

MONIKA ADAMCZAK-RETECKA*

CELE MORSKIEGO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Abstrakt

Wysokie i szybko rosnące zapotrzebowanie na przestrzeń morską wykorzystywaną do różnych celów, takich jak: żegluga i rybołówstwo, produkcja energii ze źródeł odnawialnych, wydobywanie ropy i gazu, ochrona środowiska, turystyka i akwakultura, a także różne negatywne oddziaływania na stan zasobów morskich, wymagają zintegrowanego podejścia do planowania i zarządzania. W prawie Unii Europejskiej zarządzanie przestrzenią morską zostało rozwinięte w ramach zintegrowanej polityki morskiej. Celem tego artykułu jest pokazanie planowania przestrzennego obszarów morskich jako narzędzia, które umożliwia organom publicznym stosowanie zintegrowanego i transgranicznego podejścia.

Głównym celem planowania przestrzennego obszarów morskich jest promowanie zrównoważonego rozwoju i wzrostu w sektorze morskim, przy zastosowaniu podejścia ekosystemowego oraz osiągnięcie współistnienia odpowiednich działań i zastosowań. Dla osiągnięcia tego celu, państwa członkowskie powinny zapewnić, aby proces planowania skutkowało kompleksowym planowaniem, uwzględniającym między innymi długoterminowe zmiany wynikające ze zmian klimatu.

Słowa kluczowe: zarządzanie morskie UE, zarządzanie obszarami, zasoby morskie, zrównoważony rozwój, ochrona obszarów przybrzeżnych, przestrzeń morską.

WPROWADZENIE

Problematyka morskiego planowania przestrzennego jest wieloaspektowa i wymaga szerokiego spojrzenia na kwestie zarządzania przestrzenią morską w ujęciu zarówno wertykalnym, jak i horyzontalnym. Jak zauważa D. Pyć, Unia

* Dr hab. Monika Adamczak-Retecka, Katedra Prawa Europejskiego i Komparatystyki Prawniczej WPiA UG.

Europejska tworząc zasady oraz instrumenty morskiego planowania przestrzennego korzysta z rozwiązań przyjętych w prawie międzynarodowym, pozostając równocześnie pod wpływem regulacji obowiązujących w państwach członkowskich.¹ Obszary morskie oraz wybrzeża państw członkowskich pełnią wielorakie funkcje – przede wszystkim stanowią szlaki handlowe, są źródłem energii i zasobów, ale także ulubionym miejscem zamieszkania i wypoczynku. Porty morskie i przewozy morskie umożliwiają Europie korzystanie z dynamicznego wzrostu handlu międzynarodowego oraz odgrywanie wiodącej roli w światowej gospodarce, a przestrzeń morską stanowi istotne źródło dochodów dla jej mieszkańców. Równie istotne są funkcje ekosystemowe przestrzeni morskiej.² Państwa członkowskie Unii Europejskiej prowadzą wspólne działania w ramach przemysłu stoczniewego, transportu morskiego i rybołówstwa.

Przestrzeń morską jest zatem dobrem, które ma istotne znaczenie gospodarcze i społeczne, a zarazem stanowi obszar, na którym spotykają się niejednokrotnie sprzeczne interesy.³ Precyzyjne zdiagnozowanie potencjalnych miejsc konfliktów oraz zaplanowanie wykorzystania i skutecznego zarządzania przestrzenią morską z uwzględnieniem interesów wszystkich zainteresowanych stron stanowi bez wątpienia wielopłaszczyznowe wyzwanie dla poszczególnych państw członkowskich.⁴ W związku z powyższym zaskakuje fakt, iż do niedawna obszary morskie znajdowały się poza krajowym systemem planistycznym większości krajów Unii

¹ D. Pyć, *Podejście ekosystemowe do morskiego planowania przestrzennego jako praktyka postępowania w zarządzaniu działalnością człowieka*, [w:] M. Adamowicz, J. Nawrot (red.), *Europeizacja prawa morskiego*, ARCHE, Gdańsk 2016, s. 17. Szerzej na temat wpływu prawa międzynarodowego na regulacje unijne w zakresie morskiego planowania przestrzennego zob. F. Maes, *The international legal framework for marine spatial planning*, Marine Policy, vol. 32, issue 5, Sept. 2008, s. 797–810, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2008.03013>.

² Zob. m.in. L. Crowder, E. Norse, *Essential ecological insights for marine ecosystem-based management and marine spatial planning*, Marine Policy, vol. 32, issue 5, Sept. 2008, s. 772–778, gdzie autorzy wskazują na konieczność uwzględnienia w morskim planowaniu przestrzennym heterogeniczności wspólnot biologicznych.

³ Zob. F. Douvere, Ch. N. Ehler, *New perspectives on sea use management: Initial findings from European experience with marine spatial planning*, Journal of Environmental Management, vol. 90, issue: 1, Jan. 2009, s. 77–88, <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2008.07.004>; także: R. Gawlik, E. Leś, D. Sokulska, *Partnerstwo dla Bałtyku praca nad równoważeniem rozwoju między użytkownikami przestrzeni morskiej*, [w:] *Przyszłe wykorzystanie polskiej przestrzeni morskiej dla celów gospodarczych i ekologicznych*, Gdańsk 2009, s. 167.

⁴ J. Jaworski, P. Sosnowski, *Problematyka władztwa planistycznego gminy – wybrane zagadnienia z perspektywy 25-ciu lat funkcjonowania samorządu terytorialnego*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Warszawa 2016, s. 365. Podają za: D. Trzcńska, *Zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich*, GSP t. XXXVIII, Gdańsk 2017, s. 513.

Europejskiej, a dyskusja o tej przestrzeni dotyczyła przede wszystkim kwestii związanych z ochroną środowiska naturalnego.⁵

Rosnąca konkurencja o przestrzeń morską wraz z destrukcyjnym wpływem działalności człowieka na morskie ekosystemy, doprowadziły do uznania konieczności podjęcia stosownych działań na szczeblu unijnym i opracowania zintegrowanego podejścia w zakresie zarządzania przy wykorzystaniu doświadczeń planowania przestrzennego. W ramach Unii Europejskiej w 2008 r. została przyjęta dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej⁶, a trzy lata później rozporządzenie ustanawiające Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej.⁷ Rozporządzenie 1255/2011 umożliwiło wdrażanie planowania przestrzennego obszarów morskich oraz zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną. W 2014 r. została przyjęta dyrektywa 2014/89/UE ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich.⁸

1. ZINTEGROWANA POLITYKA MORSKA

Zmiana w postrzeganiu przestrzeni morskiej wynika między innymi z rozwoju nowych sposobów jej wykorzystywania oraz ze wzrostu intensywności żeglugi. Nie bez znaczenia pozostaje także fakt występowania coraz liczniejszych tzw. presji na zasoby przybrzeżne i ekosystemy w obszarach morskich, wynikających z działalności człowieka, ale także spowodowanych zmianami klimatycznymi oraz zagrożeniami naturalnymi.⁹ Obszary morskie stanowią przestrzeń nadającą się do wykorzystania w różnych celach, takich jak wytwarzanie energii z prądów morskich, poszukiwanie i eksploatacja ropy naftowej i gazu, transport morski,

⁵ W prawie polskim przykładowo: Z. Brodecki, *Strefy chronione w obrębie polskich obszarów chronionych*, [w:] Z. Brodecki, L. Żmudziński (red.), *Morskie obszary chronione*, Centrum Biologii Morza PAN, Uniwersytet Gdański 1997, s. 37–70.

⁶ Dyrektywa PE i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego, Dz.U. L 164 z 26.6.2008, s. 19.

⁷ Rozporządzenie PE i Rady 1255/2011 z dnia 30 listopada 2011 r. ustanawiające Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej, Dz.U. L 321 z 5.12.2011, s. 1.

⁸ Dyrektywa PE i Rady 2014/89/UE z 23 lipca 2014 r. ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich, Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 135. Dyrektywa weszła w życie 17 września 2014 roku.

⁹ Zagrożenia naturalne i zjawiska dynamiki linii brzegowej, takie jak erozja i akumulacja, mogą mieć zasadniczy wpływ na rozwój i wzrost gospodarczy w obszarach przybrzeżnych, jak również na ekosystemy morskie, prowadząc do pogorszenia się stanu środowiska, utraty różnorodności biologicznej i degradacji funkcji ekosystemu. J. Zaucha, *Synteza aktualnego stanu wiedzy dotyczącej rozwoju sustensywnego i spójności terytorialnej w planowaniu przestrzennym*, [w:] *Planowanie przestrzenne w rozwoju zrównoważonym, Inspiracje projektu EcoRegion, cz. 1*, Gdańsk 2012, s. 23.

działalność połowowa, ochrona ekosystemu i różnorodności biologicznej, wydobycie surowców czy turystyka. Działania polityczne w dziedzinach związanych z przestrzenią morską przez wiele lat prowadzono odrębnie, co powodowało liczne konflikty interesów. Brak spójności regulacji prawnych w zakresie transportu morskiego, rybołówstwa, energii, nadzoru i kontroli na morzach, turystyki, środowiska morskiego i badań dotyczących morza negatywnie wpływał na ich skuteczność. Powyższe czynniki, a także świadomość, iż tylko zdrowe ekosystemy morskie oraz ich liczne usługi, o ile zostaną uwzględnione w decyzjach planistycznych, mogą przynieść znaczne korzyści w zakresie produkcji żywności, rekreacji i turystyki, łagodzenia skutków zmiany klimatu i dostosowania do niej, kontroli dynamiki linii brzegowej oraz zapobiegania klęskom żywiołowym, doprowadziły do uznania konieczności wprowadzenia zintegrowanego podejścia w zakresie planowania i zarządzania przestrzenią morską.

Propozycja zintegrowanej polityki morskiej (*Integrated Maritime Policy*) została przedstawiona przez Komisję Europejską w 2007 r.¹⁰ Opracowanie i wprowadzenie zintegrowanego, czyli skoordynowanego, spójnego, przejrzystego i zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju procesu podejmowania decyzji w odniesieniu do obszarów oraz sektorów morskich miało w założeniach Komisji prowadzić do wzmocnienia gospodarki morskiej i poprawy jakości środowiska morskiego. Zintegrowana polityka morska obejmuje koordynację działań podejmowanych w określonych sektorach gospodarki morskiej, a także wspieranie realizacji unijnej strategii „Europa 2020”, która ma na celu zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia, wydajności i spójności społecznej, w tym promowanie gospodarki bardziej konkurencyjnej, efektywnie korzystającej z zasobów i bardziej przyjaznej dla środowiska.¹¹ Strategia „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego, w pewnym sensie przeddefiniowała cele polityki morskiej, przesuwał punkt ciężkości na konkurencyjność i spójność społeczną.¹² Do strategicznych celów zintegrowanej polityki morskiej zalicza się: zintegrowane zarządzanie sprawamiorskimi na wszystkich szczeblach, dalszy rozwój i realizację zintegrowanych strategii oraz przekrojowych instrumentów kształtowania polityki, większe zaangażowanie

¹⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 10 października 2007 r. w sprawie zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej, KOM (2007) 575 wersja ostateczna.

¹¹ Rozporządzenie PE i Rady (UE) 1255/2011 z dnia 30 listopada 2011 r. ustanawiające „Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej” (Dz.Urz. UE L321, t. 54 z 5.12.2011).

¹² Komunikat Komisji Europejskiej, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, z 3 marca 2010 r., KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

zainteresowanych stron w systemy zintegrowanego zarządzania sprawami morskimi, ochronę i zrównoważoną eksploatację zasobów morskich i przybrzeżnych oraz ochronę środowiska morskiego.¹³

2. PLANOWANIE PRZESTRZENNE OBSZARÓW MORSKICH

Zagospodarowanie przestrzenne obszarów morskich obejmuje planowanie w zakresie działalności ludzkiej na morzu, a więc uregulowanie jakiego rodzaju działalność, w jakim miejscu i czasie jest najbardziej optymalna z punktu widzenia potrzeb gospodarczych, społecznych i ochrony środowiska, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju.¹⁴ D. Pyć definiuje „morskie planowanie przestrzenne” jako publiczny proces rozpoznawania i podziału przestrzennego oraz czasowego rozmieszczenia działalności człowieka w obszarach morskich dla osiągnięcia gospodarczych, społecznych i ekologicznych celów, które są zazwyczaj ujęte w politykach.¹⁵ W prawie unijnym morskie planowanie przestrzenne definiowane jest jako „proces planowania i regulowania wszystkich rodzajów użytkowania morza przez człowieka, uwzględniający ochronę ekosystemów morskich, w których ta działalność się odbywa oraz utrzymanie różnorodności biologicznej”.¹⁶ Zintegrowana polityka morska wskazuje planowanie przestrzenne obszarów morskich jako przekrojowe narzędzie prowadzenia polityki umożliwiające stosowanie zintegrowanego i transgranicznego podejścia, a także przyczyniające się do skutecznego zarządzania działaniami morskimi oraz zrównoważonego wykorzystania zasobów.¹⁷ Proces planowania przestrzennego obszarów morskich

¹³ Jednym z priorytetów zintegrowanej polityki morskiej jest podejście ekosystemowe. Szerzej na temat zintegrowanej polityki morskiej zob.: M. Adamczak-Retecka, „*Błękitna polityka*” Unii Europejskiej, GSP t. XXXII, wrzesień 2014, s. 17 i n.

¹⁴ D. Trzcicka, *Zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 513.

¹⁵ D. Pyć, *Prawo Oceanu Światowego*, Res usus publicum, Gdańsk 2011, s. 106.

¹⁶ H. Acker, S. Hodgson, *Legal Aspects of Maritime Spatial Planning*, Final Report to DG Maritime Affairs & Fisheries, 2008, s. 57; *Maritime Spatial Planning for the EU's Seas and Oceans: What's It All About?*, EC DG Maritime Affairs & Fisheries, Luxemburg 2010, s. 124. Podają za: D. Pyć, *Podejście ekosystemowe...*, s. 16.

¹⁷ Planowanie przestrzenne ma także przyczynić do osiągnięcia celów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE, rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE, dyrektywy Rady 92/43/EWG, decyzji nr 884/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektywy 2008/56/WE, przywołując komunikat Komisji z dnia 3 maja 2011 r. zatytułowany „Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.”, komunikat Komisji z dnia 20 września 2011 r. zatytułowany „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, komunikat Komisji z dnia 16 kwietnia 2013 r. zatytułowany

powinien obejmować cały cykl identyfikacji problemu i możliwości, gromadzenia informacji¹⁸, planowania, podejmowania decyzji, wdrażania, przeglądu lub aktualizacji i monitorowania wdrażania, oraz uwzględniać należyte wzajemne oddziaływanie między lądem i morzem¹⁹ oraz najlepszą dostępną wiedzę.²⁰

Celem wiodącym planowania przestrzennego obszarów morskich jest promowanie zrównoważonego rozwoju i wzrostu w sektorze morskim, w odniesieniu zarówno do rozwoju obszarów morskich, jak i wykorzystania zasobów morza.²¹ D. Trzcińska dzieli podstawowe wyzwania w zakresie racjonalnego gospodarowania przestrzenią morską następująco: 1) związane ze stanem wiedzy na temat przestrzeni morskiej; 2) związane ze zjawiskami i procesami o charakterze przyrodniczym, technicznym, ekonomicznym i społecznym (uwzględniającym aspekty bezpieczeństwa), jakie zachodzą w przestrzeni morskiej; 3) związane ze sposobami świadomego i celowego oddziaływania na te zjawiska i procesy przez właściwe instytucje.²² Cele operacyjne, czyli priorytety wykorzystania przestrzeni morskiej, zostały określone w art. 5 przedmiotowej dyrektywy. Są to: wspieranie zrównoważonego rozwoju sektora energii na morzu, transportu morskiego, sektora rybołówstwa i akwakultury oraz zachowania, ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego, w tym odporności na zmianę klimatu. Ponadto, państwa członkowskie mogą realizować inne cele, takie jak promowanie zrównoważonej turystyki i zrównoważone wydobycie surowców.

Na drodze do osiągnięcia celu jakim jest stan zrównoważonego wykorzystywania przestrzeni morskiej, można wyróżnić trzy etapy. Po pierwsze, ustanowienie ram dla późniejszego procesu podejmowania decyzji. Realizacja tego etapu należy do zadań Unii Europejskiej, zaś pozostałe powierzono państwom członkowskim. Etap drugi to tworzenie i wdrażanie systemu planowania przestrzennego obszarów morskich. W ramach tego etapu państwa członkowskie sporządzają plany, w których określają przestrzenny i czasowy rozkład istotnych realizowanych już lub przyszłych działań oraz sposobów wykorzystania wód morskich. Do grup interesu, które należy uwzględnić, a niejednokrotnie pogodzić

„Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu” oraz komunikat Komisji z dnia 21 stycznia 2009 r. zatytułowany „Strategiczne cele i zalecenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r.”, a także w stosownych przypadkach, celów polityki regionalnej Unii, w tym strategii dotyczących basenów morskich oraz strategii makroregionalnych. Zob. motyw 15 dyrektywy 2014/89/UE.

¹⁸ A. Meiner, *Journal of Coastal Conservation* (2010) vol. 14: 1. <https://doi.org/10.1007/s11852-009-0077-4>

¹⁹ M.in. art. 4 i 7 dyrektywy 2014/89.

²⁰ Należy jak najlepiej wykorzystać mechanizmy ustanowione w aktualnych i przyszłych przepisach prawnych, w tym w decyzji Komisji 2010/477/UE oraz inicjatywy Komisji „Wiedza o morzu 2020”. Motyw 18 dyrektywy 2014/89/UE.

²¹ Art. 1 dyrektywy 2014/89/UE.

²² D. Trzcińska, *Zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 514.

na danym obszarze, zalicza się: akwakulturę, łowiska, instalacje i infrastrukturę do poszukiwania, eksploatacji i wydobywania ropy naftowej, gazu oraz innych źródeł energii, minerałów i kruszy, a także wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych, morskie trasy żeglugowe i ciągi ruchu, poligony wojskowe, obszary ochrony przyrody i gatunków oraz obszary chronione, obszary wydobywania surowców, badania naukowe, przebieg podwodnych kabli i rurociągów, turystykę oraz podwodne dziedzictwo kulturowe.²³

Trzeci etap osiągania celu jakim jest stan zrównoważonego wykorzystywania przestrzeni morskiej, polega na opracowywaniu planów zagospodarowania przestrzennego zarówno w odniesieniu co do formy, treści, jak i rozwiązań instytucjonalnych. Na tym etapie należy zwrócić uwagę na poświęcenie różnym typom presji na zasoby przybrzeżne i ekosystemy w obszarach morskich.²⁴ Państwa członkowskie powinny konsultować i koordynować swoje plany z właściwymi państwami członkowskimi i współpracować z organami państw trzecich w danym regionie morskim, zgodnie z prawami i zobowiązaniami tych państw członkowskich oraz zainteresowanych państw trzecich wynikającymi z prawa unijnego i międzynarodowego.²⁵ Istotne znaczenie mają także konsultacje z zainteresowanymi stronami, organami i społeczeństwem.²⁶ Do środków zapewniających udział społeczeństwa zalicza się informowanie zainteresowanych stron, prowadzenie konsultacji ze społeczeństwem na wczesnym etapie opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich oraz zapewnienie dostępu do już opracowanych planów.

W dyrektywie określone zostały wymagania minimalne dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego w obszarach morskich. Zgodnie z art. 6 dyrektywy 2014/89/UE, państwa członkowskie ustanawiając odpowiednie działania proceduralne, powinny: uwzględniać wzajemne oddziaływanie lądu i morza oraz aspekty środowiskowe, gospodarcze i społeczne, jak też aspekty bezpieczeństwa; dążyć do wspierania spójności między planowaniem przestrzennym obszarów morskich i wynikającym z niego planem lub planami a innymi procesami, takimi

²³ Zob. m.in. O. Śniadach, *Akwakultura morska a bezpieczeństwo żywnościowe w Unii Europejskiej*, [w:] M. Adamowicz, J. Nawrot (red.), *Europeizacja prawa morskiego*, Arche, Gdańsk 2016, s. 83-90.

²⁴ Motyw 13 dyrektywy 2014/89/UE.

²⁵ Motyw 20 dyrektywy 2014/89/UE.

²⁶ Motyw 21 dyrektywy 2014/89/UE. Dobry przykład przepisów dotyczących konsultacji publicznych można znaleźć w art. 2 ust. 2 dyrektywy PE i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE, Dz.U. L 156 z 25.06.2003, s. 17.

jak zintegrowane zarządzanie obszarami przybrzeżnymi lub równoważne działania formalne lub nieformalne; zapewniać zaangażowanie zainteresowanych stron oraz współpracę transgraniczną między państwami członkowskimi; organizować sposób wykorzystania najlepszych dostępnych danych; propagować współpracę z państwami trzecimi; dokonywać, co najmniej raz na dziesięć lat, przeglądów planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich.

Analizując treść dyrektywy 2014/89/UE należy w szczególności zwrócić uwagę na zakres obowiązków państw członkowskich posiadających dostęp do morza. Do tych obowiązków zalicza się nie tylko wspomnianą wcześniej współpracę pomiędzy państwami członkowskimi w celu zapewnienia aby plany zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich były spójne i skoordynowane w ramach całego regionu morskiego oraz podejmowanie współpracy z krajami trzecimi. Państwa członkowskie są przede wszystkim zobowiązane do wyznaczenia właściwych organów odpowiedzialnych za wdrażanie dyrektywy oraz przekazanie Komisji wykazu tych organów²⁷ oraz do przekazania Komisji i wszelkim innym zainteresowanym państwom członkowskim kopii planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich²⁸. Ponadto, na państwach członkowskich ciąży obowiązek wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania niniejszej dyrektywy²⁹ i powiadomienia o fakcie Komisji. Opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich powinno nastąpić „jak najszybciej”, najpóźniej do dnia 31 marca 2021 roku.

3. ZASADY OGÓLNE I PODEJŚCIE EKOSYSTEMOWE W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

Zgodnie z treścią dyrektywy 2014/89/UE, w planowaniu przestrzennym należy stosować podejście ekosystemowe oraz zasady ostrożności i działania zapobiegawczego. W prawie unijnym zasady ostrożności i działania zapobiegawczego zostały wyrażone w art. 191 ust. 2 TFUE, w którym określone zostały cele unijnej polityki w dziedzinie środowiska. Zgodnie z jego treścią, polityka UE w zakresie środowiska opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła

²⁷ Dyrektywa wskazuje termin do dnia 18 września 2016 r.

²⁸ W terminie trzech miesięcy od daty ich opublikowania.

²⁹ Dyrektywa wskazuje termin do dnia 18 września 2016 r.

oraz na zasadzie „zanieczyszczający płaci”.³⁰ Zgodnie z założeniami zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej nadrzędną zasadą planowania przestrzennego obszarów morskich jest podejście ekosystemowe.³¹ Zastosowanie podejścia ekosystemowego w morskim planowaniu przestrzennym powinno opierać się na skutecznym posługiwaniu się instrumentami morskiego planowania przestrzennego oraz podejmowaniu odpowiednich decyzji w ramach zarządzania działalnością człowieka. Takie podejście wymaga transparentnych procedur i elastycznego systemu koordynacji instytucjonalnej oraz konsultacji społecznych.³²

Dyrektywa 2014/89/UE opiera się na podejściu ekosystemowym. Jak wskazuje D. Pyć, odwołując się do art. 192 Konwencji o prawie morza, fundamentem koncepcji podejścia ekosystemowego, a zarazem jego nadrzędnym celem jest ochrona i zachowanie środowiska morskiego. Podejście ekosystemowe odnosi się do wszechstronnego, zintegrowanego zarządzania działalnością człowieka, opartego na dostępnej wiedzy naukowej dotyczącej ekosystemów i ich dynamiki, pochodzenia i wpływu działalności, która ma zasadnicze znaczenie ze względu na zdrowie ekosystemu morskiego, jak również osiągnięcie zrównoważonego użytkowania dóbr ekosystemów i utrzymanie integralności ekosystemowej. Podejście ekosystemowe zakłada, że środki ochrony przewidziane dla środowiska morskiego będą wymagane nawet wtedy, gdy pewne skutki mogące wystąpić w przyszłości, nie są pewne. Skuteczność podejścia ekosystemowego zależy od instrumentów praktycznych, takich jak np. plany zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich.³³

Podejście ekosystemowe ma na celu zadbanie o to, aby zbiorowa presja wszystkich działań utrzymywała się w granicach poziomów odpowiadających osiągnięciu dobrego stanu środowiska oraz aby zdolność adaptacyjna ekosystemów morskich do reagowania na zmiany antropogeniczne nie ulegała osłabieniu, jednocześnie przyczyniając się do zrównoważonego użytkowania zasobów i usług morskich przez obecne i przyszłe pokolenia. Ponadto, podejście ekosystemowe

³⁰ Szerzej na temat zastosowania zasad ostrożności i prewencji w unijnym prawie ochrony środowiska, zob. M. Adamczak-Retecka, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody klimatyczne z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2017, s. 44–55.

³¹ Szerzej na temat zasad morskiego planowania przestrzennego zob.: D. Pyć, *Zasady morskiego planowania przestrzennego i zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną*, Prawo Morskie 2013, t. XXIX, s. 130.

³² D. Pyć, *Prawo Oceanu Światowego...*, s. 100–105.

³³ D. Pyć, *Podejście ekosystemowe...*, s. 15–19. Także: F. Douvère, *The importance of maritime spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management*, Marine Policy, vol. 32, issue 5, Sept. 2008, str. 762–771, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2008.03.021>; P. M. Gilliland, D. Laffoley, *Key elements and steps in the process of developing ecosystem-based marine spatial planning*, Marine Policy, vol. 32, issue: 5, Sept. 2008, s. 787–796, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2008.03.022>.

powinno być realizowane w sposób dostosowany do ekosystemów i innych warunków charakterystycznych dla poszczególnych regionów morskich, a także uwzględniać bieżące prace nad regionalnymi konwencjami morskimi opierając się o istniejącą wiedzę i doświadczenie. Takie podejście pozwoli na zarządzanie adaptacyjne, które zapewni udoskonalenie i dalszy rozwój, w miarę jak zwiększają się doświadczenie i wiedza, przy uwzględnieniu dostępności danych środowiskowych i morskich danych fizycznych, a także informacji na poziomie całego basenu morskiego, służących zastosowaniu takiego podejścia.³⁴

WNIOSKI

Większość państw członkowskich Unii Europejskiej ma pod swoją jurysdykcją wody morskie, na obszarach których prowadzona jest szeroko pojęta działalność eksploatacyjna. Zakres tej działalności oraz wzrost jej intensywności w ostatnich latach skłoniły instytucje unijne do uznania konieczności zastosowania koncepcji zrównoważonego zarządzania w odniesieniu do przestrzeni morskiej. Państwa członkowskie stoją obecnie nie tylko w obliczu konieczności pogodzenia różnych konkurujących ze sobą grup interesów, takich jak rozwój w kierunku: turystyki, rybołówstwa i akwakultury, wydobycia surowców, szlaków transportu morskiego czy ochrona środowiska morskiego. Mierzą się one także z problemami o charakterze globalnym i transgranicznym, takimi jak negatywne skutki zmian klimatu czy zanieczyszczenie powietrza. Planowanie przestrzenne obszarów morskich ma na celu uporządkowanie przestrzeni morskiej w Unii Europejskiej a zarazem umożliwienie krajowym organom publicznym organizacji działalności człowieka na obszarach morskich w sposób, który pozwoli na zaspokojenie różnych często sprzecznych celów ekologicznych, ekonomicznych i społecznych.

Prawo unijne wyznacza cel, jakim jest sporządzenie planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich w państwach członkowskich, posiadających dostęp do morza. Dyrektywa 2014/89/UE pozostawia organom krajowym pewien margines swobody w odniesieniu sposobu realizacji tego zadania. Równocześnie, dyrektywa 2014/89/UE jest aktem ustanawiającym zestaw minimalnych wymagań dotyczących planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich oraz strategii zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną w Europie. Niniejsza dyrektywa ustanawia wspólne podejście państw członkowskich UE do planowania obszarów morskich. Umożliwia to każdemu z państw zaplanowanie krajowych działań związanych z obszarami morskimi, jednakże sam proces planowania

³⁴ Motyw 14 dyrektywy 2014/89/UE oraz art. 1 ust. 3 dyrektywy 2008/56/WE.

musi obecnie spełniać wymogi określone w dyrektywie. Przyjęte rozwiązania mają za zadanie propagować zasadę zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do gospodarki morskiej (tzw. „niebieskiej gospodarki UE”), obszarów morskich oraz zużycia zasobów morskich.

Ponadto, plany przestrzenne powinny obrazować obecnie prowadzone działania w obszarach morskich danego państwa oraz wskazywać na najbardziej wydajny kierunek przyszłego rozwoju przestrzennego takiego obszaru. Mapy muszą uwzględniać interakcje między lądem a morzem, jak również przedstawiać aspekty środowiskowe, ekonomiczne, społeczne i związane z bezpieczeństwem. Państwa mają obowiązek zapewnić, że w swoich pracach wykorzystują spośród dostępnych danych ekonomicznych, społecznych i środowiskowych te o najlepszej jakości. Interesy sektora publicznego oraz stron zainteresowanych, do których zalicza się przykładowo dostawców energii, przewoźników czy grupy działaczy środowiskowych, powinny zostać uwzględnione w procesie planowania przestrzennego obszarów morskich.³⁵ Na państwach członkowskich UE dzielących granice przy tych samych wodach morskich, ciąży także obowiązek współpracy, tak aby zapewnić, że plany przestrzenne obszarów morskich są spójne i skoordynowane w danym rejonie morskim. Możliwości współpracy należy także poszukiwać w miejscach, gdzie państwo członkowskie UE dzieli granicę z dostępem do morza z państwem trzecim. Należy także pamiętać o wyznaczonych przez dyrektywę ramach czasowych. Mianowicie, państwa członkowskie są zobowiązane do wypełnienia nałożonych na nie zobowiązań we wskazanym w dyrektywie terminie. Dyrektywa 2014/89/UE nakłada na państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązek przygotowania planów przestrzennych obszarów morskich nie później niż do 31 marca 2021 r.

³⁵ Zob.: R. Pomeroy, F. Douvère, *The engagement of stakeholders in the marine spatial planning process*, *Marine Policy*, vol. 32, issue: 5, Sept. 2008, s. 816–822, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2008.03.017>.

THE AIMS OF EUROPEAN UNION MARITIME SPATIAL PLANNING

Keywords: EU maritime governance, area management, sea resources, sustainable development, coastal protection, maritime space.

Abstract

The high and rapidly increasing demand for maritime space for various purposes, such as: shipping and fishing, production of energy from renewable sources, oil and gas exploitation, environmental conservation, tourism and aquaculture, as well as the multiple pressures on coastal resources, require integrated planning and management approach. In the law of the European Union, maritime governance has been developed in the Integrated Maritime Policy. The aim of this article is to show maritime spatial planning as a tool that enables public authorities to apply an integrated and trans-boundary approach.

The main aim of the maritime spatial planning is to promote sustainable development and growth in the maritime sector, applying an ecosystem-based approach, and to achieve the coexistence of relevant activities and uses. In order to achieve that purpose, Member States should ensure that the planning process results in a comprehensive planning taking into consideration *inter alia* long-term changes due to climate change.