

Kraków, 25 stycznia 2013 r.

**Departament Środowiska, Rolnictwa i Geodezji
Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego**

ul. Raclawicka 56
30-017 Kraków

**Uwagi i wnioski do projektu
„Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego
Małopolska 2023 - w zdrowej atmosferze”**

W związku z postępowaniem, którego celem jest sporządzenie aktualizacji Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego, Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć i poniżej podpisane organizacje pozarządowe działające na terenie województwa małopolskiego składają uwagi i wnioski do projektu Programu.

Mieszkańcy Krakowa i województwa małopolskiego są zaniepokojeni wielokrotnie przekroczonymi dopuszczalnymi normami zanieczyszczeń. Częste ostrzeżenia z zaleceniami unikania zbyt długiego przebywania na otwartym powietrzu kobiet w ciąży, dzieci i osób starszych oraz chorych na astmę, choroby alergiczne skóry, oczu i choroby krążenia pokazują, że Kraków jest miastem nieprzyjaznym dla jego obywateli. Zły stan jakości powietrza wpływa niekorzystnie na wizerunek Krakowa, rozwój turystyki, atrakcyjność miasta i regionu.

Według naszej analizy, projekt **“Program ochrony powietrza dla województwa małopolskiego”** powinien zostać zmieniony i uzupełniony poprzez:

1. Wprowadzenie zakazu stosowania paliw stałych do celów grzewczych w indywidualnych gospodarstwach domowych na terenie Krakowa

Dyrektywa Parlamentu europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE L Nr 152, poz. 1) stanowi w art. 23, że w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych, których termin wejścia w życie wygasł, plany ochrony jakości powietrza określają odpowiednie działania, tak, aby okres, w którym nie są one dotrzymane, był jak najkrótszy. Tymczasem Program przewiduje

te same działania, co w latach poprzednich, mimo że nie przyniosły one do tej pory zamierzonych efektów ekologicznych.

Biorąc pod uwagę dramatyczną jakość powietrza w aglomeracji krakowskiej działania przewidziane w programie powinny zostać uzupełnione o wprowadzenie zakazu stosowania paliw stałych do celów grzewczych w indywidualnych gospodarstwach domowych na terenie Krakowa. Równoległe z zakazem powinno być uwzględnione stworzenie mechanizmów dofinansowania zmiany systemu ogrzewania, dopłat do paliw (np. w systemie kilkuletnim) lub do innego źródła ogrzewania i dopłat do poprawy energooszczędności budynków.

Możliwość taką daje art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.). Została ona przeanalizowana w wykonanym na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego opracowaniu eksperckim, gdzie stwierdzono, że: „Najbardziej optymalnym ze względu na efekt ekologiczny jest wariant II tzn. całkowity zakaz stosowania paliw stałych. Obniżenie w tak znaczący sposób emisji zarówno pyłu PM10, jak i benzo(a)pirenu praktycznie eliminowałoby problem złej jakości powietrza w Krakowie.” Mimo to Program ochrony powietrza nie zakłada wprowadzenia takiego rozwiązania powołując się na „względy społeczne i praktyczne”, a jako barierę i ograniczenie realizacji programu wskazuje się: „Brak szczegółowych przepisów dotyczących ograniczeń w stosowaniu paliw na określonym obszarze, brak przepisów wykonawczych i regulujących ten zakaz, zwłaszcza jeśli chodzi o kontrolę i egzekucję.”

Unormowanie nie obejmowałoby podmiotów korzystających ze środowiska na podstawie odrębnych przepisów, w szczególności korzystających ze środowiska na podstawie pozwolenia zintegrowanego (art. 201 – 219 Prawa ochrony środowiska) lub pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza (art. 220 – 229 Prawa ochrony środowiska).

Wprowadzenie zakazu byłoby równocześnie zgodne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. W przypadku rażąco przekroczonych norm jakości powietrza w Krakowie, mamy do czynienia z naruszeniem prawa do czystego powietrza.

Wprowadzenie zakazu stosowania paliw stałych na terenie Krakowa powinno być zgodne z konstytucyjną zasadą równości wyrażoną w Art. 32 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.” Biorąc pod uwagę wyjątkowo wysokie na tle województwa poziomy zanieczyszczeń wprowadzenie takiego zakazu jedynie na obszarze Krakowa wydaje się uzasadnione.

2. Planowanie działań możliwych do realizacji w ramach obowiązującego prawa

Chociaż autorzy projektu Programu nie skorzystali z możliwości wprowadzenia zakazu stosowania paliw stałych, jaką daje art. 96 Prawa ochrony środowiska, powołując się na brak szczegółowych przepisów, to jako jedno z działań naprawczych w zakresie ograniczenia

emisji z transportu wskazali utworzenie strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej w Krakowie polegającej na wprowadzeniu ograniczeń wjazdu do centrum miasta (do III obwodnicy) pojazdów niespełniających normy emisji spalin Euro 4, zastosowaniu ograniczeń dla następujących kategorii pojazdów: samochody ciężarowe, autobusy miejskie i dalekobieżne, samochody dostawcze. W świetle obowiązujących obecnie przepisów nie ma możliwości ustanowienia strefy ograniczonej emisji komunikacyjnej polegającej na ustanowieniu zakazu wjazdu do strefy dla pojazdów niespełniających ustalonych norm emisji.

Istnieją natomiast mechanizmy pozwalające zmniejszać uciążliwości ruchu samochodowego, takie jak strefy ruchu pieszego (A), strefy ograniczonego ruchu (B), ograniczonego płatnego parkowania (P1, P2, P3). W obliczu katastrofalnej jakości powietrza poszerzenie strefy B oraz wprowadzenie strefy płatnego parkowania na całym obszarze tzw. śródmieścia funkcjonalnego (zdefiniowanego w dokumencie Program obsługi parkingowej dla miasta Krakowa¹), a także wdrożenie projektu sektorowej organizacji ruchu opracowanej na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa w 2002 roku, uważamy za działania niezbędne dla skutecznej ochrony powietrza przed emisją szkodliwych substancji.

Zwracamy również uwagę, iż brak mechanizmów prawnych nie zwalnia przedstawicieli władzy lokalnej z obowiązku wpływania na władzę ustawodawczą o umożliwienie wprowadzenia opłaty kongestyjnej wzorem Londynu lub Sztokholmu. Procesowi ograniczania ruchu samochodowego powinny towarzyszyć działania mające na celu rozwój alternatywnych środków transportu, czyli rozbudowa infrastruktury komunikacji zbiorowej (tramwaje, autobusy, kolej aglomeracyjna) i rowerowej. Ta ostatnia forma transportu, zgodnie z podpisaną przez Miasto Kraków Kartą Brukselską, winna być szczególnie wspierana, by do roku 2020 osiągnąć 15% udział ruchu rowerowego w Krakowie.

3. Sporządzenie harmonogramu rzeczowo-finansowego

Program ochrony powietrza nie zawiera, wymaganych działań średnioterminowych, a realizację działań długoterminowych wyznacza na najbardziej odległy termin. Bez harmonogramu rocznego realizacji działań nie ma możliwości wyegzekwowania, aby jakiegokolwiek działania były realizowane przed planowanym terminem ich wykonania, tj. dla większości wypadków końcem 2023 r. Określenie jedynie daty końcowej dla wykonania poszczególnych działań czyni niemożliwym weryfikację realizacji programu.

4. Wprowadzenie naprawczych działań krótkoterminowych

¹ http://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/posiedzenia/show_pdfdoc.php?id=63462

Zgodnie z § 3 ust. 6 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych część opisowa programu ochrony powietrza ma obejmować listę działań krótkoterminowych zmierzających do ograniczenia ryzyka wystąpienia przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego substancji w powietrzu.

Projekt programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego nie zawiera żadnych działań zmierzających do ograniczenia ryzyka wystąpienia przekroczenia poziomu dopuszczalnego i docelowego substancji w powietrzu. Działania krótkoterminowe zostały przewidziane jedynie w przypadku wprowadzenia III stopnia zagrożenia, tj. w przypadku przekroczenia poziomu alarmowego pyłu PM10. Jedynie wprowadza stopnie zagrożenia o charakterze informacyjnym i informacyjno-ostrzegawczym. Wydawanie komunikatów o zagrożeniu zanieczyszczeniem nie jest działaniem ograniczającym emisję zanieczyszczeń. W opinii społeczeństwa w przypadkach wystąpienia przekroczeń poziomów alarmowych, powinny być podejmowane działania naprawcze (np. czasowe ograniczenia w ruchu samochodowym, jak również wzmożona kontrola palenisk).

5. Uwzględnienie zasady praworządności

W części planu wyszczególniającej obowiązki organów i innych jednostek autorzy programu stwierdzają, że: „z uwagi na liczne bariery prawne i organizacyjne uniemożliwiające skuteczne realizowanie niektórych działań Programu ochrony powietrza oraz planu działań krótkoterminowych oraz inne związane z obecnie prowadzoną polityką energetyczną, finansową i gospodarczą Państwa określone zostały również obowiązki najwyższych organów władzy w Państwie.” Należy przypomnieć, że Program ochrony powietrza jest aktem prawa miejscowego, czyli źródłem powszechnie obowiązującego prawa, mającym moc wiążącą na obszarze lub części obszaru działania organu, który je ustanowił.

6. Uwzględnienie powstawania nowych źródeł emisji

Program ochrony powietrza oparty jest o stan aktualny poziomu zanieczyszczeń i źródeł emisji. Przy obliczeniu efektu ekologicznego w 2023 r. nie zostało uwzględnione powstawanie nowych źródeł emisji, choć sami autorzy raportu przyznają, że: „zwiększenie cen nośników ekologicznych takich jak gaz ziemny czy ciepło sieciowe będzie przyczyniać się do zwiększenia wykorzystania paliw stałych jak węgiel czy biomasa”, a ryzyko powrotu mieszkańców do paliw węglowych ze względu na politykę cenową paliw określają, jako wysokie.

7. Wskazanie sposobu obliczenia efektu ekologicznego

Spodziewane efekty realizacji Programu ochrony powietrza zostały przedstawione w postaci wielkości emisji poszczególnych zanieczyszczeń wyrażonych w Mg/rok i, jak zapewniają autorzy projektu, „w oparciu o zakładane poziomy emisji redukcji zanieczyszczeń dla roku prognozy poziom stężeń pyłu PM10, PM2,5 odpowiada normom, jakości powietrza”. W uzasadnieniu programu nie wskazano jednak, w jaki sposób wielkości te zostały obliczone. Przedstawienie efektu ekologicznego jedynie dla przykładowych działań długoterminowych, czy dla działań krótkoterminowych w wybranych miastach nie jest wystarczające do weryfikacji skuteczności programu.

8. Zwiększenie powierzchni terenów zielonych oraz ochrona przed zabudową korytarzy przewietrzania miasta wraz z dążeniem do powstawania nowych korytarzy przewietrzania

W Programie brak jest informacji o planowaniu zwiększenia terenów zielonych, poprzez nasadzenia drzew, krzewów i pnączy (szczególnie bluszczu), w tym drzew iglastych, których wegetacja, w przeciwieństwie do liściastych, trwa cały rok. Obecnie bilans nasadzeń do wycinek jest ujemny, co znacząco wpływa na pogarszanie się jakości powietrza w Krakowie. Wiadomym jest, że racjonalne rozmieszczenie roślinności, może zmniejszyć na poziomie ulicy stężenie NO₂ aż o 40 procent i pyłów zawieszonych (PM) o 60 procent.

Z uwagi na położenie Krakowa należy zadbać o korytarze przewietrzania miasta. Niezbędne do ich utrzymania oraz tworzenia nowych są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, których dla dużej części obszaru Krakowa wciąż nie ma.

Mamy nadzieję na uwzględnienie naszych uwag i wniosków oraz deklarujemy gotowość współpracy na dalszych etapach pracy nad Programem.

Powyższe uwagi i wnioski składają następujące organizacje pozarządowe:

1. Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć, ul. Sławkowska 12, Kraków, reprezentowany przez Joannę Furmagę - Prezesa Zarządu
2. Towarzystwo na Rzecz Ochrony Przyrody, ul. Krowoderska 49/1, Kraków, reprezentowane przez Mariusza Waszkiewicza – prezesa
3. Stowarzyszenie Kraków Miastem Rowerów, ul. W. Anczyca 11/4, Kraków, reprezentowane przez Marcina Wójcika – członka zarząd
4. Fundacja Miejsc i Ludzi Aktywnych, ul. Stańczyka 12/4, Kraków, reprezentowane przez Barbarę Kazior – Prezes, Małgorzatę Łuszczek – Członka Zarządu
5. Fundacja Dobra Wola, Al. Modrzewiowa 23A, Kraków, reprezentowana przez Alinę Doboszewską – Prezes Zarządu

