

Notatka
ze spotkania nt. „Różne aspekty ograniczania uciążliwości zapachowej
w świetle prac nad projektem ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości
zapachowej”

W dniu 10 marca 2009 r. w Ministerstwie Środowiska odbyło się spotkanie, na którym omówione zostały różne aspekty ograniczania uciążliwości zapachowej w świetle prac nad projektem ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej.

W spotkaniu wzięli udział Pan Prof. dr hab. inż. Maciej Nowicki - Minister Środowiska, Pan Jacek Jaśkiewicz - Zastępca Dyrektora Departamentu Zmian Klimatu i Ochrony Atmosfery, Pani Joanna Piekutowska - Dyrektor Departamentu Inspekcji i Orzecznictwa w GIOŚ, Pani Hanna Jastrzębska - Zastępca Dyrektora Departamentu Inspekcji i Orzecznictwa w GIOŚ, Pan Prof. dr hab. inż. Jerzy Zwoździak - Politechnika Wroclawska, Pan Prof. dr hab. inż. Leszek Woźniak - Politechnika Rzeszowska, Pani Prof. dr hab. inż. Joanna Kośmider - Politechnika Szczecińska, Pan Prof. nzw. dr hab. inż. Andrzej Kulig - Politechnika Warszawska, Pan Adam Mierzwiński - Przewodniczący Komitetu Ochrony Środowiska Krajowej Izby Gospodarczej, Pan Prof. dr hab. Stanisław Zięba Przewodniczący Rady Gospodarki Żywnościowej przy Ministrze Rolnictwa i Rozwoju Wsi przedstawiciele Ministerstwa Środowiska, przedstawiciele wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska.

I. Przedstawiciele resortu środowiska przedstawili wyniki wstępnych konsultacji projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej. Sprzeciw wobec ustawy zgłosiło 18 jednostek (respondentów). Do podstawowych argumentów przemawiających przeciw ustawie było stwierdzenie, że:

- z uwagi na brak przepisów unijnych i międzynarodowych w tej tematyce, nie ma potrzeby nakładać nowych zobowiązań, które niosą za sobą dodatkowe obciążenia, które nie mają szans na zmniejszenie uciążliwości zapachowej,
- ustawa skierowana jest tylko do sektora rolno-spożywczego,
- brak gwarancji zabezpieczenia środków budżetowych dla administracji samorządowej i Inspekcji Ochrony Środowiska,
- wątpliwości co do metodyk pomiarowych.

Szczegółowe zestawienie w załączniku nr 1.

II. Ośrodki badawcze opowiedziały się za kontynuacją prac nad projektem ustawy i rozwiązaniu problemu uciążliwości zapachowej poprzez regulacje prawne. Obecnie preferują jako metodę pomiarów pomiary sensoryczne.

III. Przedstawiciele Krajowej Izby Gospodarczej i Rady Gospodarki Żywnościowej przy Ministrze Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdzili, że:

- należy wstrzymać prace nad uregulowaniem prawnym kwestii uciążliwości zapachowej,
- w polskim prawie jest wiele instrumentów, należy z nich tylko skorzystać i je egzekwować,
- wznowienie prac nad projektem ustawy należy poprzedzić wykonaniem i realizacją przez okres 2-3 lat Krajowego Programu ograniczającego uciążliwości środowiskowe, w tym zapachowe,
- ustawa „dotknie” wybiórczo tylko jednego działu gospodarki narodowej,

- ustawa ma mieć charakter horyzontalny a nie sektorowy,
 - Rada Gospodarki Żywnościowej przy Ministrze Rolnictwa i Rozwoju Wsi wnosi o zaprzestanie prac nad ustawą.
- IV. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (kopia stanowiska w załączeniu – zał. Nr 2). poinformował, że:
- obecne prawo (art. 237 i 362 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.) daje możliwość podejmowania działań w stosunku do nowo projektowanych obiektów,
 - najlepszą metodą eliminacji uciążliwości zapachowej są działania u „źródła” uciążliwego,
 - w pierwszej kolejności powinno się utworzyć 3-4 grupy pomiarowe,
 - na wprowadzenie ustawy można się zgodzić po zarezerwowaniu środków budżetowych na zakup niezbędnej aparatury i zabezpieczenie etatów.

Ustalenia:

- prace nad ustawą będą dalej prowadzone, uwzględnione zostaną uwagi zgłoszone podczas spotkania, w tym przede wszystkim zwiększenie przejrzystości projektu ustawy poprzez eliminację załączników na rzecz rozporządzeń wykonawczych,
- analizie zostanie poddana kwestia grupy pomiarowej,
- zwiększenie znaczenia planowania przestrzennego w planowaniu nowych przedsięwzięć,
- projekt ustawy zostanie uzupełniony o bardziej szczegółowe szacunki kosztów jej wdrożenia,
- wprowadzone regulacje prawne nie powinny powodować wzrostu liczby skarg, co może przyczynić się do zahamowania rozwoju gospodarczego.

Zastępca Dyrektora
Departamentu Zmian Klimatu
i Ochrony Atmosfery
Anna Kucharska

Podsumowanie wstępnych konsultacji.

Bezpośrednio wystąpiono do 36 związków gmin, 16 wybranych starostw powiatowych, wszystkich urzędów marszałkowskich (16) i wojewódzkich (16), 3 ośrodków naukowych – łącznie do 87 jednostek. Ponadto projekt ustawy umieszczono na stronach internetowych Ministerstwa Środowiska (dział: Projekty aktów prawnych do konsultacji).

Odpowiedzi uzyskano od 51 jednostek i osób fizycznych (11 samorządy i ich związki, 16 przedsiębiorstwa i ich związki, 17 administracja rządowa, 7 ośrodki naukowe i osoby fizyczne). Odpowiedzi służyły do ostatnich dni listopada. Zgłoszono ok. 300 uwag. **Zdecydowanie przeciwko regulacji tego zagadnienia w prawie lub regulacji w proponowanej formie było 18 respondentów (głównie przedsiębiorstwa i ich związki – 13, ośrodki naukowe i osoby fizyczne – 2, samorządy i ich związki – 2, administracja rządowa – 1), 6 jednostek nie zgłosiło uwag (administracja rządowa), za regulacją - ale zgłaszając szereg istotnych uwag - opowiedziało się 27 respondentów (9 samorządy i ich związki, 3 przedsiębiorstwa i ich związki, 10 administracja rządowa, 5 ośrodki naukowe i osoby fizyczne).**

Główne argumenty podnoszone przez przeciwników projektu ustawy oraz zgłaszane uwagi dotyczyły:

1. Celowości wprowadzania dodatkowej regulacji mającej znikome szanse na rozwiązanie problemu uciążliwości zapachowej w sytuacji ogromnego obciążenia zarówno podmiotów jak i administracji nowymi wymogami wynikającymi wprost z prawodawstwa UE (REACH, pakiet klimatyczny, Dyrektywa o emisjach przemysłowych).
2. Ograniczenia konkurencyjności polskiego przemysłu rolno-spożywczego i produkcji rolniczej, a w efekcie pogorszenia ekonomicznej i społecznej sytuacji tych środowisk. Utrudnień, a w niektórych przypadkach wręcz uniemożliwienia produkcji rolnej.
3. Obostrzeń i sankcji wobec wybiórczo określonego sektora gospodarki narodowej - rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego t.j. fragmentarycznie ujętej gospodarki i nie spełniania wymogu horyzontalnego regulacji, która ma obejmować jednakowo całą gospodarkę narodową i wszystkie jej sekcje.
4. Zakazu lub ograniczenia prowadzenia działalności produkcyjnej w wyniku subiektywnych „odczuć sensorycznych” grupy pomiarowej. Wprowadzenie tej możliwości na podstawie subiektywnych odczuć niezdefiniowanej wąskiej grupy osób w sposób oczywisty godzi w zasadę stabilności systemu gospodarczego.
5. Obaw, że dowolność i subiektywizm rozwiązań ujętych w projekcie może rodzić korupcyjogenne praktyki (50 mieszkańców gminy, pomiary organoleptyczne).
6. Sankcji zakazania prowadzenia określonej działalności na określonym terenie decyzją administracyjną, która godzi w zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę swobody działalności gospodarczej.
7. Nie zagwarantowania środków dla budżetów administracji samorządowej oraz Inspekcji Ochrony Środowiska, jakie będą związane z wejściem w życie projektowanej ustawy.
8. Alternatywnego sposobu przeciwdziałania uciążliwości zapachowej, którym mógłby być program wsparcia finansowego dla technologii zapobiegających powstawaniu uciążliwości zapachowej (program kierowany do przedsiębiorców powodujących uciążliwość zapachową wdrażany przez NFOŚiGW).
9. Poważnych uprawnień lokalnej społeczności w kontroli przedsięwzięć, których działalność powoduje uciążliwość zapachową. Z doświadczenia organów administracji publicznej w kwestionowaniu celowości realizowanych inwestycji przez lokalne społeczności, pojawia się ryzyko, że przedmiotowa regulacja będzie powodować poważne opóźnienie inwestycji. Nałożenie tych zadań na gminy, które nie mają żadnego doświadczenia w tym zakresie, ani pracowników wykwalifikowanych do tych spraw – zwłaszcza w gminach wiejskich, czy małych gminach miejskich może utrudnić albo bardzo wydłużyć właściwe reagowanie i egzekwowanie obowiązków, które będą wynikać z nowej ustawy.
10. Rozstrzygnięcia odpowiedzialności za powodowanie uciążliwości zapachowych podmiotów położonych i prowadzących działalność na tym samym obszarze.
11. Zaburzenia równowagi pomiędzy konstytucyjnie dopuszczalnym ograniczeniem wolności gospodarczej, a prawami obywateli.
12. Dania osobom nieprowadzącym działalności rolniczej narzędzia do wymuszenia działań ograniczających lub wręcz uniemożliwiających prowadzenie rolniczej działalności. Ze względu na fakt, iż prowadzenie rolniczej działalności gospodarczej jest w wielu wypadkach jedynym źródłem utrzymania, stanowić to może podstawę do wywołania lub zaostrzenia konfliktów w społecznościach lokalnych. Dodatkowo proponowana ustawa nie chroni praw słusznie nabytych przez rolników prowadzących gospodarstwa w miejscowościach, które zmieniają swój charakter z typowo rolniczych na letniskowe czy „tereny zabudowy mieszkaniowej” lub „tereny zieleni i wód” (wg klasyfikacji zgodnej z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dn. 26.08.2003).
13. Szczegółów związanych z metodykami pomiarowymi.

Stanowisko DliO w sprawie projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej z dnia 27 lutego 2009 r. na spotkanie w Ministerstwie Środowiska w dniu 10 marca 2009 r.

- 1) W roku 2006 uciążliwość zapachowa stanowiła ok. 34% interwencji dotyczących ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem. W latach 2007 i 2008 do Inspekcji Ochrony Środowiska zgłoszono rocznie ponad 6000 wniosków o podjęcie interwencji, w których zagadnienia dotyczące ochrony powietrza stanowiły ok. 18% (ponad 1000 spraw), w tym około 52% spraw dotyczyło uciążliwości zapachowej. W ostatnich dwóch latach problem uciążliwości zapachowej znacznie się nasilił. Główną przyczyną interwencji są uciążliwości zapachowe powodowane przez wielkoprzemysłowe fermy, obiekty gospodarki komunalnej (składowiska, oczyszczalnie ścieków i miejsca przetwarzania odpadów) i emisję technologiczną z zakładów.
Na Politechnice Wrocławskiej pod kierunkiem Jerzego Zwoździaka od 2008 roku realizowany jest projekt „Nowe metody i technologie dezodoryzacji w produkcji przemysłowej, rolniczej i gospodarce komunalnej”. Termin zakończenia projektu przewidziany jest na 2010 rok.
- 2) Obecnie rozwiązania prawne umożliwiają podejmowanie działań przez organy właściwe do udzielania pozwoleń, a więc starostę i marszałka województwa (RDOŚ na terenach zamkniętych):
 - w trybie art.237 POŚ - zobowiązanie do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego, z którego powinien wynikać zakres działań niezbędnych do wykonania przez zakład dla ograniczenia uciążliwości,
 - w trybie art.362 POŚ - zobowiązanie do ograniczenia oddziaływania na środowisko i przywrócenie do stanu właściwego.Jakość zapachowa powietrza jest ważnym elementem jakości środowiska. Brak uregulowań formalnych co do sposobu określenia i mierzenia uciążliwości zapachowych dla niektórych organów i zakładów powoduje trudności w rozwiązaniu problemu. Określenie metodyki i kryteriów oceny uciążliwości zapachowej pozwoliłoby uporządkować te kwestie.
- 3) Uregulowania w zakresie uciążliwości odorowej są **potrzebne** z uwagi na brak chęci niektórych zakładów do dobrowolnego podejmowania działań. Sposób uregulowania tej sprawy pozostaje natomiast kwestią do dyskusji.
- 4) Najlepszą metodą eliminowania wszystkich zanieczyszczeń jest działanie u źródła. Zatem najlepszym rozwiązaniem jest zmiana technologii na mniej uciążliwą zapachowo i hermetyzacja obiektów.
- 5) Ocena rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy z dnia 27 lutego 2009 r.:
 - a) brak definicji „stałego” wystąpienia uciążliwości zapachowej(art.1),
 - b) myląca definicja „podmiotu” – art.3 pkt.13,
 - c) z art. 15 ust. 1 i 2 wynika błędnie, że Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska jest organem ochrony środowiska,
 - d) wątpliwości budzi stosowanie ograniczeń na terenach użytkowanych rolniczo, gdzie specyfika powadzonej działalności powoduje okresowo przykre zapachy, które są niemożliwe do wyeliminowania (załącznik 1 i 4),
 - e) nie do przyjęcia jest zapis art. 9 ust. 3, zobowiązujący do wydawania opinii przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w odniesieniu do zwykłego lub powszechnego korzystania ze środowiska,
 - f) nie do przyjęcia są zadania nałożone na Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska w zał. Nr 3 część D.

Podsumowując, obecna wersja projektu ustawy zawiera szereg sprzeczności i niejasno określonych kompetencji organów. W tym kształcie nie może być podstawą do skutecznych działań i w tej wersji jest nie do przyjęcia. W OSR nie przewidziano środków na zakup olfaktometrów oraz środków na opłacenie członków grup pomiarowych.

- 6) Wskazane byłoby rozważenie utworzenia wyspecjalizowanych kilku (np. 3) grup pomiarowych dla całej Polski – po jednym dla Polski północnej, środkowej i południowej dla potrzeb badań dotyczących **szczególnego korzystania ze środowiska**, zamiast zakupu kosztownego sprzętu i tworzenie wyspecjalizowanych grup pomiarowych w każdym Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska.

NO.03.2008,
Dyrektor Departamentu
Inspekcji i Oceny Środowiska
J. Bielutka
mgr inż. Izabela Bielutka