych. Ich wspólne zastosowanie pozwoli bowiem wskazać, w jakim obszarze nowe prawo, dedykowane realizacji Europejskiego Zielonego Ładu, na płaszczyźnie krajowej, jest szczególnie potrzebne.

Temu celowi i pytaniom badawczym podporządkowano układ opracowania. Zaczyna się ono, w części pierwszej, od zdefiniowania i charakterystyki Europejskiego Zielonego Ładu jako doktryny politycznej Unii Europejskiej. Część druga umiejscawia w założeniach tej doktryny odnawialne źródła energii oraz przedstawia dotychczasowe polskie doświadczenia z tym związane. Część trzecia charakteryzuje morską energetykę wiatrową na tle całej energetyki i energetyki odnawialnej. Ostatnia część, czwarta, przedstawia, jakie obszary z zakresu polskiego prawa publicznego, a dokładniej – gospodarczego prawa środowiska, wymagają dostosowania i zmian, aby umożliwić efektywne inwestycje w morską energetykę wiatrową. Całość kończą wnioski oraz wykaz źródeł.

Opracowanie oparto na krajowej i międzynarodowej literaturze z zakresu prawa środowiska, prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz prawa administracyjnego. Stan prawny jest aktualny na dzień 31 stycznia 2021 r.

## I. Europejski Zielony Ład jako doktryna Unii Europejskiej

„Europejski Zielony Ład”<sup>1</sup> to nazwa szerokiej strategii rozwojowej mającej na celu przeprowadzenie prośrodowiskowej transformacji gospodarki Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Dzięki niej Wspólnota ma osiągnąć ambitne cele związane z ograniczeniem emisji, rozwojem nowatorskich technologii i innowacji oraz ochroną środowiska. Docelowo, do roku 2050, Unia Europejska ma się stać obszarem neutralnym klimatycznie. W tym też celu przygotowywane jest europejskie prawodawstwo określane roboczo jako „prawo o klimacie”<sup>3</sup>, mające przekształcić powyższe zobowiązania polityczne w zobowiązania prawne. Osiągnięcie zakładanych w „Europejskim Zielonym Ładzie” celów wymagać będzie ingerencji prawnej w co najmniej kilka sektorów gospodarki, poprzez<sup>4</sup>:

- inwestycje w technologie przyjazne dla środowiska;
- wspieranie ekologicznych innowacji przemysłowych;
- wprowadzanie czystszych, tańszych i zdrowszych metod transportu;
- obniżenie emisyjności sektora energii;
- zapewnienie większej efektywności energetycznej budynków;

<sup>1</sup> W oryginalnych dokumentach Komisji Europejskiej: „*European Green Deal*”. Komisja Europejska, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_pl](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl) [dostęp: 10.11.2020].

<sup>2</sup> Zaproponowany przez Komisję Europejską w COM(2019) 640 final Communication from The Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “The European Green Deal”.

<sup>3</sup> Szczegóły zawiera COM(2020) 80 final 2020/0036 (COD) Proposal for the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law).

<sup>4</sup> T. Bojar-Fijałkowski, *Implementacja założeń gospodarki o obiegu zamkniętym na pograniczu publicznego i prywatnego prawa gospodarczego* [w:] *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie*, t. 2, red. M. Dumkiewicz, K. Kopaczyńska-Pieczniak, J. Szczotka, Warszawa 2000, s. 1199.

- współpracę z partnerami międzynarodowymi w celu poprawy światowych norm środowiskowych.

Nowe regulacje mają obejmować rozwój alternatywnych i ekologicznych źródeł energii, ale także zmianę cykli produkcyjnych szerokiego wachlarza produktów na bardziej zrównoważone i przyjazne środowisku oraz ekologizację sektora budowlanego. Niektóre z powyższych deklaracji politycznych zostały już ujęte w propozycje legislacyjne Komisji Europejskiej<sup>5</sup>. Poza instrumentami ekonomicznymi<sup>6</sup> realizacji powyższych celów służyć ma bardziej efektywne wykorzystanie zasobów naturalnych.

Europejski Zielony Ład staje się aktualnie doktryną wyznaczającą wspólnotowe cele na najbliższe dekady zarówno w zakresie rozwoju gospodarczego, jak i społecznego. Jak każda doktryna polityczna wymaga ona obudowania w instrumenty prawne, w pierwszej kolejności norm materialnych, w drugiej – procedur wykonawczych<sup>7</sup>.

## II. Odnawialne źródła energii spośród instrumentów realizacji Europejskiego Zielonego Ładu

Do września 2020 r. Komisja Europejska dokonywała przeglądu unijnego celu klimatycznego na rok 2030, wskazanego w rozporządzeniu 2018/1999<sup>8</sup>, w kierunku wprowadzenia nowego, na poziomie między 50% a 55%. Finalnie ustalono, że należy ograniczyć emisje gazów cieplarnianych i zwiększyć pochłanianie, tak aby emisje gazów cieplarnianych netto, to jest emisje po odliczeniu pochłaniania, zostały zmniejszone w całej gospodarce i na poziomie Unii Europejskiej o co najmniej 55% do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r.<sup>9</sup> Ten ambitny cel jest o 15% wyższy, niż zakładał cel uzgodniony w roku 2014. Rada Europejska wezwała unijnych legislatorów do uwzględnienia tego nowego celu w projekcie europejskiego prawa o klimacie i do

<sup>5</sup> Na przykład: COM(2020) 78 final 2020/0035 (COD) Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a European Year of Rail (2021); COM(2020) 21 final Communication from The Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Sustainable Europe Investment Plan European Green Deal Investment Plan.

<sup>6</sup> Komisja Europejska dedykuje temu celowi mechanizm sprawiedliwej transformacji, w ramach którego regiony mają otrzymać 100 miliardów euro z budżetu na lata 2021–2027.

<sup>7</sup> Jak zauważa J. Ciechanowicz-McLean: „Prawo jest podstawowym instrumentem realizacji polityki ochrony środowiska”, zob. *eadem, Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 15.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (OJ L 328, 21.12.2018, s. 1–77).

<sup>9</sup> COM(2020) 563 final 2020/0036(COD) Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law).

jego szybkiego przyjęcia. Stąd do końca pierwszego półrocza 2021 r. Komisja Europejska ma dokonać przeglądu stosownych aktów prawnych, aby uczynić to możliwym.

Wobec doświadczeń pandemii SARS-CoV-2 kwestia Europejskiego Zielonego Ładu nabiera dodatkowego tempa. Do celów ekologicznych doszedł bowiem niezwykle motywujący cel ekonomiczny w postaci odbudowy unijnej gospodarki po pandemii. Nowe technologie, zielone inwestycje, energetyka odnawialna mają być kołem zamachowym rozwoju gospodarczego ukierunkowanego na poprawę jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń. Przy czym gospodarka ta ma być nie tylko nowoczesna, zasobooszczędna i konkurencyjna, ale także zeroemisyjna. Celem jest tu bowiem także ochrona zdrowia i dobrostanu obywateli przed zagrożeniami i negatywnymi skutkami związanymi ze zmianami klimatu.

Aby zrealizować te założenia, w sferze energii postuluje się skoncentrowanie na źródłach odnawialnych i wodorze jednocześnie, jako że oba są potrzebne do głębokiej dekarbonizacji. W przypadku odnawialnych źródeł energii założenia obejmują unijny program przetargowy na projekty energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych o wartości 15 gigawatów w ciągu dwóch lat, z całkowitą inwestycją kapitałową w wysokości 25 mld euro. Równoległe planuje się wsparcie dla programów krajowych o wartości 10 mld euro w ciągu dwóch lat, współfinansowane przez Europejski Bank Inwestycyjny.

Na gruncie krajowym, w Polsce, podejście legislatora do odnawialnych źródeł energii ewoluowało, nie było jednoznaczne, czym zdaje się on odbiegać od wspólnotowych założeń oraz celów. Z jednej strony nowelizacja przepisów o odnawialnych źródłach energii z 2016 r.<sup>10</sup>, wyjaśniająca szereg kwestii związanych z produkcją energii elektrycznej przez gospodarstwa domowe, zdaje się dziś dawać efekty w postaci sporego przyrostu indywidualnych instalacji fotowoltaicznych. Latem 2020 r. Ministerstwo Klimatu przedstawiło projekt kolejnej, ciekawej nowelizacji ustawy o odnawialnych źródłach energii, który jest aktualnie na etapie opiniowania<sup>11</sup>. Z drugiej strony – szeroki i bardzo negatywny wpływ na rozwój elektrowni wiatrowych<sup>12</sup> miała ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, przyjęta w roku 2016<sup>13</sup>. Wprowadzenie na sztywno jednej odległości minimalnej od zabudowań mieszkalnych i form ochrony przyrody, określane jako „zasada 10 H”, uzależnionej od wysokości wiatraków, zablokowało *de facto* inwestycje wiatrowe na lądzie. Aktualnie składane deklaracje liberalizacji tej reguły nie mają szans, nawet przy ekspresowym przekuciu ich w przepisy, ani na szybkie pobudzenia branży, ani na uzyskanie zadowalających efektów, nawet w okresie kilku lat.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 925 ze zm.).

<sup>11</sup> Rządowe Centrum Legislacji, [www.legislacja.gov.pl/projekt/12336702/katalog/12704366#12704366](http://www.legislacja.gov.pl/projekt/12336702/katalog/12704366#12704366) [dostęp: 29.01.2021].

<sup>12</sup> Ale także inwestycji okołowiatrakowych, w tym usługowych, przemysłowych i innych ważnych dla rozwoju gospodarczego społeczności lokalnych.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 981 ze zm.).

Z uwagi na konieczność wypełnienia standardów wspólnotowych, które rychło zostaną ujęte w przepisy i wyposażone w sankcje, najpewniej finansowe, i równoległą zapasć części polskiej energetyki ze źródeł odnawialnych, poza rozporoszoną produkcją domową, konieczne jest poszukiwanie efektywnych możliwości technicznych zwiększenia odnawialnych źródeł energii w polskim bilansie energetycznym. Możliwości takie dają morskie elektrownie wiatrowe.

### III. Morska energetyka wiatrowa

Energetyka wiatrowa to rodzaj energetyki, gdzie produkcja prądu elektrycznego opiera się na energii wiatru. Rodzajami energetyki wiatrowej, wydzielonymi ze względu na kryterium lokalizacji, są lądowa i morska energetyka wiatrowa. W ogólnym bilansie energii pochodzącej w Polsce z odnawialnych źródeł energii energetyka wiatrowa ma wciąż największy udział.

Morska farma wiatrowa to, jak wskazuje projektodawca ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, zaprezentowanej pod koniec 2019 r.<sup>14</sup>, podstawowa instalacja odnawialnego źródła energii, w skład której wchodzi jedna lub więcej morskich turbin wiatrowych, posiadająca wyodrębniony zespół urządzeń służących do wyprowadzenia mocy wyłącznie z tej instalacji do miejsca rozgraniczenia własności wraz z innymi urządzeniami stanowiącymi całość techniczno-użytkową. W porównaniu do sektora energetyki wiatrowej na lądzie, morskie farmy wiatrowe cechuje wyższa efektywność pracy turbin, związana z większą stabilnością i siłą wiatru na obszarach morskich. Co więcej, turbiny instalowane na morzu mogą być większe, przez co i bardziej efektywne.

Inwestycje w farmy wiatraków na morzu są, pod pewnymi względami, łatwiejsze niż rozwój innych form energetyki odnawialnej. Skumulowanie w kilku inwestycjach i zwartych lokalizacjach upraszcza realizację, szczególnie gdy mamy do czynienia z kilkoma wyspecjalizowanymi inwestorami. Projekty takie, dzięki swojej skali (nawet kilkaset wiatraków w jednej farmie), pozwalają uzyskać duży wolumen zielonej energii, porównywalny z kilkunastoma milionami popularnych instalacji przydomowych, który umożliwi wypełnienie ambitnych celów Europejskiego Zielonego Ładu. Co więcej, odległość od lądu ogranicza, choć nie eliminuje<sup>15</sup>, ryzyka konfliktów społecznych, które są wyraźnie zauważalne przy realizacji inwestycji wszystkich instalacji energetycznych. Jednocześnie inwestycje takie są niezwykle kosztowne, a konieczne technologie dotąd nieznanne w Polsce. Zagrożenia występują tu na wielu płaszczyznach, stąd

<sup>14</sup> Dalej: Projekt UMFw.

<sup>15</sup> Naturalnymi interesariuszami mogący negatywnie nastawiać się do projektów morskich farm wiatrowych są przedsiębiorcy prowadzący działalność turystyczną, obawiający się spadku zainteresowania klientów nadmorskimi miejscowościami wypoczynkowymi, z uwagi na widoczne na horyzoncie wiatraki oraz domniemany hałas z nich pochodzący. Drugą grupą zaniepokojonych interesariuszy są rybacy, którym proces realizacji takich inwestycji utrudni pływaniem jednostkami, a ich eksploatacja może wyłączyć określone łowiska lub wydłużyć drogę dotarcia do nich.

działania rządu, w zakresie legislacji, zmierzające do ich wyeliminowania albo chociaż zmniejszenia.

#### IV. Warunki prawne dla rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w Polsce

Janina Ciechanowicz-McLean przeszło dekadę temu napisała, że gospodarcze prawo środowiska jest tym obszarem badawczym prawa publicznego, który łączy prawo środowiska z prawem gospodarczym publicznym przez liczne zagadnienia wspólne dotyczące prowadzących działalność gospodarczą, zwłaszcza przedsiębiorców, ale i państwo, i wykorzystywanych przez nie elementów środowiska i środowiska jako całości, za pomocą instrumentów prawno-ekonomicznych, zwłaszcza z zakresu prawa administracyjnego, finansowego oraz międzynarodowego<sup>16</sup>. Podany w cytowanej publikacji przykład handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych był wówczas jeszcze dość odosobniony. Dziś kierunek ten zdaje się dominować pośród regulacji prawnych użytkowania środowiska i jego elementów. W zakresłone przez J. Ciechanowicz-McLean pojęcie wpisują się także szeroko rozwijane regulacje gospodarki o obiegu zamkniętym<sup>17</sup> oraz właśnie te o odnawialnych źródłach energii, w tym o morskiej energetyce wiatrowej.

Podstawowym warunkiem rozwoju morskiej energetyki wiatrowej jest dopuszczalność takich inwestycji w świetle planowania i zagospodarowania przestrzennego. Ogólne prawo zagospodarowania przestrzennego określić można za Tomaszem Bąkowskim jako normy regulujące zasady i tryb kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, ustalania przeznaczenia poszczególnych terenów na konkretne cele<sup>18</sup>, a jego podstawowym źródłem jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>19</sup>. Tomasz Bąkowski wymienia w tym kontekście także tzw. przepisy odrębne, w szczególności sposób doprecyzowujące lub zmieniające regulację ogólną w myśl zasady *lex specialis derogat legi generali*, mówiąc o regulacjach dotyczących uzdrowisk

<sup>16</sup> *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009, s. 8.

<sup>17</sup> Więcej: N. Gregson, M. Crang, S. Fuller, H. Holmes, *Interrogating the circular economy: the moral economy of resource recovery in the EU*, *Economy and Society* 2015, Vol. 44, issue 2, s. 218–243; K. Winans, A. Kendall, H. Deng, *The history and current applications of the circular economy concept*, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* Vol. 68, Part 1, February 2017, s. 825–833; M. Geissdoerfer, P. Savaget, N. Bocken, E.J. Hultink, *The Circular Economy – A new sustainability paradigm?*, *Journal of Cleaner Production*, Vol. 143, February 2017, s. 757–768; *Gospodarka o obiegu zamkniętym w polityce i badaniach naukowych*, red. J. Kulczycka, Kraków 2019; Z. Bukowski, *Gospodarka o obiegu zamkniętym a prawo ochrony środowiska* [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016, s. 45–54; T. Bojar-Fijałkowski, *Gospodarka o obiegu zamkniętym jako model rozwoju Unii Europejskiej – wyzwania dla wybranych sektorów* [w:] *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, red. M. Królikowska-Olczak, Warszawa 2018, s. 33–43.

<sup>18</sup> W. Szwajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, TNOiK, Toruń 2004, s. 19–20.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.).

i lecnictwa uzdrowiskowego, prawa geologicznego i górniczego, prawa atomowego, prawa ochrony środowiska i ochrony przyrody<sup>20</sup>, prawa wodnego oraz regulacjach o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej<sup>21</sup>. Współcześnie niezwykle istotne dla działań planistycznych i zagospodarowania przestrzennego są także tzw. specustawy wprowadzające odrębne, szczególnie korzystne reguły w przypadku konkretnych inwestycji publicznych, co autor zauważa ze smutkiem, oceniając przyrost liczby tych regulacji i specyficzną inflację w polskim systemie prawnym bardzo negatywnie<sup>22</sup>.

Dla inwestycji morskich farm wiatrowych istotne będą więc regulacje dotyczące obszarów morskich, w tym przede wszystkim ustawa o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej<sup>23</sup>. O ile planowanie i zagospodarowanie przestrzenne obszarów lądowych nie jest przedmiotem regulacji prawa Unii Europejskiej, o tyle planowanie i zagospodarowanie obszarów morskich już tak. Dzieje się tak ze względu na fakt, że całe gospodarowanie obszarami morskimi jest zdecydowanie szerzej uregulowane prawem wspólnotowym<sup>24</sup>, a polityka rybołówstwa bezpośrednio związana z użytkowaniem obszarów morskich stanowi wyłączoną kompetencję wspólnoty. Stąd wprowadzony dyrektywą 2014/89/EU<sup>25</sup> obowiązek nałożony na państwa członkowskie w zakresie planowania obszarów morskich. Artykuł 37a ust. 1 UOM przewiduje tu upoważnienie dla ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej wraz z ministrem właściwym do spraw budownictwa i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, do wydania w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z innymi ministrami, planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej. Co ciekawe, przed wejściem w życie regulacji unijnej przepis UOM przewidywał jedynie fakultatywnie, że minister może przyjąć plany zagospodarowania obszarów morskich. Zapewne gdyby

<sup>20</sup> Więcej: D. Trzczińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018.

<sup>21</sup> T. Bąkowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich*, Gdańsk 2018, s. 75–77.

<sup>22</sup> Krytycznie o specustawach pisze wielu autorów, w tym M. Szewczyk, podnosząc ich sprzeczność z zasadami równości wobec prawa i proporcjonalności, zob. *idem*, *Ustawy dotyczące konkretnych inwestycji [w:] Specustawy inwestycyjno-budowlane*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2020, s. 92. Jak zauważa T. Bojar-Fijałkowski, fakt tworzenia w systemie powszechnego prawa wyjątków należy ocenić negatywnie, szczególnie gdy ustawodawca rozpoczyna przygotowania do inwestycji od przyjęcia dla niej specustawy, co dzieje się nazbyt często; zob. *idem*, *O specustawach w polskim systemie prawa na wybranych kazusach – uwagi krytyczne*, „Studia Bydgosko-Lwowskie. Prawo – Samorząd Terytorialny – Gospodarka” 2018, t. 4, s. 69.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 2135 ze zm.), dalej: UOM.

<sup>24</sup> M.in. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej), (OJ L 164, 25.6.2008, p. 19–40).

<sup>25</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich, (OJ L 257, 28.8.2014, p. 135–145); dalej: Dyrektywa 2014/89.



nie obowiązek nałożony Dyrektywą 2014/89, plany zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich nie powstałyby rychło, jeśli w ogóle<sup>26</sup>.

Rozwój różnorodnych form użytkowania polskich obszarów morskich uzasadnia konieczność stworzenia dla nich planów zagospodarowania przestrzennego<sup>27</sup>. W oparciu o przyjęte i te dopiero procedowane plany zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich istnieje możliwość zlokalizowania na polskim Bałtyku kilkudziesięciu farm wiatrowych o łącznej mocy 12 gigawatów. Aktualnie inwestorzy<sup>28</sup> opłacili koncesje na budowę 9 farm o łącznej mocy 8 gigawatów.

Kluczowe dla powstania i rozwoju w Polsce morskiej energetyki wiatrowej będą regulacje określające zasady i warunki przygotowania oraz realizacji inwestycji w zakresie budowy morskich farm wiatrowych oraz mechanizmy i instrumenty wspierające wytwarzanie energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych. Projekt UMFW jest wciąż na etapie opiniowania<sup>29</sup>, stąd zasadne jest co najwyżej omówienie obszarów regulacji, a nie ich szczegółów. O ile jest on dedykowany wąskiemu gronu adresatów, to nie wypełnia kryteriów zaliczenia go do tak zwanych „specustaw”. Reguluje on wszakże zagadnienia szczegółowe, ale raczej na zasadzie uszczegółowienia norm ogólnych, a nie wyjątków, ułatwień i niektórych preferencji<sup>30</sup>. Blżej mu więc ewentualnie do pierwszych specustaw<sup>31</sup>, jakie dwie dekady temu wprowadzono do polskiego systemu prawnego, niż do ostatnich z nich, które w bardzo wyraźny sposób preferują i ułatwiają jednostkowe projekty infrastrukturalne<sup>32</sup>.

Istotne dla realizacji inwestycji w zakresie morskiej energetyki wiatrowej będą nie tylko aspekty techniczne, środowiskowe czy prawne, ale i ekonomiczne. Aktywność ta

<sup>26</sup> T. Bojar-Fijałkowski, *Environment and its protection in spatial planning of Polish sea areas – selected issues*, 26<sup>th</sup> Geographic Information Systems Conference and Exhibition, „Gis Odyssey 2019” 2019, s. 24.

<sup>27</sup> Obok transportu morskiego statków i dużych promów pasażersko-towarowych, rozwija się tu bowiem dynamicznie ruch małych jednostek pływających: jachtów, łodzi turystycznych w tym specjalizujących się w turystyce wędkarskiej. Na wodach tych wciąż prowadzone jest rybołówstwo, choć ograniczane limitami połowowymi ustanawianymi przez organy Unii Europejskiej. Bałtyk pełen jest przy tym zatopionych podczas II wojny światowej wraków statków oraz amunicji i broni chemicznej. Równolegle na jego dnie, choć poza polskim obszarem morskim, kładzione są rurociągi i gazociągi, jak niemiecko-rosyjski *Nord Stream*. Także sama Polska realizuje na oraz w sąsiedztwie obszarów morskich duże projekty infrastrukturalne wymagające dróg dojścia i generujące wzmożony ruch statków – jak gazoport z terminalem LNG w Świnoujściu czy przekop Mierzei Wiślanej. Wskazać należy także na kilka platform wiertniczych gazu i ropy oraz morski poligon wojskowy w Drawsku Pomorskim.

<sup>28</sup> Projekty przedstawił trzech inwestorzy, których zaawansowanie w przygotowanie inwestycji jest różne. Są to powiązane ze Skarbem Państwa PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. i PKN Orlen S.A. oraz prywatna Polenergia S.A.

<sup>29</sup> Rządowe Centrum Legislacji, [www.legislacja.gov.pl/projekt/12329105/katalog/12656009#12656009](http://www.legislacja.gov.pl/projekt/12329105/katalog/12656009#12656009) [dostęp: 30.01.2021].

<sup>30</sup> Więcej: *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2020.

<sup>31</sup> Np. ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 1363 ze zm.).

<sup>32</sup> Np. ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślaną z Zatoką Gdańską, (Dz. U. 2019, poz. 1073 z późn. zm.); ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 234 ze zm.).



łączy w sobie je wszystkie, czym plasuje się w obszarze zainteresowań gospodarczego prawa środowiska. Stąd projektodawca ujął w dokumencie propozycje:

- zasad ubiegania się o prawo do pokrycia ujemnego salda przez wytwórców energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, co stanowić będzie o opłacalności takich inwestycji;
- zasad składania wniosków o wydanie decyzji o przyznaniu prawa do pokrycia ujemnego salda dla wytwórców energii elektrycznej w morskiej farmie wiatrowej;
- zasad uczestnictwa w aukcji energii dla producentów energii z morskich farm wiatrowych;
- zasad rozliczeń ujemnego salda;
- planu udziału materiałów i usług lokalnych, których odpowiedni udział w projekcie będzie warunkiem *sine qua non* dla uzyskania pomocy w zakresie ujemnego salda<sup>33</sup>;
- zasad technicznych przyłączenia do sieci.

W projekcie UMFW zawarto także ogólne obowiązki wytwórcy energii elektrycznej w morskiej farmie wiatrowej oraz odesłania do obowiązujących ustaw prawa budowlanego, postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego dla realizacji morskich farm wiatrowych oraz realizacji sieci przesyłowych lub instalacji służącej do wyprowadzenia mocy. Projektodawca pochylił się także nad kwestiami podatków od morskich farm wiatrowych, zamówień publicznych na realizację tych inwestycji, zagadnieniami technicznymi budowy, eksploatacji i likwidacji morskich farm wiatrowych. W projekcie UMFW ujęto także kwestie odpowiedzialności prawnej i administracyjnych kar pieniężnych za czyny lub zaniechania na gruncie tejże regulacji.

Projektodawca zrezygnował w tym projekcie UMFW z nadzwyczajnego skrócenia terminów, niestandardowego przypisania właściwości organów administracji publicznej, czy zwolnienia z określonych procedur. Należy to ocenić pozytywnie, szczególnie gdy przywoła się wcześniejsze doświadczenia polskiej administracji publicznej w roli inwestora w wątpliwych środowiskowo przedsięwzięciach infrastrukturalnych<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Rozwiązanie takie pochodzi z prawa brytyjskiego, gdzie nazywa się *local content* i jest szeroko stosowane na świecie. Jeśli projekt w tym zakresie wejdzie w życie w proponowanym brzmieniu, będzie to pierwszy raz, kiedy polski ustawodawca ustanawia dla inwestycji minimalne limity wykorzystania towarów i usług pochodzących z lokalnego rynku. Więcej: S. Tordo, M. Warner, O. Manzano, Y. Anouti, *Local Content Policies in the Oil and Gas Sector*, The World Bank, Washington D.C. 2013. Inwestycje w morskie farmy wiatrowe i infrastrukturę towarzyszącą wynieść mają nawet do 50 mld złotych, co stanowić może istotne koło zamachowe dla regionalnej gospodarki, portów, lokalnych samorządów, turystyki i transportu tak na etapie realizacji co i eksploatacji planowanej na 30 lat.

<sup>34</sup> Więcej: J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, *Inwestycje na obszarach Natura 2000 w świetle prawa europejskiego i polskiego na przykładzie doliny rzeki Rospudy* [w:] *Právní Aspekty Odstraňování Ekologických Zátěží s Důrazem na Staré Zátěže a Právní Aspekty chrany Přírody*, red. I. Jančářová, J. Slovák, Masaryk University, Brno 2007; T. Bojar-Fijałkowski, *Environmental Hard Cases in Poland. Shall Vistula Split Become Second Rospuda Valley?* [w:] *Sustainable development and conflicts of interests in nature protection in Czechia, Poland and Slovakia*, red. I. Jančářová, J. Dudová, Masaryk University, Brno 2017, s. 117–138.

W obliczu dotychczasowego braku wyraźnej solidarności energetycznej w Unii Europejskiej<sup>35</sup> zarówno Europejski Zielony Ład, jak i wynikającą z niego konieczność rozwoju odnawialnych źródeł energii, w polskich realiach na skalę mikro – przydomowych instalacji fotowoltaicznych, a na skalę makro – morskiej energetyki wiatrowej, uznać należy za krok dobry i potrzebny.

## Zakończenie

Powyższe opracowanie uprawnia do wysunięcia następujących wniosków oraz postulatów *de lege ferenda*:

1. Europejski Zielony Ład, dotychczasowa doktryna polityczna staje się prawem powszechnym. Co więcej, unijny legislator, tam gdzie jest to jeszcze możliwe, podwyższa standardy i limity w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Wcieleńie w życie Europejskiego Zielonego Ładu wpłynie na szereg gałęzi prawa i wiele obszarów aktywności, głównie działalności gospodarczej.
2. Do 2030 r. emisja gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej ma być zmniejszona o co najmniej 55% w porównaniu do roku 1990. Aby temu sprostać, unijny legislator przygotowuje szereg regulacji, ale także źródeł finansowania dla zielonych innowacyjnych inwestycji. Działania te przyspiesza dodatkowo pandemia SARS-CoV-2 i chęć wykorzystania Europejskiego Zielonego Ładu, poza sferą klimatu, do pobudzenia i odbudowy wspólnotowej gospodarki.
3. Kluczowe miejsce wśród instrumentów realizacji powyższych założeń zajmuje energetyka odnawialna. Polska w zakresie szerokiego rozwoju odnawialnych źródeł energii wykazuje duże zaniedbania i zaniechania, które dopiero w ostatnich kilkunastu miesiącach ustawodawca próbuje nadrobić.
4. Aktualnie w Polsce można zaobserwować duże zainteresowanie indywidualnymi instalacjami fotowoltaicznymi. Trudno natomiast wyobrazić sobie powrót do rozwoju lądowej energetyki wiatrowej *de facto* zaniechanego w roku 2016. Aby spróbować osiągnąć ambitne cele wskazane przez Unię Europejską, konieczne jest więc podjęcie działań w obszarze morskiej energetyki wiatrowej.
5. Podstawowym warunkiem realizacji inwestycji w morskie farmy wiatrowe na polskiej części Morza Bałtyckiego jest dopuszczalność tegoż według planów zagospodarowania przestrzennego. Stosowne plany dla obszarów morskich są aktualnie przyjmowane. Wymóg taki nałożyła na nas Unia Europejska dyrektywą 2014/89.
6. Kluczowe dla powstania i rozwoju w Polsce morskiej energetyki wiatrowej będą regulacje określające zasady i warunki przygotowania oraz realizacji inwestycji, tak jak i mechanizmy oraz instrumenty wspierające wytwarzanie energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych. Projekt stosowanej ustawy jest procedowany.

<sup>35</sup> Więcej: J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, *Solidarność energetyczna Unii Europejskiej* [w:] *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, red. C. Mik, TNOiK, Toruń 2009, s. 257–268.

Obejmuje on wszystkie niezbędne zakresy regulacji, ale co do ich szczegółów wypowiedzieć się będzie można dopiero po zakończeniu procesu legislacyjnego.

7. Przy braku solidarności energetycznej w Unii Europejskiej, przynajmniej dotychczas, zarówno Europejski Zielony Ład, jak i wynikająca z niego konieczność rozwoju odnawialnych źródeł energii uznać należy za dobry, choć wymagający krok. W polskich realiach jedyną możliwością wypełnienia tworzonych właśnie wymogów jest rozwój morskiej energetyki wiatrowej.

## Literatura

- Bąkowski T., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich*, Gdańsk 2018.
- Bojar-Fijałkowski T., *Environment and its protection in spatial planning of Polish sea areas – selected issues*, 26th Geographic Information Systems Conference and Exhibition „Gis Odyssey 2019”, Zagreb 2019.
- Bojar-Fijałkowski T., *Environmental Hard Cases in Poland. Shall Vistula Split Become Second Rospuda Valley?* [w:] *Sustainable development and conflicts of interests in nature protection in Czechia, Poland and Slovakia*, red. I. Jančářová, J. Dudová, Masaryk University, Brno 2017.
- Bojar-Fijałkowski T., *Gospodarka o obiegu zamkniętym jako model rozwoju Unii Europejskiej – wyzwania dla wybranych sektorów* [w:] *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, red. M. Królikowska-Olczak, Warszawa 2018.
- Bojar-Fijałkowski T., *Implementacja założeń gospodarki o obiegu zamkniętym na pograniczu publicznego i prywatnego prawa gospodarczego* [w:] *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie*, red. M. Dumkiewicz, K. Kopaczyńska-Pieczniak, J. Szczotka, Warszawa 2000.
- Bojar-Fijałkowski T., *O specustawach w polskim systemie prawa na wybranych kazusach – uwagi krytyczne*, „Studia Bydgosko-Lwowskie. Prawo – Samorząd Terytorialny – Gospodarka” 2018, t. 4.
- Bukowski Z., *Gospodarka o obiegu zamkniętym a prawo ochrony środowiska* [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T., *Inwestycje na obszarach Natura 2000 w świetle prawa europejskiego i polskiego na przykładzie doliny rzeki Rospudy* [w:] *Právní Aspekty Odstraňování Ekologických Zátěží s Důrazem na Staré Zátěže a Právní Aspekty chrany Přírody*, red. I. Jančářová, J. Slováček, Masaryk University, Brno 2007.
- Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T., *Solidarność energetyczna Unii Europejskiej* [w:] *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 2009.
- Geissdoerfer M., Savaget P., Bocken N., Hultink E.J., *The Circular Economy – A new sustainability paradigm?*, „Journal of Cleaner Production” vol. 143, February 2017.
- Gospodarcze prawo środowiska*, red. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009.
- Gospodarka o obiegu zamkniętym w polityce i badaniach naukowych*, red. J. Kulczycka, Kraków 2019.
- Gregson N., Crang M., Fuller S., Holmes H., *Interrogating the circular economy: the moral economy of resource recovery in the EU*, „Economy and Society” 2015, vol. 44, issue 2.
- Specustawy inwestycyjno-budowlane* red. T. Bąkowski, Gdańsk 2020.

- Szewczyk M., *Ustawy dotyczące konkretnych inwestycji [w:] Specustawy inwestycyjno-budowlane*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2020.
- Szwajdler W., Bąkowski T., *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004.
- Tordo S., Warner M., Manzano O., Anouti Y., *Local Content Policies in the Oil and Gas Sector*, The World Bank, Washington D.C. 2013.
- Trzczińska D., *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018.
- Winnans K., Kendall A., Deng H., *The history and current applications of the circular economy concept*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” vol. 68 Part 1, February 2017.

## Streszczenie

*Tomasz Bojar-Fijałkowski*

### Rozwój morskiej energetyki wiatrowej w Polsce – uwagi na tle gospodarczego prawa środowiska

Zmiany klimatyczne stawiają nowe wyzwania przed światem. Unia Europejska, dzięki wysokim standardom w zakresie redukcji emisji spalin, zielonych technologii i innowacji, należy do grona najaktywniejszych graczy w działaniach na rzecz klimatu. Standardy Unii Europejskiej wymagają od władz krajowych dużego zaangażowania. Aby sprostać ambitnym celom wskazanym w Europejskim Zielonym Ładzie, Polska musi nadrobić zaległości i zaniedbania w obszarze odnawialnych źródeł energii. Możliwość taką daje morska energetyka wiatrowa.

Tekst niniejszy jest poświęcony analizie korelacji między Europejskim Zielonym Ładem a projektami rozwoju farm wiatraków na polskiej części Morza Bałtyckiego. Ma on na celu wskazanie brakującej legislacji oraz ocenę istniejącej. Autor podejmuje w nim próbę wskazania zależności między ogólną doktryną polityczną Unii Europejskiej w zakresie środowiska a prawem regulującym szereg obszarów działalności gospodarczej. Dodatkowym wątkiem przy odpowiedzi na takie pytanie jest ewentualny wpływ na tenże proces pandemii SARS-CoV-2. Analiza dogmatyczno-prawna, zastosowana wobec aktualnie obowiązujących regulacji dla pełniejszego zrozumienia wymaga także zastosowania metody historyczno-prawnej wobec regulacji wcześniejszych. Ich wspólne zastosowanie pozwoli bowiem wskazać, w jakim obszarze nowe prawo, dedykowane realizacji Europejskiego Zielonego Ładu, na płaszczyźnie krajowej, jest szczególnie potrzebne.

Poczyniona analiza prowadzi do wniosków oraz postulatów *de lege ferenda*, m.in. w zakresie wpływu Europejskiego Zielonego Ładu na szereg gałęzi prawa i wiele obszarów aktywności gospodarczej. Działania te przyspiesza dodatkowo pandemia SARS-CoV-2 i chęć synergii działań na rzecz klimatu z pobudzeniem i odbudową gospodarki. Kluczowe miejsce pośród instrumentów realizacji powyższych założeń zajmuje energetyka odnawialna, która w Polsce była w ostatnich latach mocno zaniedbywana. Stąd aby spróbować osiągnąć ambitne cele wskazane przez Unię Europejską, konieczne jest podjęcie działań także w obszarze morskiej energetyki wiatrowej. Kluczowe dla powstania i rozwoju w Polsce morskiej energetyki wiatrowej będą regulacje określające zasady i warunki przygotowania oraz realizacji inwestycji, tak jak i mechanizmy oraz instrumenty wspierające wytwarzanie energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych.

**Słowa kluczowe:** Europejski Zielony Ład; gospodarcze prawo środowiska; morska energetyka wiatrowa.

## Summary

*Tomasz Bojar-Fijałkowski*

### Development of Offshore Wind Energy in Poland – Remarks on the Background of Economic Environmental Law

Climate change poses new challenges to the world. The European Union, with its high standards on emissions reduction, green technologies, and innovation, is one of the most active players in climate action. The European Union's standards require a strong commitment from national authorities. In order to meet the ambitious targets set out in the European Green Deal, Poland needs to catch up with the backlog and neglect of renewable energy sources. Offshore wind energy offers such an opportunity.

The article analyses the correlation between the European Green Deal and wind farm development projects in the Polish part of the Baltic Sea. It aims to identify missing legislation and to assess the existing one. The Author attempts to indicate the correlation between the general environmental policy doctrine of the European Union and the law regulating a number of areas of economic activity. An additional thread in answering such a question is the possible influence of the SARS-CoV-2 pandemic on this process. The dogmatic-legal analysis applied to the currently binding regulations also requires the application of the historical-legal method to earlier regulations for a fuller understanding. Their joint application allows to indicate in which area the new law, dedicated to the implementation of the European Green Deal, at the national level is particularly needed.

The analysis leads to conclusions and *de lege ferenda* postulates concerning, among others, the scope of the influence of the European Green Deal on a number of branches of law and many areas of economic activity. These actions are further accelerated by the SARS-CoV-2 pandemic and the desire for synergies between climate action and economic stimulation. Renewable energy, which has been severely neglected in Poland in recent years, occupies a key place among the instruments for the implementation of the above assumptions. Therefore, in order to achieve the ambitious targets set by the European Union, it is necessary to take an action also in the area of offshore wind energy. Regulations specifying terms and conditions for the preparation and execution of investments as well as mechanisms and instruments supporting the production of electric energy in offshore wind farms will be crucial for the establishment and development of offshore wind energy in Poland. Legal status as per 31.01.2021.

**Keywords:** economic environmental law; European Green Deal; offshore wind energy.