

# Zdążyć z transformacją – obszary przyspieszonego rozwoju OZE w Polsce

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

#### Projekt szaty graficznej raportu

Zofia Lasocka

#### Opracowanie graficzne

Sylwia Niedaszkowska

#### Data publikacji

Luty 2024

#### Rekomendowane cytowanie:

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

Źródło fotografii na okładce: jchizhe/iStock

#### Instytut Reform

office@ireform.eu | ul. Puławska 12/3, 02-566 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

<b>1. Wprowadzenie</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Działania UE na rzecz przyspieszania procedur dot. inwestycji w OZE</b> .....	<b>4</b>
2.1 Rozporządzenia i dyrektywy unijne .....	5
2.2 Działania wspierające realizowane przez KE.....	6
2.3 Zapisy polskiego KPO – rozdział REPowerEU .....	7
<b>3. Obszary przyspieszonego rozwoju OZE – logika wdrażania</b> .....	<b>8</b>
3.1 Mapowanie potencjału dla rozwoju OZE .....	8
3.2 Wyznaczanie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE .....	8
3.3 Wyznaczanie specjalnych obszarów infrastruktury sieciowej i magazynowania .....	10
3.4 Wymogi dot. przyspieszenia procedur wydawania zezwoleń na budowę instalacji OZE .....	10
<b>4. Nowe narzędzia przyspieszenia inwestycji w OZE a polskie wyzwania energetyczne</b> .....	<b>11</b>
<b>5. Podsumowanie i rekomendacje</b> .....	<b>14</b>

## 1. Wprowadzenie

Dyrektywa o odnawialnych źródłach energii, która została znowelizowana w listopadzie 2023 roku, wprowadza nowe narzędzie – obszary przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych. Zgodnie z dyrektywą, państwa członkowskie UE muszą wyznaczyć te obszary do lutego 2026 roku, co powinno umożliwić szybszą rozbudowę instalacji OZE, która jest niezbędna do osiągnięcia nowych unijnych celów energetyczno-klimatycznych do 2030 roku. Skrócenie procedur wydawania zezwoleń (czyli tzw. permittingu) do maksymalnie 12 miesięcy na obszarach przyspieszonego rozwoju OZE ma być możliwe przede wszystkim dzięki uproszczeniu i poprawie efektywności procedur środowiskowych na tych terenach. Dlatego też obszary te z założenia mają być wyznaczane tam, gdzie ryzyko negatywnego oddziaływania na środowisko jest minimalne. Oprócz wsparcia rozwoju samych instalacji OZE nowe zapisy dyrektywy pozwalają na wyznaczanie specjalnych obszarów infrastruktury dla projektów dotyczących rozbudowy sieci i magazynowania energii.

Powyższe zmiany są częścią szerszego pakietu inicjatyw europejskich, które obejmują również nadzwyczajne rozporządzenie pozwalające na przyspieszenie inwestycji w OZE w okresie przejściowym przed wdrożeniem dyrektywy, a także wsparcie techniczne udzielane przez Komisję Europejską państwom członkowskim w tym obszarze, wymianę doświadczeń między krajami, czy też reformy oraz inwestycje przewidziane w nowym rozdziale REPowerEU w KPO.

Przyspieszenie procedur w zakresie inwestycji OZE jest szczególnie ważne dla Polski, która stoi przed wyzwaniem pilnej transformacji elektroenergetyki połączonej z elektryfikacją całej gospodarki. Wdrożenie niezbędnych zmian może się jednak nie udać ze względu na ich złożoność: założenia dyrektywy należy efektywnie dostosować do specyficznych wyzwań polskiego systemu wydawania zezwoleń, czemu nie sprzyja skupienie uwagi opinii publicznej oraz zasobów administracji publicznej na – równie potrzebnej – reformie ustawy wiatrakowej. Niniejsza publikacja ma więc na celu przybliżenie szans i wyzwań związanych z nowymi europejskimi narzędziami pozwalającymi na usprawnienie permittingu w Polsce. Mamy nadzieję, że będzie ona impulsem do konstruktywnego dialogu wokół ich sprawnego i terminowego wdrożenia.

## 2. Działania UE na rzecz przyspieszania procedur dot. inwestycji w OZE

Ambicje Unii Europejskiej w zakresie rozwoju OZE konsekwentnie rosną, podobnie jak idące za nimi tempo zmian w systemie energetycznym. Ustanowiony w 2009 r. cel 20% udziału OZE w końcowym zużyciu energii w 2020 r. został osiągnięty z nadwyżką (22%). Z kolei cel na 2030 r. był kilkakrotnie rewidowany: od zaproponowanego przez Komisję Europejską w 2014 r. celu co najmniej 27%, poprzez przyjęty formalnie w 2018 r. cel 32%, nową propozycję KE z 2021 r. w ramach pakietu Fit for 55 (40%) oraz z 2022 r. w ramach planu REPowerEU (45%). Obecnie wiążący prawnie jest cel 42,5% udziału OZE do 2030 r., z ambicją osiągnięcia celu 45%. Ocena Komisji Europejskiej z grudnia 2023 r. pokazuje, że obecne plany państw członkowskich przełożą się na ok. 39% udziału OZE w 2030 r.<sup>1</sup>, a więc istotnie powyżej celów sprzed przyjęcia pakietu Fit for 55, jednak nadal poniżej nowych zapisów dyrektywy.

<sup>1</sup> KE (2023), [Ogólnounijna ocena projektów zaktualizowanych KPEIK, COM\(2023\) 796 final](#).

Rozbudowa źródeł OZE w elektroenergetyce połączona z postępującą elektryfikacją ogrzewania, transportu oraz przemysłu – zielona elektryfikacja – jest kluczowym elementem europejskiej transformacji energetycznej. Jednak wraz z przyjmowaniem coraz ambitniejszych celów OZE oraz wzrostem atrakcyjności inwestycji w farmy wiatrowe i fotowoltaikę, państwa członkowskie zaczęły dostrzegać nowe wyzwanie. Wąskim gardłem transformacji stały się długie procedury uzyskania wszystkich formalnych zezwoleń niezbędnych do rozpoczęcia budowy instalacji OZE oraz przyłączenia ich do sieci (tzw. permitting). Dlatego też Unia Europejska podjęła w ostatnich latach szereg działań, które mają pozwolić państwom członkowskim na przyspieszenie permittingu.

### Schemat 1. Działania Unii Europejskiej na rzecz przyspieszenia procedur dot. inwestycji w OZE

#### Rozporządzenia i dyrektywy unijne

- Nadzwyczajne rozporządzenia Rady UE dot. przyspieszenia wdrażania rozwiązań w zakresie OZE – przepisy przejściowe, obowiązujące do czerwca 2025 r.
- Nowelizacja dyrektywy OZE z 2023 r. (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

## 2.1 Rozporządzenia i dyrektywy unijne

Przyjęta w 2018 r. nowa dyrektywa OZE (tzw. RED II) po raz pierwszy wprowadziła zobowiązania dla państw członkowskich w zakresie zapewnienia szybkich procedur wydawania zezwoleń dla inwestycji w źródła odnawialne. Zawierała ona ilościowe cele w tym zakresie: maksymalnie 2 lata na wydanie zezwoleń dla instalacji OZE, skrócone do 1 roku dla instalacji o mocy poniżej 150 kW. Niestety, zapisy dyrektywy okazały się niewystarczające. Jak wskazywały dane zebrane w 2021 r., większość państw członkowskich nie spełniała wówczas wymogów dyrektywy dla energetyki słonecznej, a w przypadku inwestycji w energetykę wiatrową żadne z nich nie osiągnęło celu 2 lat na wydanie decyzji (według badania, w przypadku Polski procedury zajmowały 2,5 roku dla fotowoltaiki oraz ok. 7 lat dla farm wiatrowych na lądzie)<sup>2</sup>.

Analizując powody problemów ze skróceniem terminów wydawania zezwoleń, Komisja Europejska oraz przedstawiciele państw członkowskich zwrócili uwagę m.in. na europejskie dyrektywy w zakresie ochrony środowiska, które obowiązywały państwa członkowskie do przeprowadzania czasochłonnych procedur środowiskowych. Ze względu na koniecz-

<sup>2</sup> Zob. raport Ember (2022) [Ready, Set, Go: Europe's race for wind and solar](#).

ność pogodzenia dbałości o środowisko oraz potrzeby przyspieszenia inwestycji w transformację energetyczną, a także powiązanie z szerszą rewizją dyrektywy w ramach pakietu Fit for 55, prace nad nowymi zapisami „permittingowymi” w latach 2021–2023 przeciągały się.

Wobec kryzysu paliwowego w 2022 r., który zwiększył presję na szybką rozbudowę instalacji OZE, Rada Unii Europejskiej podjęła decyzję o przyjęciu **nadzwyczajnego rozporządzenia** (2022/2577), które pozwalało na przyspieszenie wydawania pozwoleń **w okresie przejściowym, przed wdrożeniem nowych rozwiązań z dyrektywy OZE**<sup>3</sup>. Zapisy rozporządzenia objęły m.in.:

- **Nadrzędny interes publiczny:** OZE oraz związane z nimi inwestycje w sieć i magazynowanie energii mają być traktowane jako inwestycje leżące w nadrzędnym interesie publicznym **na potrzeby procedur wynikających z unijnych dyrektyw środowiskowych**.
- Czas wydawania **zezwoleń dla instalacji fotowoltaicznych** na sztucznych konstrukcjach takich jak budynki nie powinien przekraczać **3 miesięcy**.
- Czas wydawania zezwoleń na projekty rozbudowy (**repoweringu**) **elektrowni OZE** nie powinny przekraczać **3 miesięcy**.

Przepisy te miały początkowo obowiązywać do czerwca 2024. W grudniu 2023 r. Rada UE podjęła jednak decyzję o wydłużeniu obowiązywania rozwiązań z rozporządzenia do czerwca 2025 r.<sup>4</sup>.

Przyjęta po długich **negocjacjach nowelizacja dyrektywy OZE (tzw. RED III)** weszła w życie w listopadzie 2023 roku. Zawiera ona **docelowy model przyspieszenia wydawania zezwoleń**, który powinny wprowadzić państwa członkowskie do 2026 r. Obejmuje on nowy zestaw maksymalnych terminów trwania procedur, w tym przede wszystkim wprowadzenie nowego instrumentu – **obszarów przyspieszonego rozwoju OZE**, które nie będą wymagały wdrażania czasochłonnych procedur na poziomie poszczególnych projektów inwestycyjnych. Szczegółowe omówienie nowych przepisów dyrektywy w tym zakresie przedstawia rozdział 3.

## 2.2 Działania wspierające realizowane przez KE

Równoległe do zmian prawnych, Komisja Europejska wdraża działania mające na celu wsparcie państw członkowskich we wdrożeniu nowych przepisów<sup>5</sup>. W latach 2020–2023 sfinansowała ona **projekt „RES Simplify”**, który identyfikował wyzwania oraz zbierał dobre praktyki w zakresie procedur OZE w państwach członkowskich<sup>6</sup>. Wnioski z projektu wspierały prace nad zmianami w dyrektywach oraz sformułowanie **zaleceń dot. przyspieszenia permitingu opublikowanych przez Komisję w 2022 r.** w ramach planu REPowerEU<sup>7</sup>. Państwa członkowskie mogą też korzystać z danych przestrzennych udostępnianych przez narzędzie **Energy and Industry Geography Lab**<sup>8</sup> stworzone przez agencję unijną JRC (Joint Research Centre).

Wraz z przyjęciem nowych zapisów dyrektywy OZE, Komisja Europejska uruchomiła w 2023 r. **inicjatywę Accele-RES**, która rozwija i wzmacnia wcześniejsze działania. Inicjatywa ta obejmuje w szczególności:

- aktualizację zaleceń w sprawie permitingu pod kątem przedstawienia **wytycznych dot. wyznaczania obszarów przyspieszonego rozwoju OZE** – do kwietnia 2024 r.,
- wzmocnienie wymiany doświadczeń w zakresie przyspieszenia permitingu między państwami członkowskimi przez **przeznaczone do tego fora**, w tym

<sup>3</sup> Tekst rozporządzenia Rady 2022/2577 dostępny jest [tutaj](#).

<sup>4</sup> Tekst rozporządzenia Rady 2024/223 w tym zakresie dostępny jest [tutaj](#).

<sup>5</sup> Podsumowanie działań KE jest dostępne [tutaj](#).

<sup>6</sup> Raport z projektu „RES Simplify” jest dostępny [tutaj](#).

<sup>7</sup> Zalecenia KE z 2022 r. dostępne są [tutaj](#) wraz ze szczegółowymi wytycznymi.

<sup>8</sup> Dostępne online na stronie [Energy and Industry Geography Lab](#).

CA-RES (*Concerted Action on the renewable energy sources Directive*) i SMET (*Single Market Enforcement Taskforce*) oraz dalsze prace grupy eksperckiej poświęconej temu tematowi<sup>9</sup>,

- zapewnienie państwom członkowskim dostępu do **Instrumentu Wsparcia Technicznego** (TSI) finansowanego ze środków unijnych, który może obejmować pomoc w postaci m.in. usług doradczych, badań i analiz, szkoleń oraz wymiany doświadczeń<sup>10</sup>.

Dodatkowo w ogłoszonym w 2023 r. planie działań na rzecz sieci elektroenergetycznych, Komisja Europejska zapowiedziała przygotowanie do połowy 2025 r. **wytycznych dot. wyznaczania specjalnych obszarów infrastruktury sieciowej i magazynowania** (por. rozdział 3.3), które zgodnie z dyrektywą RED III mają uzupełniać obszary przyspieszonego rozwoju OZE.

Ogółem, państwa członkowskie – w tym Polska – mają obecnie dostęp do szerokiego wachlarza unijnych działań wspierających realizację reform na rzecz przyspieszenia permitingu. Ich efektywne wykorzystanie wymaga jednak inicjatywy ze strony decydentów w poszczególnych państwach, którzy powinni określić specyficzne bariery krajowe oraz luki wiedzy, które mogą zostać uzupełnione przez współpracę na poziomie europejskim.

### 2.3 Zapisy polskiego KPO – rozdział REPowerEU

Przyspieszenie procedur wydawania zezwoleń na inwestycje w OZE jest ważnym elementem nowego rozdziału REPowerEU, który został dodany do polskiego Krajowego Planu Odbudowy (KPO) pod koniec 2023 r.<sup>11</sup>. Zapisy dotyczące tego tematu pojawiają się w reformach, inwestycjach oraz kamieniach milowych przewidzianych w Planie. Stanowią one w znacznej mierze powtórzenie wymogów z dyrektywy RED III, wraz ze środkami mającymi wesprzeć ich efektywne wdrożenie w Polsce. Jednocześnie zapisy KPO wprost wskazują na konieczność uwzględnienia zarówno farm wiatrowych na lądzie, jak i fotowoltaiki przy wdrażaniu dyrektywy.

Kluczowym elementem rozdziału REPowerEU odnoszącym się do kwestii permitingu jest **reforma G3.1.1 – usprawnienie procesu wydawania pozwoleń dotyczących OZE**. Zawiera ona aż pięć szczegółowo opisanych kamieni milowych. Podsumowuje je poniższa tabela. Działania te mają wspierać osiągnięcie 30 GW mocy zainstalowanej w farmach wiatrowych na lądzie oraz fotowoltaice **do połowy 2026 r.**

**Tabela 2. Kamienie milowe dot. 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	<b>Mapa potencjału</b> energetyki wiatrowej na lądzie oraz fotowoltaiki dla całej Polski, dostępna w łatwym do wykorzystania formacie.	IV kwartał 2024
G2L. Przyspieszenie procedur dot. zezwoleń	Wdrożenie <b>zmian ustawowych definiujących ramy prawne dla obszarów przyspieszonego rozwoju OZE</b> , 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 <b>specyfikacji technicznej platformy cyfrowej</b> obejmującej wszystkie elementy procedur wydawania zezwoleń.	III kwartał 2024
G4L. Cyfryzacja procedur dot. zezwoleń	<b>Testy pilotażowej wersji platformy cyfrowej.</b>	IV kwartał 2025
G4L. Cyfryzacja procedur dot. zezwoleń	<b>Wdrożenie platformy cyfrowej.</b>	II kwartał 2026

Źródło: Instytut Reform na podstawie tekstu KPO

<sup>9</sup> Więcej informacji na stronach [CA-RES](#), [SMET](#) oraz [grupy eksperckiej](#).

<sup>10</sup> Więcej informacji o TSI można znaleźć [tutaj](#).

<sup>11</sup> Tekst KPO po rewizji jest dostępny [tutaj](#).

W ramach **inwestycji G1.1.4** KPO przewidziano również środki wspierające wdrożenie reform usprawniających permitting oraz rozwój sieci. Inwestycja ta obejmuje sfinansowanie:

- co najmniej 106 nowych etatów w administracji centralnej odpowiedzialnej za cyfryzację procesu wydawania zezwoleń i/lub planowania rozwoju sieci (cel G7G),
- projektów budujących kompetencje dla administracji centralnej oraz samorządów wdrażanych przez co najmniej 107 podmiotów, z czego co najmniej **100 projektów powinno się skupiać na temacie permitingu** dla OZE i sieci dystrybucyjnych (cel G8G),
- co najmniej 10 projektów wdrażanych przez organizacje pozarządowe, w tym co najmniej **dwa projekty skupiające się na temacie permitingu dla OZE i sieci dystrybucyjnych** (cel G9G).

### 3. Obszary przyspieszonego rozwoju OZE – logika wdrażania

Zgodnie z art. 15b znowelizowanej dyrektywy o OZE, „do dnia 21 lutego 2026 r. państwa członkowskie zapewnią, by właściwe organy przyjęły plan lub plany wyznaczające (...) **obszary przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych** dla co najmniej jednego rodzaju odnawialnego źródła energii”. Obszar ten może dotyczyć jednego lub więcej rodzajów instalacji do wytwarzania energii z OZE.

Celem tego przepisu jest przyspieszenie rozwoju OZE i osiągnięcie przez państwa członkowskie celu OZE zawartego w Krajowych Planach na rzecz Energii i Klimatu. Logika tego rozwiązania polega na tym, że **zamiast, tak jak ma to miejsce obecnie, realizować ocenę oddziaływania na środowisko dla jednej inwestycji, można zrealizować te działania dla całego wyznaczonego obszaru i dzięki temu przyspieszyć proces dla poszczególnych instalacji.**

#### 3.1 Mapowanie potencjału dla rozwoju OZE

Zgodnie z zapisami dyrektywy pierwszym krokiem do wyznaczenia obszarów przyspieszonego rozwoju energii z OZE jest zmapowanie potencjału dla rozwoju energetyki odnawialnej na terenie całego kraju (art. 15b). „Państwa członkowskie mają przeprowadzić mapowanie najpóźniej **do 21 maja 2025 roku** w celu określenia krajowego potencjału i dostępnego obszaru (...), który jest niezbędny do instalacji elektrowni produkujących energię odnawialną, a także powiązanej z nimi infrastruktury, takiej jak instalacje sieciowe i magazynowe”. Mapowanie ma dotyczyć zarówno potencjału lądowego, wód geotermalnych, jak i obszarów morskich. Poza tym mapowanie ma uwzględniać możliwości budowy lub modernizacji potrzebnej infrastruktury sieciowej i magazynowania energii. W przypadku fotowoltaiki oraz farm wiatrowych na lądzie, zapisy polskiego KPO wprowadzają dodatkowy termin – **koniec 2024 r.** (patrz rozdział 2.3). Jest to jeden z kamieni milowych Planu, od którego zależy wypłata kolejnych transz środków w ramach KPO.

#### 3.2 Wyznaczanie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE

Wyznaczanie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE jest kolejnym krokiem, który musi się zakończyć do **21 lutego 2026 roku**. Podobnie jak w przypadku mapowania potencjału OZE, zapisy KPO zawierają dodatkowy kamień milowy: wprowadzenie **ustawowych**



**definicji obszarów do końca 2024 r.**, co daje nieco ponad rok na ich praktyczne wdrożenie na podstawie nowych przepisów krajowych.

Zgodnie z zapisami dyrektywy, obszary przyspieszonego rozwoju OZE mają dotyczyć co najmniej jednego rodzaju OZE, jednak w przypadku Polski zapisy KPO wymagają wyznaczenia obszarów **co najmniej dla fotowoltaiki oraz farm wiatrowych na lądzie**. Państwa członkowskie mogą nie brać pod uwagę elektrowni biomasowych i wodnych. Obszary mają być jednolite. Zgodnie z zapisami dyrektywy, Państwa członkowskie mają swobodę w zakresie określania wielkości obszarów, ale mają dążyć do „**zapewnienia znacznej powierzchni łącznej tych obszarów (...), by przyczyniały się do osiągnięcia celów**” rozwoju OZE. Wyznaczanie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE jest jednocześnie obwarowane szeregiem warunków dotyczących ochrony przyrody oraz udziału społeczeństwa.

**Schemat 2. Warunki dotyczące ochrony przyrody oraz udziału społeczeństwa, które powinny spełniać obszary przyspieszonego rozwoju OZE**

#### Warunki dotyczące ochrony przyrody

- Na wyznaczonych obszarach **nie przewiduje się znaczącego oddziaływania na środowisko** zastosowania OZE. Powinno to zostać potwierdzone z wykorzystaniem odpowiednich narzędzi i zbiorów danych, w tym **map wrażliwości dzikiej przyrody**.
- Spod obszarów **wyłącza się: obszary Natura 2000, obszary krajowych systemów ochrony przyrody, główne szlaki migracyjne ptaków i ssaków morskich** (z wyjątkiem sztucznych powierzchni na tych obszarach).
- Państwa członkowskie powinny ustanowić zasady dotyczące skutecznych **środków łagodzących negatywne oddziaływanie na środowisko**.

#### Warunki dotyczące udziału społeczeństwa

- Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia udziału społeczeństwa w wyznaczaniu obszarów przyspieszonego rozwoju OZE w tym określać grupy, na które te strefy mogą mieć wpływ.
- Państwa członkowskie mają promować akceptację projektów poprzez bezpośredni i pośredni udział społeczności lokalnych.

Źródło: Instytut Reform na podstawie tekstu Dyrektywy OZE

Tekst dyrektywy wskazuje również rodzaje terenów, które powinny być traktowane priorytetowo pod kątem wyznaczania stref przyspieszonego rozwoju OZE:

- dachy i elewacje budynków,
- obszary infrastruktury transportowej wraz z ich otoczeniem, parkingi,
- gospodarstwa rolne,
- tereny przemysłowe, kopalnie,
- sztuczne zbiorniki wodne,
- składowiska odpadów, oczyszczalnie ścieków komunalnych,
- tereny zdegradowane nienadające się do wykorzystania w rolnictwie.

Jednocześnie pozostałe tereny również mogą zostać uznane za obszary przyspieszonego rozwoju OZE, pod warunkiem spełnienia wymogów dot. ochrony środowiska.

### 3.3 Wyznaczanie specjalnych obszarów infrastruktury sieciowej i magazynowania

Specjalne obszary infrastruktury na potrzeby realizacji projektów dotyczących sieci i magazynowania mogą zostać wyznaczone, jeśli są niezbędne do włączenia energii z OZE do systemu elektroenergetycznego. Celem takich obszarów jest wsparcie i uzupełnienie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE, a więc oba obszary muszą być wyznaczone równolegle.

Analogicznie do obszarów przyspieszonego rozwoju OZE, specjalne obszary infrastruktury nie obejmują obszarów Natura 2000 i obszarów wyznaczonych w ramach krajowych systemów ochrony przyrody i różnorodności biologicznej. Istnieje jednak odstępstwo od tej generalnej zasady. Jeśli nie istnieją proporcjonalne alternatywy i gdy jest to konieczne do osiągnięcia celów rozwoju energii ze źródeł odnawialnych, taka infrastruktura może powstać na obszarach Natura 2000. Warunkiem do powstania niezbędnej infrastruktury sieciowej i magazynowania jest ocena skutków środowiskowych, zgodnie z zapisami prawa UE oraz ustanowienie proporcjonalnych środków łagodzących, aby uniknąć ewentualnych negatywnych środków dla środowiska lub je ograniczyć. W uzasadnionych okolicznościach projekty infrastrukturalne znajdujące się na specjalnych obszarach infrastruktury można wykluczyć z oceny oddziaływania na środowisko, z oceny ich skutków dla obszarów Natura 2000 i z oceny ich wpływu na ochronę gatunków.

### 3.4 Wymogi dot. przyspieszenia procedur wydawania zezwoleń na budowę instalacji OZE

Dyrektywa definiuje procedury wydawania zezwoleń jako wszystkie etapy administracyjne od potwierdzenia kompletności wniosku o wydanie zezwolenia na inwestycję, aż do przedstawienia ostatecznej decyzji (art. 16 ust. 1). Szczegółowe wymogi dot. terminów wydawania zezwoleń podsumowuje poniższa tabela.

**Tabela 2. Kluczowe terminy dot. wydawania zezwoleń na inwestycje w instalacje OZE w Dyrektywie OZE**

	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 OZE

Dyrektywa nakłada również na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia co najmniej jednego punktu kontaktowego, z którym wnioskodawca realizujący inwestycję w OZE może się kontaktować w celu złożenia wniosku o zezwolenie na budowę i przyłączenie do sieci. Punkt kontaktowy ma za zadanie przeprowadzić wnioskodawcę przez administracyjną procedurę składania wniosków, włącznie z etapem związanym z ochroną środowiska. Wprowadzenie takiego punktu zostało zapisane w znowelizowanej we wrześniu 2023 roku ustawie o odnawialnych źródłach energii<sup>12</sup>. Najpóźniej od 21 listopada 2025 r. wszystkie procedury wydawania zezwoleń mają być prowadzone w formie elektronicznej. Oprócz tego państwa członkowskie zapewniają, aby odwołania administracyjne i sądowe związane z projektami budowy instalacji OZE były rozpatrywane w najszybszym trybie postępowania sądowego i administracyjnego.

Dyrektywa OZE wprowadza również zapisy dot. nadrzędnego interesu publicznego (art. 16f). W ramach procedury wydawania zezwoleń na budowę i przyłączenie do sieci instalacji OZE i towarzyszącej im infrastruktury przesyłowej i magazynującej powinny być one traktowane jako inwestycje leżące w nadrzędnym interesie publicznym przy wyważaniu interesów prawnych w kwestiach związanych z unijnymi dyrektywami środowiskowymi (Dyrektywa Siedliskowa 92/43/EWG, Ramowa Dyrektywa Wodna 2000/60/WE, Dyrektywa Ptasia 2009/147/WE). Zapis ten ma obowiązywać do czasu osiągnięcia przez państwo członkowskie neutralności klimatycznej.

## 4. Nowe narzędzia przyspieszenia inwestycji w OZE a polskie wyzwania energetyczne

Rozbudowane zapisy zmienionej dyrektywy OZE oraz zrewidowanego polskiego KPO dot. przyspieszenia permittingu wraz z ambitnym harmonogramem ich wdrażania składają do zadania pytania o ich zasadność w polskim kontekście: czy wymagany wysiłek ze strony administracji centralnej znajduje uzasadnienie w polskim kontekście? Spojrzenie na problem z perspektywy opłacalnych ścieżek transformacji polskiej energetyki oraz barier, które przed nimi stoją, pozwala odpowiedzieć na to pytanie twierdząco. **Polska potrzebuje sprawnego wdrożenia obszarów przyspieszonego rozwoju OZE, jeżeli mamy uniknąć kosztownego opóźnienia transformacji energetyki.**

Potwierdzenie powyższej tezy można znaleźć w zestawieniu wyników kilku analiz scenariuszowych dla polskiej energetyki, które pojawiły się w ubiegłym roku:

- scenariusz przygotowany przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska w ramach prac nad aktualizacją PEP2040 (scenariusz *aPEP2040*)<sup>13</sup>,
- scenariusze ambitnego rozwoju OZE (z i bez energetyki jądrowej – tożsame w perspektywie 2030 r.) przygotowane przez Fundację Infracore (scenariusze OZE +/- atom)<sup>14</sup>,
- scenariusz OZE przygotowany przez Polski Instytut Ekonomiczny (scenariusz OZE)<sup>15</sup>,
- scenariusz optymalny kosztowo, zakładający brak ograniczeń pozakosztowych dla rozwoju OZE (związanych z permittingiem czy rozwojem sieci) przygotowany przez BloombergNEF (scenariusz *optymalny*)<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Więcej informacji na temat nowelizacji ustawy dostępne tutaj.

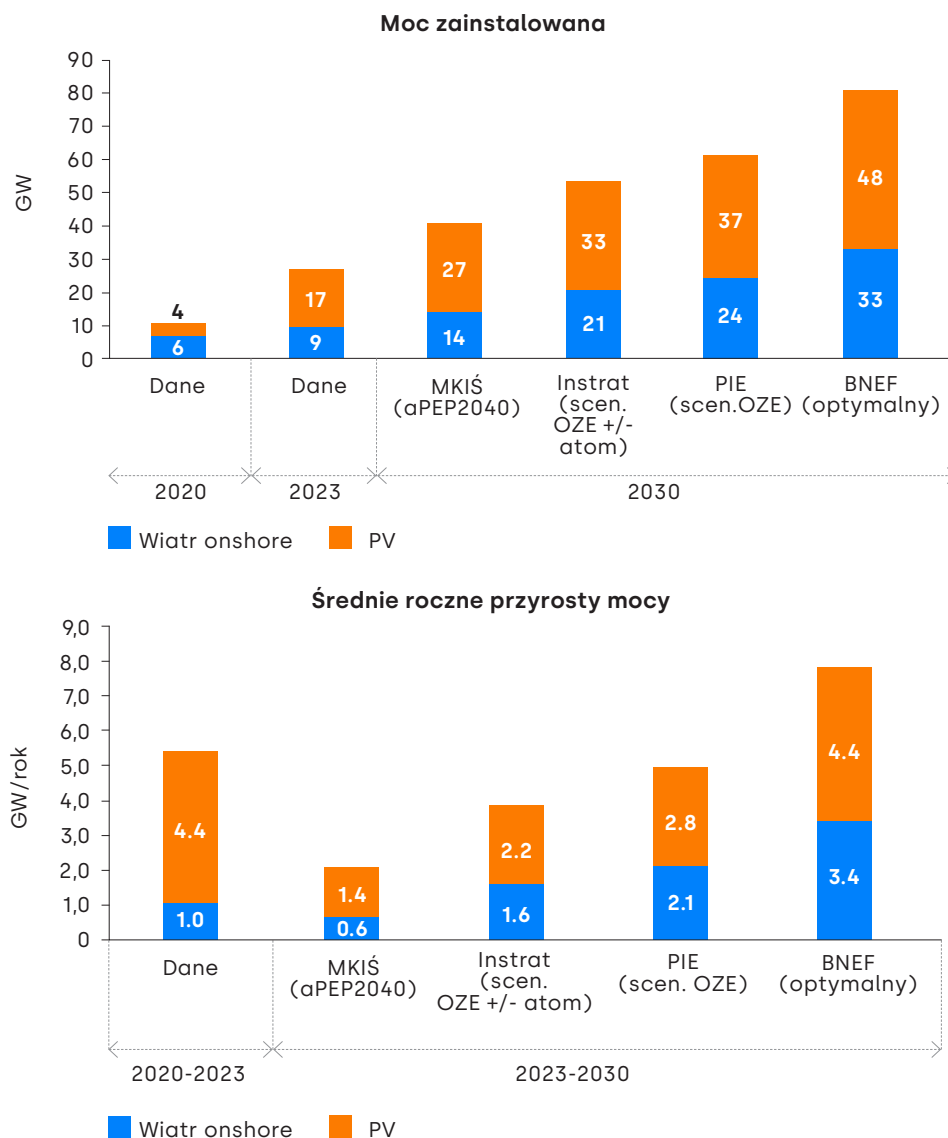
<sup>13</sup> MKiŚ (2023), *Scenariusz 3. Do prekonsultacji aktualizacji KPEIK/PEP2040*.

<sup>14</sup> Kubiczek, P., Smoleń, M., Żelisko, W. (2023). *Polska prawie bezemisyjna. Cztery scenariusze transformacji energetycznej do 2040 r.* Infracore Policy Paper 06/2023.

<sup>15</sup> Miniszewski, M., Piłszyk, M. (2023). *Scenariusze polskiego miks energetycznego 2040*, Policy Paper nr 4, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

<sup>16</sup> BloombergNEF (2023), *Poland Power Transition Outlook 2023*.

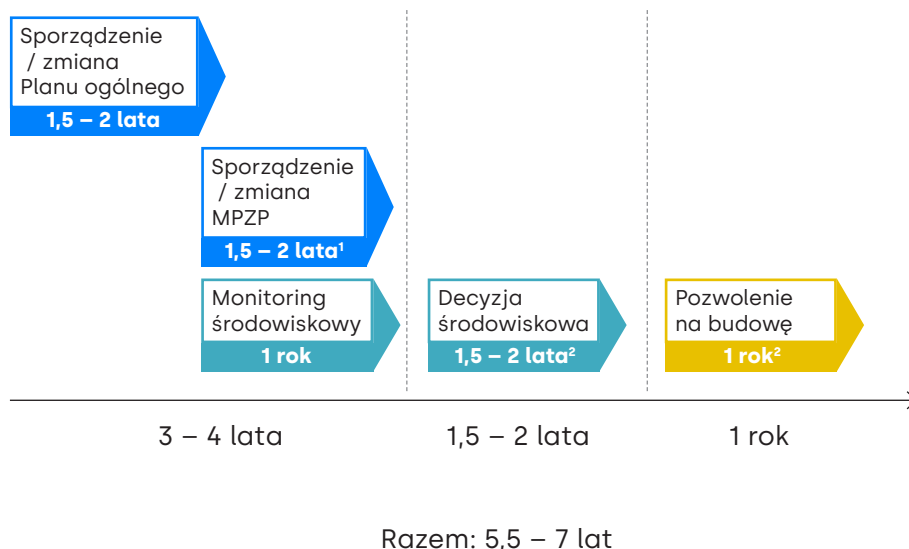
**Wykres 1. Scenariusze wzrostu mocy zainstalowanej dla lądowych farm wiatrowych oraz fotowoltaiki w Polsce do 2030 r.**



Źródło: opracowanie Instytutu Reform na podstawie MKiŚ (2023), BNEF (2023), PIE (2023), Instrat (2023)

Kluczową różnicą między powyższymi scenariuszami w perspektywie 2030 r. jest tempo rozbudowy energetyki słonecznej oraz wiatrowej na lądzie. Najmniej ambitny jest pod tym względem scenariusz MKiŚ, który zakłada osiągnięcie nieco ponad 40 GW mocy w tych technologiach do końca dekady. Opracowania think tanków Instrat oraz PIE wskazują z kolei na to, że scenariusze zakładające o 30-50% więcej mocy w fotowoltaice i energetyce wiatrowej na lądzie są bardziej opłacalne niż scenariusz Ministerstwa. Co istotne, obie organizacje zakładają występowanie ograniczeń co do maksymalnego tempa rozbudowy instalacji OZE. Jak pokazują wyniki analiz BloombergNEF, bez czynników takich jak długotrwałe procedury czy ograniczenia sieciowe, optymalny kosztowo scenariusz osiąga dwukrotnie wyższą moc zainstalowaną dwóch kluczowych technologii OZE niż aPEP2040. Innymi słowy, to właśnie **bariery pozakosztowe – w tym długotrwałe procedury wydawania zezwoleń – opóźniają opłacalne dla Polski zmiany w elektroenergetyce.**

### Schemat 3. Szacunkowy czas niezbędny na uzyskanie zezwoleń na potrzeby inwestycji 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

Skalę i charakter wyzwań związanych z uzyskiwaniem zezwoleń w sektorze OZE pokazują szacunki PSEW dot. energetyki wiatrowej. Połączenie długotrwałych procedur związanych z planowaniem przestrzennym, ocen środowiskowych na poziomie poszczególnych projektów oraz ograniczone możliwości równoległego wdrażania poszczególnych procedur przekłada się na całkowity okres uzyskiwania zezwoleń mogący sięgać nawet 7 lat. Innymi słowy, **rozpoczynany dziś od zera projekt wiatrowy może nie zostać uruchomiony do końca dekady**. Do tego należy dodać rosnące problemy z przyłączaniem nowych instalacji do sieci. Wprowadzenie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE oraz powiązanej infrastruktury ma szansę na bezpośrednie (decyzje środowiskowe) lub pośrednie (ułatwienie planowania przestrzennego, szybsze inwestycje sieciowe pozwalające na przyłączenie kolejnych instalacji OZE) skrócenie tego okresu i budowę znacznie większej liczby konkurencyjnych kosztowo instalacji już w perspektywie 2030 r.

Wdrożenie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE może również być traktowane jako **reforma komplementarna do zmian w ustawie wiatrakowej** zapowiadanych przez rząd w pierwszej połowie 2024 r. Wskazanie obszarów, gdzie inwestycje OZE nie powodują istotnego ryzyka dla środowiska, może być sposobem na systemowe pogodzenie potrzeby przyspieszenia procedur blokujących opłacalne inwestycje oraz oczekiwań obywateli co do skutecznej ochrony przyrody i krajobrazu. Niewystarczające uwzględnienie tego wątku w propozycjach zmian ustawy wiatrakowej zgłoszonych pod koniec 2023 r. było jednym z kluczowych źródeł kontrowersji, które ostatecznie zablokowały przyjęcie projektu.

Na obszary przyspieszonego rozwoju OZE warto więc spojrzeć nie jako na formalny wymóg wynikający z unijnej dyrektywy, lecz **instrument prawny, który Unia Europejska dostarcza państwom członkowskim w celu ułatwienia transformacji energetycznej**, jednocześnie wspierając państwa w wytyczaniu tych stref, zarówno poprzez narzędzia do mapowania, jak i bezpośrednie środki na pomoc techniczną.

Polska ma też szansę **skorzystać z doświadczeń innych państw członkowskich**, które walczą z problemem długotrwałych procedur opóźniających inwestycje w OZE. Dobrym przykładem są Niemcy: pomimo utrzymującego się od wielu lat konsensusu co do potrzeby rozwoju energetyki odnawialnej, wyzwaniem pozostają tam długie procedury wydawania decyzji środowiskowych oraz rozwój infrastruktury sieciowej. Państwo niemieckie cały czas szeroko aprowizuje transformację energetyczną poprzez kampanie społeczne i informacyjne, ale również wdraża krajowe reformy, dzięki którym mogą przyspieszyć procedury inwestycyjne. W listopadzie 2023 r. podczas konsultacji rządu federalnego z landami uzgodniono przyjęcie pakietu na rzecz przyspieszenia inwestycji infrastrukturalnych, w tym energetycznych (tzw. Deutschland-Pakt). Ma ono zostać osiągnięte dzięki uproszczeniu i przyspieszeniu procedur wydawania pozwoleń na budowę oraz ocen środowiskowych, a także cyfryzacji procesu<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Więcej informacji o przyjętym pakiecie można znaleźć na stronie rządu federalnego Niemiec.

## 5. Podsumowanie i rekomendacje

Podstawą opłacalnej transformacji energetycznej w Polsce do 2030 r. jest szybka rozbudowa instalacji OZE. Długotrwałe procedury wydawania zezwoleń na inwestycje w OZE oraz powiązane inwestycje infrastrukturalne są – obok przestarzałych zasad zarządzania rozwojem sieci energetycznych – kluczową barierą o charakterze pozakosztowym, która blokuje dziś wykorzystanie pełnego potencjału energetyki wiatrowej oraz fotowoltaiki w Polsce.

Zapisy dyrektywy RED III oraz rozdział REPowerEU w polskim KPO są odpowiedzią na to wyzwanie. Zapewniają one polskiemu rządowi nowe narzędzie – obszary przyspieszonego rozwoju OZE, których skuteczne wdrożenie powinno nastąpić w ciągu najbliższych dwóch lat. Już do końca 2024 r. powinny zostać wykonane kluczowe kroki w tym zakresie: zmapowanie potencjału OZE dla całej Polski oraz ustalenie ram prawnych dla obszarów.

Biorąc pod uwagę duże znaczenie nadchodzących zmian dla transformacji energetycznej, przedstawiamy następujące kierunkowe rekomendacje w zakresie wdrażania w Polsce obszarów przyspieszonego rozwoju OZE:

- **Rozpocząć jak najszybciej.** Harmonogram wyznaczony przez dyrektywę RED III oraz KPO w zakresie implementacji do prawa krajowego przepisów o obszarach przyspieszonego rozwoju OZE oraz praktycznego ich wdrożenia jest bardzo ambitny. Mimo to niektóre państwa członkowskie, jak np. Niemcy czy Holandia, już dziś są w trakcie wdrażania reform przyspieszających procedury inwestycji w OZE. Polska powinna wdrożyć obszary przyspieszonego rozwoju OZE jak najszybciej, żeby umożliwić przyspieszenie inwestycji w nowe moce OZE.
- **Wykorzystać dostępne wsparcie ze strony Komisji Europejskiej oraz w ramach KPO.** Polski rząd – podobnie jak pozostałe państwa członkowskie – ma do dyspozycji wsparcie merytoryczne ze strony Komisji Europejskiej, która stworzyła szereg narzędzi wspierających sprawne wdrożenie reformy. Obejmują one zarówno wymianę doświadczeń między państwami oraz narzędzia agregacji użytecznych danych, jak i bezpośrednie wsparcie techniczne dla rządów wdrażających reformy. Komplementarne środki wspierające administrację publiczną, samorządy oraz społeczeństwo obywatelskie są również dostępne w ramach KPO i powinny zostać wykorzystane w sposób spójny z wizją reformy wypracowaną przez polski rząd.
- **Wdrażać obszary przyspieszonego rozwoju OZE w sposób spójny ze zmianami dotyczącymi zarządzania rozwojem sieci elektroenergetycznej oraz**

**usprawnieniami w zakresie planowania przestrzennego.** Wdrożenie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE nie zlikwiduje wszystkich barier pozakosztowych dla inwestycji w źródła odnawialne, gdyż wynikają one ze zróżnicowanych procesów decyzyjnych. Reforma ta może jednak pośrednio ułatwić zmiany w innych obszarach, np. usprawnienie rozbudowy sieci czy też planowania przestrzennego na poziomie lokalnym. Pomocne mogą tu być zapisy KPO, które zawierają wymogi dotyczące zapewnienia spójności równolegle wprowadzanych zmian we wskazanych obszarach, np. poprzez powiązania między cyfrowymi narzędziami w zakresie permittingu oraz planowania rozwoju sieci.

- **Prowadzić stały dialog ze społeczeństwem i branżami zaangażowanymi w transformację energetyczną.** Doświadczenia Polski oraz innych państw członkowskich pokazują, że niewystarczające konsultacje zmian mających na celu ułatwienie inwestycji infrastrukturalnych może powodować narastanie oporu społecznego i rezygnację lub opóźnianie reform, co z kolei przekłada się na niepewność inwestycyjną w branży i spowalnia rozwój OZE. Jednocześnie jednak istotne jest uwzględnienie potrzeb rosnącej grupy odbiorców zgłaszających popyt na niskoemisyjną, konkurencyjną kosztowo energię. Szeroko zakrojony dialog ze zróżnicowanymi grupami interesariuszy zwiększa prawdopodobieństwo wypracowania rozwiązań, które zyskują akceptację wszystkich stron.
- **Wdrażać reformy z myślą o perspektywie po 2030 r., w tym osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r.** Nowe zapisy dyrektywy OZE oraz KPO skupiają się na umożliwieniu szybkiej rozbudowy instalacji w najbliższych latach, co umożliwi realizację celów energetyczno-klimatycznych w 2030 r. Jednocześnie jednak przewidziane działania (mapowanie potencjału, cyfryzacja procedur, wyznaczanie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE) mogą ułatwić kontynuację szybkich zmian w energetyce również w kolejnych latach, co będzie konieczne do osiągnięcia neutralności klimatycznej do połowy wieku.

