

Założenia
do projektu ustawy
o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej

1. Aktualny stan stosunków społecznych w dziedzinie, której dotyczyć ma projekt ustawy

Wśród wielu zagrożeń i uciążliwości związanych z niektórymi aspektami funkcjonowania gospodarki, istotnym zagadnieniem jest kwestia uciążliwości zapachowej. Próbę rozwiązania tego problemu podjęto w wielu krajach (przykładowo w USA, Japonii oraz niektórych krajach Unii Europejskiej). Zagadnienie to wiąże się z problematyką szeroko rozumianej ochrony zdrowia i ochrony środowiska, a w tym w szczególności ochrony powietrza.

W Polsce od wielu lat zwiększa się liczba skarg spowodowanych oddziaływaniem substancji zapachowoczynnych. Kierowane do Inspekcji Ochrony Środowiska skargi na uciążliwość zapachową stanowią obecnie ok. 50% wszystkich skarg dotyczących zanieczyszczenia powietrza. Źródłem uciążliwości zapachowych są najczęściej obiekty produkcji zwierzęcej (duże fermy trzody chlewnej, drobiu, zwierząt futerkowych, ubojnie), stosowanie nawozów naturalnych, procesy oczyszczania ścieków, unieszkodliwiania i odzysku odpadów oraz zakłady przemysłowe, takie jak mleczarnie, cukrownie, garbarnie, bazy i stacje paliw, jak również zakłady chemiczne o określonym profilu produkcji. Ujęcie subiektywnych odczuć, jakimi są pejoratywne wrażenia zapachowe, w formie obiektywnych i właściwych w każdym warunkach standardów i procedur jest zadaniem bardzo złożonym, a jednocześnie społecznie pożądanym.

2. Aktualny stan prawny w dziedzinie, której dotyczyć ma projektowana ustawa

Ustawa o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej nie ma swojego odpowiednika w dotychczasowym prawodawstwie krajowym, ale obowiązują regulacje, które mają związek z tą problematyką.

W zakresie jakości powietrza obowiązują obecnie następujące przepisy:

- 1) ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.) oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze:
 - a) rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza (Dz. U. Nr 38, poz. 221),
 - b) rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 marca 2008 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. Nr 47, poz. 281),
 - c) rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 marca 2008 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz. U. Nr 52, poz. 310),
 - d) rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza (Dz. U. Nr 216, poz. 1377),
 - e) rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu (Dz. U. z 2009 r. Nr 5, poz. 31),
 - f) rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. Nr 16, poz. 87),
- 2) ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.).

Aktualnie, w art. 222 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, jako jeden z elementów regulacji pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza zawarto 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 zapachowej jakości powietrza.

Podkreślić należy, że przedmiotowe upoważnienie jest związane z uregulowaniem problematyki udzielania pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Tak wąski zakres przedmiotowy delegacji wyklucza wobec tego możliwość skonstruowania skutecznych przepisów umożliwiających podjęcie działań władczych, ukierunkowanych na przeciwdziałanie, czy też wyeliminowanie wszelkich istniejących uciążliwości zapachowych w formie rozporządzenia Ministra Środowiska.

Kwestie ograniczania negatywnego wpływu produkcji zwierzęcej (fermy drobiu, trzody chlewnej) na otoczenie, mogące mieć pośredni związek z emisją substancji uciążliwych zapachowo regulowane są dodatkowo w następujących aktach prawnych:

- 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 szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenia odpływu azotu ze źródeł rolniczych (Dz. U. z 2003 r. Nr 4, poz. 44), wydane na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, z późn. zm.).

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 zapachowoczynnych). Przykładowo, korzystając z tej delegacji:

- 1) Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wydał rozporządzenie z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 132, poz. 877, z późn. zm.). Rozporządzenie to dotyczy w szczególności ferm drobiu, trzody chlewnej oraz bydła, a także reguluje sprawy związane z konstrukcją i usytuowaniem obiektów budowlanych w których prowadzona jest produkcja zwierzęca, tj. zbiorników i płyt na odchody zwierzęce,
- 2) 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).

Dodatkowo funkcjonuje tzw. Kodeks dobrej praktyki rolniczej określający zasady i procedury m. in. takich działań, jak prowadzenie intensywnej hodowli i nawożenie z wykorzystaniem naturalnych nawozów.

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 przepisy (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje) unijne, które ujednoliciłyby podejście do tej dziedziny, poza normą EN 13725:2003 „Jakość powietrza – oznaczanie stężenia zapachowego metodą olfaktometrii dynamicznej”. Norma ta została opracowana w latach 1991-2003 dla zapewnienia wspólnej podstawy dla ocen emisji substancji zapachowoczynnych w krajach członkowskich Unii Europejskiej. W zbiorze Polskich Norm funkcjonuje już norma PN-EN 13725:2007 będąca dosłownym tłumaczeniem angielskiej wersji Normy Europejskiej EN 13725:2003 (z uwzględnieniem poprawki AC:2006). Zastąpiła ona w roku 2007 wcześniejszą angielskojęzyczną normę PN-EN 13725:2005 (U). Norma ta może być przywoływana w krajowych przepisach prawnych.

Wskazać należy, że prawo Unii Europejskiej w zakresie jakości powietrza i zarządzania jakością powietrza, obejmuje następujące regulacje:

- 1) dyrektywę Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza (dyrektywa ramowa) (Dz. Urz. WE L 296 z 21.11.1996, str. 55; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 3, str. 95),
- 2) dyrektywę Rady 1999/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnoszącą się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu (Dz. Urz. WE L 163 z 29.06.1999, str. 41; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, str. 164),
- 3) dyrektywę 2000/69/WE dotyczącą wartości dopuszczalnych benzenu i tlenku węgla w otaczającym powietrzu (Dz. Urz. WE L 313 z 13.12.2000, str. 12; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, str. 262),
- 4) dyrektywę 2002/3/WE z dnia 12 lutego 2002 r. odnoszącą się do ozonu w otaczającym powietrzu (Dz. Urz. WE L 67 z 09.03.2002, str. 14; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 497),
- 5) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2008, str. 1), konsolidującą ww. dyrektywy,
- 6) dyrektywę 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu (Dz. Urz. UE L 23 z 26.01.2005, str. 3),
- 7) decyzję Rady 97/101/WE ustanawiającą system wzajemnej wymiany informacji i danych pochodzących z sieci i poszczególnych stacji dokonujących pomiarów zanieczyszczeń otaczającego powietrza w Państwach Członkowskich,
- 8) decyzję Komisji 2004/461/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającą kwestionariusz do wykorzystania w rocznym sprawozdaniu w sprawie oceny jakości otaczającego powietrza zgodnie z Dyrektywami Rady 96/62/WE i 1999/30/WE oraz zgodnie z dyrektywami 2000/69/WE i 2002/3/WE Parlamentu Europejskiego i Rady,
- 9) decyzję Komisji 2004/224/WE z dnia 20 lutego 2004 r. ustanawiającą zasady składania informacji na temat planów i programów wymaganych na mocy dyrektywy Rady 96/62/WE w związku z wartościami dopuszczalnymi dla niektórych substancji zanieczyszczających otaczające powietrze.

Jak z powyższego wynika, prawo Unii Europejskiej w zakresie ochrony powietrza nie obejmuje zagadnień z zakresu przeciwdziałania uciążliwościom zapachowym. W Unii Europejskiej dominuje pogląd, że tego rodzaju uciążliwości mają charakter lokalny, stąd problemy ich zwalczania i przeciwdziałania powinny być rozwiązywane lokalnie zgodnie z zasadą subsydiarności, według której nie należy podejmować na szczeblu wspólnotowym regulacji spraw, które bardziej efektywnie można rozwiązać na szczeblu lokalnym, regionalnym lub krajowym.

3. Potrzeba i cel uchwalenia projektowanej ustawy

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. Jest on także przedmiotem licznych interpelacji i zapytań poselskich oraz senatorskich, będących odzwierciedleniem lokalnie zgłaszanych interwencji i skarg, które co roku wpływają do resortu środowiska.

Polska, wzorem innych państw Unii Europejskiej i państw z spoza Unii, powinna ten problem rozwiązać.

Analiza opinii przedstawianych przez partnerów społecznych w ramach konsultacji społecznych przeprowadzonych dla poprzednich projektów regulacji prawnych tego zagadnienia pozwoliła wyciągnąć istotne wnioski co do sposobu i zakresu ingerencji władzy publicznej w problematykę przeciwdziałania uciążliwości zapachowej. Wyrazem tego jest niniejszy projekt założeń nowej regulacji, który zmierza do kompleksowego uregulowania problematyki uciążliwości zapachowej. Poprawa jakości środowiska i wzrost świadomości społeczeństwa co do zdrowotnych konsekwencji emitowanych zanieczyszczeń sprawia, iż zwiększa się społeczne oczekiwanie odnośnie do rozwiązania problemów uciążliwych odorów. Corocznie zwiększa się ilość skarg kierowanych do organów administracji i Inspekcji Ochrony Środowiska, a także poselskich i senatorskich interwencji w tej sprawie.

Za dużymi oczekiwaniami społecznymi nie idzie troska zakładów o eliminowanie uciążliwych odorów. Proponowany system stworzy regulacje wymuszające odpowiednie działania, których zakres będzie ustalony w drodze negocjacji i które będą prowadzić do redukcji uciążliwych zapachów bez konieczności rygorystycznego zamykania zakładów.

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

4. Możliwość podjęcia alternatywnych w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie celu, o którym mowa w pkt. 3

Nie ma możliwości podjęcia kompleksowych i skutecznych środków prawnych, którymi można by uregulować kwestie przeciwdziałania uciążliwości zapachowej, innych niż proponowana regulacja ustawowa. Będący przedmiotem założeń projekt ustawy będzie regulować wszystkie wymagania związane z zabezpieczeniem odpowiedniej jakości powietrza w kwestii uciążliwości odorowych.

Skorzystanie z ustawowego upoważnienia zawartego w przywoływanym art. 7 ustawy - Prawo budowlane i określenie warunków technicznych dla instalacji z innych branż niż rolnictwo oraz transport i przesył ropy naftowej i jej produktów, jest w praktyce bardzo utrudnione i uzależnione od woli poszczególnych członków Rady Ministrów, a poza tym pozwala na przeciwdziałanie uciążliwości zapachowej we fragmentaryczny, niekonsekwentny sposób, dotyczący poszczególnych branż, pozostających we właściwości rzeczowej różnych ministrów.

Uregulowanie problematyki uciążliwych odorów poprzez wydanie rozporządzenia z delegacji zawartej w art. 222 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska oznaczałoby natomiast konieczność określenia wartości dopuszczalnych stężeń w powietrzu wielu substancji z uwagi na uciążliwość zapachową oraz ustalenie dla nich dopuszczalnych wielkości emisji w pozwoleniach na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, jak również w pozwoleniach zintegrowanych. Takie rozwiązanie podlegałoby takim samym rygorom w zakresie egzekucji, jakie obecnie obowiązują w stosunku do ponadnormatywnej emisji do powietrza. Oznaczałoby to bardzo restrykcyjne działania w zakresie karania i zamykania zakładów z uwagi na uciążliwości zapachowe. Mając powyższe na uwadze postanowiono kwestie uciążliwości zapachowej uregulować w odmienny, kompleksowy sposób, uwzględniający jej specyfikę. Przyjęto pogląd, iż jedynie przepisy rangi ustawowej, wyczerpująco regulujące problematykę przeciwdziałania uciążliwości zapachowej, a w szczególności określające istotę tej uciążliwości, metodę oceny zapachowej jakości powietrza, czy też kompetencje organów administracji publicznej w tych sprawach, jak również uprawnienia i obowiązki podmiotów objętych tą regulacją, pozwolą na podejmowanie

skutecznych działań na rzecz ograniczenia lub całkowitego wyeliminowania uciążliwości zapachowej.

5. Podmioty, na które ma oddziaływać projektowana ustawa

Uzasadnione jest wskazanie dominujących sektorów, branż i metod produkcji, w przypadku których oddziaływanie przepisów projektu ustawy będzie miało największe znaczenie. Są to:

- 1) produkcja rolna, w tym szczególnie zwierzęca, gdzie istotne znaczenie będą miały zwłaszcza duże fermy produkcyjne, zlokalizowane w niedużej odległości od zabudowań,
- 2) przemysł spożywczy, a głównie te sektory, które wykorzystują, lub w przypadku których produktem ubocznym ich działalności są aromatyczne związki; w szczególności dotyczy to przemysłu browarniczego, spirytusowego, gorzelnianego, produkcji octu oraz produkcji olejów roślinnych,
- 3) przemysł chemiczny, w tym szczególnie synteza organiczna, produkcja kosmetyków, barwników, lakierów oraz rozpuszczalników,
- 4) zagospodarowanie odpadów, w tym szczególnie kompostowanie i spalanie odpadów,
- 5) przemysł paszowy,
- 6) utylizacja odpadów zwierzęcych,
- 7) oczyszczalnie ścieków.

Biorąc po uwagę ciągły rozwój technologii, powyższej listy nie można uznać za zamkniętą.

Ustawa będzie oddziaływać także na administrację samorządową szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego, która będzie wdrażać regulacje w zakresie identyfikowania i rozwiązywania problemów poprzez ocenę skarg na istniejące uciążliwości odorowe i wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących wprowadzenia odpowiednich rozwiązań zarówno dla istniejących, jak również dla nowych obiektów poprzez proponowanie sposobu przeciwdziałania powstawaniu takich uciążliwości.

Ustawa określi także zadania dla Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie zasięgania przez jednostki samorządu terytorialnego opinii przed wydaniem decyzji zawierających propozycje działań eliminujących lub przeciwdziałających złowonnym uciążliwościom zapachowym, prowadzenia pomiarów uciążliwości zapachowej, kontroli działań naprawczych w zakresie ograniczania uciążliwości zapachowej, określonych decyzjami odpowiednich organów. Ponadto, zostanie wskazana ścieżka egzekwowania wykonania tych działań z możliwością nakładania stosownych kar stanowiących instrument przymusu w przypadku zaniechania ich realizacji. Inspekcja Ochrony Środowiska będzie wspomagała Państwowe Centrum Akredytacji przy wydawaniu certyfikatów określających kompetencje firmy i kwalifikacje pracowników tych firm wchodzących w skład grup pomiarowych badających uciążliwość substancji złowonnych.

6. Przewidywane skutki finansowe uchwalenia projektowanej ustawy i źródła ich pokrycia

Przyjęte rozwiązania narzucają pewne koszty związane z przeprowadzeniem postępowania obejmującego identyfikację uciążliwości, określenie niezbędnych działań profilaktycznych lub zaradczych i ich egzekucję, przede wszystkim na administrację samorządową (gminną, powiatową, wojewódzką) i rządową (Inspekcja Ochrony Środowiska, urzędy wojewódzkie). Wprawdzie nie zachodzi konieczność tworzenia nowych struktur organizacyjnych, ale niezbędne będzie odpowiednie dostosowanie pewnych elementów struktur już istniejących, które pozwoli im na realizację nowych zadań wynikających z ustawy

o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej. Pełne oszacowanie tych kosztów nie jest możliwe, bowiem nie jest znana przede wszystkim liczba ewentualnych postępowań analitycznych i prawnych z tego zakresu. Na podstawie statystyki skarg zgłaszanych obecnie do Inspekcji Ochrony Środowiska można założyć konieczność rozpatrzenia co najmniej 600 (maksymalnie 1000) przypadków rocznie, a co za tym idzie wyznaczenia minimum od 60 do 100 etatów kalkulacyjnych w skali kraju do prowadzenia takich postępowań na poziomie gmin. W ramach jednego etatu przewiduje się rozpatrywanie od 6 do 10 postępowań wyjaśniających rocznie. W rzeczywistości z uwagi na zróżnicowane nasilenie występowania problemów związanych z odorami, w niektórych rejonach, zwłaszcza tam gdzie jest dużo skarg z tym związanych, niezbędne będzie zatrudnienie odrębnego pracownika do prowadzenia ww. zagadnień. Natomiast tam, gdzie ilość skarg na uciążliwość zapachową jest mała, tego rodzaju postępowania może prowadzić osoba zajmująca się obecnie innymi zagadnieniami.

Należy oczekiwać, że w pierwszych latach funkcjonowania ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej, liczba wniosków (skarg) dotyczących uciążliwości zapachowej początkowo będzie wzrastać i może osiągać nawet ilość 1000 rocznie. W związku z tym występuje konieczność utworzenia dodatkowych stanowisk pracy w jednostkach samorządowych. Do obliczania wysokości kosztów związanych z zatrudnieniem w ww. jednostkach przyjęto następujące założenia:

- 1) średnia krajowych zarobków dla jednostek samorządowych wynosi brutto 4500 zł,
- 2) jedna osoba będzie prowadziła 10 postępowań w ciągu roku wynikających ze złożonych skarg,
- 3) ilość etatów potrzebna do realizacji tych zadań w skali kraju – 100,
- 4) ilość skarg w ciągu roku wyniesie maksymalnie 1000,

w związku z tym potrzeby finansowe samorządów wyrażone w przeliczeniu na przeciętną płacę zamkną się w kwocie około 5 400 000 zł (100 etatów x 4500 zł x 12 miesięcy).

Działania administracji jednostek samorządu terytorialnego w obszarze zapachowej oceny jakości powietrza wspomagane będą przez wyspecjalizowane podmioty świadczące usługi w zakresie weryfikacji zasadności skarg na uciążliwości odorowe. Podmioty te będą dokonywać oceny w terenie z wykorzystaniem grupy osób o szczególnych predyspozycjach organoleptycznych zgodnych z wymogami odpowiednich norm. W związku z powyższym koszty jednostkowe outsourcingu usługi związanej z wykonaniem oceny jakości uciążliwości zapachowej w jednej sprawie wyniosą 8 000 zł. Można zatem oszacować całkowity koszt powyższych usług przeprowadzonych w ciągu roku w całym kraju na kwotę 8,0 mln zł (1000 postępowań x 8 000 zł) Ponadto koszt utworzenia jednego miejsca pracy (pomieszczenie, sprzęt biurowy, sprzęt elektroniczny) w administracji samorządowej wyniesie 15 000 zł, co w przypadku 100 etatów daje kwotę 1 500 000 zł. W związku z tym koszty do poniesienia przez jednostki administracji samorządowej na realizację zadań związanych z uciążliwością zapachową zamkną się w kwocie około 14,90 mln zł.

Działania samorządowych kolegiów odwoławczych w przypadku rozpatrywania skarg związanych z oddziaływaniem podmiotów, których działalność wymaga pozwolenia zintegrowanego lub pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza będą wspomagane przez Inspekcję Ochrony Środowiska. W związku z tym konieczne jest oszacowanie kosztów, które musi ponieść Inspekcja Ochrony Środowiska finansowana ze środków budżetu państwa.

Zgodnie z szacunkami Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska koszty związane z nowymi zadaniami, jakie nakładałaby ustawa na Inspekcję Ochrony Środowiska związane będą z koniecznością utworzenia 16 nowych etatów w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska i delegaturach. Do obliczania wysokości kosztów związanych z zatrudnieniem w ww. jednostkach przyjęto następujące założenia:

- 1) średnia zarobków w Inspekcji Ochrony Środowiska wynosi brutto 4200 zł,
- 2) ilość etatów potrzebna do realizacji tych zadań w skali kraju – 16.

W związku z tym, potrzeby finansowe Inspekcji Ochrony Środowiska wyrażone w przeliczeniu na przeciętną płacę zamkną się w kwocie około 806 400 zł (16 etatów x 4200 zł x 12 miesięcy). Ponadto koszt utworzenia jednego miejsca pracy (pomieszczenie, sprzęt biurowy, sprzęt elektroniczny) w tych jednostkach wyniesie 15 000 zł, co w przypadku 16 etatów da kwotę 240 000 zł. W związku z tym koszty do poniesienia przez jednostki administracji rządowej zamkną się w kwocie około 1 046 000 zł.

Praktycznie wszystkie zadania w sferze systemu oceny zapachowej jakości powietrza, zarówno w zakresie działań prowadzonych przez administrację samorządową, jak i rządową zostaną sfinansowane ze środków publicznych. Głównym źródłem środków na ten cel będą budżety administracji samorządowej uzupełniane środkami z funduszy ekologicznych i wpływów z opłat za nieterminowe realizowanie decyzji ustalającej sposoby i terminy wyeliminowania bądź ograniczenia uciążliwości zapachowej. Na obecnym etapie można jedynie w przybliżeniu oszacować administracyjne koszty, jakie zostaną poniesione, na około 16 mln zł.

Ponadto należy skalkulować koszty związane z zakupem aparatury pomiarowej do badania uciążliwości zapachowej powietrza. Jednorazowy koszt zakupu aparatury (olfaktometr z niezbędnym osprzętem, worki do poboru prób, strzykawki do gazów, karnister do próbek i wzorców, pompy do pobierania próbek z wyposażeniem, kalibratory itp.) szacuje się na kwotę 0,3 mln zł dla każdego WIOŚ, co daje łącznie ok. 4,8 mln. zł w skali całego kraju. Natomiast coroczny koszt serwisu tych urządzeń wyniesie około 0,5 mln zł. Dodatkowo, koszt prac ekip pomiarowych, koszty transportu i porównań między laboratoryjnych szacuje się na kwotę ok. 0,5 mln zł rocznie dla każdego województwa. Największe koszty będą ponoszone w pierwszym roku obowiązywania regulacji – są to koszty budowania systemu składające się z przygotowania personelu, metod, procedur i zakupu niezbędnego wyposażenia laboratoryjnego. W latach następnych będą to koszty ponoszone na utrzymanie systemu. W związku z tym sumaryczne koszty związane z wykonywaniem pomiarów w zakresie uciążliwości zapachowej wynoszą około 4,80 mln zł, jako koszt jednorazowy oraz około 1 mln zł do ponoszenia corocznie, jako koszt utrzymania i eksploatacji.

W przypadku kosztów i skutków gospodarczych dla przedsiębiorstw można przewidzieć, że wprowadzenie ustawy będzie stanowiło, zależnie od zakresu koniecznych działań, pewne obciążenie finansowe. Wynika to m.in. stąd, że metody redukcji lub zapobiegania uciążliwości zapachowej będą zróżnicowane zależnie od sektora (zakresu działalności). W związku z tym, koszty podejmowanych działań będą zależne także od rodzaju zastosowanej metody lub technologii. Na obecnym etapie nie ma możliwości oszacowania wielkości tych kosztów.

7. Przedstawienie propozycji rozstrzygnięć niezbędnych do opracowania projektu

7.1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy

Projektowana ustawa będzie dotyczyła podmiotów prowadzących działalność mogącą powodować (powodującą) uwalnianie substancji uciążliwych zapachowo. Podmiotami tymi będą:

- 1) przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447), a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego oraz

- osoby wykonujące zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki lub indywidualnej specjalistycznej praktyki,
- 2) jednostki organizacyjną niebędące przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej,
 - 3) osoby fizyczne niebędące podmiotami, o którym mowa w pkt. 1, korzystające ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia,
 - 4) przedsiębiorcy, jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcą, osoby fizyczne korzystające ze środowiska w sposób powszechny lub zwykły.

Katalog rodzajów działalności mogących powodować (powodujących) uwalnianie substancji uciążliwych zapachowo będzie obejmować produkcję rolną, w tym szczególnie zwierzęcą, (istotne znaczenie będą miały głównie duże fermy produkcyjne, zlokalizowane w niedalekiej odległości od zabudowań), przemysł spożywczy (głównie te sektory, które wykorzystują, lub w przypadku których produktem ubocznym są aromatyczne związki, w szczególności przemysł browarniczy, spirytusowy, gorzelnie, produkcja octu, produkcja olejów roślinnych), przemysł chemiczny (w tym szczególnie synteza organiczna, produkcja kosmetyków, barwników, lakierów, rozpuszczalników), zagospodarowanie odpadów (w tym szczególnie kompostowanie i spalanie odpadów), przemysł paszowy (w tym także utylizacja odpadów zwierzęcych) i oczyszczalnie ścieków.

7.2 Objaśnienia podstawowych określeń użytych w ustawie

Proponuje się następujące definicje używanych w projektowanej ustawie określeń:

„Analiza sensoryczna” oznaczać będzie ocenę jakości powietrza wykonaną przy pomocy zmysłów (węchu, wzroku, smaku) z zastosowaniem zespołu oceniającego oraz metod i warunków zapewniających dokładność i powtarzalność jej wyników.

„Emisja” oznaczać będzie wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi substancje zapachowe.

„Grupa pomiarowa” oznaczać będzie grupę uczestników pomiarów sensorycznych w terenie, których sprawność sensoryczna była kontrolowana zgodnie z wymogami PN-EN 13725).

„Instalacja” oznaczać będzie instalację w rozumieniu ustawy - Prawo ochrony środowiska.

„Intensywność zapachu” oznaczać będzie odczuwanie zapachu według skali: 0 – zapach nie wyczuwalny, 1 – bardzo słaby/słaby, 2 – wyraźny, 3 – mocny/bardzo mocny.

„Obszar badań terenowych” oznaczać będzie wycinek strefy zawietrznej względem ocenianego źródła. Jego wymiary zależą od wielkości i parametrów emisji oraz od meteorologicznych i topograficznych warunków rozprzestrzeniania się substancji zapachowych.

„Oceniający” oznaczać będzie członka grupy pomiarowej.

„Ocena zapachowej jakości powietrza” oznaczać będzie wykonane w terenie badania sensorycznej jakości powietrza i odniesienie ich wyników do wartości porównawczych.

„Podmiot” oznaczać będzie:

- 1) przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447), a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego oraz osoby wykonujące zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki lub indywidualnej specjalistycznej praktyki,
- 2) jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej,

- 3) osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w pkt. 1, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia,
- 4) przedsiębiorcę, jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą, osobę fizyczną korzystającą ze środowiska w sposób powszechny lub zwykły.

„Pomiar terenowy (pojedynczy)” oznaczać będzie ocenę chwilowej zapachowej jakości powietrza (5 minut), wykonywanej grupowo przez co najmniej 6 oceniających

„Powszechne korzystanie ze środowiska” oznaczać będzie korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie wprowadzania do środowiska substancji lub energii.

„Substancja zapachowa (złowonna, odorowa, zapachowoczynna)” oznaczać będzie lotny związek chemiczny lub mieszaninę związków chemicznych mająca zdolność pobudzania zmysłu węchu.

„Uciążliwość zapachowa” oznaczać będzie stan dyskomfortu, subiektywnie odczuwany przez człowieka w sferze fizycznej i psychicznej, spowodowany zapachem substancji występującej w powietrzu.

„Zakład” oznaczać będzie zakład w rozumieniu ustawy - Prawo ochrony środowiska.

„Zapachowa jakość powietrza” oznaczać będzie zespół wszystkich istotnych cech zapachu powietrza decydujących o jego ocenie przez ludzi.

„Zapach” oznaczać będzie cechę organoleptyczną spostrzegalną przez organ węchowy podczas wachania niektórych lotnych substancji [ISO 5492].

„Zespół oceniający” oznaczać będzie grupę osób o sprawdzonej sprawności sensorycznej dokonujących pomiarów z użyciem olfaktometru, zgodnie z PN-EN 13725.

„Zwykłe korzystanie ze środowiska” oznaczać będzie korzystanie ze środowiska, wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa – Prawo ochrony środowiska nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska.

7.3 Przepisy merytoryczne

Przewiduje się, że w przypadku wystąpienia uciążliwości zapachowej możliwe byłoby zainicjowanie **postępowania w sprawie ograniczenia lub eliminacji uciążliwości zapachowej** (z urzędu lub na wniosek złożony przez sołtysa lub co najmniej 10% mieszkańców sołectwa).

Postępowanie w sprawie uciążliwości zapachowej powodowanej **powszechnym lub zwykłym** korzystaniem ze środowiska będzie prowadził wójt (burmistrz, prezydent), natomiast **w zakresie innym niż powszechne lub zwykłe** korzystanie ze środowiska, będzie ono prowadzone przez organ właściwy do wydania pozwolenia na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska, o którym mowa w ustawie – Prawo ochrony środowiska.

W trakcie postępowania właściwy organ przeprowadzi **wizję lokalną** z udziałem wszystkich zainteresowanych i ekspertów dla przesądzenia o konieczności wykonania **oceny zapachowej powietrza** przez grupę pomiarową - niezależny podmiot.

Zarówno grupa przeprowadzająca wizję lokalną jak i grupa pomiarowa powinny być wyposażone w uprawnienia umożliwiające prawidłowe prowadzenie czynności, w szczególności dotyczy to możliwości wstępu na teren, na którym zlokalizowane są źródła uciążliwości zapachowej, i pobierania próbek.

Proponuje się aby dokonywania oceny jakości zapachowej przeprowadzano z zastosowaniem metody sensorycznej z wykorzystaniem grupy sensorycznej zgodnie z wytycznymi zawartymi w normie PN-EN 13725:2007 „Jakość powietrza – Oznaczanie stężenia zapachowego metodą olfaktometrii dynamicznej”. Badania takie mogły by być

prowadzone przez wyspecjalizowane podmioty, które zatrudniały by wykwalifikowanych specjalistów (grupa pomiarowa) spełniające warunki norm, o których mowa powyżej. Podmioty te w przypadku spełnienia warunków określonych w normie PN-EN 13725:2007, uzyskiwałyby akceptację Polskiego Centrum Akredytacji działającego w porozumieniu z Głównym Inspektoratem Ochrony Środowiska na prowadzenie działalności w zakresie wydawania oceny zapachowej jakości powietrza w postępowaniach toczących się na gruncie projektowanej ustawy. Ponadto uprawnione do oceniania zapachowej jakości powietrza będą wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska prowadzące pomiary z wykorzystaniem olfaktometrii dynamicznej, zgodnie z wytycznymi zawartymi w normie PN-EN 13725:2007.

Jeżeli w wyniku przeprowadzenia oceny jakości zapachowej powietrza stwierdzone zostałyby występowanie uciążliwości zapachowej, właściwy organ wyda decyzję, w której ustali **działania, jakie mają być podjęte dla eliminacji lub ograniczenia ww. uciążliwości**, biorąc pod uwagę wnioski i dowody przedstawione przez podmiot prowadzący działalność powodującą tą uciążliwość, uwzględniając warunki techniczne, ekonomiczne oraz interes społeczny. Przed wydaniem decyzji organ zasięgałby opinii wojewódzkiej inspekcji ochrony środowiska w zakresie działań, jakie mają być podjęte dla eliminacji lub ograniczenia uciążliwości zapachowych.

Decyzja o której mowa powyżej, będzie zobowiązywać podmiot odpowiedzialny za za emisję do podjęcia działań mających na celu eliminację lub ograniczenie uciążliwości zapachowej, w szczególności do:

- 1) zmiany procedur postępowania z materiałami i substancjami wonnymi,
- 2) zmiany procesu produkcyjnego poprzez zastosowanie w cyklu produkcyjnym substancji i materiałów o mniejszej uciążliwości zapachowej,
- 3) hermetyzacji procesu poprzez np. budowanie hermetycznych linii produkcyjnych lub ich fragmentów (kabiny lakiernicze), hermetyzacji pomieszczeń produkcyjnych,
- 4) stosowania urządzeń eliminujących odory (filtry, płuczki, katalizatory, techniki plazmowe, sorbenty),
- 5) dezodoryzacji,
- 6) zastosowanie najlepszych dostępnych technik w rozumieniu ustawy - Prawo ochrony środowiska.

W celu zwiększenia stopnia wykonania ww. decyzji należy wprowadzić dodatkowe **bodźce ekonomiczne w postaci możliwości nakładania kar administracyjnych** na podmiot nie wykonujący decyzji. Ten instrument finansowy stanowić ma bodziec do podejmowania działań na rzecz ograniczenia lub całkowitego wyeliminowania uciążliwości zapachowej (kary będą mogły być zawieszane, odraczane czy też umarzone) i będą stanowiły dochód właściwych organów (fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, budżety jednostek samorządu terytorialnego). Środki te mają być wykorzystywane wyłącznie na działania związane z ograniczeniem lub wyeliminowaniem uciążliwości zapachowej.

Programy naprawcze i sankcje stanowiłyby elastyczne instrumenty stymulujące właścicieli źródeł uciążliwych zapachów do podjęcia działań zmierzających do ograniczenia, bądź wyeliminowania uciążliwości zapachowej powodowanej przez określoną działalność.

W przypadku podmiotów, które posiadają pozwolenia na emisję gazów albo pozwolenia zintegrowane poza mechanizmem finansowym należy wprowadzić **dodatkowe instrumenty prawne**. W przypadku, gdy działania zrealizowane w ramach programu naprawczego nie przyniosą oczekiwanych efektów, dla źródła w drodze decyzji administracyjnej ustalano by wartości dopuszczalne stężeń dla zidentyfikowanych substancji, wobec których miałyby zastosowanie procedury przewidziane dla kontroli gazowych zanieczyszczeń powietrza prowadzone przez Inspekcję Ochrony Środowiska. Brak poprawy zapachowej jakości powietrza mimo realizacji ww. decyzji spowoduje konieczność ustalenia w pozwoleniu dopuszczalnych wartości emisji substancji złośliwych. Kontrola dotrzymania tych

standardów będzie realizowana przy wykorzystaniu metody chromatografii gazowej dla konkretnych substancji zapachowoczynnych i objęta trybem egzekucji przewidzianym dla ponadnormatywnych emisji pyłów i gazów do powietrza.

Ponadto zakłada się, że ustawa powinna dopuszczać możliwość prowadzenia postępowań dotyczących nowobudowanych obiektów o emisji zorganizowanej. W tym jednak wypadku, ze względu na brak na tym etapie emisji substancji złowonnych właściwych dla danego rodzaju działalności, podejście oparte będzie na kryterium dopuszczalnego stężenia zapachowego w powietrzu (standard emisyjny), emisja oznaczana będzie metodą olfaktometrii dynamicznej z wykorzystaniem dotychczasowych wyników badań dla podobnych obiektów, natomiast stężenie zapachowe w powietrzu w terenie będzie określone z wykorzystaniem referencyjnych metod obliczeniowych.

7.4. Odpowiedzialność karno-administracyjna

Jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie dostosuje (w terminie określonym w decyzji administracyjnej) prowadzonej działalności do sposobu postępowania zmierzającego do wyeliminowania albo ograniczenia uciążliwości zapachowej wskazanego w powyższych decyzjach, poniesie karę administracyjną z tytułu niewykonania decyzji. Jednostką właściwą do wykonywania kontroli będzie właściwy w sprawie wydania decyzji organ albo Inspekcja Ochrony Środowiska, która będzie miała możliwość egzekwowania niewykonanych obowiązków w formie kary administracyjnej.

Wysokość ww. kary za każdy dzień zwłoki w dostosowaniu prowadzonej działalności do sposobu postępowania zmierzającego do wyeliminowania albo ograniczenia uciążliwości zapachowej wskazanego w decyzji powinien wynosić:

- 1) w przypadku podmiotu, którego powszechne albo zwykłe korzystanie ze środowiska powoduje uciążliwość zapachową – 50 zł,
- 2) w przypadku podmiotu prowadzącego działalność powodującą uciążliwość zapachową, w ramach innego niż powszechne lub zwykłe korzystanie ze środowiska:
 - a) podmiot prowadzący małe przedsiębiorstwo lub mikroprzedsiębiorstwo – 500 zł,
 - b) pozostałe podmioty – 1000 zł.

7.5. Zmiany w innych ustawach

W ramach przepisów zmieniających projektowanej ustawy konieczne jest wprowadzenie zmian 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.

7.6. Przewidywany termin wejścia w życie projektowanej ustawy

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 2 lat od dnia jej opublikowania. Tak długie *vacatio legis* jest potrzebne do przygotowania podmiotów emitujących substancje uciążliwe zapachowo, jak i dla organów, które mają prowadzić postępowania z tego zakresu.

8. Ocena przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji

8.1. Analiza wpływu projektowanej ustawy na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Przyjęte rozwiązania narzucają pewne koszty związane z przeprowadzeniem postępowania obejmującego identyfikację uciążliwości, określenie niezbędnych działań profilaktycznych lub zaradczych i ich egzekucję, przede wszystkim na administrację samorządową (gminna, powiatowa, wojewódzka) i rządową (Inspekcja Ochrony Środowiska, urzędy wojewódzkie). Projektowane przepisy spowodują zatem zwiększenie stopnia biurokratyzacji, zarówno na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, jak i administracji rządowej. Wprawdzie nie zachodzi konieczność tworzenia nowych struktur organizacyjnych, ale niezbędne będzie odpowiednie dostosowanie pewnych elementów struktur już istniejących, które pozwoli im na realizację nowych zadań wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej. Pełne oszacowanie tych kosztów nie jest możliwe, bowiem nie jest znana przede wszystkim liczba ewentualnych postępowań analitycznych i prawnych z tego zakresu. Na podstawie statystyki skarg zgłaszanych obecnie do Inspekcji Ochrony Środowiska można założyć konieczność rozpatrzenia co najmniej 600 (maksymalnie 1000) przypadków rocznie, a co za tym idzie wyznaczenia minimum od 60 do 100 etatów kalkulacyjnych w skali kraju do prowadzenia takich postępowań na poziomie gmin. W ramach jednego etatu przewiduje się rozpatrywanie od 6 do 10 postępowań wyjaśniających rocznie. W rzeczywistości z uwagi na zróżnicowane nasilenie występowania problemów związanych z odorami, w niektórych rejonach, zwłaszcza tam gdzie jest dużo skarg z tym związanych, niezbędne będzie zatrudnienie odrębnego pracownika do prowadzenia ww. zagadnień. Natomiast tam, gdzie ilość skarg na uciążliwość zapachową jest mała, tego rodzaju postępowania może prowadzić osoba zajmująca się obecnie innymi zagadnieniami.

Należy oczekiwać, że w pierwszych latach funkcjonowania ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej, liczba wniosków (skarg) dotyczących uciążliwości zapachowej początkowo będzie wzrastać i może osiągać nawet ilość 1000 rocznie. W związku z tym występuje konieczność utworzenia dodatkowych stanowisk pracy w jednostkach samorządowych. Do obliczania wysokości kosztów związanych z zatrudnieniem w ww. jednostkach przyjęto następujące założenia:

- 5) średnia krajowych zarobków dla jednostek samorządowych wynosi brutto 4500 zł,
- 6) jedna osoba będzie prowadziła 10 postępowań w ciągu roku wynikających ze złożonych skarg,
- 7) ilość etatów potrzebna do realizacji tych zadań w skali kraju – 100,
- 8) ilość skarg w ciągu roku wyniesie maksymalnie 1000,

w związku z tym potrzeby finansowe samorządów wyrażone w przeliczeniu na przeciętną płacę zamkną się w kwocie około 5 400 000 zł (100 etatów x 4500 zł x 12 miesięcy).

Działania administracji jednostek samorządu terytorialnego w obszarze zapachowej oceny jakości powietrza wspomagane będą przez wyspecjalizowane podmioty świadczące usługi w zakresie weryfikacji zasadności skarg na uciążliwości odorowe. Podmioty te będą dokonywać oceny w terenie z wykorzystaniem grupy osób o szczególnych predyspozycjach organoleptycznych zgodnych z wymogami odpowiednich norm. W związku z powyższym koszty jednostkowe outsourcingu usługi związanej z wykonaniem oceny jakości uciążliwości zapachowej w jednej sprawie wyniosą 8 000 zł. Można zatem oszacować całkowity koszt powyższych usług przeprowadzonych w ciągu roku w całym kraju na kwotę 8,0 mln zł (1000 postępowań x 8 000 zł). Ponadto koszt utworzenia jednego miejsca pracy (pomieszczenie, sprzęt biurowy, sprzęt elektroniczny) w administracji samorządowej wyniesie 15 000 zł, co w przypadku 100 etatów daje kwotę 1 500 000 zł. W związku z tym koszty do poniesienia przez jednostki administracji samorządowej na realizację zadań związanych z uciążliwością zapachową zamkną się w kwocie około 14,90 mln zł.

Działania samorządowych kolegiów odwoławczych w przypadku rozpatrywania skarg związanych z oddziaływaniem podmiotów, których działalność wymaga pozwolenia zintegrowanego lub pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza będą

wspomagane przez Inspekcję Ochrony Środowiska. W związku z tym konieczne jest oszacowanie kosztów, które musi ponieść Inspekcja Ochrony Środowiska finansowana ze środków budżetu państwa.

Zgodnie z szacunkami Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska koszty związane z nowymi zadaniami, jakie nakładałaby ustawa na Inspekcję Ochrony Środowiska związane będą z koniecznością utworzenia 16 nowych etatów w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska i delegaturach. Do obliczania wysokości kosztów związanych z zatrudnieniem w ww. jednostkach przyjęto następujące założenia:

- 3) średnia zarobków w Inspekcji Ochrony Środowiska wynosi brutto 4200 zł,
- 4) ilość etatów potrzebna do realizacji tych zadań w skali kraju – 16.

W związku z tym, potrzeby finansowe Inspekcji Ochrony Środowiska wyrażone w przeliczeniu na przeciętną płacę zamkną się w kwocie około 806 400 zł (16 etatów x 4200 zł x 12 miesięcy). Ponadto koszt utworzenia jednego miejsca pracy (pomieszczenie, sprzęt biurowy, sprzęt elektroniczny) w tych jednostkach wyniesie 15 000 zł, co w przypadku 16 etatów da kwotę 240 000 zł. W związku z tym koszty do poniesienia przez jednostki administracji rządowej zamkną się w kwocie około 1 046 000 zł.

Praktycznie wszystkie zadania w sferze systemu oceny zapachowej jakości powietrza, zarówno w zakresie działań prowadzonych przez administrację samorządową, jak i rządową zostaną sfinansowane ze środków publicznych. Głównym źródłem środków na ten cel będą budżety administracji samorządowej uzupełniane środkami z funduszy ekologicznych i wpływów z opłat za nieterminowe realizowanie decyzji ustalającej sposoby i terminy wyeliminowania bądź ograniczenia uciążliwości zapachowej. Na obecnym etapie można jedynie w przybliżeniu oszacować administracyjne koszty, jakie zostaną poniesione, na około 16 mln zł.

Ponadto należy skalkulować koszty związane z zakupem aparatury pomiarowej do badania uciążliwości zapachowej powietrza. Jednorazowy koszt zakupu aparatury (olfaktometr z niezbędnym osprzętem, worki do poboru prób, strzykawki do gazów, karnister do próbek i wzorców, pompy do pobierania próbek z wyposażeniem, kalibratory itp.) szacuje się na kwotę 0,3 mln zł dla każdego WIOŚ, co daje łącznie ok. 4,8 mln. zł w skali całego kraju. Natomiast coroczny koszt serwisu tych urządzeń wyniesie około 0,5 mln zł. Dodatkowo, koszt prac ekip pomiarowych, koszty transportu i porównań między laboratoryjnych szacuje się na kwotę ok. 0,5 mln zł rocznie dla każdego województwa. Największe koszty będą ponoszone w pierwszym roku obowiązywania regulacji – są to koszty budowania systemu składające się z przygotowania personelu, metod, procedur i zakupu niezbędnego wyposażenia laboratoryjnego. W latach następnych będą to koszty ponoszone na utrzymanie systemu. W związku z tym sumaryczne koszty związane z wykonywaniem pomiarów w zakresie uciążliwości zapachowej wynoszą około 4,80 mln zł, jako koszt jednorazowy oraz około 1 mln zł do ponoszenia corocznie, jako koszt utrzymania i eksploatacji.

W przypadku kosztów i skutków gospodarczych dla przedsiębiorstw można przewidzieć, że wprowadzenie ustawy będzie stanowiło, zależnie od zakresu koniecznych działań, pewne obciążenie finansowe. Wynika to m.in. stąd, że metody redukcji lub zapobiegania uciążliwości zapachowej będą zróżnicowane zależnie od sektora (zakresu działalności). W związku z tym, koszty podejmowanych działań będą zależne także od rodzaju zastosowanej metody lub technologii. Na obecnym etapie nie ma możliwości oszacowania wielkości tych kosztów.

8.2. Wpływ regulacji na rynek pracy

Przewiduje się, że możliwy jest wzrost zapotrzebowania na usługi ekspertów z zakresu oceny zapachowej jakości powietrza. Przewiduje się utworzenie około 10 podmiotów dokonujących zapachowej oceny jakości powietrza na zlecenie gmin. Powstanie także zapotrzebowanie na usługi w zakresie konsultingu, projektowania, wykonawstwa i utrzymania urządzeń do redukcji uciążliwości zapachowej. W ograniczonym zakresie wzrośnie liczba osób obsługujących skargi i wydających decyzje w sprawie programów naprawczych lub standardów dopuszczalnych emisji substancji złośliwych, a także prowadzących kontrolę przestrzegania w tym zakresie.

Nowe wymagania w zakresie zwalczania uciążliwości zapachowej będą impulsem dla opracowania i wdrażania innowacyjnych technologii. Realizacja tego zadania będzie wymagać zapewnienia odpowiednio wyszkolonej kadry w skali całego kraju.

8.3. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Regulacje zaproponowane w projekcie nie będą miały wpływu na konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki.

Odrzucić należy sugestie, prezentowane przez niektóre środowiska, jakoby prawne uregulowanie uciążliwości zapachowej poprzez ustanowienie trudnych do spełnienia środowiskowych standardów miałyby prowadzić do upadku polskich przedsiębiorców lub ich przejścia przez światowe korporacje. Regulacje prawne o podobnym celu i charakterze pojawiły się w ustawodawstwie innych krajów wiele lat temu i ich celem nie było oddanie rynków konkurencji. Wymuszanie innowacyjnych rozwiązań służących ochronie środowiska, przyczyniło się do wzrostu konkurencyjności gospodarki tych krajów.

Wielokrotnie wykazano, że po wprowadzeniu – pierwotnie krytykowanych – uznawanych za restrykcyjne, przepisów ochrony środowiska, uzyskano dodatkowy, nieprzewidywany, wyraźny postęp techniczno-technologiczny. Jeżeli spojrzymy więc na konkurencyjność w aspekcie strategicznym, długofalowym, to działanie ustawy będzie w perspektywie sprzyjało podniesieniu konkurencyjności polskich przedsiębiorców. Proponowane regulacje prawne polegają przede wszystkim na kreowaniu pozytywnych bodźców w celu wprowadzenia niezbędnych zmian, a więc wyeliminowania uciążliwości zapachowej. Ta uciążliwość, poza dyskomfortem związanym z zamieszkaniem na takim obszarze, jest związana z możliwymi negatywnymi skutkami zdrowotnymi oddziaływania zapachowych związków chemicznych na organizm człowieka.

8.4. Ocena wpływu regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Wejście w życie ustawy, poprzez wprowadzenie możliwości oceny jakości zapachowej powietrza i możliwości zobowiązania do ograniczania uciążliwości zapachowej powinno 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 atmosfery.

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.

Proponowane regulacje stanowią jednocześnie narzędzie obligujące przedsiębiorców do poniesienia dodatkowych kosztów wynikających z uciążliwości spowodowanych działalnością ich zakładów, jednak ten negatywny wpływ nie może być przypisany do konkretnych regionów, lecz do poszczególnych zakładów.

Zakładając, że wprowadzenie ustawy będzie miało motywujący wpływ na zasady gospodarowania na terenach wiejskich, można spodziewać się zwiększenia atrakcyjności turystyki mającej związek z tymi obszarami, a więc agro- i ekoturystyki. W konsekwencji przełoży się to na poprawę sytuacji ekonomicznej mieszkańców terenów wiejskich i ich dalszy rozwój, przebiegający w coraz większej spójności z założeniami zrównoważonego rozwoju.

8.5. Wyniki przeprowadzonych konsultacji

Założenia do Projektu ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej zostaną przesłane, w ramach konsultacji społecznych, do zainteresowanych instytucji naukowo – badawczych, izb gospodarczych, samorządów terytorialnych i związków samorządów terytorialnych, organizacji pozarządowych. Wyniki przeprowadzonych konsultacji będą umieszczone w niniejszym dokumencie.