

Powietrze i klimat dla modernizacji Polski

Memorandum do Ministra Środowiska

Warszawa, luty 2016 roku

Szanowny Panie Ministrze,

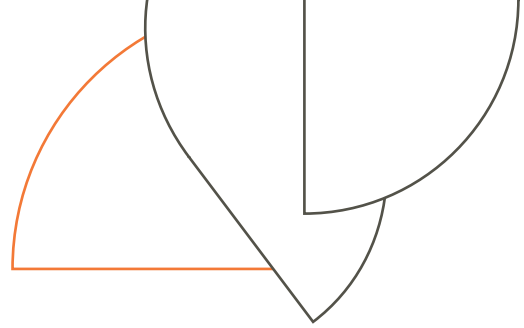
Po raz pierwszy od 1989 roku wyłoniony został w Polsce jednopartyjny rząd większościowy. Stwarza to bezprecedensową szansę na przyspieszenie szeroko rozumianej modernizacji, mającej na celu zwiększenie bezpieczeństwa kraju i zdecydowaną poprawę jakości życia jego obywateli.

Zadanie to staje się szczególnie istotne z uwagi na obserwowany od kilku lat wzrost ryzyk w otoczeniu międzynarodowym Polski, a także ze względu na wyraźny niedosyt Polaków, gdy chodzi o „jakościowe” efekty dotychczasowej modernizacji kraju. Bez pilnego podjęcia odpowiednich działań, Polska może wpaść w „pułapkę modernizacyjną”, co z kolei postawi pod znakiem zapytania możliwość realizacji innych reform planowanych przez rząd.

Minister Środowiska ma do odegrania ważną rolę w realizacji zadania modernizacji Polski: kierując działaniami administracji rządowej w obszarze gospodarki wodnej i środowiska, a także współpracując z pełnomocnikiem rządu ds. polityki klimatycznej w randze sekretarza stanu, który pełni funkcję wiceministra środowiska.

W szczególności, Minister Środowiska powinien w okresie rozpoczynającej się kadencji zrealizować dwa kluczowe zadania:

- ◆ **Wynegocjować korzystne dla polskiej modernizacji rozwiązania w ramach rozpoczynających się negocjacji nad aktami legislacyjnymi wdrażającymi unijny pakiet klimatyczny 2030;**
- ◆ **Doprowadzić do radykalnej poprawy jakości powietrza w Polsce.**



Kontekst

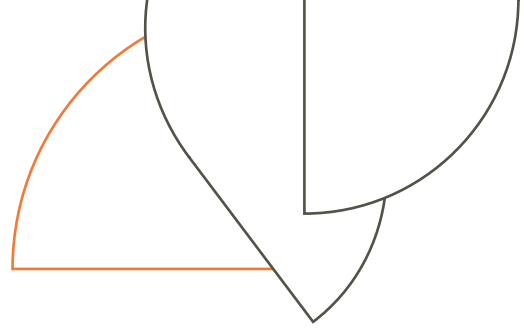
Pakiet klimatyczny 2030

Rozpoczynające się wkrótce negocjacje szczegółowych rozstrzygnięć w zakresie funkcjonowania europejskiej polityki klimatycznej po roku 2020 dotyczyć będą zarówno zobowiązań redukcyjnych, jak i mechanizmów finansowych mających wspierać niskoemisyjną transformację w Polsce i innych mniej zamożnych krajach Unii Europejskiej. Choć w październiku 2014 roku unijni przywódcy uzgodnili szereg technicznych kwestii dotyczących architektury polityki klimatyczno-energetycznej po roku 2020 (m.in. rozłożenie obowiązków redukcyjnych pomiędzy sektory objęte i nieobjęte systemem handlu uprawnieniami do emisji CO₂, określenie wolumenu uprawnień do sprzedaży na aukcjach oraz zwiększenie liniowego współczynnika redukcji emisji), to szczegółowe rozstrzygnięcia będą podejmowane dopiero w najbliższych latach. Począwszy od 2016 roku na forum UE toczyć się będą kluczowe dla Polski negocjacje dotyczące celów redukcji emisji w sektorach non-ETS, zasad przyznawania i wydatkowania środków z funduszu modernizacyjnego, przyznawania bezpłatnych uprawnień dla sektora elektroenergetycznego oraz dostępu do środków z funduszu na rzecz innowacji.

Jakość powietrza w Polsce

Według szacunków Europejskiej Agencji Środowiska, w Polsce co roku przez smog umiera przedwcześnie prawie 45 tys. osób. Koszty zdrowotne związane z leczeniem chorób wywołanych zanieczyszczeniem powietrza powodowanym przez sektor energetyki węglowej szacowane są na od 12,5 mld zł do blisko 34 mld zł rocznie. W Polsce znajduje się aż sześć z dziesięciu najbardziej zanieczyszczonych miast UE. Ponadto, Polska plasuje się w niechlubnej europejskiej czołówce pod względem skali emisji SO_x, NO_x i benzo(a)pirenu na mieszkańca, a także odsetka populacji miejskiej narażonej na nadmierne stężenie pyłów. W porównaniu z innymi zasobami (np. woda, odpady, biogospodarka, surowce mineralne), w przypadku efektów zarządzania powietrzem, Polskę oddziela prawdziwa przepaść od innych krajów europejskich.

Choć zanieczyszczenia komunikacyjne i przemysłowe oraz emisje z elektrowni i ciepłowni nie pozostają bez wpływu na jakość powietrza, to główną przyczyną jego alarmującego stanu w Polsce są zanieczyszczenia pochodzące ze spalania niskiej jakości węgla w piecach domowych, czyli tzw. „niska emisja”. Wielu Polaków codziennie oddycha trującą mieszkanką spalin węglowych, tlenków azotów, dwutlenku siarki, benzo(a)pirenu i rakotwórczych pyłów PM_{2,5} i PM₁₀. Za systematyczne przekraczanie unijnych norm zanieczyszczeń w połowie grudnia 2015 roku Komisja Europejska pozwała Polskę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, co może zakończyć się nałożeniem kar pieniężnych sięgających dziesiątek tysięcy euro dziennie. Tak zwana „ustawa antysmogowa”, która weszła w życie w listopadzie 2015 roku, zezwoliła samorządom na określanie rodzajów paliwa i urządzeń grzewczych, które mogą być wykorzystywane na danym terenie. Nie wprowadziła jednak standardów jakości paliw i kotłów, jakie mogą być używane w sektorze ogrzewania indywidualnego.



Rekomendacje

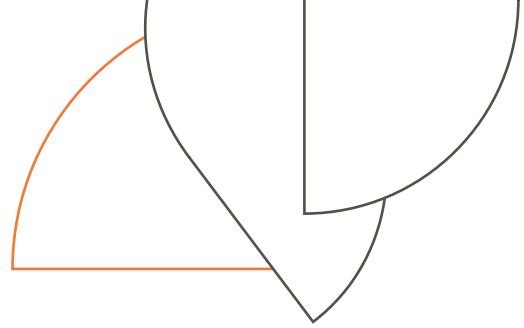
Pakiet klimatyczny 2030

Aby doprowadzić do wynegocjowania korzystnych dla polskiej modernizacji rozwiązań w ramach negocjacji nad unijnym pakietem klimatycznym 2030, Minister Środowiska – działając we współpracy z pełnomocnikiem rządu ds. polityki klimatycznej – powinien:

- ♦ W negocjacjach rewizji dyrektywy EU ETS zabiegać, aby środki z funduszu modernizacyjnego oraz inwestycje w ramach planu modernizacji sektora energetycznego w zamian za bezpłatne uprawnienia do emisji CO₂ dla elektroenergetyki, wspierały niskoemisyjną transformację Polski, w tym odnawialną energetykę rozproszoną, modernizację źródeł i sieci ciepłowniczych oraz termomodernizację w sektorze budownictwa.
- ♦ W negocjacjach krajowych celów redukcyjnych (tj. celów w sektorach nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji), wynegocjować możliwość ich realizacji w innych państwach członkowskich UE, a nie poza jej granicami. Takie rozwiązanie wspierałoby wykorzystanie potencjału redukcyjnego mniej zamożnych państw UE (w tym Polski) posiadających duży, niewykorzystany potencjał do redukcji emisji w sektorach non-ETS, umożliwiając jednocześnie krajom bogatszym osiągnięcie ich celów przy jak najmniejszych kosztach. Aby korzyści takiej dźwigni inwestycyjnej były jak największe, przy formułowaniu propozycji negocjacyjnej niezbędne jest dokonanie szczegółowej analizy potrzeb inwestycyjnych Polski w sektorach non-ETS.
- ♦ Sprzeciwiać się możliwości „offsetowania” celów redukcyjnych, zarówno w sektorach ETS, jak i sektorach non-ETS, w krajach pozaeuropejskich (było to możliwe do tej pory w ramach pakietu klimatyczno-energetycznego 2020).

Ponadto, aby zagwarantować, że przychody, jakie Polska uzyskuje i będzie uzyskiwać ze sprzedaży uprawnień do emisji CO₂, zostaną zainwestowane w sposób wspierający cele niskoemisyjnej transformacji gospodarczej, Minister Środowiska we współpracy z ministrem finansów, powinien:

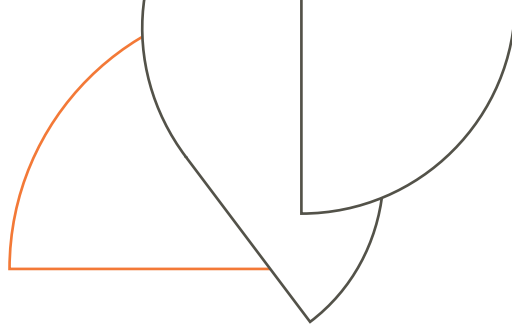
- ♦ Przygotować nowelizację ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, aby przychody z handlu uprawnieniami do emisji, trafiające obecnie do budżetu państwa, pozostawały w gestii Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i były inwestowane w niskoemisyjną transformację, m.in. odnawialną energetykę rozproszoną, modernizację źródeł i sieci ciepłowniczych, termomodernizację w sektorze budownictwa, badania i rozwój w sektorach elektroenergetycznym i przemysłowym, oraz adaptację do zmian klimatu. Taka nowelizacja powinna odbyć się w roku 2016,
- ♦ Przygotować koncepcję i propozycje regulacyjne niezbędne do powołania w roku 2021 (kiedy w życie wejdzie reforma unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji) Funduszu Gospodarki Niskoemisyjnej, który nadzorowałby wydatkowanie przychodów z handlu uprawnieniami, gwarantując zarazem, że będą one inwestowane w działania przyczyniające się do niskoemisyjnej transformacji, a jednocześnie zbieżne z długoterminową strategią rozwoju Polski oraz długoterminową polityką energetyczną.



Jakość powietrza w Polsce

Aby radykalnie poprawić jakość powietrza w Polsce, Minister Środowiska powinien:

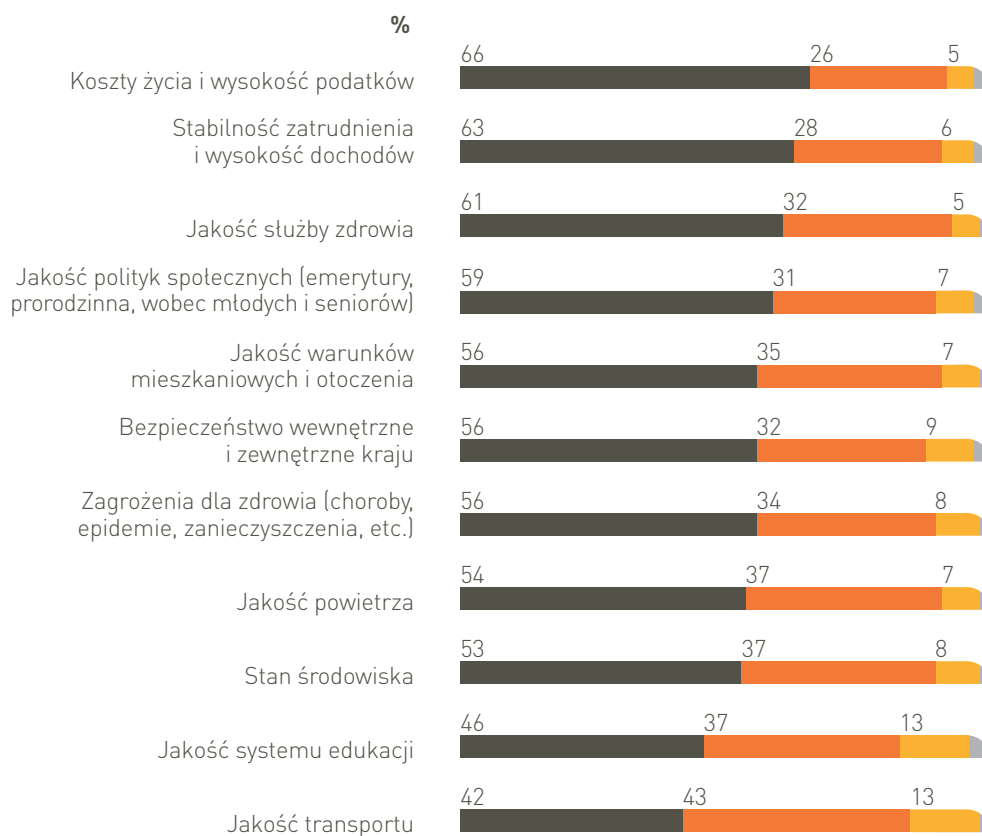
- ◆ Zabiegać, aby najpóźniej do trzeciego kwartału 2016 roku weszło w życie przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki rozporządzenie w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych, które na poziomie krajowym wprowadziłoby zakaz sprzedaży i wykorzystywania w ogrzewnictwie indywidualnym trujących mułków, miałów i flotokoncentratów węglowych. Minister powinien zabiegać, aby jak najszybciej zostały one wycofane z użytku w całym sektorze bytowo-komunalnym.
- ◆ Dążyć do wprowadzenia restrykcyjnych standardów emisyjnych dla domowych kotłów grzewczych dostępnych w sprzedaży. Standardy podlegać powinny okresowemu przeglądowi, aby najbardziej emisyjne kotły były regularnie wycofywane z rynku. Regulacje powinny obejmować m.in. emisję tlenków azotu, pyłów oraz wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych. Ponadto, Minister powinien doprowadzić do przygotowania planu działań na rzecz całkowitego wycofania z rynku kotłów węglowych w perspektywie długoterminowej.
- ◆ Doprowadzić do wymiany wszystkich najmniej efektywnych kotłów węglowych do ogrzewania indywidualnego na obszarach miejskich (tzw. „kopciuchów”) do roku 2020.
- ◆ Doprowadzić do wdrożenia postanowień Krajowego Programu Ochrony Powietrza (KPOP), m.in. umożliwiając ustanawianie przez samorzady stref ograniczonej emisji z transportu (w 2016 roku), monitorując działania gmin na rzecz inwentaryzacji źródeł emisji zanieczyszczeń powietrza w celu podjęcia właściwych działań naprawczych (do 2018 roku) oraz doprowadzając do stworzenia modelu obliczania kosztów zdrowotnych w ocenach skutków regulacji krajowych strategii oraz programów w zakresie energetyki i przemysłu (do realizacji w 2016 roku i zastosowania podczas przygotowywania „Polityki energetycznej Polski do 2050 roku”). Ponadto, Minister powinien zagwarantować, że strategie, plany i programy aktualizowane, tworzone i realizowane w innych sektorach, będą spójne z działaniami i zaleceniami KPOP.
- ◆ Przygotować i wprowadzić w życie – we współpracy z ministrem zdrowia – programy informacyjne i edukacyjne dotyczące niskiej emisji, a także wesprzeć wdrażanie Narodowego Programu Zdrowia w zakresie monitoringu i poprawy jakości powietrza.



W sierpniu 2015 roku agencja badawcza Millward Brown Polska zrealizowała dla demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej badanie opinii i postaw Polaków i Polek na tematy związane z energetyką i ochroną klimatu.

W opinii 91% respondentów, jakość powietrza i stan środowiska wpływają na jakość ich życia w stopniu bardzo dużym (54%) lub średnim (37%) – patrz wykres.

W jakim stopniu poniższe czynniki wpływają na jakość Pana/i życia:



Podstawa: N=1000.

W bardzo dużym stopniu W średnim stopniu W niewielkim stopniu Nie wiem / trudno powiedzieć

Ponadto, aż 80% ankietowanych uznało, że negatywny wpływ zanieczyszczeń na zdrowie i klimat to istotny lub bardzo istotny problem. Jednocześnie, 37% respondentów uznało, że redukcja emisji zanieczyszczeń z elektrowni i ciepłowni to dla rozwoju Polski najważniejszy kierunek polityki klimatycznej.