

Kraków, 17 maja 2019 r.

**Szanowna Pani
Jadwiga Emilewicz
Minister Przedsiębiorczości i Technologii**

**wniosek Stowarzyszenia Krakowski Alarm Smogowy
do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych**

Szanowna Pani Minister,

niniejszym, działając w imieniu Stowarzyszenia Krakowski Alarm Smogowy, przesyłam wniosek o dołączenie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (numer w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów: UD494) załączonego projektu nowelizacji ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (dalej: ustawa).

Uzasadnienie

Według danych WHO¹, transport należy do podstawowych źródeł zanieczyszczeń powietrza – przede wszystkim jako szkodliwe źródło emisji tlenków węgla (CO), azotu (NO_x) oraz pyłu zawieszonego (PM₁₀, PM_{2,5}). Transport drogowy w 2017 r.² odpowiadał średnio za 12% emisji pyłu PM w Europie, jednakże był największym źródłem emisji tlenków azotu NO_x (39%). Stopień szkodliwości emisji transportowych w obszarach miejskich jest jeszcze wyższy i wg raportu³ Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie transport drogowy odpowiadał już za ponad 60% emisji pyłu PM₁₀.

Konsekwencje dla zdrowia i życia ludzkiego są poważne. WHO ocenia, że zanieczyszczenie powietrza każdego roku przyczynia się do przedwczesnej śmierci prawie 4 milionów osób na całym świecie, a w samej Polsce według danych Europejskiej Agencji Środowiska⁴ – ok. 45 tys. osób. Niestety, Polska wciąż zalicza się do grona państw europejskich o najgorszej jakości powietrza: liczba dni z przekroczonymi normami jakości powietrza (100 – 200 dni w roku, przy dopuszczalnej normie ok. 40 dni) jest w wielu miastach wyraźnie wyższa niż w innych krajach UE.

W Unii Europejskiej obserwuje się wzrost świadomości w stosunku do źródeł i skutków zanieczyszczenia powietrza. Kraje członkowskie wprowadzają szereg narzędzi w celu przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza, transportu zrównoważonego i adaptacji klimatycznej. Wśród stosowanych rozwiązań należy wymienić:

- planowanie przestrzenne nakierowane na ograniczenie indywidualnego transportu samochodowego;

¹ WHO, *Air pollution*, <https://www.who.int/sustainable-development/transport/health-risks/air-pollution/en/>

² EEA, *EEA report no 13/2017: Air quality in Europe – 2017 report*.

³ NIK, *Informacja o wynikach kontroli - Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*. (2014 r.)

⁴ EEA, *EEA report no 12/2018: Air quality in Europe – 2018 report*.

- zarządzanie ruchem w obszarze o ścisłej miejskiej zabudowie, w tym przede wszystkim poprzez wprowadzenie strefy organicznej emisji (*low emission zone*) i strefy opłaty kongestyjnej (z j. ang. *congestion* – przeciążenie lub zatłoczenie; termin jest często stosowany w kontekście zatłoczenia komunikacyjnego);
- ustanawianie zakazów dotyczących spalania paliw stałych i paliw kopalnych w połączeniu z subsydiowaniem mniej zamożnych gospodarstw domowych w konwersji na przyjazne środowisku systemy grzewcze;
- działania zmierzające do ograniczenia uciążliwości transportu na podstawie ograniczeń emisji hałasu;
- działania wspierające adaptację przestrzeni miejskiej do zmian klimatycznych, m.in. tworzenie zieleni publicznej.

Obecnie obowiązujące przepisy ustawy dają podstawę do tworzenia , stref czystego transportu w miastach o liczbie mieszkańców przekraczającej 100000. Przepisy te w warunkach krajowych mają charakter nowatorski i pierwsze polskie miasta podjęły już działania zmierzające do wprowadzenia strefy czystego transportu (np. Kraków w dzielnicy Kazimierz). Działania te ujawniły jednak wady obecnej regulacji, która ogranicza możliwość i zakres implementacji stref czystego transportu oraz zwiększa ryzyko deprecjacji tego narzędzia. W efekcie ocenia się, że krakowska strefa czystego transportu nie posiada realnego oddziaływania na emisję zanieczyszczeń z transportu i nie stanowi realnego narzędzia polityki transportowej miasta⁵.

Najistotniejsze braki obecnie obowiązującej regulacji to:

- **Niejasne połączenie dwóch mechanizmów, tj. strefy niskoemisyjnej oraz strefy objętej opłatą kongestyjną za wjazd pojazdem samochodowym.** Jakkolwiek są to rozwiązania komplementarne, różnią się jednak celem i zakresem działania. U podstaw stref niskoemisyjnych leży dążenie do długofalowego ograniczenia negatywnych emisji transportowych na ludzi i środowisko, a ich stosowanie powiązane jest przede wszystkim z programami poprawy jakości powietrza. Strefy opłaty kongestyjnej są instrumentem z zakresu zarządzania popytem transportowym, a ich podstawowym celem jest ograniczanie skutków wysokiego zatłoczenia motoryzacyjnego w miastach. Obecnie strefy czystego transportu łączą w sobie cele strefy niskoemisyjnej z narzędziami mającymi charakter opłat kongestyjnych (art. 39 ust. 4a-4d ustawy).
- **Zbyt szeroko określony zakaz wjazdu do strefy czystego transportu.** Problemem interpretacyjnym jest określenie zakazu wjazdu do strefy dla pojazdów innych niż wymienione w art. 39 ust. 1-3. Zastosowane tutaj pojęcie „pojazdu” jest bardzo szerokie, a w praktyce interpretacja tego zapisu może prowadzić do wniosku, że zakaz wjazdu do strefy czystego transportu obowiązuje nie tylko wszystkie pojazdy samochodowe i silnikowe, ale także inne, takie jak rowery, wózki rowerowe czy wózki inwalidzkie – a zatem pojazdy niebędące źródłem uciążliwych emisji środowiskowych.
- **Problemy interpretacyjne dotyczące mechanizmu uiszczania opłaty za wjazd do strefy czystego transportu.** W obecnym kształcie w art. 39 ust. 4b-4d posłużono się pojęciem opłaty „za wjazd do strefy” co nie jest jednoznaczne z opłatą za poruszanie się wewnątrz strefy. Budzi to uzasadnione wątpliwości, czy istnieje podstawa do pobierania opłaty od pojazdu, który porusza się wewnątrz strefy bez przekraczania jej granicy.

⁵ Transport Publiczny, Kraków: Radni *de facto* zlikwidowali Strefę Czystego Transportu na Kazimierzu <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/krakow-radni-de-facto-zlikwidowali-strefe-czystego-transportu-na-kazimierzu-61077.html>

- **Zbyt szczegółowe uregulowanie niektórych kwestii na poziomie ustawowym.** Wskazane jest pozostawienie gminom większej swobody w zakresie zasad obowiązujących w obrębie stref czystego transportu. Nieuzasadnione jest dopuszczenie tworzenia stref czystego transportu wyłącznie w na obszarach śródmiejskich miast liczących powyżej 100 000 mieszkańców. Obszary gęstej zabudowy śródmiejskiej z dużym natężeniem ruchu samochodowego występują też w mniejszych ośrodkach miejskich, a tworzenie stref czystego transportu może być uzasadnione również poza śródmieściem, przykładowo ze względu na konieczność ochrony grup szczególnie narażonych na negatywne oddziaływanie zanieczyszczenia powietrza (np. na obszarach uzdrowiskowych).
- **Brak podstaw do wprowadzania ograniczeń uzależnionych od spełniania określonych norm emisji spalin.** W obecnym kształcie strefy czystego transportu mają w swoim założeniu promować transport bezemisyjny. Jest to rozwiązanie ze wszech miar pożądane, ale w obecnej rzeczywistości wydaje się być przedwczesne. Samochody elektryczne dopiero zyskują na popularności, zaś pojazdy napędzane wodorem są w Polsce ogromną rzadkością. Mając na uwadze konieczność przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza konieczne jest wprowadzenie regulacji, która umożliwi szybkie wyeliminowanie z ruchu najbardziej emisyjnych pojazdów. W tym celu strefy czystego transportu powinny umożliwiać wprowadzanie ograniczeń i zakazów wjazdu uzależnionych do spełniania przez pojazdy określonych norm emisji zanieczyszczeń.

Załączony projekt usuwa powyższe uchybienia poprzez:

- wyraźne rozdzielenie strefy czystego transportu od tworzonej w jej obrębie podstrefy opłaty kongestyjnej;
- wprowadzenie możliwości ustanowienia przez radę gminy wyłączenia od zakazu wjazdu (i przebywania) do strefy czystego transportu w zależności od spełnienia określonego kryterium europejskich standardów emisji spalin (Euro 1-6, Euro I-VI). Proponowana nowelizacja ustawy harmonizuje funkcjonowanie stref czystego transportu analogicznie do powszechnego sposobu działania stref niskoemisyjnych w innych krajach europejskich;
- możliwość tworzenia stref czystego transportu w gminach o liczbie mieszkańców 100 000 lub niższej oraz poza obszarami śródmieścia;
- doprecyzowanie ograniczeń wjazdu do strefy czystego transportu;
- udzielenie radzie gminy szerszej swobody w zakresie kształtowania zasad obowiązujących w strefie czystego transportu.

Ponadto projekt reguluje kwestie związane z zyskującym na popularności zjawiskiem car-sharingu – współdzielenia pojazdów, które mogą być kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania stref czystego transportu.

Załącznik:

Projekt ustawy o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych