

WNIOSKI I OGÓLNOPOLSKIEGO KONGRESU NISKIEJ EMISJI

Kraków 23 kwietnia 2015 r.

Alarmująca diagnoza

Jakość powietrza w Polsce odbiega od dopuszczalnych norm wyznaczonych w prawie polskim i unijnym oraz wytycznych Światowej Organizacji Zdrowia (WHO). Spośród 46 stref ochrony powietrza w Polsce, w 2013 r. przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu PM₁₀ wystąpiły w 36, pyłu PM_{2,5} w 24 a poziomu docelowego benzo(a)pirenu w 42 strefach. Najgorsza sytuacja występuje w województwach południowej Polski. W przypadku PM₁₀ najwyższe 24-godzinne stężenia zanotowane zostały w aglomeracjach: krakowskiej, górnośląskiej, rybnicko-jastrzębskiej, mieście Bielsko-Biała oraz strefach śląskiej, dolnośląskiej, kujawsko-pomorskiej, małopolskiej, podkarpackiej i śląskiej. ***Stawia to Polskę w wyjątkowo złej sytuacji na tle tendencji występujących na kontynencie Europejskim.*** Konsekwencje takiego stanu rzeczy dotyczą równocześnie ekonomii jak też podstaw jakości życia. Alarmująco wysokie zanieczyszczenie powietrza odbija się na wizerunku Polski i może mieć w najbliższym czasie poważne konsekwencje. Grozi nam nie tylko lawina kar finansowych w ramach procedur UE, ale też utrata walorów przyrodniczych oraz turystycznych, czego szczególnym przypadkiem może stać się Kraków, gdzie zagrożona jest nie tylko marka miasta jako ośrodka turystycznego, ale także akademickiego.

Tak duże zanieczyszczenie powietrza, jak notowane w minionych latach w Polsce, powoduje że zagrożenie smogiem będącym widocznym zjawiskiem występowania niskiej emisji zaczyna być nie bez racji postrzegane jako realny czynnik pogarszający stan zdrowia, co z pewnością dla niektórych grup społecznych może być istotnym argumentem przemawiającym przeciwko dłuższemu przebywaniu na terenach zanieczyszczonych.

Najwyższa Izba Kontroli w ramach przeprowadzonej w 2014 r. kontroli zadań w zakresie ochrony powietrza w Polsce, stwierdziła, że w latach 2008–2013 jakość powietrza na terenie województw objętych kontrolą nie uległa zdecydowanej poprawie, co świadczy o nieskuteczności działań organów administracji w tym zakresie. Wystosowała również szereg wniosków do Ministra Środowiska o przeprowadzenie działań legislacyjnych, których efektem powinno być ograniczenie negatywnego oddziaływania na jakość powietrza kotłów grzewczych małej mocy i ruchu pojazdów. Zabiegi o poprawę stanu atmosfery w przypadku Polski przynoszą na razie widoczne zmiany w odniesieniu do przemysłowych źródeł zanieczyszczenia. ***W przypadku niskiej emisji, generowanej przez rozproszone, indywidualne źródła ogrzewania oraz transport efekty są bardzo mizerne, niewspółmiernie mniejsze niż w obszarze gospodarki ściekowej czy gospodarki odpadami.***

Skala szkód i zagrożeń związanych z zanieczyszczeniem powietrza dużej części Polski sprawia, że rozwiązanie tych problemów wymaga działań radykalnych i długofalowych. Szczególne znacznie ma ograniczenie negatywnych skutków niskiej emisji w regionach Polski południowej, narażonych na długotrwałe przekraczanie norm i utrzymywanie się smogu. Zwalczanie tego zjawiska z uwagi na wielość przyczyn i rozproszenie źródeł zanieczyszczeń jest znacznie bardziej skomplikowane i utrudnione, niż poprawa sytuacji np. w sferze oddziaływania przemysłu. ***Dodatkowo w ograniczaniu niskiej emisji bardzo istotną rolę odgrywa oddziaływanie na postawy czy wręcz ugruntowaną mentalność dużych grup społecznych, co czyni ten proces szczególnie skomplikowanym.***

W działaniach na rzecz ograniczania negatywnych skutków niskiej emisji konieczne jest permanentne uwzględnienie rozbieżnych interesów grup społecznych oraz istotnych konsekwencji niskich dochodów części mieszkańców.

Nowe ramy prawne

Dla powodzenie procesu zdecydowanego ograniczania niskiej emisji kluczowe znaczenie będzie miało umiejętne powiązanie działań realizowanych na poziomie krajowym z dostosowaniem takiej strategii do wymogów i potrzeb lokalnych. Podstawą i ramą dla skutecznego zwalczania zanieczyszczenia wywołanego przez rozproszone źródła niskiej emisji jest przygotowywany właśnie Krajowego Programu Ochrony Powietrza, który będzie funkcjonował analogicznie jak Krajowy Program Gospodarki Odpadami czy Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych. ***Pozytywnie należy ocenić zawartą w Krajowym Programie Ochrony Powietrza identyfikację głównych barier realizacji działań na rzecz poprawy jakości powietrza w Polsce, zakres koniecznych zmian prawnych oraz podkreślenie potrzeby upowszechniania instrumentów finansowych i promowania zachowań proekologicznych.*** Program wskazuje między innymi na potrzebę uregulowania jakości paliw i kotłów stosowanych w gospodarstwach indywidualnych. Wskazane kierunki działań wymagają natomiast uszczegółowienia i określenia horyzontu czasowego ich realizacji

Część postulatów zgłaszanych przez samorządy, Najwyższą Izbę Kontroli oraz ujętych w Krajowym Programie Ochrony Powietrza, została uwzględniona w projekcie nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska zgłoszonej w Sejmie z inicjatywy Pana Posła Tadeusza Arkita. Przepisy te umożliwią wprowadzanie w formie uchwały sejmiku województwa ograniczeń nie tylko w zakresie paliw dopuszczonych do stosowania, ale również parametrów technicznych i emisyjnych dla indywidualnych instalacji spalania paliw dopuszczonych do użytkowania. Władze miast uzyskają możliwość wprowadzania na swoim obszarze stref ograniczonej emisji komunikacyjnej mającej na celu ograniczenie wjazdu dla samochodów nie spełniających wymagań norm spalin. Wykorzystany zostanie również mechanizm kompensacji emisji dla nowopowstających instalacji przemysłowych poprzez ograniczenie emisji z ogrzewania mieszkań.

Obok uregulowań generalnych Program ochrony powietrza może zawierać zespół specjalnych instrumentów dedykowanych szczególnie obszarom o największym zagrożeniu. Przygotowanie programu musi być ściśle powiązane z mechanizmami szerokiego dofinansowania ze środków publicznych krajowych i zagranicznych. W tym zakresie przygotowany obecnie program powinien zostać poszerzony i skonkretyzowany.

Pilnego unormowania wymagają nadal minimalne parametry paliw stałych dopuszczonych do obrotu i sprzedaży, które wyeliminują możliwość sprzedaży odbiorcom indywidualnym mułów, flotów i miałów węglowych oraz węgla brunatnego ze względu na wysoką emisję zanieczyszczeń powietrza z ich spalania. Wykorzystanie odpadowych frakcji węgla i paliw niskiej jakości powinno być prowadzone w instalacjach przemysłowych dostosowanych technologicznie do tego celu i wyposażonych w wysokosprawne systemy oczyszczania spalin.

Jest kwestią do dyskusji czy np. zakaz spalania w instalacjach indywidualnych miałów i mułów węglowych powinien być wprowadzony na terenie całego kraju czy obszarowo na terenie mikroregionów. Jednocześnie w odniesieniu do miałów należy podejmować decyzje racjonalnie, tak aby w sprawnych i ekologicznych instalacjach przemysłowych możliwe było nadal korzystanie z tych paliw.

Niezbędne jest również wprowadzenie w Polsce wymagań w zakresie standardów emisji dla sprzedawanych kotłów małej mocy na paliwa stałe na wzór rozwiązań stosowanych między innymi w Niemczech, Austrii i Czechach. Dzięki temu możliwe będzie promowanie rozwiązań opartych na lokalnym paliwie – węglu i biomasie przy równoczesnym zapewnieniu rygorystycznych wymagań w zakresie emisji zanieczyszczeń.

Skuteczne realizowanie strategii radykalnego ograniczania niskiej emisji wymaga zbudowania takich rozwiązań systemowych, aby ogólne ramy zdefiniowane na poziomie krajowym mogły być elastycznie (adekwatnie do potrzeb) wypełniane aktywnością władz regionalnych i lokalnych. Dotyczy to także zmian ustawowych i w aktach wykonawczych, które usuną lub radykalnie ograniczą wątpliwości prawne pojawiające się przy wprowadzaniu przez samorządy koniecznych na ich terenie, restrykcyjnych unormowań w zakresie emisji, wykorzystania konkretnych paliw czy w planowaniu przestrzennym i prawie budowlanym.

Edukacja i kształtowanie postaw

Dla realizacji celu generalnego, jakim jest poprawa jakości powietrza na dużych obszarach Polski konieczne będzie przeprowadzenie szerokiej, wieloletniej kampanii edukacyjnej skierowanej zarówno do obywateli, jak też do środowisk opiniotwórczych. Kwestia ta ma bardzo istotne znaczenie z uwagi na występowanie dostrzegalnych sprzeczności pomiędzy dążeniem części obywateli do radykalnej poprawy warunków występujących w otaczającym środowisku a obawami licznych grup zdeterminowanych trudnymi warunkami bytowymi. W konsekwencji możliwe będzie uzyskanie przyzwolenia na liczne ograniczenie, których wymaga skuteczne zwalczanie niskiej emisji. Działania edukacyjne powinny uwzględnić demograficzne uwarunkowania, związane z kształtowaniem się postaw wobec tego problemu a szczególnie silne obawy w środowisku osób starszych. Prowadzenie działalności edukacyjno-informacyjnej wymaga koordynacji instytucji zajmujących się ochroną środowiska NFOŚiGW, WFOŚiGW, władz lokalnych i wsparcia mediów z wykorzystaniem dobrych praktyk w sferze komunikacji społecznej. Działania edukacyjne należy skorelować z uruchamianiem procesów partycypacyjnych (konsultacje społeczne, budżety obywatelskie lub tam gdzie to zasadne – referenda).

Nie tylko wymiana pieców

Obniżenie do poziomów akceptowalnych w UE zanieczyszczeń pyłowych i gazowych wymaga skojarzanej racjonalizacji efektywności energetycznej i powszechnych programów termomodernizacji, powiązanej ze zmianą w sposobie ogrzewania (wymiana technologii). Jedynie takie rozpisanie podstawowych zadań, zmierzających do ograniczania niskiej emisji przyniesie efekty trwałe, bez zjawiska recydywy z jaką za przyczyną presji ekonomicznej (wzrostu cen pali i energii) możemy mieć do czynienia w niektórych społecznościach lokalnych. Taka kolejność inwestowania spowoduje, że zastosowanie droższych jednostkowo, ale mniej uciążliwych ekologicznie nośników energii zostanie powszechnie zaakceptowane.

Ochrona przestrzeni

Szybkiej zmiany zawłaszcza dużych ośrodkach miejskich wymaga dotychczasowa polityka przestrzenna, skoncentrowana na rozwoju infrastruktury i budownictwa mieszkaniowego a traktująca takie elementy jakości życia jak tereny zielone, jako wartość drugorzędną. Konsekwencje podjętych już decyzji trudno zniwelować lub ograniczyć. Istotne natomiast staje się ocalenie tych przestrzeni, które ze względu na potencjalne możliwości przewietrzania zwartych terenów zabudowy śródmiejskiej można jeszcze zabezpieczyć dla kolejnych pokoleń. Jednocześnie należy w miastach o największym obecnie poziomie

niskiej emisji podjąć skuteczne starania w zakresie tworzenia nowych terenów zielonych, także z większym, stymulowanym przez instytucje ochrony środowiska zaangażowaniem obywateli. Konieczne jest stworzenie lokalnych programów ukierunkowanych na odnowę zasobów już istniejących a zagrożonych ze względu na przestarzałą, opartą na monokulturach strukturę zadrzewień.

Skuteczna egzekucja prawa

Ze względu na realnie istniejącą w Polsce tendencję do łamania lub omijania przepisów prawa, obok edukacji konieczne staje się uruchomienie skutecznego systemu egzekucji racjonalnych przepisów eliminujących np. spalanie odpadów komunalnych w instalacjach indywidualnych. Naturalnie takie normy obecnie istnieją, lecz z ich respektowaniem są zasadnicze problemy. Należy przy tym dążyć do realizacji zasady, wedle której nie wysokość kary wpływa na zachowanie, lecz jej nieuchronność.

Sprawna i ekologiczna gospodarka odpadami

Jednym z istotnych zadań będzie doskonalenie systemu gospodarki odpadami komunalnymi w taki sposób, aby ich segregacja z punktu widzenia obywateli stała się atrakcyjna ekonomicznie.

Jednocześnie wykorzystanie nowoczesnych instalacji termicznej utylizacji odpadów (nawet przy istotnych mankamentach tej metody) może stać się elementem ograniczania niskiej emisji, pochodzącej z niekontrolowanego spalania tych substancji. W warunkach polskich warto rozważenia staje się także zaostrzenie i egzekucja norm prawnych ograniczających stosowanie opakowań z tworzyw najbardziej szkodliwych dla otoczenia, celem zmniejszenia udziału odpadów plastikowych w całej masie kierowanej do utylizacji.

Dwa kierunki podstawowe

Biorąc pod uwagę analizy, wykonywane w ostatnich latach ogólnokrajowa strategia ograniczania niskiej emisji powinna koncentrować się na redukowaniu wpływu dwóch czynników, generujących zanieczyszczenia: produkcji ciepła w instalacjach indywidualnych oraz transportu samochodowego.

Nowoczesne technologie

Wymiana starych, nieefektywnych kotłów grzewczych na ogrzewanie niskoemisyjne – z miejskiej sieci ciepłowniczej, gazowe, elektryczne, olejowe oraz kotły na węgiel lub biomasę spełniające najwyższe standardy umożliwia uzyskanie największego efektu redukcji emisji przy najniższych kosztach inwestycyjnych. Równocześnie promocji wymaga wspieranie tych inwestycji poprzez instalacje pomp ciepła, jako technologie najbardziej dostosowane do realiów klimatycznych Polski. Wsparcie tych działań poprzez wprowadzenie administracyjnych wymagań w zakresie standardów emisji dla kotłów dopuszczonych do stosowania na wskazanym obszarze, zapewni zachowanie trwałości efektów uzyskanych w ramach programów pomocowych. Działania te powinny być uzupełnione o prowadzenie termomodernizacji budynków, która zmniejsza zapotrzebowania na energię cieplną i ogranicza ilości spalanej surowca energetycznego, a także promowanie standardów budownictwa energooszczędnego lub pasywnego, które gwarantują minimalne zużycie energii cieplnej.

W dużych skupiskach miejskich podstawowym kierunkiem zmian powinna być intensyfikacja sieci ciepłowniczych, spełniająca jednocześnie dwa zadania. Z jednej strony stanowić ona powinna sposób na eliminowanie niewydajnych indywidualnych palenisk węglowych, z drugiej poprzez zapewnienie ciepłej

wody do celów sanitarnych ograniczać obecność w budynkach wielorodzinnych niebezpiecznych instalacji gazowych. W tym przypadku argumentem przemawiającym za przyjęciem takiego rozwiązania powinny być względy bezpieczeństwa i korzyści ekonomiczne.

Rozwój sieci ciepłowniczej pozwoli także na racjonalizację całego segmentu zaopatrzenia w ciepło bazującego na węglu. Jego modernizacja a nie likwidacja może mieć ogromne znacznie społeczne i gospodarcze z punktu widzenia stabilności energetycznej Polski.

W najbardziej zagrożonych mikroregionach i miastach konieczna jest realizacja kompleksowych planów eliminacji najbardziej niewydajnych i szkodliwych palenisk na paliwa stałe. Wsparcie dla tego procesu musi uwzględniać sytuację ekonomiczną mieszkańców w dłuższym horyzoncie czasowym. Pożądane jest także przygotowanie wsparcia w postaci ulg podatkowy umożliwiających szerokie stosowanie w zabytkowych strefach miast ogrzewania elektrycznego. W przypadku tych obszarów jest to racjonalna i bezpieczna metoda wprowadzania nowoczesnych technologii z poszanowaniem uwarunkowań konserwatorskich oraz barier w zakresie infrastruktury gazowej czy centralnego ogrzewania. Istnieje jednocześnie potrzeba opracowania wyodrębnionych planów likwidacji niskiej emisji w obrębie zabytkowych centrów, z uwagi na liczne, nietypowe problemy jakie tam występują, związane m.in. z możliwościami przeprowadzania termomodernizacji obiektów.

Obok rozwiązań realizowanych regionalnie lub lokalnie, ukierunkowanych na obniżanie emisji na określonym obszarze i dla określonych warunków terenowych istotna staje się potrzeba znacznego zwiększenia wysiłków w celu ochrony powietrza na terenie całego kraju. Oznacza to poszerzanie sektora Odnawialnych Źródeł Energii nie tylko w obrębie terenów, objętych intensywnymi programami likwidacji niskiej emisji jak obszar Małopolski i Śląska.

Nowoczesny transport publiczny

W zakresie transportu kluczowe znaczenie ma ograniczenie ruchu samochodowego w centrach miast poprzez usprawnienie ekologicznego transportu publicznego. W przypadku dużych miast o intensywnym ruchu komunikacyjnym, istotne jest wprowadzanie rozwiązań ograniczających oddziaływanie transportu na jakość powietrza. W pierwszej kolejności powinna być prowadzona kontrola pojazdów poruszających się po drogach w zakresie poziomu emisji zanieczyszczeń w spalinach i prawidłowość prowadzenia okresowych przeglądów technicznych. Pożądanym rozwiązaniem jest również wprowadzanie stref ograniczonej emisji komunikacyjnej, czyli zakazu wjazdu do centrów miast dla pojazdów, które nie spełniają wymaganych norm emisji zanieczyszczeń w spalinach. Ograniczenia te dotyczą zwłaszcza pojazdów z silnikiem Diesla, które są źródłem znacznie większej emisji szkodliwych pyłów i tlenków azotu do powietrza. W przypadku tego typu pojazdów ostatnie badania porównawcze wskazują na ich niezwykle poważny negatywny wpływ poprzez emisje niebezpiecznie wysokich stężeń benzo(a)piranu, a w przypadku Polski na powszechne zagrożenie dla zdrowia z uwagi na ogromne obszary z przekroczeniem norm tej substancji.

Realizacja tego zdania wymaga szerokiego wachlarza przedsięwzięć, zaczynając od zmian norm prawnych (wspomniane możliwości ograniczania wjazdu pojazdów o największej emisji substancji szkodliwych), poprzez inwestycje w transport szynowy i systemy park&ride po zmiany w utrzymaniu nawierzchni oraz organizacji ruchu. W tym przypadku, zwłaszcza dla ośrodków o największym obecnie zagrożeniu potrzebne będzie przygotowanie wieloletnich planów racjonalizacji systemu transportowego, tworzonych pod kątem zmniejszania negatywnego wpływu na środowisko. Z uwagi na polską specyfikę transportu podmiejskiego i aglomeracyjnego, konieczne będzie wprowadzanie niepopularnych, ale niezbędnych zmian w zakresie dostępu prywatnych, drobnych przewoźników do centrów miasta zagrożonych niską emisją. Jednocześnie plany rozwojowe w zakresie komunikacji

publicznej powinny szeroko uwzględniać niskoemisyjne środki transportu szynowego. Dla dużych aglomeracji miejskich zasadnym rozwiązaniem staje się ograniczanie transportu samochodowego (busy) na rzecz kolei aglomeracyjnych ściśle powiązanych z liniami tramwajowymi czy ekologicznymi autobusami. Jednocześnie aby rozwianie te zapewniały porównywalną elastyczność systemu w ruchu podmiejskim należy idąc wzorem Czech czy Niemiec budować zintegrowane systemy transportu publicznego. Zarządzanie transportem w takim układzie pozwoli na jego racjonalizację i jednocześnie panowanie nad efektywnością procesów modernizacyjnych, także w wymiarze ekologicznym.

Z uwagi na złożoność problemu likwidacji niskiej emisji oraz jej uwarunkowania społeczno-ekonomiczne zadanie to powinno być realizowane w oparciu o systemową współpracę samorządów terytorialnych, wspieraną przez centralne środki finansowe i ogólnokrajowe ramy prawne. Efektywność tych poczynań uzależniona będzie w dużej mierze od skutecznego wykorzystania dostępnych zasobów finansowych na poziomie centralnym i regionalnym.

Realizacja intensywnych działań w zakresie ograniczania emisji zanieczyszczeń do powietrza będzie możliwa dzięki dużym środkom finansowym przeznaczonym na ten cel w ramach funduszy unijnych – Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020 oraz Regionalnych Programów Operacyjnych w poszczególnych województwach. Na realizację działań w zakresie ograniczenia emisji zanieczyszczeń do powietrza przeznaczone są również środki programu KAWKA Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a na szczeblu regionalnym środki wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Aby skutecznie osiągnąć efekty poprawy jakości powietrza w Polsce konieczne jest zaangażowanie nie tylko władz na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym, ale przede wszystkim włączenie w ten proces mieszkańców. Budowa świadomości ekologicznej dzieci i dorosłych pozwoli wyeliminować szkodliwe nawyki w postaci np. spalania odpadów w domowych kotłach, ale również umożliwi szersze zainteresowanie mieszkańców prowadzonymi programami pomocowymi w celu ograniczenia emisji szkodliwych zanieczyszczeń do powietrza. Równocześnie konieczne staje się udoskonalanie zarówno instrumentarium prawnego jak też stworzenie skutecznych środków egzekucji prawa.

Edukacja, kształtowanie opinii i postaw wymaga szerokiej wymiany poglądów. Ze względu na złożoność procesu ograniczania niskiej emisji, konieczność stosowania różnych narzędzi oraz stałego weryfikowania ich skuteczności istnieje pilna potrzeba zacieśnienia współpracy osób oraz instytucji zajmujących się tym problemem. Jednym z ważnych elementów wspierania tego procesu staje się przygotowanie nowoczesnych, kompleksowych źródeł informacji. Należy podkreślić znaczenie dla realizacji tego zadania takich opracowań, jak specjalnie przygotowana i wydana przez Redakcję GLOBEnergia, Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski oraz Federację Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP – współorganizatorów I Ogólnopolskiego Kongresu Niskiej Emisji – monografia „Niska emisja – od przyczyn występowania do sposobów eliminacji” pod redakcją naukową Michała Kaczmarczyka, która nie tylko podejmuje próbę zdefiniowania problemu, analizę genezy obecnej katastrofy, lecz także precyzyjnie opisuje możliwości zaradzenia złu.

Jednocześnie realizacja celów w zakresie likwidacji zagrożeń związanych z nadmierną niską emisją rodzi także potrzebę uzgadniania stanowisk oraz poznawania lokalnych doświadczeń. Jest to możliwe poprzez bezpośrednie dyskusje na forum kolejnych Kongresów, które powinny odbywać się systematycznie a rolę wiodącą w ich organizacji mogą odgrywać współpracujące w układzie międzyregionalnym Małopolska i Śląsk.

Redaktor Naczelny GLOBEnergia
Grzegorz Burek

Redaktor TVP Kraków
Marek Szczepanek

Przewodniczący SGiPM oraz FRZGiP RP
Kazimierz Barczyk