

Polskie kłopoty z prawem UE z powodu przekroczeń PM10

1 Wprowadzenie

W czwartek 22 lutego 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) wyda wyrok w sprawie przeciwko Polsce o przekroczenie poziomów dopuszczalnych pyłów PM10 w powietrzu. Skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom przewidzianym w Dyrektywie 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy¹ (dalej: Dyrektywa) Komisja Europejska (dalej: Komisja) wniosła 15 czerwca 2016 r.² Będzie to drugi wyrok wydany przez TSUE dotyczący przekroczenia norm dla pyłów PM10. W kwietniu 2017 r., w analogicznej sprawie Bułgaria została uznana winną naruszeń tejże Dyrektywy³. Komisja ponadto prowadzi postępowania przeciwko Belgii, Czechom, Niemcom, Grecji, Hiszpanii, Francji, Węgrom, Włochom, Łotwie, Portugalii, Rumunii, Szwecji, Słowacji i Słowenii⁴.

Niniejsza analiza ma na celu wskazanie przyczyn niewdrożenia od 2005 r. unijnych przepisów dotyczących zanieczyszczenia powietrza pyłem PM10 oraz możliwych konsekwencji wyroku TSUE dotyczącego niewdrożenia i błędnej transpozycji Dyrektywy. Analiza zawiera główne wnioski, omówienie regulacji dotyczących pyłu PM10 oraz procedury w sprawie niewdrożenia dyrektyw, ocenę skuteczności podejmowanych dotychczas środków w zakresie jakości powietrza, a także krótki opis pozostałych spraw toczących się przeciwko Polsce w obszarze jakości powietrza.

2 Wnioski

- Bazując na wyroku w sprawie Bułgarii i analogicznej sytuacji w Polsce zarówno co do skali przekroczeń stężeń pyłu PM10, jak i nieadekwatności planów ochrony powietrza można

¹ Dyrektywa 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.U. UE L z 2008 r., nr 152, s. 1, z późn. zm.).

² Sprawa C-336/16 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Zarzuty dotyczą uchybienia zobowiązaniom przewidzianym w art.13 ust.1 w związku z załącznikiem XI, art.23 ust.1 akapit 2, art. 22 ust.3 w związku z załącznikiem XI, Dyrektywy.

³ Sprawa C-488/15: Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 5 kwietnia 2017 r. – Komisja Europejska/Republika Bułgarii (Dz.U. UE C z 2017 r., nr 168, s. 11).

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6225_EN.htm (dostęp 16.02.2018)

się spodziewać, że TSUE wyroku 22 lutego 2018 r. stwierdzi, że Polska uchybiła wymaganiom wynikającym z Dyrektywy.

- Niekorzystny dla Polski wyrok oznaczać będzie, że jeżeli sytuacja nie ulegnie poprawie, Komisja Europejska może zawnieść do TSUE o nałożenie kar finansowych. Kary mogą przyjąć formę ryczałtu lub kary okresowej. W przypadku Polski kara okresowa może wynieść od 5 215 EUR do 315 000 EUR za każdy dzień naruszenia, a kara w postaci ryczałtu od 4 300 000 EUR do 50 034 200 EUR (zakładając, że od pierwszego do drugiego wyroku upływają cztery lata, a naruszenie trwa dalej).⁵
- Obowiązek dotrzymania poziomów dopuszczalnych pyłu PM10 na poziomie 50 µg/m³ średniorocznie i 40 µg/m³ średniorocznie obowiązuje od 2005 r. W Polsce poziomy te są notorycznie przekraczane w większości stref.
- W Polsce głównym źródłem emisji pyłu PM10 jest spalanie węgla do ogrzewania domów, a także - w energetyce i przemyśle.
- Dotychczas podejmowane działania naprawcze nie przynoszą spodziewanych efektów, w szczególności, ponieważ:
 - programy ochrony powietrza (dalej: POP), które stanowią główne narzędzie polityki ochrony powietrza są nieprawidłowo formułowane (min. nieprecyzyjnie określają obowiązki poszczególnych organów oraz terminy ich realizacji), a także nie są egzekwowane;
 - w dalszym ciągu brak jest regulacji określających wymagania jakościowe dla paliw stałych;
 - rozporządzenie w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe⁶ dotyczy tylko kotłów wprowadzanych do obrotu, a nie już użytkowanych, co odsuwa w czasie potencjalny efekt ekologiczny;
 - uchwały antysmogowe w większości wprowadzają zakazy stosowania paliw stałych najgorszej jakości oraz wprowadzają stopniowy obowiązek wymiany kotłów na kotły mniej emisyjne, jednak czas na wymianę sięga nawet dziesięciu lat;
 - rekomendacje Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów w sprawie poprawy jakości powietrza⁷ w większości nie zostały do tej pory zrealizowane.
- Brak rozwiązania wyżej wymienionych problemów może skutkować nie tylko kolejną sprawą przed TSUE i wnioskiem o nałożeniu kar finansowych w sprawie o przekroczenia poziomów dopuszczalnych PM10, ale także w sprawach o zanieczyszczenie dwutlenkiem azotu i benzo(a)pirenem.
- Szacuje się, że zanieczyszczenie powietrza w Polsce przyczynia się do ponad 40 tys. przedwczesnych zgonów rocznie. Koszty związane ze zdrowiem wynikające z zanieczyszczenia powietrza przekraczają 26 mld euro rocznie, a koszty rozwiązania problemu zanieczyszczenia powietrza są wielokrotnie niższe (przykładowo zaplanowane w programach ochrony powietrza⁸ koszty działań naprawczych w zakresie niskiej emisji wyniosły około 10 mld złotych).

⁵ Oszacowanie własne na podstawie wytycznych Komisji Europejskiej. Zob. http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/c_2017_8720_en.pdf (dostęp 18.02.2018).

⁶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz.U. z 2017, poz. 1690).

⁷ Rekomendacje Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów w sprawie działań niezbędnych do podjęcia w związku z występowaniem na znacznym obszarze kraju wysokiego stężenia zanieczyszczeń powietrza, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/rekomendacje-komitetu-ekonomicznego-rady-ministrow-w-sprawie-dzialan.html> (dostęp 16.02.2018)

⁸ Dane z 2013 r. - Opracowania przygotowanego na zlecenie Ministerstwa, Warszawa 2013 r.

3 Regulacje dotyczące pyłu PM10

Prawo UE zobowiązuje państwa członkowskie do ograniczenia narażenia obywateli m.in. na oddziaływanie pyłu PM10, ustalając dla niego wartości dopuszczalne stężenia w powietrzu. Poziom dopuszczalny dla stężenia średniodobowego wynosi $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ i może być przekraczany nie więcej niż 35 dni w ciągu roku. Poziom dopuszczalny dla stężenia średniorocznego wynosi $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Na mocy Dyrektywy wartości te obowiązują od 2005 r. W przypadku, gdy poziomy zawartości zanieczyszczeń w powietrzu przekraczają wartości dopuszczalne, państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia i wdrożenia planów ochrony powietrza⁹, które określają odpowiednie działania tak, aby okres, w którym wartości docelowe nie są dotzymane, był jak najkrótszy¹⁰.

Pył PM10 zawiera cząstki o średnicy mniejszej niż 10 mikrometrów, które mogą docierać do górnych dróg oddechowych i płuc. Przyczynia się do zwiększenia zagrożenia infekcjami układu oddechowego oraz występowania zaostrzeń objawów chorób alergicznych np. astmy, kataru siennego i zapalenia spojówek. Nasilenie objawów zależy w dużym stopniu od stężenia pyłu w powietrzu. Pył zawieszony może zawierać substancje toksyczne takie jak wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne (np. benzo(a)piren), metale ciężkie oraz dioksyny i furany¹¹.

4 Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

Zgodnie z Traktatami UE¹² Komisja może wszcząć postępowanie wobec państwa członkowskiego, które nie wdrożyło przepisów unijnych. Na początkowym etapie Komisja podejmuje nieformalną próbę rozwiązania problemu z udziałem państwa członkowskiego w celu szybkiego znalezienia rozwiązania i uniknięcia konieczności podjęcia oficjalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom.

Jeżeli procedura nieformalna nie przyniesie skutków, Komisja może wszcząć oficjalne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Obejmuje ono pięć etapów¹³, z których każdy jest zakończony formalną decyzją.

Kary pieniężne mogą składać się z okresowej kary pieniężnej lub ryczałtu. Kary te mogą być też nałożone łącznie. Przy obliczaniu wysokości kary uwzględnia się:

- wagę naruszonych przepisów oraz wpływ uchybienia na interesy ogólne i indywidualne
- czas trwania uchybienia, czyli okres, w którym prawo UE nie było stosowane; oraz
- kondycję finansową kraju, tak aby grzywna miała efekt odstrasżający.

TSUE nie jest związany wnioskiem Komisji w przedmiocie wysokości kar.

⁹ W Dyrektywie dokumenty te są określane jako "plany ochrony powietrza", natomiast polska ustawa – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017r., poz. 519, z późn. zm.) posługuje się określeniem "programy ochrony powietrza". W obydwu przypadkach chodzi o ten sam dokument.

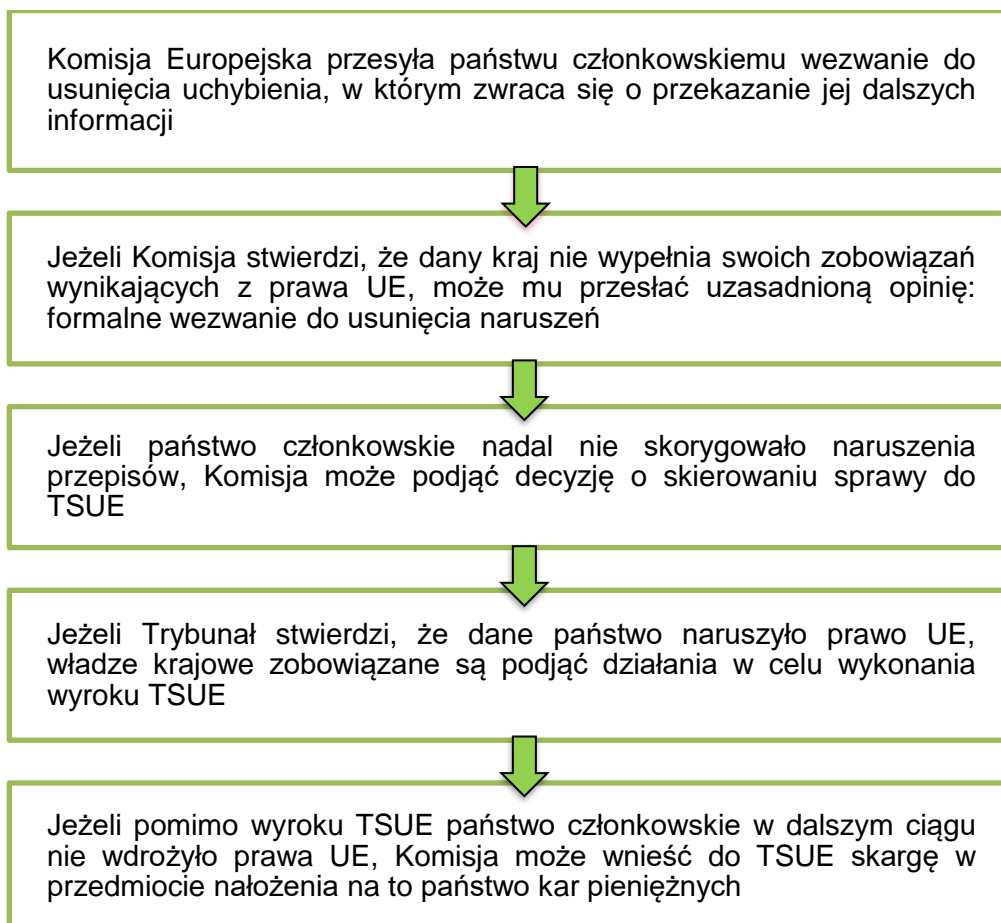
¹⁰ Art. 23 Dyrektywy.

¹¹ <https://sojp.wios.warszawa.pl/?page=pm> (dostęp 16.02.2018).

¹² Zob. art. 258 i 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TFUE (Dz. U. z 2004 r., nr 90 poz. 864/2, z późn. zm.).

¹³ Jeżeli postępowanie dotyczy braku transpozycji dyrektywy, TSUE może nałożyć na dane Państwo ryczałt lub okresową karę pieniężną w pierwszym postępowaniu. Zob. Art. 260 ust. 3 TFUE.

Pięć etapów oficjalnego postępowania Komisji Europejskiej ws. uchybienia:



Celem okresowej kary pieniężnej jest skłonienie państwa członkowskiego do usunięcia uchybienia w najkrótszym możliwym terminie, natomiast celem ryczałtu jest ukaranie tego państwa za czas trwania uchybienia. W wyroku w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał, że te dwa rodzaje kar wzajemnie się uzupełniają i jest możliwe ich łączenie w sytuacji, gdy uchybienie trwało przez długi czas, a jego charakter jest uporczywy. Równocześnie TSUE podkreślił, iż „nałożenie okresowej kary pieniężnej lub ryczałtu nie ma na celu wyrównania jakiegokolwiek szkody wyrządzonej przez zainteresowane Państwo Członkowskie, lecz wywarcie na to Państwo nacisku ekonomicznego, który skłoni je do usunięcia stwierdzonego uchybienia. Nałożone sankcje finansowe należy określić w zależności od stopnia nacisku niezbędnego, by zainteresowane Państwo Członkowskie zmieniło swój sposób postępowania”¹⁴.

Okresowa kara pieniężna (za każdy dzień) to iloczyn standardowej kwoty bazowej (700 euro), wagi uchybienia (współczynnik o wartości od 1 do 20), czasu trwania naruszenia (współczynnik o

¹⁴ Zob. wyrok TSUE z dnia 12 lipca 2015 r. w sprawie C-304/02 Komisja przeciwko Francji (Dz. U. UE C 217 z 2005 r., s. 3): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62002CJ0304&from=PL> (dostęp 19.02.2018).

wartości od 1 do 3) oraz współczynnika „n”, uwzględniającego możliwości finansowe danego państwa członkowskiego, obliczonego na podstawie jego PKB oraz liczby głosów, jakimi dysponuje ono w Radzie (dla Polski współczynnik ten wynosi obecnie 7,45). Ryczałt stanowi iloczyn standardowej kwoty bazowej w wysokości 230 euro, wagi naruszenia (współczynnik od 1 do 20), współczynnika „n” oraz liczby dni, w których naruszenie utrzymuje się pomiędzy datą pierwszego wyroku a datą zakończenia naruszenia lub datą wydania wyroku określającego karę finansową. Kara ryczałtowa nie może być jednak niższa niż 4 300 000 euro w przypadku Polski.¹⁵

Zatem, w przypadku Polski kara okresowa może wynieść od 5 215 euro¹⁶ do 315 000 euro¹⁷ za każdy dzień naruszenia, a kara w postaci ryczałtu od 4 300 000 euro do 50 034 200 euro¹⁸ (zakładając, że od pierwszego do drugiego wyroku upływają cztery lata, a naruszenie trwa dalej).

Do chwili obecnej Trybunał wydał 33 wyroki w sprawach podwójnego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 11 państwom członkowskim. Dotychczas Trybunał nie nałożył na Polskę kar pieniężnych. Nie było też wyroku nakładającego kary pieniężne w sprawie zanieczyszczenia powietrza¹⁹.

¹⁵ Zob. http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/c_2017_8720_en.pdf (dostęp 18.02.18).

¹⁶ Stawka dzienna = 700 euro x 1 x 1 x 7,45 = 5 215 euro.

¹⁷ Stawka dzienna = 700 euro x 20 x 3 x 7,45 = 315 000 euro.

¹⁸ Ryczałt = 230 euro x 20 x 7,45 x 1460 = 50 034 200 euro.

¹⁹ Źródło: informacja przesłana przez biuro prasowe TSUE.

Przykładowe wyroki nakładające kary finansowe wydane do tej pory²⁰:

Państwo Członkowskie		Pierwszy wyrok TSUE (Art. 258 TFUE)	Drugi wyrok TSUE (Art. 260 ust. 2 TFUE)	Okresowa kara pieniężna (EUR)	Ryczałt (EUR)
1.	Hiszpania	12.02.1998 – C – 92/96	25.11.2003 – C – 278/01	624 150 (roczna)	-----
2.	Francja	11.06.1991 – C – 64/88	12.07.2005 – C – 304/02	57 761 250 (półroczna)	20 000 000
3.	Francja	25.04.2002 – C – 52/00	14.03.2006 – C – 177/04	31 650 (dzienna)	-----
4.	Portugalia	14.10.2004 – C – 275/03	10.01.2008 – C – 70/06	19 392 (dzienna)	-----
5.	Francja	15.07.2004 – C – 419/03	09.12.2008 – C – 121/07	-----	10 000 000
6.	Grecja	12.05.2005 – C – 415/03	07.07.2009 – C – 369/07	16 000 (dzienna)	2 000 000
7.	Grecja	21.04.2005 – C – 140/03	04.06.2009 – C – 568/07	-----	1 000 000
8.	Grecja	26.10.2006 – C – 65/05	04.06.2009 – C – 109/08	31 536 (dzienna)	3 000 000
9.	Grecja	18.07.2007 – C – 26/07	31.03.2011 – C – 407/09	-----	3 000 000
10.	Włochy	01.04.2004 – C – 99/02	17.11.2011 – C – 496/09	30 000 000 (półroczna)	30 000 000
11.	Hiszpania	01.04.2002 – C – 499/99	11.12.2012 – C – 610/10	50 000 (dzienna)	20 000 000
12.	Irlandia	20.11.2008 – C – 66/06	19.12.2012 – C – 279/11	-----	1 500 000
13.	Irlandia	29.10.2009 – C – 188/08	19.12.2012 – C – 374/11	12 000 (dzienna)	2 000 000
14.	Szwecja	04.02.2010 – C – 185/09	30.05.2013 – C – 270/11	-----	3 000 000
15.	Czechy	14.01.2010 – C – 343/08	25.06.2013 – C – 241/11	-----	250 000

5 Postępowanie przeciwko Polsce

Oficjalne postępowanie przeciwko Polsce o przekroczenie poziomów dopuszczalnych pyłów PM10 zostało rozpoczęte jeszcze w 2009 r. i do tej pory składa się z następujących etapów:

- 29/01/2009 wezwanie do usunięcia uchybienia;
- 30/09/2010 uzasadniona opinia;
- 25/04/2013 dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia;
- 28/03/2014 drugie dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia;
- 26/02/2015 dodatkowa uzasadniona opinia;
- 10/12/2015 decyzja o postawieniu Polski przed TSUE;
- 15/06/2016 wniesienie skargi do TSUE;
- 22/02/2018 wyrok TSUE.

W skardze do TSUE Komisja zarzuca Polsce m.in:

²⁰ Ministerstwo Środowiska, Ocena skuteczności realizacji celów Strategii Tematycznej UE dotyczącej zanieczyszczenia powietrza oraz wynikającej z niej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (CAFE) ze szczególnym uwzględnieniem standardów jakości powietrza w zakresie pyłu drobnego PM2,5, Warszawa 2013 r., s. 147 i nast.

- przekraczanie od 2007 do co najmniej 2013 roku dobowych wartości dopuszczalnych dla pyłu PM10 w 35 z 46 stref jakości powietrza i rocznych wartości dopuszczalnych dla pyłu PM10 w dziewięciu strefach jakości powietrza, oraz brak informacji wskazujących na to, że sytuacja ta uległa poprawie;
- brak przyjęcia odpowiednich działań w planach ochrony powietrza zmierzających do jak najkrótszego okresu występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych PM10 w powietrzu; oraz
- nieprawidłową transpozycję art. 23 Dyrektywy, zgodnie z którą plany ochrony powietrza określają odpowiednie działania, tak aby okres przekroczeń wartości dopuszczalnych był jak najkrótszy.

Komisja w skardze podnosi, że pomimo przekroczeń wartości dopuszczalnych dla pyłu PM10 Polska nie przyjęła skutecznych działań w planach ochrony powietrza, dzięki którym przekroczenia te trwałyby jak najkrócej. Nieskuteczność tych działań wynika między innymi z braku przepisów prawnych ustanawiających wartości emisyjne dla paliw wykorzystywanych w sektorze ogrzewania indywidualnego i standardów emisyjnych dla indywidualnych urządzeń grzewczych (to obowiązuje od 1 października 2017 r. Rozporządzenie w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe zostało przyjęte już po wniesieniu skargi do TSUE²¹).

W sprawie przeciwko Polsce należy spodziewać się podobnego wyroku jak w tej dotyczącej Bułgarii. Obie skargi dotyczą bowiem:

- nieprzestrzegania zarówno rocznych, jak i dziennych dopuszczalnych wartości PM10;
- braku przyjęcia odpowiednich działań w programach ochrony powietrza zmierzających do jak najkrótszego okresu występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych PM10 w powietrzu.

Ponadto, w obydwu krajach głównym źródłem zanieczyszczeń jest spalanie paliw stałych w indywidualnych kotłach grzewczych. Do tego dochodzi brak rozwiązań na szczeblu krajowym zmierzających do eliminacji węgla z użytku indywidualnego i nieadekwatne plany ochrony powietrza

Jeżeli Polska zostanie uznana winną naruszenia prawa unijnego, rząd będzie musiał pilnie wdrożyć regulacje dotyczące jakości węgla i innych paliw stałych, a także zmienić sposób projektowania polityki ochrony powietrza - podejmowane działania muszą przynosić efekty w najkrótszym możliwym czasie. W innym wypadku grozi nam drugie postępowanie przed TSUE i nałożenie wysokich kar finansowych.

6 Nieskuteczność stosowanych środków

W Polsce głównym źródłem emisji pyłu PM10 jest sektor bytowo-komunalny, czyli emisje z indywidualnego ogrzewania budynków, tzw. niska emisja (48,5%). Inne znaczące źródła emisji PM10 to spalanie paliw w energetyce (9,3%), zakładach przemysłowych (8,1%) i procesach

²¹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz.U. z 2017, poz. 1690).

produkcyjnych (8,1%), a także emisja związana z transportem drogowym (9%).²² Problem nadal nie został rozwiązany – w 2015 r. przekroczenie średniorocznego poziomu dopuszczalnego PM10 odnotowano w 13 z 80 stacji monitoringowych, a dobowego w 58 z 80 stacji (czyli na 72,5 proc. ogółu stacji).²³ Dotychczas podejmowane środki naprawcze nie przynoszą zatem spodziewanych efektów.

Zaplanowane w programach ochrony powietrza (wg danych z 2013 r.), koszty działań naprawczych w zakresie niskiej emisji sięgają około 10 mld zł, w zakresie transportu (wyłączając budowę dróg/obwodnic) – ok. 8,7 mld zł²⁴, a dla emisji przemysłowej - ok 1 mld złotych. W sumie w skali kraju, według programów ochrony powietrza, na cele poprawy jakości powietrza i osiągnięcia wymaganych standardów należy wydać około 23 mld zł (wyłączając koszty budowy i modernizacji dróg²⁵)²⁶.

Tymczasem szacuje się, że w Polsce zanieczyszczenia powietrza przyczyniają się do ponad 40 tys. przedwczesnych zgonów rocznie²⁷. Ocenia się także, że koszty zewnętrzne związane ze zdrowiem wynikające z zanieczyszczenia powietrza w Polsce przekraczają 26 mld EUR rocznie²⁸.

6.1 Programy Ochrony Powietrza

Środki, które muszą być podjęte, aby osiągnąć i utrzymać standardy jakości powietrza są określone w programach ochrony powietrza. Wiele POP zawiera jednak szereg wad powodujących ich nieskuteczność:

- bardzo odległe (nawet dziesięcioletnie) terminy osiągnięcia poziomów dopuszczalnych wartości PM10 (co samo w sobie stanowi naruszenie obowiązku podjęcia takich środków, aby okres przekroczeń był jak najkrótszy)²⁹;
- brak harmonogramów realizacji POP;
- nieprecyzyjne określenie obowiązków organów administracji publicznej właściwych do wykonania określonych zadań;
- określenie obowiązków w sposób, który uniemożliwia ich egzekucję i kontrolę wykonania;
- brak przedstawienia efektu ekologicznego dla poszczególnych działań naprawczych;
- brak uwzględnienia powstawania nowych źródeł emisji;
- niewystarczające rozeznanie potrzeb i skali działań naprawczych, które należy przeprowadzić, by osiągnąć docelowe normy jakości powietrza;

²² IOŚ_PIB, KOBiZE, Krajowy Bilans Emisji SO₂, NO_x, CO, NH₃, NMLZO, pyłów, metali ciężkich i TZO ZA LATA 2013 – 2014 w układzie klasyfikacji SNAP i NFR, raport Podstawowy s. 15: http://kobize.pl/uploads/materiały/materiały_do_pobrania/krajowa_inwentaryzacja_emisji/Bilans_emisji_-_raport_podstawowy_2014.pdf (dostęp 16.02.2018).

²³ GIOŚ, Jakość powietrza w Polsce w roku 2015 w świetle wyników pomiarów prowadzonych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska, s. 34 i nast: <http://powietrze.gios.gov.pl/pjp/publications/card/2053> (dostęp 16.02.2018).

²⁴ Ponad 101 mld zł razem z budową i modernizacją dróg.

²⁵ 116 mld zł razem z kosztami budowy i modernizacji dróg.

²⁶ MŚ, Ocena skuteczności realizacji celów Strategii Tematycznej UE dotyczącej zanieczyszczenia powietrza oraz wynikającej z niej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (CAFE) ze szczególnym uwzględnieniem standardów jakości powietrza w zakresie pyłu drobnego PM_{2,5}, Warszawa 2013 r., s. 185.

²⁷ Zob. <https://www.eea.europa.eu/media/newsreleases/many-europeans-still-exposed-to-air-pollution-2015/premature-deaths-attributable-to-air-pollution> (dostęp 19.02.2018).

²⁸ Komisja Europejska, Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska UE Sprawozdanie na temat państwa - POLSKA, st. 17: http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_pl_pl.pdf (dostęp 18.02.2018).

²⁹ Art. 23 Dyrektywy

- nieadekwatność działań naprawczych.

Ponadto problem stanowi brak realizacji POP. Z podsumowania pierwszych lat funkcjonowania Programu ochrony powietrza dla Województwa Małopolskiego wynika, że zaledwie dwie spośród dziewięćdziesięciu gmin mających problemy z zanieczyszczeniem powietrza, w pełni zrealizowały cele w zakresie ograniczenia niskiej emisji. Jednocześnie aż 51 samorządów, nie osiągnęło nawet 1% wymaganych efektów ekologicznych³⁰.

6.2 Wymagania jakościowe dla paliw stałych

Cały czas brakuje podstawowych regulacji dla ograniczenia niskiej emisji, a zatem również stężeń pyłu zawieszonego PM10, tj. regulacji określających wymagania jakościowe dla paliw stałych.

Obecnie na etapie rządowego procesu legislacyjnego znajdują się projekty dwóch zasadniczych aktów prawnych dotyczących wymagań jakościowych dla paliw stałych, tj.:

- projekt nowelizacji ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (tzw. ustawy paliwowej)³¹ oraz
- projekt rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy, tj. projekt rozporządzenia Ministra Energii w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych³².

Warto zaznaczyć, że rządowe prace nad tymi projektami trwają już od ponad roku, nowelizacja ustawy paliwowej musi zostać uchwalona przez Sejm, a w ostatniej wersji projektu nowelizacji ustawy paliwowej przewidziano 6-miesięczne *vacatio legis*. Ponadto, zmiany prawne, które mają zostać wprowadzone powyższymi regulacjami wymagają jeszcze wcześniejszej akceptacji Komisji Europejskiej, ponieważ mogą one ograniczać obrót określonymi towarami na rynku wewnętrznym UE (w tym wypadku przede wszystkim w detalicznym obrocie węglem). Z danych znajdujących się w dedykowanym unijnym rejestrze dotyczącym notyfikacji tego typu przepisów technicznych³³ wynika, że polski rząd, jak dotychczas, nie notyfikował ww. projektów Komisji.

W konsekwencji, nie jest pewne, czy przedmiotowe regulacje zdążą wejść w życie przed rozpoczęciem kolejnego sezonu grzewczego.

6.3 Standardy emisyjne dla indywidualnych urządzeń grzewczych

Przyjęte w sierpniu 2017 r. rozporządzenie w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe³⁴ (dalej: Rozporządzenie) to niewątpliwie krok w kierunku ograniczenia niskiej emisji. Dopuszcza ono wprowadzanie do obrotu oraz użytkowania jedynie kotły tzw. 5 klasy³⁵. Kotły niższej klasy wyprodukowane przed 1 października 2017 r. będzie można sprzedawać do 1 lipca 2018 roku.

³⁰ Sprawozdanie z realizacji Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego za okres 2013-2015, s. 24 i nast.:

https://powietrze.malopolska.pl/wp/wp-content/uploads/2014/12/sprawozdanie_Ma%C5%82opolska_pop-2013-2015.pdf (dostęp 16.02.2018).

³¹ Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12294812/katalog/12412152#12412152> (dostęp 19.02.2018).

³² Zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12294809/katalog/12412021#12412021> (dostęp 19.02.2018).

³³ Zob. <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/pl/> (dostęp 19.02.2018).

³⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz.U. z 2017, poz. 1690)

³⁵ Klasa 5 normy PN-EN 303-5:2012 określa m.in. graniczne wartości emisji pyłu na poziomie 60 mg/m³ przy ręcznym zasilaniu paliwem i 40 mg/m³ przy zasilaniu automatycznym. Badania kotłów zgodnie z normą PN 303-5:2012 mogą wykonywać tylko jednostki badawcze akredytowane przez Polskie Centrum Akredytacji.

Rozporządzenie nieznacznie wyprzedza zatem unijne rozporządzenie dla kotłów na paliwo stałe (tzw. rozporządzenie ecodesign)³⁶, które wejdzie w życie 1 stycznia 2020 r.

Należy podkreślić, że oba rozporządzenia dotyczą tylko kotłów wprowadzanych do obrotu, co znowu odsuwa w czasie poprawę jakości powietrza. Obowiązkową wymianę kotłów już użytkowanych przewidują jedynie regionalne uchwały antysmogowe

6.4 Ustawa i uchwały antysmogowe

Przyjęta w 2015 r. tzw. ustawa antysmogowa³⁷ upoważniła sejmiki wojewódzkie do wprowadzania tzw. uchwał antysmogowych, tj. ograniczeń lub zakazów stosowania konkretnych rodzajów paliw oraz wyznaczania standardów technicznych dla instalacji grzewczych.

Do tej pory uchwały takie zostały uchwalone dla: Krakowa, województwa małopolskiego, województwa śląskiego, województwa dolnośląskiego, Wrocławia, uzdrowisk w województwie dolnośląskim, województwa mazowieckiego, województwa łódzkiego, województwa opolskiego, Poznania, Kalisza oraz województwa wielkopolskiego.

Uchwały te w większości zakazują stosowania paliw stałych najgorszej jakości, takich jak: węgiel brunatny, muły i flotokoncentraty oraz wprowadzają stopniowy obowiązek wymiany kotłów na kotły wyższej klasy. Czas na dostosowanie się do nowych wymogów jest jednak za długi, i sięga nawet do 2028 r.³⁸, co nie wypełnia wymogu podjęcia takich środków, aby okres przekroczeń był jak najkrótszy.

Wyjątkiem jest miasto Kraków, gdzie całkowity zakaz stosowania paliw stałych zacznie obowiązywać już 1 września 2019 r.³⁹

6.5 Rekomendacje Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów

W styczniu 2017 r. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów (dalej: KERM) ogłosił rekomendacje dla rządu w sprawie poprawy jakości powietrza⁴⁰. Najbardziej oczekiwane regulacje – wymagania jakościowe dla paliw stałych nadal nie zostały przyjęte. Przyjęte w sierpniu 2017 r. rozporządzenie w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe, choć niewątpliwie jest krokiem naprzód w rozwiązywaniu problemu niskiej emisji, przyniesie wymierne efekty dopiero w perspektywie wielu lat.

Pomimo rekomendacji KERM, aby wyraźnie zwiększyć zaangażowanie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) w ochronę powietrza poprzez skupienie jego aktywności wokół finansowania działań zmierzających do poprawy jakości powietrza w Polsce, w 2017 r. nie nastąpiła zapowiadana priorytetyzacja środków. NFOŚiGW zrezygnował z programu KAWKA, którego celem było zmniejszenie emisji pyłów PM10, PM2,5 oraz benzo(a)pirenu poprzez m.in. wymianę domowych pieców węglowych. W ramach bloku „Poprawa

³⁶ Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. UE L z 2015, s. 100)

³⁷ Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2015 r., poz. 1593)

³⁸ Takie przepisy zawierają uchwały antysmogowe dla województw: śląskiego, dolnośląskiego, mazowieckiego i wielkopolskiego.

³⁹ Uchwała Nr XVIII/243/16 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 15 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miejskiej Kraków ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2016 r., poz. 812).

⁴⁰ Rekomendacje Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów w sprawie działań niezbędnych do podjęcia w związku z występowaniem na znacznym obszarze kraju wysokiego stężenia zanieczyszczeń powietrza, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/rekomendacje-komitetu-ekonomicznego-rady-ministrow-w-sprawie-dzialan.html> (dostęp 16.02.2018)

jakości powietrza” przewidziano następujące programy: Energetyczne wykorzystanie zasobów geotermalnych, Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie, Samowystarczalność energetyczna (program w trakcie opracowywania), Budynki użyteczności publicznej o podwyższonym standardzie energooszczędności⁴¹. Żaden z powyższych programów nie jest przeznaczony dla właścicieli domów jednorodzinnych, potencjalni beneficjenci to jednostki samorządu terytorialnego, szpitale, kościoły czy przedsiębiorcy (geotermia).

Zgodnie z nowoprzyjętym rozporządzeniem Ministra Energii z 29 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną (tzw. rozporządzeniem taryfowym)⁴² najwięksi dostawcy energii elektrycznej w Polsce zostali zobowiązani do wprowadzania do swojej oferty nowej taryfy z niższymi cenami energii i stawkami za dystrybucję tej energii w godzinach nocnych (taryfa G12as – od: antysmogowa). Rozwiązanie to ma przyczynić się do wzrostu zainteresowania instalacją ogrzewania elektrycznego lub pomp ciepła, zwłaszcza na terenach, gdzie nie ma możliwości przyłączenia do sieci ciepłowniczej lub gazowej. Na razie skala przechodzenia na nową taryfę pozostaje niewiadomą.

5 lutego 2018 r. prezydent podpisał ustawę o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁴³. W swych założeniach ustawa ma dać gminom nowe narzędzie do walki ze smogiem, pozwoli m.in. ustanowić strefę czystego transportu na obszarze zwartej zabudowy mieszkaniowej z koncentracją budynków użyteczności publicznej, aby ograniczyć negatywny wpływ zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko.

Strefa czystego transportu będzie obszarem miasta, w którym co do zasady będą mogły poruszać się tylko pojazdy elektryczne, pojazdy napędzane wodorem i pojazdy napędzane gazem ziemnym. Wskazać jednak należy, iż przyjęte rozwiązanie wprowadza też szeroki katalog zwolnień dla określonej kategorii pojazdów. Zwolnienie uzyskali m.in.: mieszkańcy strefy, pojazdy służb państwowych i obsługujących Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, zarządcy dróg, zespoły transportu sanitarnego oraz autobusy szkolne. Gminy ponadto będą mogły wprowadzić dodatkowe wyłączenia od tych określonych w ustawie.

Program „Czyste Powietrze”, rozumiany jako dokument zawierający diagnozę problemu, wyznaczający cele oraz kierunki działania, a także przedstawiający harmonogram realizacji działań nie został do tej pory opracowany. Oznacza to, że nie istnieje dokument stanowiący podstawę realizacji programu. Wzmocnieniu nie uległa również pozycja Komitetu Sterującego do spraw Krajowego Programu Ochrony Powietrza, którego zadaniem jest monitorowanie postępów w realizacji działań na rzecz poprawy jakości powietrza wynikających z Programu.

Ogłoszenie rekomendacji dawało nadzieję na przyjęcie konkretnych rozwiązań skierowanych na rozwiązanie problemu zanieczyszczenia powietrza w Polsce. Niestety realizacja rekomendacji przebiega w dalekim od zadawalającego tempie⁴⁴.

⁴¹ <http://nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-krajowe/programy-priorytetowe/poprawa-jakosci-powietrza-energetyczne/> (dostęp 16.02.2018).

⁴² Dz. U. z 2017 r., poz. 2500.

⁴³ Dz. U. z 2018 r., poz. 317.

⁴⁴ Zob. <http://polskabezsmogu.pl/> (dostęp 19.02.2018).

7 Inne postępowania dot. powietrza przeciwko Polsce

7.1 Dwutlenek azotu

W lutym 2016 r. Komisja Europejska wszczęła oficjalne postępowanie przeciwko Polsce w sprawie dwutlenku azotu (NO₂), którego dotyczą obowiązujące od 2010 r. normy jakości powietrza ustanowione w Dyrektywie. Ekspozycja na działanie NO₂ jest powiązana z chorobami układu krążenia i układu oddechowego. Większość emisji tej substancji generowanych jest przez pojazdy, a w szczególności z silników Diesla.

7.2 Benzo(a)piren

W lutym 2017 r. Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, Fundacja Akcja Demokracja, Fundacja Greenpeace Polska i Stowarzyszenie Miasto jest Nasze złożyły do Komisji Europejskiej skargę na nadmierne stężenia silnie rakotwórczego i mutagennego benzo(a)pirenu w powietrzu, do której dołączonych było ponad 25 tys. podpisów osób prywatnych popierających to działanie. Stężenia benzo(a)pirenu są przekroczone niemal na całym obszarze Polski. Ponad 80 proc. emisji tej substancji do powietrza to efekt spalania węgla w domowych piecach⁴⁵.

7.3 Monitorowanie jakości powietrza

W styczniu 2017 r. Komisja wszczęła oficjalną procedurę przeciwko Polsce w związku z brakiem transpozycji przepisów prawa UE w sprawie metod referencyjnych, zatwierdzania danych i lokalizacji punktów pomiarowych do oceny jakości powietrza atmosferycznego⁴⁶. Dyrektywa uaktualnia niektóre cele dotyczące jakości danych i metod referencyjnych pomiaru niektórych zanieczyszczeń powietrza. Uzupełnia ona również kryteria dotyczące oceny jakości powietrza i lokalizacji punktów pomiarowych. Państwa członkowskie były zobowiązane do wdrożenia tej dyrektywy do dnia 31 grudnia 2016 r. 7 grudnia 2017 r. Komisja wyłosiła uzasadnioną opinię dając Polsce dwa miesiące na odpowiedź. Jeżeli Polska nie udzieli zadowalających wyjaśnień, Komisja może skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE.

7.4 Brak transpozycji Dyrektywy CAFE

W styczniu 2012 r. Komisja wniosła do TSUE skargę przeciwko Polsce w związku z brakiem transpozycji Dyrektywy 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy. Komisja złożyła wniosek o nałożenie na Polskę okresowej kary pieniężnej o dziennej stawce w wysokości 71 521,38 euro, liczonej od dnia ogłoszenia wyroku w tej sprawie. Skarga Komisji została jednak wykreślona przez TSUE na mocy postanowienia z dnia 8 stycznia 2013 r.⁴⁷ Komisja wycofała skargę, ponieważ po jej złożeniu Polska transponowała Dyrektywę.

⁴⁵ IOŚ, Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2016, s. 94

⁴⁶ Dyrektywa Komisji (UE) 2015/1480 z dnia 28 sierpnia 2015 r. zmieniająca niektóre załączniki do dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/107/WE i 2008/50/WE ustanawiających przepisy dotyczące metod referencyjnych, zatwierdzania danych i lokalizacji punktów pomiarowych do oceny jakości powietrza (Dz.U. UE L 226 z 2015 r., s. 4).

⁴⁷ Zob. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1519042669046&uri=CELEX:62012CB0048#ntr1-C_2013108PL.01001808-E0001 (dostęp 19.02.2018).

Małgorzata Smolak
Prawnik, Kierownik Zespołu
Polska Energia
+48 22 307 01 84
msmolak@clientearth.org
www.clientearth.pl

ClientEarth jest nienastawioną na zysk organizacją pozarządową skupiającą prawników zajmujących się ochroną środowiska. Ma biura w Londynie, Brukseli i Warszawie. Łącząc prawo, naukę i politykę publiczną, tworzy strategie i narzędzia, które pomagają mierzyć się z największymi problemami środowiska naturalnego.

Działalność ClientEarth nie byłaby możliwa bez hojnego wsparcia innych fundacji, instytucji publicznych oraz osób prywatnych.

Brussels

Rue du Trône 60
1050 Bruxelles
Belgique

London

274 Richmond Road
London
E8 3QW
UK

Warsaw

ul. Żurawia 45
00-680 Warszawa
Polska