



Warszawa, *24 lipie* 2016 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

DPK-I. *OSO. z. 2016*

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2016 -08- 01
ZAL.	NR

Pan
Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich

Odpowiadając na pismo z dnia 24 marca 2016 r., znak: V.7203.38.2015.ŁK, w sprawie planowanych działań w sprawie przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza pyłami, przekazuję co następuje.

Zgadzam się ze stanowiskiem przedstawionym w Pana piśmie dotyczącym konieczności podjęcia dodatkowych działań na rzecz poprawy stanu jakości powietrza w Polsce, nie tylko poprzez działania strategiczne, legislacyjne, techniczne, kontrolne, jak i informacyjne, ale również finansowe.

Faktem jest, że Polska ma problemy z dotrzymaniem poziomów dopuszczalnych dla pyłu PM10 i PM2,5, określonych w dyrektywie 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy. Świadczą o tym wyniki przeprowadzanej corocznie oceny jakości powietrza w strefach na terenie Polski. Przyczyną nieodpowiedniej jakości powietrza jest w głównej mierze zjawisko tzw. niskiej emisji, pochodzącej przede wszystkim z sektora bytowo – komunalnego, obejmującego zarówno indywidualne źródła wytwarzania ciepła i przygotowania ciepłej wody, jak również małe ciepłownie komunalne na paliwa stałe. Do złego stanu powietrza, choć w mniejszym stopniu, przyczynia się także emisja ze środków transportu.

Komisja Europejska, na co zwrócił Pan uwagę w piśmie, mając na uwadze negatywny wpływ zanieczyszczenia powietrza pyłami drobnymi na stan zdrowia obywateli Europy, podjęła działania mające na celu przyspieszenie procesu poprawy jakości powietrza w państwach członkowskich, kierując sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W przypadku Polski były to działania administracyjno-prawne polegające począwszy od 2009 r. na wysyłaniu wezwania do usunięcia naruszenia, a w latach następnych tzw. uzasadnionych opinii, a ostatnio na podjęciu decyzji o skierowaniu przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) na podstawie art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w sprawie nie spełniania wymagań dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Europy 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (CAFE) – sprawa C-336/16. Dotrzymanie norm jakości powietrza ze względu na pył PM10 (norma średnio dobową 50 µg/m³, norma średnioroczna 40 µg/m³), zgodnie z przepisami prawnymi Unii Europejskiej powinno nastąpić do końca 2005 r.

Zauważyć należy, że w ostatnich latach (2010-2013) stan powietrza ulegał stopniowej ale systematycznej poprawie, a ilość stref z niedotrzymywaniem normy dla pyłu PM10 zmniejszała się z roku na rok. Niestety ostatni raport wynikający z oceny jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2014 przesłany do Komisji Europejskiej w dniu 30.09.2015 r. wykazał, że w 42 spośród wszystkich 46 stref w kraju przekroczona jest wartość dopuszczalna dla pyłu PM10, co oznacza pogorszenie sytuacji w stosunku do roku 2013 (36 stref z przekroczeniami). Biorąc powyższe pod uwagę Komisja Europejska podjęła w dniu 10 grudnia 2015 r. decyzję o skierowaniu przeciwko Polsce skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) za niedotrzymywanie standardów jakości powietrza, a formalnie sprawa w TSUE została zarejestrowana dopiero 22 czerwca 2016 r.

Informuje, że w prowadzonej korespondencji Komisja Europejska zarzucała, że dotychczas prowadzone w Polsce, zarówno przez administrację rządową jak i samorządową każdego szczebla, działania zmierzające do poprawy jakości powietrza są niewystarczające i nie przynoszą efektów w postaci zmniejszenia liczby stref z przekroczeniami standardów jakości powietrza ze względu na pył drobny PM10.

Skala zanieczyszczenia powietrza na poszczególnych obszarach jest różna ze względu na lokalne uwarunkowania związane z gęstością zabudowy, ukształtowaniem terenu, warunkami klimatycznymi, czy też stosowanymi rozwiązaniami technicznymi w sektorze bytowo-komunalnym i transporcie. Na obszarach, gdzie stwierdzone zostało przekroczenie poziomów dopuszczalnych i docelowych zanieczyszczeń powietrza samorządy lokalne stopnia wojewódzkiego i lokalnego mają obowiązek wykonania działań naprawczych wskazanych w programie ochrony powietrza. Natomiast w przypadku ryzyka wystąpienia w danej strefie poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego mają obowiązek wykonania planu działań krótkoterminowych. Aktualnie na terenie kraju realizowanych jest 56 programów ochrony powietrza oraz 36 planów działań krótkoterminowych.

Pragnę zaznaczyć, że administracja rządowa w celu poprawy jakości powietrza w Polsce podejmuje działania o charakterze strategicznym, legislacyjnym, finansowym oraz informacyjno-edukacyjnym.

W celu zintensyfikowania podejmowanych już na poziomie wojewódzkim i lokalnym działań, w Ministerstwie Środowiska przygotowany został na podstawie art. 91c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 627) (Poś) Krajowy Program Ochrony Powietrza (KPOP), który został ogłoszony przez Ministra Środowiska w dniu 9 września 2015 r. Głównym celem KPOP jest poprawa jakości życia mieszkańców Polski poprzez osiągnięcie w możliwie krótkim czasie dopuszczalnych poziomów pyłu zawieszzonego i innych szkodliwych substancji w powietrzu, wynikających z przepisów prawa unijnego, a w perspektywie do 2030 r. – poziomów wskazywanych przez Światową Organizację Zdrowia. Jednym z kierunków wskazanych w KPOP są działania legislacyjne.

Biorąc powyższe pod uwagę, jak Pan już wspomniał, w ramach znowelizowanej ustawy – Prawo ochrony środowiska (tzw. ustawa antysmogowa) z dnia 10 września 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1593) wprowadzono przepisy pozwalające administracji samorządu terytorialnego na:

1) określenie na danym terenie w drodze uchwały sejmiku województwa:

a) dopuszczalnych rodzajów i jakości paliw,

b) standardów dla urządzeń grzewczych wykorzystywanych w sektorze bytowo-komunalnym;

2) wykorzystywanie w procesie przygotowywania pozwoleń na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza mechanizmu kompensowania emisji z udziałem większej liczby podmiotów, w tym z uwzględnieniem trwałej redukcji emisji pochodzącej z instalacji spalania paliw stałych eksploatowanych przez osoby fizyczne m.in. w gospodarstwach domowych.

Właśnie na podstawie ww. ustawy – Prawo ochrony środowiska, w dniu 15 stycznia 2016 r. przyjęta została przez Sejmik Województwa Małopolskiego nowa uchwała „antysmogowa” dla miasta Kraków.

Jednocześnie biorąc pod uwagę źródło przekroczeń norm jakości powietrza, jakim jest sektor bytowo – komunalny, w którym jako główne paliwo spalane są paliwa węglowe, często wysokoemisyjne, które często spalane są w nieprzystosowanych do tego kotłach o mocy poniżej 1 MW, Ministerstwo Środowiska wyszło z inicjatywą rozpoczęcia prac legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia przedmiotowych zmian. Konieczność przeprowadzenia zmian legislacyjnych mających na celu certyfikację paliw oraz wprowadzenie wymagań technicznych dla urządzeń grzewczych została potwierdzona na spotkaniu, które odbyło się z mojej inicjatywy w Ministerstwie Środowiska w dniu 16 marca 2016 r., z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Energii, Platformy Producentów Urządzeń Grzewczych na Paliwa Stałe, Instytutu Chemicznej Przeróbki Węgla, Górniczej Izby Przemysłowo-Handlowej, Izby Gospodarczej Sprzedawców Polskiego Węgla. Należy jednak zauważyć, że za ten obszar działania odpowiadają odpowiednio Minister Energii oraz Minister Rozwoju.

W związku z powyższym, dwukrotnie w marcu oraz kwietniu 2016 r. występowałem do ministra właściwego do spraw energii o pilne podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia wymagań jakościowych dla paliw stałych ze względu na rodzaj i wielkość instalacji spalania paliw, z wyróżnieniem instalacji stosowanych w sektorze bytowo – komunalnym, jak również

do ministra właściwego do spraw rozwoju w sprawie wprowadzenia wymagań technicznych dla małych kotłów na paliwa stałe.

Obecnie w Ministerstwie Energii analizuje się możliwości nowelizacji przepisów ustawowych w zakresie wymagań jakościowych dla paliw stałych ze względu na rodzaj i wielkość instalacji spalania paliw, z wyróżnieniem instalacji stosowanych w sektorze bytowo – komunalnym.

Odnosząc się do kwestii wprowadzenia wymagań technicznych dla urządzeń grzewczych małej mocy stosowanych w sektorze bytowo-komunalnym informuję, że na wniosek Ministra Środowiska, w dniu 24 maja 2016 r. w Ministerstwie Rozwoju odbyło się spotkanie z udziałem Krakowskiego Alarmu Smogowego w sprawie rozpoczęcia prac nad projektem rozporządzenia wykonawczego, do przygotowania na podstawie delegacji określonej w art. 169 ustawy Poś. Kolejne spotkanie w Ministerstwie Rozwoju, które planowane jest na początku lipca br. w przedmiotowej sprawie, odbędzie się z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Energii.

Odnosząc się do kwestii wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w działaniach na rzecz poprawy jakości powietrza poprzez stworzenie odpowiednich mechanizmów finansowych dla mieszkańców, informuję, że ochrona powietrza jest jednym z podstawowych celów działania Ministra Środowiska oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Wobec czego wspieranie przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza znajduje odzwierciedlenie w rozbudowywanej ofercie NFOŚiGW poprzez uwzględnienie w liście programów na 2016 r. takich obszarów wsparcia jak: energetyczne wykorzystanie zasobów geotermalnych, zmniejszenie zużycia energii w budownictwie, efektywne systemy chłodnicze i ciepłownicze.

Jednocześnie w związku z faktem wyczerpania środków finansowych w ramach Programu Priorytetowego pt. „*Likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii*”, tzw. Program „KAWKA” w ramach III naboru wniosków, który zakończył się w dniu 26 stycznia 2016 r. (wydatkowanie środków finansowych nastąpi do 2018 r.) informuję, że NFOŚiGW podjął prace zmierzające do wypracowania nowej, skuteczniejszej metody wsparcia, głównie osób najuboższych, w zakresie wymiany starych urządzeń grzewczych na niskoemisyjne urządzenia grzewcze na paliwa stałe małej mocy.

Ponadto nie można zapomnieć, że na działania proekologiczne przeznaczane są także środki zagraniczne. Głównym programem finansowym Unii Europejskiej, w ramach którego nastąpi wsparcie przedsięwzięć w zakresie poprawy jakości powietrza jest Program Operacyjny *Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020*. Przedsięwzięcia związane z ograniczaniem emisji zanieczyszczeń do powietrza realizowane są w zakresie Osi I. Zmniejszenie emisyjności gospodarki, gdzie alokacja środków z Funduszu Spójności wynosi ponad 1,828 mld EUR, przy wkładzie krajowym (krajowe środki publiczne oraz krajowe środki prywatne) ponad 322 mln EUR. W ramach osi I realizacja projektów dotyczyć będzie m.in. wspierania wytwarzania i dystrybucji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych; promowania efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach; wspierania efektywności energetycznej, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym budynkach publicznych, i w sektorze mieszkaniowym; jak również promowania strategii niskoemisyjnych dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich, w tym wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu.

W ramach Programu realizowany będzie duży projekt, dedykowany bezpośrednio poprawie jakości powietrza na obszarze województwa śląskiego pt. „*Kompleksowa likwidacja niskiej emisji na terenie konurbacji śląsko-dąbrowskiej*”, na który przeznaczone zostało ponad 240 mln EUR. W ramach projektu podjęte będą następujące działania: wspieranie efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych, efektywna dystrybucja ciepła i chłodu, promowanie wykorzystywania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w konurbacji śląsko-dąbrowskiej.

Informuję także, że organy administracji oraz podmioty zainteresowane realizacją przedsięwzięć poprawiających jakość powietrza powinny również sprawdzać możliwość uzyskania wsparcia w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Zakres możliwego wsparcia określony jest z osobna dla każdego RPO, a instytucjami zarządzającymi tymi Programami są zarządy województw.

Ponadto pragnę podkreślić, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności należą do nich zadania obejmujące sprawy dotyczące ochrony

środowiska i przyrody (art.7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). W myśl art. 400a ust. 1 pkt 5 ustawy Poś, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej. Zgodnie z art. 400a ust. 1 pkt 21 i 22 Poś, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza oraz wspomaganie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz wprowadzania bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii. Zgodnie z art. 403 ust. 2 ww. ustawy do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, stanowiących dochody budżetu gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywana do wojewódzkich funduszy.

Reasumując, z punktu widzenia pilnej potrzeby poprawy stanu jakości powietrza w Polsce, szczególnie na obszarach przekroczeń norm jakości powietrza, najbardziej uzasadnionym wydaje się podłączenie do sieci ciepłowniczych indywidualnych odbiorców wykorzystujących do celów grzewczych paliwa stałe. Niezbędne będzie także stworzenie takich mechanizmów prawno-finansowych, które pozwolą na rozwój i modernizację sieci ciepłowniczych. Jednocześnie promowane powinny być działania polegające na wymianie starych urządzeń grzewczych na niskoemisyjne urządzenia grzewcze na paliwa stałe małej mocy.

Należy przypuszczać, że przedstawione aktualnie realizowane oraz planowane działania przyczynią się skutecznie do poprawy jakości powietrza w Polsce, a tym samym poprawią stan zdrowia i podjęcie kompleksowych działań na wszystkich poziomach decyzyjnych, począwszy od krajowego po wojewódzki i lokalny. Bowiern tylko zintegrowane działania mogą przynieść efekty w postaci trwałej poprawy stanu powietrza.

Z pięknem

Z up. MINISTRA
SEKRETARZ STANU
Paweł Szałek

MINISTERSTWO ŚRODOWISKA
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPŁ. **2016 -08- 01**

ZAL. NR

DOP-I.050.2.2016



55262 2016-08-01 02 POLECONA

Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
090 Warszawa

50188