

**JACEK ZAUCHA**

Uniwersytet Gdański  
Instytut Morski w Gdańsku

**GOSPODARKA MORSKA  
WOBEC NOWYCH TRENDÓW ROZWOJOWYCH  
(ASPEKTY PRZESTRZENNE)**

**Abstract: The Maritime Economy in the Face of New Development Trends (Spatial Aspects).** The paper presents the recent trends in development of the maritime economy in Poland. The going on and expected shift from traditional users of the sea space (fishery, defence) towards the new ones (*e.g.* maritime tourism, wind energy) is analysed. This leads to the conclusion that in the future one might expect much more intensive use of the sea space under Polish jurisdiction resulting in intensification of spatial type of conflicts on the sea. Therefore, a maritime spatial planning should be developed in Poland as a part of the spatial planning system of the country in order to prevent and mitigate the above mentioned conflicts and rationalize the use of the sea space in line with the national and regional aims and priorities.

This paper describes Polish efforts in introducing off-shore planning at different levels. At national level sea space will be included first time to the so called *National Spatial Development Concept (KPZK)* currently under elaboration (due at the end of 2008). At this level there is a need to identify key potentials and conflicts which should be addressed while planning more intensive use of the sea space. The second important national issue is co-ordination between sea and terrestrial spatial planning.

Simultaneously (with elaboration of the *KPZK*) a pilot attempt has been done to prepare the first maritime spatial plan in Poland (completed in March 2008). The paper describes main methodological challenges related to this work: *i.e.* resulting from differences between land space and sea space as planning objects. It discusses key issues in preparation of maritime spatial plans related both to the content and to the process, presents the content of the draft plan which serves as a starting point for discussing main problems and challenges related to preparation of such type of spatial plans in Poland.

The paper positions Polish efforts against the EU and Baltic Sea Region (BSR) attempts. Integrated Maritime Policy (or rather *Integrated Approach to Maritime Governance*) scores high at the European Agenda nowadays. An important part of this new “integrated” paradigm is maritime spatial planning. In the Baltic Sea Region the similar issues have been raised even much earlier. The co-operation of the Ministers responsible for spatial planning and development in the BSR countries (VASAB 2010) in 2001 noted that “growing spatial conflicts in

coastal waters like the one between off-shore wind-mil parks and undisturbed sea traffic show a need to apply instruments of spatial planning<sup>1</sup>. Following this suggestion the BaltCoast and PlanCoast projects have been launched (under INTERREG III B) resulting in preparation of the maritime spatial plan in Mecklenburg Vorpommern and changing the German legislation in this field. Recently under East West Window Project (TACIS) the attempt has been done by VASAB to bring an idea of maritime spatial planning to Russia. Currently the VASAB is preparing in co-operation with HELCOM the principles of maritime spatial planning for all Baltic Sea Region countries.

In the concluding part some key preconditions for successful instruction of the maritime spatial planning in Poland are summarised and the necessary international support and co-ordination measures are outlined.

## 1. Gospodarka morska – trendy rozwojowe

Gospodarka morska znajduje się pod silną presją gospodarki światowej (silniejszą niż wiele innych działów polskiej gospodarki), a zarazem jest przedmiotem daleko idących regulacji ze strony Unii Europejskiej, słabo dostosowanych do specyfiki krajów wchodzących dopiero w postfordowski paradygmat rozwoju, takich jak np. Polska. Na to nakładają się oddziaływania procesów przyrodniczych o charakterze globalnym, takich jak np. zmiany klimatyczne, powiększających dozę niepewności i zmniejszających racjonalność rachunku ekonomicznego. Oznacza to, że procesy transformacji i zmiany strukturalne w gospodarce morskiej rozpoczęte w początkach lat 90. nie uległy zakończeniu. Daje się natomiast zauważyć nowe tendencje prowadzące do coraz dalej idących przekształceń struktury kategorii agregatywnej, jaką jest gospodarka morska. Beneficjentami tych procesów są pewne działy, takie jak żegluga morska, gospodarka portowa czy też turystyka morska, korzystające ze wsparcia UE, zmian w stylu życia Polaków i wysokiego średniego tempa wzrostu PKB w naszym kraju. Inne działy, takie jak gospodarka rybna, przemysł okrętowy z trudem radzą sobie z konkurencją globalną, ograniczeniami wynikającymi z ustawodawstwa UE, rosnącymi kosztami pracy i zmianami kursowymi. Należy przy tym pamiętać, że gospodarka morska jest ważnym źródłem zatrudnienia w województwach nadbałtyckich (od 4,9-6,4% liczby zatrudnionych według GUS). Przykładowo stocznie produkcyjne wciąż są wielkimi pracodawcami Wybrzeża. Gdańsk i Gdynia zatrudniają ok. 10 tys. osób, Szczecin – 4,5 tys. Licząc łącznie z kooperantami, stocznie dają pracę dziesiątkom tysięcy osób.

Podstawowe tendencje gospodarki morskiej w latach 1980-2006 przedstawia tabela 1. Zamieszczone w niej dane wskazują na: (a) stały, systematyczny wzrost obrotów ładunkowych polskich portów (najdynamiczniej na Bałtyku w latach 2000-2007 wzrastały przeładunki Kaliningradu, Gdańska i Gdyni odpowiednio o 34,1%, 22,1% i 14,8% średniorocznie), (b) zahamowanie spadku wielkości polskiej floty

---

<sup>1</sup> *Vision and Strategies around the Baltic Sea* (2001).

transportowej przy wyraźnie dającej się zauważyć tendencji do uciekania statków pod „wygodne” bandery, (c) spadek wielkości połowów i kurczenie się polskiej floty rybackiej, (d) rozwój morskiej turystyki wycieczkowej, (e) wzrost liczby statków remontowanych w polskich stoczniach remontowych oraz (f) poprawę portfela zamówień stoczni produkcyjnych/wytwórczych w kilku ostatnich latach (dane te jednak nie pokazują złej kondycji ekonomicznej tych stocznii). Kondycja ta od kilku lat była jednak słaba. Kontrakty zazwyczaj kończyły się stratami. Ostatni zysk stocznie wytwórcze w Gdańsku, Gdyni i Szczecinie odnotowały w 2005 r. Stocznie żyją dzięki pomocy publicznej. Jak obliczył Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, od 1 maja 2004 do 31 maja 2008 r. nominalna wartość pomocy dla stoczni w Gdańsku i Gdyni prze-

Tabela 1

Ważniejsze dane o polskiej gospodarce morskiej w latach 1985-2006

Wyszczególnienie	1985	1990	2003	2004	2005	2006
Obroty ładunkowe polskich portów w tys. t	50 131	47 039	51 885	56 918	59 479	60 319
Obroty ładunkowe polskich portów w %, 1980 = 100%	81,5	76,5	84,5	92,6	96,7	98,1
Polska flota transportowa – liczba statków	278	247	116	118	130	121
Polska flota transportowa w %, 1980 = 100%	84,0	74,6	35,1	35,6	39,2	36,5
Nośność polskiej floty transportowej w tys. t	4171	4065	2360	2407	2610	2533
Nośność polskiej floty transportowej w %, 1980 = 100%	92,5	89,8	52,3	53,2	57,7	59,5
Liczba statków pod polską banderą		228	20	12	17	14
Liczba statków zbudowanych w polskich stoczniach wytwórczych	41	46	14	25	28	24
Statki zbudowane w polskich stoczniach wytwórczych w %, 1980 = 100%	68,3	76,7	23,3	41,7	46,7	54,5
Nośność statków zbudowanych w polskich stoczniach wytwórczych w tys. t	343	141	478	755	763	627
Nośność statków zbudowanych w polskich stoczniach wytwórczych w %, 1980 = 100%	87,7	36,1	122,4	193,3	195,0	160,2
Liczba wyremontowanych statków w polskich stoczniach	b.d.	b.d.	689	509	450	548
Wartość remontów w mln USD	b.d.	b.d.	126,2	158	192	159
Liczba statków i kutrów rybackich w tym dalekomorskie statki łowcze	563 90	534 77	417 8	406 8	252 3	224 1
Polska flota (statki i kutry) rybacka w %, 1980 = 100%	87,8	83,3	65,0	63,3	39,3	34,9
Liczba łodzi rybackich	879	787	991	976	723	657
Połowy ryb i innych organizmów morskich w tys. t	652	430	160	174	136	126
Zawinięcia statków wycieczkowych do Gdyni	b.d.	64*	95	86	96	82
Liczba pasażerów (w tranzycie) statków wycieczkowych zawijających do Gdyni w tys.	b.d.	26,5*	b.d.	73,0	88,7	76,3

\* Rok 1995.

Źródło: IMG, *Gospodarka morska*. (2004, 2007); GUS (2007).

kroczyła 5,8 mld zł, dla Szczecina zaś – 2,95 mld zł. Jeśli dodać wsparcie udzielone od 2002 r., suma rośnie do ponad 12 mld zł<sup>2</sup>.

W 2007 r. polska flota transportowa liczyła 136 statków o łącznej nośności 2482,2 tys. ton, tj. 121 jednostek morskiej floty transportowej o nośności 2481,5 tys. t oraz 15 statków morskiej floty przybrzeżnej (wszystkie pasażerskie). W 2007 r. polscy przewoźnicy morscy przewieźli 11 432,3 tys. t ładunków. W 2007 r. w polskich stoczniach zbudowano 30 statków, tj. o 6 więcej niż w roku poprzednim, ale łączna ich nośność była mniejsza o 40,4%, pojemność brutto – o 23,4%, a skompensowana pojemność brutto (CGT) – o 19,8%. W 2007 r. obroty ładunkowe w portach morskich utrzymały się na poziomie zbliżonym do 2006 r. i wyniosły 60,0 mln t. Prognozuje się ich systematyczny wzrost (zob. tab. 2), a w szczególności w odniesieniu do tzw. najcenniejszych ładunków drobnicowych w kontenerach. Przewidywania operatorów terminali kontenerowych w polskich portach są bardzo optymistyczne (zob. tab. 3).

W 2007 r. połowy polskich rybaków wyniosły 132,9 tys. t, w tym 80,8% pochodziło z łowisk bałtyckich. W 2007 r. nie dokonywano skupu ryb na łowiskach dalekomorskich. Polska flota rybacka liczyła w 2007 r. 870 jednostek (statków i łodzi) o łącznej pojemności brutto (GT) 31,2 tys. oraz o mocy 99,2 tys. kW<sup>3</sup>.

Analizując sposoby prezentacji gospodarki morskiej w rocznikach i opracowaniach GUS czy nawet w wyspecjalizowanych publikacjach Instytutu Morskiego w Gdańsku (rokroczne przeglądy statystyczne gospodarki morskiej) łatwo zauważyć dominację podejścia tradycyjnego. Dane i informacje analityczne prezentowane są w przekrojach działowych, takich jak: handel morski, porty i przeładunki portowe, że-

Tabela 2

Prognoza przeładunków polskich portów morskich do 2033 r.

Wyszczególnienie	2005	2009	2013	2017	2021	2025	2029	2033	Średnioroczny przyrost 2005-2033
Przeładunki portowe w mln ton – min.	59,5	67,1	73,3	80,9	90,7	98,8	105,9	115,6	2,40%

Źródło: Burnewicz (2007).

<sup>2</sup> Strukturalną zmianę w przemyśle stoczniowym wymusiła Komisja Europejska, żądając w listopadzie 2008 r. zwrotu pomocy publicznej przez obie stocznie, niezgodnej z postanowieniami Traktatu WE. Jednocześnie Komisja zgodziła się, aby polskie władze sprzedały aktywa stoczni w otwartych, przejrzystych, niedyskryminacyjnych i bezwarunkowych przetargach, a następnie zlikwidowały spółki Stocznia Gdynia i Stocznia Szczecińska Nowa, zgłaszając żądanie zwrotu pomocy w tym procesie. W rezultacie, przedsiębiorstwa nabywające aktywa nie będą odpowiadać za zwrot bezprawnej pomocy, nawet jeśli postanowią prowadzić działalność stoczniową. Nie da się jednak wykluczyć, że nabywcy aktywów zechcą prowadzić inny rodzaj działalności. Aktywa muszą bowiem zostać sprzedane oferentowi, który zaproponuje najwyższą cenę.

<sup>3</sup> Dane GUS (2007).

Tabela 3

Prognoza operatorów terminali kontenerowych przeładunku kontenerów w polskich portach morskich do 2015 r. i zdolności przeładunkowej portów

Port (terminal) A – przeładunki w TEU B – zdolność przeładunkowa w TEU		2000	2005	2010	2015
Gdańsk (GTK, DCT)	A	15 000	69 075	420 000	1 100 000
	B	70 000	70 000	600 000	1 500 000
Gdynia (BCT, BDT, GCT Hutchison)	A	1 888 400	400 181	530 000	700 000
	B	525 000	625 000	1 125 000	1 125 000
Szczecin – Świnoujście (Drobnica, VGN Polska)	A	21 865	36 087	49 000	58 500
	B	100 000	100 000	100 000	100 000
Razem	A	225 265	503 343	999 000	1 858 500
	B	695 000	795 000	2 225 000	2 725 000

Źródło: Czermański (2006).

gluga, przemysł okrętowy, przedsiębiorstwa obsługi transportu morskiego, gospodarka rybna, szkolnictwo i zaplecze naukowo-badawcze, ochrona środowiska i turystyka morska. Zmienia się znaczenie poszczególnych działów gospodarki morskiej, intensywność ich rozwoju lub tempo regresji, a struktura analiz gospodarki morskiej jako całości jest stabilna. Poza polem zainteresowania służb statystycznych pozostają wciąż jeszcze mało popularne, ale nabierające znaczenia w gospodarce europejskiej działy gospodarki morskiej, takie jak produkcja energii ze źródeł odnawialnych na morzu<sup>4</sup> (w Polsce wydano na razie jedno pozwolenie na wznoszenie farmy wiatrowej na morzu), akwakultura, wydobycia minerałów i kopalin (mamy jednak trzy platformy Petrobalticu) nie mówiąc już o tzw. nietradycyjnych działach sygnalizowanych w dokumentach UE, takich jak biotechnologia morska i technologie podmorskie (*blue biotech* czy *sub-sea technologies*), czy też o klastrach morskich na lądzie. Brakuje systematycznego podejścia do tych kwestii, uzgodnionych definicji samych zjawisk i konstrukcji wskaźników statystycznych, które należałoby gromadzić i analizować.

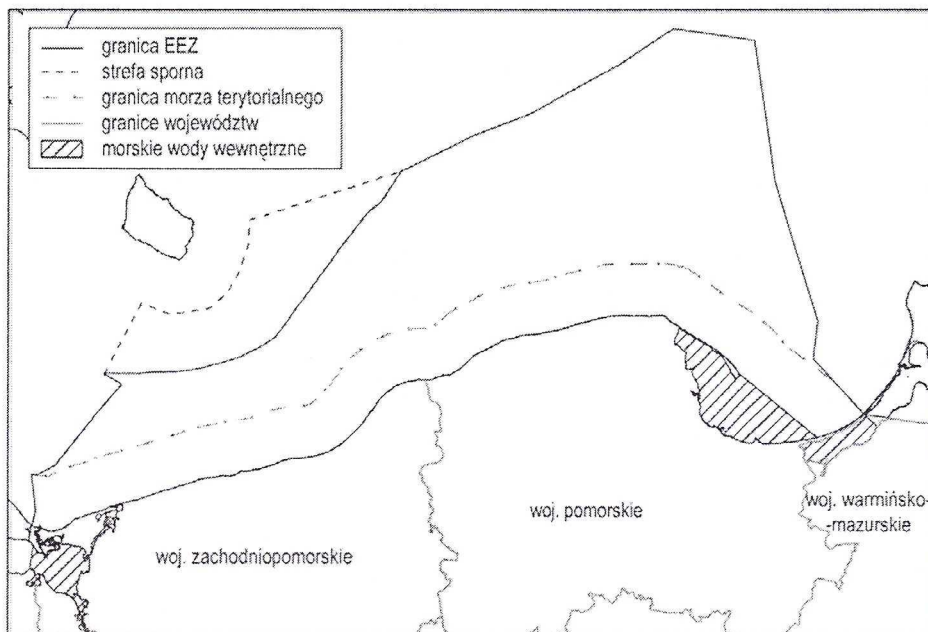
Ponadto, brakuje odniesień wpływu zmian w gospodarce morskiej na zapotrzebowanie na przestrzeń zarówno lądową, jak i morską. Już pobieżna analiza tab. 3 wskazuje jednak, że jeśli w 2015 r. porty Trójmiasta mają obsłużyć 1,8 mln kontenerów to przy optymistycznym założeniu, że 20% z nich zostanie przewiezionych koleją, połączenia drogowe będą musiały obsłużyć 1,44 mln kontenerów rocznie, tj. co 5,5 minuty na drogi dojazdowe Trójmiasta wyjedzie jeden kontener. Oznaczać to może permanentny zator na tych drogach.

<sup>4</sup> Danych o produkcji energii ze źródeł odnawialnych w pasie wybrzeża i na morzu nie można znaleźć w rocznikach GUS (zob. *Rocznik statystyczny gospodarki morskiej*, GUS) są one natomiast prezentowane w przeglądach statystycznych gospodarki morskiej Instytutu Morskiego w Gdańsku.

W rocznikach statycznych nie są gromadzone dane dotyczące wykorzystania przestrzeni morskiej, tak jak jest to od lat systematycznie czynione w odniesieniu do przestrzeni lądowej. Można odnieść wrażenie, że polska przestrzeń morska nie zasługuje na uwagę jako jedno z aktywów rozwojowych Polski. Wydaje się, że wciąż dominuje przekonanie, że jest ona dobrem wolnym, być może nawet obfitym, ale nie posiadającym kosztu alternatywnego, a więc nie wymagającym jakichkolwiek mechanizmów alokacyjnych do zastosowań gospodarczych czy to przy wykorzystaniu mechanizmów rynkowych czy mechanizmów wyboru publicznego. Analogie do Ricardiańskiego podejścia do przestrzeni lądowej nasuwają się w nieodparty sposób.

## 2. Gospodarcze wykorzystanie polskiej przestrzeni morskiej

Polskie obszary morskie (ryc. 1) składają się z morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej. Ich łączna powierzchnia wynosi ok. 33 307 km<sup>2</sup>, czyli ponad 10% lądowej powierzchni Polski. Morzem terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5 *Ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej*) jest obszar wód morskich o szerokości 12 mil morskich liczonych od linii



Ryc. 1. Polski obszar morski  
Źródło: Instytut Morski w Gdańsku.

podstawowej tego morza liczący 8682 km<sup>2</sup>. Wyłączna strefa ekonomiczna przylega do morza terytorialnego, a jej granice określają umowy międzynarodowe. Na południe od Bornholmu znajduje się obszar sporny, do którego pretensje zgłasza również Dania. Bez tego obszaru powierzchnia polskiej wyłącznej strefy wynosi ok. 22 364 km<sup>2</sup>.

Morskie wody wewnętrzne i morze terytorialne są integralną częścią terytorium Polski. Zatem zwierzchnictwo terytorialne Polski obejmuje wody, przestrzeń powietrzną nad nimi, dno morskie i wewnątrz ziemi pod nim, z tym że zgodnie z przepisami Konwencji Prawo Morza, w obszarze morza terytorialnego obce statki korzystają z prawa nieszkodliwego przepływu. Wyłączna strefa ekonomiczna obejmuje wody, dno morza i położone pod nim wewnątrz ziemi. Nie stanowi ona wprawdzie terytorium kraju, jednak Polsce przysługują w niej prawo rozpoznawania, zarządzania i eksploatacji zasobów naturalnych (żywych i mineralnych), ochrony tych zasobów, oraz władztwo w zakresie budowania i użytkowania sztucznych wysp, konstrukcji i innych urządzeń, badań naukowych morza, ochrony i zachowania środowiska morskiego.

Potencjał gospodarczy i ekologiczny polskich obszarów morskich nie został systematycznie zbadany i określony. Prowadzone są różnorodne prace i analizy, ale ich wyniki nie dają spójnego obrazu. Barię jest wysoki koszt tego typu badań, znacznie wyższy niż na lądzie. Pewną próbę systematyzacji wiedzy w tym zakresie podjęto w ramach prac nad przygotowaniem *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*. W zamówionych na ten temat ekspertyzach<sup>5</sup> wskazuje się, że polska przestrzeń morską znajduje się obecnie w okresie istotnej transformacji. Maleje rola jej tradycyjnych użytkowników głównie rybołówstwa i sektora obronności. W ramach prezentowanego opracowania nie jest możliwe streszczenie całości tych rozważań, ale wydaje się, że głównym potencjałem gospodarczym polskich obszarów morskich będzie w przyszłości (perspektywa 2033 r.) produkcja energii odnawialnej oraz turystyka morska z koniecznością zabezpieczenia rezerwy przestrzeni dla wzrostu intensywności żeglugi i rozwoju portów. Pewne niedopowiedzenie dotyczy natomiast przyszłości sektora wydobywczego na morzu, co wynika z braku odpowiednich informacji.

Zwraca uwagę szczególnie potencjał energetyczny – zgrubsza licząc po wykluczeniu innych form użytkowania terenu – są to obszary:

- 1000 km<sup>2</sup> z głębokościami od 20 do 30 m, co przy założeniu instalowania po 4 MW na km<sup>2</sup> daje ok. 16 TWh produkcji energii elektrycznej rocznie;
- 1500 km<sup>2</sup> z głębokościami od 30 do 40 m, co przy podobnym założeniu co do mocy turbin daje (dla lepszych niż dla płytszych wód warunków wietrzności) ok. 27 TWh rocznie.

Powyższe liczby dotyczą wyłącznie obszarów dostępnych w ramach dzisiaj istniejących możliwości technicznych (trwają prace nad konstrukcją elektrowni posadawianych na głębokościach większych niż 40 m). W sumie potencjał ten mógłby pokryć ok. 80-90% zapotrzebowania na energię odnawialną Polski w 2020 r. Jak na

---

<sup>5</sup> Gawlikowska-Hueckel *et al.* (2007); Szeffler *et al.* (2007).

razie nie ma natomiast kompleksowych szacunków energii możliwej do uzyskania z prądów morskich i falowania w polskim obszarze morskim.

Intensywność wykorzystania przestrzeni morskiej na cele gospodarcze jest w Polsce co prawda niższa niż w Niemczech, Danii czy w niektórych innych krajach Europy Zachodniej, ale analizy VASAB<sup>6</sup> wskazują na siły sprawcze prowadzące do intensyfikacji wykorzystania przestrzeni morskiej w krajach regionu bałtyckiego. Można sądzić, że ze względu na specyficzne cechy współczesnego wzrostu gospodarczego zapotrzebowanie gospodarki na przestrzeń morską w Polsce będzie w długim okresie wzrastało w przeciwieństwie do zapotrzebowania na przestrzeń lądową. Głównie złożą się na to wzrost intensywności żeglugi (ze względu na niewydolność połączeń drogowych, relatywnie szybki wzrost PKB w Polsce), większe zainteresowanie produkcją energii ze źródeł odnawialnych na morzu, tj. z wiatru, prądów morskich i falowania (jako pokłosie zmian klimatycznych i polityki energetycznej UE), a także rosnące znaczenie turystyki morskiej (żegluga wycieczkowa i *cruising*, *yachting* przybrzeżny, wędkarstwo morskie, *windsurfing* i *kitesurfing*, turystyka rzeczno-morska obserwacja morskich ssaków, tala-soterapia, archeologia podmorska oraz nurkowanie) wynikające ze wzrostu zamożności polskiego społeczeństwa. Z przestrzenią morską związane są również oczekiwania dotyczące dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych czy to drogą morską czy przez podmorskie rurociągi. Przestrzeń ta w ten czy inny sposób będzie zapewne odgrywała istotną rolę przy dywersyfikacji funkcji rozwojowych gmin i miast nadmorskich.

Na wymienione powyżej zastosowania gospodarcze nałoży się potrzeba zachowania piękna krajobrazu morskiego, krajobrazów kulturowych wybrzeża oraz ochrony środowiska morskiego jako ważnych elementów jakości życia. Do tradycyjnych form ochrony gatunków i siedlisk może dojść np. postulat ochrony krajobrazów podmorskich formułowany już obecnie np. jako konkluzja projektu *Balance*<sup>7</sup>. Badacze zaangażowani w ten projekt wyróżnili 60 rodzajów krajobrazów morskich. Niektóre są b. rzadkie – w całym Bałtyku zaledwie 14 km<sup>2</sup>. Ważnym uwarunkowaniem będzie także potrzeba ochrony brzegów, mogąca stanowić barierę dla wielu działań gospodarczych (np. ograniczenia dot. turystyki morskiej czy prowadzenia infrastruktury liniowej na styku ląd-morze). Przewiduje się, że w przypadku braku działań ochronnych, linia brzegowa mogłaby cofnąć się, zależnie od lokalizacji o 150 do 400 m w ciągu 100 lat, a zagrożenie powodzią morską może objąć ponad 2200 km<sup>2</sup> przybrzeżnego lądu. Pozostałe istotne uwarunkowania mają charakter geopolityczny. Na przykład polityka Rosji uniezależnienia dostaw ropy i gazu od konieczności dokonywania uzgodnień z krajami sąsiednimi, przez których teren będą rurociągi z Rosji, prowadzi do wzrostu intensywności żeglugi tankowców na Bałtyku, co stwarza istotne zagrożenia dla potencjału turystycznego i ekologicznego polskiej przestrzeni morskiej. Wydaje się, że może to być początek końca swobody żeglugi na Bałtyku.

---

<sup>6</sup> Zaucha, Jakubowska (2008).

<sup>7</sup> <http://balance-eu.org>

Nie można także zapominać o potrzebach związanych z obronnością kraju mogących prowadzić do wyłączenia z użytkowania gospodarczego sporych obszarów morskich. Już obecnie dają się zauważyć konflikty obronności z produkcją energii ze źródeł odnawialnych. Granice morskich poligonów wojskowych stanowią informację tajną. Ich istnienie ujawnia się dopiero na etapie uzyskiwania pozwoleń na konkretne inwestycje na morzu, tj. przy uzgodnieniach lokalizacji budowli morskich czynionych z wojskiem. Problem polega także na tym, że część poligonów wojskowych zajmuje najlepsze tereny dla produkcji energii wiatrowej, tj. tereny w miarę płytkie o dużej liczbie dni wietrznych w roku. Trudno określić racjonalne przyczyny tego stanu rzeczy. Wydaje się bowiem, że parametry przestrzeni morskiej przydatnej dla ćwiczeń marynarki wojennej są mniej restrykcyjne niż te dotyczące rozwoju energetyki wiatrowej na morzu. W tej sytuacji łatwo byłoby doprowadzić do przesunięcia poligonów na tereny, gdzie nie będzie kolizji z rozwojem energetyki wiatrowej. Do tego potrzebne jest jednak forum przestrzennego dialogu międzysektorowego, jakim jest koncepcja przestrzenna na poziomie krajowym.

Powyższe rozważania wskazują, że wraz z intensyfikacją wykorzystania gospodarczego polskiego obszaru morskiego pojawiają się konflikty przestrzenne na morzu. W tej sytuacji powstanie potrzeba planowania przestrzennego obszarów morskich, które stanie się istotnym mechanizmem regulacyjnym gospodarki morskiej. Niektóre kraje bałtyckie już obecnie prowadzą badania nad obszarami nasilenia tego typu konfliktów. Na przykład Szwedzi wyróżnili 8 tego typu obszarów nasilonych konfliktów, jak dotąd, głównie między ochroną środowiska i intensywną żeglugą, jakkolwiek w kilku przypadkach dochodziła także presja ze strony turystyki i infrastruktury liniowej<sup>8</sup>.

### 3. Planowanie przestrzenne obszarów morskich

Planowanie przestrzenne obszarów morskich (*maritime spatial planning, marine spatial planning, sea use planning*) jest koncepcją, która relatywnie niedawno stała się przedmiotem zainteresowania planistów przestrzennych i decydentów odpowiadających za przestrzeń. O przestrzeni morskiej nie wspomina się ani w dokumentach studialnych *Europa 2000*<sup>9</sup>, *Europa 2000*<sup>+10</sup> ani w *Europejskiej Perspektywie Rozwoju Przestrzennego*<sup>11</sup>. Nawet w późniejszych dokumentach, tj. w *The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union*<sup>12</sup> planowanie przestrzenne obszarów morskich pojawia się tylko w dwóch miejscach (w lakonicznym § 130 i jako krótka wzmianka w § 173) w kontekście przywołania Polityki Morskiej UE czy też zintegrowanego zarządzania strefą brzegową.

---

<sup>8</sup> Zob. Zaucha, Jakubowska (2008).

<sup>9</sup> *European Commission...* (1991).

<sup>10</sup> *European Commission...* (1994).

<sup>11</sup> *European Spatial Development...* (1999).

<sup>12</sup> *The Territorial State...* (2007).

Natomiast w Terytorialnej Agendzie Europy<sup>13</sup> planowanie przestrzeni morskiej nie jest uwzględnione i to mimo starań krajów bałtyckich na etapie tworzenia tego dokumentu.

Równolegle jednak próby tworzenia planów morskich zostały podjęte w ramach licznych projektów o charakterze krajowym i międzynarodowym. Należałoby tu wymienić:

- a) *BaltCoast*<sup>14</sup> którego rezultatem stał się plan dla morza terytorialnego przyległego do kraju związkowego Meklemburgia-Pomorze Przednie oraz zmiana ustawodawstwa Republiki Federalnej Niemiec<sup>15</sup>. *BaltCoast* zaowocował także rekomendacjami, dotyczącymi planowania przestrzennego obszarów morskich, które zostały zaprezentowane na 6. Konferencji Ministerialnej VASAB w Gdańsku w 2005 r. Rekomendacje te dały asumpt do bardziej systematycznej pracy krajowych planistów przestrzennych w krajach bałtyckich np. w Polsce (udoskonalanie już istniejącego prawa o planowaniu przestrzennym na morzu) czy w Szwecji zmierzającej do zmiany obowiązującego prawodawstwa i objęcia planowaniem przestrzennym również morskich akwatoriów.
- b) *PlanCoast*<sup>16</sup> dzięki, któremu powstał podręcznik planowania przestrzennego obszarów morskich (*Handbook on Integrated Maritime Spatial Planning*) oraz pierwszy pilotowy plan morski w Polsce, a doświadczenia bałtyckie zostały przekazane do Regionu Morza Śródziemnego.
- c) *Power*<sup>17</sup> w praktyczny sposób (narzędzia planistyczne, pozyskanie niezbędnej informacji, przeprowadzenie badań hydromorfologicznych) przygotował grunt pod planowanie przestrzenne obszarów morskich w trzech uczestniczących w projekcie krajach, tj. Polsce, Litwie, Federacji Rosyjskiej (obwód kaliningradzki).
- d) *Irish Sea Pilot* i *Marine Spatial Planning Process*, który zainicjował planowanie przestrzenne na Morzu Irlandzkim<sup>18</sup>.
- e) *Great Barrier Reef Marine Park* – planowanie przestrzenne na Wielkiej Rafie Koralowej w Australii<sup>19</sup>.
- f) *Balance*, zajmujący się morskimi korytarzami ekologicznym i podmorskimi krajobrazami kulturowymi<sup>20</sup>.

Europejski poziom planowania przestrzennego z dużym opóźnieniem zaczął dostrzegać potrzeby planowania przestrzeni morskiej, mimo prac toczących się na poziomie

---

<sup>13</sup> *The Territorial Agenda...* (2007).

<sup>14</sup> *BaltCoast...* (2002-2005).

<sup>15</sup> Heinrichs *et al.* (2005).

<sup>16</sup> *PlanCoast* (2006-2008) projekt Interregu III B obszaru CADSES mający na celu przygotowanie narzędzi i rozwiązań instytucjonalnych dla efektywnego zintegrowanego planowania strefy brzegowej i obszarów morskich w regionach Morza Czarnego, Bałtyckiego i Adriatyku, <http://plancoast.eu/>.

<sup>17</sup> *Power – Perspektywy rozwoju energii wiatrowej na morzu w Litwie Polsce i Rosji 2006-2007* <http://www.corpi.ku.lt/power/>.

<sup>18</sup> *Marine Spatial...* (2006); Boyes *et al.* 2007), s. 287-298; Tyldesley (2004).

<sup>19</sup> Day (2002), s. 139-156.

<sup>20</sup> <http://balance-eu.org>.

lokalnym i regionalnym, a już na pewno zabrakło inspiracji i strategicznej zachęty płynącej ze szczybla europejskiego. Dyskusje na temat wykorzystania przestrzeni morskiej toczone są raczej na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, z reguły pod wpływem nacisku inwestorów upatrujących korzyści w bardziej intensywnym wykorzystaniu przestrzeni morskiej.

Pewnym pozytywnym wyłomem w tym zakresie są prace VASAB<sup>21</sup> i HELCOM<sup>22</sup>, a punktem zwrotnym stała się zintegrowana polityka morska UE<sup>23</sup> zaopatrzona w odpowiedni Plan Działań<sup>24</sup>. Jest ona nowym fenomenem na mapie polityk wspólnotowych. To właśnie debata prowadzona w ramach tej polityki przyczyniła się do spopularyzowania w Europie potrzeby planowania przestrzennego obszarów morskich. Komisja Europejska zobowiązała się do opracowania do 2008 r. mapy drogowej rozwoju planowania przestrzennego obszarów morskich przez kraje członkowskie. Do 2009 r. Komisja ma ustanowić system dzielenia się sprawdzonymi rozwiązaniami (*good practices*), w tym zakresie. Również do 2008 r. Komisja ma zbadać różne opcje uczynienia krajowych działań planistycznych na morzu bardziej spójnymi (np. zbadać możliwość ustanawiania na morzu obszarów o określonych ograniczeniach w zakresie ich użytkowania). Równoległe przygotowany plan działania przewiduje powołanie *European Marine Observation – EMODNET* (Europejskiej Sieci Danych Morskich), czyli sieci obserwacji procesów na morzu.

Polskie ustawodawstwo przewiduje możliwość sporządzania planów przestrzennych obszarów morskich Rzeczypospolitej. Pod tym względem Polska znacznie wyprzedza kraje bałtyckie z wyjątkiem Niemiec (natomiast w krajach skandynawskich przestrzeń morską może być włączona do planów lokalnych).

W *Ustawie z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej w roku 2003* określono:

- Organ przyjmujący plan(y) zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich wód wewnętrznych morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej – organem tym jest minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej działający w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw gospodarki morskiej, rybołówstwa, środowiska, spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej.
- Tryb przyjmowania tego planu w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.
- Listę kwestii, jakie tego typu plan rozstrzyga.

<sup>21</sup> Współpraca ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne w krajach Regionu Bałtyckiego.

<sup>22</sup> HELCOM, tj. Komisja Helsińska powstała jako organ wykonawczy Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzonej w Helsinkach 22 marca 1974 r. W 1992 r. poprzednia umowa międzynarodowa, została zastąpiona konwencją o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzoną w Helsinkach 9 kwietnia 1992 r.

<sup>23</sup> *Commission of the European Communities* (2006, 2007).

<sup>24</sup> *Commission of the European Communities, Accompanying document...* (2007).

- Organ sporządzający projekt planu – jest nim dyrektor urzędu morskiego.
- Wymóg sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko (OOS) jako immanentną część procesu planistycznego.
- Podmiot ponoszący koszty sporządzenia planu – jest nim albo budżet państwa, albo inwestor realizujący inwestycje na morzu.
- Konieczność wydania przez ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej rozporządzenia określającego wymagany zakres planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, w części tekstowej i graficznej, uwzględniającego w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, rodzaju opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych.

Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej, może przyjąć, w drodze rozporządzenia, plan zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej. Projekt takiego planu sporządza dyrektor właściwego dla obszaru objętego planem urzędu morskiego.

Plan rozstrzyga o:

- a) przeznaczeniu obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej;
- b) zakazach lub ograniczeniach korzystania z pewnych obszarów, z uwzględnieniem wymogów ochrony przyrody;
- c) rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego;
- d) kierunkach rozwoju transportu i infrastruktury technicznej;
- e) obszarach i warunkach ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego.

Istniejące uregulowania prawne są jednak bardzo niedoskonałe i wymagają daleko idących zmian, które powinny doprowadzić do:

- bardziej precyzyjnego określenia roli i charakteru planów zagospodarowania przestrzennego wód morskich;
- określenia procedury sporządzania tych planów, ich zaskarżania i aktualizacji;
- wpisania planów zagospodarowania przestrzennego wód morskich w system obowiązującej w Polsce hierarchii planów przestrzennych, zapewnienia spójności planów „morskich” z pozostałymi planami, udziału tych planów w systemie poziomej i pionowej koordynacji planów, w tym wzrost aktywności interesariuszy spoza szczebla administracji rządowej w systemie planowania obszarów morskich.

Brakuje również przepisów wykonawczych do istniejących uregulowań ustawowych, a projekty istniejących przepisów wykonawczych w ograniczony sposób uwzględniają specyfikę przestrzeni morskiej.

Obowiązujące ustawodawstwo dotyczące bezpośrednio planowania przestrzennego w Polsce, w szczególności *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu prze-*

strzennym z 2003 r. odnosi się tylko do planowania pasa technicznego. Zawarta w niej filozofia i koncepcja planistyczna nie została przeniesiona na planowanie obszarów morskich. Trwają obecnie prace nad nowelizacją tej *Ustawy*. Ich efektem ma być bardziej kompleksowe uwzględnienie planowania przestrzennego obszarów morskich jako ważnego elementu systemu planowania przestrzeni w Polsce. Przestrzeń morską ma zostać uwzględniona w przyszłym planie krajowym.

#### **4. Plan pilotażowy wód wewnętrznych Zatoki Gdańskiej**

Plan ten został przygotowany w 2008 r. (marzec) na zamówienie Urzędu Morskiego w Gdyni. Obejmuje część morskich wód wewnętrznych Zatoki Gdańskiej. Jest to obszar o powierzchni ok. 291 400 ha położony na zachód od linii łączącej cypel Półwyspu Helskiego z granicą między gminami Gdynia i Sopot, z wyłączeniem zamkniętych falochronami obszarów portów w Gdyni, Pucku, Jastarni i Helu objętych ograniczeniami lądowymi. Projekt rysunku planu został wykonany w skali 1:25 000, w państwowym układzie współrzędnych „92”, z możliwością łatwej transformacji do odwzorowania obowiązującego w mapach morskich. Rysunek oprócz części morskiej obejmuje część lądową nie będącą przedmiotem planu, co stanowi pewien wylom w kartografii morskiej przynajmniej w Polsce.

Charakter planu jest różny od planów sporządzanych na lądzie. Ze względu na odmienne stosunki własnościowe na morzu, mniejszą liczbę interesariuszy (i wyższy stopień ich instytucjonalizacji), jak również wysoki stopień niewiedzy dotyczący obecnego stanu przestrzeni morskiej plan ma zarówno charakter *quasi*-strategiczny, jak i spełnia niektóre funkcje rezerwowane na lądzie dla planu miejscowego. Plan ten jest bowiem narzędziem równoważenia różnych interesów wykorzystania przestrzeni morskiej, łączy planowanie krajowe (*KPZK*) i planowanie lokalne/szczegółowe (obszarów morskich), jak również łączy planowanie na lądzie i planowanie obszarów morskich. Jest planem struktury, gdyż diagnozuje przestrzenne uwarunkowania rozwoju, określa elementy składowe układu przestrzennego i ich wzajemne relacje i wskazuje pożądany ich kształt na sporym obszarze morskim (powierzchnia 2-3 gmin) – ale, przez system strefowania plan ten rozstrzyga o pewnych konkretnych ograniczeniach w wykorzystywaniu przestrzeni (tak jak plany miejscowe).

Za punkt wyjścia przyjęto cele i priorytety *KPZK*. Zostały one jednak wzbogacone przez zlecniodawcę (Urząd Morski w Gdyni), tak że obejmowały:

- a) zapewnienie zrównoważonego i trwałego rozwoju społeczności nadbrzeżnych;
- b) zapewnienie dobrego stanu ekosystemów morskich i lądowo-morskich;
- c) zapewnienie bezpiecznego, zrównoważonego i trwałego korzystania z morza;
- d) oszczędne korzystanie z przestrzeni, pozostawiające możliwie wiele miejsca na przyszłość, w tym również nieznanie obecnie, sposoby korzystania z morza;

- e) zapewnienie zachowania i ochrony wartości historycznych;
- f) tam gdzie to możliwe, stosowanie ustaleń dotyczących nie tylko przestrzeni, ale i czasu.

Zważywszy, że cały obszar planu jest objęty dyrektywą ptasią i duża jego część także dyrektywą siedliskową Natura 2000, a także przylega do milionowej metropolii i obszarów intensywnego zagospodarowania turystycznego na łądzie (Półwysep Helski), to kluczowym zagadnieniem, jakie stało przed autorami planu było uzgodnienie problemów oraz wypracowanie akceptowanych przez wszystkich interesariuszy rozwiązań zapewniających zarówno ochronę przyrody i środowiska, jak i warunki do zapewnienia właściwego poziomu życia społeczności nadbrzeżnych.

Punktem wyjścia prac nad planem była inwentaryzacja obecnych i potencjalnych sposobów wykorzystania przestrzeni morskiej. Do uzyskania obrazu stanu obecnego kluczowe znaczenie miała informacja dotycząca środowiska przyrodniczego. Problemem był brak informacji przestrzennej dotyczącej gatunków morskich o sporej mobilności, tj. ichtiofauny i ssaków morskich w połączeniu z dużą wrażliwością tych gatunków na zmianę chociażby jednego z segmentów przestrzeni wykorzystywanych w cyklu rocznym czy cyklu życia. W efekcie brak niezbędnej wiedzy spowodował, że nie udało się zdefiniować morskich korytarzy ekologicznych.

Dużo trudniejsze było wyrobienie sobie poglądu (opinii) dotyczącej przyszłego stanu obszaru objętego planem widzianego oczami interesariuszy. Mimo zorganizowania spotkania z interesariuszami i umożliwienia im zgłaszania dezyderatów do planu okazało się, że nie są oni przygotowani do tego procesu. Nawet tam gdzie wydawało się, że stan przyszły powinien być jasno określony np. w odniesieniu do kwestii ochrony środowiska okazało się, że brakuje planów ochrony (Nadmorskiego Parku Krajobrazowego) lub planów zarządzania obszarami Natura 2000. Również gminy nadmorskie zainteresowane rozwojem turystyki nie potrafiły precyzyjnie przełożyć tych zainteresowań na zapotrzebowanie na przestrzeń morską, a ich planiści sygnalizowali tylko chęć wznoszenia pomostów żeglugowych i portów jachtowych czy otwierania nowych plaż.

W rezultacie działań inwentaryzacyjnych zostało zidentyfikowanych 10 rodzajów obecnego i przyszłego wykorzystania przestrzeni morskiej.

Inwentaryzacja i rozpoznanie przyszłego zapotrzebowania interesariuszy na wykorzystanie przestrzeni morskiej pozwoliło na zarysowanie podstawowych konfliktów przestrzennych. Ich rozwiązanie wymagało posłużenia się wiązką zdefiniowanych dla *KPZK* priorytetów wykorzystania przestrzeni morskiej. Najważniejszym problemem był brak polityk i strategii branżowych, w tym brak polityki morskiej Polski. Przyjęto następujące priorytety (podane poniżej w kolejności ich znaczenia dla przyjmowania rozstrzygnięć planistycznych):

- zapewnienie bezkolizyjnego funkcjonowania i rozwoju infrastruktury technicznej, w tym żeglugowej, adekwatnie do potrzeb transportowych;
- zachowanie wymogów obronności;
- ochrona siedlisk i gatunków;

- ochrona dziedzictwa kulturowego zarówno podwodnego, jak i nadbrzeżnego, w tym krajobrazów kulturowych wiosek rybackich;
- rozwój turystyki morskiej;
- rozwój infrastruktury liniowej.

Najważniejszym etapem pracy nad planem była delimitacja obszarów funkcjonalnych. W planowaniu morskim jest to niezwykle ważny i decydujący o powodzeniu planu etap, nie występujący w miejscowych planach na lądzie, oparty na siatce istniejących i wyznaczonych przez stosunki własnościowe działek. Przestrzeń morską, chociaż od strony prawnej stanowi wspólną własność, *de facto* jest podzielona wieloma procesami funkcjonalnymi konstytuującymi wewnętrzną spójność pewnych jej fragmentów. Istnieje więc potrzeba zrozumienia dynamiki tych powiązań. W planowanym obszarze uznano, że kluczowe znaczenie mają powiązania transportowe (utrzymanie torów wodnych oznacza często ich pogłębianie) i przyrodnicze. Przyjęto więc, że ruszt przestrzenny w planowanym obszarze będą stanowić obszary cennych siedlisk (tzw. obszary cenne przyrodniczo) oraz korytarze transportowe o szczególnym natężeniu ruchu lub też wymagające pogłębiania.

W efekcie otrzymano 30 akwenów wydzielonych ze względu na funkcję dominującą. Dla tak wyznaczonej siatki akwenów podstawowych sformułowano, wykorzystując wiedzę ekspertów oraz doświadczenia innych krajów, ograniczenia i dopuszczenia odnośnie do korzystania z przestrzeni morskiej z uwzględnieniem czynnika czasu<sup>25</sup>.

Problemem było przenikanie się wzajemne tak wyznaczonych akwenów podstawowych np. obszarów wojskowych czy torów żeglugowych z obszarami cennymi przyrodniczo. Dodatkowo przenikanie to mogło odbywać się w różnych wymiarach trójwymiarowej przestrzeni morskiej.

Obecnie plan znajduje się na etapie konsultacji z interesariuszami. Istnieje nadzieja, że powstanie planu uświadomi im potrzebę formułowania ich strategicznych oczekiwań w zakresie wykorzystania przestrzeni morskiej.

Reasumując przygotowanie planu pilotowego pozwoliło na:

- Testowanie zakresu informacji niezbędnej do zbudowania planu – okazało się, że: (a) informacja ta w wielu przypadkach jest niedostępna lub mało precyzyjna przestrzennie (ichtiofauna), a jej pozyskiwanie jest bardzo drogie co zwiększa czynnik niepewności przy tworzeniu planów morskich, (b) potrzebna jest zarówno informacja o obszarach morskich, jak i o okalających je obszarach lądowych, (c) dużo większe znaczenie niż to uczyniono w omawianym planie należałoby przypisać informacji geomorfologicznej.
- Testowanie metody delimitacji akwenów stanowiących przestrzenny ruszt planów morskich – wydaje się, że zaproponowane podejście wykorzystujące powiązania

---

<sup>25</sup> Na przykład w polskim prawie brak jest terminu *morskich obszarów chronionych* i podstaw prawnych do tworzenia takich obszarów. Sprawne zarządzanie obszarami chronionymi na morzu uniemożliwiają nakładające się kompetencje administracji morskiej i lądowej.

funkcjonalne pozwala na jak najściślejsze relacjonowanie/odnoszenie przestrzeni do ograniczeń i dopuszczeń w zakresie jej użytkowania.

- Testowanie dialogu z interesariuszami odnośnie do wykorzystania przestrzeni morskiej – wydaje się, że istnieje potrzeba położenia szczególnego nacisku na przygotowanie interesariuszy do tego typu dialogu i artykułowania strategicznych interesów w tym zakresie, gdyż wciąż jeszcze (przynajmniej w Polsce) dominuje podejście do przestrzeni morskiej jako należącej do wszystkich bez ograniczeń, dlatego brak zainteresowania analizami warunkującymi rozwój gminy czy portu od dostępności do przestrzeni morskiej odpowiedniej jakości – zadanie edukacyjne powinno w tym zakresie być realizowane zarówno przez administrację morską, jak i regionalne służby planistyczne.
- Testowanie instytucjonalnych uwarunkowań tworzenia planu – wydaje się że: (a) niezbędny jest ośrodek interdyscyplinarny łączący tradycyjną wiedzę planistyczną (planowanie lądowe) z wiedzą dotyczącą zagadnień hydrobiologicznych, geomorfologicznych, termohydrodynamicznych, hydrochemicznych, meteorologii morskiej, litologii, hydrografii, hydrooptyki, (b) potrzeba lepszych narzędzi koordynacji planów morskich i lądowych planów wojewódzkich (regionalnych) – np. systemu wzajemnego uzgadniania/opiniowania.
- Wskazanie zakresu brakującej i dostępnej informacji – okazało się, że: (a) nie istnieje systematycznie gromadzona informacja dotycząca planowanych przez interesariuszy (gminy, porty, Marynarka Wojenna) ścieżek rozwoju czy przyszłego wykorzystania obszarów morskich – brakuje refleksji strategicznej w tym zakresie, nawet długofalowe plany rozwoju portów morskich słabo odnoszą się do zapotrzebowania na akwatoria, (b) potrzebna jest intensyfikacja badania siedlisk, jest to niezwykle droga, ale kluczowa dla właściwego przygotowania planów obszarów morskich kwestia, (c) brakuje informacji dotyczącej złóż minerałów pod dnem morskim – ale podobne ograniczenie występuje również na lądzie, (d) szwankuje informacja o zapotrzebowaniu na określonej jakości przestrzeń morską ssaków morskich i szczególnie ichtiofauny, (e) nieco lepiej jest rozwinięta informacja dotycząca awifauny czy potencjału wiatrowego, (f) informacja o zagospodarowaniu brzegowym jest łatwo dostępna, natomiast o planowanych kierunkach zmiany w tym zakresie często nieaktualna.

## **5. Plany morskie** ***a Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju***

Jak słusznie zauważa Pankau<sup>26</sup> istotą gospodarowania przestrzenią jest godzenie różnorodnych interesów (np. ogólnonarodowego z interesem regionalnym/lokalnym,

---

<sup>26</sup> Pankau (2008).

interesów działalności gospodarczej i społecznej, interesów publicznych z prywatnymi). W tym kontekście staje się jasne, że trudno jest prowadzić planowanie przestrzenne obszarów morskich (podobnie jak i na lądzie) bez zdefiniowania tych interesów i bez próby ich hierarchizacji przy wykorzystaniu przyjętego w danym kraju systemu norm i wartości i wspólnie uzgodnionych priorytetów. Innymi słowy nie da się zbudować planowania przestrzennego obszarów morskich bez jego osadzenia poziomego i pionowego w systemie planowania kraju. Krajowy szczebel planowania jako minimum powinien definiować interesy ogólnokrajowe wobec przestrzeni morskiej (nie można bowiem tego rozstrzygać na poziomie mezo czy lokalnym) i wskazywać sposoby rozwiązywania w morskich planach przestrzennych pojawiających się konfliktów.

Dyskusje dotyczące kształtu ostatecznego *KPZK* wciąż jeszcze trwają. Można jednak z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że w dokumencie znajdują się następujące zapisy dotyczące polskiej przestrzeni morskiej.

1. Po pierwsze, zostanie określony cel główny planowania przestrzennego obszarów morskich. Proponowane cele to: intensyfikacja i racjonalizacja wykorzystania przestrzeni morskiej, przyczyniająca się do rozwoju całego kraju i wzmacniająca ład przestrzenny na morzu oraz na styku lądu z morzem.
2. Po drugie, zostaną zdefiniowane cele operacyjne, tj. priorytety wykorzystania przestrzeni morskiej. Proponowane cele operacyjne to:
  - ochrona i podwyższanie poziomu ładu przestrzennego na morzu i styku morza z lądem;
  - bezkolizyjne funkcjonowanie i rozwój infrastruktury technicznej, w tym żeglujkowej, adekwatne do potrzeb transportowych i zapewniające poszanowanie walorów przyrodniczych środowiska morskiego;
  - wykorzystanie potencjału obszarów morskich dla produkcji energii odnawialnej i wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju;
  - wykorzystanie i zwiększenie innych walorów ekonomicznych przestrzeni morskiej, w tym związanych z uprawianiem sportów wodnych, rekreacją i turystyką;
  - *sustensywny* rozwój społeczności lokalnych w regionach nadbrzeżnych, w tym:
    - zagospodarowanie przestrzenne strefy brzegowej zgodnie z potrzebami społecznymi i gospodarczymi oraz w zgodzie z zasadami rozwoju zrównoważonego;
    - ochrona dziedzictwa kulturowego w regionach nadbrzeżnych;
    - wspomaganie policentrycznej struktury osadniczej w regionach nadbrzeżnych;
  - ochrona środowiska i przyrody (gatunków);
  - zapewnienie możliwie dużych rezerw przestrzeni morskiej dla przyszłych potrzeb gospodarczych.
3. Po trzecie, określone zostaną (w części dotyczącej uwarunkowań) potencjały rozwojowe o znaczeniu krajowym i możliwe konflikty (będące wynikiem interakcji

w trójkącie czas, potencjały, uwarunkowania) w odniesieniu do przestrzeni morskiej i przybrzeżnej.

4. Po czwarte, zaproponowana zostanie lista nowych inwestycji na lądzie i morzu przede wszystkim dotycząca ciągów komunikacyjnych do wywozu ładunków z i do portów, zabezpieczenia przeciwpowodziowego, linii przesyłowych wysokiego napięcia obsługujących morskie farmy wiatrowe<sup>27</sup>.

Natomiast po nowelizacji *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.*, plan krajowy, oprócz części strategicznej (będącej przeniesieniem obecnie opracowywanej *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, która ma mieć charakter kroczący) powinien również formułować politykę przestrzenną w odniesieniu do obszarów morskich:

- definiować obszary wymagające szczególnej ochrony walorów przyrodniczych (parki narodowe, obszary ochrony siedlisk i ptaków) wraz z postulatem ich nieposzerzania bez właściwego i pełniejszego rozpoznania zasobów przyrodniczych;
- wskazywać najważniejsze osie komunikacyjne na morzu, zapewniające dostęp do wszystkich polskich portów i łatwą komunikację z najważniejszymi portami na Bałtyku;
- wskazywać ciągi i potencjalną lokalizację infrastruktury technicznej o znaczeniu krajowym (kable i rurociągi) oraz przebieg linii wysokiego napięcia z lądu do potencjalnych miejsc lokalizacji farm wiatrowych;
- określać obszary szczególnie predestynowane dla różnych typów użytkowania, w tym dla rybołówstwa produkcji energii odnawialnej i turystyki morskiej oraz w przyszłości akwakultury;
- wskazywać obszary szczególnego nasilenia obecnych i przyszłych konfliktów, w pierwszej kolejności funkcjonalne obszary problemowe wymagające studiów i planów.

Oczywistą wydaje się również potrzeba opracowania przez Siły Zbrojne strategii wyboru i korzystania do celów obronnych z przestrzeni morskiej w zgodzie z celami i priorytetami *KPZK*.

Prace nad *KPZK* wykazały także potrzebę instrumentu krajowego łączącego planowanie przestrzenne na morzu i na lądzie. Tę rolę mogłyby odgrywać krajowa strategia przestrzenna dla całego pasa gmin w obszarach nadmorskich, integrująca działania na lądzie i morzu i uwzględniająca przewidywane skutki zmian klimatycznych. Strategia powinna obejmować zarówno strefę morską, jak i lądową, a jej ustalenia miałyby charakter wiążący dla planów przestrzennych obszarów morskich, jak i planów/studiów gminnych i wojewódzkich.

---

<sup>27</sup> W tym, koncepcja bałtyckiego odgałęzienia systemu *Supergrid* łączącego wszystkie elektrownie wiatrowe na Bałtyku, co zwiększa pewność zaopatrzenia w energię w sytuacji, gdy siła wiatru ma charakter niestacjonarny.

## 6. Współpraca krajów bałtyckich we wprowadzaniu planowania przestrzennego obszarów morskich

W Regionie Bałtyckim, jako chyba jedynym w Europie, siłą napędową współpracy międzynarodowej w sferze planowania przestrzennego obszarów morskich są planiści przestrzeni. Temat ten został podjęty przez współpracę ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne w krajach Regionu Bałtyckiego (VASAB 2010) w 2001 r., co doprowadziło do realizacji wzmiankowanego już projektu BaltCoast i rekomendacji przedstawionych tym ministrom na ich konferencji w 2005 r. w Gdańsku. W efekcie w 2006 r. powstała bałtycka grupa robocza (pod przewodnictwem polskiego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego) zajmująca się tą tematyką. Prace grupy zakończył raport (wrzesień 2008) dostępny na stronach VASAB<sup>28</sup>. W raporcie przedstawiono m.in. obecny zakres wdrażania morskiego planowania przestrzennego w krajach Regionu Bałtyckiego, przeanalizowano najważniejsze potencjały i zagrożenia gospodarowania przestrzenią morską Bałtyku, zaprezentowano cele, jakie są możliwe do osiągnięcia przy wykorzystaniu planowania przestrzennego obszarów morskich, a także wskazano na główne działania, jakie kraje bałtyckie powinny wspólnie podjąć względem przestrzeni morskiej. Powstało także kompendium krajowych systemów planowania przestrzennego na morzu.<sup>29</sup>

Ważnym rezultatem prac VASAB jest katalog wymogów, jakie powinno spełniać planowanie przestrzenne obszarów morskich w krajach bałtyckich. Znaczenie to wynika z odrębności i specyfiki systemów planowania przestrzennego w krajach bałtyckich. Dlatego też trudno sobie wyobrazić jeden wspólny system planowania i zarządzania przestrzenią morską Bałtyku nawet w odniesieniu do wyłącznych stref ekonomicznych. Należy bowiem zakładać, że planowanie przestrzenne pozostanie suwerenną kompetencją władz krajowych i nie zostanie przeniesione na szczebel europejski, o czym świadczy chociażby ewolucja myśli strategicznej na lądzie w tej kwestii, tj. przejście od dokumentów studialnych inicjowanych przez Komisję Europejską (np. *Europe 2000* i *Europe 2000+*) do dokumentów europejskich opracowywanych z inicjatywy władz krajowych (*ESDP, Terytorialna Agenda Europy*). W tej sytuacji także planowanie przestrzenne obszarów morskich będzie musiało być konstytuowane przez współpracę krajowych systemów planistycznych o odmiennych tradycjach i konstrukcjach prawnych. Dlatego niezbędne jest poszukiwanie wspólnego mianownika tych systemów, którym mogą być wzmiankowane wspólne zasady (wymogi) planowania przestrzennego obszarów morskich. VASAB zaproponował następujący ich katalog:

- podejście aktywne dalekowzroczne (opierające się na wizji, uzgodnionych celach);

---

<sup>28</sup> *Vision and Strategies...* (2008).

<sup>29</sup> Cieślak, Ścibor (2008).

- rozdział planowania od interesów branżowych;
- dialog z interesariuszami i „transparentność” planowania;
- podejście ekosystemowe;
- zasada ostrożności;
- objęcie planowaniem wszystkich elementów morskiej przestrzeni, tj. dna morza, toni wodnej, powierzchni z uwzględnieniem wymiaru czasowego (np. niektóre akweny powinny być wyłączane z użytkowania gospodarczego tylko na pewien czas np. zimowania na nich ptaków);
- ciągły charakter (zachowany pełny cykl planistyczny);
- korzystanie z wyników badań i dostępnej informacji;
- harmonizacja międzynarodowa planów;
- zachowanie hierarchii planów morskich;
- komplementarność planowania na lądzie i morzu;
- zgodność z polityką „bałtycką”, np. Komisji Helsińskiej (HELCOM), Rady Państw Morza Bałtyckiego;
- harmonijne włączenie planowania w system zarządzania przestrzenią morską.

Przedstawione powyżej zasady planowania obszarów morskich określają ramy merytoryczne, organizacyjne oraz kształt procesu planistycznego. Chociaż zasady te na pierwszy rzut oka wydają się banalne, to jednak nie są przestrzegane w większości krajów bałtyckich. Na przykład tylko w Polsce i w Niemczech plany morskie są/będą powiązane z planem krajowym/landowym. Przykład omawianego planu Zatoki Gdańskiej pokazuje problemy dialogu z interesariuszami (mimo dobrej woli planisty), nie mówiąc już o problemach wynikających z braku jasnego sformułowania (w wymiarze bałtyckim) kierunków badań nad zagospodarowaniem przestrzennym obszarów morskich, w tym badań podstawowych dotyczących siedlisk morskich.

Ważnym, ze względu na istniejące w tym zakresie w literaturze przedmiotu kontrowersje, osiągnięciem prac VASAB wydaje się być także sformułowanie definicji planowania przestrzennego obszarów morskich. Niektórzy autorzy np. Ekebom, Jäänheimo, Reker<sup>30</sup> twierdzą bowiem, że *planowanie przestrzenne obszarów morskich* obejmuje jedynie agregację preferencji indywidualnych w zbiorowe przy wykorzystaniu mechanizmu wyboru publicznego i koncentrują się na sporządzaniu planów i ich komunikowaniu interesariuszom wraz z monitorowaniem rezultatów tego procesu, podczas gdy inni, np. Tyldesley, uważają że planowanie przestrzenne obszarów morskich musi mieć wymiar implementacyjny<sup>31</sup>. Według VASAB „*planowanie przestrzenne obszarów morskich* jest immanentną częścią zintegrowanego zarządzania przestrzenią morską i brzegową. Jest to hierarchiczny proces wzajemnego godzenia konkurencyjnych sposobów użytkowania przestrzeni morskiej (dna, toni i powierzchni morza), mający podstawy prawne i opierający się na przyjętych w da-

<sup>30</sup> Ekebom *et al.* (2007).

<sup>31</sup> Tyldesley (2004), s. 4.

nym społeczeństwie wartościach i celach kształtujących krajowe i międzynarodowe priorytety i umowy. Planowanie to ukierunkowuje i monitoruje zagospodarowanie przestrzenne obszarów morskich przez odpowiednie instrumenty (np. wizje, strategie i plany). Wymaga ono ciągłej oceny rezultatów procesu planowania w odniesieniu do trendów rozwojowych i odpowiedniej zmiany planów, wizji i strategii.”

## Podsumowanie

Przedstawione analizy zmian strukturalnych gospodarki morskiej w Polsce wskazują na wzrost zapotrzebowania na przestrzeń morską w przyszłości. Rodzić to będzie konflikty przestrzenne wymagające od społeczności krajowych, regionalnych i lokalnych systemowych narzędzi ich rozwiązywania. Wydaje się więc, że wprowadzanie planowania przestrzeni morskiej w Polsce jest procesem nieuniknionym. Dobrze, że ma ono charakter kompleksowy tzn. dzieje się na szczeblu krajowym (KPZK), jak i na poziomie administracji morskiej. Wydaje się, że oba procesy przenikają się we właściwy sposób. Polska ma jednak jeszcze długą drogę przed sobą zmierzając do celu, jakim jest stworzenie permanentnego systemu planowania morskiego. Potrzebne są zmiany legislacyjne, świadomościowe i odpowiedni *know-how*. Potrzeba także systematycznego zbierania informacji o przestrzeni morskiej, i wydaje się, że w polskim przypadku może to stanowić istotną barierę (nawet mimo gotowości inwestorów do poniesienia części tych kosztów).

Dlatego ważne jest wsparcie z poziomu międzynarodowego. Powinno ono dotyczyć koordynacji planowania obszarów morskich, uzgadniania planów i udostępniania istniejącej informacji i wyników badań.

Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej, szczególnie współpracy transgranicznej przez morze, powinny natomiast wspierać pozyskiwanie nowych danych i informacji niezbędnych do tworzenia planów morskich, szczególnie informacji trudno dostępnych i drogich w pozyskiwaniu (np. mapowanie habitatów).

Przestrzeń morską powinna stać się również przedmiotem profesjonalnej (nie tylko politycznej) debaty planistów przestrzennych na poziomie europejskim, czy to z okazji aktualizacji nieco już zdezaktualizowanej ESDP, czy też przy okazji prac nad definicją spójności terytorialnej.

## Literatura

Boyes S. J., Elliott M., Thomson S. M., Atkins S., Gilliland P., 2007, *A Proposed Multiple-use Zoning Scheme for the Irish Sea. An Interpretation of Current Legislation through the Use of GIS-based Zoning Approaches and Effectiveness for the Protection of Nature Conservation Interests*. „Marine Policy”, vol. 31, issue 3, s. 287-298.

- Burnewicz J., 2007, *Wizja struktury transportu oraz rozwoju sieci transportowych do roku 2033 ze szczególnym uwzględnieniem docelowej struktury modelowej transportu*. Ekspertyza dla MRR <http://www.mrr.gov.pl/Rozwoj%20przestrzenny/Polska%20polityka%20przestrzenna/Prace%20nad%20KPZK%202008-2033/Documents/d7498700536444769fe8ed78ebb9bcd220bBurnewiczvizjatransportu.pdf>
- Cieślak A., Ścibor K., *Compendium on Maritime Spatial Planning Systems in the Baltic Sea Region Countries*. MRR, Warszawa, 2008, (w druku).
- Commission of the European Communities, *Green Paper Towards a Future Maritime Policy for the Union: A European Vision for the Oceans and Seas*, Brussels, 7.6.2006 COM(2006), 275 final, Volume II.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region. An Integrated Maritime Policy for the European Union*, Brussels, 10.10.2007, COM(2007) 575 final.
- Commission of the European Communities, *Accompanying Document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. An Integrated Maritime Policy for the European Union*, Brussels, 10.10.2007, SEC(2007) 1278.
- Czermański E., 2006, *Perspektywy obrotów kontenerowych polskich portów*, „Namiary na Morze i Handel” dodatek „Kontenery”, marzec.
- Dane GUS [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_gospodarka\\_morska\\_2007\(2\).pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_gospodarka_morska_2007(2).pdf).
- Day J. C., 2002, *Zoning-lessons from the Great Barrier Reef Marine Park*. „Ocean & coastal management”, vol. 45, no 2-3, s. 139-156.
- Ekeboom J., Jäänheimo J., Reker J. (red.), 2007, *Towards Marine Spatial Planning in the Baltic Sea BALANCE WP4 Final Report*, <http://balance-eu.org/>.
- European Commission, *Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory*, Office for the Official Publications of the European Communities, Brussels-Luxembourg, 1991.
- European Commission, *Europe 2000 + Co-operation for European Territorial Development*, Office for the Official Publications of the European Communities, Brussels-Luxembourg, 1994.
- European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1999.
- Gawlikowska-Hueckel K., Szydarowski W., Umiński S., 2007, *Uwarunkowania rozwoju przestrzennego Polski wynikające z położenia w Regionie Morza Bałtyckiego*. Gdańsk. [http://www.mrr.gov.pl/NR/rdoonlyres/58E2DB25-A05A-41E1-9354-22D63AB8120C/40102/7gawlikowska\\_hueckel\\_Baltyk1.pdf](http://www.mrr.gov.pl/NR/rdoonlyres/58E2DB25-A05A-41E1-9354-22D63AB8120C/40102/7gawlikowska_hueckel_Baltyk1.pdf)
- GUS, *Rocznik statystyczny gospodarki morskiej 2007*, Warszawa-Szczecin 2007.
- Heinrichs B., Schultz-Zehden A., Toben S., 2005, *The Interreg III B BaltCoast Project. A Pilot Initiative on Integrated Coastal Zone Management in the Baltic Sea (2002-2005)*. Coast-line Reports no. 5, [http://www.abpmer.net/mspp/docs/finals/MSPFinal\\_report.pdf](http://www.abpmer.net/mspp/docs/finals/MSPFinal_report.pdf).
- IMG, *Gospodarka morska. Przegląd statystyczny 2004*, Gdańsk 2004.
- IMG, *Gospodarka morska. Przegląd statystyczny 2007*, Gdańsk 2007.

- Marine Spatial Planning Pilot. Final Report*, MSPP Consortium, 2006, [http://www.abpmer.net/mspp/docs/finals/MSPFinal\\_report.pdf](http://www.abpmer.net/mspp/docs/finals/MSPFinal_report.pdf).
- Pankau F., 2008, *Refleksje na tle relacji: plan krajowy a planowanie wojewódzkie*. Referat wygłoszony na konferencji „Koncepcja zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy”, Jachranka 25-26 września.
- Szefler K., Furmańczyk K. *et al.*, 2007, *Zagospodarowanie i przestrzenne aspekty rozwoju strefy przybrzeżnej Bałtyku, zarówno strefy wód terytorialnych (12 milowej), jak i wyłącznej strefy ekonomicznej (EEZ)*. Gdańsk, <http://www.mrr.gov.pl/Rozwoj+przestrzenny/Polska+polityka+przestrzenna/Prace+nad+KPZK+2008-2033/>.
- The Territorial State and Perspectives of the European Union Document, Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions A background document for The Territorial Agenda of the EU*, Leipzig 2007.
- The Territorial Agenda of the EU, Towards a More Competitive Europe of Diverse Regions*, agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24 / 25 May 2007.
- Tyldesley D., 2004, *Coastal and Marine Spatial Planning Framework for the Irish Sea Pilot Project*. Defra.
- Vision and Strategies around the Baltic Sea* (VASAB 2010), „Sea Use Planning and ICZM” Input to the Long Term Spatial Development Perspective, FINAL REPORT FROM WORKING GROUP 3. Riga, 2008.
- Vision and Strategies around the Baltic Sea* (VASAB 2010), *Wismar Declaration and VASAB 2010 + Spatial Development Action Programme*, Wismar 2001.
- Zaucha J., Jakubowska P. (red.), 2008, *Examples of National Cases of Sea Spatial Conflicts and Potentials in the BSR*. MRR, Warszawa, (w druku).

### **Analizowane projekty**

- BaltCoast – Integrated Coastal Zone Development in the Baltic Sea Region/ 2002-2005*, [http://plancoast.eu/files/baltcoast\\_final\\_report.pdf](http://plancoast.eu/files/baltcoast_final_report.pdf), [http://www.spatial.baltic.net/\\_files/Report\\_baltcoast.pdf](http://www.spatial.baltic.net/_files/Report_baltcoast.pdf)
- PlanCoast PlanCoast – Spatial Planning in Coastal Zones 2006-2008*, <http://plancoast.eu/>.
- Power – Perspectives of offshore Wind Energy development in marine areas of Lithuania Poland and Russia 2006-2007* <http://www.corpi.ku.lt/power/>.