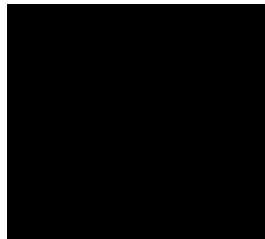
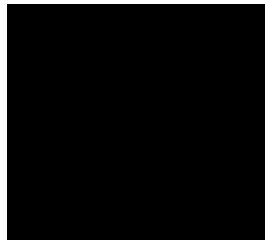


Rozsądne przyspieszenie: rekomendacje dla wdrożenia obszarów przyspieszonego rozwoju OZE

Rafał Bajczuk, Maria Niewitała-Rej, Aleksander Śniegocki

Warszawa 2024



© Fundacja Instytut Reform, 2024

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Autorzy

Rafał Bajczuk, Maria Niewiata-Rej, Aleksander Śniegocki

Redakcja

Aleksandra Sawa, Aneta Wieczerek-Krasińska

Opracowanie graficzne

Zofia Lasocka

Data publikacji

Lipiec 2024

Rekomendowane cytowanie:

Bajczuk, R., Niewiata-Rej, M. i Śniegocki, A. (2024), *Rozsądne przyspieszenie: rekomendacje dla wdrożenia obszarów przyspieszonego rozwoju OZE*, Instytut Reform, Warszawa.

Źródło fotografii na okładce: jchizhe/iStock

Instytut Reform

office@ireform.eu | ul. Puławska 26/1, 02-512 Warszawa | www.ireform.eu

REFORM

Instytut Reform to niezależny think tank, którego celem jest ciągłe doskonalenie polityk publicznych w Polsce, Europie i na świecie. Jednym z kluczowych obszarów działania Instytutu jest wsparcie transformacji energetycznej oraz ochrony klimatu.

Spis treści

Executive summary	4
Nasze rekomendacje.....	4
1. Wprowadzenie	7
2. Ramy prawne wdrażania OPRO	8
2.1. Cele unijne – geneza ustanowienia OPRO	8
2.2. Obszary przyspieszonego rozwoju OZE – obowiązujące terminy.....	10
2.3. Zapisy polskiego Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności: rozdział REPowerEU.....	11
3. Definicja problemu – ograniczenia proceduralne dla inwestycji w OZE w Polsce ..	13
3.1. Kluczowe procedury dotyczące inwestycji w OZE w Polsce	13
3.2. Planowanie przestrzenne i jego reforma.....	16
3.3. Ochrona środowiska.....	18
3.4. Ograniczenia sieciowe	19
3.5. Pozostałe ograniczenia.....	20
4. Wytyczne Komisji Europejskiej.....	21
4.1. Mapowanie potencjału OZE (art. 15b)	21
4.2. Wyznaczanie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE (art. 15c).....	22
4.3. Ocena wpływu obszarów na środowisko	23
4.4. Konsultacje społeczne i udział interesariuszy.....	24
5. Europejskie doświadczenia wdrażania OPRO	25
5.1. Niemcy – holistyczne podejście do przyspieszenia rozwoju OZE.....	25
5.2. Portugalia – przykład kompleksowego mapowania wrażliwości środowiskowej.....	27
6. Rekomendacje dot. wdrażania OPRO w Polsce	29
6.1. Logika reformy: OPRO jako Obszary Niskiego Ryzyka Środowiskowego.....	29
6.2. Proces implementacji przepisów dyrektywy RED III	31
6.3. Rekomendacje w zakresie wyznaczania obszarów przyspieszonego rozwoju OZE.....	32
6.4. Rekomendacje w zakresie przyspieszenia inwestycji w OZE	35
6.5. Rekomendacje w zakresie wdrożenia obszarów przyspieszonych inwestycji w infrastrukturę.....	38
6.6. Rekomendacje w zakresie partycypacji społeczeństwa	39
7. Podsumowanie.....	40

Executive summary

- **Znowelizowana w listopadzie 2023 roku dyrektywa 2023/2413 (tzw. dyrektywa RED III) wprowadziła definicję obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych (OPRO).** Na tych obszarach znacznie skrócony ma zostać czas wydawania zezwoleń potrzebnych do rozpoczęcia inwestycji (tzw. *permitting*). Dla elektrowni wiatrowych na lądzie i farm fotowoltaicznych czas *permittingu* na OPRO nie może przekroczyć 12 miesięcy. Państwa członkowskie mają wyznaczać obszary na terenach, które nie wzbudzają wątpliwości z punktu widzenia ochrony środowiska. Celem wyznaczania obszarów jest przyspieszenie rozwoju OZE w całej Unii.
- Polska musi przyjąć stosowne **ustawodawstwo dla OPRO do końca grudnia 2024 roku**, a same obszary mają być wyznaczone do 21 lutego 2026 roku.
- Zgodnie z przepisami dyrektywy i zaleceniami Komisji Europejskiej, **pierwszym krokiem do wyznaczania obszarów ma być mapowanie potencjału rozwoju OZE.** Do końca 2024 roku Polska powinna zmapować obszar dostępny dla instalacji odnawialnych źródeł energii (wraz z niezbędną infrastrukturą sieciową oraz infrastrukturą magazynowania). Następnie, na podstawie gotowej mapy potencjału, należy wyznaczyć OPRO.
- **Sam proces wyznaczania obszarów powinien składać się z dwóch głównych etapów: przygotowania planu obejmującego identyfikację obszarów przyspieszonego rozwoju OZE oraz poddania wstępnie wyznaczonych terenów Strategicznej Ocenie Oddziaływania na Środowisko (SOOŚ).** Zgodnie z przepisami dyrektywy RED III, obszary te powinny być wytypowane na podstawie zintegrowanej oceny zarówno mapy potencjału OZE, jak i mapy wrażliwości środowiskowej tak, aby łączyły one wysoki potencjał produkcji energii z niskim ryzykiem dla środowiska. Ten etap powinien się zakończyć do 21 lutego 2026 roku.
- Obecnie procedury związane z uzyskiwaniem zezwoleń na realizację inwestycji w elektrownie wiatrowe i fotowoltaiczne w Polsce można podzielić na trzy grupy: procedury związane z zagospodarowaniem przestrzennym; procedury związane z ochroną środowiska; procedury związane z uzyskaniem decyzji o przyłączeniu do sieci. W Polsce każda z tych trzech grup procedur cechuje się dużą złożonością i małą transparentnością, przez co czas uzyskania zezwolenia na realizację inwestycji w OZE jest często dłuższy niż postulowane w dyrektywie 12 miesięcy. **Ze względu na złożoność poszczególnych procedur, samo wprowadzenie OPRO nie rozwiąże skutecznie wszystkich problemów z *permittingiem* w Polsce.**

Nasze rekomendacje

- **Rekomendujemy, aby implementacja przepisów dot. OPRO w Polsce skupiła się na uproszczeniu procedur środowiskowych, a same obszary zostały określone w polskim prawie jako Obszary Niskiego Ryzyka Środowiskowego dla Inwestycji w OZE.** Przyjęcie takiej nazwy pozwoli zapewnić, że wyznaczane obszary

nie będą postrzegane jako tereny przeznaczone wyłącznie pod inwestycje w OZE, ale szerzej – jako tereny, gdzie potencjalne inwestycje w OZE mogą zostać zrealizowane najszybciej i przy niewielkich kosztach środowiskowych.

- Rekomendowana przez nas forma OPRO jest korzystna także z punktu widzenia zagospodarowania przestrzennego oraz rozwoju sieci. **Wyznaczenie OPRO usprawni proces planowania i będzie stanowić wskazówkę dla gmin** w zakresie potencjalnych zmian w Planie Ogólnym i Miejskowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP) oraz **dla operatorów sieci dystrybucyjnej** w zakresie spodziewanych lokalizacji kolejnych dużych inwestycji w OZE.
- W ramach implementacji dyrektywy **nie należy jednak wprowadzać obowiązku wskazywania przez gminy terenów leżących w OPRO jako miejsc przeznaczonych na inwestycje w OZE**. W ten sposób uszanujemy zarówno kwestie ochrony środowiska, zapewniając wysokie standardy ochrony przyrody, jak i prawo lokalnych społeczności do współdecydowania o inwestycjach w ich okolicy. W praktyce będzie to oznaczało, że **brak zidentyfikowanych zagrożeń dla środowiska nie zmusi lokalnej społeczności do akceptacji inwestycji w OZE**, a zgoda lokalnej społeczności na te inwestycje nie będzie wystarczająca, aby realizować je z pominięciem aspektu ochrony środowiska.
- **Rekomendujemy proaktywne zwiększenie zatrudnienia w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie OPRO, a w szczególności w Regionalnych Dyrekcjach Ochrony Środowiska (RDOŚ).** Celem OPRO jest, by praca związana z wyznaczeniem obszarów przełożyła się na skrócenie czasu wydawania zezwoleń dla konkretnych inwestycji. Sam proces nie może jednak pomijać kwestii potencjalnych zagrożeń środowiskowych, dlatego rzetelne przeprowadzanie Strategicznych Ocen Oddziaływania na Środowisko będzie miało kluczowe znaczenie. Biorąc pod uwagę, że OPRO mają zostać wyznaczone już na początku 2026 roku, niezbędne jest wzmocnienie kadrowe instytucji, które będą za to odpowiedzialne.
- W procesie wdrażania OPRO w Polsce niezwykle istotne będzie **zapewnienie dobrej, włączającej komunikacji ze społeczeństwem oraz interesariuszami zaangażowanymi w transformację energetyczną**. Doświadczenia Polski oraz innych państw członkowskich pokazują, że niewystarczające konsultacje zmian mających prowadzić do ułatwienia inwestycji infrastrukturalnych mogą powodować narastanie oporu społecznego, a w efekcie – opóźnianie lub rezygnację z reform. Grozi to niepewnością inwestycyjną i spowalnia rozwój OZE. Szeroko zakrojony, jakościowy dialog ze różnymi grupami interesariuszy zwiększa szansę na to, że wypracowane rozwiązania zyskają akceptację wszystkich stron. Z tego powodu **odradzamy procedowanie projektowanych zmian ustawowych związanych z OPRO razem z innymi zmianami** (np. z tzw. ustawą wiatrakową). Może to bowiem utrudniać prowadzenie włączającej, konstruktywnej debaty publicznej w tym zakresie.
- **Rekomendujemy przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii informacyjno-edukacyjnej, aby zwiększyć wiedzę na temat potrzeby przyspieszenia inwestycji w OZE i ogólnych celów transformacji energetycznej.** Taka kampania może zwiększyć poziom społecznej akceptacji dla inwestycji w OZE – w szczególności w gminach wiejskich, które – ze względu na dostępność terenów inwestycyjnych – są idealne do rozwoju OZE.
- **Obszary przyspieszonego rozwoju OZE należy wdrażać w sposób ambitny i transparentny.** Mapowanie potencjału OZE, poprzedzające wyznaczenie OPRO, musi uwzględniać istniejące i planowane zdolności wytwórcze tak, aby udało się dzięki nim osiągnąć co najmniej zakładany krajowy wkład w realizację celu UE w zakresie energii odnawialnej na 2030 rok. Jest to jednak cel minimalny, na którym

nie powinno się poprzestać. **Całkowita powierzchnia OPRO powinna być jak największa, aby zaspokoić rosnące zapotrzebowanie na zieloną energię również po 2030 roku** Sposób wyznaczania OPRO powinien być jak najbardziej transparentny, by uniknąć potencjalnych sporów.

- Wdrożenie przepisów dot. OPRO to **szansa na usprawnienie procesów uzyskiwania decyzji środowiskowych na wszystkie inwestycje w OZE** poprzez cyfryzację procedur, a także zapewnienie lepszego dostępu do danych środowiskowych i map wrażliwości środowiskowej. Dlatego proces wdrażania OPRO należy postrzegać kompleksowo: jako okazję do usprawnienia całego systemu egzekwowania przepisów ochrony środowiska oraz ulepszenia procesów związanych z uzyskiwaniem decyzji środowiskowych.

1. Wprowadzenie

Obszary przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych (OPRO) to nowy instrument polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej (UE), wpisany do unijnej legislacji w ramach znowelizowanej w listopadzie 2023 roku dyrektywy o odnawialnych źródłach energii (tzw. RED III). Skutkiem wdrożenia OPRO będzie wyznaczenie obszarów, gdzie rozwój OZE będzie ułatwiony, a procedury związane z inwestycją – szybsze. Każde państwo członkowskie UE powinno wyznaczyć takie obszary najpóźniej do 21 lutego 2026 roku.

Do 2030 roku, dzięki OPRO, Unia Europejska ma zwiększyć udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej do co najmniej 42,5%, z ambicją dojścia do 45%. Taki udział zielonej energii w unijnym systemie pozwoli na redukcję emisji gazów cieplarnianych o 55% w stosunku do 1990 roku, przekładając się na spełnienie celu wyznaczonego w unijnym pakiecie *Fit for 55*.

Przyspieszenie inwestycji w OZE ma nastąpić dzięki usprawnieniu i skróceniu procesu wydawania zezwoleń (tzw. *permittingu*) na budowy i przyłączenia do sieci instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych. Czas ten ma być nie dłuższy niż 12 miesięcy.

Wyzwaniem jest jednak nie tylko samo skrócenie procedur, które w przypadku inwestycji w elektrownie wiatrowe w Polsce trwają obecnie od 5,5 do nawet 7 lat, ale także ambitny harmonogram wdrażania nowego prawa. Polska musi przyjąć pierwsze przepisy implementujące tę dyrektywę do końca 2024 roku. Kolejnym kamieniem milowym ma być wyznaczenie OPRO w całym kraju, na co mamy czas do 21 lutego 2026 roku. Tak szybkie tempo prac legislacyjnych w Polsce może wzbudzać obawy i wywołać protesty ze strony osób, które nie chcą mieszkać w bezpośrednim sąsiedztwie farm wiatrowych, elektrowni słonecznych czy biogazowni.

Raport ma przybliżyć cele tworzenia w UE obszarów przyspieszonego rozwoju OZE. Jest też próbą analizy dotychczasowych praktyk wdrażania OPRO w Polsce oraz zbiorem rekomendacji w zakresie wdrażania OPRO w Polsce.

2. Ramy prawne wdrażania OPRO

2.1. Cele unijne – geneza ustanowienia OPRO

Pierwszą unijną dyrektywą, w której zawarto wiążący cel zwiększenia udziału OZE w końcowym zużyciu energii była przyjęta w 2009 roku dyrektywa o odnawialnych źródłach energii¹. W perspektywie około dziesięciu lat, do końca 2020 roku, miała ona doprowadzić do osiągnięcia przez Unię dwudziestoprocentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii. Każdy kraj członkowski miał uczestniczyć w osiągnięciu wspólnotowego celu — przykładowo, Polska miała zwiększyć udział zielonej energii do poziomu 15%. Jako że rozwój technologii OZE był wówczas na wczesnym etapie, koszty inwestycji w OZE były wyższe niż w konwencjonalne źródła energii. Osiągnięcie unijnego celu okazało się znaczącym wyzwaniem, ale ostatecznie większość państw członkowskich, w tym Polska, osiągnęła cele wyznaczone na 2020 rok w pierwszej dyrektywie o odnawialnych źródłach energii.

¹ Dyrektywa 2009/28, dostępna [tutaj](#).

Cele na kolejną dekadę miały być bardziej ambitne. W 2018 roku przyjęto nowelizację ww. dyrektywy², tzw. dyrektywę RED II, której głównym założeniem było zwiększenie udziału energii z OZE do 32% w perspektywie 2030 roku. Tempo rozwoju musiało więc przyspieszyć, mimo że warunki stały się trudniejsze. Gdy Unia realizowała pierwszy cel, jakim było zwiększenie udziału OZE w końcowym zużyciu energii z 13,9% do 20% w ciągu 11 lat, wciąż dostępne były najlepsze i najłatwiejsze do realizacji lokalizacje inwestycyjne. Tym razem cel zwiększył się z poziomu 20% do 32%, a więc aż o 12 punktów procentowych. Wzrost ambicji w zakresie zielonej energii miał skutkować redukcją emisji CO₂ o 40% w porównaniu z poziomem z 1990 roku.

² Dyrektywa 2009/28, dostępna [tutaj](#).

Zwiększenie ambicji wymusiło konieczność wprowadzenia ułatwień dla inwestycji w OZE. Już wtedy zidentyfikowano, że wydłużające się procedury związane z realizacją inwestycji to jedna z największych barier w rozwoju OZE. Z tego względu w dyrektywie RED II dodano przepis o skróceniu czasu na wydanie formalnej zgody na budowę i przyłączenie instalacji OZE do sieci (tzw. permitting) do 24 miesięcy. Dyrektywa przewidywała możliwość wydłużenia tego okresu jedynie wtedy, gdy było to należycie uzasadnione ze względu na wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności (art. 15 dyrektywy 2018/2001).

Dyrektywa RED II nałożyła też na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia co najmniej jednego punktu kontaktowego. Jego celem byłoby pełne wsparcie każdego podmiotu, który ma zamiar rozpocząć produkcję energii elektrycznej z instalacji OZE. Zgodnie z przepisami dyrektywy, taki punkt kontaktowy powinien być zostać uruchomiony na początku 2024 roku. Do czasu oddania tego raportu do druku (koniec czerwca 2024 roku) w Polsce nie powołano jednak takiej instytucji.

Kolejna nowelizacja dyrektywy o odnawialnych źródłach energii – tzw. RED III – weszła w życie w listopadzie 2023 roku³. Decyzja o przyspieszeniu rozwoju OZE była silnie uwarunkowana wojną w Ukrainie i powszechną wśród krajów członkowskich zgodą, że wzmocnienie

³ Dyrektywa 2023/2413, dostępna [tutaj](#).

OZE pomoże zapewnić bezpieczeństwo energetyczne wspólnocie. Nowelizacja z 2023 roku podniosła cel udziału OZE w końcowym zużyciu energii do 42,5% w perspektywie do 2030 roku. Jest to minimalny, prawnie wiążący cel. W przyjętym przez Komisję Europejską pakiecie REPowerEU zdefiniowano także cel indykatywny – niewiążący, ale pożądany. Został on określony na poziomie 45%. Dyrektywa RED III wprowadziła również definicję nadrzędnego interesu publicznego (art. 16f). Oznacza to, że przy wyważaniu interesów prawnych między różnymi podmiotami, w ramach procedury wydawania zezwoleń na budowę i przyłączenia do sieci, instalacje OZE, a także towarzysząca im infrastruktura przesyłowa i magazynująca, traktowane są jako inwestycje leżące w nadrzędnym interesie publicznym. Przepis ten ma obowiązywać do czasu osiągnięcia przez państwo członkowskie neutralności klimatycznej.

Tabela 1. Unijne cele rozwoju OZE

	2020	2030 (RED II)	2030 (RED III)
Cel zużycia energii końcowej z OZE w UE	20%	32%	42,5% (ambicja: 45%)

Źródło: opracowanie własne, Instytut Reform

Do końca dekady zostało niespełna sześć lat. Jeśli kraje członkowskie chcą osiągnąć cel dyrektywy RED III, inwestycje w OZE muszą stać się jeszcze łatwiejsze. Komisja Europejska i państwa członkowskie zwracają w tym zakresie szczególną uwagę m.in. na potrzebę przyspieszenia procedur wynikających z dyrektyw w obszarze ochrony środowiska. Wyzwaniem pozostaje jednak wdrożenie takich zmian, które pozwolą skrócić procedury, gwarantując jednocześnie, że rozwój odnawialnych źródeł energii nie będzie odbywał się ze szkodą dla środowiska naturalnego.

W dyrektywie RED III przewidziano rozwiązanie dla tego wyzwania: przepis o obowiązku utworzenia przez państwa członkowskie obszarów przyspieszonego rozwoju energii z OZE (OPRO). Są to strefy, w których czas wydawania zezwoleń na budowę i przyłączenie instalacji OZE do sieci nie może przekroczyć 12 miesięcy (z możliwością wydłużenia tylko w uzasadnionych przypadkach). Mają to być obszary, gdzie budowa instalacji OZE nie będzie zagrażać środowisku naturalnemu. Preferowane będą powierzchnie sztuczne i zabudowane (np. dachy i elewacje budynków), infrastruktura transportowa (np. parkingi czy drogi), składowiska odpadów, tereny przemysłowe i poprzemysłowe, a także kopalnie i tereny zdegradowane. W kolejnych rozdziałach omówione zostaną konkretne wymagania dla takich stref.

Zgodnie z przepisami dyrektywy, pierwszym krokiem do wyznaczenia obszarów przyspieszonego rozwoju energii z OZE jest mapowanie potencjału dla rozwoju OZE na terenie całego kraju (art. 15b). Mapowanie ma dotyczyć zarówno potencjału lądowego i wód geotermalnych, jak i obszarów morskich. Powinno też uwzględniać wstępną ocenę możliwości budowy lub modernizacji niezbędnej infrastruktury sieciowej i magazynowania energii. W mapowaniu mogą pomóc państwom członkowskim narzędzia, takie jak stworzony przez unijną agencję JRC (Joint Research Centre) Energy and Industry Lab⁴.

Kolejnym krokiem jest wyznaczenie, najpóźniej do 21 lutego 2026 roku, obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych. Każdy obszar może dotyczyć jednego lub więcej rodzajów instalacji do wytwarzania energii z OZE. Wyznaczanie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE zostało obwarowane szeregiem wymogów, które zostały podsumowane na schemacie 1.

⁴ Więcej informacji na stronie [Energy and Industry Geography Lab](#).

Schemat 1. Warunki środowiskowe i społeczne wyznaczania OPRO**Rozporządzenia i dyrektywy unijne**

- Nadzwyczajne rozporządzenia Rady UE dot. przyspieszenia wdrażania rozwiązań w zakresie OZE – przepisy przejściowe, obowiązujące do czerwca 2025 roku
- Nowelizacja dyrektywy OZE z 2023 roku (tzw. RED III) – przepisy docelowe, w tym obszary przyspieszonego rozwoju OZE oraz nowe terminy wydawania zezwoleń

Wsparcie ze strony Komisji Europejskiej (inicjatywa Accele-RES)

- Zalecenia i wytyczne dot. przyspieszenia procedur wydawania zezwoleń na projekty OZE oraz wyznaczania obszarów przyspieszonego rozwoju OZE
- Wzmocnienie wymiany doświadczeń między państwami członkowskimi przez przeznaczone do tego fora, w tym CA-RES i SMET
- Instrument Wsparcia Technicznego (TSI) dla państw członkowskich

Zapisy polskiego KPO – rozdział REPowerEU

- Kamienie milowe dot. wdrożenia obszarów docelowych OZE
- Inwestycje wspierające budowanie kompetencji i tworzenie narzędzi przyspieszających procedury

Źródło: Instytut Reform na podstawie tekstu Dyrektywy RED III⁵

Dodatkowo przy wyznaczaniu OPRO priorytetowo traktuje się powierzchnie sztuczne i zabudowane (np. dachy i elewacje budynków), infrastrukturę transportową (np. parkingi czy drogi), gospodarstwa rolne, sztuczne zbiorniki wód śródlądowych, sztuczne jeziora i rezerwuary, składowiska odpadów, tereny przemysłowe i poprzemysłowe, kopalnie i tereny zdegradowane.

Ze stref przyspieszonego rozwoju OZE wyłączono zatem obszary, w których rozwój energetyki odnawialnej mógłby zaszkodzić środowisku naturalnemu. Preferowane są obszary uprzednio dotknięte działalnością człowieka. Co więcej, każdej nowej inwestycji w OPRO powinien towarzyszyć proces konsultacji ze społecznością lokalną. Więcej na ten temat pisaliśmy w raporcie „Zdążyć z transformacją – obszary przyspieszonego rozwoju OZE w Polsce”⁶.

⁵ Bajczuk, R., Niewiata-Rej, M. i Śniegocki, A. (2024), *Zdążyć z transformacją – obszary przyspieszonego rozwoju OZE w Polsce*, Instytut Reform, Warszawa, str. 9.

⁶ Ibidem.

2.2. Obszary przyspieszonego rozwoju OZE – obowiązujące terminy

Po wyznaczeniu obszarów przyspieszonego rozwoju OZE, inwestycje na tych terenach powinny przebiegać szybciej niż dotychczas. Na pozostałych terenach mają obowiązywać terminy wydawania zezwoleń na inwestycje ustanowione w dyrektywie RED III.

Dyrektywa ta definiuje zezwolenie jako „wszystkie etapy administracyjne, od potwierdzenia kompletności wniosku o wydanie zezwolenia na inwestycję, aż do przedstawienia ostatecznej decyzji” (art. 16 ust. 1). Kluczowe terminy końcowe dot. wydawania zezwoleń na obszarach przyspieszonego rozwoju OZE i poza nimi przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Kluczowe terminy końcowe dot. wydawania zezwoleń na inwestycje w instalacje OZE w Dyrektywie RED III

	Obszary przyspieszonego rozwoju OZE	Pozostałe obszary
Instalacje OZE – wariant bazowy	12 miesięcy	24 miesiące
Instalacje OZE na morzu	24 miesiące	36 miesięcy
Instalacje OZE <150 kW Powiązane magazyny oraz przyłącza do sieci Repowering instalacji OZE (ponad 15% dodatkowej mocy)	6 miesięcy	12 miesięcy
Repowering instalacji OZE (do 15% dodatkowej mocy)	3 miesiące	
Urządzenia wytwarzające energię słoneczną na sztucznych konstrukcjach	3 miesiące	
Urządzenia wytwarzające energię słoneczną <100 kW*	1 miesiąc	
Potwierdzenie kompletności wniosku o zezwolenie	30 dni	45 dni
Maksymalne przedłużenie wydania zezwolenia ze względu na wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności	6 miesięcy (3 miesiące dla instalacji <150 kW, magazynów, przyłączy oraz repoweringu)	

*w uzasadnionych przypadkach próg może zostać obniżony do maksymalnie 10,8 kW

Źródło: Instytut Reform na podstawie tekstu Dyrektywy RED III⁷

Warto dodać, że projekty ubiegające się o zezwolenie na obszarach przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych, będą mogły korzystać z tzw. milczącego załatwienia sprawy (art. 122 k.p.a.), czyli domniemania zgody na realizację inwestycji w przypadku braku terminowej odpowiedzi właściwego organu. Wyjątek stanowią projekty podlegające ocenie oddziaływania na środowisko i przypadki państw, w których prawo nie przewiduje instytucji milczącego załatwienia sprawy.

2.3. Zapisy polskiego Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności: rozdział REPowerEU

Nie tylko unijna dyrektywa RED III mobilizuje Polskę do wdrożenia obszarów przyspieszonego rozwoju OZE. Równie ważnym motywatorem jest Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), a w szczególności rozdział o REPowerEU, dodany do polskiego KPO pod koniec 2023 roku. Zapisy dotyczące inwestycji w OZE pojawiają się w reformach, inwestycjach oraz kamieniach milowych przewidzianych w Planie. Choć w dużej mierze stanowią one powtórzenie głównych wymogów dyrektywy RED III i przedstawienie środków mających wesprzeć ich efektywne wdrożenie w Polsce, to zapisy KPO wprost wskazują też na konieczność uwzględnienia zarówno farm wiatrowych na lądzie, jak i fotowoltaiki we wdrażaniu dyrektywy. Innymi słowy, by spełnić wymagania KPO, Polska nie może ograniczyć się jedynie do niezbędnego minimum wskazanego w Dyrektywie i wyznaczyć obszary przyspieszonego rozwoju OZE (OPRO) tylko dla jednego źródła OZE. Muszą to być co najmniej dwa źródła: energetyka wiatrowa na lądzie oraz fotowoltaika, z możliwością uwzględnienia pozostałych źródeł.

⁷ Bajczuk, R., Niewiata-Rej, M. i Śniegocki, A. (2024), *Zdążyć z transformacją – obszary przyspieszonego rozwoju OZE w Polsce*, Instytut Reform, Warszawa, str. 10.

Kluczowym elementem rozdziału REPowerEU, odnoszącym się do kwestii permittingu, jest reforma G3.1.1 – usprawnienie procesu wydawania pozwoleń dotyczących OZE. Zawiera ona aż pięć szczegółowo opisanych kamieni milowych podsumowanych w tabeli poniżej. Działania te mają wspierać osiągnięcie poziomu 30 GW mocy zainstalowanej w farmach wiatrowych na lądzie oraz fotowoltaice do połowy 2026 roku.

Tabela 3. Kamienie milowe reformy usprawniającej proces wydawania pozwoleń dotyczących OZE w polskim KPO

Kamień milowy	Opis	Termin
G1L. Mapowanie potencjału energii odnawialnej dla instalacji fotowoltaicznych i wiatrowych na lądzie	Mapa potencjału energetyki wiatrowej na lądzie oraz fotowoltaiki dla całej Polski, dostępna w łatwym do wykorzystania formacie.	IV kwartał 2024
G2L. Przyspieszenie procedur dot. zezwoleń	Wdrożenie zmian ustawowych definiujących ramy prawne dla obszarów przyspieszonego rozwoju OZE , w tym: 1) podmioty odpowiedzialne za wyznaczenie obszarów, 2) zasady ich wyznaczania, 3) procedury obowiązujące w ramach obszarów.	IV kwartał 2024
G3L. Cyfryzacja procedur dot. zezwoleń	Określenie specyfikacji technicznej platformy cyfrowej obejmującej wszystkie elementy procedur wydawania zezwoleń.	III kwartał 2024
G4L. Cyfryzacja procedur dot. zezwoleń	Testy pilotażowej wersji platformy cyfrowej .	IV kwartał 2025
G4L. Cyfryzacja procedur dot. zezwoleń	Wdrożenie platformy cyfrowej.	II kwartał 2026

Źródło: Instytut Reform na podstawie tekstu KPO⁸

⁸ Ibidem, str. 7.

W ramach inwestycji G1.1.4 KPO przewidziano również środki na wsparcie wdrażania reform usprawniających permitting oraz rozwój sieci. Inwestycja ta obejmuje:

- sfinansowanie co najmniej 106 nowych etatów w jednostkach administracji centralnej odpowiedzialnych za cyfryzację procesu wydawania zezwoleń i/lub planowania rozwoju sieci (cel G7G),
- wsparcie co najmniej 107 podmiotów poprzez sfinansowanie projektów budujących kompetencje dla administracji centralnej oraz samorządów, w tym co najmniej 100 projektów skupiających się na temacie permittingu dla OZE i sieci dystrybucyjnych (cel G8G),
- sfinansowanie co najmniej 10 projektów wdrażanych przez organizacje pozarządowe, w tym co najmniej dwóch projektów skupiających się na temacie permittingu dla OZE i sieci dystrybucyjnych (cel G9G).

Jak wynika z powyższej tabeli, zgodnie z KPO terminy na wdrożenie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE do polskiego prawodawstwa są krótsze niż przewiduje dyrektywa. Prace należy więc zacząć jak najszybciej i rozważyć takie rozwiązania, które pozwolą to zrobić jak najskuteczniej. W innym przypadku, obszary przyspieszonego rozwoju OZE mogą się stać jedynie martwym prawem, a nie narzędziem faktycznie ułatwiającym realizację inwestycji.

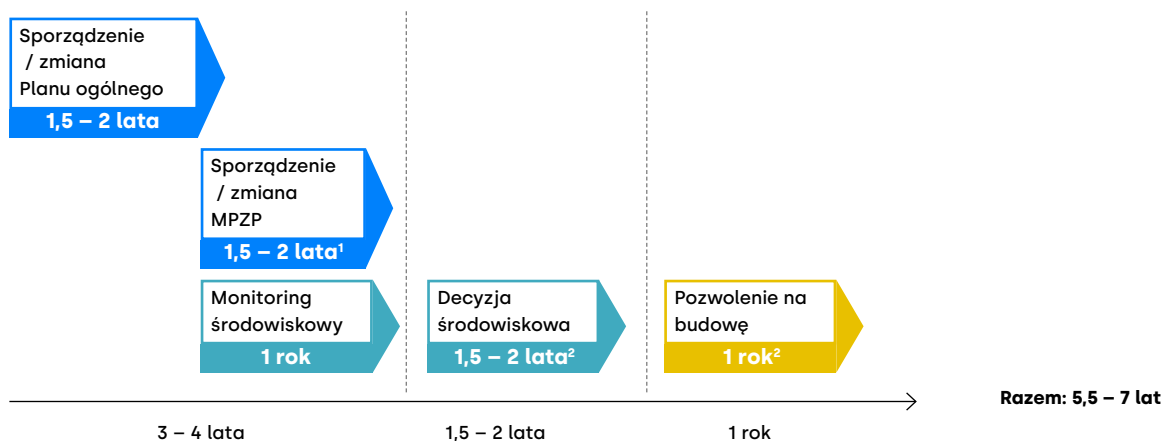
3. Definicja problemu – ograniczenia proceduralne dla inwestycji w OZE w Polsce

3.1. Kluczowe procedury dotyczące inwestycji w OZE w Polsce

Procedury związane z uzyskiwaniem zezwoleń potrzebnych na realizację inwestycji w odnawialne źródła energii (*permitting*), zgodnie z przepisami dyrektywy RED III, powinny być realizowane w czasie poniżej 24 miesięcy, a na obszarach przyspieszonego rozwoju energii z OZE poniżej 12 miesięcy.

Obecnie procedury związane z uzyskaniem zezwolenia na realizację inwestycji w elektrownię wiatrową trwają około siedmiu lat.

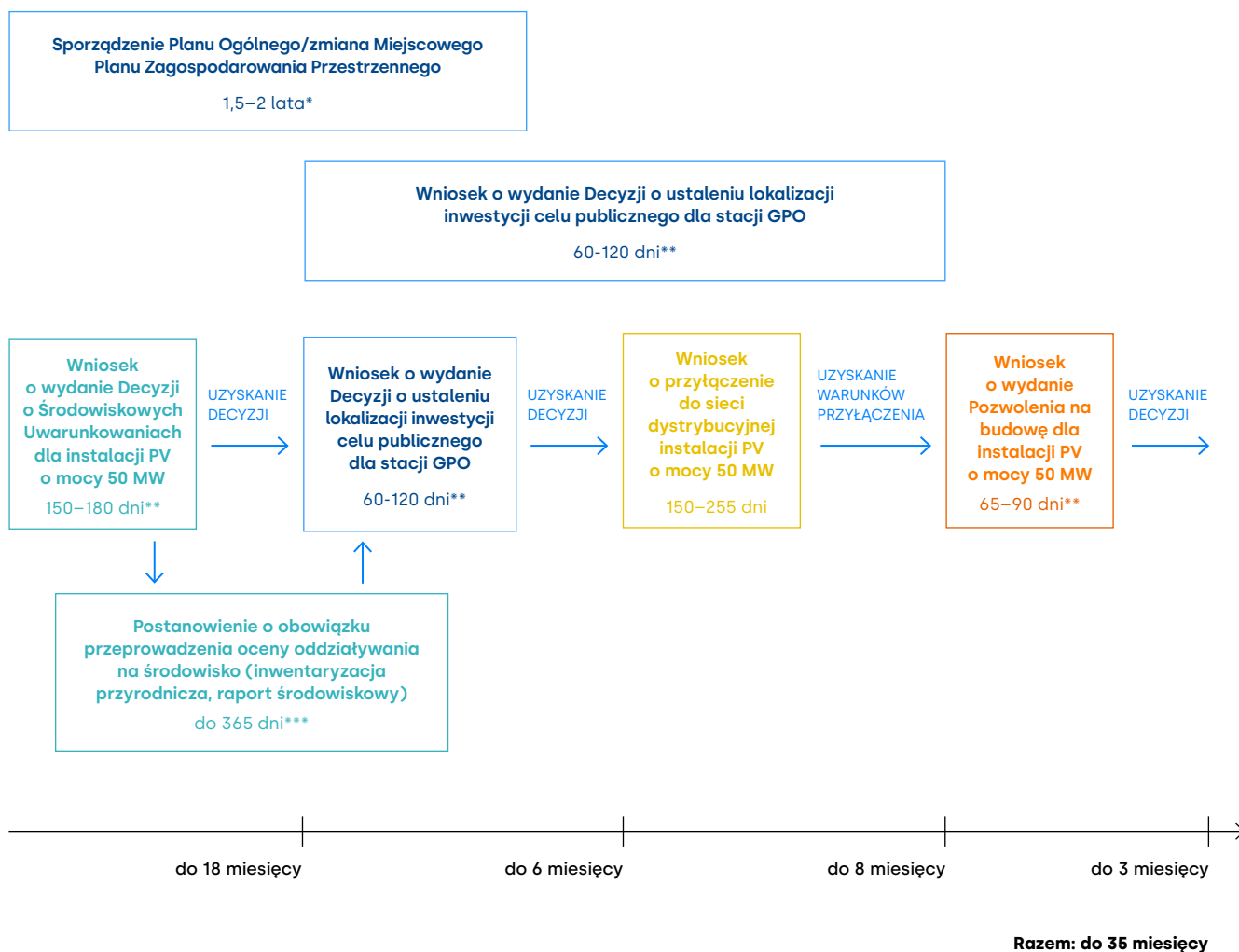
Schemat 2: Szacowany czas niezbędny do uzyskania zezwolenia na inwestycję w farmę wiatrową na lądzie w Polsce



Uwagi: 1) procedura zwykła, 2) o ile względem decyzji nie zostanie wniesione odwołanie
 Źródło: opracowanie PSEW na podstawie danych PSEW, Instytutu Reform, Urban Consulting

Branża fotowoltaiczna wskazuje, że proces inwestycyjny w wielkoskalowe elektrownie fotowoltaiczne jest o połowę krótszy, ale i tak może trwać niemal 3 lata. Największą wskazywaną przez branżę barierą w procesie inwestycyjnym są problemy z przyłączeniem do sieci.

Schemat 3. Proces uzyskiwania decyzji w zakresie inwestycji w farmę fotowoltaiczną o mocy 50 MW

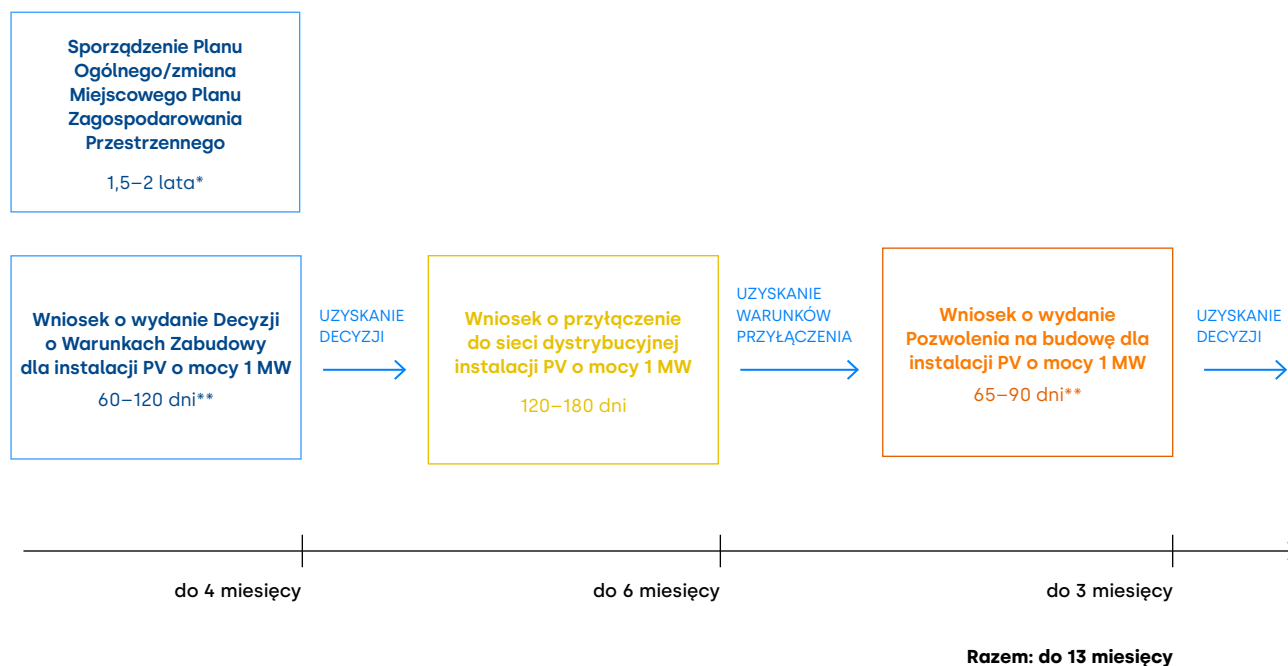


*procedura zwykła; ** wydłużenie terminu postępowania z przyczyn niezależnych (np.: urlopy urzędników, wezwanie do uzupełnienia, wydłużanie terminu rozpatrzenia wniosku przez organy opiniujące, obwieszczenie); *** czas trwania procedury uzależniony od zakresu raportu.

Źródło: opracowanie Polskiego Stowarzyszenia Fotowoltaiki

Procedury związane z budową instalacji o mocy do 1 MW są znacznie krótsze – mogą wynieść mniej niż 1 rok. W przypadku mniejszych instalacji procedury środowiskowe nie stanowią bariery. Większym wyzwaniem jest wydłużający się proces uzyskiwania pozwolenia na przyłączenie do sieci dystrybucyjnej.

Schemat 4. Proces uzyskiwania decyzji w zakresie inwestycji w farmę fotowoltaiczną o mocy 1 MW



*procedura zwykła; ** wydłużenie terminu postępowania z przyczyn niezależnych (np.: urlopy urzędników, wezwanie do uzupełnienia, wydłużanie terminu rozpatrzenia wniosku przez organy opiniujące, obwieszczenie)

Źródło: opracowanie Polskiego Stowarzyszenia Fotowoltaiki

Krótsze procedury dla instalacji fotowoltaicznych (PV) o mocy do 1 MW są związane z niewielką mocą instalacji. Instalacja o mocy do 1 MW to zgodnie z ustawą OZE⁹ mała instalacja, więc dotyczy jej mniej formalności, np. brak konieczności uzyskania koncesji.

Proces budowy elektrowni wiatrowej jest bardziej złożony niż w przypadku instalacji fotowoltaicznej. Już instalacje wiatrowe o mocy większej niż 50 kW podlegają wymogom tzw. ustawy odległościowej, co wynika wprost z definicji „elektrowni wiatrowej”, określonej w art. 2 pkt 1 tej ustawy. Zgodnie z nią „w przypadku lokalizowania, budowy lub przebudowy elektrowni wiatrowej odległość tej elektrowni od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej jest równa lub większa od dziesięciokrotności całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej, chyba że plan miejscowy określa inną odległość, wyrażoną w metrach, jednak nie mniejszą niż 700 metrów”¹⁰.

Wyznaczenie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE prawdopodobnie nie rozwiąże wszystkich problemów związanych z permittingiem, ale przyczyni się do zmniejszenia ich liczby. Utworzenie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE zapewni przedsiębiorcom większe poczucie stabilności, ponieważ będą mieli gwarancję, że realizując inwestycje w OZE na tych obszarach, będą mogli liczyć na skrócenie procedur. Przekłada się to na znacznie mniejsze ryzyko niepowodzenia projektu z powodu nieuzyskania niezbędnych zgód lub znacznego wydłużenia procesu inwestycyjnego. Przypomnijmy, że analizując przyczyny problemów

⁹ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, dostępna [tutaj](#).

¹⁰ Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, dostępna [tutaj](#).

z permittingiem, Komisja Europejska oraz przedstawiciele państw członkowskich zwrócili uwagę na unijne dyrektywy dot. ochrony środowiska, które wprowadzają wymóg przeprowadzania czasochłonnych procedur środowiskowych. Wyznaczenie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE może więc przyczynić się do skrócenia środowiskowego etapu permitingu w tych miejscach, gdzie instalacje OZE mają ograniczony wpływ na środowisko. Eliminacja barier administracyjnych w wyznaczonych obszarach przyczyni się do ujednolicenia procedur, zwiększenia transparentności oraz budowania akceptacji społecznej i wzmacniania udziału społeczności lokalnych w projektach OZE.

3.2. Planowanie przestrzenne i jego reforma

Polska jest obecnie w okresie przejściowym wdrażania reformy planowania przestrzennego, która została wprowadzona Ustawą z dnia 7 lipca 2023 roku. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw¹¹. Głównym celem tej reformy jest uproszczenie procedur i ustanowienie klarownych zasad inwestowania, a także poprawa ładu przestrzennego w kraju, z uwzględnieniem interesu publicznego i ochrony cennych terenów przed chaotyczną zabudową. Większość przepisów nowelizacji weszła w życie 24 września 2023 roku.

Przeprowadzenie kompleksowej reformy planowania przestrzennego w Polsce jest bardzo potrzebne. Jak wykazała Najwyższa Izba Kontroli (NIK), jedynie jedna trzecia powierzchni Polski jest pokryta Miejscowymi Planami Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP), a chaos przestrzenny prowadzi do rozproszenia zabudowy, uszczuplenia zasobu terenów zielonych, a nawet do degradacji krajobrazu¹². Obecnie, podobnie jak przed reformą, instalacje OZE mogą powstawać na podstawie MPZP lub – jeśli takiego planu w danej gminie nie ma – na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, zwanej potocznie Warunkami Zabudowy (WZ). To właśnie rozpowszechnienie się tzw. WZ-ek jest jednym z ważniejszych powodów, dla którego zdecydowano się wprowadzić zmiany w polskim planowaniu przestrzennym. Zgodnie z zamysłem, WZ-ki miały stanowić uzupełnienie dla MPZP, ale w wielu miejscach stały się podstawą planowania przestrzennego. Obecnie praktyka inwestycyjna wykazuje, że otrzymanie WZ-ki jest procesem znacznie krótszym i mniej skomplikowanym niż uchwalenie miejscowego planu. Czas oczekiwania na decyzję po złożeniu wniosku o wydanie Warunków Zabudowy nie powinien bowiem przekraczać 60 dni. Choć dla inwestorów taka sytuacja jest korzystna, to dla zachowania ładu przestrzennego już niestety nie.

W trwającym obecnie okresie przejściowym inwestorzy OZE w dalszym ciągu mogą budować instalacje na podstawie WZ-ek. Dodatkowo mogą korzystać z nowych rozwiązań, które pojawiły się w związku z tą reformą – procedury uproszczonej oraz Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego (ZPI). ZPI to szczególny rodzaj planu miejscowego, który może zostać uchwalony przez radę gminy na wniosek inwestora.

Choć reforma planowania przestrzennego ma pomóc w przywróceniu ładu przestrzennego, warto zwrócić uwagę na ryzyko zwiększenia chaosu inwestycyjnego, do którego może dojść w okresie przejściowym. Wydane do końca 2025 roku Warunki Zabudowy będą miały charakter bezterminowy. Od 2026 roku WZ-ki będą wydawane na 5 lat i jedynie na specjalnie wyznaczonych obszarach tzw. uzupełnienia zabudowy.

Nowelizacja ustawy o planowaniu przestrzennym wprowadziła nowe, ważne narzędzie planistyczne: Plan Ogólny, który zastąpi funkcjonujące dotychczas *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*. W przeciwieństwie do studium, które jest tylko aktem wewnętrznym gminy, Plan Ogólny będzie aktem prawa miejscowego. Forma planu będzie cyfrowa i będzie on zawierał takie wskazania, jak np. maksymalna wysokość zabudowy czy możliwe do realizowania niekolidujące ze sobą funkcje. Będzie też podstawą sporządzania planów miejscowych oraz dokumentem, z którym badana będzie zgodność decyzji o Warunkach Zabudowy.

¹¹ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, dostępna [tutaj](#).

¹² Raport NIK (2022), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast*, dostępny online [tutaj](#).

Na wdrożenie planów ogólnych przewidziano stosunkowo krótki termin – mają się one pojawić do końca 2025 roku. Warto zwrócić uwagę, że jest to termin, który częściowo pokrywa się z mapowaniem potencjału dla rozwoju OZE. Teoretycznie jest to więc szansa na połączenie obu tych procesów. W praktyce jednak nakładanie się krótkich terminów prawdopodobnie okaże się barierą opóźniającą realizację wdrażania OPRO i opracowywania planów ogólnych. Gminy sygnalizowały¹³, że opracowanie dokumentów w tak krótkim terminie będzie wyzwaniem, również ze względu na brak odpowiedniej liczby urbanistów. Tymczasem niewywiązanie się z tego obowiązku będzie niosło za sobą konsekwencje. Po upływie terminu końcowego, jeśli Plan Ogólny nie zostanie uchwalony, gmina nie będzie już mogła wydawać nowych Warunków Zabudowy ani uchwalić Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego. Wyjątkiem będą projekty, których realizacja już się rozpoczęła.

Uchwalenie planów ogólnych będzie więc kluczowe dla dalszego rozwoju OZE, szczególnie, że reforma wprowadziła zmiany również w tym zakresie. Po zakończeniu okresu przejściowego, instalacje w OZE lokalizowane poza budynkami będzie można budować wtedy, gdy zostanie spełniony warunek przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na:

- użytkach rolnych klasy I–III i gruntach leśnych,
- użytkach rolnych klasy IV, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 150 kW lub wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej,
- gruntach innych niż wskazane wyżej, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1000 kW.

W reformie wprowadzono również przepis, który umożliwi montaż instalacji fotowoltaicznych na budynkach, jeśli MPZP przewiduje możliwość lokalizacji budynków na danym obszarze. W kontekście obszarów przyspieszonego rozwoju OZE jest to przepis korzystny dla fotowoltaiki, gdyż budynki zostały wskazane jako miejsca priorytetowe do ich wyznaczania. Co więcej, nawet instalacje o mocy większej niż 1 MW i zlokalizowane na gruncie mogą, zgodnie z ustawą, skorzystać z tzw. procedury uproszczonej. Pozwala ona – po spełnieniu odpowiednich warunków – na pominięcie niektórych obowiązków i skrócenie terminów. W efekcie czas oczekiwania na sporządzenie i uchwalenie MPZP ma być podobny jak dla Warunków Zabudowy.

Reforma planowania przestrzennego wprowadza ułatwienia dla inwestycji w fotowoltaikę, nie ułatwia jednak inwestycji w instalacje wiatrowe. Farmy wiatrowe zostały bowiem wyłączone z możliwości korzystania z trybu uproszczonego. Ich rozwój zależy więc, w zdecydowanej większości przypadków, od stworzenia i uchwalenia MPZP. Warto również dodać, że zgodnie ze specustawą wiatrakową, którą objęte są elektrownie wiatrowe o mocy wyższej niż 50 kW, takie elektrownie mogą być lokalizowane wyłącznie na podstawie planu miejscowego (art. 3)¹⁴.

Planowanie przestrzenne jest również ściśle związane z prawem ochrony środowiska. Co do zasady, zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym muszą być objęte Strategiczną oceną oddziaływania na środowisko (SOOŚ). SOOŚ jest wymagana przy opracowywaniu lub zmianie koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (a więc i planu ogólnego, który zastąpi studium), Planu zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju. Przepisy o SOOŚ zostały przyjęte poprzez transpozycję Dyrektywy 2001/42/WE¹⁵ Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 roku w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko. Przeprowadzenie SOOŚ jest wymagane także w procesie wyznaczania OPRO.

W przypadku inwestycji w fotowoltaikę przy skorzystaniu z procedury uproszczonej możliwe jest odstępianie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. W przypadku instalacji wiatrowych taka możliwość została wykluczona ustawowo. Zgodnie z ust. 1 Art. 48 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „organ opracowujący

¹³ Zob. np. [reportaż money.pl](https://money.pl) – Agnieszka Zielińska, *Szykuje się blokada inwestycji. Grozi nam paraliż w wielu obszarach*

¹⁴ Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, dostępna [tutaj](#).

¹⁵ Dyrektywa 2001/42/UE, dostępna [tutaj](#).

projekt dokumentu (...) może (...) odstąpić od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli stwierdzi, że realizacja postanowień takiego dokumentu albo jego zmiany nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko, w tym na obszary Natura 2000. Nie można odstąpić od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na podstawie którego ma być lokalizowana elektrownia wiatrowa.”

Docelowo reforma planowania przestrzennego wprowadzi narzędzie komplementarne do obszarów przyspieszonego rozwoju OZE. Będzie to *Rejestr urbanistyczny*, który ma umożliwiać tworzenie, aktualizację i udostępnianie danych przestrzennych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Rejestr, który będzie prowadzony w systemie teleinformatycznym, ma być jawny i bezpłatny. Zapewni też dostęp do usług sieciowych.

Dzięki rejestrowi urbanistycznemu inwestorzy będą mieli dostęp do wszystkich obowiązujących i planowanych dokumentów. Umożliwi to szybki wgląd w możliwości zagospodarowania każdej nieruchomości w Polsce. Można się więc spodziewać, że po wyznaczeniu obszarów przyspieszonego rozwoju OZE inwestorzy będą mogli łatwo sprawdzić, czy dany teren znajduje się na takim obszarze. Efektem będzie więc przyspieszenie inwestycji w OZE.

Co więcej, rejestr urbanistyczny będzie platformą komunikacji między społeczeństwem a sporządzającymi plan. Wielokrotne udostępnianie planu do wglądu nie będzie już konieczne. Wykorzystanie rejestru przy wyznaczaniu obszarów przyspieszonego rozwoju OZE pozwoli też na spełnienie warunku udziału społeczeństwa w ich tworzeniu.

3.3. Ochrona środowiska

Ochrona środowiska jest niezwykle ważnym elementem inwestycji w OZE. Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 września 2019 roku w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2019 poz. 1839) oraz jego nowelizacja z 29 sierpnia 2023 roku (Dz.U. 2023 poz. 1724) dzielą inwestycje na dwa typy: (I) przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko; (II) przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. To, w której grupie znajdzie się przedsięwzięcie, zależy od zajmowanej przez nie powierzchni, mocy, wysokości, itp. Poniższa tabela przedstawia specyfikacje poszczególnych grup dla energetyki wiatrowej oraz systemów fotowoltaicznych.

Tabela 4. Energetyka wiatrowa i fotowoltaika jako przedsięwzięcia oddziałujące na środowisko

	Przedsięwzięcia mogące <u>zawsze</u> <u>znacząco</u> oddziaływać na środowisko	Przedsięwzięcia mogące <u>potencjalnie</u> <u>znacząco</u> oddziaływać na środowisko
Energetyka wiatrowa	Instalacje wykorzystujące energię wiatru do wytwarzania energii elektrycznej: - o łącznej mocy nominalnej elektrowni nie mniejszej niż 100 MW, - lokalizowane na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej.	Inne niż wymienione w kolumnie obok instalacje wykorzystujące energię wiatru do wytwarzania energii elektrycznej: - lokalizowane na obszarach objętych formami ochrony przyrody, z wyłączeniem instalacji przeznaczonych wyłącznie do zasilania znaków drogowych i kolejowych, urządzeń sterujących lub monitorujących ruch drogowy lub kolejowy, znaków nawigacyjnych, urządzeń oświetleniowych, billboardów i tablic reklamowych, - o całkowitej wysokości nie niższej niż 30 m.
Fotowoltaika		Zabudowa systemami fotowoltaicznymi o powierzchni wyznaczonej po obrysie zewnętrznych skrajnych modułów paneli, nie mniejszej niż: 0,5 ha na obszarach objętych formami ochrony przyrody lub w otulinach form ochrony przyrody, 2 ha na obszarach innych niż wymienione, z wyłączeniem zabudowy systemami fotowoltaicznymi lokalizowanej na dachach i elewacjach obiektów budowlanych*.

Źródło: opracowanie Instytutu Reform na podstawie Dz.U. 2019 poz. 1839, *Dz.U. 2023 poz. 1724

W obu przypadkach – dla planowanych przedsięwzięć mogących potencjalnie oraz zawsze znacząco oddziaływać na środowisko – niezbędnym krokiem w procesie inwestycyjnym jest uzyskanie decyzji środowiskowej. Instalacje spoza tych kategorii, czyli mniejsze instalacje, nie muszą ubiegać się o taką decyzję, więc procedury są krótsze. Dla energetyki wiatrowej, na obszarach nieobjętych formami ochrony przyrody, w praktyce jedynie mikroinstalacje do mocy 50 kW nie zostaną zakwalifikowane jako przedsięwzięcia oddziałujące na środowisko. Na takich samych obszarach bez decyzji środowiskowej będą mogły już powstać małe instalacje fotowoltaiczne o powierzchni do 2 ha, co w praktyce oznacza powstawanie instalacji o mocy około 1,5 MW. Warto również zauważyć, że – bez względu na moc – instalacje fotowoltaiczne nie są zaliczane do przedsięwzięć zawsze znacząco oddziałujących na środowisko. Co więcej, na terenach objętych formami ochrony przyrody przewidziano wyższe wymagania niż poza nimi.

Brak konieczności uzyskania decyzji środowiskowej przekłada się na dużo krótszy czas permitingu. Jak wskazujemy w rozdziale szóstym, może on być krótszy niż 1 rok. OPRO mogłyby przyczynić się do skrócenia czasu permitingu dla niektórych instalacji fotowoltaicznych i wiatrowych potencjalnie lub zawsze znacząco oddziałujących na środowisko, które byłyby zlokalizowane na takich obszarach.

W zależności od tego, czy inwestycja dotyczy elektrowni wiatrowej, czy fotowoltaicznej, wnioski o wydanie decyzji środowiskowej składa się w innych instytucjach. W przypadku farm wiatrowych jest to Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, a słonecznych – urząd miasta lub gminy. Aby otrzymać decyzję środowiskową dla przedsięwzięcia zawsze znacząco oddziałującego na środowisko, np. elektrowni wiatrowej o mocy 100 MW, konieczne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (OOŚ). Taka ocena, podobnie jak SOOŚ, została uwzględniona w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, jako transpozycja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE¹⁶.

¹⁶ Dyrektywa 2011/92/UE, dostępna [tutaj](#).

W przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, właściwy organ, na podstawie otrzymanej Karty Informacyjnej Przedsięwzięcia (KIP), decyduje, czy przeprowadzić OOŚ, czy też nie jest ona konieczna. Karta zawiera podstawowe informacje dotyczące inwestycji, takie jak rodzaj technologii, cechy czy rozwiązania chroniące środowisko. Jeżeli po analizie danych uwzględnionych w Karcie organ ten stwierdzi, że OOŚ jest wymagana, permitting dla instalacji znacząco się wydłuża. Dochodzą bowiem kolejne kroki procesu: OOŚ wymaga złożenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wykonanego przez uprawnioną osobę. Proces obejmuje weryfikację raportu, zebranie opinii i zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. To znacząco wydłuża czas uzyskiwania zezwoleń. Wyznaczenie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE mogłoby ten czas skrócić.

3.4. Ograniczenia sieciowe

Istotnym ograniczeniem, które znacząco wpływa na wydłużanie się procedur, są kwestie związane z sieciami dystrybucyjnymi. Przyłączenie do sieci to jedna z najczęściej zgłaszanych przez branżę OZE, szczególnie branżę fotowoltaiczną, barier w procesie inwestycyjnym. Jedną z najczęściej poruszanych kwestii, które ilustrują problem polskich sieci elektroenergetycznych, jest z roku na rok rosnąca liczba odmów przyłączenia instalacji OZE do sieci. Według danych Urzędu Regulacji Energetyki (URE)¹⁷, w 2023 roku operatorzy wydali 7448 odmów. To o 425 odmów więcej niż w 2022 roku, gdy było ich 7023.

¹⁷ Sprawozdanie za 2023 r. dostępne [na stronie URE](#).

Z najnowszego Sprawozdania z działalności URE wynika również, że w 2023 roku 3 568 odmów było uzasadnionych brakiem warunków technicznych przyłączenia do sieci, a 2231 – względami ekonomicznymi. W 1 649 przypadkach odmowa była podyktowana jednocześnie

występującym brakiem warunków technicznych, jak i ekonomicznych. Warto dodać, że w swoim sprawozdaniu URE zarekomendowano kilka rozwiązań, których wprowadzenie pomogłoby ograniczyć liczbę odmów przyłączeniowych. Wśród nich znalazło się:

- przyznanie regulatorowi prawnych instrumentów „sprawnego oddziaływania na przedsiębiorstwo energetycznie w spawach spornych”, w tym w przypadku pozostawienia bez rozpoznania wniosku o warunki przyłączenia,
- wprowadzenie aukcji na dostępne moce przyłączeniowe,
- określenie kamieni milowych dla inwestycji w OZE, które umożliwiłyby skuteczne monitorowanie realizacji projektów i wdrożenie sankcji np. w postaci wygaśnięcia warunków przyłączenia w przypadku znacznych opóźnień.

Poza liczbą odmów, innym często podnoszonym problemem jest również brak transparentności. Przed podjęciem decyzji o rozpoczęciu procesu inwestycyjnego inwestorzy nie mają realnego dostępu do danych o dostępnych mocach przyłączeniowych.

Dyrektywa RED III również zwraca uwagę na problem rozwoju sieci. Państwa członkowskie mogą wyznaczyć specjalne obszary infrastruktury na potrzeby realizacji projektów dotyczących sieci i magazynowania. Założeniem takich obszarów jest wsparcie i uzupełnienie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE. Podobnie jak OPRO, także specjalne obszary dla infrastruktury nie powinny obejmować obszarów Natura 2000 i obszarów wyznaczonych w ramach krajowych systemów ochrony przyrody i różnorodności biologicznej.

3.5. Pozostałe ograniczenia

Innym istotnym ograniczeniem dla inwestycji w OZE jest niestabilność prawa. Sztandarowym tego przykładem jest blokada, którą wprowadziła Ustawa z dnia 20 maja 2016 roku o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych¹⁸. W ustawie pojawiła się tzw. reguła 10H, która uniemożliwiła budowę elektrowni wiatrowych w odległości mniejszej niż dziesięciokrotność ich wysokości. Ustawa z dnia 9 marca 2023 roku o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw¹⁹ nieco złagodziła regułę odległościową i obecnie, w niektórych przypadkach, instalacje wiatrowe mogą być instalowane w odległości nie mniejszej niż 700 m od zabudowań. Istnieje szansa, że w kolejnej nowelizacji ustawy, odległość ta zostanie zmniejszona do 500 m.

Istotnym problemem jest również brak strategii długoterminowej. W dalszym ciągu czekamy na aktualizację Polityki Energetycznej Polski do 2040 roku, a ta opublikowana w 2021 roku²⁰ była niedoszacowana pod względem rzeczywistego przyrostu mocy instalacji OZE. Opublikowana z opóźnieniem, wstępna wersja Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu²¹ zawiera jedynie scenariusz WEM (ang. *with existing measures*), uwzględniający jedynie już istniejące działania i środki. Scenariusz WAM (ang. *with additional measures*), który uwzględni dodatkowe polityki, nie został jeszcze opublikowany. Trudno mówić więc w Polsce o jasnych i konkretnych celach oraz o szerokiej i ambitnej perspektywie rozwoju odnawialnych źródeł energii.

Przyspieszenie wdrażania procedur nie powiedzie się bez odpowiednio wyszkolonej kadry, a przede wszystkim bez zatrudnienia wystarczającej liczby osób, które będą zajmowały się procesem. Jest to kolejne ograniczenie, które należy wyeliminować przy wyznaczaniu OPRO.

¹⁸ Tekst ustawy z 2016 r. jest dostępny [tutaj](#).

¹⁹ Tekst ustawy jest dostępny [tutaj](#).

²⁰ Polityka energetyczna Polski do 2040 r. (wersja z 2021 r.) – dostępna na stronie [Ministerstwa Klimatu i Środowiska](#).

²¹ Projekt KPEiK jest dostępny na stronie [Ministerstwa Klimatu i Środowiska](#).

4. Wytyczne Komisji Europejskiej

13 maja 2024 roku Komisja Europejska opublikowała wytyczne dotyczące wyznaczania obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych²². Zawarte w tym dokumencie rekomendacje objaśniają przepisy zawarte w dyrektywie o odnawialnych źródłach energii (RED III) oraz cele nowelizacji. Poniżej przedstawiamy najważniejsze informacje znajdujące się w wytycznych.

²² Komisja Europejska (2024), Guidance on designating renewables acceleration areas, dostępne na [stronie KE](#).

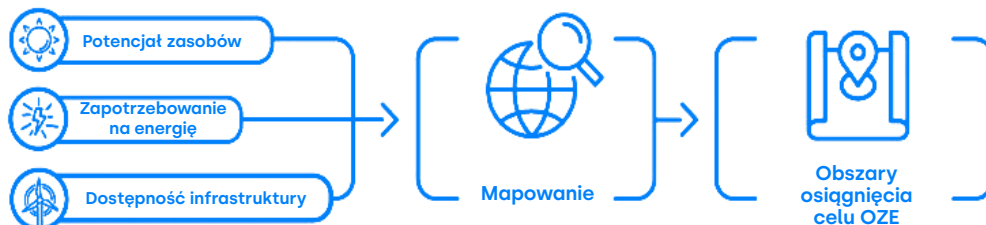
4.1. Mapowanie potencjału OZE (art. 15b)

Zgodnie z art. 15b dyrektywy RED III państwa członkowskie muszą zmapować na swoim terytorium obszar dostępny dla instalacji odnawialnych źródeł energii wraz niezbędną infrastrukturą sieciową oraz infrastrukturą magazynowania. Obszary te muszą uwzględniać istniejące i planowane zdolności wytwórcze tak, aby dzięki nim udało się osiągnąć co najmniej krajowy wkład w realizację celu UE w zakresie energii odnawialnej na 2030 rok, który na poziomie unijnym wynosi 42,5% (z dążeniem do osiągnięcia 45%).

Warto podkreślić, że mapy potencjału nie muszą uwzględniać wszystkich miejsc, w których warunki sprzyjają produkcji energii z OZE. Niektóre tereny mogą bowiem wykazywać szczególnie duży potencjał do wdrożenia wybranej technologii OZE, ale jednocześnie mogą być zbyt oddalone od głównych ośrodków zużycia energii lub odpowiedniej infrastruktury energetycznej. W takich sytuacjach, przed uwzględnieniem danego terenu jako potencjalnego obszaru do budowy OZE, należy ocenić możliwość zrealizowania w takim miejscu inwestycji w sposób terminowy i ekonomicznie opłacalny.

Kraje członkowskie powinny zatem rozpocząć proces mapowania od wyznaczenia terenów, na których jest dostęp do infrastruktury, zapotrzebowanie na energię oraz potencjał do wykorzystania energii z OZE. Dopiero na tej podstawie powinno się wyznaczyć obszary, które – pokryte instalacjami w odnawialne źródła energii – doprowadzą do osiągnięcia krajowego celu OZE.

Schemat 5. Logika mapowania potencjału OZE zgodnie z dyrektywą RED III



Źródło: Komisja Europejska

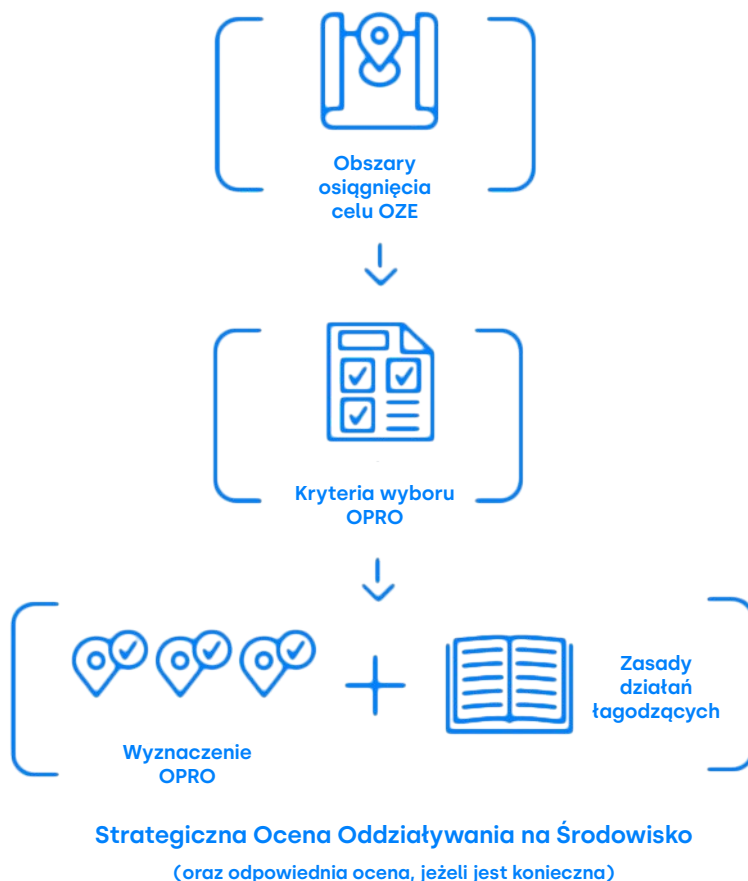
Państwa członkowskie mają promować różnorodne wykorzystanie wyznaczonej pod OZE przestrzeni, np. przez zastosowanie takich rozwiązań jak agrofotowoltaika czy fotowoltaika zintegrowana z budynkami lub infrastrukturą. Dyrektywa nie wymaga uwzględnienia

kwestii środowiskowych na etapie mapowania, ale podkreśla znaczenie współpracy między władzami krajowymi, regionalnymi, lokalnymi oraz operatorami sieci. Podczas mapowania, państwa członkowskie mogą korzystać z istniejących planów zagospodarowania przestrzennego, a także innych dostępnych dokumentów, aby minimalizować dodatkowe obciążenia administracyjne. Dyrektywa nie określa, czy do mapowania należy podejść w sposób odgórny – z poziomu krajowego, czy oddolny – z poziomu gmin. Państwa członkowskie mogą wybrać odpowiednie podejście, w zależności od swojej struktury administracyjnej.

4.2. Wyznaczanie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE (art. 15c)

Kolejnym etapem wdrażania dyrektywy, po zakończeniu procesu mapowania, jest wyznaczenie obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych. Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej proces wyznaczania obszarów powinien składać się z dwóch głównych etapów: przygotowania planu, który obejmie identyfikację obszarów przyspieszonego rozwoju OZE, oraz poddania wyznaczonych terenów strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko.

Schemat 6. Logika wyznaczania OPRO zgodnie z dyrektywą RED III



Źródło: Komisja Europejska

W wyznaczaniu obszarów priorytetem mają być miejsca, w których wpływ instalacji OZE na środowisko będzie minimalny. Są to np. sztuczne i zabudowane powierzchnie, takie jak dachy, fasady budynków czy infrastruktura transportowa, a także obszary przemysłowe i zdegradowane. W wytycznych KE wyróżniono przykłady zastosowania OZE w takich miejscach. Są to między innymi elektrownie wiatrowe i słoneczne, które mogą być instalowane wzdłuż infrastruktury transportowej. Takie instalacje mogą zwiększyć świadomość zapotrzebowania

na energię odnawialną i poprawić wizerunek OZE w społeczeństwie, zwłaszcza jeśli będą połączone z punktami ładowania pojazdów elektrycznych. Co więcej, tego typu tereny są zazwyczaj wysoko rozwinięte i mają niską wartość środowiskową. Moduły fotowoltaiczne mogą być również instalowane na ekranach akustycznych lub zadaszeniach wzdłuż autostrad i linii kolejowych, co pozwala zminimalizować ograniczenia środowiskowe i te związane z dostępem do gruntów. Tereny przemysłowe i kopalnie również są odpowiednimi miejscami do instalacji elektrowni słonecznych, a niekiedy – po odpowiednim dostosowaniu – również wiatrowych. W ich pobliżu znajdują się niezbędne sieci elektryczne i infrastruktura transportowa. Wyznaczenie obszarów na terenach pokopalnianych to rozwiązanie synergiczne – pozwala ulokować produkcję energii odnawialnej w pobliżu obszarów o wysokim zużyciu energii. Mimo że budowa na zrekultywowanych terenach może być kosztowna, to transakcyjne koszty gruntów w takich miejscach zwykle są niższe.

Kolejnym potencjalnym miejscem do wyznaczenia OPRO mogą być sztuczne zbiorniki wód śródlądowych, jeziora i zbiorniki wodne, które mają niską wartość dla różnorodności biologicznej. Pokrycie ich powierzchni modułami fotowoltaicznymi mogłoby przyczynić się wręcz do ograniczenia parowania wody. Fotowoltaika może być również instalowana w miejskich oczyszczalniach ścieków, zaspokajając dodatkowo zapotrzebowanie na energię tych obiektów. Zdegradowane, nienadające się do uprawy grunty mogą być przekształcone w OPRO i wspierać różnorodność biologiczną, np. poprzez zapewnianie zasobów do żerowania, gniazdowania i rozmnażania owadów zapylających.

Cechą wspólną lokowania instalacji w każdym z wymienionych miejsc jest ich potencjalnie niewielki wpływ na środowisko. Nie można go jednak z założenia wykluczyć, dlatego podczas wyznaczania OPRO, państwa członkowskie powinny wykorzystywać dostępne narzędzia i dane, w tym mapowanie wrażliwości dzikiej przyrody. Powinny także przygotować zbiór przepisów łagodzących zawierający zasady dot. możliwości minimalizowania wpływu na środowisko w wyznaczonych miejscach. Zasady te muszą być dopasowane do specyfiki obszaru i wybranej technologii OZE. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko na wyznaczonych obszarach musi zostać przeprowadzona zgodnie z dyrektywą SOOŚ²³. Jeśli plan może znacząco wpłynąć na obszary Natura 2000, konieczna jest dodatkowa ocena, wykazująca, że wyznaczenie obszaru na danym terenie nie będzie miało znaczącego wpływu na środowisko. Ze względu na swoją wysoką wartość środowiskową, tereny chronione, takie jak obszary Natura 2000 i inne obszary wyznaczone w ramach krajowych systemów ochrony przyrody i różnorodności biologicznej, powinny zostać wykluczone z wyznaczania OPRO. Wyjątkami są sztuczne i zabudowane powierzchnie znajdujące się w tych miejscach, w przypadku których można wykorzystać synergię z istniejącymi strukturami. Państwa członkowskie powinny również unikać wyznaczania obszarów, na których instalacja OZE mogłaby powodować oddziaływanie transgraniczne.

²³ Dyrektywa 2001/42/WE w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko – tekst dostępny [tutaj](#).

4.3. Ocena wpływu obszarów na środowisko

Przed ich ostatecznym przyjęciem, plany wyznaczające OPRO muszą przejść strategiczną ocenę środowiskową zgodnie z wspomnianą wyżej dyrektywą SOOŚ. W procesie wyboru obszarów należy uwzględnić potencjalny wpływ na obszary chronione, tak by uniknąć późniejszych sporów prawnych i opóźnień w procesie. Nawet jeśli OPRO nie zostały wyznaczone na obszarach chronionych, ich bliskość może wpłynąć na te tereny, np. w przypadku ważnych terenów lęgowych ptaków. Dlatego, jeśli istnieje ryzyko, że dany OPRO mógłby wpłynąć na obszary Natura 2000, należy również przeprowadzić osobną ocenę, zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

Ważne jest, aby już na etapie wyznaczania OPRO określić środki łagodzące wpływ na środowisko. Zgodnie z dyrektywą RED III należy przygotować raport środowiskowy oceniający

skutki dla środowiska na wszystkich etapach projektu, począwszy od planowania aż po likwidację. W raporcie należy uwzględnić specyfikę terenu, jego wcześniejsze wykorzystanie oraz obecność gatunków fauny, w tym gatunków wędrownych, a także specyfikę wybranej technologii OZE.

Instalacje fotowoltaiczne również mogą prowadzić do degradacji siedlisk, zmian mikroklimatu i zanieczyszczeń. Budowa i eksploatacja instalacji wpływa na florę i faunę, a wysokie temperatury paneli mogą zmienić mikroklimat. Efekt bariery może z jednej strony blokować ruch zwierząt, ale z drugiej – zapewniać im schronienie.

Aby ograniczyć negatywne skutki instalacji OZE na środowisko, należy uwzględnić odpowiednie środki minimalizujące na każdym etapie realizacji inwestycji: od planowania, przez budowę i eksploatację, aż po zakończenie działalności. Wśród środków łagodzących najwyżej w hierarchii znajdują się te prowadzące do całkowitego uniknięcia wpływu na środowisko, a w dalszej kolejności – te polegające na redukcji intensywności oddziaływań. Inwestorzy mają możliwość zastosowania szeregu środków, począwszy od wyboru alternatywnej lokalizacji dla projektów (lub pojedynczych urządzeń, np. turbin, w ramach projektu), poprzez wprowadzenie odpowiednich modyfikacji do istniejącego projektu, aż po zastosowanie urządzeń odstrasżających ptaki. Wśród tych ostatnich mogą się znaleźć urządzenia przekierowujące lot ptaków, a także odstrasżające środki akustyczne i wizualne oraz systemy zniechęcające lub uniemożliwiające ptakom siadanie w pobliżu przewodów pod napięciem. W tym kontekście istotne jest również odpowiednie rozplanowanie czasu budowy, aby uniknąć okresów najbardziej wrażliwych (np. należy unikać planowania prac konstrukcyjnych w okresach lęgowych ptaków).

Wdrożenie tych środków musi być proporcjonalne i terminowe. Pełny projekt planu, w tym zestaw przepisów łagodzących, musi być poddany strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. W przypadku braku szczegółowych informacji na temat projektów, należy elastycznie podejść do uwzględnienia różnorodnych potencjalnych oddziaływań na środowisko. Po wyznaczeniu OPRO konieczny będzie również monitoring i dostosowywanie się do zmieniającej się sytuacji środowiskowej. Państwa członkowskie mogą się również zdecydować na określenie maksymalnej mocy instalacji, która może zostać zainstalowana na danym OPRO.

4.4. Konsultacje społeczne i udział interesariuszy

Aby obszary przyspieszonego rozwoju OZE zostały wyznaczone efektywnie i terminowo, konieczne jest zaangażowanie społeczeństwa na różnych etapach procesu. Wczesna partycypacja interesariuszy podczas wyznaczania obszarów przyspieszonego rozwoju OZE odgrywa kluczową rolę w minimalizowaniu opóźnień, ograniczaniu kosztów administracyjnych oraz redukcji ryzyka sporów prawnych. Umożliwia też identyfikację potencjalnego wpływu na środowisko naturalne, gospodarkę i społeczeństwo, a także – w razie potrzeby – proponowanie rozwiązań łagodzących ten wpływ. Dyrektywa nakłada obowiązek promowania zaangażowania społeczeństwa na wszystkich etapach procesu, zarówno podczas tworzenia planów, jak i samej realizacji projektów związanych z energią odnawialną.

Konsultacje społeczne projektów dotyczących OPRO powinny być integralną częścią strategicznej oceny wpływu na środowisko. Istotne jest, aby już we wczesnym stadium zaangażować różnorodne grupy interesariuszy, włączając w to organizacje pozarządowe, społeczność akademicką, deweloperów projektów oraz mieszkańców społeczności lokalnych. Takie podejście umożliwia zbieranie danych dotyczących potencjalnych skutków dla środowiska oraz identyfikację skutecznych środków łagodzących. Działania angażujące społeczność pozwalają uwzględnić w procesie decyzyjnym zarówno ekspertyzy, jak i wątpliwości czy obawy mieszkańców, dzięki czemu minimalizowane jest ryzyko zaistnienia sporów prawnych na dalszych etapach procesu.

5. Europejskie doświadczenia wdrażania OPRO

5.1. Niemcy – holistyczne podejście do przyspieszenia rozwoju OZE

Podstawowe informacje o rozwoju OZE w Niemczech

Niemcy mają długą historię wspierania inwestycji w odnawialne źródła energii. Pierwsza ustawa o promowaniu energii ze źródeł odnawialnych weszła w życie w 1990 roku. W 2010 roku zainstalowana moc elektrowni wiatrowych i fotowoltaicznych wynosiła odpowiednio 26 GW i 18 GW, w 2018 roku wynik ten wzrósł do 52 GW dla lądowej energetyki wiatrowej i do 45 GW dla fotowoltaiki. W 2023 roku zainstalowana moc lądowej energetyki wiatrowej wyniosła już 61 GW, morskiej energetyki wiatrowej 8,5 GW, a fotowoltaiki – 82 GW. W 2023 roku odnawialne źródła energii odpowiadały za 56% produkcji energii elektrycznej, podczas gdy w 2010 roku wskaźnik ten wynosił tylko 17%²⁴.

Taki znaczący wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowej produkcji energii elektrycznej był możliwy przede wszystkim dzięki istotnemu wsparciu regulacyjnemu. Początkowo głównym motorem napędzającym wzrost udziału energii z OZE w produkcji energii elektrycznej był hojny system wsparcia, bazujący na tzw. taryfach gwarantowanych dla OZE. Jednak w ciągu ostatnich pięciu lat ekspansja energetyki wiatrowej zwolniła. Głównym powodem są problemy z permittingiem wynikające ze zbyt małej ilości dostępnej powierzchni, rygorystycznych zasad dotyczących odległości, długotrwałych procedur, a nawet rosnącej liczby pozwów sądowych przeciwko istniejącym już turbinom wiatrowym. Według rządu federalnego, w planach zagospodarowania przestrzennego w skali całego państwa, na elektrownie wiatrowe przeznaczono tylko 0,8% powierzchni, a tylko 0,5% było rzeczywiście dostępne. Proces inwestycji w elektrownie wiatrowe na lądzie w 2022 roku zajmował w Niemczech od 5 do 10 lat²⁵.

6 kwietnia 2022 roku, rząd federalny Niemiec, zauważając potrzebę przyspieszenia inwestycji w OZE oraz biorąc pod uwagę konieczność uniezależnienia energetycznego kraju od Rosji po rosyjskiej inwazji na Ukrainę, przedstawił tzw. Pakiet Wielkanocny. Jest to pakiet zmian legislacyjnych²⁶. Efektem ma być osiągnięcie 80% udziału OZE w wytwarzaniu energii elektrycznej w 2030 roku i niemal całkowicie zeroemisyjny miks energetyczny w 2035 roku. W ramach pakietu, który w wszedł w życie 1 stycznia 2023 roku, przyjęto szereg zmian legislacyjnych mających ułatwić permitting i przyspieszyć inwestycje w OZE. Najważniejsze z wprowadzonych zmian to:

- wprowadzenie przepisu ustawowego stanowiącego, że wykorzystanie odnawialnych źródeł energii leży w nadrzędnym interesie publicznym i służy bezpieczeństwu publicznemu;
- aktualizacja planu rozwoju sieci przesyłowej i przyspieszenie inwestycji w sieci przesyłowe energii elektrycznej;
- uproszczenie przepisów związanych z autokonsumpcją, zwłaszcza dla przemysłu;

²⁴ Więcej informacji można znaleźć na stronie [Federalnego Urzędu Ochrony Środowiska](#).

²⁵ Więcej informacji można znaleźć na stronie [rządu federalnego Niemiec](#).

²⁶ Więcej informacji o pakiecie można znaleźć na stronie [Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Energii](#).

- zwiększenie rocznego limitu aukcji na instalację nowych mocy z energii wiatrowej do 10 GW rocznie i słonecznej do 22 GW rocznie;
- docelowa moc zainstalowana elektrowni wiatrowych w 2030 roku ma wynieść 115 GW, a elektrowni fotowoltaicznych – 215 GW. Cele mocy zainstalowanej dla morskiej energetyki wiatrowej to 30 GW w 2030 roku, 40 GW w 2035 i 70 GW w 2045 roku;
- rozszerzenie możliwości budowy farm fotowoltaicznych wzdłuż infrastruktury liniowej i transportowej;
- rozszerzenie możliwości startowania w przetargach na budowę fotowoltaiki dla instalacji agrowoltaiki (Agri-PV), pływającej fotowoltaiki (niem. Floating-PV) oraz fotowoltaiki na torfowiskach (niem. Moor-PV).

Kwestie ułatwień proceduralnych dla farm wiatrowych i fotowoltaicznych zostały poruszone w tzw. Pakiecie Letnim w czerwcu 2022 roku²⁷. Ze względu na federalną strukturę Niemiec, zmiany legislacyjne musiały zostać zatwierdzone w ramach tzw. paktu landów i rządu federalnego²⁸. Zmiany te dotyczyły m.in.:

- Wdrożenia w życie zasad nadrzędnego interesu publicznego w rozwoju odnawialnych źródeł energii.
- Uproszczenia procesu biurokratycznego przy rozbudowie istniejących sieci dystrybucyjnych i przesyłowych.
- Przyspieszenia procesu inwestycyjnego w zakresie uzgodnień prawnobudowlanych: m.in. skrócenia terminów i przyspieszenia procesu konsultacji publicznych.
- Cyfryzacji procesu uzyskiwania zezwoleń prawnobudowlanych, środowiskowych i konsultacji publicznych w celu ich przyspieszenia.
- Przyspieszenia procedur związanych z prawem ochrony gatunków.
- Zwiększenia podaży terenów inwestycyjnych dla energetyki wiatrowej na lądzie poprzez zobowiązanie landów do przeznaczenia 1,4% powierzchni pod inwestycje w energetykę wiatrową do 2027 roku i 2% do 2032 roku.
- Umożliwienia realizacji inwestycji w energetykę wiatrową i fotowoltaiczną wzdłuż autostrad, jeśli nie spowoduje to spadku bezpieczeństwa ruchu drogowego.
- Zwiększenia bezpieczeństwa prawnego dla inwestorów.

²⁷ Więcej informacji o pakiecie można znaleźć na stronie [Federalnego Ministerstwa Mieszkalnictwa, Rozwoju Miast i Budownictwa](#).

²⁸ Więcej informacji o pakiecie można znaleźć na stronie [rządu federalnego Niemiec](#).

Logika implementacji

Dzięki wcześniej istniejącym regulacjom wewnętrznym dot. wyznaczania obszarów przeznaczonych do rozwoju energetyki wiatrowej i słonecznej, rząd federalny nie musiał przeprowadzać mapowania potencjału, ani procedury wyznaczania obszarów. Implementacja dyrektywy RED III jest przeprowadzana poprzez adaptowanie obecnie istniejących rozwiązań jako przepisów dyrektywy, ale przyspieszeniu ulegają procedury.

Rząd federalny przedstawił w tym zakresie dwie ustawy. Pierwsza ustawa, przedstawiona 1 lutego 2024 roku, dotyczy obszarów przyspieszonego rozwoju dla morskiej energetyki wiatrowej i dla sieci²⁹. Z kolei 2 kwietnia 2024 roku rząd federalny przedstawił ustawę implementującą dyrektywę RED III do prawa niemieckiego³⁰. Propozycja implementacji dyrektywy zakłada wprowadzenie zmian do ustawy o określeniu wymagań gruntowych dla lądowych turbin wiatrowych (Windenergieflächenbedarfsgesetz – WindBG), kodeksu budowlanego (BauGB), ustawy o planowaniu przestrzennym (ROG), federalnej ustawy o kontroli emisji (BImSchG) oraz ustawy o ekspansji odnawialnych źródeł energii (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2023). Propozycja implementacji dyrektywy w Niemczech jest następująca:

▪ Wyznaczanie OPRO

Obowiązek wyznaczania OPRO ma być uregulowany w kodeksie budowlanym i ustawie o planowaniu przestrzennym. Wyznaczenie OPRO dla fotowoltaiki i energetyki wiatrowej

²⁹ Tekst ustawy znajduje się na stronie [Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Ochrony Klimatu](#).

³⁰ Tekst ustawy znajduje się na stronie [Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Ochrony Klimatu](#).

ma być przeprowadzane przez gminę równocześnie z wyznaczaniem obszaru przeznaczonego do rozwoju energii wiatrowej.

- **Procedury udzielania zezwoleń na budowę w OPRO**

Uprozczone mają być procedury w zakresie oceny oddziaływania na środowisko. Na obszarach OPRO, zamiast przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko, oceny zgodnie z § 34 federalnej ustawy o ochronie przyrody, oceny w odniesieniu do obszarów Natura 2000, oceny ochrony gatunków oraz oceny zgodności projektu z celami zarządzania federalnej ustawy wodnej, właściwy organ przeprowadza jedynie procedurę przeglądu zgodności inwestycji ze SOOŚ (tzw. *screening*). Warunkiem jest, aby dostępne dane nie były starsze niż 5 lat i były odpowiedniej jakości. Wyjątkiem od tej zasady są projekty, dla których należy przeprowadzić transgraniczną ocenę oddziaływania na środowisko.

- **Procedury udzielania zezwoleń poza OPRO**

Procedury inwestycyjne poza OPRO również mają zostać przyspieszone poprzez zmiany w federalnej ustawie o kontroli emisji. Wszelkie procedury autoryzacji wymagane do realizacji projektu zgodnie z prawem federalnym mają być obsługiwane przez jeden organ. Organ wydający zezwolenie ma potwierdzić kompletność wniosku w ciągu 30 dni na OPRO i w ciągu 45 dni na obszarach wyznaczonych do rozwoju energii wiatrowej. Powyższa procedura zatwierdzania, od 21 listopada 2025 roku, musi być przeprowadzana drogą elektroniczną.

- **Monitorowanie OPRO**

Aby umożliwić monitorowanie statusu wyznaczenia obszarów przyspieszonych, konieczna będzie zmiana przepisów regulujących obowiązki sprawozdawcze i informacyjne.

- **Mapowanie wrażliwości środowiskowej**

W Niemczech nie istnieje rządowe mapowanie wrażliwości dla całego kraju. Analiza wrażliwości została jednak przeprowadzona³¹ w ramach przygotowań do oceny ustawy o określeniu wymogów obszarowych dla lądowych elektrowni wiatrowych (WindBG). Cały dokument liczy 61 stron i zawiera przede wszystkim zestaw kryteriów wyznaczania obszarów dedykowanych rozwojowi energetyki wiatrowej.

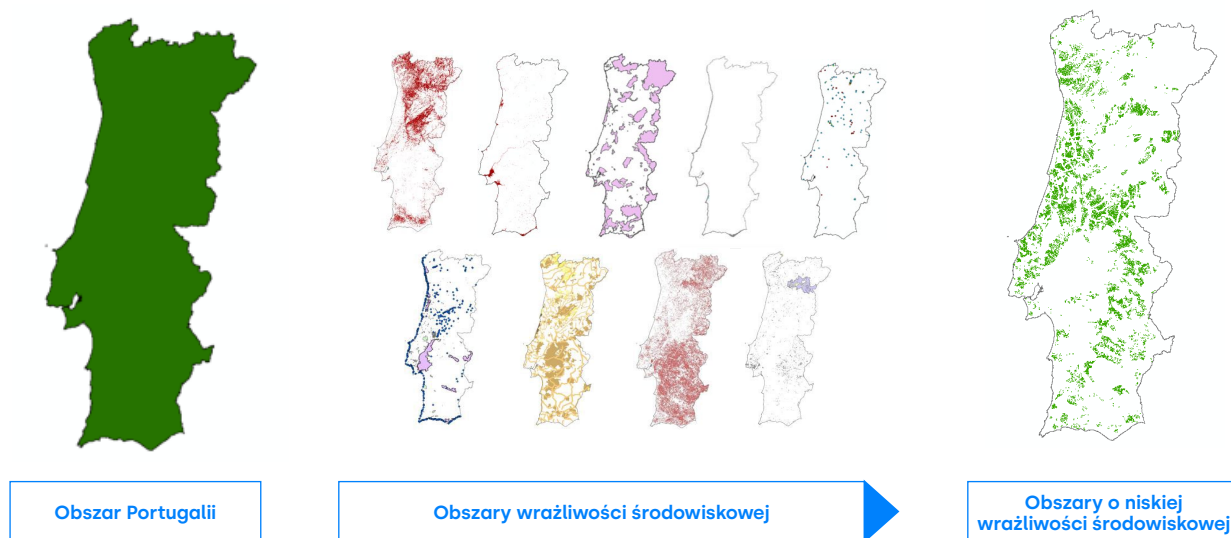
³¹ Ocena wrażliwości środowiskowej w analizie dostępności gruntów pod lądową energetykę wiatrową po 2030 r.: *Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030*, Maj 2023, Berlin.

5.2. Portugalia – przykład kompleksowego mapowania wrażliwości środowiskowej

Portugalia jest przykładem kompleksowego mapowania potencjału OZE zgodnie z artykułem 15b dyrektywy RED III. Całym procesem mapowania zajmowało się tam Krajowe Laboratorium Energii i Geologii (port. *LNEG – Laboratório Nacional de Energia e Geologia*).

Pierwsza wersja mapy, opublikowana już w styczniu 2023 roku, wskazała, że 10 350 km² (około 12%) obszaru Portugalii kontynentalnej potencjalnie nadawało się do instalacji projektów wytwarzania energii odnawialnej. Na tej mapie po raz pierwszy zidentyfikowano obszary o najmniejszej wrażliwości środowiskowej i krajobrazowej, które byłyby odpowiednie do ustanawiania na ich terenie OPRO. Zidentyfikowane obszary były dość równomiernie rozłożone na powierzchni kraju: najwięcej dostępnych obszarów zidentyfikowano w najsłabiej zaludnionym regionie centralnym (4211 km², czyli ok. 41% wszystkich zidentyfikowanych obszarów), następnie w regionie Alentejo, w południowej części (3180 km², ok. 31%) i regionie północnym (2461 km², ok. 24%)³².

³² Zob. omówienie mapy na stronie portugalskiej firmy doradczej Noctula.

Schemat 7: Mapy wrażliwości środowiskowej w Portugalii (wersja pierwsza)

Źródło: opracowanie Instytutu Reform na podstawie analiz LNEG

Aktualizacja mapy w czerwcu 2023 roku znacznie ograniczyła liczbę dostępnych obszarów – do 2562 km² (ok. 3% kraju). Aktualizacja ta została przeprowadzona po otrzymaniu informacji zwrotnej od władz lokalnych i organizacji pozarządowych. LNEG pogłębiło badanie i zastosowało bardziej restrykcyjne kryteria, uwzględniając szereg dostosowań do początkowych warunków wykluczenia, w szczególności w odniesieniu do: (I) zasobów wód mineralnych i podziemnych; (II) stref buforowych wokół budynków mieszkalnych i wielofunkcyjnych o promieniu 500 m; (III) krajowej rezerwy obszarów rolniczych (Reserva Agrícola Nacional) oraz narodowego rezerwatu ekologicznego (Reserva Ecológica Nacional). Cały proces mapowania i tworzenia dwóch wersji tej mapy zajął 9 miesięcy, od września 2022 roku do czerwca 2023 roku.

W komentarzu do opracowania zdefiniowano również ograniczenia bieżącego badania. Należą do nich m.in. brak analizy przydatności danego obszaru dla rolnictwa i leśnictwa, która uwzględniałaby nie tylko uwarunkowania glebowe, ale także orograficzne i cechy klimatyczne. Ponadto, nie przeprowadzono badania istniejących lasów pod kątem ich efektywności w pochłanianiu dwutlenku węgla, co mogłoby stanowić istotne kryterium przy opracowywaniu mapy potencjału OZE, a na późniejszym etapie – także mapy OPRO.

6. Rekomendacje dot. wdrażania OPRO w Polsce

6.1. Logika reformy: OPRO jako Obszary Niskiego Ryzyka Środowiskowego

Jak wskazano w rozdziale trzecim, procedury związane z realizacją inwestycji w OZE są czasochłonne, wymagają nakładów finansowych i nie gwarantują ostatecznego uzyskania pozwolenia na realizację takich inwestycji. Procedury te można podzielić na trzy grupy:

- proces związany ze spełnieniem wymogów prawa o zagospodarowaniu przestrzennym;
- proces związany ze spełnieniem wymogów prawa ochrony środowiska;
- proces uzyskania przyłączenia do sieci.

Poprawienie efektywności wszystkich trzech procesów jednocześnie w ramach implementacji przepisów dyrektywy RED III dotyczącej obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych jest mało realne. Istnieje ryzyko, że jeśli warunkiem wyznaczenia OPRO miałyby być konieczność ich wdrożenia przez gminy lub zapewnienie przez Operatorów Systemów Dystrybucyjnych (OSD) gwarancji przyłączenia elektrowni do sieci w ciągu 12 miesięcy, to obszarów przyspieszonego rozwoju OZE w Polsce powstałoby bardzo mało lub nie powstałyby one wcale, mimo formalnego wdrożenia dyrektywy.

Należy implementować przepisy dyrektywy RED III dotyczące OPRO w sposób, który koncentruje się na przyspieszeniu procedur środowiskowych poprzez identyfikację obszarów o najniższym ryzyku środowiskowym związanym z danym rodzajem inwestycji w OZE. Następnym krokiem powinno być poddanie tych obszarów strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. W ten sposób moglibyśmy wyznaczyć obszary, które – aby zapewnić jednoznaczną interpretację ich funkcji przez interesariuszy i społeczeństwo – należałoby nazwać *Obszarami Niskiego Ryzyka Środowiskowego*.

Dlaczego Obszary Niskiego Ryzyka Środowiskowego zamiast Obszarów Przyspieszonego Rozwoju OZE?

Nazewnictwo ma znaczenie. W związku z tym, że zasady rozwoju OZE, zwłaszcza farm wiatrowych, są tematem kontrowersyjnym, istotne jest klarowne komunikowanie treści proponowanych reform już na poziomie ogólnego nazewnictwa. Dlatego rekomendujemy przyjęcie nazwy Obszary Niskiego Ryzyka Środowiskowego na potrzeby wdrożenia przepisów dyrektywy OZE do polskich ram prawnych. Nazwa ta jednoznacznie komunikuje charakter obszarów, a jednocześnie pozwala na uniknięcie nieporozumień, w szczególności powstawania mylnego wrażenia, że inwestycje na obszarach będą realizowane w sposób niekontrolowany czy też narzucony odgórnie, bez zgody lokalnej społeczności.

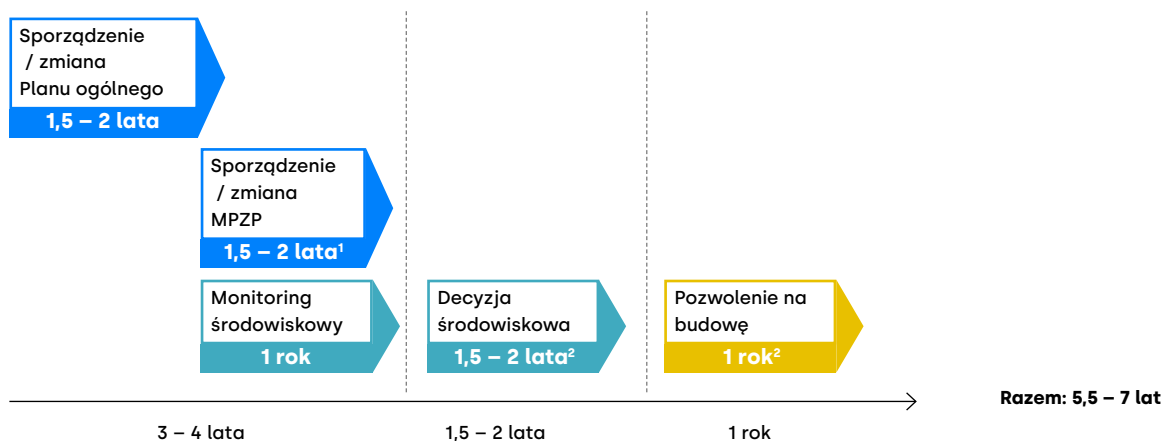
Obszary Niskiego Ryzyka Środowiskowego będą stanowić wskazówkę dla gmin w zakresie potencjalnych zmian w Planie Ogólnym i Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP) oraz dla operatorów sieci dystrybucyjnej w zakresie spodziewanych lokalizacji kolejnych dużych inwestycji w OZE.

W ramach implementacji dyrektywy nie należy jednak nakładać na gminy obowiązku wskazywania tych obszarów w MPZP jako miejsc przeznaczonych na inwestycje w OZE, ale pozostawić w tej kwestii dowolność. Takie podejście pozwala na ograniczenie ryzyka protestów przeciwko rozwojowi OZE, które miały miejsce w przeszłości, na przykład podczas próby nowelizacji tzw. ustawy wiatrakowej w grudniu 2023 roku. Pozwala też na poszanowanie zarówno kwestii ochrony środowiska, zapewniając wysokie standardy ochrony przyrody, jak i prawa lokalnych społeczności do współdecydowania o inwestycjach w ich okolicy. Brak zidentyfikowanych zagrożeń dla środowiska nie zmusi bowiem lokalnej społeczności do akceptacji inwestycji w OZE, a zgoda lokalnej społeczności na te inwestycje nie będzie wystarczająca, aby realizować je z pominięciem aspektu ochrony środowiska.

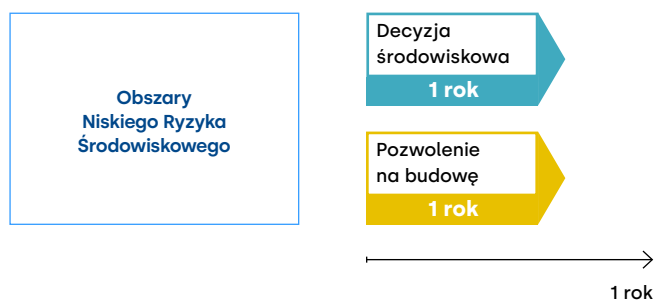
Dzięki implementacji przepisów dotyczących OPRO jako Obszarów Niskiego Ryzyka Środowiskowego proces inwestycyjny w elektrownie wiatrowe na lądzie mógłby zostać przyspieszony z obecnych 5-7 lat do 12 miesięcy. Zakładając, że w odpowiedzi na wyznaczenie OPRO na jej terenie gmina wprowadzi zmiany do Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego, a teren ten będzie już wcześniej objęty strategiczną oceną oddziaływania na środowisko, cały proces uzyskiwania zezwoleń na budowę i decyzji środowiskowej mógłby zamknąć się w 12 miesiącach, jak przedstawiono na poniższym schemacie.

Schemat 8. Inwestycja w elektrownię wiatrową w Polsce przed i po wdrożeniu OPRO w rekomendowanym kształcie

Przed wdrożeniem OPRO



Po wdrożeniu OPRO w rekomendowanym kształcie



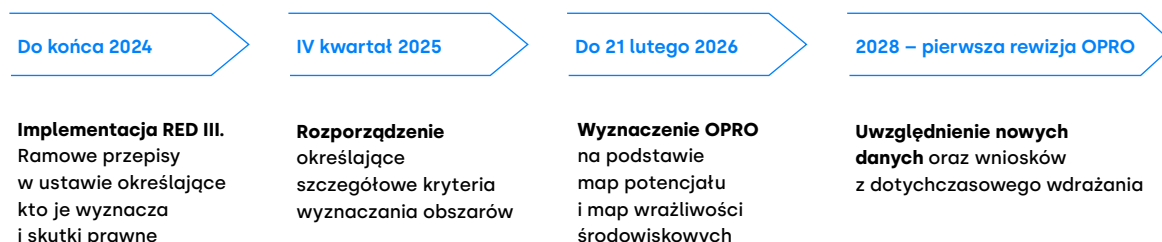
Źródło: Instytut Reform

6.2. Proces implementacji przepisów dyrektywy RED III

Rekomendujemy następujący harmonogram implementacji przepisów dyrektywy:

- Do końca grudnia 2024 roku, zgodnie z zapisami kamieni milowych Krajowego Planu Odbudowy, a konkretnie reformy G3.1.1, należy implementować ramowe przepisy definiujące obszary (patrz rozdział 2.3). Rekomendujemy wprowadzenie OPRO pod nazwą Obszary Niskiego Ryzyka Środowiskowego dla Inwestycji w Odnawialne Źródła Energii na poziomie ustawowym. Implementacja powinna również zawierać opis mechanizmu wytyczania obszarów. Szczegółowe przepisy dotyczące sposobu selekcji obszarów powinny zostać określone w rozporządzeniu.
- Równocześnie, do końca 2024 roku, rząd powinien opracować mapy potencjału rozwoju OZE w Polsce, które będą podstawą do wyznaczania obszarów przyspieszonego rozwoju OZE.
- Najpóźniej do IV kwartału 2025 roku powinno zostać przyjęte rozporządzenie definiujące sposób wyboru obszarów oraz szczegółowe wymagania.
- Przed wyznaczeniem OPRO, obszary muszą być poddane strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko.
- Na podstawie ustaw i rozporządzenia obszary powinny zostać wyznaczone do 21 lutego 2026 roku.
- W 2028 roku należy przeprowadzić rewizję OPRO, która będzie miała na celu zbadanie i analizę funkcjonowania obszarów oraz ich ewentualne powiększenie lub zmniejszenie.

Schemat 9. Rekomendowany tryb implementacji przepisów dyrektywy RED III dot. OPRO



Źródło: Instytut Reform

Implementacja przepisów dot. OPRO na poziomie ustawowym ma określać ramy prawne i proces wyznaczania OPRO

Na poziomie ustawy należy zatem określić definicję obszarów przyspieszonego rozwoju OZE oraz wskazać instytucję odpowiedzialną za ich wyznaczenie. Szczegółowe kryteria wyznaczania OPRO powinno określać rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska.

Wyznaczanie OPRO powinno odbywać się odgórnie, zgodnie z logiką agregacji i porządkowania dostępnych danych na temat wrażliwości środowiskowej poszczególnych obszarów. W praktyce proces ten może być wdrożony przez instytucje centralne lub regionalne, na podstawie kryteriów zdefiniowanych w rozporządzeniu. W wariantcie wdrażania reformy bezpośrednio przez urzędy centralne, instytucją naturalnie predestynowaną do ich wyznaczania jest Ministerstwo Klimatu i Środowiska. W przypadku wariantu z instytucjami działającymi na poziomie regionalnym rekomendujemy, aby wiodącą rolę przejęły urzędy marszałkowskie z wsparciem RDOŚ. Takie podejście pozwoli na utrzymanie jednolitych standardów środowiskowych w zakresie wyznaczania obszarów w całym kraju.

W proces wyznaczania OPRO powinny być zaangażowane także organizacje rządowe i pozarządowe dysponujące kompetencjami w zakresie gospodarki przestrzennej, ochrony przyrody i energetyki.

Przykładem dla wyznaczania OPRO może być proces wyznaczania obszarów przeznaczonych pod energetykę odnawialną na polskich obszarach morskich

Obszary przeznaczone pod energetykę odnawialną na polskich obszarach morskich są wytyczone w planie zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich. Morskie planowanie przestrzenne jest z kolei regulowane przez stosowną ustawę o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. W opracowaniu projektu planu biorą udział organy administracji morskiej, które mogą prowadzić analizy i studia oraz opracowywać koncepcje i programy, w celu opracowania planu. Organy te współpracują z samorządami województw i gmin nadmorskich i ich związkami. Plan zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich ma być spójny ze studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, planami zagospodarowania przestrzennego województw oraz ze strategiami rozwoju województw, strategiami rozwoju ponadlokalnego i strategiami rozwoju gmin sąsiadujących z tymi obszarami.

Rozporządzenie określa szczegółowe warunki wyznaczania OPRO

Szczegółowe warunki wyznaczania obszarów przyspieszonego rozwoju OZE powinny zostać określone w rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska. Rozporządzenie to powinno precyzować, jakie dane należy uwzględniać przy wyznaczaniu OPRO. W konsultacjach powinny uczestniczyć organy administracji centralnej, instytuty badawcze, jednostki samorządu terytorialnego oraz ich stowarzyszenia, a także organizacje pozarządowe i zrzeszenia reprezentujące sektor odnawialnych źródeł energii. Rozporządzenie powinno być przedmiotem szerokich konsultacji publicznych. Rzetelne konsultacje i uzgodnienia z szeroką grupą interesariuszy są niezbędne dla długoterminowej akceptacji OPRO.

6.3. Rekomendacje w zakresie wyznaczania obszarów przyspieszonego rozwoju OZE

- **Wyznaczenie OPRO powinno odbyć się na podstawie mapy potencjału rozwoju OZE, mapy wrażliwości środowiskowej oraz szczegółowych kryteriów zawartych w rozporządzeniu**

1. Mapowanie potencjału OZE

Mapa ta, zgodnie z artykułem 15b dyrektywy, ma określić krajowy potencjał i dostępny obszar niezbędny do instalacji OZE oraz powiązaną z nimi infrastrukturę sieciową i magazynową. Wyznaczone tereny powinny zapewnić co najmniej osiągnięcie celów wytwarzania OZE na 2030 rok.

Rekomendujemy długofalowe podejście, które obejmie zmapowanie potencjału rozwoju OZE wraz z niezbędną infrastrukturą i uwzględni perspektywę rozwoju systemu energetycznego do 2040 i 2050 roku. Polska energetyka będzie kontynuować dekarbonizację również po 2030 roku, dlatego tworzenie sztucznych cezur w procesie planowania jest nieefektywne. Zalecamy, aby mapowanie od razu uwzględniło większy potencjał OZE niż minimalny poziom niezbędny do spełnienia unijnych celów. Taka ambitna strategia pozwoli na szybsze realizowanie inwestycji w OZE również po 2030 roku.

2. Mapowanie wrażliwości środowiskowej

Kluczowym instrumentem do wyznaczania OPRO powinny być mapy wrażliwości środowiskowej. OPRO mają być wyznaczane jako podzbiór mapy potencjału poprzez wybór obszarów, na których nie przewiduje się znaczącego wpływu instalacji OZE na środowisko. Aby zidentyfikować takie obszary, należy sporządzić mapy wrażliwości dzikiej przyrody (art. 15c dyrektywy RED III). Mapy te powinny zostać sporządzone przed końcem 2025 roku, aby na ich podstawie w rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska można było wyznaczyć OPRO.

3. Wyznaczenie OPRO na podstawie szczegółowych kryteriów

OPRO należy wyznaczyć do 21 lutego 2026 roku na podstawie map potencjału i wrażliwości środowiskowej. Następnie, OPRO mają zostać poddane strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (SOOŚ). Szczegółowe warunki wyznaczania OPRO ma określać rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska.

■ OPRO powinny zostać poddane strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (SOOŚ)

Po wyznaczeniu OPRO należy przeprowadzić na ich obszarze strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko zgodnie z wymogami dyrektywy o odnawialnych źródłach energii (art. 15c ust. 2). Dzięki temu projekty realizowane na tych obszarach będą korzystać z „*domniemania braku znaczącego wpływu na środowisko*”. Takie projekty powinny być zwolnione z obowiązku przeprowadzenia szczegółowej oceny oddziaływania na środowisko w rozumieniu dyrektywy 2011/92/UE. Wyjątek będą stanowić projekty, które państwo członkowskie zdecydowało się objąć obowiązkową oceną w krajowym wykazie projektów, oraz projekty, które mogą znacząco wpłynąć na środowisko w innym państwie członkowskim³³.

³³ Dyrektywa 2023/2413, dostępna [tutaj](#).

■ Gmina nie ma obowiązku uwzględniania OPRO w swoich planach

Rekomendujemy, aby gminy nie były zobowiązane do uwzględniania inwestycji OZE na terenach OPRO w swoich Planach Ogólnych i Miejsowych Planach Zagospodarowania Przestrzennego. Decyzje o rozwoju OZE w danej gminie oraz szczegółowe granice obszarów, gdzie można realizować takie inwestycje, powinny pozostać w gestii gmin tak jak dotychczas.

OPRO powinny stanowić informację dla wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego w OZE o tym, gdzie realizacja inwestycji jest możliwa bez konieczności przeprowadzania szczegółowej analizy ryzyka środowiskowego.

Praca nad budowaniem akceptacji społecznej powinna pozostać w gestii samorządów. Gminy i ich mieszkańcy powinni sami przekonać się o potrzebie inwestycji w OZE i zrozumieć korzyści z nich płynące. Obecne regulacje już oferują szereg zachęt dla gmin i ich mieszkańców do realizacji takich inwestycji. Należą do nich wpływy z podatków od nieruchomości oraz możliwość uzyskania przez mieszkańców statusu wirtualnego prosumenta. Przypomnijmy, że od lipca 2025 roku przepisy zobowiązują inwestora planującego budowę elektrowni wiatrowej na terenie danej gminy do wydzielenia co najmniej 10 proc. mocy zainstalowanej do objęcia udziałów w formule prosumenta wirtualnego. Narzucanie gminom z góry, gdzie mają być realizowane inwestycje w OZE, mogłoby prowadzić do konfliktów i obniżyć akceptację społeczną dla takich projektów.

Warto przypomnieć, że wdrażanie OPRO pokryje się w Polsce z reformą planowania przestrzennego, która jest obecnie realizowana na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2023 roku o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw³⁴. Duża część inwestycji OZE, zwłaszcza tych o większych mocach, musi być uwzględniona w aktach prawa miejscowego. W związku z tym gminy powinny być informowane o pracach nad wyznaczaniem OPRO z wyprzedzeniem oraz powinny uzyskać odpowiednie wsparcie i przeszkolenie w tym zakresie. Środki na budowę kompetencji

³⁴ Więcej informacji dot. reformy można znaleźć na [stronie Ministerstwa Rozwoju i Technologii](#).

dla administracji samorządowej przewidziano w Krajowym Planie Odbudowy (w ramach inwestycji G1.1.4).

- **Kierunkowe rekomendacje w zakresie wyznaczania OPRO: możliwie szeroki zakres i duży obszar**

Dyrektywa RED III oraz wytyczne opracowane przez Komisję Europejską wprost wskazują priorytetowe miejsca do wyznaczania obszarów przyspieszonego rozwoju OZE. Wśród tych miejsc znajdują się m.in. tereny zdegradowane, obszary przemysłowe oraz budynki i instalacje w pobliżu istniejącej infrastruktury. Takie lokalizacje powinny być uwzględnione przy wyznaczaniu OPRO. **Rekomendujemy jednak, aby nie ograniczać się jedynie do terenów wymienionych w dyrektywie. Im więcej OPRO zostanie wyznaczonych, tym większa szansa na przyspieszenie inwestycji w OZE.**

Przy wyznaczaniu OPRO priorytetowo powinny być traktowane obszary, gdzie nie występują potencjalne konflikty z istniejącymi formami ochrony przyrody oraz pobliską zabudową mieszkalną. Ważnym kryterium jest również wysoki potencjał produkcyjny energii z OZE, potwierdzony przez przeprowadzone mapowanie. **Aby wzmocnić pozytywne efekty wyznaczonych obszarów, powinny one mieć jak największą powierzchnię.**

- **OPRO należy wyznaczyć w pierwszej kolejności dla wiatru i fotowoltaiki**

Zgodnie z zapisami kamieni milowych KPO, OPRO powinny być wyznaczane w pierwszej kolejności dla elektrowni wiatrowych na lądzie oraz dla instalacji fotowoltaicznych. W kolejnym etapie rekomendujemy wyznaczenie obszarów dla sieci dystrybucyjnych i magazynów energii. Ewentualną decyzję o rozszerzeniu katalogu źródeł energii, dla których będą wyznaczone OPRO, należy podjąć po przeprowadzeniu ewaluacji. **Rekomendujemy, aby ewaluację przeprowadzić w 2028 roku.** Termin ten wynika z okresu funkcjonowania pierwszych obszarów, które zostaną wyznaczone w 2026 roku. Dwa lata to wystarczający czas, aby zbadać pierwsze wnioski płynące z wdrożenia reformy.

- **Przygotowanie podstaw do repoweringu**

Choć rynek OZE w Polsce jest stosunkowo młody, za kilka lub kilkanaście lat coraz częściej poruszana będzie kwestia repoweringu, czyli procesu zastępowania starszych elektrowni nowymi, o większej mocy zainstalowanej lub wyższej wydajności. Obszary przyspieszonego rozwoju OZE stanowią szansę na wczesne przygotowanie się do tego procesu. Dzięki nim repowering będzie mógł przebiegać bez konieczności ponownego przeprowadzania procedur środowiskowych. Z tego względu rekomendujemy, aby OPRO były wyznaczane również na obszarach, gdzie już funkcjonują instalacje OZE. Przyspieszy to procedury repoweringu w przyszłości. Podobnie postąpili Niemcy, gdzie wszystkie obszary zdefiniowane w planach zagospodarowania przestrzennego zostały uznane za OPRO (patrz rozdział 5).

- **Rewizja obszarów przyspieszonego rozwoju OZE**

W kolejnych latach po wyznaczeniu OPRO, sytuacja środowiskowa oraz dostępne na jej temat informacje mogą ulec zmianie. Dlatego też rekomendujemy regularną rewizję OPRO w celu dodania nowych obszarów lub ewentualnej likwidacji istniejących na podstawie regularnie aktualizowanych danych. Potencjalna likwidacja danego terenu OPRO nie powinna wiązać się z koniecznością zdemontowania istniejącej tam instalacji, ale może uwzględniać wprowadzenie nowych środków łączących wpływ na środowisko.

Drugim aspektem, który należy zbadać podczas rewizji, jest analiza, jaka część obszarów została uwzględniona przez gminy przy wskazywaniu terenów przeznaczonych na inwestycje w OZE w ramach Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP). W przypadku, gdy większość gmin nie uwzględni tych obszarów w swoich MPZP, należy rozważyć wprowadzenie dodatkowych zachęt w tym zakresie.

6.4. Rekomendacje w zakresie przyspieszenia inwestycji w OZE

- **Zwiększenie limitu mocy instalacji fotowoltaicznej na gruntach V i VI klasy, która nie musi być ujęta w MPZP, z 1 MW do 2 MW**

Do końca 2025 roku trwa okres przejściowy wdrażania reformy planowania przestrzennego w Polsce. W tym czasie instalacje fotowoltaiczne można budować na podstawie uzyskanych Warunków Zabudowy, pod warunkiem, że w danej gminie nie ma obowiązującego Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego, który uwzględniałby taką instalację.

Po zakończeniu okresu przejściowego, instalacje OZE lokalizowane poza budynkami będzie można realizować tylko po uwzględnieniu takiej inwestycji w MPZP na:

- użytkach rolnych klasy I–III i gruntach leśnych,
- użytkach rolnych klasy IV, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 150 kW lub wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej,
- gruntach innych niż wskazane wyżej, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1000 kW.

Rekomendujemy zwiększenie powyższego limitu do 2000 kW. Wymaga to zmiany w ustawie z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw³⁵. W art. 14 ust. 61, punkt 2 lit. C należy zmienić podaną moc na 2000 kW: „Zmiana zagospodarowania terenu, dotycząca niezamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii lokalizowanych na gruntach innych niż wskazane w lit. a i b, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1000 kW”. W obecnych warunkach na obszarze 2 hektarów możliwa jest już budowa instalacji o mocy większej niż 1 MW. Warto przypomnieć, że 2 hektary to powierzchnia, na której – w przypadku terenów niezwiązanych z formami ochrony przyrody – nie jest wymagana decyzja środowiskowa. Zwiększenie limitu mocy z 1 MW do 2 MW mogłoby uprościć procedury administracyjne na obszarach, gdzie decyzja środowiskowa nie jest wymagana.

- **Umożliwienie dualnego wykorzystania terenu dla agrowoltaiki**

Agrowoltaika, czyli połączenie produkcji energii elektrycznej z uprawą roli i hodowlą zwierząt, jest nową gałęzią sektora fotowoltaiki. W tym momencie, ze względu na brak odpowiednich przepisów, segment ten nie może się w Polsce rozwijać. Aby to zmienić, konieczne jest umożliwienie dualnego wykorzystania terenu do produkcji energii i upraw rolnych, co obejmuje zniesienie obowiązku wyłączania gruntów z produkcji rolnej w przypadku inwestycji agrowoltaicznych oraz zmianę zasad opodatkowania tych gruntów. Rozwój agrowoltaiki jest wspierany przez Unię Europejską³⁶.

- **Szybkie przeprowadzenie ustawy wiatrakowej i zmiana limitu odległości od zabudowań**

Kluczowa dla przyspieszenia inwestycji w energetykę wiatrową na lądzie jest nowelizacja ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Najważniejsze zmiany, które należy wprowadzić w tej ustawie, to³⁷:

- zmniejszenie odległości minimalnej pomiędzy elektrownią wiatrową a zabudową mieszkaniową z 700 na 500 metrów oraz odstąpienie od przepisów dotyczących tzw. kryterium odległościowego 10H,
- usunięcie sztywnych odległości pomiędzy elektrownią wiatrową a linią napowietrzną,
- wprowadzenie ułatwień w zakresie przeprowadzania remontu lub repoweringu elektrowni wiatrowej,
- **zwolnienie inwestycji na terenach OPRO z konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w celu uzyskania decyzji środowiskowej.**

³⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, dostępna tutaj.

³⁶ JRC (2023), *Agrioltaics alone could surpass EU photovoltaic 2030 goal*.

³⁷ PSEW (2024), *Energetyka wiatrowa na nowo. Niezbędne zmiany legislacyjne i analiza potencjału onshore*, Warszawa, str. 8-11.

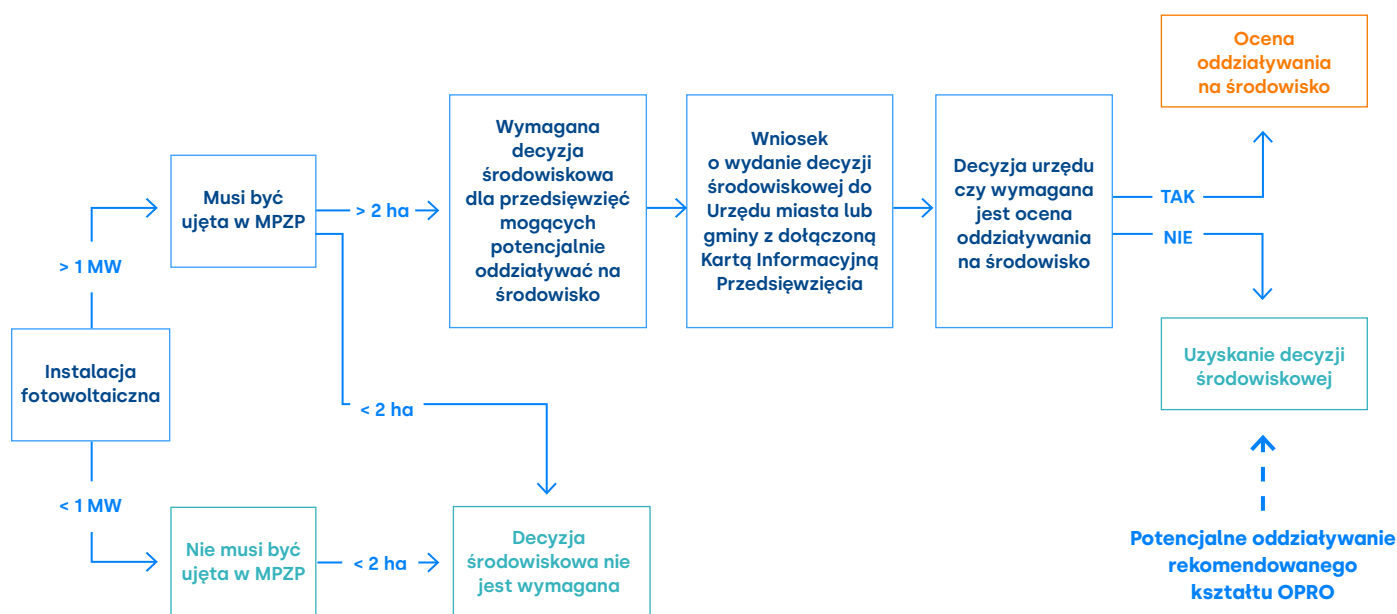
Zgodnie z wytycznymi KE, proces wyznaczania OPRO powinien składać się z poddania wstępnie wyznaczonych terenów strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Taka ocena z założenia uwzględnia przeprowadzenie prognozy oddziaływania na środowisko. Prognozę tę można porównać do raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, który jest przygotowywany przy ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w celu wydania decyzji środowiskowej. Prognoza oddziaływania na środowisko zawiera między innymi analizę i ocenę stanu środowiska, charakterystykę oddziaływań na środowisko, możliwość wystąpienia oddziaływania transgranicznego, prezentację rozwiązań zapobiegających, ograniczających lub kompensujących negatywne dla środowiska oddziaływania czy przedstawienie rozwiązań alternatywnych. Obejmuje więc istotne etapy, pozwalające rzetelnie ocenić wpływ na środowisko. Co więcej, podczas wyznaczania OPRO znana będzie już technologia, której dany obszar będzie dotyczyć.

Dlatego, w wyniku wyznaczenia OPRO i przeprowadzonej w trakcie tego procesu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ), skrócony zostanie czas uzyskiwania zezwoleń dla poszczególnych inwestycji na takim terenie. **Rekomendujemy więc, aby wszystkie inwestycje realizowane na OPRO zostały zwolnione z obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko ze względu na przeprowadzoną wcześniej, przy wyznaczaniu obszarów, SOOŚ.** Decyzja środowiskowa powinna być wydana na podstawie Karty Informacyjnej Przedsięwzięcia, która jest dołączana do wniosku o wydanie decyzji środowiskowej.

▪ **Obszary przyspieszonego rozwoju OZE dla elektrowni fotowoltaicznych w praktyce**

OPRO powinny skrócić czas realizacji instalacji fotowoltaicznych o mocy większej niż 1 MW i powierzchni większej niż 2 hektary. Dzięki rezygnacji z przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ) na etapie samej inwestycji oraz bazowaniu na Karcie Informacyjnej Przedsięwzięcia, która zawiera podstawowe informacje dotyczące inwestycji, takie jak rodzaj technologii, cechy oraz rozwiązania chroniące środowisko, **czas realizacji mógłby zostać skrócony nawet o rok.**

Schemat 10. Oddziaływanie rekomendowanego kształtu OPRO na decyzje środowiskowe – farmy fotowoltaiczne

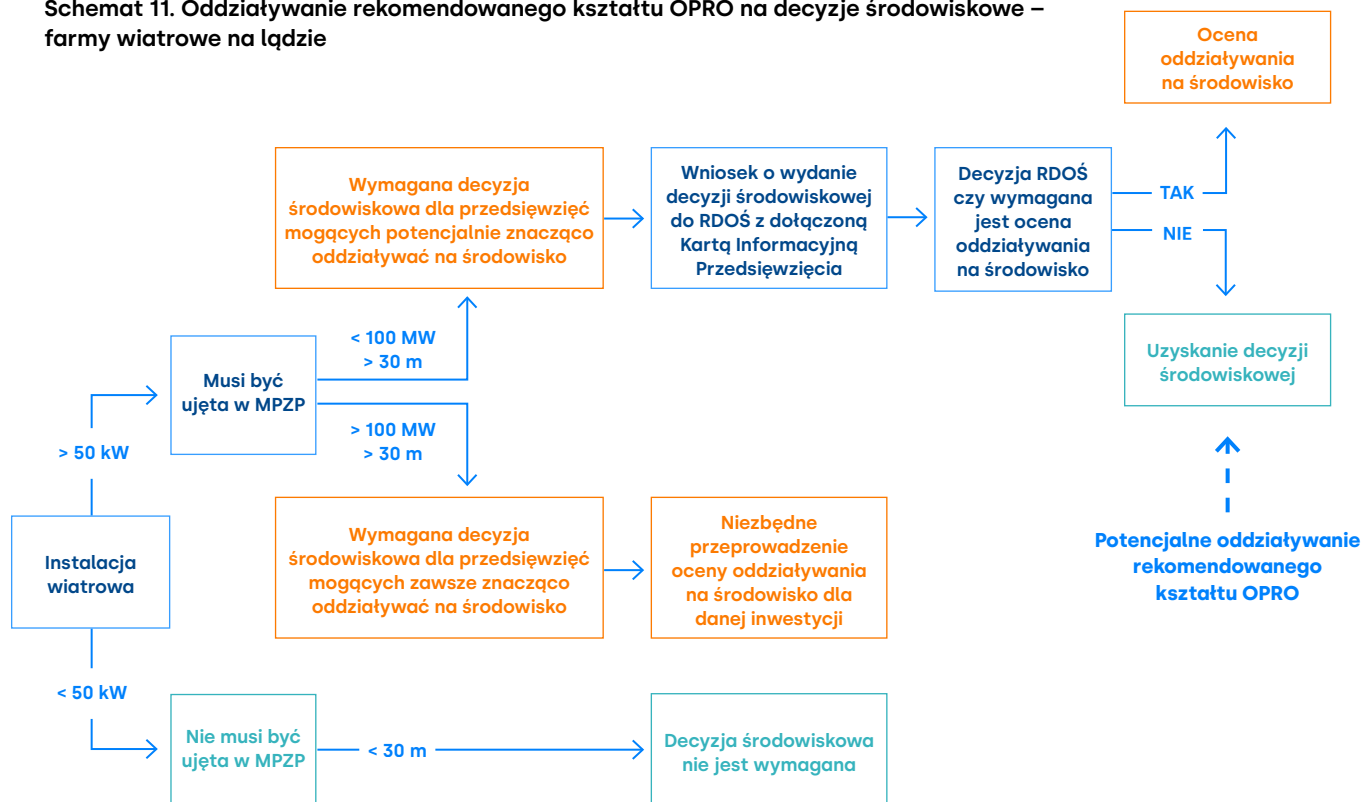


Źródło: Instytut Reform

■ Obszary przyspieszonego rozwoju OZE dla elektrowni wiatrowych w praktyce

Instalacje wiatrowe o wysokości większej niż 30 m są kwalifikowane jako potencjalnie znacząco oddziałujące na środowisko, a te o mocy powyżej 100 MW – jako zawsze znacząco oddziałujące na środowisko. OPRO dla instalacji wiatrowych, podobnie jak dla fotowoltaicznych, mogą przyczynić się do skrócenia czasu realizacji dla instalacji kwalifikowanych jako potencjalnie znacząco oddziałujące na środowisko. Na wyznaczonych obszarach OPRO można byłoby zrezygnować z konieczności wykonania oceny oddziaływania na środowisko dla konkretnej instalacji ze względu na wykonaną wcześniej, podczas wyznaczania OPRO, strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko. Analogicznie do propozycji dla elektrowni fotowoltaicznych, możliwe byłoby zatem uzyskanie decyzji środowiskowej jedynie na podstawie dołączonej do wniosku Karty Informacyjnej Przedsięwzięcia. Dzięki rezygnacji z przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko **czas realizacji inwestycji mógłby zostać skrócony nawet o dwa lata**. Dla przedsięwzięć o mocy powyżej 100 MW, OPRO także mogą przyczynić się do skrócenia procedur. Jednak w tym przypadku wskazane byłoby przeprowadzanie oceny *case by case*.

Schemat 11. Oddziaływanie rekomendowanego kształtu OPRO na decyzje środowiskowe – farmy wiatrowe na lądzie



Źródło: Instytut Reform

■ Wzmocnienie kadrowe i finansowe Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska

Niezbędnym etapem wyznaczania obszarów przyspieszonego rozwoju OZE jest przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Będzie to wymagało zaangażowania organów administracyjnych, w szczególności Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska. Dlatego warto zadbać o wzmocnienie tych instytucji – zarówno kadrowo, jak i finansowo. W ramach KPO, a dokładnie w ramach inwestycji G1.1.4, przewidziano środki na wsparcie wdrożenia reform usprawniających procedury uzyskiwania zezwoleń oraz rozwój sieci. Inwestycja ta obejmuje między innymi sfinansowanie projektów budujących kompetencje w administracji centralnej oraz samorządach.

6.5. Rekomendacje w zakresie wdrożenia obszarów przyspieszonych inwestycji w infrastrukturę

Wdrożenie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE nie rozwiąże wszystkich problemów rozwoju OZE w Polsce, w tym długiego czasu oczekiwania na przyłączenie nowych instalacji do sieci. Częściowym rozwiązaniem będą obszary przyspieszonego rozwoju infrastruktury, które Polska może wdrożyć w ramach dyrektywy RED III. Dla prawidłowego rozwoju OZE polskie sieci będą jednak wymagały podjęcia szeregu odrębnych działań i inwestycji.

■ Priorytetowe traktowanie przyłączenia instalacji zlokalizowanych na OPRO

Przyłączenie do sieci jest istotną barierą, która znacznie wydłuża proces uzyskiwania zezwoleń. Według danych URE, tylko w 2023 roku wydano 7448 odmów przyłączenia do sieci na łączną moc 83,6 GW. Procedury przyłączenia do sieci są długotrwałe i nietransparentne. Dla branży fotowoltaicznej jest to obecnie dużo większa przeszkoda niż proces uzyskania decyzji środowiskowej. Tego problemu niestety nie uda się rozwiązać tylko poprzez implementację przepisów dyrektywy RED III, należy jednak uspołnić działania podejmowane w obszarze permittingu oraz rozwoju sieci. Rekomendujemy zatem nadanie priorytetu przyłączaniu do sieci inwestycji znajdujących się na OPRO.

■ Priorytetowe traktowanie OPRO przy podejmowaniu decyzji o inwestycjach sieciowych

Polskie Sieci Elektroenergetyczne realizują obecnie największy program inwestycyjny w swojej historii. Dzięki niemu możliwe będzie przyłączenie nowych źródeł wytwórczych oraz dużych odbiorców energii elektrycznej³⁸. Dalszy rozwój OZE w Polsce wymaga nie tylko inwestycji w sieci przesyłowe, ale również w sieci dystrybucyjne. W kontekście programowania rozwoju sieci szczególnie warte odnotowania jest zawarte 7 listopada 2022 roku porozumienie sektorowe Prezesa URE i pięciu największych OSD, nazwane „Kartą Efektywnej Transformacji Sieci Dystrybucyjnych Polskiej Energetyki”. Jak wynika z ostatniego Sprawozdania URE, w 2023 roku kontynuowano prace nad tym projektem, czego efektem było zidentyfikowanie najistotniejszych problemów związanych z funkcjonowaniem i rozwojem sieci dystrybucyjnych. W działania włączono szerokie grono interesariuszy. Porozumienie przyniosło już wymierne efekty w postaci zwiększenia nakładów na inwestycje sieciowe, co zostało uwzględnione przez Prezesa URE w uzgodnionych planach rozwoju pięciu największych przedsiębiorstw dystrybucyjnych. Wartość inwestycji sieciowych wzrosła z 42 mld zł w latach 2020-2025 do blisko 73 mld zł w planach na lata 2023-2028. **Rekomendujemy, aby środki na inwestycje w niezbędną infrastrukturę sieciową priorytetowo traktowały OPRO, a w dalszej perspektywie – również obszary przyspieszonego rozwoju infrastruktury.**

■ Utworzenie specjalnych obszarów dla infrastruktury sieci i magazynowania, która jest niezbędna do włączenia energii odnawialnej do systemu elektroenergetycznego

Artykuł 15e dyrektywy RED III mówi o możliwości przyjęcia planów dla specjalnych obszarów infrastruktury na potrzeby realizacji projektów dotyczących sieci i magazynowania. Są one niezbędne do włączenia energii odnawialnej do systemu elektroenergetycznego i stanowią uzupełnienie obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych. Podobnie jak w przypadku OPRO, obszary przyspieszonego rozwoju infrastruktury nie powinny mieć znaczącego wpływu na środowisko. Jeśli jednak uniknięcie negatywnego wpływu jest niemożliwe, powinny zostać zastosowane odpowiednie środki łagodzące lub rekompensujące. Rekomendujemy wyznaczenie obszarów dla infrastruktury sieci i magazynowania jako uzupełnienia OPRO.

³⁸ Więcej informacji można znaleźć na stronie PSE.

6.6. Rekomendacje w zakresie partycypacji społeczeństwa

■ Transparentność procesu i szeroki udział społeczeństwa

Zgodnie z artykułem 15. dyrektywy RED III, państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia udziału społeczeństwa w wyznaczaniu OPRO. Warto również dodać, że udział społeczeństwa jest obowiązkowym komponentem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, która jest jednym z etapów wyznaczania obszarów przyspieszonego rozwoju OZE. Włączanie mieszkańców gminy w projekt jest obowiązkiem organu opracowującego projekt dokumentu. Społeczności lokalne muszą również mieć możliwość uczestniczenia w konsultacjach Planów Ogólnych i Miejsowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego, organizowanych przez gminę.

Partycypacja interesariuszy w procesie wyznaczania obszarów przyspieszonego rozwoju OZE odgrywa kluczową rolę w minimalizowaniu opóźnień, ograniczaniu kosztów administracyjnych oraz redukcji ryzyka zaistnienia sporów prawnych. Ważne jest jednak, w jaki sposób zapewnimy udział społeczeństwa w tym procesie. Rekomendujemy, aby proces ten był maksymalnie transparentny i angażujący. Proces ten mógłby się odbywać poprzez stworzony w tym celu portal internetowy, który umożliwiłby mieszkańcom i lokalnym społecznościom aktywne uczestnictwo i wyrażanie swoich opinii.

■ Ogólnopolska kampania informacyjna

Rekomendujemy przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii informacyjno-edukacyjnej, aby zwiększyć wiedzę na temat potrzeby przyspieszenia inwestycji w OZE i ogólnych celów transformacji energetycznej.

Z badań przeprowadzonych przez SW Research wynika, że ponad połowa Polaków ma pozytywny stosunek do technologii odnawialnych. Główne dziedziny, w których Polacy zauważają potrzebę ich wykorzystania, to wytwarzanie zielonej energii (42%), poprawa jakości powietrza (38%) oraz produkcja z materiałów z recyklingu (36%)³⁹. Inne badania grupy SW Research wskazują na korzyści ekonomiczne wynikające z rozwoju OZE. Wynika z nich, że ponad połowa Polaków postrzega rozwój odnawialnych źródeł energii jako szansę na niższe rachunki za prąd⁴⁰. Są to wyniki, które należałoby wyeksponować w kampanii społecznej, by zwiększyć świadomość na temat korzyści płynących z transformacji.

Z drugiej strony, brak odpowiednich działań komunikacyjnych dotyczących uproszczeń w procedurach inwestycji w OZE może prowadzić do odrzucenia proponowanych reform przez istotną część opinii publicznej. W efekcie może to spowodować opóźnienia w niezbędnych zmianach, co było widoczne np. pod koniec 2023 roku, gdy nowa większość sejmowa wycofała się z propozycji nowelizacji ustawy wiatrakowej.

³⁹ Wyniki 5. EKObarmetru są dostępne [tutaj](#).

⁴⁰ Więcej informacji na temat sondażu można znaleźć [tutaj](#).

7. Podsumowanie

Szybka rozbudowa instalacji OZE jest podstawą opłacalnej transformacji energetycznej w Polsce, zarówno do 2030 roku, jak i w dalszej perspektywie. Czasochłonne procedury wydawania zezwoleń na realizację inwestycji w OZE i powiązane inwestycje infrastrukturalne są – obok problemów związanych z rozwojem sieci energetycznych – kluczową barierą o charakterze pozakosztowym, która blokuje dziś wykorzystanie pełnego potencjału energetyki wiatrowej oraz fotowoltaiki w Polsce.

Odpowiedzią na to wyzwanie są przepisy dyrektywy RED III oraz rozdział REPowerEU w polskim Krajowym Planie Odbudowy. Dostarczają one polskiemu rządowi nowe narzędzie – obszary przyspieszonego rozwoju OZE, których skuteczne wdrożenie powinno nastąpić w ciągu dwóch lat. Już do końca 2024 roku powinny zostać wykonane kluczowe kroki w tym zakresie: zmapowanie potencjału OZE dla całej Polski oraz ustalenie ram prawnych dla tych obszarów.

Biorąc pod uwagę istotne znaczenie nadchodzących zmian dla transformacji energetycznej kraju, przedstawiamy nasze najważniejsze postulaty dotyczące wdrażania obszarów przyspieszonego rozwoju OZE w Polsce:

- **Zapewnienie wysokiej jakości, włączającej komunikacji ze społeczeństwem i interesariuszami zaangażowanymi w transformację energetyczną.** Doświadczenia Polski oraz innych państw członkowskich pokazują, że niewystarczające konsultacje zmian mających prowadzić do ułatwienia inwestycji infrastrukturalnych mogą powodować narastanie oporu społecznego, a w efekcie – opóźnianie lub rezygnację z reform. Grozi to niepewnością inwestycyjną i spowalnia rozwój OZE. Szeroko zakrojony, jakościowy dialog z różnymi grupami interesariuszy zwiększa szansę na to, że wypracowane rozwiązania zyskają akceptację wszystkich stron. Z tego powodu odradzamy procedowanie projektowanych zmian ustawowych związanych z OPRO razem z innymi zmianami (np. z tzw. ustawą wiatrakową). Może to bowiem utrudniać prowadzenie włączającej, konstruktywnej debaty publicznej w tym zakresie.
- **Wdrożenie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE w sposób ambitny i transparentny.** Mapowanie potencjału OZE, poprzedzające wyznaczenie OPRO, musi uwzględniać istniejące i planowane zdolności wytwórcze tak, aby udało się dzięki nim osiągnąć co najmniej zakładany krajowy wkład w realizację celu UE w zakresie energii odnawialnej na 2030 rok. Jest to jednak cel minimalny, na którym nie powinno się poprzestać. Całkowita powierzchnia OPRO powinna być jak największa, aby zaspokoić rosnące zapotrzebowanie na zieloną energię również po 2030 roku. Sposób wyznaczania OPRO powinien być jak najbardziej transparentny, by uniknąć potencjalnych sporów.
- **Priorytetowe traktowanie kwestii ułatwienia procesu uzyskiwania zezwoleń środowiskowych.** W związku z tym, obszary przyspieszonego rozwoju OZE (OPRO) nie powinny być traktowane jako sposób na ominięcie aktualnie trwających prac nad reformą zagospodarowania przestrzennego, ani jako proste rozwiązanie problemów

z rozwojem infrastruktury sieciowej. Postawienie przed reformą wdrażającą OPRO zbyt wielu celów mogłoby prowadzić do konfliktów z równolegle realizowanymi zmianami w innych obszarach lub skutkować tym, że OPRO pozostaną jedynie formalnością (zostałyby zdefiniowane na papierze, ale bez obszarów spełniających wymogi ustawowe). Dlatego **rekomendujemy, aby przy wdrażaniu OPRO skoncentrować się przede wszystkim na skróceniu procedur uzyskiwania zezwoleń środowiskowych. W ramach tej koncepcji, odpowiednią nazwą dla OPRO byłoby określenie ich jako *Obszary Niskiego Ryzyka Środowiskowego dla Inwestycji w Odnawialne Źródła Energii*.**

- **Zwiększenie zatrudnienia w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie OPRO, a w szczególności w Regionalnych Dyrekcjach Ochrony Środowiska (RDOŚ).** Celem OPRO jest, by praca związana z wyznaczeniem obszarów przełożyła się na skrócenie czasu wydawania zezwoleń dla konkretnych inwestycji. Sam proces nie może jednak pomijać kwestii potencjalnych zagrożeń środowiskowych, dlatego rzetelne przeprowadzanie Strategicznych Ocen Oddziaływania na Środowisko będzie miało kluczowe znaczenie. Biorąc pod uwagę, że OPRO mają zostać wyznaczone już na początku 2026 roku, niezbędne jest wzmocnienie kadrowe instytucji, które będą za to odpowiedzialne.
- **Wdrożenie przepisów dotyczących OPRO to szansa na usprawnienie procesów uzyskiwania decyzji środowiskowych na wszystkie inwestycje w OZE** poprzez cyfryzację procedur, a także zapewnienie lepszego dostępu do danych środowiskowych i map wrażliwości środowiskowej. Dlatego proces wdrażania OPRO należy postrzegać kompleksowo: jako okazję do usprawnienia całego systemu egzekwowania przepisów ochrony środowiska oraz ulepszenia procesów związanych z uzyskiwaniem decyzji środowiskowych. ■

