
NOWE PROGRAMY OCHRONY POWIETRZA

PRZEGLĄD
REKOMENDOWANYCH
DZIAŁAŃ



EUROPEAN
CLEAN
AIR
CENTRE

SPIS TREŚCI

WSTĘP	3
1 NISKA EMISJA	4
1.1 Wykorzystanie funduszy publicznych	5
1.2 Gminne punkty dostępu do Programu Czyste Powietrze	5
1.3 Ekodoradcy	5
1.4 Informacja o uchwale antysmogowej	6
1.5 Inwentaryzacja źródeł ciepła	8
1.6 Kontrole	8
1.7 Wymiana kotłów i wskaźniki osiągnięcia celu wymiany kotłów	9
1.8 Regionalny Program Operacyjny	10
1.9 Obowiązki Zarządu Województwa oraz Sejmiku	10
2 TRANSPORT	11
2.1 Zamówienia publiczne	12
2.2 Strefy Czystego Transportu	12
2.3 Kontrole	12
2.4 Mycie ulic na mokro	13
2.5 Nasadzenia zieleni wzdłuż ciągów komunikacyjnych	13
2.6 Wymiana taboru autobusowego	13
2.7 Strefy Tempo 30	13
2.8 Monitorowanie emisji z transportu	14
3 PRZEMYSŁ	15
3.1 Zintegrowana baza danych	16
3.2 Kontrole	16
3.3 Informacja o uchwale	16
3.4 Konkluzje BAT	16
3.5 Inwestycje w konkretnych zakładach	16
4 NAJWAŻNIEJSZE OBSZARY WSPARCIA RZĄDOWEGO W REALIZACJI PROGRAMÓW OCHRONY POWIETRZA	17
4.1 Inwentaryzacja	18
4.2 Kontrola	18
4.3 Wsparcie dla mieszkańców przy wymianie kotłów	18
4.4 Strefy Czystego Transportu	19

WSTĘP

Dwudziestego drugiego lutego 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał¹, iż Rzeczpospolita Polska nie wywiązała się ze zobowiązań wynikających z dyrektywy w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy². Jednym z argumentów podanych w wyroku jest fakt, że programy ochrony powietrza (POP) nie zawierają odpowiednich działań zmierzających do zapewnienia, aby okresy przekroczenia wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM¹⁰ w powietrzu były jak najkrótsze. W efekcie polski rząd przyjął rozporządzenie w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych³. Szereg POP została uaktualniona w 2020 r. w celu dostosowania ich do tego rozporządzenia.

Niniejsze opracowanie prezentuje wybrane zapisy programów ochrony powietrza, które naszym zdaniem stanowią najlepsze dostępne praktyki w zakresie przyjętych do tej pory POP. Jednocześnie podsumowanie to nie stanowi kompleksowej ich oceny, która pozwalałaby stwierdzić, czy programy przełożą się na poprawę jakości powietrza oraz czy są adekwatną odpowiedzią na zastrzeżenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Mamy nadzieję, że przedstawione tu rozwiązania posłużą jako inspiracja w dalszych pracach nad kolejnymi aktualizacjami POP w innych województwach. Analizie poddano POP Małopolski⁴, Mazowiecki⁵ oraz Dolnośląski⁶. Wybrane przepisy zostały omówione w podziale na główne sektory emisji zanieczyszczeń, czyli niską emisję, transport oraz przemysł.

Ostania część opracowania zawiera krótką analizę obszarów, w których jest niezbędna interwencja na szczeblu rządowym w celu znacznego usprawnienia realizacji POP.

¹Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16.

²Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza czystszej powietrza dla Europy.

³Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2019 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych.

⁴Uchwała nr XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 września 2020 r. w sprawie programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego.

⁵Uchwała nr 115/20 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 8 września 2020 r. w sprawie programu ochrony powietrza dla stref w województwie mazowieckim, w których zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu.

⁶Uchwała nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych.

NISKA EMISJA



1.1 > WYKORZYSTANIE FUNDUSZY PUBLICZNYCH

W Małopolskim POP zdecydowano się na ograniczenie finansowania z funduszy publicznych kotłów na paliwa stałe. **Od 1 stycznia 2021 r. wchodzi zakaz udzielania dotacji do kotłów węglowych** – dotowane będą jedynie urządzenia, które nie wykorzystują paliw stałych, oraz kotły na biomasę. Ma to na celu wspieranie stopniowego odchodzenia regionu od węgla. **Od 1 stycznia 2023 r. dotacje ze środków publicznych do kotłów na biomasę zostaną ograniczone do urządzeń, które spełnią bardziej restrykcyjny próg emisyjności dla pyłu, czyli 20 mg/m³** (obecny wymóg to 40 mg/m³). W tym przypadku celem jest ograniczenie negatywnego wpływu na jakość powietrza kotłów na biomasę, a więc redukcja emisji pyłu oraz benzo[a]pirenu. Można się spodziewać, że zapis ten pobudzi krajową produkcję kotłów o obniżonej emisyjności. Instytucje publiczne w regionie (gminy, powiaty, władze regionalne) mają też zapewnić wyższe wsparcie finansowe do zakupu pomp ciepła, paneli fotowoltaicznych, kolektorów słonecznych, instalacji grzewczych podłączanych do ciepłowni geotermalnych oraz kotłów na biomasę o emisji pyłu do 20 mg/m³ (przy 10% O₂). Warto zauważyć, że zapis ten jest spójny z programami wsparcia dla poszczególnych technologii stosowanymi w Programie Czyste Powietrze (PCzP), który zarządzany jest przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

1.2 > GMINNE PUNKTY DOSTĘPU DO PROGRAMU CZYSTE POWIETRZE

Małopolski Program Ochrony Powietrza zobowiązuje wszystkie gminy do **utworzenia do 1 stycznia 2021 r., a następnie do utrzymania punktu obsługi Programu Czyste Powietrze zarządzanego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej** na podstawie porozumienia z jego wojewódzkim odpowiednikiem w Krakowie. Jest to ważne działanie, ponieważ PCzP stanowi główne źródło wsparcia dotacyjnego dla osób wymieniających pozaklasowe kotły czy inwestujących w termomodernizację domów. Otwarcie punktów gminnych powinno ułatwić mieszkańcom dostęp do PCzP i zachęcić ich do wymiany źródła ciepła niespełniającego wymogów uchwały antyśmogowej⁷. Dzięki PCzP gminy nie muszą już otwierać własnych programów dotacyjnych – mogą skupić swoje działania na pomocy mieszkańcom w uzyskaniu dotacji z PCzP oraz skierować wsparcie gminne do osób najuboższych.

1.3 > EKODORADCY

Małopolski POP nakłada na gminy **obowiązek zatrudnienia do 30 września 2021 r., a następnie utrzymania stanowiska ekodoradcy**. Poniższa tabela przedstawia wymogi dotyczące minimalnej liczby ekodoradców, którzy muszą zostać zatrudnieni w gminach, w zależności od liczby ludności. Przewidywane jest wsparcie finansowe w zakresie pokrycia kosztów zatrudnienia ekodoradców ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2021-2027.

⁷ Uchwała Nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

TABELA 1**WYMAGANIA MAŁOPOLSKIEGO PROGRAMU OCHRONY POWIETRZA
W ZAKRESIE ZATRUDNIANIA EKODORADCÓW W GMINACH**

LICZBA MIESZKAŃCÓW W GMINIE	MINIMALNA LICZBA EKODORADCÓW DO ZATRUDNIENIA
Do 20 000	1
Powyżej 20 000	2
Powyżej 50 000	3
Powyżej 500 000	6

Do zadań ekodoradcy należeć będą m.in.:

- » doradztwo mieszkańcom w zakresie odnawialnych źródeł energii, źródeł ogrzewania, programów dofinansowania i wymagań uchwały antysmogowej;
- » prowadzenie edukacji ekologicznej na poziomie lokalnym w zakresie ochrony powietrza;
- » obsługa Programu Czyste Powietrze oraz inicjowanie i obsługa inwestycji w zakresie programu Stop Smog.

Działania ekodoradców powinny się przełożyć na szybsze tempo wymiany źródeł ciepła, które nie spełniają wymogów uchwały antysmogowej, a więc w pierwszej kolejności kotłów pozaklasowych (w Małopolsce ich użytkowanie stanie się nielegalne po 1 stycznia 2023 r.).

1.4 > INFORMACJA O UCHWALE ANTYSMOGOWEJ

Ze względu na wciąż niską świadomość zapisów uchwały antysmogowej, a w szczególności obowiązku wymiany urządzeń grzewczych, które nie spełniają jej wymogów, Małopolski POP zobowiązuje wszystkie gminy regionu do prowadzenia akcji informacyjnych o wymaganiach tejże uchwały oraz o dostępnych formach dofinansowania do wymiany kotłów. Od 2021 r. **gmina jest zobowiązana dotrzeć z informacją co najmniej raz na pół roku do każdego punktu adresowego**, pod którym eksploatowana jest instalacja na paliwa stałe (dotyczy budynków mieszkalnych i niemieszkalnych). Działanie to powinno się przełożyć na znaczne zwiększenie świadomości mieszkańców Małopolski co do obowiązku wymiany starych kotłów.

Ponadto, do 31 października 2020 r. **na swojej oficjalnej stronie internetowej** (w widocznym miejscu na stronie głównej) każda gmina i każdy powiat musiały zamieścić następujące informacje:

- » aktualną jakość powietrza i stopień zagrożenia zanieczyszczeniem powietrza;
- » odnośnik do aplikacji Ekointerwencja (przez którą można zgłosić dostrzeżone naruszenie przepisów ochrony środowiska);
- » odnośnik do informacji o Programie Czyste Powietrze.

To działanie również powinno zwiększyć świadomość mieszkańców regionu w zakresie uchwały antysmogowej i jakości powietrza, a także upowszechnić prosty mechanizm zgłaszania naruszenia przepisów ochrony środowiska (np. spalanie odpadów).

Wreszcie, Małopolski POP zobowiązuje powiaty do prowadzenia akcji informacyjnej o wymaganiach uchwał antysmogowych w ramach wydawania pozwoleń na budowę i przyjmowania zgłoszeń budynków.

Również Mazowiecki POP określa wymogi wobec gmin pod kątem prowadzenia działań edukacyjnych oraz informacyjnych w zakresie ochrony powietrza, w tym wdrażania uchwały antysmogowej. Zdefiniowana została **minimalna liczba działań edukacyjnych, które muszą zostać przeprowadzone przez gminę każdego roku**. Poniższa tabela przedstawia wymogi dotyczące minimalnej liczby działań edukacyjnych, które gmina musi zrealizować rocznie, w zależności od liczby ludności.

TABELA 2

WYMAGANIA MAZOWIECKIEGO PROGRAMU OCHRONY POWIETRZA W ZAKRESIE DZIAŁAŃ EDUKACYJNYCH

LICZBA MIESZKAŃCÓW W GMINIE	LICZBA DZIAŁAŃ EDUKACYJNYCH NA ROK
Do 10 000 mieszkańców	1
Powyżej 10 000 mieszkańców	2
Powyżej 25 000 mieszkańców	3
Powyżej 50 000 mieszkańców	4
Powyżej 100 000 mieszkańców	5

Dolnośląski POP także nakłada obowiązki w tym zakresie na samorządy gminne i powiatowe, zobowiązując je w ciągu danego roku do uczestnictwa w dwóch kampaniach ogólnopolskich oraz do przeprowadzenia dwóch tego typu akcji samodzielnie.

Rozwiązanie zastosowane w Małopolskim POP wydaje się najskuteczniejsze – przede wszystkim dlatego, że zobowiązuje gminy do dotarcia do szerokiej grupy odbiorców (wszyscy posiadający źródła na paliwa stałe niezgodne z uchwałą, a jeśli te dane nie są zinwentaryzowane, to wszyscy mieszkańcy), oraz jasno określa, jakie informacje muszą zostać przekazane mieszkańcom (wymagania uchwały antysmogowej, dostępne źródła dotacji).

1.5 > INWENTARYZACJA ŹRÓDEŁ CIEPŁA

Małopolski POP nakłada na gminy **obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji źródeł ciepła** i instalacji odnawialnych źródeł energii w budynkach mieszkalnych, budynkach niemieszkalnych i budynkach użyteczności publicznej na terenie gminy. Co najmniej 70% budynków powinno zostać zinwentaryzowanych do końca 2021 r. oraz co najmniej 90% budynków – do 30 czerwca 2022 r.

Podobnie Mazowiecki POP nakłada na gminy obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji. W stosunku do Małopolskiego POP **wskaźniki są bardziej ambitne**. Pełna inwentaryzacja ma zostać przeprowadzona do końca 2021 r., a potem powinna być **co roku aktualizowana**. Jest to niezmiernie ważne, gdyż bez regularnej aktualizacji baza inwentaryzacyjna nie pozwala na skuteczne zarządzanie procesem wymiany kotłów.

Najbardziej ambitny pod kątem wymagań inwentaryzacyjnych jest Dolnośląski POP, który zobowiązuje gminy do ukończenia inwentaryzacji do 30 czerwca 2021 r.

Jako dobrą praktykę należy uznać **jednolitą bazę inwentaryzacyjną** utworzoną przez Małopolski Urząd Marszałkowski. Dzięki temu dane zbierane przez gminy są ujednolicone i zdigitalizowane, a w przyszłości będzie możliwy szybki transfer danych z całego województwa do Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (patrz ostatni rozdział „Najważniejsze obszary wsparcia rządowego w realizacji programów ochrony powietrza”).

1.6 > KONTROLE

Małopolski POP zobowiązuje gminy do **przewodzenia kontroli interwencyjnych (reakcje na zgłoszenia naruszeń, np. spalanie odpadów) w ciągu maksymalnie 12 godzin od zgłoszenia**. Jest to bardzo ważne, gdyż w wielu gminach nie ma służb, które specjalizowałyby się w tego typu działaniach (straż gminna) i kontrole są przeprowadzane nawet kilka miesięcy po zgłoszeniu – przez co pozostają zupełnie nieskuteczne. Szybki czas reakcji jest kluczowy dla wykrycia wykroczenia. Co więcej, Małopolski POP mówi również, że **w przypadku co najmniej 10% prowadzonych kontroli interwencyjnych w skali roku należy pobrać i zlecić badanie próbek popiołu z paleniska**. Zapis ten może zwiększyć wykrywalność przypadków spalania odpadów.

Ponadto, gminy muszą prowadzić kontrole planowe w zakresie przestrzegania przepisów ochrony powietrza. Małopolski POP określa minimalną liczbę kontrolowanych budynków rocznie w zależności od rozmiaru gminy. Małopolski Urząd Marszałkowski zobowiązany jest do opracowania wytycznych do procedury kontroli (do 31 marca 2021 r.), a każda gmina – do opracowania własnej wewnętrznej procedury na podstawie tych wytycznych. Poniższa tabela przedstawia liczbę kontroli planowych, które gmina musi przeprowadzić w każdym roku, w zależności od liczby mieszkańców.

TABELA 3**WYMAGANIA MAŁOPOLSKIEGO PROGRAMU OCHRONY POWIETRZA
W ZAKRESIE KONTROLI PLANOWYCH**

LICZBA MIESZKAŃCÓW W GMINIE	MINIMALNA LICZBA KONTROLI PLANOWYCH ROCZNIE	
	Lata 2021-2022	Od 2023 r.
Do 10 000 mieszkańców	60	120
Powyżej 10 000 mieszkańców	100	200
Powyżej 20 000 mieszkańców	200	400
Powyżej 50 000 mieszkańców	500	1000

Podobnie Mazowiecki POP odnosi się do czasu reakcji na zgłoszenie, choć zapisy te są mniej precyzyjne: średni czas reakcji na zgłoszenia mieszkańców dotyczące nieprawidłowości w korzystaniu z kotłów na paliwo stałe lub spalania odpadów powinien wynosić nie więcej niż 12 godzin od zgłoszenia. Zatem mogą się zdarzać kontrole, kiedy czas reakcji będzie dłuższy niż 12 godzin. Mazowiecki POP, podobnie jak Małopolski POP, określa minimalną liczbę kontroli, które powinny zostać przeprowadzone każdego roku w każdej gminie.

1.7 > WYMIANA KOTŁÓW I WSKAŹNIKI OSIĄGNIĘCIA CELU WYMIANY KOTŁÓW

Choć decyzja o dostosowaniu urządzenia grzewczego do wymogów uchwały antysmogowej leży ostatecznie w gestii właścicieli domów, to jednak gmina posiada znaczny wpływ na to, czy i kiedy taka decyzja jest podjęta. Gmina może informować o obowiązku wymiany, edukować o przyczynach wprowadzenia takiego obowiązku, informować o źródłach wsparcia finansowego, pomagać w uzyskaniu tego wsparcia, a także karać za użytkowanie źródeł, które nie spełniają wymogów uchwały (a wcześniej takie kary zapowiadać). **Dlatego wprowadzenie wskaźników dotyczących wymiany kotłów w stosunku do gmin jest jak najbardziej uzasadnione.**

W Mazowieckim POP wymiana kotłów, które nie spełniają wymogów uchwały antysmogowej, stanowi wydzielone działanie, za realizację którego odpowiadają gminy. Wspomniany program definiuje **szczegółowe szacunki liczby kotłów niespełniających wymogów uchwały antysmogowej w danej gminie oraz liczby kotłów do wymiany w każdej gminie co roku (2021-2026)**. To gmina jest odpowiedzialna za przeprowadzenie tego działania i to gmina będzie rozliczana przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska z powyższych wskaźników. Jest to rozwiązanie dobre, gdyż wysłała do gmin jasny sygnał o odpowiedzialności za proces wymiany kotłów na ich terenie. Jednocześnie w POP zaznaczono, że w przypadku, gdy dane z inwentaryzacji będą odbiegać od danych szacunkowych, to za wskaźniki posłużą dane z inwentaryzacji.

Również Dolnośląski POP zobowiązuje gminy do wymiany kotłów i określa szczegółowe wskaźniki dotyczące liczby kotłów do wymiany w poszczególnych latach w rozbiciu na każdą gminę. Wskaźniki te mogą stanowić

punkt odniesienia dla oceny skuteczności działań podejmowanych przez gminy, ale też w trakcie kontroli realizacji POP, które powinny być prowadzone przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska. Ponadto, Dolnośląski POP nakłada na gminy obowiązek przygotowania i przekazania Zarządowi Województwa Dolnośląskiego harmonogramu rzeczowo-finansowego gwarantującego odpowiednie tempo wymiany kotłów i wdrażania uchwał antysmogowych.

1.8 > REGIONALNY PROGRAM OPERACYJNY

Niezmierzalnie ważne jest wsparcie w zakresie wdrażania działań określonych w POP w ramach funduszy dostępnych w Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO). Takie zapisy znalazły się w Małopolskim POP, zgodnie z którymi Zarząd Województwa Małopolskiego został zobowiązany do zapewnienia współfinansowania inwestycji w zakresie ochrony powietrza ze środków wspomnianego programu operacyjnego na lata 2021-2027, w tym do dofinansowania zatrudnienia ekodoradców w gminach oraz dofinansowania wyposażenia straży międzygminnej przeprowadzającej kontrole w zakresie przestrzegania przepisów ochrony środowiska. Ponadto, POP zakłada **preferencje finansowania w ramach RPO inwestycji dla najambitniejszych gmin**, tj. osiągających najwyższe wskaźniki realizacji POP, a także preferencje finansowania inwestycji dla gmin objętych dodatkowymi ograniczeniami w zakresie eksploatacji urządzeń na paliwa stałe (np. zakaz węgla czy zakaz paliw stałych), a więc gmin, które zdecydują się na ambitniejsze działania niż sama uchwała antysmogowa dla Małopolski.

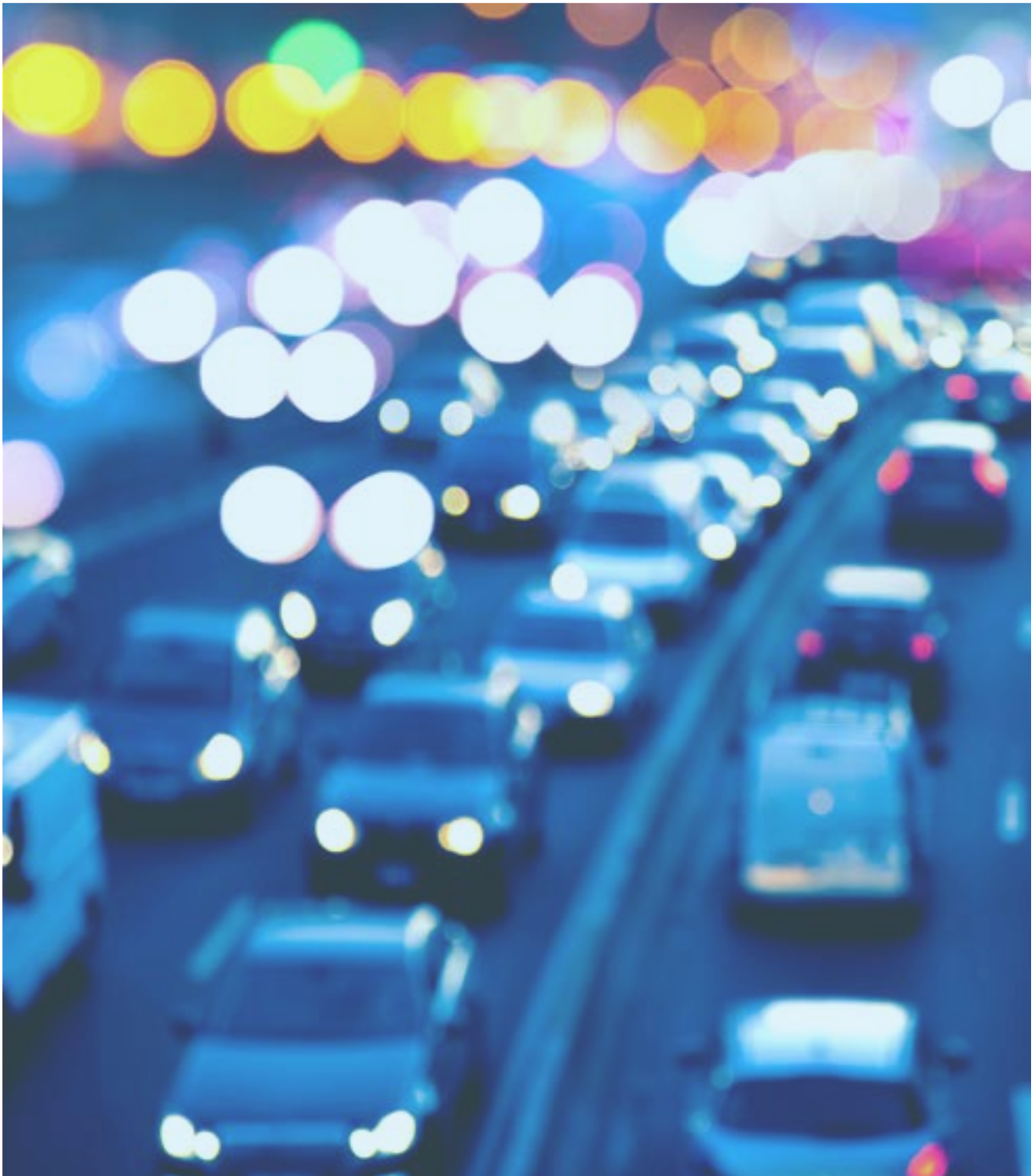
1.9 > OBOWIĄZKI ZARZĄDU WOJEWÓDZTWA ORAZ SEJMIKU

Programy ochrony powietrza powinny określać obowiązki nie tylko gmin, ale również instytucji odpowiedzialnych za sam POP, czyli zarządów województw oraz sejmików. **Małopolski POP wprowadza szereg takich obowiązków.** Oprócz opisanego powyżej zobowiązania do przeznaczenia funduszy w ramach RPO są to m.in.:

- » opracowanie do 31 marca 2021 r. ujednoczonych zasad wprowadzania regulacji zaostrzających uchwały antysmogowe na terenie gmin, które o to wnioskuje (np. zakaz spalania węgla lub paliw stałych);
- » zarządzanie aplikacją Ekointerwencja służącą do zgłaszania naruszeń prawa ochrony środowiska (np. spalanie odpadów);
- » administracja bazy inwentaryzacji ogrzewania budynków w Małopolsce oraz eksport bazy do Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków w momencie jej uruchomienia;
- » organizacja szkoleń dla pracowników gmin i powiatów o tematyce związanej m.in. z ochroną powietrza i klimatu, odnawialnymi źródłami energii oraz programami dofinansowania wymiany wysokoemisyjnych źródeł ogrzewania.

2

TRANSPORT



2.1 > ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Małopolski POP zobowiązuje wszystkie instytucje publiczne, **aby w ramach zamówień publicznych od 1 stycznia 2022 r. uwzględniały obowiązek spełnienia norm emisji spalin przez pojazdy realizujące przewozy regularne specjalne**. Przewoźnik świadczący usługę transportową musi zrealizować ją pojazdami o normie minimum EURO 4 w przypadku pojazdów z silnikiem benzynowym oraz EURO 6 w przypadku pojazdów z silnikiem Diesla. Wymogi emisyjne określono również w przypadkach zamówień na roboty budowlane. Celem tego zapisu jest eliminacja pojazdów, które emitują największą ilość zanieczyszczeń zarówno gazowych, jak i pyłowych.

2.2 > STREFY CZYSTEGO TRANSPORTU

Małopolski POP nakłada na Kraków obowiązek wdrożenia strefy czystego transportu na podstawie norm emisji EURO: w wersji pilotażowej w ciągu jednego roku od wejścia w życie przepisów krajowych umożliwiających jej wprowadzenie oraz w wersji docelowej maksymalnie do 31 grudnia 2025 r. lub po zakończeniu budowy IV obwodnicy Krakowa.

W wersji pilotażowej rekomendowane jest objęcie ograniczeniami pojazdów dostawczych, pojazdów ciężarowych, pojazdów transportu zbiorowego oraz samochodów osobowych, których standardy emisyjne są niższe niż EURO 4 dla zasilanych benzyną i EURO 5 dla zasilanych olejem napędowym (dotyczy samochodów osobowych i dostawczych) oraz EURO 5/V (dotyczy autobusów oraz samochodów ciężarowych). Strefa pilotażowa ma być wdrożona na obszarze ograniczonym minimum II obwodnicą Krakowa.

W wersji docelowej zaleca się objęcie strefą obszaru ograniczonego IV obwodnicą Krakowa oraz wprowadzenie ograniczeń dla pojazdów, których standardy emisyjne są niższe niż EURO 6 w przypadku pojazdów z silnikiem Diesla oraz EURO 4 w przypadku pojazdów z silnikiem benzynowym. Docelowo również mieszkańcy miasta powinni zostać objęci tymi przepisami.

Zapisy Mazowieckiego POP są w tym względzie znacznie mniej szczegółowe. Władze Warszawy zostały zobowiązane od przygotowania i przedłożenia Zarządowi Województwa Mazowieckiego precyzyjnego planu stworzenia i wdrożenia stref czystego transportu na podstawie norm emisji EURO, a następnie wdrożenia tych stref w wersji pilotażowej i docelowej. POP zobowiązuje władze Warszawy do przeprowadzenia kompleksowych badań ruchu i emisji w ramach prac nad planem.

2.3 > KONTROLE

Małopolski POP nakłada na starostów powiatów obowiązek prowadzenia **co najmniej raz w roku kontroli każdej stacji diagnostycznej pojazdów**, a w przypadku wykrycia tam nieprawidłowości w zakresie badań emisji – przeprowadzenia ponownej kontroli. Ponadto, starostwa powiatowe zostały zobowiązane do przeprowadzenia we współpracy z policją oraz Inspekcją Transportu Drogowego **co najmniej czterech rocznie akcji weryfikacji pojazdów poruszających się po drogach pod kątem emisji spalin**.

2.4 > MYCIE ULIC NA MOKRO

Mazowiecki POP wprowadza **obowiązek mycia ulic na mokro i określa minimalną częstotliwość tego działania**. Drogi krajowe, wojewódzkie i powiatowe muszą być myte przynajmniej sześć razy w roku w okresie wiosennym, letnim i jesiennym, w okresach bezdeszczowych. Na obszarach zabudowanych należy myć wszystkie ulice przynajmniej raz w roku po okresie zimowym (najpóźniej do 30 kwietnia).

2.5 > NASADZENIA ZIELENI WZDŁUŻ CIĄGÓW KOMUNIKACYJNYCH

W Mazowieckim POP na gminę Warszawa nałożono obowiązek zwiększania powierzchni i rewitalizacji terenów zielonych wzdłuż najruchliwszych ulic (powyżej 30 000 pojazdów dziennie). Celem tego działania jest redukcja stężeń NO₂. Działanie to ma objąć 75 ha terenów zieleni rocznie, a koszt wynosi 35 mln zł rocznie. Pozwoli to zmniejszyć emisję NO₂ o 525 ton rocznie. Podobne działanie przewidziano w Dolnośląskim POP dla Wrocławia – 8 ha rocznie.

2.6 > WYMIANA TABORU AUTOBUSOWEGO

Mazowiecki POP nakłada na warszawskie Miejskie Zakłady Autobusowe obowiązek zakupu 130 sztuk autobusów o napędzie elektrycznym do końca 2021 r. oraz wycofania w latach 2020-2022 co najmniej 245 sztuk starszych autobusów, w tym: w 2020 r. co najmniej 135 sztuk (EURO III i EURO IV), w 2021 r. co najmniej 50 sztuk (EURO IV), w 2022 r. co najmniej 60 sztuk (EURO IV). W latach 2022-2026 zakłada się coroczną wymianę co najmniej 10 autobusów niespełniających normy EURO V. **POP staje się więc dokumentem wymuszającym odnowę floty autobusowej**. Dolnośląski POP z kolei nakłada na władze Wrocławia obowiązek wymiany 15 starych autobusów rocznie (Euro IV i niżej).

2.7 > STREFY TEMPO 30

Małopolski POP zawiera obowiązek przygotowania do 31 grudnia 2021 r. **planu wdrożenia na terenie Krakowa stref Tempo 30**. Strefy powinny być wyznaczone na wybranych odcinkach dróg wewnątrz III obwodnicy miasta. Wprowadzenie ich według przygotowanego planu powinno nastąpić etapami do 31 grudnia 2025 r.

Również w Mazowieckim POP zawarto działanie mające na celu analizę minimalizacji zatorów na skrzyżowaniach w Warszawie oraz stwierdza się, że optymalna prędkość ruchu w aglomeracji warszawskiej powinna wynosić 30-50 km/h. POP nie zawiera jednak konkretnych zapisów na ten temat.

2.8 > MONITOROWANIE EMISJI Z TRANSPORTU

Zarówno Mazowiecki POP, jak i Małopolski POP nakładają na władze Warszawy i Krakowa **wdrożenie systemu monitorowania emisji z transportu, który pozwala na bieżący monitoring wpływu ruchu drogowego na jakość powietrza** chodzi tu o: system automatycznego pomiaru natężenia i struktury ruchu pojazdów oraz prędkości odcinkowych pojazdów, wykorzystanie modelowania natężenia i struktury ruchu dla wszystkich odcinków dróg w mieście oraz prowadzenie obliczeń prognostycznych, informacje o rzeczywistej emisji pojazdów według rodzajów pojazdów i kategorii EURO na podstawie zdalnych badań emisji z pojazdów aktualizowane corocznie, informacje o liczbie pasażerów na poszczególnych ciągach komunikacyjnych, określanie zmian w zachowaniu komunikacyjnych. Działanie to powinno się przełożyć na pogłębienie wiedzy w zakresie wpływu zanieczyszczeń transportowych na jakość powietrza w tych miastach.

3

PRZEMYSŁ



3.1 > ZINTEGROWANA BAZA DANYCH

Małopolski POP **zobowiązuje Urząd Marszałkowski do utworzenia do 31 grudnia 2021 r., a następnie do zarządzania bazą danych o emisjach przemysłowych** zawierającej informacje o:

- » wielkościach emisji rocznych przyznanych w ramach pozwoleń na emisję i pozwoleń zintegrowanych oraz skany tychże pozwoleń;
- » wielkościach emisji raportowanych w ramach opłat za korzystanie ze środowiska;
- » informacje o prowadzonych kontrolach w zakresie ochrony środowiska w zakładzie;
- » informacje o zdarzeniach awaryjnych, które miały miejsce w zakładzie.

Dzięki temu informacje na temat emisji z zakładów przemysłowych będą znacznie łatwiej dostępne, co może **zwiększyć nadzór społeczny nad działalnością tych zakładów**. Starostwa powiatowe oraz same zakłady są zobowiązane do przekazywania danych do bazy.

3.2 > KONTROLE

Małopolski POP zawiera jedynie rekomendację dla Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska (nie jest to obowiązek) przeprowadzenia przynajmniej **100 kontroli planowych i interwencyjnych rocznie** wśród podmiotów gospodarczych.

3.3 > INFORMACJA O UCHWALE

Według Małopolskiego POP władze gminne zobowiązane są dotrzeć przynajmniej **raz w roku** do każdego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą na terenie gminy, który eksploatuje instalację spalania paliw stałych, z **informacją o wymaganiach uchwały antysmogowej dla Małopolski** oraz o dostępnych formach dofinansowania do wymiany kotłów.

3.4 > KONKLUZJE BAT

Małopolski POP zobowiązuje przedsiębiorców do wdrożenia konkluzji BAT⁸ i **zakazuje wydawania odstępstw od nich** na terenach, gdzie nie są przestrzegane dopuszczalne poziomy zanieczyszczeń powietrza.

3.5 > INWESTYCJE W KONKRETNÝCH ZAKŁADACH

Dolnośląski POP **nakłada na wybrane zakłady przemysłowe obowiązek przeprowadzenia konkretnych inwestycji**, które mają na celu ograniczenie emisji zanieczyszczeń do atmosfery. Oznacza to, że pozwolenia zintegrowane lub środowiskowe dla tych zakładów trzeba będzie dostosować do zapisów nowego POP.

⁸ Z ang.: best available techniques

4

NAJWAŻNIEJSZE OBSZARY WSPARCIA RZĄDOWEGO W REALIZACJI PROGRAMÓW OCHRONY POWIETRZA



4.1 > INWENTARYZACJA

Programy ochrony powietrza od wielu lat nakładają obowiązek inwentaryzacji źródeł emisji na gminy. Niestety, obowiązek ten nie jest realizowany przez gminy, które argumentują brak działań faktem braku podstaw prawnych oraz wysoką kapitałochłonnością tego zadania. Często inwentaryzacje gminne są ułomne – zawierają niekompletne lub nieprawdziwe dane, które nie są aktualizowane. Z kolei bez dokładnej inwentaryzacji nie da się skutecznie zarządzać procesem wymiany kotłów ani prowadzić działań kontrolnych wdrożenia uchwały antysmogowej. Dlatego niezmiernie ważne jest, aby **jak najszybciej została uruchomiona Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków (CEEB)**, której ustanowienie przewiduje nowelizacja ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw⁹. Uruchomienie CEEB oraz wdrożenie obowiązku autorejestracji źródeł ciepła przez ich właścicieli, a następnie corocznych kontroli źródeł ciepła przez jednostki do tego wyznaczone (kominiarzy, straż miejską, urzędników gminnych) pozwoli na sprawną inwentaryzację oraz coroczną aktualizację danych. Ułatwi też dotarcie do mieszkańców najbardziej potrzebujących pomocy.

4.2 > KONTROLA

Uruchomienie CEEB jest niezbędne także do prowadzenia skutecznej kontroli wdrażania uchwał antysmogowych. Obecnie około 80% gmin nie posiada straży gminnej czy miejskiej¹⁰ – oznacza to, że mieszkańcy tych gmin w praktyce nie mają dostępu do kontroli interwencyjnej, np. gdy spalane są odpady czy niedozwolone paliwa, a w niedalekiej przyszłości urządzenia niespełniające zapisów uchwały antysmogowej. Można założyć, że w gminach, gdzie nie ma straży, kontrole przestrzegania przepisów uchwał antysmogowych będą prowadzone sporadycznie. Istnieje ogromne ryzyko, że bez regularnych kontroli zaś uchwały staną się martwym prawem. Szybkie wdrożenie CEEB pozwoliłoby na egzekwowanie corocznych kontroli kominiarskich, podczas których sprawdzano by, czy dane źródło spełnia wymogi uchwały antysmogowej, i odnotowywano by ten fakt w bazie. Znacznie ułatwiłoby to kontrole na szczeblu gminnym – urzędnicy czy strażnicy mieliby jasną informację, gdzie źródło grzewcze nie zostało dostosowane do uchwały. Ponadto, istnieje **potrzeba wsparcia, np. ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, gmin w zakresie organizowania jednostek straży gminnej (m.in. przez dofinansowanie zakupu sprzętu czy pojazdów).**

4.3 > WSPARCIE DLA MIESZKAŃCÓW PRZY WYMIANIE KOTŁÓW

Od jesieni 2018 r. działa rządowy Program Czyste Powietrze, w ramach którego mieszkańcy mogą uzyskać dotacje do wymiany źródła ciepła i docieplenia domu¹¹. Program obejmuje budynki jednorodzinne. Niestety, jak wskazują badania prowadzone wśród właścicieli domów jednorodzinnych ogrzewanych kotłami na paliwa stałe, **wiedza o programie w jego głównej grupie docelowej jest bardzo ograniczona**¹². Ponadto, program postrzegany jest jako skomplikowany. Choć w maju 2020 r. ruszyła druga, uproszczona i mniej zbiurokratyzowana, wersja programu – Czyste Powietrze 2.0 – to jednak planowane reformy nie zostały ukończone. W związku z tym **należy jak najszybciej do programu włączyć banki**, tak aby oprócz dotacji właściciele domów jednorodzinnych mieli

⁹ Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw.

¹⁰ *Poza kontrolą – analiza systemu kontroli palenisk domowych*, Krakowski Alarm Smogowy, Kraków 2018.

¹¹ Więcej informacji na: czystepowietrze.gov.pl.

¹² *Właściciele budynków jednorodzinnych ogrzewanych źródłami na paliwa stałe. Raport z badań ilościowych zrealizowanych techniką CATI wśród właścicieli budynków jednorodzinnych z terenu 6 województw, na terenie których obowiązują uchwały antysmogowe*, Instytut Ekonomii Środowiska, Kraków 2019.

dostęp do szybkich pożyczek bankowych o atrakcyjnym oprocentowaniu. Banki powinny również zaangażować się w promocję programu wśród potencjalnych odbiorców. Administracja centralna powinna też **prowadzić w trybie ciągłym ogólnopolską kampanię informującą o programie** i tym, jak z niego skorzystać.

Program nie oferuje wsparcia dla ludzi najuboższych, dla których dofinansowanie rządu 60% może się okazać niewystarczające. Rząd powinien jak najszybciej zająć się potrzebami również tej grupy obywateli. Takim rozwiązaniem nie jest na razie program Stop Smog ze względu na bardzo niskie zainteresowanie gmin tym instrumentem, przez co większość mieszkańców kraju nie ma dostępu do tych środków. Do tej pory do programu Stop Smog przystąpiło tylko siedem gmin¹³.

Należy również zaznaczyć, że Program Czyste Powietrze przeznaczony jest jedynie dla właścicieli domów jednorodzinnych. Osoby zamieszkujące budownictwo wielorodzinne i ogrzewające swoje lokale np. piecami kaflowymi na węgiel i drewno pozostają bez wsparcia na wymianę tych instalacji. Źródła zlokalizowane w budownictwie wielorodzinnym stanowią większość w wielu miastach Dolnego Śląska. Na przykład Dolnośląski POP szacuje, że we Wrocławiu w budownictwie wielorodzinnym znajduje się około 19 500 źródeł na paliwo stałe, które należałoby wymienić, a w budownictwie jednorodzinnym – około 5000. Podobnie sytuacja wygląda w innych miejscowościach Dolnego Śląska – w Wałbrzychu jest to 11 000 w zasobie wielorodzinnym i zaledwie 440 w jednorodzinnym, a w Legnicy 3400 w budownictwie wielorodzinnym i 960 w jednorodzinnym. **Rząd powinien jak najszybciej uruchomić wsparcie dla mieszkańców budynków wielorodzinnych w zakresie wymiany tych źródeł ciepła.**

4.4 > STREFY CZYSTEGO TRANSPORTU

W zakresie transportu administracja rządowa powinna się pochylić nad zasadami tworzenia stref czystego transportu (SCT) w miastach¹⁴. Głównym problemem jest brak możliwości wprowadzenia zakazu wjazdu do SCT tych pojazdów, które nie spełniają określonych norm emisji EURO, w zależności od rodzaju silnika (mniej restrykcyjne wymagania dla pojazdów z silnikiem benzynowym i bardziej restrykcyjne dla pojazdów z silnikiem Diesla). Takie rozwiązanie jest stosowane w wielu miastach Europy; niestety, w Polsce jest to niemożliwe, ponieważ na podstawie obecnych przepisów do SCT nie mogą wjeżdżać wszystkie pojazdy z silnikiem Diesla i benzynowym, w tym te najnowsze. Oznacza to, że takie strefy nie obejmą większej powierzchni miasta i nie przelożą się na poprawę jakości powietrza. Mało tego, zasady SCT nie mogą obowiązywać mieszkańców. Badania przeprowadzone w Krakowie wskazują tymczasem, że aż 60% ruchu w mieście generowane jest właśnie przez jego mieszkańców¹⁵. Zatem wyraźniejsze ograniczenie emisji z samochodów będzie możliwe jedynie przez objęcie przepisami SCT (na podstawie normy EURO) również mieszkańców. Program ochrony powietrza dla Małopolski nakłada na Kraków obowiązek utworzenia strefy SCT na bazie norm EURO po przyjęciu przez rząd stosownych przepisów.

¹³ Stan na 16 października 2020 r. za: <http://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologia/stop-smog>.

¹⁴ Zasady te są określone obecnie w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych.

¹⁵ Raport – pomiary zdalne emisji spalin, Zarząd Transportu Publicznego, Kraków 2019.

Zaproponowana niedawno przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska nowelizacja przepisów o SCT¹⁶ nie rozwiązuje powyższych problemów oraz uniemożliwia wdrożenie przez Kraków POP dla Małopolski. Choć zakłada wprowadzenie wymogów opartych na normach EURO, to jednak nie wprowadza rozróżnienia samochodów z silnikiem benzynowym i Diesla, co jest nieuzasadnione, gdyż starsze samochody benzynowe emitują mniej zanieczyszczeń niż starsze samochody z silnikiem Diesla¹⁷. Utrzymuje również wyłączenia dla mieszkańców, a więc dla większości aut poruszających się po miastach, oraz wprowadza dodatkowy, bardzo szeroki katalog wyjątków obejmujących kolejne grupy. **W proponowanym kształcie przepisy wprowadzane w strefach nie będą dotyczyć większości użytkowników samochodów i nie przełożą się na poprawę jakości powietrza w miastach.**

¹⁶ Za: <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12340506>.

¹⁷ Raport – pomiary zdalne emisji spalin, Zarząd Transportu Publicznego, Kraków 2019.



EUROPEAN
CLEAN
AIR
CENTRE

EUROPEJSKIE CENTRUM CZYSTEGO POWIETRZA

www.cleanaircentre.eu

+48 792 468 018

office@cleanaircentre.eu

KRAKÓW 2020