

Kraków, dnia 15 kwietnia 2018 r.

## Zarząd Województwa Łódzkiego

Al. Piłsudskiego 8  
90-051 Łódź

### WNIOSEK

#### **o opracowanie projektów uchwał zmieniających programy ochrony powietrza dla stref województwa łódzkiego**

Na podstawie art. 63 Konstytucji RP w zw. z art. 221 §1, art. 241 i art. 242 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.), wnoszę o podjęcie prac nad zmianą programów ochrony powietrza przyjętych dla stref województwa łódzkiego (dalej: POP). Aktualizacja winna uwzględniać oraz o uwzględnienie w nich działań naprawczych związanych z realizacją uchwały Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 24.10.2017 r. nr XLIV/548/17 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa łódzkiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (dalej: uchwała antysmogowa) oraz ukierunkowanych na ograniczanie emisji punktowej z dużych instalacji przemysłowych, poprzez wprowadzenie obowiązku uwzględniania stanu powietrza oraz najlepszych dostępnych technik przy określaniu dopuszczalnych wielkości emisji w pozwoleniach zintegrowanych oraz wprowadzenie zapisu sprzeciwiającego się udzielaniu odstępstw od granicznych wielkości emisyjnych, o których mowa w art. 204 ust. 2 POŚ dla substancji, których dopuszczalne stężenia w powietrzu są przekraczane.

### UZASADNIENIE

W strefach województwa łódzkiego, tj. w strefie łódzkiej oraz strefie aglomeracja łódzka, każdego roku notowane są przekroczenia standardów jakości powietrza w zakresie dopuszczalnego stężenia pyłu PM 2,5, pyłu PM 10, ozonu oraz poziomu docelowego benzo(a)pirenu. **Dotychczas stosowane środki naprawcze przewidziane w obowiązującym programie ochrony powietrza okazały się nieskuteczne i nie doprowadziły do znaczącej poprawy jakości powietrza w regionie.**

Program ochrony powietrza ma na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu oraz pułapu stężenia ekspozycji (art. 91 ust. 1 POŚ), lub poziomów docelowych (art. 91 ust. 5 POŚ). Użyte przez ustawodawcę sformułowanie „w celu” wskazuje konkretny efekt, jaki ma przynieść program ochrony powietrza. Odnosząc się do treści dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (dalej: dyrektywa CAFE), zgodnie z jej art. 13 ust. 1, państwa członkowskie gwarantują, że na całym obszarze ich stref i aglomeracji poziom dwutlenku siarki, pyłu zawieszonego PM10, ołowiu i

tlenku węgla w powietrzu nie przekracza wartości dopuszczalnych, określonych w załączniku XI. Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2 dyrektywy, państwa członkowskie gwarantują, że w zakresie pyłu drobnocząsteczkowego PM<sub>2,5</sub> wskaźnik średniego narażenia na działanie na rok 2015, ustalony zgodnie z załącznikiem XIV sekcja A, nie przekroczy pułapu stężenia ekspozycji określonego w sekcji C tego załącznika (tj. 25 µg/m<sup>3</sup>).

Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z orzecznictwem TSUE, na gruncie prawa UE pojęcie państwa należy rozumieć szeroko. Obejmuje ono nie tylko państwo per se i jego organy centralne, ale również inne organy władzy publicznej, a także podmioty niebędące organami władzy publicznej, które świadczą usługi publiczne pod kontrolą państwa. W szczególności, państwem w rozumieniu prawa UE jest również samorząd województwa i jego organy.

Sama dyrektywa CAFE nie określa organu zobowiązanego do wydania programu ochrony powietrza, pozostawiając to do ustalenia w przepisach ją implementujących. Polski ustawodawca zdecydował się powierzyć obowiązki wynikające z dyrektywy CAFE organom samorządu województwa. Analiza przepisów implementujących dyrektywę prowadzi do wniosku, że prawodawca niejako scedował obowiązki związane z ochroną powietrza na samorządy wojewódzkie, tym samym czyniąc je adresatami norm dyrektywy CAFE. W związku z powyższym obowiązkiem organów samorządowych jest nie tylko uchwalenie programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych, ale przede wszystkim niezwłoczne doprowadzenie do sytuacji, w której nie dochodzi do przekraczania obowiązujących standardów jakości powietrza. Organy samorządu są zatem gwarantem przestrzegania standardów jakości powietrza na obszarze województwa. W tym celu organy zobowiązane są do podejmowania wszelkich przewidzianym prawem środków.

Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd wyrażony przez Komisję Europejską w pisemnych uwagach złożonych do Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-404/13 Królowa brytyjska na wniosek ClienEarth v. The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs. Komisja zaznaczyła w sposób niebudzący wątpliwości, że art. 13 CAFE ma charakter bezwzględnie obowiązujący i jest bezpośrednio skuteczny w krajowym porządku prawnym. W uwagach wskazano, że art. 23 i 24 dyrektywy CAFE statuują swego rodzaju mechanizm awaryjny, który stosuje się w sytuacji zaistniałego już, istotnego złamania prawa UE, polegającego na przekroczeniu bezwzględnie obowiązujących standardów jakości powietrza (pkt 34). Co prawda państwa członkowskie zachowują pewną swobodę w doborze środków, jakie należy uwzględnić w programie ochrony powietrza, to zakres tej swobody jest znacznie ograniczony (pkt 62). Drugie zdanie art. 23 (1) zobowiązuje więc państwo członkowskie do wprowadzenia wszelkich efektywnych, adekwatnych i naukowo uzasadnionych środków, które pozwolą wyeliminować problem określonej emisji w danej strefie tak szybko, jak to możliwe. Innymi słowami, państwo członkowskie nie ma pełnej dowolności do uwzględniania i konfrontowania ze sobą okoliczności ekonomicznych, społecznych i politycznych w wyborze środków, które zostaną zastosowane, ponieważ doprowadziłoby to do dalszego wydłużenia stanu niezgodności z art. 13. Przeciwnie, może to czynić jedynie w granicach celów przewidzianych przez dyrektywę, a zakres swobody jest znacznie ograniczony. Powyższy pogląd został potwierdzony przez Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z dnia 5 kwietnia 2017 r. w sprawie przeciwko Republice Bułgarii (C-488/15): **z art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 wynika, że choć państwa członkowskie dysponują pewnym zakresem uznania przy określeniu środków, jakie należy przyjąć, to jednak w każdym wypadku powinny one zapewnić, aby okres, w którym**



**wartości dopuszczalne nie są przestrzegane, był możliwie jak najkrótszy** (pkt 109 uzasadnienia wyroku).

Konkludując – Państwo (rozumiane szeroko, a więc także jako organy samorządu wojewódzkiego) zobowiązane jest do wprowadzenia do programu ochrony powietrza wszelkich dostępnych w prawie krajowym środków, które najszybciej jak to możliwe doprowadzą do stanu przestrzegania standardów jakości powietrza. Zaniechanie tego obowiązku poprzez rezygnację z zastosowania dostępnych, potencjalnie skutecznych środków, stanowi naruszenie art. 23 w zw. z art. 13 dyrektywy CAFE.

W związku z przyjęciem dla województwa łódzkiego uchwały antysmogowej zapisy dotychczasowego POP stały się nieaktualne. Program ochrony powietrza nie uwzględnia bowiem najistotniejszego działania naprawczego, zmierzającego do poprawy jakości powietrza w regionie.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że działania naprawcze w zakresie ograniczania emisji przemysłowej określone są w programach dla stref województwa łódzkiego bardzo wąsko. Wynika to niewątpliwie z faktu, że głównym źródłem zanieczyszczenia powietrza w województwie są emisje z sektora komunalno-bytowego oraz, na terenie miast i w pobliżu głównych ciągów komunikacyjnych, emisje z transportu.

Mając powyższe na uwadze nie można pominąć, że źródła punktowe oddziałują na znacznie większym obszarze, mają wpływ na sytuację w innych województwach, działają w sposób ciągły. Ze względu na istotne zanieczyszczenie powietrza w województwie należy uznać, że działania przewidziane w programach powinny mieć charakter wielokierunkowy i powinny wszelkimi środkami zmierzać do najszybszego jak to możliwe doprowadzenia do stanu przestrzegania standardów jakości powietrza. Również w świetle prawa UE, w szczególności dyrektywy CAFE, intensyfikacja działań nakierowanych na ograniczenie emisji przemysłowych jest obowiązkiem Zarządu Województwa Łódzkiego.

W tym miejscu należy podkreślić, że na terenie województwa znajduje się Elektrownia Bełchatów, będąca jednym z głównych punktowych źródeł emisji zanieczyszczeń do powietrza w całej Unii Europejskiej.

Proponowane w niniejszym piśmie rozwiązania znajdują pełne oparcie w obowiązujących przepisach prawa i niewątpliwie doprowadzą do poprawy jakości powietrza, a jednocześnie wpłyną na zwiększenie innowacyjności i rozwój technologiczny w sektorze dużych przedsiębiorstw. Wpisują się one w trend zaostrzania wymogów stawianych największym instalacjom przemysłowym.

Należy podkreślić, że przepisy rangi ustawowej, tj. przede wszystkim art. 84 i art. 91 POŚ w bardzo ogólny sposób określają zawartość programów ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko, w tym programów ochrony powietrza. Zgodnie z § 7 pkt 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (dalej: rozporządzenie POP), w programie określa się i ocenia między innymi konieczność zastosowania najlepszej dostępnej techniki.

Art. 204 POŚ wskazuje, że instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego spełniają wymagania ochrony środowiska wynikające z najlepszych dostępnych technik, a w szczególności nie mogą

powodować przekroczenia granicznych wartości emisyjnych (które ustala się w oparciu o wiążące na terenie UE dokumenty – konkluzje BAT). Zgodnie z art. 204 ust. 4 POŚ, jeżeli konkluzje BAT nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE, dopuszczalną wielkość emisji z instalacji ustala się, uwzględniając potrzebę przestrzegania standardów emisyjnych i standardów jakości środowiska (do których zaliczyć należy standardy jakości powietrza). Należy przy tym podkreślić, że odmiennie niż w przypadku pozwoleń na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, w pozwoleniu zintegrowanym każdorazowo określa się dopuszczalną wielkość emisji gazów i pyłów (art. 202 ust. 2 w zw. z art. 224 ust. 3 i 4 POŚ).

W związku z powyższym nieprawidłowa jest praktyka określania w pozwoleniach zintegrowanych dopuszczalnej wielkości emisji zawsze na poziomie standardów emisyjnych. Dopuszczalne wielkości emisji ustalone w pozwoleniu zintegrowanym powinny mieć charakter zindywidualizowany, uwzględniający najlepsze dostępne techniki oraz przede wszystkim – jakość powietrza na danym obszarze.

Wobec powyższego w pełni zasadny jest postulat wprowadzenia do Programu zapisu, adresowanego do organów wydających pozwolenia zintegrowane, tj. starostów i marszałka województwa, nakazującego uwzględnianie przy ich wydawaniu uwarunkowań środowiskowych, tj. zanieczyszczenia powietrza, oraz możliwości stosowania najlepszych dostępnych technik. Należy przy tym wskazać, że art. 18 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (Dyrektywa IED) stanowi wprost, że jeżeli jest to konieczne dla przestrzegania norm jakości środowiska, uzasadnione jest ustalanie w pozwoleniach warunków bardziej rygorystycznych od wynikających z zastosowania najlepszych dostępnych technik. W świetle dyrektywy dotrzymanie standardów jakości środowiska ma bezwzględny prymat nad innymi regulacjami.

Szczególnie istotnym zagadnieniem są również odstępstwa od granicznych wartości emisyjnych, które może zostać przyznane na podstawie art. 204 ust. 2 POŚ. Przy ocenie zasadności udzielenia takiego odstępstwa organ winien uwzględnić m. in. lokalne warunki środowiskowe. Kwestia ta jest szczególnie istotna w związku z wejściem w życie konkluzji BAT dla dużych obiektów energetycznego spalania. Udzielanie odstępstw od wymogów konkluzji BAT jest wysoce niewskazane w województwie, w którym dochodzi do znacznego przekroczenia standardów jakości powietrza. Wobec powyższego zasadne jest podjęcie środków mających na celu znaczące ograniczenie przyznawania odstępstw, w związku z negatywnymi uwarunkowaniami środowiskowymi i stanem środowiska jako całości. Wnioskowany zapis w Programie mógłby stanowić gwarancję, że przyznawanie tego rodzaju odstępstw zostanie znacząco ograniczone, a tym samym duże obiekty energetycznego spalania będą zobligowane do przestrzegania surowych wymogów wynikających z konkluzji BAT.

Na zakończenie należy podkreślić, iż **w treści wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16 Komisja Europejska przeciwko Polsce. Trybunał orzekł, że Polska nie podjęła odpowiednich działań w programach ochrony powietrza zmierzających do zapewnienia, aby okres występowania przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężenia pyłu PM10 w powietrzu był możliwie jak najkrótszy oraz dokonała nieprawidłowej transpozycji art. 23 ust. 1 akapit drugi dyrektywy.**



W doktrynie prawa europejskiego oraz w orzecznictwie TSUE ugruntował się pogląd, że w szczególnych okolicznościach przepisy dyrektywy mogą być stosowane bezpośrednio. Sytuacja taka zachodzi w relacji podmiot-państwo, gdy nie zostały one wdrożone do krajowego porządku prawnego lub zostały wdrożone nieprawidłowo i mają wystarczająco precyzyjny charakter<sup>1</sup>. Zgodnie z orzecznictwem TSUE, na gruncie prawa UE pojęcie państwa rozumie się szeroko. Obejmuje ono nie tylko organy centralne, ale również inne organy władzy publicznej, a także podmioty niebędące organami władzy publicznej, które świadczą usługi publiczne pod kontrolą państwa. W szczególności, państwem w rozumieniu prawa UE jest również samorząd województwa i jego organy.

W opinii Fundacji, mając na uwadze treść wyroku TSUE w sprawie C-336/16 należy uznać, że zachodzą przesłanki do bezpośredniego zastosowania art. 23 ust. 1 zd. drugie dyrektywy CAFE, w szczególności mając na uwadze, że przepis ten jest precyzyjny i bezwarunkowy, a termin wdrożenia dyrektywy do prawa krajowego już upłynął. Ponadto, pomiędzy wnioskodawcą (Fundacją) a adresatem niniejszego wniosku (Zarządem Województwa – tj. w rozumieniu prawa UE organem państwa) zachodzi relacja wertykalna.

**W związku z powyższym konieczna jest zmiana obowiązujących programów ochrony powietrza i dostosowanie ich do wymogów dyrektywy poprzez skrócenie terminów realizacji przewidzianych w nich zadań naprawczych.**

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie

#### **Załączniki:**

- odpis pełnomocnictwa;
- odpis z KRS Fundacji.

---

<sup>1</sup> Pogląd ten oparty jest na wyrokach TSUE w sprawach 41/74 Van Duyn z 4 grudnia 1974 r. oraz 148/78 Ratti z 5 kwietnia 1979 r. Zasady bezpośredniego stosowania dyrektyw wskazał Prezes Rady Ministrów w Ogłoszeniu z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej (M.P. z 2004 r. Nr 20, poz. 359).