

Uzasadnienie
stanowiska nr 24/2/2018
Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w Katowicach
z 12 marca 2018 r.

w sprawie
koniecznych do wdrożenia działań na rzecz poprawy jakości powietrza

Stan powietrza w Polsce jest alarmujący! Nie ma w Unii Europejskiej drugiego kraju o tak zanieczyszczonym powietrzu. Z raportu Światowej Organizacji Zdrowia „Ambient Air Pollution Database 2016” wynika, że 33 z 50 najbardziej zanieczyszczonych miast Unii Europejskiej leży w naszym kraju, natomiast zgodnie z raportem Światowej Organizacji Zdrowia z 2015 roku „Economic cost of the health impact of air pollution in Europe” w 2010 roku zanieczyszczenia powietrza w Polsce przyczyniły się do śmierci 48 544 Polaków. Z tych 33 miejscowości, aż 10 położonych jest w województwie śląskim i są to: Żywiec, Pszczyna, Rybnik, Wodzisław Śląski, Knurów, Zabrze, Żory, Katowice, Gliwice, Sosnowiec.

Lekarze, szczególnie kardiolodzy oraz pulmonolodzy, liczne badania naukowe, zwłaszcza badania Śląskiego Centrum Chorób Serca w Zabrzu, oraz raporty Światowej Organizacji Zdrowia potwierdzają, że zanieczyszczenia powietrza, przede wszystkim pyłami zawieszonymi, prowadzą do przedwczesnych zgonów, schorzeń układu krążenia i układu oddechowego, w tym zwiększonej liczby hospitalizacji oraz przyjęć na oddziałach ratunkowych w wyniku zawału serca oraz udaru mózgu. Dodatkowo benzo(a)piren jest substancją o silnych właściwościach mutagennych i kancerogennych. Osobami najbardziej narażonymi na zwiększone ryzyko zdrowotne związane z ekspozycją na zanieczyszczenia powietrza, głównie pył zawieszony, są osoby chorujące na schorzenia układu sercowo-naczyniowego i oddechowego, osoby w podeszłym wieku, dzieci oraz osoby chore. Ponadto osobami, które podlegają negatywnemu wpływowi na zdrowie pyłu PM_{2,5} są kobiety w ciąży, noworodki, osoby z obciążeniami zdrowotnymi. Zanieczyszczenia powietrza generują dodatkowo wysokie koszty zewnętrzne, związane z wydatkami na opiekę zdrowotną, koszty wynikające z mniejszej produktywności, w tym absencji w pracy, związane z umieralnością, czy straty materialne wynikające z przyspieszonej degradacji zabytków. Według danych Światowej Organizacji Zdrowia z 2015 roku zanieczyszczenia powietrza w Polsce wygenerowały koszty zewnętrzne w wysokości prawie 102 miliardów dolarów rocznie.

W lutym 2018 roku Trybunał Sprawiedliwości UE w Luksemburgu za nieprzestrzeganie unijnych przepisów dotyczących jakości powietrza orzekł, że polskie władze naruszyły unijne przepisy dotyczące norm jakości powietrza – wskazując, że wartości dopuszczalne dla stężenia pyłów PM₁₀ były w Polsce przekraczane w sposób ciągły. W opinii Komisji Europejskiej przez co najmniej pięć ostatnich lat, dobowe dopuszczalne wartości pyłu zawieszonego w powietrzu (PM₁₀) były stale przekraczane w 35 z 46 stref jakości powietrza w Polsce. Ponadto w dziewięciu strefach stale przekraczane były również roczne dopuszczalne wartości. Oznacza to, iż w powietrzu unoszą się rakotwórczy benzo(a)piren oraz pył zawieszony. Komisja Europejska zarzuciła Polsce, że nie podejmuje skutecznych działań w celu ochrony powietrza. W wielu regionach wciąż przekraczane są dopuszczalne normy zanieczyszczeń. W skardze, którą KE złożyła w czerwcu 2016 roku, argumentowano, że w ciągu pięciu kolejnych lat (2011–2015) w Polsce przekraczane były unijne dobowe normy zanieczyszczenia pyłem zawieszonym PM₁₀. W dziewięciu na 46 wydzielonych stref naszego kraju przekroczone zostały roczne normy zanieczyszczenia. KE zarzuciła też Polsce brak „odpowiednich działań w programach ochrony powietrza zmierzających do jak najkrótszego okresu występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych PM₁₀”. Regulacje te mówią, że w przypadku

przekroczenia wartości dopuszczalnych programy ochrony powietrza mają określać takie działania, aby okres przekroczeń był jak najkrótszy. Trybunał może wymierzyć Polsce karę wynoszącą nawet 4 miliardy złotych za złamanie przepisów antyśmugowych.

Jak wskazują dane Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami oraz dane Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska główną przyczyną zanieczyszczenia powietrza jest tzw. niska emisja, czyli emisja zanieczyszczeń wprowadzanych do powietrza kominami o wysokości poniżej 40 m, a także emisja liniowa. Za niską emisję odpowiedzialne są przede wszystkim lokalne kotłownie oraz paleniska domowe, w których stosuje się nieefektywne techniki spalania niskiej jakości paliw stałych, a także stosowanie do opalania ciężkiego oleju opałowego. W Polsce brakuje uregulowań prawnych w odniesieniu do wymagań emisyjnych z instalacji spalania paliw stałych o mocy poniżej 1 MW. W prawie europejskim wymagania dotyczące instalacji pozaprzemysłowych tj. instalacji spalania małej mocy do 1 MW określa rozporządzenie Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe (Dz. U. UE L. 193, 76 z 21.07.2015 r.), a także 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 (Dz. U. UE L. 193, 76 z 21.07.2015 r.), których zapisy weszły w życie 10 sierpnia 2015 roku i są bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Wynikające z nich wymogi dla ekoprojektu będą obowiązywać od 1 stycznia 2022 r. w przypadku rozporządzenia 2015/1185 oraz od 1 stycznia 2020 r. w przypadku rozporządzenia 2015/1189. W świetle potrzeby szybkiego podjęcia działań w zakresie eliminacji eksploatacji niskosprawnych kotłów grzewczych i ogrzewaczy pomieszczeń, zasadnym jest wprowadzenie wymogów obu rozporządzeń w terminach wcześniejszych niż wynika to z przedmiotowych rozporządzeń.

Ustawa z 10 października 2014 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. 2014, poz. 1395) wprowadza zapis o konieczności spełniania przez paliwa stałe wprowadzane do obrotu określonych wymogów jakościowych ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz interesy konsumentów. Proponowane wymagania jakościowe dla paliw węglowych obecnych na rynku nie gwarantują braku dostępu do paliw węglowych o niewystarczających parametrach dla sektora komunalno-bytowego. Instalacje spalania paliw stałych nie spełnią standardów emisji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią oraz normy PN-EN 303-5:2012 (klasa 5) porządkującej klasy kotłów, jeżeli będą one zasilane paliwem o nieodpowiednich właściwościach lub nie zostaną zastosowane wtórne metody odpylania. Zgodnie z informacją otrzymaną z Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Katowicach w 2012 roku do indywidualnych gospodarstw domowych oraz małych firm i warsztatów trafiło 788 308 ton mułów węglowych, będących niskojakościowym surowcem energetycznym! Wykorzystanie tego paliwa w instalacjach małej mocy o tradycyjnej organizacji procesu spalania spowodowało drastyczny wzrost emisji zanieczyszczeń, zwłaszcza pyłu całkowitego, benzo(a)pirenu i pozostałych WWA, lotnych związków organicznych, sadzy, tlenku węgla, dioksyn i metali ciężkich. Spalanie mułów węglowych w źródłach małej mocy stanowi poważne zagrożenie dla zdrowia ludzi i środowiska. Wykorzystanie mułów w indywidualnych gospodarstwach domowych powoduje wzrost krajowej emisji zanieczyszczeń o około 8%¹.

¹K. Kubica, *Konieczność wycofać. Spalanie mułów węglowych w źródłach małej mocy poważnym zagrożeniem dla zdrowia ludzi i środowiska*, Instytut Techniki Ciepłej Politechniki Śląskiej [w:] „Ekologia”, Pismo branży ochrony środowiska, nr 1/65/2013, Polska Izba Ekologii.

Zgodnie z treścią art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska, sejmik województwa może w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. W myśl art. 96 ust. 6 pkt 3) uchwała powinna określać rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane. Jedyną możliwość skutecznej kontroli przestrzegania powyższych zapisów jest okazanie przez użytkownika instalacji grzewczej dokumentu potwierdzającego zakup paliwa spełniającego wymagane parametry. Z uwagi na powyższe nie wystarczy, że sprzedający będzie posiadał certyfikat potwierdzający jakość paliwa, ale niezbędnym jest, aby także konsument mógł potwierdzić, że spala odpowiednie paliwo.

Problematykę regulacji norm jakościowych paliw oraz norm emisyjnych dla kotłów małej mocy do 1 MW podejmuje również Krajowy Program Ochrony Powietrza do roku 2020 (z perspektywą do 2030) ogłoszony przez Ministra Środowiska 9 września 2015 roku. Program wskazuje wcześniejsze wprowadzenie do prawa krajowego wymogów rozporządzeń 2015/1185 i 2015/1189, a także określenia w drodze rozporządzenia wymagań jakościowych dla paliw stałych. Również Najwyższa Izba Kontroli w raporcie pn.: „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami” z 2014 roku wskazuje na brak regulacji w zakresie ustanowienia standardów emisyjnych dla nowych źródeł spalania małej mocy w gospodarstwach domowych oraz minimalnych wymagań jakościowych dla paliw stałych, co wpływa na zmniejszenie skuteczności działań naprawczych podejmowanych w ramach regionalnych programów ochrony powietrza, a tym samym prowadzi do niewywiązania się przez Polskę ze zobowiązań nałożonych dyrektywą Clean Air For Europe (CAFE).

Standardy jakości paliw stałych powinny obowiązywać wszystkich użytkowników kotłów i pieców o mocy do 1 MW, a nie tylko sektora bytowo-komunalnego, gdzie średnia moc kotła czy pieca wynosi od 10 do 30 kW. Kwestia ta jest tym bardziej istotna, że obowiązująca Polska Norma (PN-EN 303-5:2012 „Kotły grzewcze – Część 5: Kotły grzewcze na paliwa stałe z ręcznym i automatycznym zasypem paliwa o mocy nominalnej do 500 kW – Terminologia, wymagania, badania i oznakowanie”) dotyczy certyfikacji wyłącznie kotłów o mocy do 0,5 MW, a więc poziom emisji z kotłów o mocy od 0,5 do 1 MW może być regulowany wyłącznie przez jakość paliw stałych.

Narzędziem walki z niską emisją dla samorządów stała się ustawa z dnia 10 września 2015 roku o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska, która daje sejmikom województw możliwość wprowadzenia w drodze uchwały ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Mimo to, ze względu na brak krajowych uregulowań prawnych dotyczących standardów jakości paliw stałych tzw. „uchwały antysmogowe” będą niewystarczające, głównie ze względu na brak narzędzi i mechanizmów kontrolnych. Uchwała sejmiku województwa śląskiego wprowadziła zakazy w stosowaniu przez sektor komunalno-bytowy najniższej jakości paliw stałych jednak nie wyeliminuje ona najniższej jakości paliw stałych ze składów węglowych. Lokalne uregulowania nie będą skuteczne, ponieważ urzędy gmin nie posiadają kompetencji do kontrolowania lub ograniczania sprzedaży mułów czy flotokonzentratów węglowych w obrocie handlowym.