

Uchwała nr 12/23
Sejmiku Województwa Mazowieckiego
z dnia 17 stycznia 2023 r.

w sprawie petycji dotyczącej wydłużenia terminów przejściowych obowiązywania przepisów uchwały nr 162/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa mazowieckiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw

Na podstawie art. 30a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 547 i 583) oraz art. 9 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) - uchwała się, co następuje:

§ 1.

Uznaje się, że wniesiona w dniu 5 lipca 2022 r. petycja Pana (XXX), dotycząca wydłużenia terminów przejściowych obowiązywania przepisów uchwały nr 162/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa mazowieckiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, nie zasługuje na uwzględnienie.

§ 2.

Treść uchwały wraz z uzasadnieniem podlega doręczeniu wnoszącemu petycję.

§ 3.

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wiceprzewodniczący Sejmiku
Województwa Mazowieckiego

Marcin Podsędek

Uzasadnienie

Pan (XXX) (dalej: „Wnioskodawca”) w petycji wniesionej w dniu 5 lipca 2022 r. wnioskuje o wydłużenie terminu eksploatacji starych pieców węglowych (tzw. „kopciuchów”) do roku 2027 (dodatkowe 5 lat) lub w przypadku stwierdzenia, że termin ten jest zbyt odległy – proponuje wydłużenie terminu eksploatacji tych pieców o przynajmniej 2 lata w stosunku do terminu określonego w uchwale nr 162/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa mazowieckiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (dalej: „uchwała antysmogowa”).

Wnioskodawca swój postulat argumentuje znaczącym wzrostem cen nośników energii (węgiel, gaz) spowodowany postępującą inflacją i trwającym kryzysem energetycznym.

Zgodnie z § 41b ust. 2 i 3 Statutu Województwa Mazowieckiego, stanowiącego załącznik do uchwały nr 145/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 września 2009 r. w sprawie Statutu Województwa Mazowieckiego (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 1460), petycja została przekazana Zarządowi Województwa, celem ustosunkowania się, a następnie wraz ze stanowiskiem Zarządu przekazana do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji.

Zarząd Województwa w swoim stanowisku zwrócił uwagę, iż mazowiecka uchwała antysmogowa weszła w życie 11 listopada 2017 r. Wprowadzenie zawartych w niej regulacji poprzedziła szeroka analiza stanu jakości powietrza w województwie oraz analiza przyczyn występowania przekroczeń dopuszczalnych norm. Zgodnie z wynikami rocznych ocen jakości powietrza przeprowadzonych w latach 2012–2016 przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, w województwie mazowieckim przekroczenia występowały w całym województwie. Wyniki ocen przeprowadzonych w latach kolejnych (2018–2020) wskazały, że na terenie województwa mazowieckiego nadal przekraczane były poziomy dopuszczalne dla pyłów zawieszonych PM₁₀ i PM_{2,5} oraz poziom docelowy benzo(a)pirenu. W ocenach wskazano na ścisłą zależność stężeń substancji od warunków meteorologicznych. Warunki pogodowe panujące zimą powodowały wysoką emisję pochodzącą ze spalania paliw na cele grzewcze, co bezpośrednio przekładało się na wysokie wartości stężeń substancji w powietrzu, szczególnie w obszarach, gdzie dominująca jest powierzchniowa emisja indywidualna. Natomiast podczas ciepłych okresów jesienno-zimowych emisja pochodząca ze spalania paliw na cele grzewcze była niższa, co w połączeniu z warunkami wietrznymi bezpośrednio przełożyło się na niższe wielkości stężeń substancji w powietrzu.

Zgodnie z art. 68 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obowiązkiem władz publicznych jest zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska, jak również, w myśl art. 74 ust. 2 Konstytucji, ochrona środowiska. Ponadto zgodnie z Konstytucją obowiązkiem władz samorządowych jest podjęcie działań, które ograniczą poziom zanieczyszczenia powietrza oraz ich negatywny wpływ na zdrowie ludzi i na środowisko. Polska jako członek Unii Europejskiej zobowiązana jest przestrzegać również prawa europejskiego. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (tzw. dyrektywa CAFE) zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia poziomów dopuszczalnych pyłu PM₁₀ (poziom średnioroczny 40 µg/m³, i nie więcej niż 35 dni w ciągu roku z przekroczeniem poziomu 24-godzinnego 50 µg/m³) już od 2005 r. Dla pyłu PM_{2,5} poziom średnioroczny 25 µg/m³ powinien być osiągnięty od 2015 r., a od 2020 r. bardziej restrykcyjna norma 20 µg/m³. Natomiast Dyrektywa 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu określa, że poziom docelowy stężenia średnioroczno benzo(a)pirenu – 1 ng/m³ powinien być osiągnięty od 2013 r. Dyrektywa CAFE zobowiązuje państwa członkowskie, by w przypadku przekroczenia wartości dopuszczalnych, dla których termin wejścia w życie minął, plany ochrony powietrza określały odpowiednie działania w ten sposób, by okres ich niedotrzymania był jak najkrótszy.

Poziomy te nie zostały osiągnięte w wyznaczonym terminie, a dalsze ich przekraczanie doprowadziło do złożenia przez Komisję Europejską skargi do Trybunału Sprawiedliwości przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie utrzymujących się od lat przekroczeń poziomów dopuszczalnych dla pyłu zawieszonego PM10, czego efektem jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości wydany w lutym 2018 r. W wyroku zarzucono Polsce m.in. wieloletnie (2007 – 2015) przekraczanie norm dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM10 oraz nieskuteczność określonych w dotychczasowych programach ochrony powietrza działań naprawczych i ich zbyt długi horyzont czasowy.

W odpowiedzi na ww. wyrok, uchwałą nr 115/20 z dnia 8 września 2020 r., Sejmik Województwa Mazowieckiego przyjął nowy program ochrony powietrza, dla stref w województwie mazowieckim, w których zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu. Program zakłada realizację działań w krótkim czasie (maksymalnie 6 lat). Diagnoza postawiona w programie jednoznacznie wskazuje na to, że głównym źródłem zanieczyszczenia powietrza są gospodarstwa domowe ogrzewane przestarzałymi kotłami na paliwa stałe.

Zły stan jakości powietrza ma nie tylko wymiar środowiskowy, ale przede wszystkim wpływa na zdrowie i życie ludzi. Wiele dowodów naukowych potwierdza, że zarówno długoterminowe, jak i krótkoterminowe narażenie na zanieczyszczenie pyłami zawieszonymi prowadzi do przedwczesnych zgonów, schorzeń układu krążenia i układu oddechowego, w tym zwiększonej liczby przyjęć szpitalnych oraz wizyt na oddziałach ratunkowych w wyniku zawału serca oraz udaru mózgu. Najbardziej narażone na zwiększone ryzyko zdrowotne związane z ekspozycją na cząstki drobne i cząstki o większej średnicy są osoby ze schorzeniami układu sercowo-naczyniowego i oddechowego (w tym z astmą), osoby w podeszłym wieku, dzieci oraz osoby uboższe. Wiedza o zależności stanu zdrowia od stanu środowiska jest niezwykle ważna w dobie pandemii COVID-19. Zarówno długotrwała ekspozycja na zanieczyszczenie powietrza, jak i aktywność wirusa, oddziałuje negatywnie na układy krwionośny i oddechowy. Ryzyko śmiertelności jest więc większe - aż 28 proc. zgonów na COVID-19 można powiązać z długotrwałym narażeniem na zanieczyszczenie powietrza.

Zły stan jakości powietrza i związane z nim skutki zdrowotne mają również wymiar ekonomiczny. Zanieczyszczenie powietrza generuje wysokie koszty ekonomiczne (tzw. koszty zewnętrzne), w szczególności takie jak: wydatki na opiekę zdrowotną, ponoszone bezpośrednio przez ludzi chorujących z powodu zanieczyszczenia powietrza, jak również wydatki w ramach państwowego systemu opieki zdrowotnej; koszty wynikające z mniejszej produktywności, w tym absencji w pracy; koszty związane z przedwczesną umieralnością oraz straty materialne wynikające z przyspieszonej degradacji zabytków.

Samorząd Województwa Mazowieckiego, jeszcze przed wydaniem wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę wszystkie wyżej opisane aspekty, stosownie do postanowień art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.), w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi oraz środowisko, spowodowanemu zanieczyszczeniem powietrza powstałym wskutek spalania paliw stałych w indywidualnych, nierzadko przestarzałych źródłach ogrzewania, podjął w październiku 2017 roku uchwałę antysmogową. Wprowadziła ona ograniczenia i zakazy w zakresie jakości paliw oraz eksploatacji instalacji o mocy do 1 MW, w których następuje spalanie paliw. W trakcie prac nad kształtem przepisów ówczesnej uchwały przeprowadzono analizę porównawczą założonych wariantów pod kątem możliwości ich wdrożenia i osiągnięcia efektów ekologicznych, a najlepszym rozwiązaniem zarówno z punktu widzenia ekologicznego, medycznego, technicznego i finansowego okazał się wtedy wariant zakładający instalację tylko takich nowych kotłów, pieców i kominków na paliwa stałe, które spełniają wymagania rozporządzenia 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 oraz stopniową wymianę instalacji już użytkowanych, a niespełniających tych wymogów.

W uchwale, obok zakazu spalania niektórych rodzajów paliw oraz konieczności instalowania w nowobudowanych budynkach nowoczesnych kotłów spełniających wymagania ekoprojektu, wprowadzono okresy przejściowe obowiązywania przepisów dla kotłów na paliwa stałe już użytkowanych, tj. 5 lat w przypadku kotłów pozaklasowych czyli tzw. „kopciuchów” (mogą one być użytkowane do końca 2022 r.) oraz 10 lat w przypadku kotłów spełniających wymagania 3 lub 4 klasy wg normy PN-EN 303-5:2012 (mogą one być użytkowane do końca 2027 r.). Rozwiązania zaproponowane w uchwale, miały doprowadzić do jak najszybszego osiągnięcia wymaganego efektu ekologicznego (obniżenia stężeń zanieczyszczeń w powietrzu przynajmniej do poziomów dopuszczalnych i docelowych), jak również ochronić mieszkańców Mazowsza przed skutkami zdrowotnymi złej jakości powietrza.

Życie i zdrowie mieszkańców Mazowsza jest dla władz Samorządu Województwa Mazowieckiego wartością najwyższą, dlatego też w związku z niezadowalającymi efektami wdrażanych przepisów (utrzymujące się przekroczenia norm jakości powietrza) podjęto decyzję o wzmocnieniu przepisów uchwały, aby redukcja zanieczyszczeń powietrza następowała szybciej. Nowelizacja uchwały wprowadziła zakaz użytkowania kotłów na węgiel w m. st. Warszawa od 1 października 2023 r. oraz w gminach powiatów okołowskich (grodzkiego, legionowskiego, mińskiego, nowodworskiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, otwockiego, warszawskiego zachodniego oraz wołomińskiego) od 1 stycznia 2028 r. Taki kształt przepisów przyczyni się do największego spadku liczby osób narażonych na zanieczyszczenie powietrza w możliwie najkrótszym przedziale czasowym. Rozwiązanie to znacząco poprawi warunki życia, wpływając na podniesienie bezpieczeństwa i zdrowia mieszkańców. Z tego względu Zarząd Województwa Mazowieckiego nie poparł propozycji zmiany terminów przejściowych na wymianę kotłów, która pojawiła się już w toku konsultacji społecznych zmiany uchwały, a Sejmik Województwa Mazowieckiego przyjął projekt nowelizacji w zaproponowanym kształcie.

W ocenie Zarządu Województwa przedstawione powyżej argumenty jasno dowodzą, że wydłużenie terminu użytkowania „kopciuchów” narazi mieszkańców Mazowsza na oddychanie zanieczyszczonym powietrzem przez kolejne lata. Przystarzałe piece powinny zostać zlikwidowane jak najszybciej aby ochronić zdrowie i życie mieszkańców regionu. Korzystanie z takiego pieca jest szkodliwe przede wszystkim dla samego użytkownika, bo najwięcej zanieczyszczeń (przede wszystkim pyłu) znajduje się w powietrzu wewnątrz pomieszczenia, w którym stoi stary piec.

Zarząd Województwa zwrócił uwagę, iż Wnioskodawca słusznie zauważył, że ceny nośników energii (węgiel, gaz) ze względu na rosnącą inflację i trwający kryzys energetyczny znacząco wzrosły, a wciąż najtańszym paliwem pozostaje drewno z własnego lasu. Uchwała antysmogowa nie narzuca jednak stosowania kotłów na gaz jak to sugeruje autor petycji. Na polskim rynku istnieje wiele rozwiązań, które można zastosować w celu ogrzewania domu, począwszy od odnawialnych źródeł energii. Polityka energetyczna Polski do 2040 roku zakłada niskoemisyjny kierunek transformacji źródeł indywidualnych, tj. zastąpienie przestarzałych źródeł ogrzewania pompami ciepła, ogrzewaniem elektrycznym, ogrzewaniem z sieci ciepłowniczej. W związku z tym zasadnym jest stopniowe odchodzenie od paliw stałych, ale niekoniecznie stosując jako alternatywę paliwo gazowe.

Jeśli zaś chodzi o palenie drewnem to mazowiecka uchwała antysmogowa nie zakazuje spalania suchego drewna (o wilgotności poniżej 20 proc.), ale wprowadza ograniczenia co do użytkowanych instalacji. Biomasa, w tym drewno nie jest paliwem bezemisyjnym. Dlatego, aby ograniczyć ilość wprowadzanych do powietrza zanieczyszczeń ze spalania drewna czy innych paliw stałych, których stosowanie nie jest zakazane uchwałą, proces spalania powinien odbywać się w nowoczesnych urządzeniach grzewczych, spełniających najwyższe standardy emisyjne wskazane w rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE (Dz. U. UE L 193 z 21.7.2015, str.100, z późn.zm.) w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwa stałe.

Wysokie ceny nośników energii (węgiel, gaz) oraz rosnąca inflacja nie mogą być usprawiedliwieniem działań szkodzących zdrowiu i życiu mieszkańców Mazowsza, a takim działaniem byłoby przesunięcie terminów na wymianę starych, szkodliwych dla zdrowia pieców. Ponadto przesunięcie terminów wskazanych w uchwale narazi mieszkańców na ponoszenie przez kolejne lata zwiększonych kosztów zdrowotnych, oszacowanych na kwotę 10 mld/rok, związanych z chorobami powodowanymi złą jakością powietrza.

Ponadto, mieszkańcy, których nie stać na wymianę pieca mogą ubiegać się o dofinansowanie takiej inwestycji m.in. z rządowego Programu Czyste Powietrze, który proponuje dofinansowanie kilku różnych opcji inwestycji. Najnowsza część programu dotyczy wsparcia dla osób najuboższych i oferuje dotację do 90 proc. kosztów kwalifikowanych, nawet z opcją prefinansowania części kosztów inwestycji. Poza tym mieszkańcy Mazowsza mieli na dostosowanie się do przepisów uchwały ponad 5 lat (od momentu rozpoczęcia obowiązywania uchwały antysmogowej) i jest to wystarczający okres na dokonanie zmiany źródeł ogrzewania.

Zarząd Województwa biorąc pod uwagę powyższe, jak również mając na uwadze dbałość o stan jakości powietrza w województwie mazowieckim i jak najszybszą jego poprawę, a co za tym idzie dbałość o zdrowie i komfort życia mieszkańców, nie rekomenduje zmiany przez Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwały antysmogowej, w zakresie proponowanym przez wnoszącą petycję.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, z uwagi na przedmiot petycji, uznała za zasadne zwrócić się do właściwej merytorycznie komisji - Komisji Ochrony Środowiska Sejmiku Województwa Mazowieckiego o opinię w przedmiotowej sprawie. Komisja Ochrony Środowiska w przedłożonym piśmie wskazała, iż po przeanalizowaniu petycji i stanowiska Zarządu Województwa oraz w wyniku przeprowadzonej dyskusji, pod głosowanie na posiedzeniu Komisji Ochrony Środowiska został poddany wniosek o negatywne zaopiniowanie petycji. Wynik głosowania był następujący: za – 4 głosy, przeciw – 5 głosów, wstrzymujących się – 0, co wskazuje, że Komisja nie zaopiniowała negatywnie petycji. Pod głosowanie nie został poddany inny wniosek, to znaczy, o pozytywne zaopiniowanie petycji.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji mając na względzie fakt, że brak jest możliwości tworzenia przepisów pod warunkiem przyszłym i niepewnym oraz biorąc pod uwagę starania Samorządu Województwa Mazowieckiego o stan jakości powietrza w województwie mazowieckim oraz dbałość o zdrowie mieszkańców Mazowsza przed skutkami związanymi z jego zanieczyszczeniem uznała, iż wniesiona petycja nie zasługuje na uwzględnienie.

Sejmik Województwa Mazowieckiego po rozpatrzeniu petycji stwierdza, iż postulat w niej zawarty nie zasługuje na uwzględnienie.