

Ramowa Dyrektywa Wodna - bezzębny tygrys czy narzędzie ochrony wód?

Od kilkunastu lat w Polsce trwa proces wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej (RDW), jednak w ostatnich 4 latach stał się on szczególnie widoczny. Ustalenia dyrektywy coraz częściej są przekładane na rzeczywistość. Dla ochrony przyrody RDW jest narzędziem tak samo istotnym, jak oceny oddziaływania na środowisko czy regulacje związane z obszarami Natura 2000 i ochroną gatunkową.

Ramowa Dyrektywa Wodna - to powszechnie używana nazwa odnosząca się do dyrektywy 2000/60/WE Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2000 r., ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej. Do polskich przepisów jest ona transponowana przede wszystkim w ustawie z 2001 r. - Prawo wodne, z uwzględnieniem zmian tej ustawy z 2011 i 2014 r. (zmian było o wiele więcej, ale te dwie są kluczowe z punktu widzenia RDW). Niestety, w Polsce, podobnie jak w całej Unii Europejskiej, wystąpiły opóźnienia i niedociągnięcia we wdrażaniu RDW. Według Komisji Europejskiej, kraje członkowskie UE mają wiele do nadrobienia, żeby osiągnąć odpowiedni (wg RDW) poziom zarządzania ochroną wód.



Mały ciek wodny, ale musi być uregulowany. Na zdjęciu potok Lubatówka w Krośnie, 2008 r. Fot. Grzegorz Bożek

RDW wprowadziła bardzo ambitne cele dotyczące ochrony ekosystemów wodnych i bezpośrednio zależnych od wód. Najważniejszym celem ramowej dyrektywy wodnej jest uzyskanie dobrego stanu wód do 2015 r., przy czym istnieje możliwość odroczenia tego terminu do 2021 lub 2027 roku lub złagodzenia celu w stosunku do poszczególnych jednolitych części wód. Najbliższe lata pokażą, czy RDW będzie praktycznym i rzeczywistym narzędziem realnie przekładającym się na poprawę stanu wód, czy też będzie „bezzębnym tygrysem”, jak to sygnalizowało European Environmental Bureau (federacja europejskich organizacji ekologicznych) w swoim raporcie z 2010 r., w którym wskazano na liczne wątpliwości związane z praktycznym wdrażaniem RDW.

Przepisy RDW są powiązane prawnie i merytorycznie z ocenami oddziaływania na środowisko (OOS) i z regulacjami dotyczącymi obszarów Natura 2000. Wiedza na temat niuansów RDW może być efektywnie wykorzystana dla zwiększenia poziomu ochrony środowiska. Najlepszą przestrzenią do tego działania wydają się być konsultacje społeczne towarzyszące strategicznemu planowaniu w gospodarowaniu wodami oraz konsultacje na etapie planowania konkretnych przedsięwzięć mających wpływ na stan wód.

Cele środowiskowe Dyrektywy

Dla potrzeb stosowania RDW wprowadzono podział na jednolite części wód. Jednolita część wód powierzchniowych (JCWP) to oddzielny i znaczący element wód powierzchniowych, np. jezioro, zbiornik wodny, kanał, rzeka w całości lub w części. Jednolita część wód podziemnych (JCWPd) to określona objętość wód podziemnych występująca w obrębie warstwy wodonośnej lub zespołu warstw wodonośnych.

Dla każdej JCWP i JCWPd ustala się cele środowiskowe konieczne do osiągnięcia w określonej perspektywie czasowej. Główny cel środowiskowy JCWP to „dobry stan wód”, na który składają się: dobry stan chemiczny oraz dobry stan ekologiczny (dla naturalnych JCWP) lub dobry potencjał ekologiczny (dla sztucznych i silnie zmienionych JCWP). Dla JCWPd zasadniczym celem środowiskowym są dobry stan chemiczny i dobry stan ilościowy. Zarówno przepisy, jak i plan gospodarowania wodami (o którym mowa w dalszej części) ustalają, co się kryje pod pojęciami dobrego stanu chemicznego oraz dobrego stanu lub potencjału ekologicznego. W przypadku wód powierzchniowych na pojęcie dobrego stanu / potencjału ekologicznego składają się stan elementów biologicznych oraz wspierających je elementów fizykochemicznych i hydromorfologicznych. Każdy z tych elementów składa się z licznych wskaźników cząstkowych, np. na stan elementów biologicznych składa się m.in. fitobentos, makrozoobentos, ichtiofauna, makrofity. W przypadku, gdy w zasięg JCWP wchodzi obszary chronione (np. obszary ochrony przyrody), ustala się bardziej rygorystyczne cele środowiskowe, właściwe dla celów środowiskowych tych obszarów. Ten większy rygor niekiedy pozostaje jedynie teorią. Niejednokrotnie z planu ochrony rezerwatu przyrody lub z planu zadań ochronnych obszaru Natura 2000 wynika, że aby osiągnąć cel ochrony w tych obszarach, należy „zapewnić odpowiednie stosunki wodne w celu ochrony” gatunku lub siedliska; jeżeli plan ochrony (lub podobny dokument) nie przedstawia tu konkretnych sformułowań, to nie można oczekiwać, że cel środowiskowy dla wód będzie rzeczywiście bardziej rygorystyczny.

Niezależnie od powyższego, celem środowiskowym wynikającym z przepisów i z ww. planu jest także niepogarszanie stanu wód, co niekoniecznie jest tożsame z obniżeniem klasyfikacji – tę sprawę w najbliższym czasie rozstrzygnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-461/13.

Plany gospodarowania wodami

Głównym instrumentem wykonania RDW są plany gospodarowania wodami na obszarze dorzecza (PGWOD). W Polsce wyznaczono 10 dorzeczy: Wisły, Odry, Dniestru, Dunaju, Jarft, Łaby, Niemna, Pregoly, Świeżej i Ücker; dorzecza podzielone są na regiony wodne, a te – na zlewnie; podział na JCWP i JCWPd jest co do zasady niezależny od tych podziałów.

PGWOD przedstawia m.in. wykaz JCWP i JCWPd oraz ich stan i status; dokument ustala cele środowiskowe oraz wskazuje przypadki ustanowienia odstępstw od obowiązku uzyskania tych celów. Odstępstwa – to przypadki, w których odroczone w czasie uzyskanie celu środowiskowego, złagodzone jego parametry lub też wskazano na możliwość realizacji przedsięwzięcia kolidującego z tymi celami. PGWOD powinien także identyfikować m.in. znaczące oddziaływania antropogeniczne i ocenę ich wpływu na stan wód.



Mały ciek wodny, ale musi być uregulowany. Na zdjęciu potok Lubatówka w Krośnie, 2008 r. Fot. Grzegorz Bożek

Elementem PGWOD jest „program środków”, którego realizacja ma zapewnić osiągnięcie celów środowiskowych RDW, głównie dobrego stanu wód. Wspomniany „program środków” w Polsce ma postać dokumentu pn. Program Wodno-Środowiskowy Kraju – jego główne ustalenia powinny być zapisane w PGWOD.

W Polsce pierwsze PGWOD zostały przyjęte z pewnym opóźnieniem, w lutym 2011 r. Zdaniem Komisji Europejskiej dokumenty te nie są w pełni zgodne z RDW, choć trzeba zaznaczyć, że w całej UE nikt nie opracował idealnego PGWOD, każde z państw członkowskich popełniło mniejsze lub większe błędy.

PGWOD podlegają cyklicznej aktualizacji. Najbliższa jest przewidziana na grudzień 2015 r. Przed przyjęciem zaktualizowanego PGWOD jest przeprowadzana strategiczna ocena oddziaływania na środowisko oraz 6-miesięczne konsultacje społeczne, w trakcie których będzie możliwe składanie uwag i wniosków zarówno do projektu PGWOD, jak i do procedury strategicznej OOS. Aktualnie prowadzone konsultacje trwają od dnia 22.12.2014 do 22.06.2015; pełna dokumentacja jest dostępna pod adresem internetowym www.apgw.kzgw.gov.pl (natomiast na stronie www.rdw.org.pl znajduje się również wiele innych informacji pomocnych w zrozumieniu specyfiki RDW). Konsultacjom towarzyszą spotkania informacyjne w całej Polsce oraz kampania medialna. Na marginesie można dodać, że równoległe prowadzone są konsultacje Planów Zarządzania Ryzykiem Powodziowym (termin konsultacji pokrywa się z PGWOD) oraz trwa proces tworzenia nowej ustawy – Prawo wodne, która zastąpi dotychczasową ustawę obowiązującą od 2001 r.

Podczas udziału w konsultacjach PGWOD warto wziąć pod uwagę m.in. cele środowiskowe, analizując je np. pod kątem tego, czy są one odpowiednie dla zapewnienia celów ochrony w obszarach Natura 2000. Sprawdzenia wymaga to, czy w PGWOD uwzględniono wszystkie obszary ochrony przyrody – ich występowanie ma znaczenie dla ustalenia odpowiednio rygorystycznych celów środowiskowych. Istotnym aspektem może też być ocena programu środków służących osiągnięciu celów środowiskowych. W przypadku, gdy dokonano złagodzenia celu środowiskowego lub jego odroczenia w czasie, warto sprawdzić, czy jest to odpowiednio uzasadnione przepisami RDW. Art. 4 ust. 4 i 5 RDW wskazuje m.in. na nadrzędny interes społeczny, brak alternatyw lub możliwości technicznych, nieproporcjonalne środki i inne.

RDW a OOS

Ustalone w PGWOD cele środowiskowe mają znaczenie nie tylko strategiczne, lecz wpływają również na możliwość realizacji przedsięwzięć mogących oddziaływać na stan wód. Według obowiązujących

przepisów nie jest możliwa realizacja przedsięwzięcia, jeżeli jego skutki kolidowałyby z celami środowiskowymi wynikającymi z RDW i PGWOD. Praktycznym wyrazem tej zasady jest przede wszystkim odmowa wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub pozwolenia wodnoprawnego.

Istnieje możliwość odstępstwa od powyższej zasady, co jest zresztą specyfiką wielu unijnych przepisów, np. możliwość realizacji przedsięwzięcia mimo znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000. Odstępstwo to może być zastosowane, jeżeli łącznie występują następujące przesłanki:

1. zostały podjęte wszystkie praktyczne kroki, aby ograniczyć niekorzystne oddziaływanie przedsięwzięcia na stan wód;
2. przyczyny realizacji przedsięwzięcia są szczegółowo określone i wyjaśnione w PGWOD;
3. przyczyny realizacji przedsięwzięcia stanowią nadrzędny interes społeczny; korzyści dla środowiska i dla społeczeństwa płynące z osiągnięcia celów środowiskowych są mniejsze niż korzyści z przedsięwzięcia;
4. korzystne cele, którym służy przedsięwzięcie, nie mogą być (z przyczyn możliwości technicznych czy nieproporcjonalnych kosztów) osiągnięte innymi środkami, stanowiącymi znacznie korzystniejszą opcję środowiskową;
5. stosowanie derogacji nie wyklucza lub nie przeszkadza w osiągnięciu celów środowiskowych w innych JCWP lub JCWPd;
6. stosowanie derogacji gwarantuje przynajmniej taki sam poziom bezpieczeństwa jak istniejące prawodawstwo wspólnotowe.

Na etapie oceny oddziaływania na środowisko (o ile jest ona przeprowadzana) lub w ramach procedury wydawania pozwolenia wodnoprawnego należy zatem rozważyć, czy planowane działanie lub przedsięwzięcie może pogorszyć stan wód lub zakłócić osiągnięcie celu środowiskowego, a jeśli tak – to czy występują wszystkie wymienione powyżej przesłanki. Nie jest to zadanie łatwe, gdyż nie ma powszechnie stosowanych modeli lub metodyk oceny wpływu przedsięwzięć na wskaźniki biologiczne. Dostępne są matematyczne i naukowe modele wpływu na elementy chemiczne, fizykochemiczne lub hydromorfologiczne, one jednak także posiadają mankamenty, którym towarzyszą niejasności niektórych przepisów RDW. Oceny tego typu, zwłaszcza pod kątem zmian stanu lub potencjału ekologicznego, oparte są o „metodę ekspercką”, podobnie zresztą jak wiele tego typu analiz. Z jednej strony daje to pole do nadużyć wynikających z braku rzetelności, natomiast z drugiej strony pojawia się możliwość podjęcia merytorycznej dyskusji pomiędzy organizacjami ekologicznymi, naukowcami, inżynierami i organami administracji. Dyskusja ta może dotyczyć nie tylko środowiskowych skutków inwestycji, ale i tego, czy występują przesłanki dopuszczalności wydania decyzji dla przedsięwzięcia, które może kolidować z celami środowiskowymi RDW.

Bezzębny tygrys czy mocne narzędzie?

Z jednej strony RDW stanowi zatem dość rygorystyczną regulację: ustanawia obowiązek osiągnięcia celów środowiskowych w konkretnych terminach. Dyrektywa dopuszcza odstępstwa od uzyskania tych celów, o ile spełnione są określone przesłanki. Analiza tych przesłanek, podobnie jak i analiza oddziaływania na stan wód, oparta jest jednak na uznaniowości, a więc także na doraźnej polityce administracji publicznej oraz na stanie wiedzy osób zaangażowanych w postępowanie administracyjne. Z drugiej strony, wielu aspektom związanym ze stosowaniem RDW towarzyszą konsultacje społeczne (na etapie opracowywania PGWOD, na etapie OOS dla konkretnych przedsięwzięć), co daje możliwość przedstawiania merytorycznych argumentów.

Stare przysłowie mówi, że „diabeł tkwi w szczegółach”. W przypadku RDW tych szczegółów jest dość

dużo, przykładowo:

1. wyznaczanie granic JCWP i JCWPd – jeżeli przekształcamy 10 km rzeki, to inne są skutki oddziaływania w odniesieniu do 20 km rzeki w JCWP, a inne, gdy w JCWP znajdzie się 50 km rzeki;
2. kwalifikacja JCWP jako „naturalne” lub „silnie zmienione” – dla „silnie zmienionych” ustanawia się łagodniejsze cele środowiskowe;
3. ustalanie wartości parametrów definiujących cel środowiskowy;
4. monitorowanie stanu wód – stan JCWP, które nie są bezpośrednio objęte badaniami, ocenia się poprzez analogię – na podstawie stanu podobnej zlewni JCWP; ponadto rzadkością jest monitorowanie wszystkich komponentów stanu wód, zazwyczaj ocenia się tylko te komponenty, które zdaniem ekspertów są reprezentatywne.

Obecnie dopiero kreuje się praktyka stosowania przepisów RDW. Tworzą ją przyrodnicy, hydrologicy, hydrotechnicy, prawnicy i przedstawiciele administracji publicznej. Temat jest trudny, wieloaspektowy, pozostawiający pole do uznaniowości. Warto jednak go zgłębiać, by móc przyczynić się do takiego stosowania RDW, które faktycznie podniesie standardy ochrony środowiska.

Krzysztof Okrański