



Panel tematyczny:
IIaPGW – Derogacje - odstępstwa z art. 4.4, 4.5, 4.6 i 4.7
Ramowej Dyrektywy Wodnej

Krzysztof Okraśniński – CDM Smith Sp. z o.o.

Odstępstwa od osiągnięcia celów środowiskowych

1. Punkt wyjścia: termin osiągnięcia celów środowiskowych

2. Rodzaje odstępstw:

- odroczenie terminu osiągnięcia celów środowiskowych (art. 4.4 RDW)
- złagodzenie celów środowiskowych (art. 4.5 RDW)
- nieprzewidziane zdarzenia będące przyczyną nieosiągnięcia celów środowiskowych (art. 4.6 RDW)
- nowe działania/inwestycje/przedsięwzięcia uniemożliwiające osiągnięcie celów środowiskowych (art. 4.7 RDW)

3. Rola planów gospodarowania wodami w odniesieniu do odstępstw

4. Podejście do odstępstw w ramach IIaPGW

Termin osiągnięcia celów środowiskowych

1. Według art. 4 ust. 1 RDW, cele środowiskowe powinny zostać osiągnięte:

- 1) co do zasady - do 2015 r.
- 2) 2021 r. - w przypadku substancji priorytetowych o normach przewidzianych dyrektywą 2013/39/WE,
- 3) 2027 r. - dla nowych substancji priorytetowych, zgodnie z art. 3.1 i 3.1a dyrektywy 2008/105/WE ze zm.).

2. Odstępstwem od osiągnięcia celów środowiskowych jcwp i jcwpd jest każdy przypadek nieosiągnięcia założonego celu, czyli każdy przypadek, gdy istniejące dane wskazują na:

- 1) zły stan wód,
- 2) zagrożenie nieosiągnięcia celów środowiskowych.

Czyli: niedopuszczalne jest przypisanie odstępstwa dla jcw, która jest w stanie dobrym lub dla jcw o niezagrażonych celach środowiskowych.

Termin osiągnięcia celów środowiskowych

- 3. Odstępstwo może dotyczyć nie tylko jcwp i jcwpd, ale także wybranych działań i przedsięwzięć mogących pogorszyć stan wód, zgodnie z art. 4.7 RDW:**
- 1) „nowych zmian w charakterystyce fizycznej części wód powierzchniowych lub zmian poziomu części wód podziemnych” (dotyczy sytuacji, gdy ww. presje mogą spowodować nieosiągnięcie dobrego stanu wód podziemnych, dobrego stanu lub potencjału ekologicznego, lub pogorszenia ww. stanów; odstępstwo nie dotyczy stanu chemicznego jcwp),
 - 2) „nowych zrównoważonych form działalności gospodarczej człowieka” (odstępstwo może dotyczyć pogorszeniu się stanu ekologicznego jcwp z bardzo dobrego do dobrego lub potencjału ekologicznego jcwp z maksymalnego do dobrego).

Plany gospodarowania wodami a nieosiągnięcie celów środowiskowych

- **Art. 4.4.b RDW:** Przedłużenie terminu oraz jego przyczyny są szczegółowo określone i wyjaśnione w planie gospodarowania wodami w dorzeczu.
- **Art. 4.5.d RDW:** Ustalenie mniej rygorystycznych celów środowiskowych i powody ich ustalenia są szczegółowo wymienione w planie gospodarowania wodami w dorzeczu (...), a cele te poddawane są kontroli co sześć lat.
- **Art. 4.6.b RDW:** warunki, w których takie okoliczności (*przez które nie osiągnięto celów środowiskowych*) wyjątkowe lub niedające się racjonalnie przewidzieć mogą być ogłoszone, włączając przyjęcie właściwych wskaźników, zawarte są w planie gospodarowania wodami w dorzeczu.
- **Art. 4.7.b RDW:** przyczyny tych modyfikacji lub zmian (*uzasadnienie realizacji przedsięwzięć uniemożliwiających osiągnięcie celów środowiskowych*) są szczegółowo określone i wyjaśnione w planie gospodarowania wodami w dorzeczu (...), a cele podlegają ocenie co sześć lat.

Odroczenie terminu osiągnięcia celów środowiskowych (art. 4.4 RDW)

Odstępstwo czasowe (art. 4.4 RDW) - odroczenie w czasie terminu osiągnięcia celu środowiskowego:

- 1) do 2027 r. – jeśli stan wód jest zły, ale do 2027 r. zostanie osiągnięty dobry stan wód;
- 2) po 2027 r. – jeśli stan wód jest zły, ale cel środowiskowy może zostać osiągnięty – jednak dopiero po 2027 r. (odstępstwo dopuszczalne jedynie wtedy, gdy wynika z warunków naturalnych – np. procesów ekosystemowych);
- 3) do 2039 r. – jeśli stan chemiczny wód powierzchniowych jest zły ze względu na przekroczenie środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych wprowadzonych dyrektywą 2013/39/UE oraz występują warunki naturalne lub warunki techniczne lub nieproporcjonalne koszty – czyli przesłanki uniemożliwiające osiągnięcie celów środowiskowych dla tych substancji.

Warunki ustanowienia ww. odstępstwa to w szczególności:

- zakaz pogarszania stanu wód oraz konieczność osiągnięcia możliwie najlepszego stanu wód
- naturalne warunki nie pozwalają na zgodne z czasem poprawienie się stanu części wód
- brak możliwości technicznych (dot. substancji priorytetowych wprowadzonych dyrektywą 2013/39/UE)
- poprawa stanu wód w pożądanej skali czasowej byłaby nieproporcjonalnie kosztowna (dot. substancji priorytetowych wprowadzonych dyrektywą 2013/39/UE)
- odstępstwo powinno być przedstawione w planie gospodarowania wodami

Złagodzenie celów środowiskowych (art. 4.5 RDW)

Złagodzenie celu środowiskowego (art. 4.5 RDW):

- 1) dopuszczalne ze względu na warunki naturalne (np. dopływ zanieczyszczeń z innych jcwp) lub/i,
- 2) dopuszczalne ze względu na działalność człowieka, która zaspokaja ważne potrzeby społeczno-gospodarcze i dla której nie ma wykonalnej (i niepowodującej nieproporcjonalnych kosztów) alternatywy pozwalającej na zmniejszenie presji kształtującej stan wód.

Warunki ustanowienia ww. odstępstwa to w szczególności:

- zakaz pogarszania stanu wód oraz konieczność osiągnięcia możliwie najlepszego stanu wód
- potrzeby ekologiczne lub społeczno-ekonomiczne zaspakajane przez działalność człowieka nie mogą być osiągnięte za pomocą innych środków, które są znacznie korzystniejszą opcją środowiskową, niepowodującą nieproporcjonalnych kosztów
- ustalenie mniej rygorystycznych celów środowiskowych i powody ich ustalenia są przedstawione w planie gospodarowania wodami

Zdarzenia uniemożliwiające osiągnięcie celów środowiskowych (art. 4.6 RDW)

Odstępstwo wynikające z wyjątkowych zdarzeń naturalnych i antropogenicznych (art. 4.6 RDW):

- 1) dotyczy pogorszenia stanu wód w wyniku czasowego zdarzenia obejmującego okoliczności charakteru naturalnego czy sił wyższych które są wyjątkowe lub nie mogły być w sposób racjonalny przewidziane, w szczególności: ekstremalnych powodzi, przedłużających się susz, poważnych awarii (np. przemysłowych);
- 2) warunki uznania zdarzeń za wpisujące się w ww. przesłankę powinny być przedstawione w PGW;
- 3) IIaPGW nie zawiera wykazu odstępstw wpisujących się w art. 4.6 RDW – przedstawia natomiast warunki do ustanowienia odstępstwa tego typu w kolejnej aktualizacji PGW.

Przedsięwzięcia uniemożliwiające osiągnięcie celów środowiskowych (art. 4.7 RDW)

Nowe zmiany charakterystyki fizycznej jcwp, nowe zmiany poziomu jcwpd, nowe zrównoważone formy działalności gospodarczej człowieka (art. 4.7 RDW):

- 1) odstępstwo możliwe do ustanowienia tylko dla nowych działań, inwestycji i przedsięwzięć pogarszających stan/potencjał ekologiczny jcwp lub stan jcwp, które powstają wskutek „zmiany charakterystyki fizycznej” jcwp lub „zmiany poziomu” jcwpd;
- 2) w przypadku gdy stan/potencjał ekologiczny jest bardzo dobry/maksymalny, pogorszenie może być uzasadnione „nowymi zrównoważonymi formami działalności gospodarczej człowieka” – nie dotyczy wyłącznie „zmiany charakterystyki fizycznej” jcwp lub „zmiany poziomu” jcwpd;
- 3) do końca 2017 r. wpisanie inwestycji w aPGW było warunkiem wydania dla niej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub/oraz pozwolenia wodnoprawnego; od 2018 r. dopuszczalne jest realizowanie inwestycji wpływającej na stan wód nawet wtedy, gdy nie jest ona ujęta w PGW, zaś informacja o tej inwestycji będzie wpisana do kolejnej aktualizacji PGW;
- 4) obecnie analizy dot. możliwości zastosowania oraz spełnienia przesłanek z art. 4.7 RDW są przeprowadzane na etapie postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, na etapie ocen wodnoprawnych i pozwoleń zintegrowanych oraz decyzji, których wydanie jest poprzedzone przeprowadzeniem ponownej oceny oddziaływania na środowisko.

Zakaz pogarszania stanu wód

Konsekwencją zastosowania odstępstwa od celów środowiskowych jest:

- 1) konieczność osiągnięcia możliwie najlepszego stanu wód,
- 2) zakaz pogarszania stanu wód.

Od tych zasad można odstąpić w trybie art. 4.7 RDW (art. 68 ustawy Prawo wodne), ale tylko w odniesieniu do niektórych nowych inwestycji / nowych działań uniemożliwiających osiągnięcie celów środowiskowych.

„Pogorszenie stanu wód”

Wytyczne CIS nr 36:

- „pogorszenie się stanu” danej części wód powierzchniowych oznacza pogorszenie się o jedną 879 klasę któregośkolwiek z „elementów jakości” określonych w załączniku V do RDW, nawet 880 w przypadku, gdy obniżenie się klasy danego elementu nie powoduje spadku w klasyfikacji 881 części wód powierzchniowych jako całości;
- jeżeli element jakości już przynależy do najniższej klasy, wszelkie pogorszenie się tego elementu oznacza pogorszenie się stanu.

„Pogorszenie stanu wód”

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok z dnia 1 lipca 2015 r. (C-461/13):

- “pogorszenie stanu wód”, o którym mowa w RDW, oznacza obniżenie klasy jednego z elementów stanu wód, nawet jeżeli to pogorszenie nie wyraża się w ogólnej zmianie zaklasyfikowania jcw;
- niemniej, jeśli dany element już znajduje się w najniższej klasie, każde pogorszenie tego elementu stanowi „pogorszenie stanu” części wód powierzchniowych.

„Pogorszenie stanu wód”

Przy badaniu wpływu na stan wód ważny jest sposób klasyfikacji poszczególnych „elementów jakości” stanu wód:

- elementy biologiczne i hydromorfologiczne mają podział na 5 klas jakości
- elementy fizykochemiczne jcwpc mają podział na klasę I, II i „poniżej klasy II” (rozporządzenie: „nie ustala się” wartości granicznych dla stanu poniżej klasy II)
- elementy fizykochemiczne jcwpcd mają podział na 5 klas jakości

„Pogorszenie stanu wód”

Wytyczne CIS nr 36: „Jeżeli stan lub potencjał danego elementu został zmieniony tylko na krótki czas i możliwe jest jego przywrócenie w krótkim czasie, w sposób naturalny lub za pomocą działań łagodzących, a ponadto nie wystąpią żadne długofalowe negatywne skutki, takie zmiany nie są tożsame z pogorszeniem się stanu/potencjału”.

Nie podaje się definicji „krótkiego okresu czasu”. Niemniej, częstotliwości wspomniane w odniesieniu do programów monitorowania (Załącznik V – pkt 1.3.4 oraz 2.2.3 RDW) mogą służyć jako punkty odniesienia.

Dla porównania: art. 65 ust. 2 PW:

„Nie stanowi czasowego pogorszenia stanu jednolitych części wód chwilowa zmiana stanu jednolitych części wód, jeżeli jest ona związana z utrzymywaniem wód (...) zgodnie z interesem publicznym, o ile stan tych wód ulega poprawie bez konieczności prowadzenia działań naprawczych”.

Podejście do odstępstw w ramach IIaPGW

1. Punktem wyjścia dla typowania jcw do **odstępstw w trybie art. 4.4 i 4.5 RDW** są dane o stanie wód (dane GIOŚ uzyskane w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska przełożone na nowy układ planistyczny).
2. Analiza presji pozwoliła na ustalenie przyczyn nieosiągnięcia celów środowiskowych.
3. Analiza celów środowiskowych oraz analiza skuteczności zestawów działań pozwoliła na ustalenie szansy osiągnięcia celów środowiskowych do końca 2027 r.
4. Przyjęto katalog warunków naturalnych, które mają znaczący wpływ możliwość i/lub termin osiągnięcia celów środowiskowych.
5. Zestawienie powyższych danych pozwoliło na zidentyfikowanie konkretnych wskaźników, dla których:
 - 1) odroczone termin osiągnięcia celów środowiskowych lub/oraz
 - 2) złagodzone cel środowiskowy (do poziomu klasy – powiązanie z przepisami o ocenie i klasyfikacji stanu wód).
6. Dane o odstępstwach – Wykaz Odstępstw.
7. Odstępstwa zostały uzasadnione danymi na temat: stanu wód, presji, skuteczności zestawów działań, warunków naturalnych, uwarunkowań społeczno-gospodarczych.

Podejście do odstępstw w ramach IIaPGW

1. Każde odstępstwo jest uzasadnione konkretnym rodzajem presji.
2. Ustanowienie odstępstwa nie może być traktowane jako przesłanka do tego, by nie realizować wszystkich wykonalnych (i niepowodujących nieproporcjonalnych kosztów) działań na rzecz poprawy stanu wód.
3. Ustanowienie odstępstwa nie może być traktowane jako dopuszczalność dalszego pogorszenia stanu wód.
4. Ustanowienie złagodzonego celu środowiskowego powinno być brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji administracyjnych, np. pozwoleń wodnoprawnych.

Podejście do odstępstw w ramach IIaPGW

Wykaz Inwestycji i Działań (wykaz odstępstw w trybie art. 4.7 RDW) zawiera informacje o działaniach i inwestycjach spełniających następujące kryteria:

- mogą wpłynąć na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych,
- spełniają warunki, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (lub art. 38j Prawa wodnego z 2001 r.).

Art. 68 PW (transpozycja art. 4 ust. 7 RDW): dopuszczalna kolizja z celem środowiskowym (w zakresie stanu/potencjału ekologicznego jcwp i stanu jcwpd), jeżeli są spełnione warunki (łącznie):

- 1) podejmowane są wszelkie działania, aby łagodzić skutki negatywnych oddziaływań na stan jednolitych części wód;
- 2) *przyczyny zmian i działań, o których mowa w art. 66 i art. 67, są szczegółowo przedstawione w PGW;*
- 3) przyczyny zmian i działań są uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, a pozytywne efekty związane z ochroną zdrowia, utrzymaniem bezpieczeństwa oraz zrównoważonym rozwojem przeważają nad korzyściami dla społeczeństwa i środowiska związanymi z osiągnięciem celów środowiskowych, utraconymi w następstwie tych zmian i działań;
- 4) zakładane korzyści wynikające ze zmian i działań nie mogą zostać osiągnięte przy zastosowaniu innych działań, znacząco korzystniejszych z punktu widzenia interesów środowiska, ze względu na negatywne uwarunkowania wykonalności technicznej lub nieproporcjonalnie wysokie koszty.

Podejście do odstępstw w ramach IIaPGW

W IIaPGW Wykaz Inwestycji i Działań:

- 1) zawiera aktualizację Wykazu Inwestycji (spełniających przesłanki art. 4 ust. 7 RDW), który był częścią aPGW z 2016 r. – ankietyzacja inwestorów;
- 2) uwzględnia inwestycje i działania, dla których w latach 2016-2020 wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (oraz/lub ocenę wodnoprawną) z zastosowaniem art. 4 ust. 7 RDW – ankietyzacja organów wydających decyzje;
- 3) w Wykazie nie ma inwestycji i działań z okresu aPGW, które:
 - a) nie były wpisane do wykazu inwestycji w aPGW z 2016 r. oraz:
 - b) nie posiadają oceny wodnoprawnej (decyzji) wydanej z zastosowaniem art. 68 PW (4.7 RDW),
 - c) nie posiadają decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej z zastosowaniem art. 68 PW (4.7 RDW).

Podejście do odstępstw w ramach IIaPGW

Definicje zjawisk warunkujących zastosowanie odstępstwa w trybie art. 4.6 RDW

Okoliczności charakteru naturalnego lub siły wyższe – wszelkie nie dające się przewidzieć i niemożliwe do zapobieżenia zdarzenia wynikające z działań sił przyrody, które doprowadziły do naruszenia zakładanych wskaźników stanu/potencjału ekologicznego lub chemicznego jcwp i obniżenia ich o co najmniej jedną klasę - z zastrzeżeniem, że skutki o których mowa mogą utrzymać się przez co najmniej 60 dni, a przywrócenie stanu wód sprzed wystąpienia zdarzenia losowego wymaga ingerencji człowieka.

Ekstremalna powódź – każdy z typów powodzi (powódź rzeczna, opadowa, od wód gruntowych, od strony morza, w wyniku nieprzewidzianej awarii urządzeń hydrotechnicznych oraz wywołana innymi czynnikami, w tym o nieznannej genezie), która doprowadziła do naruszenia zakładanych wskaźników stanu/potencjału ekologicznego lub chemicznego jcwp i obniżenia ich o co najmniej jedną klasę z zastrzeżeniem, że skutki o których mowa mogą utrzymać się przez co najmniej 60 dni, a przywrócenie stanu wód sprzed wystąpienia powodzi wymaga natychmiastowej ingerencji człowieka.

Podejście do odstępstw w ramach IIaPGW

Definicje zjawisk warunkujących zastosowanie odstępstwa w trybie art. 4.6 RDW

Przedłużająca się susza – zjawisko polegające na wystąpieniu suszy hydrologicznej lub hydrogeologicznej na poziomie lokalnym, subregionalnym lub regionalnym, które doprowadziło do naruszenia zakładanych wskaźników stanu/potencjału ekologicznego lub chemicznego jcwp (lub: stanu ilościowego i chemicznego jcwpd) i obniżenia ich o co najmniej jedną klasę z zastrzeżeniem, że skutki o których mowa utrzymują się przez co najmniej 60 dni, a przywrócenie stanu wód sprzed wystąpienia suszy wymaga ingerencji człowieka.

Nieprzewidziana awaria – nieprzewidziana poważna awaria jakiegokolwiek zakładu, instalacji lub urządzenia, w wyniku której do środowiska wodnego przedostały się substancje powodujące naruszenie zakładanych wskaźników stanu/potencjału ekologicznego lub chemicznego jcwp i obniżenia ich o co najmniej jedną klasę z zastrzeżeniem, że skutki o których mowa mogą utrzymać się przez co najmniej 60 dni, a przywrócenie pierwotnego stanu wód sprzed wystąpienia awarii wymaga natychmiastowej ingerencji człowieka.

