

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557 Gdańsk,
ul. Narwicka 6.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT biuro@ekokonsult.pl



Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOS, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.

Marek Jerzy Gromiec

Projekt ramowej dyrektywy dotyczącej polityki wodnej Unii Europejskiej

Wstęp

Wejście Polski do Unii Europejskiej stanowi jeden z ważnych celów rządu polskiego. Stowarzyszenie Polski z Unią Europejską nastąpiło na podstawie Układu Europejskiego podpisanego 16 grudnia 1991 roku, który wszedł w życie z dniem 1 lutego 1994 roku. Rząd zobowiązał się do prowadzenia systematycznych prac na rzecz zmian w prawie polskim i dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej.

W harmonizacji prawa istotną rolę odgrywać będzie prawodawstwo związane z gospodarką wodą i ochroną wód [1]. Koniec 1997 roku przyniósł znaczący postęp w pracach nad projektem ramowej dyrektywy wodnej przygotowanym przez Komisję Europejską. Zgodnie z projektem dyrektywy państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny osiągnąć dobrą jakość wód powierzchniowych i podziemnych do 2010 roku. Zakładając przyjęcie dyrektywy w 1998 roku należy wyrazić nadzieję, że stanowić będzie ona silny punkt do wprowadzenia gospodarki zlewniowej w Polsce w pełnym zakresie.

Niniejszy tekst stanowi część opracowania opublikowanego w 1998 roku przez Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych [2] i został przedstawiony na sympozjum „Hydroforum V '98”.

Dyrektywy Unii Europejskiej i międzynarodowe konwencje związane z jakością i ochroną wód

Unia Europejska przyjęła szereg aktów prawnych ukierunkowanych na przywrócenie właściwego stanu jakości wód i ochronę zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem. Akty prawne Unii Europejskiej to zalecenia i uchwały, rozporządzenia, decyzje i dyrektywy. Dyrektywy stanowią główne narzędzie polityki ekologicznej dotyczącej jakości zasobów wodnych i ochrony wód Unii Europejskiej. Wprowadzane są w życie poprzez ustawy lub inne akty normatywne państw członkowskich, przy czym państwa te mogą określić sposób ich włączenia do swoich systemów prawnych.

Począwszy od połowy lat siedemdziesiątych wydano szereg ważnych dyrektyw Rady związanych z następującą problematyką:

- jakością zasobów wodnych służących jako źródło wody do jej poboru dla zaopatrzenia ludności w wodę (75/440/EWG), służących do organizowania kąpielisk naturalnych (76/160/EWG) oraz wód przeznaczonych do bytowania w warunkach naturalnych ryb (78/859/EWG) i skorupiaków (79/923/EWG);
- metodami pomiaru i częstotliwością pobierania próbek oraz analizą wód powierzchniowych przeznaczonych do poboru wody pitnej w państwach członkowskich (79/869/EWG);
- jakością wody wodociągowej przeznaczonej dla ludności do picia (80/778/EWG) oraz jakością wody mineralnej dla konsumentów;
- emisją szkodliwych substancji, które mogą przedostawać się do wód: detergentów (73/404/EWG, 73/405/EWG), polichlorowanych bifenyli i polichlorowanych trójfenyli (76/403/EWG), substancji niebezpiecznych (76/464/EWG, 86/280/EWG), rtęci (82/176/EWG, 84/156/EWG), kadmu (83/513/EWG), heksachlorocykloheksanu (84/491/EWG) i substancji pochodzących z produkcji dwutlenku tytanu (78/176/EWG, 82/883/EWG);
- metodyką badań zdolności do biodegradacji niejonowych substancji powierzchniowo-czynnych (82/242/EWG);
- wymianą informacji o jakości wód powierzchniowych (decyzja 77/795/EWG);

- systemem informacyjnym dla kontroli i zmniejszenia zanieczyszczenia przez rozlewy węglowodorów i innych substancji szkodliwych na morzu lub na większych wodach śródlądowych (decyzja 86/85/EWG);
- ochroną wód podziemnych przed pewnymi niebezpiecznymi substancjami (80/68/EWG);
- ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi z rolnictwa (91/676/EWG);
- ochroną środowiska, a szczególnie gleby w wyniku stosowania osadów ściekowych w rolnictwie (86/278/EWG);
- oczyszczaniem ścieków miejskich (91/271/EWG);
- zintegrowanym zapobieganiem i ochroną przed zanieczyszczeniem (96/61/UE).

Równocześnie istnieją dyrektywy związane bezpośrednio z ochroną przyrody, mianowicie:

- ochroną dzikich ptaków (79/409/EWG);
- ochroną dzikiej fauny i flory (92/43/EWG).

Istnieje szereg dyrektyw Rady związanych pośrednio z ochroną wód, do których można między innymi zaliczyć dyrektywy dotyczące:

- metod poboru próbek i analiz nawozów (77/535/EWG);
- poważnych awarii przemysłowych (82/501/EWG);
- dostosowania prawa krajów członkowskich do ograniczeń związanych ze stosowaniem substancji niebezpiecznych (76/469/EWG);
- oceny oddziaływania projektów publicznych i prywatnych na środowisko (85/337/EWG);
- oceny i kontroli ryzyka związanego z produkowanymi substancjami (793/93/UE).

Równocześnie opracowano projekty nowych dyrektyw wodnych związanych z następującą problematyką:

- jakością wody w kąpieliskach, projekt zmiany dyrektywy 76/160/EWG;
- jakością wody do picia, projekt zmiany dyrektywy 80/778/EWG;
- polityką wodną Unii Europejskiej.

Zobowiązania międzynarodowe w zakresie ochrony wód związane są również z ochroną obszaru Morza Bałtyckiego, co znalazło swój wyraz w Konwencji Helsińskiej z 1974 roku, poprawionej w 1992 roku. Unia Europejska przystąpiła do konwencji na podstawie:

- decyzji Rady 84/156/UE dotyczącej przystąpienia do Konwencji ochrony środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego;
- decyzji Rady 94/157/UE dotyczącej zawarcia w imieniu Unii konwencji ochrony środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (Konwencja Helsińska poprawiona w 1992 roku). Polska jest stroną Konwencji Helsińskiej z 1974 roku od 1980 roku, nowa Konwencja Helsińska z 1992 roku nie została przez Polskę ratyfikowana.

Polska zawarła szereg innych umów międzynarodowych, w tym ratyfikowała bądź podpisała szereg konwencji, związanych bezpośrednio lub pośrednio z jakością zasobów wodnych i ochroną wód, do których m.in. można zaliczyć:

- Konwencję o ochronie i użytkowaniu granicznych cieków wodnych i międzynarodowych jezior (podpisana w Helsinkach w 1992 roku);
- Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, szczególnie dla życia ptactwa wodnego (Konwencja Ramsarska z 1971 roku, której Polska jest stroną od 1978 roku);
- Konwencja o różnorodności biologicznej (podpisana w Rio de Janeiro w 1992 roku);
- Konwencja o transgranicznych skutkach awarii przemysłowych (podpisana w Helsinkach w 1992 roku);
- Konwencja ramowa Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (podpisana w Rio de Janeiro w 1992 roku i ratyfikowana w 1994 roku).

Projekt dyrektywy Rady ustanawiającej podstawę dla polityki wodnej Unii Europejskiej

Z projektów nowych dyrektyw w zakresie gospodarki wodnej i ochrony wód przed zanieczyszczeniem najważniejszy jest projekt ramowej dyrektywy ustanawiającej podstawę dla polityki wodnej Unii Europejskiej.

Głównym celem tej ramowej dyrektywy jest gospodarowanie ilością i jakością zasobów wodnych, w aspekcie ochrony wód w Unii Europejskiej. Dyrektywa dotyczy wód powierzchniowych i wód podziemnych, jak również estuariów i wód morskich przybrzeżnych.

Gospodarowanie zasobami wodnymi oparte zostało o zlewnie rzeczne z ustanowionymi zarządami zlewni. Przed zarządami zlewni postawiono ważne cele do osiągnięcia, a mianowicie uzyskanie dobrego stanu dla wód powierzchniowych i wód podziemnych oraz spełnienie standardów i celów związanych z tzw. obszarami chronionymi.

Dla poszczególnych zlewni zarządy winny podjąć analizę charakterystyki obszaru tej zlewni, dokonać przeglądu wpływu działalności ludzkiej na środowisko wodne oraz przeprowadzić analizę ekonomiczną wykorzystania wody. Ponadto zarządy winny zidentyfikować wszystkie odbiorniki, z których ujmowana jest woda do picia oraz opracować rejestr obszarów chronionych.

Ogólnie można wyróżnić następujące obszary chronione: obszary przeznaczone dla ujmowania wody dla ludzkiej konsumpcji, obszary przeznaczone dla ochrony gatunków wodnych o znaczeniu ekonomicznym, odbiorniki przeznaczone jako wody do celów rekreacyjnych (włączając obszary przeznaczone jako wody do kąpielii zgodnie z dyrektywą o wodach do kąpielii), obszary wrażliwe na substancje biogenne (obejmujące obszary określone jako strefy podatne zgodnie z dyrektywą o azotanach oraz tereny określone jako wrażliwe na substancje biogenne zgodnie z dyrektywą o oczyszczaniu ścieków z terenów zurbanizowanych), obszary przeznaczone dla ochrony środowiska roślinnego i zwierzęcego

lub gatunków (gdzie utrzymanie lub polepszenie stanu wody jest ważnym czynnikiem w ich ochronie, obejmujące odpowiednie miejsca wyznaczone zgodnie z dyrektywą o środowisku roślinnym i zwierzęcym i dyrektywą o ptakach).

Zarządy zlewni winny ustanowić programy monitoringowania wód powierzchniowych i wód podziemnych. Monitoring wód powierzchniowych i podziemnych winien być realizowany na obszarach zlewniowych, z uwzględnieniem szczególnych wymagań określonych dla obszarów chronionych.

Niezwykle istotnym wydaje się przyjęcie ustalenia w projekcie dyrektywy ramowej, że za każde znaczące korzystanie z wód użytkownicy winni płacić w wysokości pełnego kosztu ekonomicznego, a co za tym idzie nie powinni otrzymywać żadnej formy subsydium czy pomocy finansowej mogącej mieć wpływ na podważenie intencji dyrektywy. Powyższe winno stanowić cel długoterminowy dla zarządów zlewni.

Dla realizacji celów środowiskowych dyrektywy ramowej zarządy zlewni winny ustanowić programy zlewniowe, obejmujące działania podstawowe (obligatoryjne) i działania dodatkowe, jak również plany dla całej zlewni i zlewni częściowych.

Dodatkowym zadaniem zarządów zlewni jest podejmowanie, we współpracy z innymi urzędami, działań zapobiegających lub redukujących wpływ zanieczyszczeń awaryjnych.

Ważnym jest fakt, że Komisja może przyjąć strategię ochrony wód przed zanieczyszczeniem dla poszczególnych zanieczyszczeń lub grup zanieczyszczeń, które mogą być zainicjowane, między innymi, jako wyniki zaleceń państw członkowskich Unii Europejskiej.

W projekcie dyrektywy (wersja 4/12/96) ustanawiającej podstawę dla polityki wodnej w Unii Europejskiej, który był przedłożony do konsultacji z państwami członkowskimi, przedstawiono następujący harmonogram czasowy, związany wprowadzeniem tej dyrektywy w życie [3]:

- przyjęcie dyrektywy przez Radę - grudzień 1997 rok;
- transponowanie dyrektywy przez państwa członkowskie; przyjęcie specyfikacji technicznych przez Komisję dla Załączników III, IV, V, VII i VIII; oraz utworzenie Zarządów Zlewni Rzecznych - grudzień 1999 rok;
- desygnowanie wód do wykorzystania jako wody do picia (art. 8) - grudzień 2000 rok;
- wykonanie analiz charakterystyk Okręgów Zlewni Rzecznych (art. 5); wykonanie przeglądów wpływu działalności ludzkiej na środowisko wodne (art. 6); wykonanie analiz ekonomicznych korzystania z wód (art. 7); opracowanie rejestrów obszarów chronionych (art. 9); uczynienie operacyjnymi programów monitoringowych (art. 10) - grudzień 2001 rok;
- opublikowanie projektów Planów Gospodarowania Zlewniami Rzek (art. 17) - grudzień 2003 rok;

- opublikowanie Planów Gospodarowania Zlewniami Rzek dla okresu 2005-2010 (art. 16) - grudzień 2004 rok;
- opublikowanie przez Komisję pierwszego raportu na temat implementacji dyrektywy (art. 22) - grudzień 2006 rok;
- uczynienie planów i programów w pełni operacyjnymi (art. 13); odwołanie wybranych istniejących dyrektyw (art. 24) - grudzień 2007 rok;
- termin końcowy dla celu dotyczącego spełnienia "dobrego stanu" wód (art. 4); opublikowanie drugich Planów Gospodarowania Zlewniami Rzek obejmujących okres 2011-2016 - grudzień 2010 rok;
- dokonanie przeglądu dyrektywy przez Komisję (art. 23) - grudzień 2013 rok.

W wyniku konsultacji Komisja przygotowała uzupełnioną wersję projektu dyrektywy ramowej (COM/97/614) z dnia 26 października 1997 roku, która została przedłożona do zatwierdzenia [4]. W wersji tej szereg zapisów uległo uściśleniu i rozszerzono część załącznikową, przy czym prace nad załącznikami dyrektywy jeszcze trwają. Można jednak z dużym prawdopodobieństwem założyć, że być może projekt dyrektywy ramowej zostanie zatwierdzony jeszcze w 1998 roku.

Zakładając przyjęcie powyższej dyrektywy przez Radę, niezależnie od możliwości wprowadzenia w niej pewnych korekt, autor wyraża nadzieję, że pomoże ona wprowadzić w Polsce zlewniowe gospodarowanie jakością i ilością zasobów wodnych w pełnym zakresie.

Stan jakości wód w Polsce jest zły, niezależnie od przyjętej metody oceny tego stanu. Dyrektywa Rady ustanawiająca podstawę polityki wodnej Unii Europejskiej, po jej wprowadzeniu w życie, odgrywać będzie niewątpliwie dużą rolę w ochronie środowiska i ekorozwoju Polski. Dyrektywa ma bowiem na celu ochronę i polepszenie stanu ekosystemów wodnych i ekosystemów lądowych w stosunku do ich potrzeb wodnych, przez co przyczynia się między innymi do zabezpieczenia w wodę w ilościach i o jakości potrzebnej do ekorozwoju.

Powyższe jest zgodne z aktualnymi priorytetami Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa i strategią gospodarki wodnej Polski. Istotnym elementem zlewniowej gospodarki wodnej jest ochrona wód oparta o zasadę "zanieczyszczający płaci" oraz o opłaty za korzystanie z wód w wysokości pełnych kosztów ekonomicznych. O ile zasada "zanieczyszczający płaci" stanowi trwały element polityki ekologicznej państwa, to wprowadzenie zasady wnoszenia opłat za korzystanie z wód przez użytkownika w wysokości pełnego kosztu ekonomicznego nie wydaje się aktualnie możliwe do wprowadzenia w życie i winno być celem długoterminowym zgodnie z projektem dyrektywy kierunkowej.

Według projektu dyrektywy Komisja Unii Europejskiej może przyjąć strategię ochrony wód przed zanieczyszczeniem dla poszczególnych zanieczyszczeń lub grup zanieczyszczeń. Warto zauważyć, że powyższa idea została również przyjęta w ramach projektu PBZ 28-02 w stosunku do założonych strategii cząstkowych. Rozbudowana

sprawozdawczość Unii Europejskiej może stanowić dodatkową przesłankę do przeanalizowania ilości przyjętych ostatecznie obszarów zlewniowych w Polsce.

Celowym jest też wyznaczenie w ramach obszarów zlewniowych w Polsce, podanych uprzednio różnych typów obszarów chronionych. Szczególnie wyznaczenie w kraju obszarów podatnych na eutrofizację wód, jest niezwykle istotne z punktu widzenia realizacji ramowej i dyrektywy o oczyszczaniu ścieków z terenów zurbanizowanych. Istotnym jest również identyfikacja krajowych obszarów chronionych z punktu widzenia ochrony przyrody i środowiskażywionego związanego z wodą. Odbiorniki wykorzystywane do poboru wody dla konsumpcji dla człowieka winny być desygnowane również jako obszary chronione, ze względu na ochronę zdrowia ludzi.

Dyrektywa ramowa stanowi niewątpliwy postęp w tym, że eliminuje szereg niekonsekwencji występujących pomiędzy różnymi dyrektywami dotyczącymi polityki wodnej. Wprowadzając zintegrowane zarządzanie jakością wody, dyrektywa ramowa o polityce wodnej ustala ściślejsze zależności między istniejącymi dyrektywami. Dyrektywa ramowa odwołuje też następujące akty prawne Unii Europejskiej, ze skutkiem od 31 grudnia 2007 roku:

- dyrektywę Rady 75/440/EWG dotyczącą jakości wód powierzchniowych;
- dyrektywę Rady 77/795/EWG ustanawiającą jednolitą procedurę dla wymiany informacji o jakości wód powierzchniowych słodkich;
- dyrektywę Rady 79/869/EWG dotyczącą metod pomiarów i częstotliwości pobierania próbek oraz analiz wód powierzchniowych przeznaczonych do poboru wody do picia;
- dyrektywę Rady 78/659/EWG dotyczącą jakości wód słodkich wymagających ochrony lub polepszenia w celu utrzymania przy życiu ryb;
- dyrektywę Rady 79/923/EWG o jakości wód dla małż;
- dyrektywę Rady 80/68/EWG o ochronie wód podziemnych przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez pewne substancje niebezpieczne.

W poprawionej wersji projektu dyrektywy ramowej (COM/97/614) dodano, że art. 6 dyrektywy 76/464 jest odwołany z chwilą wprowadzenia dyrektywy ramowej w życie, natomiast dyrektywa ramowa 76/464 jest odwołana w całości z dniem 31 grudnia 2007 roku.

Jednym z ważniejszych wymagań zawartych w dyrektywie ramowej jest konieczność związania standardów jakości oczyszczanych ścieków ze standardami jakości wody odbiorników, co łączy się z koniecznością realizowania zlewniowego monitoringu wód powierzchniowych i wód podziemnych.

Dyrektywa ramowa zakłada ściśle określony harmonogram realizacyjny, wydaje się jednak, że założenie dotyczące osiągnięcia dobrego stanu wód w Europie w 2010 roku przyjęto zbyt optymistycznie. W przypadku Polski termin ten winien być przedmiotem negocjacji i zdaniem autora termin ten winien być ustalony na lata 2040-2050. Odnowa wód podziemnych, szczególnie skażonych na terenie byłych baz wojskowych, będzie jeszcze dłuższa [5].

Doc. dr inż. Marek Jerzy Gromiec,
Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej,
Warszawa

PIŚMIENICTWO

1. Gromiec M.J., *Droga Polski do Europy w prawodawstwie ochrony wód*, Gaz, Woda i Technika Sanitarna 66, 5, 125-126, 1992
2. Gromiec M.J., *Polityka wodna Unii Europejskiej i jej implikacje dla Polski*, Monografie Polskiego Zrzeszenia Inżynierów i Techników Sanitarnych, Seria Wodociągi i Kanalizacja Nr 2, str. 62, Warszawa, 1998
3. *Commission Proposal for a Council Directive Establishing a Framework for European Community Water Policy*, Consultation Draft (4/12/96)
4. *Proposal for a Council Directive establishing a framework for a Community action in the field of water policy*, Commission of the European Communities, Brussels, 26.11.97 (COM/97/614 final)
5. *Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation*, Commission of the European Communities, Brussels, 1997