

## **Założenia dla przygotowania projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej**

### **I. Cel wydania ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej.**

Celem wydania ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej jest określenie zasad postępowania w przypadku występowania uciążliwości zapachowej spowodowanej prowadzoną działalnością gospodarczą oraz działalnością wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego.

Nieprzyjemny zapach, który występuje w otoczeniu szeregu źródeł wprowadzających substancje do powietrza jest przyczyną największej ilości skarg ludności na jakość powietrza. Kojarzony jest zarówno z wystąpieniem zagrożenia zdrowia (życia) jak i dyskomfortem.

Kierowane do Inspekcji Ochrony Środowiska skargi na uciążliwość zapachową stanowią ok. 50% wszystkich skarg dotyczących zanieczyszczenia powietrza. Podmiotem tych skarg są szczególnie duże fermy trzody chlewnej, drobiu, zwierząt futerkowych, ubojnie, zakłady unieszkodliwiania i odzysku odpadów, oczyszczalnie ścieków, bazy i stacje paliw płynnych, stosowanie nawozów naturalnych. Wyniki kontroli wielokrotnie potwierdzają dużą uciążliwość zapachową ocenianych źródeł – nie znajduje to jednak potwierdzenia w wynikach jakościowych i ilościowych pobieranych próbek powietrza oraz odprowadzanych ze źródeł emisji gazów. Nie stwierdza się przekroczeń poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu jak również przestrzegane są warunki pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Brak metod oceny zapachowej jakości powietrza powoduje, że Inspekcja Ochrony Środowiska nie ma narzędzia do dyscyplinowania podmiotów, natomiast skarżący formułują zarzuty o nieskuteczności działań organów administracji publicznej.

Dlatego też, Ministerstwo Środowiska podjęło próbę przygotowania regulacji ustawowej, która umożliwi skuteczne przeciwdziałanie uciążliwości zapachowej, co w konsekwencji powinno doprowadzić do podniesienia komfortu życia mieszkańców w regionach, w których taka uciążliwość występuje.

Projekt ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej był już w 2007 r. przedmiotem konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych i wywołał szerokie zainteresowanie społeczne, co świadczy o dużej wadze problemu uciążliwości zapachowej. Zainteresowanie pracami nad prawnym uregulowaniem problematyki przeciwdziałania uciążliwości zapachowej wyrażały zarówno podmioty dotknięte negatywnym oddziaływaniem tej uciążliwości, jak i podmioty prowadzące działalność mogącą powodować uciążliwość zapachową. Jednakże przygotowany wcześniej projekt ustawy zawierający przepisy o bardzo rygorystycznym, a niekiedy w swej istocie restrykcyjnym charakterze, spotkał się z krytyką partnerów społecznych.

Analiza opinii przedstawionych przez partnerów społecznych w ramach konsultacji społecznych pozwoliła wyciągnąć istotne wnioski co do sposobu i zakresu ingerencji władzy publicznej w problematykę przeciwdziałania uciążliwości zapachowej. Wyrazem tego będzie projekt nowej regulacji w tej materii, który zmierza do kompleksowego uregulowania problematyki uciążliwości zapachowej i w miarę możliwości będzie wolny od niedoskonałości projektu poprzedniej regulacji. W szczególności zakłada się odstępianie od rygorystycznych sposobów ograniczania uciążliwości zapachowej na rzecz wprowadzenia instrumentów finansowych pełniących rolę bodźców, które będą oddziaływać na podmioty powodujące uciążliwość zapachową i mobilizować te podmioty do podejmowania działań zmierzających do ograniczenia, bądź wyeliminowania uciążliwości zapachowej powodowanej przez określoną działalność.

## **II. Aktualny stan prawny.**

Ustawowa regulacja problematyki ograniczania i przeciwdziałania występowaniu uciążliwości zapachowej, nie znajduje odpowiednika w dotychczasowym prawodawstwie.

Prace nad prawnym uregulowaniem zagadnień dotyczących standardów zapachowej jakości powietrza podejmowane są od lat w wielu krajach Unii Europejskiej i nadal nie doprowadziły do sformułowania jednoznacznych definicji pojęć i kryteriów uciążliwości zapachu. Obecnie nie istnieją powszechnie obowiązujące przepisy unijne, które ujednoczyłyby podejście do tej dziedziny.

Planowany projekt ustawy zostanie oparty na doświadczeniach krajowych w zakresie legislacji dotyczącej jakości powietrza, sygnałów dotyczących odorów dochodzących z różnych regionów kraju, jak również na analizie przepisów w tym zakresie obowiązujących w innych państwach (Holandia, Niemcy, Japonia).

Zasadniczą możliwością rozwiązania problemu uciążliwości zapachowych jest skojarzenie ich istnienia z przyczyną powstawania –z prowadzeniem działalności powodującej powstawanie uciążliwych zapachowo substancji oraz udzielenie organom władzy publicznej – organom jednostek samorządu terytorialnego, kompetencji do podejmowania działań władczych, zmierzających do ograniczenia uciążliwości zapachowej lub jej całkowitego wyeliminowania.

Jedynie przepisy powszechnie obowiązujące dotyczące problematyki „substancji zapachowych w powietrzu” oraz „metody oceny zapachowej jakości powietrza” są zawarte w art. 222 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, jako jeden z elementów regulacji pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Jednakże jest to wyłącznie fakultatywne upoważnienie dla ministra właściwego do spraw środowiska, do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, w drodze rozporządzenia, wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu i metody oceny substancji zapachowej jakości powietrza. Upoważnienie to nie zostało jak dotąd wykonane z uwagi na zasadnicze trudności w uzgodnieniu projektu rozporządzenia.

Jak wskazano wcześniej, przedmiotowe upoważnienie jest związane z uregulowaniem problematyki udzielania pozwoleń na wprowadzanie gazów lub

pyłów do powietrza. Należy więc podkreślić, iż tak wąski zakres przedmiotowy wyklucza możliwość skonstruowania skutecznych przepisów umożliwiających podjęcie działań władczych, ukierunkowanych na przeciwdziałanie, czy też wyeliminowanie wszelkich istniejących uciążliwości zapachowych, nawet gdyby to upoważnienie zostało wykonane.

Dodatkowo, kwestie ograniczania negatywnego wpływu produkcji zwierzęcej (fermy drobiu, trzody chlewnej) na otoczenie, mogące mieć pośredni związek z emisją substancji uciążliwych zapachowo regulowane są przez prawo polskie również poprzez następujące akty prawne:

- 1) ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. Nr 147, poz. 1033) - reguluje zasady postępowania z nawozami naturalnymi;
- 2) rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczególnych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (Dz. U. z 2003r. Nr 4, poz. 44), wydane na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2005r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.).

Podsumowując, należy przyjąć pogląd, iż jedynie przepisy rangi ustawowej, wyczerpująco regulujące problematykę przeciwdziałania uciążliwości zapachowej, a w szczególności określające istotę tej uciążliwości, metodę oceny zapachowej jakości powietrza, kompetencje organów administracji publicznej w tych sprawach oraz uprawnienia i obowiązki podmiotów objętych regulacją, pozwolą na podejmowanie skutecznych działań na rzecz ograniczenia lub całkowitego wyeliminowania uciążliwości zapachowej.

### **III. Zakres uregulowania ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej.**

Zakres uregulowania ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej obejmie następujące elementy:

- 1) w ramach przepisów ogólnych
  - a) określenie zakresu uregulowania ustawy, podmiotów, których ustawa będzie dotyczyć oraz spraw i podmiotów wyłączonych od stosowania przepisów tej ustawy,
  - b) objaśnienie stosowanych w ustawie określeń i skrótów,
  - c) ewentualne odesłanie do innej ustawy (przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) dotyczące uregulowań o odmiennym charakterze związanych z regulowaną problematyką;
- 2) w ramach przepisów szczegółowych:
  - a) przepisy prawa materialnego (merytoryczne) regulujące:
    - istotę (pojęcie) uciążliwości zapachowej poprzez określenie katalogu substancji mogących powodować (powodujących) uciążliwość zapachową oraz katalogu rodzajów działalności mogących powodować (powodujących) uwalnianie substancji uciążliwych zapachowo,

- metodę (sposób) dokonywania oceny jakości zapachowej powietrza pozwalający na obiektywne stwierdzenie występowania na danym terenie uciążliwości zapachowej,
  - określenie katalogu sposobów postępowania, których zastosowanie będzie skutkowało ograniczeniem lub całkowitym wyeliminowaniem uciążliwości zapachowej (w szczególności zmiana procesu produkcyjnego, dezodoryzacja, zastosowanie najlepszych dostępnych technik BAT, rozproszenie substancji zapachowych wydostających się z urządzeń wentylacyjnych, ustalenie tras na potrzeby transportu ładunków powodujących uwalnianie substancji uciążliwych zapachowo), a także instrumentów finansowych stanowiących bodźce do podejmowania działań na rzecz ograniczenia lub całkowitego wyeliminowania uciążliwości zapachowej,
  - przepisy dotyczące odszkodowań związanych z ingerencją organów administracji publicznej – organów gminy w sferę działalności powodującej uwalnianie substancji uciążliwych zapachowo,
- b) przepisy określające organy administracji publicznej oraz kompetencje tych organów, stanowiące podstawę działań władczych ukierunkowanych na ograniczenie lub wyeliminowanie uciążliwości zapachowej, z uwzględnieniem zasady, iż powierza się te kompetencje organom gminy,
  - c) określenie postępowania przed organami gminy w zakresie wykonywania kompetencji władczych ukierunkowanych na ograniczenie lub wyeliminowanie uciążliwości zapachowej, z uwzględnieniem wskazania stron i innych uczestników postępowania, ich praw i obowiązków w postępowaniu oraz rodzaju rozstrzygnięć zapadających w postępowaniu i trybu ich zaskarżania,
  - d) ewentualne przepisy karne;
- 3) w ramach przepisów przejściowych – w szczególności zakres stosowania przepisów ustawy do praw nabytych;
  - 4) w ramach przepisów zmieniających – zmiany w przepisach ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, niezbędne z uwagi na wprowadzenie nowych regulacji w dziedzinie przeciwdziałania uciążliwości zapachowej;
  - 5) w ramach przepisów końcowych – określenie terminu wejścia w życie z uwzględnieniem okresu *vacatio legis* adekwatnego dla szczegółowego zapoznania się podmiotów objętych zakresem regulacji ustawy z treścią ustawy i przygotowania się do jej stosowania.

#### **IV. Alternatywne rozwiązania prawne.**

Jak już wskazano w pkt II ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska zawiera w art. 222 ust. 5 upoważnienie fakultatywne dla ministra właściwego do spraw środowiska, do wydania rozporządzenia w sprawie wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu i metod oceny zapachowej jakości powietrza. Na podstawie tego upoważnienia, minister właściwy do spraw

Środowiska może wydać akt wykonawczy, w szczególności określający wartości odniesienia dla substancji zapachowych. W Ministerstwie Środowiska opracowano jak dotąd kilka projektów rozporządzeń, mających na celu uregulowanie tego zagadnienia. Przeprowadzono szereg dyskusji, konsultacji merytorycznych i uzgodnień wewnątrzresortowych oraz z Ministrem Zdrowia i wiodącymi w tej dziedzinie ośrodkami naukowymi. W ich trakcie powstało jednak wiele wątpliwości dotyczących praktycznego zastosowania proponowanych regulacji. Nowatorski w skali kraju charakter rozporządzenia oraz brak przepisów UE wymagają bardzo ostrożnego podejścia do rozstrzygnięć formalnoprawnych tego zagadnienia. Między innymi dlatego, żaden z dotychczas przygotowanych projektów nie został skierowany do dalszych prac w drodze uzgodnień międzyresortowych. Rozważano także alternatywne rozwiązanie - przygotowanie projektu rozporządzenia na podstawie dopuszczalnych stężeń konkretnych substancji zapachowoczynnych takich, jak: amoniak, siarkowodór, merkaptany itp. Jakkolwiek rozporządzenie opracowane na bazie stężeń substancji byłoby niewątpliwie łatwiejsze w przygotowaniu i w stosowaniu, niemniej jednak mogłoby być traktowane jako regulacja przejściowa, gdyż nie uwzględniałaby wszystkich aspektów uciążliwości zapachowej. Stężenia pojedynczych substancji mogą być w granicach normy, lub nawet poniżej progu wykrywalności metody pomiarowej, jednak występując w połączeniach, odczuwane są jako bardzo uciążliwe zapachowo. Imienne określenie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu uregulowane jest poprzez rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 5 grudnia 2002 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2003 r. Nr 1 poz.12). Rozporządzenie to określa wartości odniesienia dla 167 substancji, w tym dla takich substancji zapachowoczynnych, takich jak: aceton, amoniak, siarkowodór (około połowa podanych tam substancji to substancje zapachowoczynne).

Ponadto, na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.) istnieje możliwość wydania rozporządzenia określającego warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, uwzględniając w szczególności kwestie ochrony środowiska (w tym substancji zapachowo czynnych). Przykładowo, korzystając z tej delegacji:

- Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wydał rozporządzenie z dnia 7 października 1997r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 132, poz. 877), (w szczególności fermy drobiu, trzody chlewnej, bydła), które reguluje także sprawy związane z konstrukcją i usytuowaniem obiektów budowlanych (zbiorniki i płyty na odchody zwierzęce), w których prowadzona jest produkcja zwierzęca;
- Minister Gospodarki wydał rozporządzenie z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 243, poz. 2063).

Jednakże, skorzystanie z tego upoważnienia i określenie warunków technicznych dla instalacji z innych branż, pociągałoby za sobą konieczność szczegółowego, technicznego rozpracowania poszczególnych branż gospodarczych, pozostających we właściwości rzeczowej różnych ministrów.

## **V. Skutki prawne wydania ustawy.**

Zasadniczym skutkiem prawnym wejścia w życie ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej będzie kompleksowe uregulowanie tej problematyki w akcie normatywnym o randze ustawy.

Zakładając, iż zasadnicze kompetencje związane z podejmowaniem działań władczych ukierunkowanych na ograniczenie lub wyeliminowanie uciążliwości zapachowej, zostaną przypisane organom gminy, rozszerzeniu ulegnie dotychczasowy zakres kompetencji tych organów.

Zakładając, iż organy gminy będą wydawać decyzje administracyjne w sprawach z zakresu ograniczenia lub wyeliminowania uciążliwości zapachowej, wzrośnie liczba prowadzonych postępowań administracyjnych w tych sprawach w obu instancjach oraz przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi.

Ingerencja organów administracji publicznej – organów gminy w sferę działalności powodującej uwalnianie substancji uciążliwych zapachowo może skutkować roszczeniami odszkodowawczymi kierowanymi do tych organów.

Określenie w ustawie o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej instrumentów finansowych stanowiących bodźce do podejmowania działań na rzecz ograniczenia lub całkowitego wyeliminowania uciążliwości zapachowej, będzie skutkowało wprowadzeniem nowej opłaty (opłat) o charakterze quasi ekologicznym, zbliżonej do opłaty za korzystanie ze środowiska.

## **VI. Skutki finansowe.**

W różnych regionach kraju występuje różna skala dolegliwości jaką powodują uciążliwości zapachowe i różna częstotliwość występowania tych uciążliwości, co aktualnie nie pozwala na podanie kosztów w skali kraju w kolejnych latach.

Praktycznie całość zadań w sferze systemu oceny zapachowej jakości powietrza zostałaby sfinansowana ze środków publicznych. Głównym źródłem środków na ten cel będą budżety gmin uzupełniane środkami z funduszy ekologicznych. Na obecnym etapie trudno jest oszacować koszty jakie zostaną poniesione, ponieważ nie wykonywano dotychczas w tej skali badań przy pomocy metody wskazanej w projekcie ustawy. Z dużym przybliżeniem średnie koszty funkcjonowania proponowanego rozwiązania w jednym województwie można oszacować na kwotę 200 tys. złotych/rok. Kwota ta obejmuje koszty wynagrodzeń i szkoleń dla ekip pomiarowych, transportu na miejsce pomiaru, wyposażenie ekip pomiarowych (nie uwzględnia kosztów zakupu olfaktometru i sprzętu wymaganego dla właściwego dostarczania próbek do laboratorium - metoda zaproponowana do oceny uciążliwości zapachowej nie wykorzystuje olfaktometru).

Należy jednakże podkreślić, iż planowane jest wprowadzenie w projekcie ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej instrumentów finansowych stanowiących bodźce do podejmowania działań na rzecz ograniczenia lub całkowitego wyeliminowania uciążliwości zapachowej. Środki finansowe pochodzące z tego tytułu powinny stanowić dochód budżetu gminy.

W przypadku stwierdzenia uciążliwości zapachowej, właściciel zakładu będzie zobowiązany do podjęcia działań mających na celu ograniczenie uciążliwości zapachowej. Będą to działania polegające w szczególności na hermetyzacji pomieszczeń, szczelnym zakrywaniu wszelkich pojemników, budowaniu hermetycznych linii produkcyjnych lub ich fragmentów (kabiny lakiernicze), podwyższaniu kominów, przeglądu i zmian procedur postępowania z materiałami i substancjami wonnymi.

Kosztów tych działań nie można w chwili obecnej oszacować w wystarczająco precyzyjny sposób. Należy jednakże podkreślić, że już obecnie, w myśl przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, na użytkownikach środowiska ciąży obowiązek takiego eksploataowania instalacji, aby związane z nimi emisje nie powodowały pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenia życia lub zdrowia ludzi. Nie jest to przy tym uregulowanie nowe w polskim prawodawstwie. Zgodnie z obowiązującą do 1 października 2001 r. ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, jednostki organizacyjne były także obowiązane do stosowania metod, technologii i środków technicznych chroniących powietrze przed zanieczyszczeniem (art. 27).

Stąd też wejście w życie ustawy nie nałoży na przedsiębiorstwa nowych wymagań, ponieważ już na gruncie dotychczasowych przepisów były one zobowiązane do podejmowania działań dla zapewnienia odpowiedniej jakości powietrza oraz do ponoszenia kosztów związanych z tymi działaniami.

Może natomiast nastąpić wzrost zapotrzebowania na usługi ekspertów z zakresu oceny zapachowej jakości powietrza.

Proponowane rozwiązania poprzez ocenę jakości zapachowej powietrza, zobowiązania do ograniczania tej uciążliwości powinny doprowadzić do poprawy warunków życia i rozwoju gospodarczego na danym obszarze. Wyniki oceny będą stanowić podstawę do planowania, a następnie podejmowania działań koniecznych dla zmniejszenia poziomu zanieczyszczenia powietrza.

Wprowadzenie regulacji prawnej mającej na celu zmniejszenie uciążliwości związanej z jakością zapachową powietrza ma stymulować rozwój regionów nastawionych na turystykę i rekreację poprzez zapewnienie większego komfortu potencjalnym klientom.