

Marek GROMIEC

Wyższa Szkoła Ekologii i Zarządzania
w Warszawie

PROBLEMY W PLANOWANIU OCHRONY WÓD W RAMACH RAMOWEJ DYREKTYWY WODNEJ

PROBLEMS OF WATER PROTECTION PLANING IN THE WATER FRAMEWORK DIRECTIVE

The Water Framework Directive (2000/60/EC) of the European Parliament and of the Council aims to prevent further deterioration and enhance the status of water bodies. These objectives should be pursued at river basins through the river basin management plans. These plans must be based on the proper water quality monitoring and evaluation of the impact of various activities on the status of waters. Therefore, specific measures need to be defined and implemented to achieve a good status of waters. Poland defined the time to obtain this status on the 22nd December 2015. The paper presents the situation in the above planning process in Poland using a comparison with Germany.

1. Zasady ochrony wód w RDW

Zasady ochrony wód zostały ustalone w dyrektywie 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 listopada 2000 roku w sprawie ustalenia ram dla działalności Wspólnoty w dziedzinie polityki wodnej, zwanej Ramową Dyrektywą Wodną (RDW).

Ustalone ramy w RDW mają głównie na celu zapobieganie dalszemu pogarszaniu się stanu wód oraz ochronę i polepszenie tego stanu. Winno to nastąpić przez działania związane z progresywną redukcją substancji priorytetowych oraz zaprzestanie lub stopniowe wyeliminowanie niebezpiecznych substancji priorytetowych, jak też progresywną redukcję zanieczyszczenia wód podziemnych i zapobieganie ich zanieczyszczeniu. Istotną sprawę stanowi też ograniczenie wpływu powodzi i susz na środowisko naturalne.

2. Cele środowiskowe RDW

Celem podstawowym RDW jest osiągnięcie zdefiniowanego dobrego stanu dla wszystkich rodzajów wód. Cele środowiskowe RDW winny umożliwić osiągnięcie:

- dobrego stanu ekologicznego i dobrego stanu chemicznego dla wód powierzchniowych,
- dobrego stanu chemicznego i dobrego stanu ilościowego dla wód podziemnych,
- dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego dla sztucznych odbiorników,
- dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego dla wód powierzchniowych w odbiornikach znacznie zmodyfikowanych.

Do celów środowiskowych zaliczono również: zapobieganie pogarszania się stanu wód powierzchniowych i podziemnych, osiągnięcie celów i standardów dla obszarów chronionych, odwrócenie każdego ze znaczących i trwałych trendów wzrostu stężeń zanieczyszczeń w wodach podziemnych, jak też zaprzestanie zrzutów priorytetowych substancji niebezpiecznych do wód powierzchniowych.

Istotną kwestią w RDW jest realizowanie przedsięwzięć gospodarki wodnej w taki sposób, aby nie pogarszać stanu wód. RDW dopuszcza jednakże między innymi – w wyniku nowych zmian w charakterystyce fizycznej części wód powierzchniowych lub zmian poziomu części wód podziemnych – nie osiągnięcie dobrego stanu wód podziemnych, dobrego stanu ekologicznego lub dobrego potencjału ekologicznego. Muszą być wówczas w takim przypadku spełnione warunki określone w RDW. Również w sytuacji, gdy nie zapobieganie pogorszeniu się ze stanu bardzo dobrego do dobrego danej części wód powierzchniowych jest wynikiem nowych zrównoważonych form działalności gospodarczej człowieka – istnieje możliwość realizacji takiego przedsięwzięcia pod warunkiem spełnienia określonych w RDW przesłanek.

3. Podstawowe kierunki działań dla ochrony wód

Ogólnie rzecz biorąc, podstawowe działania niezbędne dla osiągnięcia wymaganego stanu jakości wód to:

- redukowanie ładunków zanieczyszczeń odprowadzanych do wód powierzchniowych i podziemnych, w tym między innymi zanieczyszczeń biogennych i organicznych rozkładalnych,
- polepszanie warunków hydromorfologicznych wód powierzchniowych,
- przywracanie wolnego przepływu dla fauny, szczególnie dla ryb.

Istotne jest również zidentyfikowanie innych działań dotyczących gospodarowania wodą o charakterze regionalnym, związanych ze specyfiką danego regionu, przykładowo działań dotyczących specyficznych zanieczyszczeń.

Dla realizacji tych zadań niezbędna jest **wiedza** dotycząca:

- aktualnego stanu jakości wód poszczególnych dorzeczy,
- celów środowiskowych wynikających z powyższego stanu jakości wód,
- działań planowanych z uwagi na konieczność osiągnięcia celów RDW,
- koniecznego czasookresu dla osiągnięcia celów środowiskowych, wysokości i sposobu finansowania realizacji działań.

4. Stan jakości zasobów wodnych

Dla określenia aktualnego stanu jakości zasobów wodnych niezbędne są intensywne programy monitoringu jakości wód i badań. Winny być one realizowane dla Jednolitych Części Wód - JCW (ang. water bodies) dla wód powierzchniowych i podziemnych, w ramach wyznaczonych, przyjętych do analizy obszarów dorzeczy. Poprawność przetłumaczenia na język polski powyższego terminu budzi szereg wątpliwości, być może lepszą byłaby nazwa: planistyczne elementy wodne. Niezależnie od poprawności terminu JCW, istotna jest pewna racjonalność zarówno w stosunku do liczby dorzeczy, jak i w stosunku do liczby JCW dla wód powierzchniowych i podziemnych.

Należy również podkreślić, że europejska polityka wodna zmierza w kierunku stworzenia jednolitego i spójnego systemu monitoringu stanu jakościowego wód w Unii Europejskiej. Wymaga to niewątpliwie dalszych zmian w dotychczasowym monitoringu wód w Polsce, szczególnie zwiększających jego racjonalność i powodujących wzmocnienie części ekologicznej.

Wyniki monitoringu winny być bowiem wykorzystywane nie tylko przy opracowywaniu planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy i stosownych programów działań, ale też do sprawdzania skuteczności podejmowanych działań. Związane jest to między innymi z cyklicznością sporządzania tych planów.

5. Odniesienie się do realizacji RDW w Polsce

W Polsce, informacje o RDW pojawiły się dość wcześnie, nawet gdy pojawił się jej projekt, a następnie po opublikowaniu dyrektywy, jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, czego wyrazem była monografia [1-3], w której, w kolejnych wydaniach, zamieszczone były autorskie tłumaczenia tych dokumentów z języka angielskiego na język polski, wraz z wstępną interpretacją ich tekstu. Pojawiło się też szereg publikacji analitycznych poświęconych różnym aspektom RDW, takich jak [4-7].

Po wstąpieniu naszego kraju do Unii Europejskiej, przetłumaczony tekst tej dyrektywy opublikowała w 2005 roku również Polska Akademia Nauk [7]. Warto dodać, że pierwszą monografię międzynarodową, poświęconą RDW, autorstwa Petera Chave, opublikowało Międzynarodowe Stowarzyszenie Wody (IWA) w Londynie w 2001 roku [8], natomiast w Polsce, bardzo dobrą monografię - stanowiącą analizę prawną implementacji RDW - opublikował prof. Jerzy Rotko w 2013 roku [9].

Mimo powyższych i wielu innych cennych publikacji i informacji, szczególnie poradników Komisji Europejskiej, RDW 2000/60/WE była w Polsce często mylona z dyrektywą ściekową, której poświęcono znacznie więcej uwagi, głównie ze względu na zapisy traktatowe, a której postanowienia realizowane są obecnie w postaci Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK).

Natomiast w stosunku do RDW przyjęto, dając temu wyraz w ustawie Prawo wodne, że dobry stan wód w Polsce osiągniemy już w 2015 roku, nie mając ku temu podstaw opartych o właściwe wyniki monitoringu jakości wód. Kierowano się przy tym wyłącz-

nie stosownymi zapisami RDW, nie uwzględniając faktu wejścia w życie tej dyrektywy w Unii Europejskiej w 2000 roku czyli wówczas, gdy nie byliśmy jeszcze jej członkiem. Postanowienia tej dyrektywy, nie były też przedmiotem negocjacji, bowiem negocjacje w tzw. obszarze środowisko zostały wcześniej zamknięte i nie chciano już tego stanu zmieniać.

Jednakże, mimo upływu blisko 13 lat od wejścia w życie RDW i ogólnej sytuacji ekonomicznej, nie zweryfikowano poglądu o terminie uzyskania dobrego stanu wód przez Polskę. Natomiast od dłuższego czasu formułowane są powszechnie stanowiska, że niezrealizowanie powyższego założenia spowoduje dla Polski konsekwencje finansowe. Konsekwencje takie mogą w przyszłości oczywiście wystąpić, ale wynikać będą przede wszystkim z nieprawidłowej transpozycji RDW i innych dyrektyw wodnych do ustawy Prawo wodne, jak też z ewentualnych możliwości zablokowania środków unijnych, przewidzianych na gospodarkę wodną. Dlatego należy zrobić wszystko, aby tego uniknąć.

Realizacja RDW w Polsce łączy się również z wieloma niewłaściwymi decyzjami i działaniami, o różnym znaczeniu, podejmowanymi w tym zakresie, na przestrzeni wielu lat. Świadczy o tym niewątpliwie wspomniana zła transpozycja RDW i innych dyrektyw do krajowego Prawa wodnego, co zarzuca nam Komisja Europejska. Do decyzji tych można też zaliczyć decyzję, chociaż nie najważniejszą, o przerwaniu prowadzenia projektu szkoleniowego w zakresie RDW we współpracy z Niemcami (Bawaria), już po pierwszym etapie jego realizacji, która zapadła mimo oczywistego faktu, że mamy wspólną granicę na Odrze i Nysie Łużyckiej. Dalszą realizację tego projektu powierzono Francji i wiadomo czym się to skończyło, chociaż w pewnym stopniu również ze względów obiektywnych. Na merytorycznej jakości prac związanych z RDW odbiło się również bezmyślne likwidowanie poszczególnych zakładów badawczych ochrony wód w kraju, zamiast ich przekształcenia w nowy, silny Instytut Jakości i Ochrony Wód.

Niewłaściwe było również zlikwidowanie Zespołu Koordynacyjnego ds. RDW, jak też nieuwzględnienie stanowiska Krajowej Rady Gospodarki Wodnej w sprawie wdrażania programu Natura 2000 w Polsce, czy też powierzenie wykonania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy firmie, nie dysponującej większym doświadczeniem w tej materii.

Skutkiem tego jest fakt, że przesłane do Komisji Europejskiej plany okazały się źle opracowane, a w stanowisku wyrażonym przez Komisję Europejską do Rządu RP w grudniu 2012 roku stwierdzono jednoznacznie, że w Polsce nie rozumie się nie tylko postanowień ani nawet ducha RDW. Wydaje się, że stwierdzenia Komisji poszły za daleko, a to ostatnie stwierdzenie jest nawet za dość obraźliwe dla Polski. Niewątpliwie, do Brukseli na negocjacje winni jeździć fachowcy od gospodarki wodnej, posiadający umiejętność negocjacji.

Konsekwencją powyższego jest obecnie konieczność opracowania przez Polskę tzw. „masterplanów” dla Wisły i Odry w terminie do połowy 2014 roku, niezależnie od konieczności dokonania aktualizacji istniejących planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (praktycznie oznacza to jednak opracowanie nowych planów w perspektywie 2015-2021, ponieważ jak wcześniej wspomniano, Polska źle przygotowała te dokumenty).

Powyższe fakty i wiele innych świadczą o tym, że kryzys krajowej gospodarki wodnej jest daleko szerszy niż powszechnie uznany. Oprócz wielu spraw, jest to przede wszystkim kryzys wiedzy, który utrudnia, lub nawet uniemożliwia, podejmowanie racjonalnych decyzji i realizację stosownych działań. Uwidoczniło się to szczególnie w planowaniu ochrony jakości wód w ramach RDW, a niniejsza praca stanowi uzupełnione poglądy autora, wyrażone w 2013 roku na powyższy temat [10]. Zjawisko to dotyczy także właściwego rozumienia i wdrażania innych niż RDW dyrektyw, np. dyrektywy 91/271/EWG (tzw. dyrektywy „ściekowej”), w kontekście wyników ustaleń negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej i zapisów Traktatu Akcesyjnego. Zaprezentowany poniżej przykład z Niemiec na podstawie informacji z Federalnego Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Nuklearnego [11], wskazuje, że może być inaczej.

6. Racjonalność przy opracowywaniu planów w RFN

W Republice Federalnej Niemiec (RFN), niezależnie od tego, że jest to państwo federalne, składające się z 16 krajów związkowych, opracowano plany dla 9 wyznaczonych obszarów dorzeczy, a mianowicie: Dunaju, Renu, Mozy, Ems, Wezery, Odry, Elby, Eldery, Warnow-Piany. Dla powyższych obszarów dorzeczy, wyznaczono 9900 JCWPw dla wód powierzchniowych oraz 1000 JCWPp dla wód podziemnych.

Dla wód powierzchniowych oceniono stan ekologiczny i stan chemiczny, a dla wód podziemnych oceniono stan ilościowy i stan chemiczny. W wodach powierzchniowych oceniono stan ekologiczny dla JCWPw, stwierdzając co następuje:

- 10 % posiada dobry stan/potencjał ekologiczny,
- 30 % posiada umiarkowany stan/potencjał ekologiczny,
- 34 % posiada słaby stan/potencjał ekologiczny,
- 12 % posiada zły stan/potencjał ekologiczny,
- 3 % posiada niepewny stan/potencjał ekologiczny (nie został oceniony).

Natomiast ocena stanu chemicznego dla JCWPw wykazała, że: 88 % posiada dobry stan chemiczny, 12 % posiada zły lub niepewny stan chemiczny. W wodach podziemnych oceniono stan ilościowy dla JCWPp, stwierdzając, że: 96 % posiada dobry stan ilościowy, 4% posiada zły stan ilościowy. Natomiast ocena stanu chemicznego dla JCWPp wykazała, że: 63 % posiada dobry stan chemiczny, 37 % posiada zły stan chemiczny.

Ogólnie można stwierdzić, że łączna ocena stanu (ekologicznego i chemicznego) wód powierzchniowych wykazała, że tylko około 9,5 % JCWPw ma dobry stan. Natomiast łączna ocena stanu (ilościowego i chemicznego) wód podziemnych wskazała, że 62 % JCWPp ma dobry stan, przy czym 58% JCWPp wykazuje trendy zwiększenia stężeń zanieczyszczeń. Zły stan ilościowy JCWPp spowodowany jest głównie przez kopalnictwo, a zły stan chemiczny JCWPp przez przekroczenie stężenia 50 mg/dm³ azotanów pochodzenia rolniczego.

Powyższe ustalenia wynikające z oceny jakości wód miały duży wpływ na opracowanie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy Niemiec, jak też na racjonalne decyzje w stosunku do celów środowiskowych oraz w stosunku do możliwości czasowych ich osiągnięcia. Szczególnie interesujące wydają się przyjęte derogacje czasowe:

- derogacjami objęto aż 82 % JCWPw, antycypując, że w 2015 roku 18 % będzie miało dobry stan wód, co oznacza, przy obecnym poziomie wynoszącym 9,5 % JCWPw posiadających stan dobry, że tylko dalsze 8,5 % JCWPw osiągnie dobry stan wód w wymaganym terminie (2015 rok),
- stwierdzono, że takie możliwości dla derogacji występują w terenach górniczych w dorzeczach Renu, Mozy, Elby i Odry, a także w dorzeczu rzeki Wezery, gdzie metale ciężkie z górnictwa przedostają się do rzek mniejszych,
- derogacjami objęto również 36 % JCWPp, ponieważ założono, że tylko 2 % JCWPp osiągnie dobry stan w 2015 roku, a 62 % JCWPp już go posiada.

Dlatego skorzystano z możliwości derogacji czasowych dla różnych celów do 2021 roku, lub nawet do 2027 roku. Stwierdzono bowiem, że w przypadku gęsto zaludnionego i przemysłowego państwa, jakim jest niewątpliwie RFN, nie ma możliwości w krótkim czasie osiągnięcia celów (to jest do końca 2015 roku) i zmodyfikowania wszystkich JCW, które tego wymagają.

Powyższe decyzje wywarły również wpływ na opracowywanie programów działań i terminów ich realizacji. Mimo, że programy działań powinny uwzględniać poziom JCW dla wód podziemnych i powierzchniowych, to z uwagi na ich dużą liczbę (łącznie 10 900) postanowiono, dla celów planistycznych, znacznie ograniczyć ich ilość. Planowanie w ramach programów działań oparto o znacznie większe, scalone jednostki wodne, a mianowicie przyjęto: 225 tzw. „jednostek planistycznych” dla wód powierzchniowych, 45 tzw. „obszarów koordynacyjnych (roboczych)” dla wód podziemnych. Przyjęte do planowania jednostki planistyczne dla wód powierzchniowych oraz obszary koordynacyjne dla wód podziemnych zostały oparte o granice hydrograficzne. Pozwoliło to na uwzględnienie podstawowej zasady RDW, a mianowicie ochrony zlewni, jak też racjonalnego opracowania programów działań, które taką ochronę umożliwiają.

Na początku działalności planistycznej przyjęto, że odpowiednie finansowanie stanowić będzie podstawę osiągnięcia celów środowiskowych RDW. Oszacowane koszty implementacji koniecznych działań, do końca 2015 roku, wyniosły 9,4 mld EUR, co oznacza kwotę około 20 EUR/1 Mieszkańca/rok.

7. Podsumowanie i wnioski

Powinno się skorzystać z doświadczeń niemieckich przy opracowywaniu nowych planów gospodarowaniu wodami na obszarach dorzeczy i powtórnie przeanalizować: dla jakich dorzeczy winny być zrealizowane plany gospodarowania wodami, ile wyznaczyć JCW powierzchniowych i podziemnych, ile przyjąć scalonych jednostek planistycznych dla tych wód, jakie programy działań ustanowić, ile to będzie kosztować, skąd będą środki i w jakiej wysokości oraz na tej podstawie zastanowić się nad derogacjami, szczególnie derogacjami czasowymi.

Niezbędne są dobrze skonstruowane programy monitoringowe jakości wód oraz ustanowiony monitoring zrzutów zanieczyszczeń, jak też programy planowanych działań ochrony wód. Do analizy danych z monitoringu jakości wód i zrzutów zanieczyszczeń punktowych i obszarowych, jak też programów działań, konieczne jest zastosowanie nowoczesnych, profesjonalnych narzędzi, a mianowicie modeli matematycznych oraz systemów informacyjnych, a szczególnie systemów informacji przestrzennej zintegrowanych z modelami.

Podstawę wszelkich działań winna stanowić przede wszystkim prawidłowa transpozycja RDW i innych dyrektyw do nowego Prawa wodnego lub nawet, co wydaje się właściwsze, opracowanie nowej ustawy o ochronie wód przed zanieczyszczeniem. Znacznie dalej poszła w sprawach legislacyjnych, Komisja Środowiska Senatu RP w swym stanowisku z sierpnia 2013 roku, która uznała za niezbędne: dokonanie zmian w ustawie o działach o administracji rządowej – aby odzwierciedlić zintegrowany system gospodarowania wodami, jak też opracowanie i uchwalenie ustawy o polityce wodnej państwa oraz ustawy o polityce zwalczania stanów nadzwyczajnych wywołanych przez wodę. Stwierdziła dodatkowo, że nowelizacja obecnej ustawy jest niewystarczająca.

Niezależnie od spraw legislacyjnych, niewątpliwym problemem jest tylko kto to wszystko zorganizuje, skoordynuje i będzie wykonywał, bo unijnych i krajowych obowiązków związanych z zasobami wodnymi ciągle przybywa. Dlatego konieczne jest wzmocnienie instytucjonalne gospodarki wodnej.

Plany gospodarowania wodami winny być wykonywane przez wszystkie jednostki państwowe związane z wodą, w tym instytuty resortowe, które podległe są Ministrowi Środowiska, we współpracy z innymi właściwymi jednostkami, w sposób spójny i właściwie skoordynowany. W prace winny być też włączony Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, szczególnie w analizę aspektów o charakterze ekonomicznym. Należy skorzystać również z wiedzy uczelni wyższych i jednostek Polskiej Akademii Nauk. Należy przy tym skorzystać z doświadczeń planistycznych i pragmatyki oraz racjonalności niemieckiej w tym zakresie.

W dniu 24 grudnia 2013 roku Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej ogłosił przetarg nieograniczony na „Opracowanie aktualizacji programu wodno-środowiskowego kraju i planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy”, zakładając, tak jak uprzednio, że powyższe zamówienie wykona wybrana firma lub ewentualnie konsorcjum. Czas pokaże jak ten sposób realizacji przyczyni się do spełnienia wymogów Komisji Europejskiej.

Bibliografia

- [1] Gromiec M.: Polityka wodna Unii Europejskiej i jej implikacje dla Polski. Monografie, Seria: Wodociągi i kanalizacja. Nr 2. Wydanie 1. Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych. Warszawa 1998.
- [2] Gromiec M.: Polityka wodna Unii Europejskiej i jej implikacje dla Polski. Wydanie 2 zmienione. Monografie. Seria: Wodociągi i kanalizacja. Nr 2. Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych. Warszawa 1999.
- [3] Gromiec M.: Polityka wodna Unii Europejskiej w Dyrektywie Ramowej 2000/60/UE i jej implikacje dla Polski. Wydanie 3 zmienione. Monografie. Seria: Wodociągi i Kanalizacja Nr 2. Polskie zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych. Warszawa 2002.
- [4] Gromiec M.: Droga Polski do Europy w zlewniowej gospodarce wodnej. Gospodarka Wodna 4. 128-132, 1999.
- [5] Gromiec M.: Rola Parlamentu Europejskiego w pracach nad Ramowa Dyrektywą Wodną. Gospodarka Wodna 12, 500-502. 2001.
- [6] Gromiec M.: Wybrane aspekty Ramowej Dyrektywy wodnej w świetle wspólnej strategii wdrażania poradników Unii Europejskiej. Gospodarka Wodna 7, 268-271, 2004.
- [7] Gromiec M.: Ramowa Dyrektywa wodna. W: Ochrona środowiska w dokumentach Unii Europejskiej. Polska Akademia Nauk, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN. Warszawska Drukarnia Naukowa PAN, Warszawa 2005.
- [8] Chave P.A.: The EU Water Framework Directive- an Introduction. IWA Publishing. London 2001.
- [9] Rotko J.: Ramowa dyrektywa wodna- analiza prawna. Wyższa Szkoła Pedagogiki i Administracji. Poznań 2013.
- [10] Gromiec M.: Racjonalność w planowaniu jakości wód w ramach RDW. Gospodarka Wodna 12, 453-456, 2013.
- [11] Borchardt D., Richter S., Volker J., Mohaupt V.: Implementation of the Water Framework Directive in Germany. Water and Wastes 5, 8 -10, 2012.