

Warszawa, dnia 7 kwietnia 2020 r.

**UWAGI FUNDACJI CLIENTEARTH PRAWNICY DLA ZIEMI  
W RAMACH KONSULTACJI SPOŁECZNYCH DOTYCZĄCYCH AKTUALIZACJI  
PROGRAMU OCHRONY POWIETRZA DLA WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO**

W związku z konsultacjami społecznymi prowadzonymi z okazji aktualizacji Programu Ochrony Powietrza dla Województwa Łódzkiego (aktualizacja dalej jako: „**Aktualizacja POP**”, zaś sam program dalej jako: „**POP**”), Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi niniejszym przedstawia swoje uwagi do projektu aktualizacji POP.

Z uwagi na trwający stan epidemiologiczny i jego wpływ na bieżące funkcjonowanie Fundacji oraz przebieg postępowań trwających w trakcie tego stanu – w tym przedmiotowych konsultacji społecznych – Fundacja zastrzega sobie prawo do złożenia dodatkowych uwag w terminie późniejszym.

**A. Zakres czasowy Aktualizacji i POP**

W odniesieniu do zakresu czasowego Aktualizacji i POP Fundacja czyni dwa zastrzeżenia:

- 1) Aktualizacja nie nowelizuje terminu zakończenia realizacji POP, który został określony w § 22 POP jako rok 2020 r. Biorąc pod uwagę to, że POP został uchwalony w 2013 r. i od tamtego czasu stan jakości powietrza w województwie łódzkim zasadniczo się nie zmienił, zaskakuje to, że proponowana jest aktualizacja POP, która w ogóle nie bierze pod uwagę tego, że osiągnięcie celów POP w 2020 r. jest niemożliwe. Jeżeli zamysłem nowelizacji jest to, by na rok 2020 mieć „aktualny” dokument, który i tak następnie będzie musiał być zastąpiony nowym dokumentem (nowym programem) obejmującym kolejne lata, to Aktualizacja wydaje się być zabiegiem nieuzasadnionym tak jeśli chodzi o cel POP, jak i ekonomię postępowania przy jego opracowywaniu, przyjmowaniu i aktualizowaniu;
- 2) Aktualizacja opiera się na danych z lat 2014-2017<sup>1</sup>, miejscami pomijając, w innych miejscach niedostatecznie uwzględniając dane za rok 2018 (za który dostępna jest już ocena jakości powietrza w województwie łódzkim) oraz rok 2019 (za który niebawem będzie dostępna ocena jakości powietrza w województwie łódzkim, i odnośnie do którego dane dla opracowania takiej oceny już są w dyspozycji odpowiednich organów, w tym organów samorządu

---

<sup>1</sup> „Zarząd Województwa Łódzkiego, opracował zmianę programu ochrony powietrza, biorąc za podstawę oceny skuteczności programu ochrony powietrza wyniki pomiarów, obliczeń i analiz wykonanych przez WIOŚ Łodzi w ramach rocznych ocen jakości powietrza za lata 2014, 2015, 2016 i 2017.” (str. 349 Aktualizacji)

wojewódzkiego). Pominięcie aktualnych danych (zwłaszcza tych za rok 2018, dla którego opublikowano ocenę roczną) jest całkowicie niezrozumiałe.

## **B. Aktualizacja opiera się na nieaktualnych danych**

W ścisłym związku z uwagami uczynionymi w pkt A niniejszego pisma pozostaje wniosek, że Aktualizacja opiera się na nieaktualnych danych. Aktualizacja, która przyjmowana jest w 2020 r. z horyzontem czasowym na rok 2020, opiera się w dużej mierze na „najświeższych” danych z roku 2017.

Pomijając oczywistą absurdalność tej sytuacji, Fundacja podnosi, że dane udostępnione jej przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE, dane te Fundacja przekazuje w załączeniu do niniejszego pisma) pokazują, że jeśli chodzi o Elektrownię Bełchatów, emisje z tej elektrowni w ujęciu rocznym w latach 2016 – 2018 w przypadku następujących substancji uległy znacznemu powiększeniu (wszystkie dane emisji podane w kg/rok), tj. konkretnie:

- 1) emisja amoniaku wzrosła z 33 283.98 do 42 155.00, tj. o ok. 26,7 %;
- 2) emisja arsenu i jego związków wzrosła z 28.20 do 44.00, tj. o ok. 56 %;
- 3) emisja chromu i jego związków wzrosła z 72.70 do 113.00, tj. o ok. 55,4 %;
- 4) emisja cynku i jego związków wzrosła ze 167.20 do 261.00, tj. o ok. 56,1 %;
- 5) emisja miedzi i jej związków wzrosła z 89.20 do 138.00, tj. o ok. 54,7 %;
- 6) emisja niklu i jego związków wzrosła z 77.80 do 120.00, tj. o ok. 54,2 %;
- 7) emisja ołowiu i jego związków wzrosła z 16.70 do 26.00, tj. o ok. 55,7 %;
- 8) emisja pyłu całkowitego wzrosła z 733 845.90 do 1 133 594.00, tj. o ok. 54,5 %;
- 9) emisja tlenku węgla wzrosła z 21 400 391.30 do 26 283 439.00, tj. o ok. 23 %;
- 10) emisja tlenków azotu wzrosła z 27 762 697.00 do 30 107 721.00, tj. o ok 8,4 %;
- 11) emisja tlenków siarki wzrosła z 30 061 708.80 do 45 112 738.00, tj. o ok. 50,1 %.

Emisja dwutlenku węgla wzrosła zaś w latach 2016-2018 z poziomu 34 918 164 ton na rok do 38 348 069 ton na rok, tj. o 3 429 905 ton na rok, co podtrzymało pozycję Elektrowni Bełchatów jako największego emitenta dwutlenku węgla w Europie.

Powyższe dane kłocą się z tonem i treścią Aktualizacji, w której uzasadnieniu (str. 440) stwierdza się, że „Sumaryczna emisja z zakładów o największej emisji w analizowanych latach znacznie zmalała. Wynika to z faktu ograniczenia emisji SO<sub>2</sub> przez PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. Oddział Elektrownia Bełchatów. (...) Zakłady te [tj. Elektrownia Bełchatów oraz Veolia Energia Łódź S.A. – przypis Fundacji] sukcesywnie wprowadzają szereg rozwiązań mających na celu obniżenie emisji pyłów i innych zanieczyszczeń do powietrza.”

Gdyby autorzy Aktualizacji oparli swoje konkluzje przede wszystkim o aktualnie dostępne dane (co najmniej te za rok 2018), to by zauważyli m. in. to, że:

- 1) emisja tlenków siarki wzrosła z 30 061 708.80 (rok 2016) do 45 112 738.00 (rok 2018), tj. o ok. 50,1 %;

- 2) emisja pyłu całkowitego wzrosła z 733 845.90 (rok 2016) do 1 133 594.00 (rok 2018), tj. o ok. 54,5 %.

Z powyższego wynika, że Aktualizacja jest – wbrew jej nazwie – nieaktualna już na starcie.

Niewiarygodne i niemiarodajne są zatem stwierdzenia oparte na nieaktualnych danych, takie jak np. to, że „sumaryczna emisja z zakładów o największej emisji w analizowanych latach znacznie zmalała.” To stwierdzenie i stwierdzenia jemu podobne muszą zostać zrewidowane na podstawie najbardziej aktualnych dostępnych danych, w przeciwnym razie POP i jego Aktualizacja nie mogą być wiarygodne, ani prowadzić do osiągnięcia celu w najkrótszym możliwym czasie (a tego wymaga prawo – i o tym będzie jeszcze mowa w niniejszym piśmie).

Fundacja niestety jako hasło z broszury reklamowej zainteresowanych podmiotów, a nie wiarygodne stwierdzenie zawarte w projektowanym akcie normatywnym traktuje konstatację, że „Zakłady te [chodzi znowu o Elektrownię Bełchatów oraz Veolia Energia Łódź S.A. – przypis Fundacji] sukcesywnie wprowadzają szereg rozwiązań mających na celu obniżenie emisji pyłów i innych zanieczyszczeń do powietrza”. Nie wiadomo, na czym zacytowane zdanie się opiera, ani nawet czy ono również odnosi się do lat 2014 – 2017, czy może chodzi o okres wcześniejszy, skoro jedyny przypis uczyniony w przedmiotowym fragmencie Aktualizacji odwołuje się do raportu o stanie środowiska w województwie łódzkim w 2014 r. Wiadomo natomiast na pewno, że pominięto konkluzje Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, który w Ocenie Rocznej Jakości Powietrza w Województwie Łódzkim za rok 2018 stwierdził, że:

- 1) „Dominującą rolę w kształtowaniu poziomu emisji punktowej w województwie odgrywa PGE GiEK S.A. – Oddział Elektrownia Bełchatów z siedzibą w Rogowcu w gm. Kleszczów (wysokość emitorów 300 i 180 m). Udział Elektrowni w sumarycznej emisji punktowej z terenu województwa stanowił 86% w przypadku SO<sub>x</sub> i 77% w przypadku No<sub>x</sub>” (str. 45 rzeczony oceny);
  - 2) „Spośród powiatów woj. łódzkiego powiat bełchatowski, z racji funkcjonowania na jego terenie Elektrowni i Kopalni Węgla Brunatnego Bełchatów, charakteryzuje się najwyższą gęstością emisji tlenków siarki i azotu oraz wysoką gęstością emisji pyłu PM<sub>10</sub>.” (str. 49 rzeczony oceny)
- i to wszystko pomimo „sukcesywnego wprowadzania szeregu rozwiązań mających na celu obniżenie pyłów i innych zanieczyszczeń do powietrza”.

### C. Kopalnie odkrywkowe a Aktualizacja

Fundacja podnosi, że istotny wpływ na jakość powietrza w województwie łódzkim ma Kopalnia Węgla Brunatnego „Bełchatów”, w tym jej pola „Bełchatów” i „Szczerców”. Wynika to nie tylko z cytowanej już Oceny Jakości Powietrza w Województwie Łódzkim za rok 2018 r., lecz także z faktu, że wg danych KOBiZE (chodzi tu o Krajowy bilans emisji SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, CO, NH<sub>3</sub>, NMLZO, pyłów, metali ciężkich i TZO za lata 2015 – 2017, [https://www.kobize.pl/uploads/materialy/materialy\\_do\\_pobrania/krajowa\\_inwentaryzacja\\_emisji/Bilans\\_emisji\\_za\\_2017.pdf](https://www.kobize.pl/uploads/materialy/materialy_do_pobrania/krajowa_inwentaryzacja_emisji/Bilans_emisji_za_2017.pdf)) wydobywanie i dystrybucja paliw kopalnych powoduje emisję dużych ilości szkodliwych substancji do powietrza, tj. w szczególności:

- 1) „Emisja z wydobywania i dystrybucji paliw kopalnych (w stosunku do raportowanej w roku ubiegłym) jest obecnie [tj. w roku 2017 – przypis Fundacji] na wyższym poziomie (emisja za

2016 r. wzrosła o około 33,9%) ze względu na uwzględnienie emisji NMLZO z wydobycia węgla brunatnego (SNAP 050101). Jest to nowe oszacowanie, wykonane zgodnie z zaleceniem Review 2018”;

- 2) Emisja niemetanowych lotnych związków organicznych wskutek wydobycia i dystrybucji paliw kopalnych w 2015 r. wynosiła [w mg] 49 686,51, w 2016 r. 49 383,33, zaś w 2017 r. 50 523,32;
- 3) Emisja tlenków azotu wskutek wydobycia i dystrybucji paliw kopalnych w 2015 r. wynosiła [w mg] 1 411,56, w 2016 r. 1 392,66, zaś w 2017 r. 1 357,52;
- 4) Emisja dwutlenku siarki wskutek wydobycia i dystrybucji paliw kopalnych w 2015 r. wynosiła [w mg] 2 012,78, w 2016 r. 1 985,83, zaś w 2017 r. 1 935,73.;
- 5) Emisja całkowitego pyłu zawieszonego TSP wskutek wydobycia i dystrybucji paliw kopalnych w 2015 r. wynosiła [w mg] 13 763,12, w 2016 r. 13 287,79, zaś w 2017 r. 12 881,88.

Zapewne bardziej aktualne dane, odpowiadające dacie opracowania Aktualizacji, pozwoliłyby lepiej oszacować emisję z odkrywkowych kopalni zlokalizowanych w województwie łódzkim, ocenić ich szkodliwy wpływ na powietrze, i określić działania naprawcze konieczne do podjęcia tak, ażeby termin osiągnięcia dopuszczalnych i docelowych poziomów szkodliwych substancji w powietrzu był jak najkrótszy, tak jak tego wymaga prawo. Fundacja wnosi zatem o to, by uwzględnić w Aktualizacji emisje pochodzące z takich kopalni, w szczególności z Kopalni Węgla Brunatnego „Bełchatów”.

#### **D. Działania naprawcze w zakresie ograniczania emisji punktowej pochodzącej z działalności gospodarczej (str. 320 i n. Aktualizacji)**

W ocenie Fundacji określone w Aktualizacji działania naprawcze są zbyt ogólnie określone i właściwie nie nadają się do kontroli ani egzekucji. W szczególności nie określono liczbowo żadnych celów, które mają być osiągnięte i które byłyby łatwo mierzalne i weryfikowalne.

Ponadto, biorąc w szczególności pod uwagę Ocenę Jakości Powietrza w Województwie Łódzkim za rok 2018 r. i dane z KOBiZE, Fundacja wnosi o to, by wśród działań naprawczych znalazło się zapewnienie, by co najmniej jedna elektrownia stosująca paliwa stałe w procesie produkcji energii zmieniała technologię na taką, która nie stosuje paliw stałych, lub by co najmniej jedna taka elektrownia została zastąpiona przez jednostkę opartą na innych źródłach energii.

Powyższa propozycja jest uzupełnieniem działania już opisanego w Aktualizacji, tj. „zwiększanie udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energii finalnej”. Propozycja Fundacji, w odróżnieniu od powyżej cytowanej propozycji już zawarte w Aktualizacji, jest zdatna do zmierzenia i weryfikacji.

#### **E. Problem osiągnięcia prawnie dopuszczalnych stężeń substancji w powietrzu w możliwie najkrótszym czasie**

Fundacja zauważa, że podstawowa, obligatoryjna treść każdego programu ochrony powietrza określona została w art. 91 ust. 9a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm., dalej: „**POS**”) oraz w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. poz. 1159, dalej: „**Rozporządzenie**”).

Stosownie do art. 91 ust. 9a POŚ, projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza powinien uwzględniać:

- a. przeprowadzone przez zarząd województwa analizy udziału w przekroczeniach poziomów substancji w powietrzu poszczególnych grup źródeł emisji tych substancji, oraz
- b. określać odpowiednie działania naprawcze w przypadku przekroczenia obowiązujących poziomów dopuszczalnych lub poziomów docelowych substancji.

Program ochrony powietrza, który nie uwzględnia elementów wskazanych w pkt 1 i 2 powyżej jest programem prawnie wadliwym w stopniu istotnym – to samo dotyczy aktualizacji programu ochrony powietrza.

Jest oczywiste, że użycie słowa „odpowiednie” w odniesieniu do działań naprawczych zawartych w programie ochrony powietrza pozostawia organowi (tj. zarządowi i sejmikowi województwa) pewną swobodę w określaniu rodzaju działań, które mają zostać osiągnięte. Należy jednak mieć na uwadze to, że mamy tu do czynienia ze swobodą, a nie dowolnością. Ramy działań właściwego organu są w tym przypadku ograniczone innymi przepisami wskazującymi na cel programu ochrony powietrza i sposób jego osiągnięcia.

Chodzi tu przede wszystkim o przepisy dyrektywy CAFE, która w art. 23 ust. 1 akapit 2 stanowi, że w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych, których termin wejścia w życie wygasł, plany ochrony jakości powietrza określają odpowiednie działania, tak aby okres, w którym nie są one dotrzymane, był jak najkrótszy.

Jasno zatem widać, że o ile POŚ – tak jak Dyrektywa CAFE – wymaga odpowiednich działań, o tyle nie wymaga ono – w przeciwieństwie do Dyrektywy CAFE – by działania te powodowały, że okres przekroczeń normatywnych poziomów substancji w powietrzu był jak najkrótszy. Zachodzącą tu niespójność należy usunąć, stosując pro-unijną wykładnię przepisów dotyczących programów ochrony powietrza, z uwzględnieniem również przepisów krajowych dotyczących zachowania jakości powietrza w Polsce, ujętych w Tytule II Dziale II POŚ.

Działania podjęte na podstawie programów ochrony powietrza opracowanych w oparciu o przepisy POŚ bez uwzględnienia pełnej treści art. 23 Dyrektywy CAFE nie dają szansy na poprawę jakości powietrza w najkrótszym możliwym terminie, co powoduje niezgodność tych programów z przepisami prawa unijnego i polskiego.

Konsekwencją powyższego jest to, że program ochrony powietrza, który nie zawiera środków pozwalających na osiągnięcie zgodnych z prawem wartości w najkrótszym możliwym terminie jest niezgodny z prawem unijnym. Jako minimum, program ochrony powietrza powinien wskazywać dlaczego termin w nim określony jest najkrótszym możliwym terminem na osiągnięcie zgodnej z przepisami jakości powietrza.

Sugerujemy zatem, by Aktualizacja wskazywała termin osiągnięcia dopuszczalnych i docelowych stężeń szkodliwych substancji w powietrzu oraz zawierała analizę (albo podsumowanie analizy) tego, dlaczego termin, które zostanie przyjęty, będzie najkrótszym możliwym terminem do osiągnięcia celów w nim określonych.

## **F. Pozwolenia zintegrowane i działania kompensacyjne**

Zdaniem Fundacji, województwo łódzkie powinno zapewnić, by w Aktualizacji (i przez to w POP) wzięto pod uwagę to, że:

- 1) zgoda na nowe inwestycje, które mogą spowodować emisje do środowiska, w tym w szczególności do powietrza, powinna być wydawana wyłącznie po zapewnieniu odpowiednich działań kompensacyjnych i odmowie lokalizowania nowych inwestycji w obszarach, w których notowane są przekroczenia dopuszczalnych lub docelowych poziomów stężeń niebezpiecznych substancji w powietrzu, a nadto
- 2) by ewentualne odstępstwa od stosowania najlepszych możliwych technik były udzielane wyjątkowo i przy zastosowaniu bardzo restrykcyjnych kryteriów odnoszących się do jakości powietrza w strefie oraz do wpływu danej inwestycji (odstępstwa) na osiągnięcie dopuszczalnych wartości substancji w powietrzu w możliwie krótkim czasie.

W tym kontekście należy mieć na uwadze art. 15 ust. 4 dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2010 r. Nr 334, str. 17 z późn. zm.), zgodnie z którym właściwe organy zapewniają w każdym przypadku przy udzielaniu odstępstw od konkluzji BAT, aby nie spowodowano znaczącego zanieczyszczenia oraz, aby osiągnięto wysoki poziom ochrony środowiska jako całości. Zapewnienie tego, zdaniem Fundacji, nie jest możliwe, w sytuacji, gdy już w chwili udzielania pozwolenia zintegrowanego albo jego modyfikacji przez złagodzenie wymogów (udzielenie odstępstwa) w danej strefie przekroczone są dopuszczalne lub docelowe poziomy substancji w powietrzu. Dlatego też Fundacja jest zdania, że Aktualizacji (i przez to POP) powinien uwzględniać konieczność ograniczonego udzielania pozwoleń zintegrowanych oraz odstępstw od konkluzji BAT do czasu zapewnienia na obszarze województwa jakości powietrza, która odpowiadać będzie normom prawnie określonym.

## **G. POZOSTAŁE ZAGADNIENIA**

W ocenie Fundacji istotnym niedociągnięciem Aktualizacji jest to, że:

1. działania naprawcze w zakresie ograniczenia emisji w sektorze komunalno-bytowym oraz w zakresie ograniczenia emisji komunikacyjnej są określone ogólnikowo i nie nadają się do egzekucji ani weryfikacji;
2. Aktualizacja (a także POP) nie przewiduje docelowo zakazu spalania paliw stałych, a także instalowania kotłów na paliwa stałe w nowych budynkach;
3. Aktualizacja powinna zapewnić, że POP zawierać będzie obowiązek przygotowania i przedstawienia projektu bardziej ambitnej uchwały antysmogowej niż ta, która w chwili obecnej obowiązuje, ponieważ uchwała w obowiązującym brzmieniu jest nieadekwatna do rozmiarów zanieczyszczeń w województwie łódzkim.

## **H. WNIOSKI KOŃCOWE**

Biorąc pod uwagę powyższe, Fundacja wnosi o:



- 1) Oparcie Aktualizacji przede wszystkim na najnowszych danych w zakresie jakości powietrza w województwie łódzkim, w tym zwłaszcza rocznej oceny jakości powietrza za rok 2018 r. (opublikowanej przez WIOŚ w Łodzi);
- 2) Opracowanie Aktualizacji z realistycznym horyzontem czasowym, tj. nie z perspektywą na rok 2020 r., lecz na okres co najmniej na 3 lata do przodu, tj. co najmniej na koniec roku 2023 r.;
- 3) Ujęcie w działaniach naprawczych konieczności zapewnienia, by co najmniej jedna elektrownia stosująca paliwa stałe w procesie produkcji energii zmieniła technologię na taką, która nie stosuje paliw stałych, lub by co najmniej jedna taka elektrownia została zastąpiona przez jednostkę opartą na innych źródłach energii;
- 4) Uwzględnienie w Aktualizacji (a tym samym w POP) emisji pochodzących z kopalni odkrywkowych istniejących na obszarze województwa łódzkiego, tj. konkretnie Kopalni Węgla Brunatnego „Bełchatów” z polami „Bełchatów” i „Szczerców”;
- 5) To, by Aktualizacja wskazywała termin osiągnięcia dopuszczalnych i docelowych stężeń szkodliwych substancji w powietrzu oraz zawierała analizę (albo podsumowanie analizy) tego, dlaczego termin, które zostanie przyjęty, będzie najkrótszym możliwym terminem do osiągnięcia celów w nim określonych;
- 6) To, by w Aktualizacji (i przez to w POP) wzięto pod uwagę to, że:
  - a. zgoda na nowe inwestycje, które mogą spowodować emisje do środowiska, w tym w szczególności do powietrza, była wydawana wyłącznie po zapewnieniu odpowiednich działań kompensacyjnych i odmowie lokalizowania nowych inwestycji w obszarach, w których notowane są przekroczenia dopuszczalnych lub docelowych poziomów stężeń niebezpiecznych substancji w powietrzu, a nadto
  - b. by ewentualne odstępstwa od stosowania najlepszych możliwych technik były udzielane wyjątkowo i przy zastosowaniu bardzo restrykcyjnych kryteriów odnoszących się do jakości powietrza w strefie oraz do wpływu danej inwestycji (odstępstwa) na osiągnięcie dopuszczalnych wartości substancji w powietrzu w możliwie krótkim czasie;
- 7) To, by Aktualizacja:
  - a. bardziej precyzyjnie określała działania naprawcze w zakresie ograniczenia emisji w sektorze komunalno-bytowym oraz w zakresie ograniczenia emisji komunikacyjnej tak, by działania te były weryfikowalne;
  - b. przewidywała docelowo zakaz spalania paliw stałych, a także instalowanie kotłów na paliwa stałe w nowych budynkach;
  - c. zapewniała, że POP zawierać będzie obowiązek przygotowania i przedstawienia projektu bardziej ambitnej uchwały antysmogowej niż ta, która w chwili obecnej obowiązuje.

Ilona Jędrasik

Kierowniczka Projektu Polska Energia

Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi