

Warszawa, dnia 16 sierpnia 2021 r.

**Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów**

Apel w sprawie przywrócenia propozycji zmian zapisów dotyczących stref czystego transportu w projekcie ustawy o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych

Nasze organizacje w pełni zgadzają się, że nowelizacja ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, w tym w zakresie przepisów dotyczących stref czystego transportu (SCT), jest niezbędna i powinna zostać zakończona w najbliższym możliwym czasie. To kluczowy akt prawny dla zmniejszenia emisji zanieczyszczeń z transportu, a po ponad trzech latach od jej uchwalenia dokonano już wielu ocen jej skuteczności. W zakresie dotyczącym tworzenia i funkcjonowania SCT, oceny te zawsze są negatywne. Obecnie obowiązujące przepisy są źle skonstruowane i oderwane od rzeczywistości, na skutek czego żadna taka strefa obecnie nie funkcjonuje. Jedyna jaka została utworzona, w krakowskiej dzielnicy Kazimierz, została zlikwidowana po zaledwie kilku miesiącach.

Długo oczekiwany projekt ustawy o zmianie ustawy elektromobilności i paliwach alternatywnych został przygotowany w listopadzie ub.r. Zawierał on propozycje zmian w zapisach dotyczących SCT. W wyniku dwudniowych konsultacji publicznych, które odbyły się w styczniu br., powstała nowa propozycja zmian w przepisach dotyczących SCT. Mimo że propozycja zawarta w projekcie ustawy z dnia 11 lutego 2021 roku nie uwzględniała wszystkich postulatów zgłoszonych w procesie konsultacji przez stronę społeczną, stanowiła jednak krok w dobrym kierunku, stwarzając bardziej przyjazne warunki do implementacji SCT w polskich miastach.

Po skierowaniu projektu do Komitetu ds. Europejskich, na długi czas prace nad nowelizacją zamarły, aż do lipca 2021. W dniu 2 lipca cały pakiet dokumentów, obejmujący oprócz projektu ustawy również projekty rozporządzeń wykonawczych, skierowany został na Komisję Prawniczą, czyli do kolejnego etapu rządowego procesu legislacyjnego. Niestety, po lekturze tekstu projektu nowelizacji, datowanego na dzień 2 lipca br. okazuje się, że w porównaniu do tekstu opublikowanego po konsultacjach publicznych zaszły w nim liczne zmiany. Z dużym niepokojem odnotowujemy fakt, że z projektu ustawy zostały usunięte wszystkie propozycje zmian przepisów dotyczących stref czystego transportu (art. 39 i 40).

Ograniczenie emisji zanieczyszczeń z transportu, zwłaszcza drogowego, ma istotne znaczenie przede wszystkim dla realizacji krajowych celów w zakresie jakości powietrza, a w dłuższej perspektywie również dla osiągnięcia długoterminowego celu neutralności klimatycznej. Pojazdy spalinowe są znaczącym źródłem zanieczyszczeń powietrza, które negatywnie wpływają na zdrowie i jakość życia milionów ludzi w Polsce. To realny problem, który musimy rozwiązać najszybciej, jak się da.

Dotychczasowe działania na rzecz poprawy jakości powietrza na terenach miejskich koncentrują się na ograniczeniu tzw. niskiej emisji, czyli likwidacji źródeł ogrzewania (pieców) zasilanych paliwami stałymi, głównie węglem. W skali kraju ten sektor odpowiada za największy wolumen zanieczyszczeń emitowanych do powietrza i jest główną przyczyną znacznego przekraczania norm jakości powietrza na terenach zurbanizowanych, zwłaszcza w okresie grzewczym. Jednak emisje z pojazdów także są znaczącym źródłem emisji szkodliwych dla zdrowia substancji – przede wszystkim tlenków azotu (NO_x) oraz drobnych cząstek stałych (PM). W odniesieniu do wyjątkowo szkodliwych dla zdrowia ludzi tlenków azotu przeprowadzone badania wskazują, że w największych polskich miastach pojazdy są odpowiedzialne nawet za ponad 75% ich emisji. Dotychczas jednak nie podjęto działań niezbędnych do naprawy tej sytuacji, w tym nie utworzono dedykowanych programów wsparcia mających na celu ograniczenie emisji z pojazdów, takich jak dla ograniczenia niskiej emisji ze źródeł ogrzewania (np. Program Czyste Powietrze).

Zmiana przepisów mająca na celu zapewnienie odpowiednich warunków do tworzenia stref czystego transportu jest więc niezwykle istotnym i pilnym zadaniem w ramach działań na rzecz poprawy jakości powietrza w polskich miastach. Jednocześnie służyłaby ona wsparciu działań na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

Dlatego też zwracamy się do Pana Premiera z apelem o przywrócenie, w ramach obecnie trwającego rządowego procesu legislacyjnego, propozycji zmian zapisów dotyczących stref czystego transportu.

W załączeniu przekazujemy kierunkowe postulaty, które naszym zdaniem powinny znaleźć się w projekcie nowelizacji, aby strefy czystego transportu stały się realnym i możliwym do wdrożenia przez władze samorządowe instrumentem dla poprawy jakości powietrza. Jednocześnie proponujemy, aby przed zakończeniem rządowego procesu legislacyjnego, propozycje dotyczące zmian w przepisach związanych ze strefami czystego transportu zostały omówione ze stroną samorządową w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Sygnatariusze apelu:

Fundacja Promocji Pojazdów Elektrycznych



Instytut na Rzecz Ekorozwoju



Polski Klub Ekologiczny - Okręg Mazowiecki



Green Car Club



Instytut Zielonej Gospodarki



Fundacja Pro Kolej



Warszawski Alarm Smogowy



ClientEarth Prawnicy dla Ziemi



Do wiadomości:

1. **Pan Michał Kurtyka**, Minister Klimatu i Środowiska
2. **Pan Łukasz Schreiber**, Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów
3. **Pan Mariusz Kamiński**, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Współprzewodniczący Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego
4. **Pan Grzegorz Schreiber**, Marszałek Województwa Łódzkiego, Związek Województw RP, Współprzewodniczący Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego
5. **Pan Dariusz Wiczorek**, Przewodniczący Stałej Podkomisji ds. Elektromobilności, Sejm RP
6. **Pan Rafał Trzaskowski**, Przewodniczący Rady Unii Metropolii Polskich
7. **Pan Zygmunt Frankiewicz**, Prezes Zarządu Związku Miast Polskich
8. **Pan Leszek Drogosz**, Prezes Zarządu Stowarzyszenia Gmin Polska Sieć „Energie Cités”

Załącznik

Kierunkowe postulaty zmian w zapisach dotyczących stref czystego transportu

- 1. Wykreślenie obecnego zapisu o możliwości tworzenia strefy wyłącznie w gminach pow. 100 tys. mieszkańców i na obszarze zabudowy śródmiejskiej (art. 39 ust.1).**

Uzasadnienie: Ze względu na to, że problem zanieczyszczenia powietrza z transportu oraz zmian klimatu dotyka również mniejsze miasta, należy dać możliwość tworzenia takiej strefy każdej gminie, niezależnie od liczby mieszkańców. W kwestii obszaru strefy należy wykreślić zapis o konieczności tworzenia SCT wyłącznie na obszarze zwartej zabudowy śródmiejskiej, gdyż nie zawsze administracyjne śródmieście jest jedynym obszarem, na którym zachodzi intensywny ruch drogowy. Taki ruch skupia się również w okolicach tzw. centrów dzielnicowych, gdzie charakter zabudowy i układ drogowy również może sprzyjać kumulacji zanieczyszczeń. Strefa może także pełnić rolę ochronną w pobliżu np. miejsc przyrodniczo cennych (miejskie rezerваты przyrody) lub miejsc atrakcyjnych turystycznie z uwagi np. na zabytki, z intensywnym ruchem pieszym.

- 2. Możliwość tworzenia stref ze zróżnicowanymi kryteriami lub kilku rozłącznych stref na terenie (uzupełnienie art. 40)**

Uzasadnienie: W przypadku dużych miast występuje duże zróżnicowanie tkanki miejskiej. Dlatego też strefy mogą pełnić różną rolę - patrz pkt. 1. Stworzenie jednej, spójnej terytorialnie strefy może być w praktyce niemożliwe. Zapis powinien także umożliwiać tworzenie „stref w strefie”, bardziej restrykcyjnych stref na wybranych obszarach np. mniejsza strefa ścisłego śródmieścia z podwyższonymi kryteriami wjazdu w obrębie szerszej strefy śródmiejskiej.

- 3. Możliwość tworzenia strefy wychodzącej poza granice jednej gminy na mocy porozumienia gmin (uzupełnienie art. 40)**

Uzasadnienie: Na obszarach aglomeracji i metropolii zasadne jest umożliwienie tworzenia stref obejmujących część lub całość obszaru dwóch lub więcej sąsiadujących gmin celem stworzenia spójnego systemu ukierunkowanego na osiągnięcie wspólnego celu.

- 4. Zapewnienie transparentnego i inkluzywnego procesu konsultacji z mieszkańcami (uzupełnienie art. 40)**

Uzasadnienie: Warunkiem uzyskania szerokiej akceptacji społecznej dla wprowadzenia strefy jest dialog ze wszystkimi grupami mieszkańców, na których życie wpłynie utworzenie strefy (a więc praktycznie ze wszystkimi), włączający także te grupy, które zwykle są mniej aktywne w typowych konsultacjach.

5. Usunięcie zapisu o możliwości dowolnego poszerzenia katalogu wyłączeń stałych przez Radę Gminy / Radę Miasta (art. 39 ust. 4)

Uzasadnienie: Jest to w obecnej ustawie najbardziej problematyczny zapis, bardzo negatywnie wpływający na proces konsultacji społecznych. W praktyce umożliwia zgłaszanie dowolnych, nawet całkiem nieuzasadnionych propozycji wyłączeń stałych. Takie działanie może doprowadzić do nieuzasadnionego poszerzenia katalogu i w efekcie do całkowitej utraty funkcjonalności strefy i możliwości realizacji celu, jakim jest poprawa jakości powietrza i motywowanie do stopniowej wymiany pojazdów najbardziej emisyjnych na mniej emisyjne, a docelowo na zeroemisyjne lub do rezygnacji z posiadania własnego samochodu. Praktycznym przykładem realizacji zagrożeń jakie wywołuje ten zapis jest historia powstania i czasowego funkcjonowania strefy czystego transportu w krakowskiej dzielnicy Kazimierz. Aktywny lobbing na rzecz maksymalnego poszerzenia katalogu wyłączeń spowodowała, że w końcowym etapie funkcjonowania strefy na jej obszar mógł wjechać praktycznie każdy pojazd spalinowy.

6. Zmiany w stałym katalogu wyłączeń (art. 39 ust. 3 pkt 1.)

a) usunięcie wyłączenia dla mieszkańców strefy (art. 39 ust. 3 pkt. 1) lit. e.

Uzasadnienie: Wyłączenie z zasad/wymagań obowiązujących w strefie pojazdów mieszkańców w praktyce pozbawia strefy ich funkcjonalności. Badania przeprowadzone w Krakowie wskazują, że pojazdy mieszkańców mogą generować do 80% ruchu po miejskich drogach. Bez uwzględnienia pojazdów mieszkańców celowość i skuteczność tworzenia stref czystego transportu jest iluzoryczna, zwłaszcza jeśli strefy będą duże obszarowo - co postulujemy dalej..

b) usunięcie wyłączenia dla pojazdów napędzanych gazem ziemnym LNG/CNG (art. 39 ust. 1 pkt 3)

Uzasadnienie: Pojazdy zasilane gazem ziemnym są pojazdami emisyjnymi (emitują zarówno CO₂ jak też cząstki stałe i tlenki azotu) i nie mogą być traktowane na równi z pojazdami zeroemisyjnymi. Dlatego też proponujemy, aby traktować tak samo jak pojazdy spalinowe czy pojazdy hybrydowe, czyli poruszanie się takich pojazdów po obszarze strefy powinno być uwarunkowane spełnianiem przez nie określonej normy emisji EURO.

c) dodanie do katalogu stałych wyłączeń autobusów komunikacji publicznej i pojazdów realizujących zadania na rzecz gminy (uzupełnienie art. 39 ust. 3 pkt. 1).

Uzasadnienie: Propozycja wyłączenia autobusów komunikacji miejskiej podyktowana jest tym, że w ustawie już funkcjonują zapisy zobowiązujące samorządy do zapewnienia określonego udziału autobusów zeroemisyjnych we flotach realizujących zadania w zakresie transportu publicznego, a proponowane w obecnej nowelizacji zapisy transponujące Dyrektywę CVD (Clean Vehicles Directive) stawiają dodatkowe wymagania

w tym zakresie, określając minimalne progi udziału pojazdów zero- i niskoemisyjnych nabywanych przez JST w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

7. Wprowadzenie możliwości dopuszczenia do poruszania się w obszarze strefy pojazdów konwencjonalnych, spełniających określone minimalne normy emisji wg. klasyfikacji Euro, przy założeniu progresywności obowiązujących zasad/wymagań (art. 39 ust. 1)

Uzasadnienie: Realnym zagrożeniem związanym z tworzeniem stref czystego transportu jest możliwe wykluczenie komunikacyjne dla najmniej zamożnych mieszkańców stref. Celem zaadresowania tego problemu naszym zdaniem warto rozważyć określenie kryteriów wjazdu w oparciu o normy emisyjne Euro. Jest to rozwiązanie z powodzeniem stosowane w wielu europejskich miastach już od ponad 10 lat. Pojazdy niespełniające określonej normy emisji po prostu nie mogą wjechać do strefy i poruszać się po jej obszarze. W pierwszym, pilotażowym etapie wskazane byłoby zastosowanie bardzo łagodnych zasad/wymagań, eliminujących pojazdy niespełniające bardzo wczesnych norm (np. Euro 2, czyli pojazdy wyprodukowane przed 1997 rokiem), a następnie sukcesywnie, co 1-2 lata podwyższać minimalną wymaganą normę Euro. To pozwoli na oswojenie się mieszkańców ze strefą i uzyskanie akceptacji społecznej ich istnienia i dalszego rozwoju. Przy wyborze tego rozwiązania konieczne jest wprowadzenie obowiązkowych nalepek dla pojazdów, określających normę emisji, co umożliwi skuteczniejsze egzekwowanie zasad/wymagań poprzez łatwą ich identyfikację. Docelowo system kontroli powinien opierać się na zaawansowanej automatyzacji przy wykorzystaniu inteligentnych kamer (ARPN) i weryfikacji danych pojazdu w bazie CEPIK. Przy takim rozwiązaniu w uchwale ustanawiającej strefę czystego transportu rada gminy powinna być zobowiązana do przedstawienia harmonogramu progresji zasad obowiązujących w strefie na okres co najmniej 8 lat.

8. Określenie minimalnych wymogów co do wielkości tworzonej strefy lub stref (uzupełnienie art. 40)

Uzasadnienie: Aby strefy mogły realizować swój główny cel zdefiniowany w ustawie, jakim jest poprawa jakości powietrza i zmniejszenie negatywnego wpływu na zdrowie człowieka i środowiska oraz ograniczenie zmian klimatu, nie mogą być niewielkimi enklawami na obszarze gminy, obejmującym kilka niewielkich uliczek o małym natężeniu ruchu samochodowego. Należy zagwarantować, aby powstające strefy miały rzeczywisty wpływ na jakość powietrza i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, czyli obejmowały jak największy obszar na którym odbywa się ruch uliczny. Proponujemy opracowanie rozwiązania, zgodnie z którym punktem wyjściowym do konsultacji granic strefy był obszar miejskiej/śródmiejskiej strefy płatnego parkowania lub obszar funkcjonalnego śródmieścia przy założeniu minimalnego kryterium obszarowego (np. co najmniej 20% obszaru gminy) lub ludnościowego (np. obszar zamieszkiwany przez co najmniej 20% mieszkańców gminy).