

**Opinia Zespołu roboczego Krajowej Komisji do spraw Ocen Oddziaływania na Środowisko (dalej: Zespół) w przedmiocie odmowy określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie morskiej farmy wiatrowej Bałtyk III (dalej: MFW Bałtyk III)**

Sprawa skierowana do rozpatrzenia Krajowej Komisji do spraw Ocen Oddziaływania na Środowisko przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska – pismo z 25 kwietnia 2022 r., znak: DOOŚ-WAPiS.070.5.2022.PD.

W oparciu o zgromadzone materiały oraz wyniki przeprowadzonej w dniu 27 maja br. dyskusji Zespół zważył, co następuje:

Wnioskiem z dnia 25 września 2019 r. MFW Bałtyk III Sp. z o.o. wystąpiła o ustalenie środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na budowie morskiej farmy wiatrowej pod nazwą MFW Bałtyk III w granicach terenu objętego pozwoleniem na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich (decyzja Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o zn. MFW/2/2012 z 30 marca 2012 r. dalej powoływana jako PSZW), to jest obszaru oznaczono jako "MFW Bałtyk III" zlokalizowanego ok. 23 km na północ od linii brzegowej na wysokości gminy miejskiej Łeba oraz gminy Smołdzino, o łącznej powierzchni ok. 119,52 km<sup>2</sup>, przy czym PSZW zawiera warunek, iż elementy MFW nie mogą być lokalizowane w buforze 500 m od wewnętrznej granicy obszaru przeznaczonego pod realizację farmy. Jak wyjaśnił wnioskodawca w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko z września 2019 r., "w granicach tak wyznaczonego obszaru muszą zawierać się wszystkie elementy konstrukcyjne farmy, a więc wyznacza ona maksymalny, zewnętrzny zasięg rotora, co dodatkowo ogranicza obszar, w którym mogą być osadzone fundamenty. Wielkość tego ograniczenia jest uzależniona od promienia rotora. Oznacza to, że obszar, na którym faktycznie można zlokalizować elektrownie, to powierzchnia określona w PSZW, zmniejszona o powierzchnię buforu o szerokości rotora w danym wariantcie przedsięwzięcia". W konsekwencji w "Raporcie" przyjęto, że:

- powierzchnia całkowita obszaru farmy wynosi ok. 119 km<sup>2</sup>, a ponadto:
- powierzchnia faktycznie możliwa do zabudowy wynosi ok. 88 km<sup>2</sup>;
- powierzchnia buforu nr 1 (500 m) wynosi ok. 23 km<sup>2</sup>;
- powierzchnia buforu nr 2 wynosi do ok. 29 km<sup>2</sup> (500 m + 125 m – maksymalny promień rotora w wariantcie wybranym do realizacji).

Maksymalna moc farmy, wynikająca z PSZW i podpisanej przez Inwestora z operatorem sieci umowy o przyłączenie, to 1200 MW. Wnioskodawca zastrzegł, że "możliwa jest także ostateczna instalacja mniejszej mocy całkowitej na obszarze MFW BIII, jeśli będzie to uzasadnione wynikami analiz technicznych, ekonomicznych i biznesowych". W aneksie do "Raportu" z dnia 20 maja 2020 r. wskazano, że moc farmy wyniesie od 720 do 1200 MW w zależności od mocy jednostkowej zainstalowanych generatorów.

Po modyfikacji przez wnioskodawcę, objęte postępowaniem przedsięwzięcie składać ma się z:

- 60 elektrowni wiatrowych o klasie 12 MW plus,
- 1 wewnętrznej morskiej stacji elektroenergetycznej;
- podmorskich kabli elektroenergetycznych i telekomunikacyjnych łączących elektrownie między sobą (w obwody kablowe) oraz grupy elektrowni z wewnętrzną stacją elektroenergetyczną.

Przyjęte przez inwestora odległości pomiędzy poszczególnymi elektrowniami wynikają z PSZW i uwzględniać mają następujące wymogi:

- żadna z planowanych konstrukcji i kable wewnętrzne nie będą znajdowały się w odległości mniejszej niż 2 mile morskie od istniejących tras żeglugowych oraz mniejszej niż 500 m od zewnętrznych granic obszaru MFW Bałtyk III;
- z zabudowy elektrowniami zostanie wyłączony północno-zachodni narożnik terenu w celu zapewnienia drożności korytarza pomiędzy grupami elektrowni zlokalizowanymi w ramach projektu Bałtyk III oraz sąsiedniego MFW Baltica;
- minimalne odległości pomiędzy elektrowniami 800 x 1200 metrów (większe odległości w linii zgodnej z przeważającym kierunkiem wiatru);

W skład przedsięwzięcia nie wchodzi infrastruktura służąca do przesłania energii elektrycznej wytworzonej przez farmę na ląd. Do tego celu będzie służyło oddzielne przedsięwzięcie – morska infrastruktura przesyłowa energii elektrycznej („MIP”) objęta decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia 12 marca 2019 roku (DROŚ-Gd-WOO.4211.12.2016.KSZ/AJ.29). Inwestor posiada także pozwolenia na układanie kabla podmorskiego w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej oraz w wodach terytorialnych RP oraz podpisał w dniu 7 sierpnia 2014 roku umowę przyłączeniową z operatorem przesyłowym (Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.).

W toku postępowania wnioskodawca negocjował konieczność szczegółowego określenia rozmieszczenia (rozstawienia) poszczególnych elektrowni, argumentując, że zostanie ono skonkretyzowane dopiero na etapie projektu budowlanego, zgodnie z założeniem osiągnięcia maksymalnej możliwej produkcji energii, biorąc pod uwagę w szczególności takie czynniki, jak:

- dane o budowie dna morskiego uzyskane w wyniku badań geotechnicznych;
- wyniki analizy produktywności;
- wymiary wybranego modelu elektrowni i rodzaj fundamentów.

W ocenie wnioskodawcy "z punktu widzenia potencjalnego oddziaływania na środowisko, ważniejszym parametrem od odległości pomiędzy elektrowniami jest zagęszczenie elektrowni na km<sup>2</sup>. Dlatego to ten parametr jest określony w opisie poszczególnych wariantów przedsięwzięcia".

W "Raporcie" wariant przedsięwzięcia wybrany do realizacji scharakteryzowano następująco:

Maksymalna wysokość całkowita elektrowni n.p.m. [m] 300

Minimalny prześwit pomiędzy dolnym położeniem skrzydła a powierzchnią morza [m] 20

Maksymalna średnica rotora [m] 250

Maksymalna liczba elektrowni [szt.] 100

Maksymalna strefa pojedynczego rotora [m<sup>2</sup>] 49 087

Maksymalna łączna strefa rotorów [m<sup>2</sup>] 4 908 700

Maksymalna liczba fundamentów infrastruktury towarzyszącej [szt.] 2

Maksymalna powierzchnia dna zajęta przez 1 fundament [m<sup>2</sup>] 1 964

Maksymalna powierzchnia dna zajęta przez wszystkie fundamenty [m<sup>2</sup>] 200 328

**Największe zagęszczenie elektrowni [szt./km<sup>2</sup>] (88 km<sup>2</sup> obszaru, na którym planuje się posadowienie elektrowni wiatrowych) 1,14**

Maksymalna długość kabli infrastruktury przyłączeniowej wewnętrznej farmy [km] 200

Fundamenty typu jacket, monopolowe oraz grawitacyjne.

Aneksem do "Raportu" z 20 maja 2020 r. powyższy wariant został zmodyfikowany przez wnioskodawcę do następujących parametrów:

Maksymalna wysokość całkowita elektrowni n.p.m. [m] 300

Minimalny prześwit pomiędzy dolnym położeniem skrzydła a powierzchnią morza [m] 20

Maksymalna średnica rotora [m] 250

Maksymalna liczba elektrowni [szt.] 60 /z zastrzeżeniem możliwości zmniejszenia ich liczby w przypadku zastosowania generatorów o większej mocy/

Maksymalna strefa pojedynczego rotora [m<sup>2</sup>] 49 087

Maksymalna łączna strefa rotorów [m<sup>2</sup>] 2 945 244

Maksymalna liczba fundamentów infrastruktury towarzyszącej [szt.] 1

Maksymalna powierzchnia dna zajęta przez 1 fundament [m<sup>2</sup>] 78,5

Maksymalna powierzchnia dna zajęta przez wszystkie fundamenty [m<sup>2</sup>] 6673,5

Fundamenty typu jacket oraz monopalowe.

**W aneksie nie określono "największego zagęszczenia elektrowni".** Maksymalną długość kabli infrastruktury przyłączeniowej wewnętrznej farmy w dalszej części "aneksu" (s. 25 aneksu z 20 maja 2020 r.) określano na 200 km.

Istotną dla sprawy okolicznością jest fakt, że dla analizowanego terenu ustalono uprzednio środowiskowe uwarunkowania przedsięwzięcia pod nazwą: „Budowa morskiej farmy wiatrowej Bałtyk Środkowy III” (decyzja Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 7 lipca 2016 r. znak RDOŚ-Gd-WOO.4211.12.2015.KP.22, dalej także powoływana jako "decyzja RDOŚ 2016"). Wedle w/w decyzji objęte nią przedsięwzięcie obejmować ma budowę farmy wiatrowej na terenie o całkowitej powierzchni ok. 117 km<sup>2</sup>, o łącznej powierzchni do zabudowy, zgodnie z warunkami określonymi w PSZW, ok. 89 km<sup>2</sup>. Przewidywana maksymalna moc MFW BSIII to 1200 MW. Przedsięwzięcie będzie realizowane etapowo.

Na przedsięwzięcie objęte decyzją RDOŚ z dnia 7 lipca 2016 r. składa się:

- 1) nie więcej niż 120 elektrowni wiatrowych, których podstawowe elementy to fundament, wieża, gondola z generatorem prądu i rotor,
- 2) nie więcej niż 6 morskich stacji elektroenergetycznych,
- 3) do 200 km łącznie odcinków wewnętrznych morskich kabli elektroenergetycznych i telekomunikacyjnych.

Wg. decyzji RDOŚ 2016 poszczególne elementy składowe MFW BSIII mogą być lokalizowane na całym obszarze przedsięwzięcia przeznaczonym do zabudowy, a więc z zachowaniem bufora o szerokości 500 m od wewnętrznej granicy obszaru przeznaczonego pod realizację farmy. Konkretnie lokalizacje poszczególnych elementów farmy zostaną ustalone w projekcie budowlanym po wykonaniu badań geotechnicznych dna morskiego oraz pomiarach wietrzności i analizie produktywności farmy. Brzegowe parametry poszczególnych elementów składowych MFW BSIII określono w decyzji RDOŚ 2016 na:

Maksymalna liczba elektrowni [szt.]: 120

Maksymalna wysokość całkowita elektrowni n.p.m. [m]: 275

Minimalny prześwit pomiędzy dolnym położeniem skrzydła a średnią powierzchnią morza [m]: 20

Maksymalna średnica rotora [m]: 200

Maksymalna strefa pojedynczego rotora[m<sup>2</sup>]: 31 400

Maksymalna łączna strefa rotorów [m<sup>2</sup>]: 3 768 000

Maksymalna liczba fundamentów infrastruktury towarzyszącej [szt.] 6

Maksymalna powierzchnia dna zajęta przez 1 fundament [m<sup>2</sup>] 1 257

Maksymalna powierzchnia dna zajęta przez wszystkie fundamenty [m<sup>2</sup>] 158 382

**Największe zagęszczenie elektrowni [szt./km<sup>2</sup>] 1,35**

Maksymalna długość kabli infrastruktury przyłączeniowej wewnętrznej farmy [km] 200.

Fakt uprzedniego wydania dla tego samego terenu oraz analogicznego przedsięwzięcia, choć o inaczej określonych parametrach, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, stanowi podstawę zaistniałego w analizowanej sprawie sporu pomiędzy wnioskodawcą a Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska w Gdańsku, a następnie Generalną Dyрекcją Ochrony Środowiska, co do potrzeby zbadania oddziaływań skumulowanych obu planowanych na przedmiotowym terenie farm wiatrowych oraz wskazania szczegółowego rozmieszczenia poszczególnych elektrowni w ramach farmy. RDOŚ zażądał od wnioskodawcy, co GDOŚ podtrzymał, wskazania rozmieszczenia na terenie wszystkich 180 turbin wiatrowych, to jest zarówno 60 turbin (elektrowni) objętych procedowanym wnioskiem, jak i 120 turbin możliwych do realizacji na podstawie decyzji RDOŚ 2016 oraz uwzględnienia w ocenie oddziaływań skumulowanych wszystkich projektów morskich farm wiatrowych, dla których zostały wydane decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, a więc także farmy "Bałtyk Środkowy III" objętej decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 7 lipca 2016 r. Z kolei wnioskodawca, konsekwentnie stoi na stanowisku, że oba projekty są projektami o charakterze alternatywnym, nie ma możliwości realizacji obu projektów na obszarze objętym wydanym PSZW, w związku z tym nie może dojść do oddziaływań skumulowanych pomiędzy tymi przedsięwzięciami, co zwalnia z obowiązku przedstawiania informacji na ten temat (choć wnioskodawca jednocześnie twierdzi, że wymagane informacje co do oddziaływań skumulowanych przedstawił). Ponadto w ocenie wnioskodawcy, przepisy prawa, jak i dotychczasowa praktyka orzecznicza nie dają podstaw do żądania wskazania konkretnej lokalizacji poszczególnych turbin wiatrowych, co w ocenie wnioskodawcy, w sprawie niniejszej i tak nie byłoby możliwe z uwagi na brak rozstrzygnięć co do wiążącego rozmieszczenia poszczególnych elektrowni wiatrowych w decyzji RDOŚ 2016.

Stanowisko wnioskodawcy podzielił WSA w Warszawie rozpoznając skargę z dnia 19 listopada 2021 r. (wyrok WSA w Warszawie z 18 lutego 2022 r. sygn. IV SA/Wa 1814/21). WSA przyjął, że

1. z treści przepisu art. 66 ust. 1 pkt 3b u.o.o.ś. wynika, że nie w każdym przypadku konieczne jest uwzględnienie przedsięwzięć znajdujących się w okolicy przedsięwzięcia objętego raportem, ale tylko w sytuacji, gdy przedsięwzięcia te na siebie oddziałują lub będą oddziaływać (a więc gdy ich oddziaływania się kumulują). Norma z art. 66 ust. 1 pkt 3b ustawy nie dotyczy zatem wszystkich przedsięwzięć inwestora, nawet jeżeli lokalizowane są na tym samym terenie, co już przedsięwzięcie realizowane, zrealizowane lub planowane, dla którego wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach;
2. z obowiązujących przepisów prawa nie wynika obowiązek wskazywania rozmieszczenia poszczególnych turbin wiatrowych planowanych do budowy. Przepis stanowi o obszarze, a nie o konkretnym punkcie, lokalizacja zaś przedsięwzięcia została ściśle określona w raporcie i jego uzupełnieniu. Kwestie lokalizacji poszczególnych turbin wiatrowych mogą być rozstrzygane tylko w trybie procedury planistycznej.

Dodatkowo, WSA zarzucił organowi drugiej instancji naruszenie art. 79a w zw. z art. 10 § 1 k.p.a., poprzez brak wskazania w toku postępowania II instancji przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony.

Od powyższego wyroku Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wywiódł skargę kasacyjną.

W ocenie Zespołu, w sprawie wymaga podkreślenia strategiczne znaczenie odnawialnych źródeł energii (OZE), w tym energetyki wiatrowej, dla realizacji polityki energetycznej i klimatycznej państwa

oraz całej UE. Rozwój OZE stanowi jeden z celów szczegółowych przyjętej 2 lutego 2021 r. przez Radę Ministrów „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”<sup>[1]</sup>. Wdrożenie morskiej energetyki wiatrowej ujęto tam jako projekt strategiczny, podkreślając wyższą produktywność morskich farm wiatrowych niż ich lądowych odpowiedników. Konieczność rozwoju OZE stała się szczególnie aktualna w kontekście bieżącej sytuacji międzynarodowej i wynikających stąd zagrożeń. Znajduje to potwierdzenie w „Założeniach do aktualizacji Polityki energetycznej Polski do 2040 r.” przyjętych przez Radę Ministrów 29 marca 2022 r., wśród których wymieniono zwiększenie dywersyfikacji technologicznej i rozbudowę mocy opartych o źródła krajowe, a także dalszy rozwój odnawialnych źródeł energii. Analizowana przez Zespół inwestycja wpisuje się w tak określone kierunki rozwoju polskiej energetyki. OZE jest elementem dywersyfikacji mixu elektroenergetycznego. Rozbudowa mocy wytwórczych w oparciu o źródła odnawialne ma kluczowe znaczenie dla zmniejszenia oddziaływania branży energetycznej na klimat i na całe środowisko, a w szczególności na poprawę jakości powietrza, dzięki ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych i innych substancji do atmosfery.

Zespół nie kwestionuje zaproponowanych w analizowanym projekcie rozwiązań technicznych. W toku dyskusji, zważywszy na skalę przedsięwzięcia pn. MFW BSIII, wskazywano natomiast na zagadnienie bilansowania instalacji w KSE i konieczność istnienia odpowiedniej infrastruktury sieciowej. Kwestie te pozostają jednakże poza zakresem zagadnień poddanych przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska pod rozważenie KKOŚ.

W warstwie jurystycznej, zdaniem Zespołu, rozstrzygnięcie analizowanego problemu i obu zasadniczych kwestii z nim związanych zależy od przyjętej wykładni oraz sposobu zastosowania w okolicznościach rozpatrywanej sprawy zespołu przepisów, które wymagają dla potrzeb oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, szczegółowej charakterystyki przedsięwzięcia oraz wskazania konkretnych, specyficznych dla terenu, na którym ma być ono potencjalnie realizowane, jego środowiskowych uwarunkowań, w tym w zakresie tzw. oddziaływań skumulowanych z innymi przedsięwzięciami realizowanymi, zrealizowanymi lub planowanymi, dla których wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, a znajdującymi się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, oraz w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia lub których oddziaływania mieszczą się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia. W szczególności chodzi tu o art. 66 ust. 1 pkt 1, pkt 3b u.o.o.ś.<sup>[2]</sup> w zw. z art. 62 ust. 1 u.o.o.ś. oraz art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. a) oraz lit. c) u.o.o.ś. Poszukując właściwego rozumienia i zastosowania powyższych przepisów należy zwłaszcza mieć na uwadze kontekst systemowy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wyrażony przez dyspozycję art. 86 u.o.o.ś., zgodnie z którym decyzja ta wiąże organy:

- 1) wydające decyzje określające warunki korzystania ze środowiska w zakresie, w jakim ma być uwzględniona przy wydawaniu tych decyzji;
- 2) wydające decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś.;
- 3) przyjmujące zgłoszenia, o których mowa w art. 72 ust. 1a u.o.o.ś.

#### **I. Zagadnienie szczegółowego rozmieszczenia turbin wiatrowych**

Nie powinno budzić wątpliwości, że szczegółowe informacje o rodzaju, cechach, skali i usytuowaniu przedsięwzięcia stanowią punkt wyjścia dla wszelkich analiz czynionych w toku postępowania w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia. Informacje w tym zakresie znaleźć muszą się tak w karcie informacyjnej przedsięwzięcia (w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko por. art. 62a ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 74 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś.), jak i w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (por. art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a

u.o.o.ś), w którym zawrzeć należy jego opis. Pomiedzy wnioskodawcą a organami istnieje jednak spór co do tego, czy, badając środowiskowe uwarunkowania przedsięwzięcia, organy mogą żądać informacji o rozmieszczeniu poszczególnych jego elementów (w sprawie niniejszej – poszczególnych turbin wiatrowych wchodzących w skład MFW), w tym w kontekście powiązań z innymi przedsięwzięciami (o czym niżej). Wnioskodawca, co WSA w Warszawie zaakceptował, stoi na stanowisku, że wystarczające jest wskazanie obszaru, w obrębie którego lokalizowane mają być poszczególne turbiny, a ocena środowiskowa dokonywana być może w tym przypadku "metodą obwiedni", "w której projekt morskiej farmy wiatrowej opisuje się poprzez określenie progowych parametrów rozmieszczenia elektrowni (np. odległości między sobą) i granic obszaru, na którym będą rozmieszczone, a nie konkretnych lokalizacji". Tak wnioskodawca, jak i WSA twierdzą, że na etapie oceny oddziaływania na środowisko z obowiązujących przepisów nie wynika obowiązek wskazywania rozmieszczenia poszczególnych turbin wiatrowych planowanych do budowy. Na poparcie tej tezy wskazano, że kwestie lokalizacji poszczególnych turbin wiatrowych mogą być rozstrzygane tylko w trybie procedury planistycznej (tak twierdzi WSA w Warszawie, choć sam wnioskodawca wskazuje, że konkretna lokalizacja poszczególnych elektrowni nastąpi na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę), a dokładna lokalizacja turbin nie była wymagana ani w przypadku decyzji dotyczących innych MFW, ani na etapie wydawania PSZW (tak wnioskodawca, m.in. w odpowiedzi na skargę kasacyjną).

Powyższa argumentacja nie jest przekonująca. Jak już wyżej wskazano, nawet w przypadku przedsięwzięć mogących jedynie potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko ustawodawca wymaga określenia przez wnioskodawcę rodzaju, cech, skali i **usytuowania przedsięwzięcia** (art. 62a ust. 1 pkt 1 u.o.o.ś.). Tym bardziej zatem (wnioskowanie *a minore ad maius*) w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko wymagany przez art. 66 ust. 1 pkt 1 u.o.o.ś. "opis przedsięwzięcia" obejmować musi jego usytuowanie, zwłaszcza, że przepis ten, wymieniając elementy, które na opis ten mają się składać, operuje jedynie katalogiem przykładowym (otwartym). Sformułowanie w omawianym zakresie otwartego katalogu oznacza także, że stopień szczegółowości wymaganej w konkretnym przypadku "charakterystyki całego przedsięwzięcia" (por. art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a u.o.o.ś.), m.in. co do lokalizacji jego poszczególnych elementów, może (a nawet musi) podlegać indywidualizacji w zależności od potrzeb wynikających z obowiązku dokonania ustaleń wymaganych przez art. 62 ust. 1 u.o.o.ś. oraz określenia niezbędnych wymagań dotyczących ochrony środowiska koniecznych do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś., w szczególności w projekcie zagospodarowania działki lub terenu lub projekcie architektoniczno-budowlanym. Wynikiem oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko może być bowiem konieczność sformułowania wiążących m.in. organy administracji architektoniczno-budowlanej, wymogów co do usytuowania poszczególnych obiektów budowlanych wchodzących w skład przedsięwzięcia. Konstatacji tej nie zmienia podnoszona przez wnioskodawcę okoliczność, iż to w projekcie budowlanym

(a w konsekwencji pozwoleniu na budowę) określona zostanie wiążąco konkretna lokalizacja – usytuowanie poszczególnych elektrowni. Rzeczywiście, to projekt budowlany określa "usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych" (por. art. 34 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.), lecz uwzględnić musi także w tym zakresie wymogi określone w decyzji środowiskowej (co wynika z art. 86 pkt 2 u.o.o.ś.). Z żadnego z przepisów ustawy nie wynika, iż wymogi te nie mogą dotyczyć usytuowania (konkretnej lokalizacji) przedsięwzięcia i jego poszczególnych elementów. Wbrew twierdzeniom zawartym w odpowiedzi na skargę kasacyjną, to nie organy lecz wnioskodawca,

a w ślad za nim WSA w Warszawie, wadliwie postrzega systemowe powiązania pomiędzy kolejnymi

wydawanymi w toku procesu inwestycyjno-budowlanego rozstrzygnięciami. Proces taki ma co do zasady charakter liniowy, a na jego poszczególnych etapach formułowane (konkretyzowane) są kolejno warunki (wymogi), które uwzględniane są w toku dalszych postępowań (jak np. w sprawie niniejszej określone w PSZW: maksymalna moc zainstalowana morskiej farmy wiatrowej, czy minimalny rozstaw morskich turbin wiatrowych), by ostatecznie łącznie znaleźć odzwierciedlenie

w decyzjach, o których mowa w m.in. w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś., np. w pozwoleniu na budowę. Stąd fakt, iż w pozwoleniu na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich nie określa się szczegółowego usytuowania poszczególnych obiektów wchodzących w skład MFW, lecz rodzaj przedsięwzięcia i jego lokalizację za pomocą współrzędnych geocentrycznych geodezyjnych (por. art. 23 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1991 r.

o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 457 z późn. zm.), wcale nie oznacza, że na etapie oceny oddziaływań środowiskowych takie dane nie będą niezbędne, m.in. po to by zbadać, czy projektowane przedsięwzięcie spełniać będzie wymogi PSZW w zakresie minimalnego rozstawu morskich turbin wiatrowych, czy też by sformułować na podstawie art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. c u.o.o.ś. wynikające z oceny środowiskowej wymogi co do usytuowania poszczególnych obiektów na terenie (obszarze) objętym wnioskiem. Tak Sądowi pierwszej instancji, jak i wnioskodawcy zdaje się umykać, że **organy nie dążyły do określenia lokalizacji poszczególnych turbin, lecz poprzez wiedzę o planowanej przez inwestora ich lokalizacji chciały zbadać możliwy wpływ inwestycji na środowisko, a poprzez to ocenić, czy istnieją podstawy dla sformułowania w decyzji środowiskowych wymagań**

**w tym zakresie** (np. poprzez wymóg co do dopuszczalnego zagęszczenia poszczególnych turbin, o czym będzie jeszcze mowa).

**W ocenie Zespołu, co do zasady możliwe i prawnie dopuszczalne jest zatem żądanie od wnioskodawcy wskazania konkretnej lokalizacji elementów wchodzących w skład przedsięwzięcia, o ile jest to konieczne dla przeprowadzenia wszechstronnej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz dla wprowadzenia i uzasadnienia warunków niezbędnych do uwzględnienia w projekcie budowlanym i projekcie zagospodarowania działki.**

## **II. Badanie tzw. oddziaływań skumulowanych z uwzględnieniem przedsięwzięć możliwych do realizacji na tym samym terenie w świetle uprzednich decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia**

Przedmiotem sporu w sprawie pozostaje także zasadność, a nawet możliwość, badania powiązań przedmiotowego przedsięwzięcia z przedsięwzięciem objętym decyzją RDOŚ 2016 (MFW Bałtyk Środkowy III), a w szczególności badania ewentualności wystąpienia tzw. oddziaływań skumulowanych pomiędzy tymi przedsięwzięciami. Wnioskodawca neguje możliwość wystąpienia takich oddziaływań, argumentując, że oba projekty są względem siebie alternatywne, nie są planowane do wspólnej realizacji, która w świetle PSZW oraz umowy przyłączeniowej z uwagi na określone tam parametry w ogóle nie jest możliwa, była by ponadto nieracjonalna i nieuzasadniona ekonomicznie. Z kolei orzekające organy niezależnie od wyjaśnień wnioskodawcy, powołując się na art. 66 ust. 1 pkt 3b u.o.o.ś. żądały przedstawienia oceny oddziaływań skumulowanych wszystkich 180 turbin wiatrowych objętych tak decyzją z 2016 r., jak i wnioskiem z 2019 r. WSA w Warszawie uznał zaś, że norma z art. 66 ust. 1 pkt 3b ustawy nie dotyczy przedsięwzięć objętych niniejszym postępowaniem oraz decyzją RDOŚ 2016 r., bowiem oddziaływania MFW Bałtyk Środkowy III nie mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem.

Rozstrzygnięcie powyższego sporu, wbrew sformułowanemu w skardze kasacyjnej zarzutowi, nie jest kwestią wykładni art. 66 ust. 1 pkt 3b u.o.o.ś., lecz wynika z ocen odnośnie podstaw do zastosowania wyrażonej tym przepisem normy w nieniniejszej sprawie. Innymi słowy, wątpliwość budzi zastosowanie tego przepisu w sprawie dla potrzeb badania skumulowanych oddziaływań MFW Bałtyk Środkowy III oraz MFW Bałtyk III. Organy twierdzą, że istniały ku temu podstawy, skarżący i sąd pierwszej instancji stoją na stanowisku, iż stan faktyczny badanej sprawy nie wypełnia w omawianym zakresie hipotezy normy wyrażonej art. 66 ust. 1 pkt 3b u.o.o.ś., albowiem dla przedmiotowych przedsięwzięć nie może dojść do kumulacji oddziaływań.

W ocenie Zespołu przychylić należy się do niekwestionowanego w sprawie rozumienia art. 66 ust. 1 pkt 3b u.o.o.ś., który wymaga informacji na temat powiązań z innymi przedsięwzięciami, w szczególności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych, zrealizowanych lub planowanych, dla których wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, oraz w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia lub których oddziaływania mieszczą się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia – **w zakresie, w jakim ich oddziaływania mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem**, a więc tylko wówczas, gdy do takiej kumulacji oddziaływań w okolicznościach danej sprawy potencjalnie może dojść. Podkreślić jednak należy, że ocena na ile okoliczności sprawy uzasadniają tezę o braku potencjalnej nawet możliwości kumulowania się oddziaływań musi mieć charakter obiektywny, znajdować oparcie w zebranych w sprawie materiale dowodowym, w tym dostarczonych przez wnioskodawcę informacjach i analizach, np. co do technicznych możliwości rozmieszczenia określonej ilości turbin na danym obszarze.

W nawiązaniu do argumentacji zawartej w odpowiedzi na skargę kasacyjną warto w tym miejscu podkreślić, że warunkowana kolejno wydawanymi decyzjami ws. środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia kwestia ilości dopuszczonych do zlokalizowania łącznie na danym terenie turbin wiatrowych, przez swą wagę dla ochrony środowiska, nie może być zależna tylko od deklaracji inwestora oraz jego oceny, co do opłacalności, czy racjonalności prowadzenia inwestycji w określonym kształcie albo współprowadzenia na jednym terenie kilku inwestycji, dla których odrębnie określono środowiskowe uwarunkowania przedsięwzięcia. Tym bardziej, że deklaracje takie, o ile nie znajdują potwierdzenia w treści decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, nie są wiążące m.in. dla organów administracji architektoniczno – budowlanej,

a nawet samego inwestora, zwłaszcza, jeśli zważyć na możliwość "przeniesienia" decyzji na inny podmiot przewidzianą przez art. 72a u.o.o.ś. Również fakt, iż w PSZW określono maksymalną moc zainstalowaną morskiej farmy wiatrowej, sam przez się nie wyklucza współistnienia obu analizowanych przedsięwzięć, po pierwsze, jeśli zważyć, że decyzja ta jednocześnie określiła maksymalną ilość turbin na 200, a po drugie, jeśli uwzględnić, że formalnie nie jest wykluczona jej zmiana. Zgodnie bowiem z art. 27s ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, "organ, który wydał pozwolenie, o którym mowa w art. 23 ust. 1 (...) na wniosek podmiotu, któremu udzielono pozwolenia lub uzgodnienia, może zmienić to pozwolenie lub uzgodnienie w zakresie charakterystycznych parametrów technicznych przedsięwzięcia oraz szczegółowych warunków i wymagań, jeżeli po wydaniu pozwolenia lub uzgodnienia nastąpiła istotna zmiana charakterystycznych parametrów technicznych przedsięwzięcia, przepisów prawa lub zasad wiedzy technicznej lub gdy zasadność zmiany charakterystycznych parametrów technicznych przedsięwzięcia wynika z przeprowadzonych analiz technicznych lub ekonomicznych". Ponadto art. 66 ust. 1 pkt 3b u.o.o.ś. wyraźnie wskazuje na powiązania z przedsięwzięciami "dla których wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach", nie odnosząc się do innych decyzji (zgód, pozwoleń), które mogą warunkować



realizację przedsięwzięcia na danym terenie. Dla zastosowania tego przepisu i zaistnienia możliwości (konieczności) badania oddziaływań skumulowanych nie wymagane jest zatem ustalenie, że inne z przedsięwzięć uzyskało wymagane przez przepisy odrębne zgody, czy pozwolenia. Istotne jest jedynie to, że analizowane w kontekście oddziaływań skumulowanych przedsięwzięcie uzyskało wymaganą i obowiązującą decyzję środowiskową. Wymóg ten w sprawie niniejszej jest spełniony. Podobnie ustosunkować należy się do argumentu o ograniczeniach realizacyjnych wynikających z umowy przyłączeniowej.

W nawiązaniu do zawartego w odpowiedzi na skargę kasacyjną stwierdzenia, iż "nie jest możliwe uzyskanie kilku pozwoleń budowlanych na obiekty zlokalizowane na tym samym terenie" (s. 31 odpowiedzi na skargę kasacyjną) należy podkreślić, iż formalnie takie organicznie nie występuje, o ile kolejne projekty budowlane z przyczyn technicznych wzajemnie się nie wykluczają (czego w sprawie Wnioskodawca nie wykazał, m.in. wzbraniając się wskazania lokalizacji na terenie inwestycji poszczególnych wiatraków) oraz uzyskano wymagane przez przepisy odrębne zgody i pozwolenia (w tym także poprzez zmianę uprzednio wydanych rozstrzygnięć), a sam inwestor posiada prawo do dysponowania terenem na cele budowlane (w sprawie niniejszej warunkowane m.in. przez PSZW). Brak jest także formalnych ograniczeń, co do możliwości posłużenia się przez inwestora na dalszych etapach inwestycji niezależnie od siebie uzyskanymi decyzjami w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia, które zostały wydane dla różnych przedsięwzięć planowanych na tym samym terenie. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko nie zawiera bowiem odpowiednika art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503).

Powyższe konkluzje mają istotny aspekt merytoryczny. W ocenie Zespołu, niezależnie od uwarunkowań wynikających z PSZW, umów przyłączeniowych, czy kalkulacji ekonomicznych, **kwestia swoistej "pojemności", czy też "chłonności" danego terenu dla potrzeb lokalizacji morskich elektrowni wiatrowych pozostaje kluczowym warunkiem, od którego zależne jest z punktu widzenia ochrony środowiska dopuszczenie do realizacji na analizowanym terenie przedsięwzięcia w postaci MFW.** Parametr ten, ujmowany np. w postaci warunku co do maksymalnej ilości oraz dopuszczalnego zagęszczenia elektrowni na danym terenie z uwzględnieniem elektrowni już istniejących oraz będących w różnej fazie realizacji, a nawet planowych w przyszłości, nie może zależeć tylko od deklaracji inwestora, co do planów swoistego "skonsumowania" uzyskanych kolejno dla tego samego terenu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Stąd konieczność wszechstronnych ustaleń w tym zakresie zwięzłych stosownym wymogiem w decyzji środowiskowej (notabene decyzja RDOŚ 2016 ustanawia, stosowanie do pozostałych parametrów farmy, "największe zagęszczenie elektrowni [szt./km<sup>2</sup>]" na 1,35). To, że ilość oraz rozmieszczenie poszczególnych elektrowni wiatrowych (turbin) pozostają kluczowe dla dokonania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przyznaje zresztą sam wnioskodawca (por. wyjaśnienia wnioskodawcy zawarte w załączniku nr 1 do pisma z dnia 20 maja 2020 r. - "Aneks do dokumentacji w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie morskiej farmy wiatrowej pn. MFW Bałtyk III", w szczególności s. 5 i nast.).

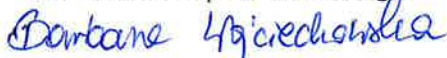
### III. Propozycje co do dalszych działań w sprawie

W ocenie Zespołu, kluczowe w sprawie pozostaje zabezpieczenie interesu publicznego poprzez sformułowanie w decyzji środowiskowej wiążących wymogów dotyczących ochrony środowiska koniecznych do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1, w szczególności w projekcie zagospodarowania działki lub terenu lub projekcie architektoniczno-budowlanym, co do ilości i zagęszczenia, a być może także odległości pomiędzy turbinami, który wykluczyłby realizację na danym terenie większej ilości turbin wiatrowych niż objęte wnioskiem. Wymóg taki znajdowałby swą podstawę prawną w art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. c u.o.o.ś. Istotne byłoby także sformułowanie warunku odnośnie fazy budowy i eksploatacji dot. zagęszczenia elektrowni z uwzględnieniem istniejących i nowowznoszonych konstrukcji, tak, aby dopuszczalne zagęszczenie turbin wiatrowych utrzymane zostało w całym okresie eksploatacji farmy. Warunek taki znajduje podstawę prawną w art. 82 ust. 1 lit. b u.o.o.ś. Jego wprowadzenie zabezpieczałoby rzeczywiście alternatywny i rozłączny charakter wszelkich projektów MFW możliwych do realizacji na danym terenie w świetle kolejnych decyzji środowiskowych.

Kluczowe jest ustanowienie takich warunków realizacji przedsięwzięcia, które by wykluczały z przyczyn środowiskowych, a nie z uwagi na treść PSZW, czy umowy przyłączeniowej, realizowanie na danym terenie większej ilości elektrowni wiatrowych, także w ramach oddzielnych przedsięwzięć, jeśli po zsumowaniu parametrów charakteryzujących przedsięwzięcie z parametrami planowanego, realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia tego samego rodzaju znajdującego się na tym samym terenie doszłoby do przekroczenia określonych limitów. Istotne jest żeby warunek ten został uwzględniony na dalszych etapach procesu inwestycyjnego (przede wszystkim na etapie pozwolenia na budowę).

Na kanwie analizowanej sprawy w trosce o zabezpieczenie potrzeb ochrony środowiska na dalszych etapach procesu inwestycyjnego, sformułować należy także postulat *de lege ferenda*, wnioskując o dodanie do u.o.o.ś. przepisu art. 86 ust. 2 w brzmieniu: "Organy prowadzące postępowanie w sprawach, o jakich mowa w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś., o wszczęciu postępowania i wydaniu decyzji dla przedsięwzięcia, które wymagało określenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia, zawiadamiają organ, który wydał dla tego przedsięwzięcia decyzję, o jakiej mowa w art. 71 ust. 1, w ostatniej instancji. Art. 76 ust. 8 stosuje się odpowiednio.". Rozwiązanie takie pozwalałoby na swoisty monitoring (wraz z możliwością wnoszenia środków zaskarżenia) kolejnych rozstrzygnięć wydawanych w oparciu o decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, m.in. w trosce o uniknięcie sytuacji, gdy organy np. administracji architektoniczno-budowlanej nie mają pełnej wiedzy o kolejno wydawanych dla tego samego terenu decyzjach środowiskowych.

Sekretarz Zespołu roboczego



mgr Barbara Wojciechowska

Przewodniczący Zespołu roboczego

  
dr Mikołaj Pułto

[1] Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M. P. poz. 264)

[2] Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1029 z późn. zm.).