

W kierunku dobrych i szybkich procedur środowiskowych dla OZE. Jakich zmian potrzebujemy w roku 2025?



Poniedziałek, 17 lutego 2025 r., godz. 10:00-12:00



Adres: [Centrum Szkoleniowe Wspólna](#), ul. Wspólna 56, Warszawa



Spotkanie stacjonarne

Agenda

- 10:00 - 10:15 **Powitanie uczestników spotkania i wprowadzenie do tematu**
Marta Anczewska, *Instytut Reform*
- 10:15-10:30 **Stan przygotowania od strony regulacyjnej**
Michał Łęski, Zastępca Dyrektora Departament Odnawialnych Źródeł Energii, Ministerstwo Klimatu i Środowiska
- Pytania i odpowiedzi
- 10:30-10:45 **Przepisy unijne oraz instrumenty wspierające ich wdrażanie**
Izabela Zygmunt, Komisja Europejska
- Pytania i odpowiedzi
- 10:50 – 11:00 **Przerwa kawowa**
- 11:00 - 11:40 **Praca w podgrupach**
1. **Zrównoważony rozwój:** lokalizacja stref OZE w zgodzie z planowaniem przestrzennym gmin – postępy w koordynacji procesów reformy planowania przestrzennego i wyznaczanie OPRO - koordynacja – [Dominka Bobek](#), [Fundacja Frank Bold](#)
2. **Procedury środowiskowe:** mapowanie wrażliwości środowiskowej i skrócenia procedur uzyskiwania pozwoleń środowiskowych - koordynacja - [Marta Anczewska](#), [Instytut Reform](#)
- 11:40 - 11:50 **Podsumowanie**
- 11:50-12:00 **Dyskusja**

Podsumowanie warsztatów z dnia 17.02.2025 roku:

W kierunku dobrych i szybkich procedur środowiskowych dla OZE. Jakich zmian potrzebujemy w roku 2025?

Prezentacje

- Prezentacja 1:

Wprowadzenie do tematu

Marta Anczewska, Starsza Analityczka ds. polityki klimatyczno-energetyczne, Instytut Reform

- Prezentacja 2:

Przepisy unijne oraz instrumenty wspierające ich wdrażanie

Izabela Zygmunt, Specjalistka ds. Semestru Europejskiego i Europejskiego Zielonego Ładu, Komisja Europejska

Podsumowanie dyskusji:

Wprowadzenie

Celem spotkania było omówienie sposobów na terminowe wdrożenie nowych regulacji dotyczących obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych (OPRO). Bazując na obecnych procesach permittingowych w Polsce wspólnie z interesariuszami wyłoniliśmy priorytety, które powinny zostać uwzględnione przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska (MKiŚ) podczas wdrażania przepisów Dyrektywy RED III¹. Dyskusja dotyczyła także poprawy procesów uzyskiwania decyzji środowiskowych oraz koordynacji wdrażania OPRO z reformą planowania przestrzennego.

W spotkaniu uczestniczyło 20 osób, w tym przedstawiciele administracji państwowej, inwestorów, stowarzyszeń branżowych OZE, samorządów oraz eksperci i ekspertki ds. transformacji energetycznej z instytutów badawczych i organizacji pozarządowych. W trakcie warsztatu odbyły się prace w dwóch podgrupach: 1) dotyczącej przepisów w zakresie ochrony środowiska i 2) przepisów w zakresie planowania przestrzennego. Spotkanie odbyło się w formule Chatham House.

Wystąpienia wprowadzające:

Komisja Europejska: Przystawiono główne założenia [Kompasu Konkurencyjności](#). Kluczowe wnioski:

- Według Komisji **dekarbonizacja to klucz do konkurencyjności**.
- Plany na rzecz dostępnej cenowo energii i dekarbonizacji przemysłu mają ułatwiać dostęp do taniej energii i wspierać niskoemisyjny przemysł. Uproszczenie procedur administracyjnych to jedno z działań, stąd **OPRO** dobrze wpisują się w te zagadnienia – **mają skrócić czas uzyskiwania pozwoleń**.
- Priorytetem (III Filar Kompasu) jest zwiększenie bezpieczeństwa UE. **OPRO** są istotne w tym kontekście z dwóch powodów – **ich wdrożenie zmniejszy zależność od paliw kopalnych, czyli**

¹ Pełna treść Dyrektywy RED III jest dostępna [tutaj](#)

poprawi bezpieczeństwo energetyczne, a przestrzeganie procedur środowiskowych zwiększy bezpieczeństwo ekologiczne.

Przedstawiciele rządu:

- **Projekt ustawy zawierający regulacje dot. OPRO² (UD162) został przekazany do konsultacji publicznych trwających do 28 lutego 2025 roku.** MKiŚ liczy na konstruktywne uwagi interesariuszy, szczególnie inwestorów OZE i ekspertów ds. ochrony środowiska. Projekt jest przygotowywany we współpracy z wieloma innymi jednostkami administracji publicznej (w tym Generalną Dyрекcją Ochrony Środowiska). Ze względu na złożoność procesu wyznaczania OPRO, pojedyncza instytucja nie jest w stanie przeprowadzić go kompleksowo – konieczna jest współpraca na wielu poziomach.
- **Władze wojewódzkie będą odpowiedzialne za wyznaczenie OPRO**, ponieważ na poziomie województw dostępne są odpowiednie dane, np. informacje o infrastrukturze. Z perspektywy rządu kluczowym warunkiem wyznaczenia OPRO na danym terenie jest zgoda gmin.
- Oddzielne konsultacje publiczne zostaną zorganizowane dla **rozporządzenia, które doprecyzuje sposób przygotowania projektu OPRO przez władze wojewódzkie, wskazując konkretne kryteria**. Będzie ono miało charakter techniczny i swoją formą będzie zbliżone do rozporządzenia dotyczącego wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego. Prace nad nim wesprze Ministerstwo Rozwoju i Technologii (MRiT), odpowiedzialne za kwestie związane z budownictwem. Nie jest jeszcze znana data publikacji rozporządzenia.
- **Mapy potencjału OZE** stworzy wyłoniony w przetargu podmiot. Zgodnie z zapowiedziami przetarg powinien być ogłoszony w marcu 2025 roku. Specyfikacja techniczna dla map, dla sześciu technologii została już opublikowana³. Realizację zamówienia przewidziano na sześć miesięcy, jednak dla wybranych technologii (onshore, PV) mapy mogą zostać opracowane szybciej. Mapy, oprócz podstawy do wyznaczenia OPRO, mają stanowić bazę wiedzy o potencjale OZE i wskazówkę dla rozwoju sieci na danym terenie. Będą więc cenną informacją dla energetyki oraz operatorów sieci przesyłowych i dystrybucyjnych.
- **OPRO będą wdrażane stopniowo.** W pierwszej turze zostaną uwzględnione tereny, gdzie ryzyko środowiskowe jest najmniejsze, a samorządy są przygotowane do współpracy.
- **Nie da się wyznaczyć OPRO jednocześnie w całym kraju, ponieważ tylko około 30% gmin posiada aktualne Miejscowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP)**, które są kluczowym wymogiem dla wielkoskalowych inwestycji OZE.
- **W procesie wyznaczania OPRO ważne jest zapewnienie ochrony zgodnie z unijnymi Dyrektywami: Ptasią⁴ i Siedliskową⁵.** Polska nie posiada wystarczającej ilości cyfrowych danych o wrażliwościach i ryzyku środowiskowym, aby Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko mogła być sporządzona w sposób zapewniający tę spójność. Z tego względu będą potrzebne

² Dowiedz się więcej [tutaj](#)

³ Link do specyfikacji [tutaj](#)

⁴ Dowiedz się więcej [tutaj](#)

⁵ Dowiedz się więcej [tutaj](#)

oceny środowiskowe przeprowadzane doraźnie. Problem ten dotyczy w szczególności energetyki wiatrowej.

Główne tematy dyskusji

Terminowe wdrożenie przepisów:

- Zgodnie z przepisami Dyrektywy RED III **proces przygotowania map potencjału** powinien zakończyć się **do 21 maja 2025 roku**. Obecny stan zaawansowania prac pokazuje, że dotrzymanie tego terminu dla wszystkich sześciu technologii nie jest możliwe. Jednak kamienie milowe KPO zobowiązują Polskę do realizacji map tylko dla dwóch technologii – energetyki wiatrowej na lądzie oraz fotowoltaiki. Istnieje szansa, że te mapy będą przygotowane w terminie, gdyż zostaną potraktowane priorytetowo.
- Nie jest jasne, czy mapy będą przekazane do konsultacji samorządom.
- Wyrażono obawę, że w przypadku dostarczenia wszystkich map potencjału dopiero w IV kwartale 2025 roku, województwa nie będą miały szansy zdążyć z przeprowadzeniem procesu **wyznaczania OPRO** (zgodnie z logiką opisaną w projekcie ustawy) **do 21 lutego 2026 roku** – co jest terminem wynikającym z Dyrektywy RED III – więcej informacji na ten temat można znaleźć w Prezentacji 1). Zauważono jednocześnie, że problem ten jest powszechny w wielu krajach UE i znacząca część państw nie dotrzyma wskazanego terminu.
- Jakość planów OPRO może się znacząco różnić między województwami, w zależności od liczby przydzielonych do zadania osób zajmujących się tematem. W trakcie spotkania zwrócono uwagę, że rząd powinien zadbać o to, aby przynajmniej jeden region opracował plan w terminie, co pozwoli na pilotażowe wdrożenie oraz spełnienie wymogów KPO.
- Kolejną barierą uniemożliwiającą dotrzymanie terminów z RED III są **luki w danych dot. ochrony środowiska i MPZP**. Rozwiązaniem tego problemu jest podejście iteracyjne, które zakłada wyznaczenie OPRO w pierwszej kolejności na terenach najbardziej atrakcyjnych inwestycyjnie i wolnych od ryzyka środowiskowego, a na pozostałych – w kolejnej odsłonie.
- Nie jest jasne, z jaką częstotliwością mapy potencjału będą aktualizowane po 2025 roku. Z projektu Ustawy wynika, że proponuje się przeprowadzanie tych aktualizacji co pięć lat – równocześnie z aktualizacją Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu (KPEiK). Uczestnicy spotkania wyrazili obawę, że mapy mogą dezaktualizować się szybciej. Możliwość częstszej aktualizacji będzie zależała od dostępności środków finansowych. Obecnie mapowanie finansowane jest z funduszy KPO, a w przyszłości decyzję o udostępnieniu środków będzie podejmowało Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Rekomendacja Instytutu Reform: należy w tym celu wykorzystać środki krajowe, np. z przychodów z systemu EU ETS.

Przepisy dot. ochrony środowiska a OPRO

- Nie jest jasne, czy proces wyznaczania OPRO będzie wykorzystany jako okazja do uzupełnienia **luk w dostępie do danych o wrażliwości środowiskowej**.
- Luki dotyczą:
 - Map korytarzy ekologicznych (ostatnie mapy są z 2020 roku);
 - Mapowania obszarów Natura 2000 (zmiana charakteru obszarów na trwałe);
 - Danych o siedliskach i ptakach;
- Jednocześnie zauważono, że MKiŚ może posługiwać się jedynie **oficjalnymi bazami** do wykonania mapowania – w tej sytuacji oddolne narzędzia typu *open source* nie są możliwe do wykorzystania.

- Nie jest jasne, w jaki sposób **Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska (RDOŚ)** mają postępować przy wyznaczaniu OPRO na obszarach, na których **brakuje danych środowiskowych** i czy zalecane będzie doraźne sporządzanie OOŚ. Problem ten jest powiązany z brakiem unifikacji procesów między oddziałami RDOŚ. Tu konieczne jest **przygotowanie wytycznych na poziomie centralnym i uspoźnienie poziomu wiedzy**. Jest to szczególnie ważne, gdy składane przez inwestorów wnioski o wydanie decyzji środowiskowej różnią się jakością – w tym kontekście pożądana byłaby organizacja szkoleń dla RDOŚ.
- Nie jest jasne, czy odpowiednie zdefiniowanie środków łagodzących przez inwestora wystarczy do zminimalizowania ryzyka środowiskowego. Wśród sugerowanych rozwiązań pojawiła się propozycja wykluczenia w ustawie możliwości wyznaczania OPRO w miejscach, gdzie brakuje takich danych. Pojawiła się też rekomendacja pozostawienia furtki, żeby po wyznaczeniu OPRO przez województwa umożliwić aktualizację OPRO i dodawanie działań łagodzących dla konkretnych inwestycji.
- Strona rządowa zapewnia, że proces *permittingowy* będzie zaczynał się od procedury kontroli przez RDOŚ, więc ewentualnie luki będą uzupełniane.
- Istotną barierą pozostaje brak zasobów **w Regionalnych Dyrekcjach Ochrony Środowiska**. Mimo zapowiedzianego zwiększenia liczby etatów ([Ocena Skutków Regulacji](#) wspomina o uruchomieniu 21 etatów) uczestnicy spotkania wyrazili obawę, że będzie to niewystarczające w stosunku do nakładu pracy wynikającego z OPRO.
- Wśród postulatów pojawiła się też konieczność jasnego zaznaczenia w ustawie, że **obszary chronionego krajobrazu i Parki Krajobrazowe**, podobnie jak parki narodowe czy obszary Natura 2000, zostaną wyłączone z terenów przeznaczonych pod OPRPO.
- Zwrócono uwagę, że w Polsce brakuje bazy z danymi z **monitoringów porealizacyjnych**, co mogłoby pomóc w wyznaczaniu OPRO.

Planowanie przestrzenne

- Dyskutowano o tym, czy wyznaczanie OPRO powinno być uzależnione od dokumentów planistycznych gmin (plan miejscowy, plan ogólny). Przedstawiciele samorządu podkreślali, że wyznaczanie OPRO powinno być w znaczącym stopniu **uzależnione od gmin**, gdyż pozwala to na równoczesne uwzględnienie trzech wymiarów: społecznego, gospodarczego i przestrzennego (również w kontekście krajobrazowym). **Powiązanie OPRO z MPZP** daje też gminom szansę na strategiczne działanie w odpowiedzi na rosnącą presję inwestycyjną podmiotów OZE, równocześnie zapewniając wójtom i burmistrzom możliwość podjęcia strategicznych decyzji w kwestii zaspokajania potrzeb energetycznych gminy.
- **Inwestycje nie powinny powstawać** na terenie gmin, w których widoczny jest **sprzeciw społeczny względem OZE**. Równocześnie warto mieć świadomość, że mimo chęci, nie wszystkie gminy będą miały odpowiednie warunki, by wyznaczyć teren pod OPRO (np. brak zasobów lub duża część zajęta przez obszary chronione).
- Pojawił się pomysł, aby ścieżka wyznaczania OPRO była podobna do wyznaczania Obszarów Strategicznej Interwencji państwa (OSI – obecnie w gestii Ministerstwa Funduszy). Obszary te i ich specjalny status są wyznaczane na poziomie województw. Ustawa zakłada, że każde województwo ustala metodykę zarządzania przestrzenią według obranych przez siebie wskaźników.
- Wskazano, że ideą projektu ustawy jest, aby procedura *permittingu* była **uproszczona funkcjonalnie**. Oznacza to, że RDOŚ może skrócić procedurę przy sprzyjających warunkach, np. środki łagodzące są wystarczające, żeby zrezygnować z oceny oddziaływania na środowisko

(OOŚ). Jako start procedury rozumie się moment złożenia wniosku o wydanie zgody na instalację na terenie istniejącego OPRO (od tego momentu liczony jest rok). Kluczowym elementem przyspieszenia jest możliwość rezygnacji z OOŚ do wydania decyzji środowiskowej.

- Odnotowano także, że kwestie połączenia wyznaczania OPRO i skoordynowania **planów rozwoju sieci** (przesyłowych i dystrybucyjnych) wymagają większego doprecyzowania w ustawie, szczególnie w związku z obecnymi problemami w procesie wydawania warunków przyłączenia do sieci (więcej wniosków o przyłączenie niż dostępnych mocy przyłączeniowych). OPRO powinny stanowić sygnał dla operatora do inwestycji i wskazywać, gdzie powinno się zadbać o rozwój sieci.
- Z perspektywy inwestorów logika zaproponowana przez MKiŚ **nie doprowadzi do znaczącego skrócenia procesu permittingowego** – przewidują skrócenie jedynie o kilka miesięcy. Korzyści będą niewielkie.
- Branża OZE obawia się, że OPRO obejmie jedynie tereny w praktyce niedostępne do inwestycji, np. przemysłowe, które np. dla inwestycji w energetykę wiatrową są związane z istotnymi ograniczeniami np. dotyczącymi fundamentów.
- Istotnym problemem jest to, że procesy wyznaczania OPRO i **reformy planowania przestrzennego** odbywają się równocześnie, co utrudnia pierwszą iterację procesu. Z tego wynika zaproponowany proces, by podczas pierwszego wyznaczania obszarów zaangażować tylko te gminy, którym zależy na przyspieszeniu inwestycji w OZE oraz posiadają MPZP. Warto podkreślić, że zgodnie z [propozycją nowelizacji ustawy](#) o planowaniu przestrzennym czas na sporządzenie Planów Ogólnych zostanie wydłużony do 30 czerwca 2026 roku. W związku z tym należy się spodziewać, że kolejna iteracja OPRO będzie łatwiejsza, bo dokumenty miejscowe będą już zdigitalizowane.
- Na okoliczność woli gminy, ale braku MPZP istnieje **możliwość sporządzenia Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego (ZPI)** na wniosek inwestora. W związku z tym wyznaczanie OPRO jest możliwe dwutorowo:
 1. Inwestor zgłasza do gminy chęć realizacji inwestycji w ramach ZPI, który ma charakter aktu prawa miejscowego;
 2. Gmina chcąc wyznaczyć OPRO w celu przyspieszenia inwestycji OZE na swoim terenie składa do Marszałka Województwa wnioski o wyznaczenie OPRO.
- Niektórzy inwestorzy obawiają się **braku chęci gmin do wyznaczania OPRO**. Zwrócono jednak uwagę, że motywacją dla gmin już wkrótce staną się inni inwestorzy, którzy będą uzależniali swoją decyzję o wyborze lokalizacji od dostępności czystej energii. Równocześnie warto podkreślić, że obecnie nie ma prawnych narzędzi, które mogą wprost nakazać gminie realizację inwestycji OZE.

Najważniejsze rekomendacje uczestników spotkania

Obszary OPRO

1. Pierwsze wyznaczanie obszarów można potraktować pilotażowo, zapewniając, że przynajmniej jedno województwo przygotowuje plan OPRO do 21 lutego 2026 r.
2. Wyznaczanie OPRO powinno mieć charakter iteracyjny, zakładający wskazywanie w pierwszej kolejności terenów o największym potencjale inwestycyjnym i najmniejszych wrażliwościach co do ryzyka środowiskowego, a na pozostałych terenach w kolejnej iteracji, wraz z uzupełnianiem luk danych.
3. Ustawa powinna uniemożliwiać wyznaczenia OPRO tam, gdzie nie ma dostępnych danych środowiskowych.
4. Istotne jest to, by ustawa przewidywała możliwość zmniejszenia powierzchni OPRO przez województwa (rewizja in minus) przy jednoczesnym poszanowaniu praw nabytych dla inwestycji rozpoczętych w czasie obowiązywania OPRO na danym terenie i z uwzględnieniem konieczności wprowadzenia nowych środków ochrony środowiska. Istotne jest zarezerwowanie w Ustawie możliwości zmniejszenia powierzchni OPRO przez województwa (rewizja in minus), z uwzględnieniem praw nabytych dla inwestycji rozpoczętych w trakcie obowiązywania OPRO na danym terenie, oraz dodanie działań łagodzących dla konkretnych inwestycji.

Inne tematy

5. Rekomendowana jest aktualizacja map potencjału częściej niż co pięć lat. Do pokrycia kosztów aktualizacji należy wykorzystać środki krajowe, np. z przychodów z systemu EU ETS.
6. Istotne jest ujednoczenie wytycznych dla RDOŚ wskazujących jak postępować z lukami w danych na mapach potencjału. Takie wytyczne mogłyby znaleźć się w odrębnym Rozporządzeniu.
7. Rekomenduje się ujednolicenie poziomu wiedzy w RDOŚ o tym, jak realizować procedury związane z wydawaniem decyzji środowiskowej w formie szkoleń.
8. Cyfryzacja i udostępnienie publiczne danych z monitoringów porealizacyjnych wpłynęłoby pozytywnie na jakość inwestycji OZE.

Wnioski końcowe

Uczestnicy spotkania są zgodni, że kluczowe dla efektywnego wdrożenia OPRO w Polsce jest doprecyzowanie przepisów w projekcie ustawy o zmianie ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych oraz niektórych innych ustaw ([UD162](#)), w części dotyczącej wyznaczania obszarów przyspieszonego rozwoju OZE.

Równie istotne jest odpowiednie sformułowanie przepisów w rozporządzeniu (do przygotowania przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska), które doprecyzuje sposób przygotowania projektu OPRO przez władze wojewódzkie wskazując konkretne kryteria.

Szanse związane z OPRO mogą nie zostać wykorzystane w związku z niską jakością inwentaryzacji danych o środowisku i brakiem spójności w podejściu poszczególnych oddziałów RDOŚ. Instytut Reform stoi na stanowisku, że usprawnienie procesów uzyskiwania decyzji środowiskowych na wszystkie inwestycje w OZE (nie tylko objęte OPRO) poprzez cyfryzację procedur, a także zapewnienie lepszego dostępu do danych środowiskowych i map wrażliwości środowiskowej jest priorytetem. Dyskusje podczas warsztatu potwierdzają, że kwestie luk w danych środowiskowych, szczególnie dla energetyki wiatrowej, wymagają dalszych, pogłębionych prac i decyzji. W związku z tym pozostajemy otwarci na współpracę w tej kwestii.

Apelujemy też o priorytetowe traktowanie OPRO przy podejmowaniu decyzji o inwestycjach sieciowych przez operatorów sieci przesyłowych i dystrybucyjnych.