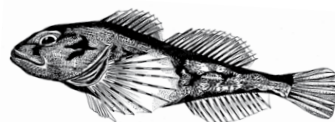


Krzysztof Okrasiński



WYBRANE UWARUNKOWANIA OCENY ODDZIAŁYWANIA NA STAN WÓD

Selected determinants of water environmental impact assessment

ABSTRAKT: W pracy przedstawiono zarys wymagań wobec oceny oddziaływania na stan wód. Ocena taka powinna towarzyszyć wszystkim działaniom i przedsięwzięciom, których oddziaływanie może negatywnie wpłynąć na osiągnięcie celów środowiskowych w zakresie ochrony wód. W ramach analizy niezbędne jest dokładne zidentyfikowanie tych celów, określenie możliwych scenariuszy oddziaływania oraz ich zbadanie pod kątem wpływu na parametry składowe celu środowiskowego. W przypadku wód powierzchniowych będą to w szczególności elementy biologiczne, fizykochemiczne, chemiczne i hydromorfologiczne. W przypadku wód podziemnych będzie to stan jakościowy i stan ilościowy (w tym – poziom wód).

SŁOWA KLUCZOWE: cele środowiskowe w zakresie ochrony wód, ramowa dyrektywa wodna, oceny wodnoprawne

ABSTRACT: The article presents the requirements for the assessment of impact on the status of waters. All the activities and projects which could place water bodies at risk of failing to achieve environmental objectives should undergo such assessment. The analysis should precisely identify the objectives, determine possible impact scenarios and assess them in terms of their influence on the elements constituting environmental objectives. For surface waters those will be biological, physico-chemical, chemical and hydromorphological elements, while for groundwater – chemical and quantitative status (including groundwater level).

KEY WORDS: environmental objectives for waters, Water Framework Directive, water-law assessment

Wstęp

Proces planowania i realizacji inwestycji obwarowany jest wieloma uwarunkowaniami prawnymi. Część z nich powiązana jest z obowiązkiem przeprowadzenia oceny oddziaływania planowanej działalności na stan wód. Ocena taka jest prowadzona przede wszystkim w ramach postępowań administracyjnych związanych z wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i pozwoleń wodnoprawnych oraz – od 1 stycznia 2018 r. – w ramach ocen wodnoprawnych. Przeprowadzenie takiej analizy wymaga odniesienia

się do celów środowiskowych w zakresie ochrony wód, które często są bezpośrednio powiązane z aspektami stricte przyrodniczymi. Ocena taka w praktyce bywa skomplikowana i wieloaspektowa. Pewne wyjaśnienia w tym zakresie można znaleźć m.in. w wytycznych Komisji Europejskiej oraz w wyrokach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i krajowych sądów administracyjnych.

Niniejszy artykuł koncentruje się na zarysie merytorycznych aspektów oceny oddziaływania na cele środowiskowe w zakresie ochrony wód płynących. Poza jego zakresem pozostają szczegółowe uwarunkowania wynikające z

przepisów oraz aspekty strategiczne związane z planowaniem w gospodarowaniu wodami.

Cele środowiskowe

Cele środowiskowe w zakresie ochrony wód są zapisane przede wszystkim w art. 4 dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (tzw. Ramowa Dyrektywa Wodna), choć oczywiście nie można zapominać o celach strategicznych dyrektywy (wyrażonych w art. 1). Na szczeblu krajowym w Polsce są one wyrażone w Dziale III ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2016 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych, oraz w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (aktualne plany zostały przyjęte w październiku 2016 r. i powinny być zaktualizowane do końca 2021 r.).

W uproszczeniu (pomijającym szczegółowe prawne zapisy) można stwierdzić, że w odniesieniu do wód powierzchniowych cele te są następujące:

- 1) niepogarszanie stanu wód,
- 2) osiągnięcie lub utrzymanie dobrego stanu wód, na który składa się: dobry stan chemiczny oraz dobry stan (dla naturalnych części wód) lub potencjał (dla sztucznych i silnie zmienionych części wód) ekologiczny,
- 3) stopniowe redukcje zanieczyszczenia substancjami priorytetowymi oraz zaprzestanie, stopniowe eliminowanie lub ograniczanie emisji substancji priorytetowych do środowiska,
- 4) spełnienie wymagań szczególnych w odniesieniu do obszarów chronionych (obszary ochrony przyrody, obszary przeznaczone do poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, kąpieliska).

W odniesieniu do wód podziemnych cele te można syntetycznie przedstawić w następujący sposób:

- 1) niepogorszenie stanu wód oraz zapobieganie lub ograniczanie dopływu zanieczyszczeń do wód podziemnych,
- 2) osiągnięcie (utrzymanie) dobrego stanu wód podziemnych oraz zapewniona równowaga między poborami a zasilaniem,
- 3) odwrócenie każdej znaczącej i ciągłej tendencji wzrostu stężeń zanieczyszczeń antropogenicznych,
- 4) skład chemiczny i poziom wód podziemnych muszą zapewnić, że cele środowiskowe ekosystemów lądowych bezpośrednio zależnych od wód podziemnych zostaną osiągnięte.

Wskazane powyżej cele odnoszą się do wyodrębnionych jednostek: jednolitych części wód powierzchniowych (JCWP) i jednolitych części wód podziemnych (JCWPd). Wykaz JCWP i JCWPd jest zawarty w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Plan ten powinien również przedstawiać ustalenia w zakresie terminów osiągnięcia celów, ryzyka ich nieosiągnięcia (identyfikowanego w oparciu o stan wód i presje antropogeniczne) oraz analizy dopuszczalności odstępstw od obowiązku osiągnięcia celów środowiskowych. Elementem planu powinien być również program działań, mających na celu osiągnięcie ww. celów (w Polsce ma on formę Programu Wodno-Środowiskowego Kraju). Ramowa Dyrektywa Wodna zakłada, że plany gospodarowania wodami powinny być cyklicznie aktualizowane co 6 lat.

Tam, gdzie to możliwe, cele środowiskowe powinny być sparametryzowane. W przypadku rzecznych JCWP na stan wód składają się:

1. Stan chemiczny,
2. Stan (dla naturalnych JCWP) lub potencjał (dla sztucznych i silnie zmienionych JCWP) ekologiczny, na który składają się elementy:
 - 1) biologiczne:
 - a) skład i liczebność flory wodnej: fitoplankton, makrofity, fitobentos;
 - b) makrobezkręgowce bentosowe;
 - c) ichtiofauna;
 - 2) hydromorfologiczne:
 - a) reżim hydrologiczny: ilość i dynamika przepływu, połączenie z częściami wód podziemnych;

- b) ciągłość strugi, strumienia, potoku lub rzeki: liczba i rodzaj barier, zapewnienie przejścia dla organizmów wodnych;
- c) warunki morfologiczne: głębokość, zmienność szerokości, struktura i podłoże, struktura strefy nadbrzeżnej, szybkość prądu;
- 3) fizykochemiczne:
 - a) grupa wskaźników charakteryzujących stan fizyczny, w tym warunki termiczne: temperatura wody, zawiesina ogólna;
 - b) grupa wskaźników charakteryzujących warunki tlenowe (warunki natlenienia) i zanieczyszczenia organiczne: tlen rozpuszczony, BZT5, ChZT-Mn, ChZT-Cr, ogólny węgiel organiczny;
 - c) grupa wskaźników charakteryzujących zasolenie: przewodność, substancje rozpuszczone, chlorki, siarczany, wapń, magnez, twardość ogólna;
 - d) grupa wskaźników charakteryzujących zakwaszenie: pH, zasadowość ogólna;
 - e) grupa wskaźników charakteryzujących warunki biogenne: azot amonowy, azot Kjeldahla, azot azotanowy, azot azotynowy, azot ogólny, fosfor ogólny, fosforany.

Wartości ww. parametrów są wyrażone w przywołanym wcześniej rozporządzeniu. Warto zwrócić uwagę na jego ustalenia dotyczące klasyfikacji elementów hydromorfologicznych: rozporządzenie ustala wartości wybranych parametrów wyłącznie dla klasy I, natomiast nie ustala wartości granicznych dla pozostałych klas. Tymczasem dyrektywa Komisji 2014/101/UE z dnia 30 października 2014 r. zmieniła Ramową Dyrektywę Wodną m.in. poprzez wprowadzenie obowiązku oceny stanu hydromorfologicznego wód według normy EN 14614:2004 (*Water quality – Guidance standard on determining the degree of modification of river hydromorphology*), która przewiduje podział na V klas. W tym kontekście warto podkreślić fakt, że w Polsce od 2017 r. prowadzony jest monitoring elementów hydromorfologicznych w sposób zgodny z ww. normą według „Podręcznika oceny wód płynących w oparciu o Hydromorfologiczny Indeks Rzeczny” (Szoszkiewicz et al. 2017).

Jak już wspomniano, jednym z celów odnoszących się do wód powierzchniowych

jest spełnienie wymagań szczególnych w odniesieniu do obszarów chronionych. Ustawa Prawo wodne wskazuje w art. 16, że obszary chronione to:

1) jednolite części wód przeznaczone do poboru wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi,

2) jednolite części wód przeznaczone do celów rekreacyjnych, w tym kąpieliskowych,

3) obszary wrażliwe na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych,

4) obszary przeznaczone do ochrony gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym,

5) obszary przeznaczone do ochrony siedlisk lub gatunków, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, dla których utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie.

W niniejszym artykule odniesiono się w szczególności do tej ostatniej grupy obszarów.

W art. 61 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (2017) wskazano, że celem środowiskowym dla obszarów chronionych jest osiągnięcie norm i celów wynikających z przepisów, na podstawie których te obszary chronione zostały utworzone, przepisów ustanawiających te obszary lub dotyczących tych obszarów. Jest to nawiązanie do takich dokumentów, jak np. plany zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, plany ochrony dla obszarów Natura 2000 i dla parków narodowych. Niekiedy część ustaleń tych dokumentów jest zapisana w sposób tak ogólny, że nie nadają się one do przełożenia na konkretne wnioski mające znaczenie dla sformułowania celu środowiskowego. Tu z pomocą mogą przyjść plany gospodarowania wodami, które wskazują opis celów ochrony dla wybranych obszarów ochrony przyrody, które uznano za ważne w kontekście opracowania planów gospodarowania wodami. Ustalenia planów w tym zakresie są oparte na opracowaniu z 2013 r. (Hobot et al. 2013), w którym m.in. przedstawiono typowe wymagania środowiskowe dla każdego związanego ze środowiskiem

wodnym gatunku i siedliska przyrodniczego chronionego w sieci Natura 2000. Zostało to wykonane na podstawie kryteriów i wskaźników określających „właściwy stan ochrony” dla każdego gatunku i typu siedliska. Warto podkreślić, że wykaz celów środowiskowych dla siedlisk i gatunków występujących w obrębie obszarów chronionych (zawierający ww. wymagania środowiskowe dla siedlisk i gatunków) jest częścią planów gospodarowania wodami. Plany te są przyjęte rozporządzeniami Rady Ministrów - co pozwala na traktowanie ww. wykazu jako prawnie obowiązującego punktu odniesienia przy analizach oddziaływania na środowisko, w tym na cele środowiskowe w zakresie ochrony wód. Jest to szczególnie istotne z uwagi na to, że tak konkretnych zapisów nie ma w przepisach dotyczących obszarów ochrony przyrody.

Nie może jednak umknąć uwadze fakt, że w ww. opracowaniu z założenia nie uwzględniono m.in. użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych; pominięto też te obszary, w których – wedle stanu z 2013 r. – nie zidentyfikowano przedmiotów ochrony zależnych od wód (pozostających w dynamicznych relacjach z wodami). Ponadto, lista przedmiotów ochrony w ww. obszarach stale się zmienia i jest inna niż ta, która istniała w momencie tworzenia wykazu celów środowiskowych dla potrzeb planów gospodarowania wodami.

Zdaniem autora niniejszego artykułu oznacza to, że na etapie prowadzenia analizy oddziaływania na środowisko wodne nie wystarczy poprzestać na ustaleniach ww. planów i celowo pominąć aktualne informacje o celach ochrony w obszarach chronionych. Bardziej zasadnym wydaje się przedstawienie aktualnych informacji o obszarach ochrony przyrody (w obrębie JCWP i JCWPd) oraz o ich celach środowiskowych - w oparciu o aktualną dokumentację dotyczącą ochrony przyrody w tych obszarach. Wprowadzie art. 55 ust. 2 ustawy Prawo wodne mówi, że „cele środowiskowe ustanawia się w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza i weryfikuje co 6 lat”, niemniej wydaje się iż niepoprawne byłoby uznanie, że ocena oddziaływania na cele środowiskowe może

odnosić się do stanu nieaktualnego, podczas gdy znany stan aktualny jest ustanowiony w obowiązujących aktach prawnych (w postaci planów ochrony, planów zadań ochronnych i innych przepisów, na podstawie których te obszary chronione zostały utworzone, przepisów ustanawiających te obszary lub dotyczących tych obszarów). W praktyce aspekt ten zazwyczaj nie ma kluczowego znaczenia, bowiem analiza oddziaływania na cele środowiskowe w zakresie ochrony wód jest w większości przypadków elementem postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w ramach którego bada się wpływ przedsięwzięcia na środowisko jako całość, nie zawężając zakresu analizy do ustalen planu gospodarowania wodami.

Analiza oddziaływania na cele środowiskowe

Analiza oddziaływania na cele środowiskowe w zakresie ochrony wód w większości przypadków jest przeprowadzana w ramach postępowań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Decyzji tej wymagają przedsięwzięcia wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W odniesieniu do pozostałych przedsięwzięć ww. analiza będzie prowadzona w ramach postępowania w sprawie oceny wodnoprawnej. Art. 425 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne wymienia zakres inwestycji i działań, które wymagają uzyskania takiej oceny. Przepis ten wskazuje jednocześnie, że rodzaje inwestycji i działań wymagających ocen wodnoprawnych zostaną określone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej (do dnia zakończenia prac nad niniejszym artykułem rozporządzenie to nie zostało wydane).

W praktyce merytoryczna analiza oddziaływania na cele środowiskowe w zakresie ochrony wód będzie dotyczyć głównie tych działań i przedsięwzięć, które faktycznie mogą generować oddziaływanie na wody – i to właśnie takiej analizie poświęcona jest dalsza część niniejszej pracy.

Ramowy schemat oceny wpływu działań i przedsięwzięć na cele środowiskowe w zakresie ochrony wód powinien obejmować następujące kroki:

1. Lokalizacja przedsięwzięcia względem JCWP i JCWPd (z uwzględnieniem tych części wód, które będą objęte zakresem oddziaływania).
2. Charakterystyka JCW, uwzględniająca:
 - opis JCW, identyfikacja statusu JCWP (naturalna/sztuczna/silnie zmieniona część wód), w tym dane o powierzchni zlewni i długości głównych cieków,
 - identyfikację obszarów chronionych,
 - stan JCW – w oparciu o najbardziej aktualne dane (ze szczególnym uwzględnieniem odpowiednich wyników Państwowego Monitoringu Środowiska) oraz – jeśli to potrzebne – analizy własne,
 - identyfikację celów środowiskowych oraz informację na temat ustaleń wynikających z planu gospodarowania wodami (ryzyko nieosiągnięcia, przyczyny nieosiągnięcia, odstępstwa),
 - w celu późniejszego oszacowania istotności prognozowanego oddziaływania, wskazane jest również zidentyfikowanie istniejących presji punktowych (pobory wód, odprowadzanie ścieków, budowle hydrotechniczne), liniowych (zabudowa podłużna), obszarowych (ładunek zanieczyszczeń z rolnictwa i terenów nieskanalizowanych), rozproszonych (depozycja zanieczyszczeń z atmosfery) i innych (np. drenaż powodowany przez odwodnienie kopalni); dane te powinny być zawarte w analizach presji, które są wykonywane na szczeblu krajowym i regionalnym dla potrzeb planowania w gospodarowaniu wodami.
3. Identyfikacja czynników oddziaływania na poszczególne elementy stanu JCW (w przypadku JCWP – w odniesieniu do elementów: biologicznych, fizyko-chemicznych i hydromorfologicznych oraz do stanu chemicznego).
4. Ocena skutków oddziaływania na ww. elementy w kontekście oceny zgodności z celami środowiskowymi w zakresie ochrony wód - powinna przedstawiać

wpływ na poszczególne wskaźniki stanu wód (lub ich grupy – np. wskaźniki charakteryzujące warunki tlenowe) objęte oddziaływaniem.

Jak widać, ocena oddziaływania na stan wód może być skomplikowaną i wieloaspektową analizą. Wymaga ona zastosowania wiedzy eksperckiej z zakresu różnych specjalności, a także różnych narzędzi i metod identyfikacji i prognozowania.

W kontekście punktu 4 warto zwrócić uwagę na kwestię pogorszenia stanu wód. Wytyczne Komisji Europejskiej (Wytyczne 2009) wskazują, że „cele polegające na zapobieżeniu pogorszeniu się stanu (lub potencjału) ekologicznego odnoszą się do zmian między klasami, a nie w obrębie klas”. Podobne stanowisko przedstawił również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie rzeki Wezera (C-461/13). Trybunał wskazał, że „pogorszenie stanu wód” powierzchniowych oznacza obniżenie klasyfikacji choćby jednego z klasyfikowanych elementów (np. jednego z parametrów fizykochemicznych) – nawet jeśli nie będzie to skutkowało obniżeniem klasy stanu/potencjału ekologicznego. Jeżeli jednak dany element już znajduje się w najniższej klasie, każde pogorszenie tego elementu stanowi „pogorszenie stanu JCWP. Ww. wytyczne wskazują również, że „wahania stanu wód mogą niekiedy pojawiać się w wyniku krótkotrwałych form działalności człowieka (np. prace budowlane lub konserwacyjne). Jeśli ma to negatywny wpływ na stan wód tylko przez krótki okres czasu i dawny stan jest przywracany w ciągu krótkiego okresu bez konieczności prowadzenia działań naprawczych, takie wahania nie stanowią pogorszenia stanu (...)”. Publikacja nie podaje definicji „krótkiego okresu czasu”, jednak wskazuje, że przepisy mówiące o 3-letnich programach monitorowania mogą tu służyć jako punkty odniesienia.

Postępowanie w przypadku kolizji z celami środowiskowymi

Jeżeli w toku analizy zostanie wykazana możliwość (racjonalnie uzasadnione ryzyko)

kolizji z celem środowiskowym, tj. możliwość:

- pogorszenia stanu ekologicznego/potencjału ekologicznego,
- zagrożenia nieosiągnięcia dobrego stanu/potencjału ekologicznego dla wód powierzchniowych,
- zagrożenia osiągnięcia celów środowiskowych dla obszarów chronionych,
- pogorszenia stanu ilościowego i chemicznego albo zagrożenia nieosiągnięcia dobrego stanu ilościowego i chemicznego dla wód podziemnych.

Analiza powinna objąć analizę występowania przesłanek dopuszczalności odstępstwa dla planowanej ingerencji w środowisko wodne. Podobna analiza powinna zostać wykonana również wtedy, gdy ww. możliwość kolizji z celami środowiskowymi nie zostanie wykluczona (zgodnie z zasadą przezorności zapisaną m.in. w art. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska).

Co do zasady, państwa członkowskie mają obowiązek odmowy wydania zgody na działanie lub przedsięwzięcie w przypadku, gdy może ono zagrozić osiągnięciu celów środowiskowych w zakresie ochrony wód (oraz gdy nie udało się wykazać braku tego zagrożenia). Art. 4 ust. 7 Ramowej Dyrektywy Wodnej dopuszcza tu jednak odstępstwo i daje możliwość zezwolenia na takie działanie lub przedsięwzięcie, jeśli są spełnione następujące przesłanki, które w syntetyczny sposób przedstawiają się następująco:

- zostały podjęte wszystkie możliwe środki ograniczające negatywne oddziaływanie,
- realizacja działania/przedsięwzięcia wynika z koniecznych przyczyn nadrzędnego interesu publicznego, a spodziewane pozytywne efekty działania/przedsięwzięcia (związane z ochroną zdrowia, utrzymaniem bezpieczeństwa oraz zrównoważonym rozwojem) przeważają nad utraconymi korzyściami związanymi z osiągnięciem celów środowiskowych,
- zakładanych korzyści związanych z realizacją działania/przedsięwzięcia nie da się uzyskać (ze względu na nieproporcjonalnie wysokie koszty lub negatywne uwa-

runkowania wykonalności technicznej) przy zastosowaniu takich rozwiązań alternatywnych, które byłyby korzystniejsze z punktu widzenia ochrony środowiska,

- działanie/przedsięwzięcie jest ujęte w planie gospodarowania wodami (wytyczne Komisji Europejskiej wskazują, że chodzi tu nie tylko o ujęcie „wyprzedzające” realizację przedsięwzięcia, lecz także o wykazanie w planie tych przedsięwzięć mogących kolidować z celami środowiskowymi, na które wydano zgodę przed aktualizacją planu).

Problemy metodyczne

Dotychczasowe doświadczenia krajowe związane z wykonywaniem ocen oddziaływania na stan wód (w kontekście ich celów środowiskowych) pozwalają na zidentyfikowanie problemów metodycznych mających znaczenie zarówno dla kwestii środowiskowych, jak i dla ustaleń formalno-prawnych.

Jednym z kluczowych problemów jest brak standaryzowanych metod prognozowania oddziaływania na stan wód. W odniesieniu do kwestii ilościowych (pobór wód, odprowadzanie ścieków, wprowadzenie ładunków zanieczyszczeń, obniżenie poziomu wód) możliwe jest przeprowadzenie modelowania. Istnieje kilka sposobów takiego badania, dostępne są programy komputerowe do tego typu analiz. W praktyce jednak interpretacje otrzymanych wyników mogą być dyskusyjne (np. w zakresie modelowania depozycji zanieczyszczeń w osadach, przemian biochemicznych zanieczyszczeń czy sezonowej zmienności charakteru oddziaływania). W odniesieniu do innych kwestii, w szczególności do oddziaływania na stan elementów biologicznych, analiza wymaga zastosowania wiedzy eksperckiej i operowania zasadą przezorności.

W 2017 r. opracowano nowe wytyczne na szczeblu unijnym (Common Implementation Strategy 2017), które z pewnością mogą rozjaśnić wiele trudnych aspektów analizy wpływu na cele środowiskowe. Ogólne ramy takiej analizy przedstawiono również w pub-

likacji opracowanej na zlecenie PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. (Hobot et al. 2017). Opracowania te nie zawierają jednak metodyk analiz merytorycznych i wskazówek odnośnie do metod prognozowania oddziaływań, lecz skupiają się na aspektach proceduralnych i formalno-prawnych – są jednak istotne chociażby z uwagi na to, że wskazują na te elementy, których nie można pominąć w ramach prowadzonych badań.

W jednej z krajowych publikacji (Pchałek et al. 2014) przedstawiono propozycję metodyki badania wpływu na stan elementów hydromorfologicznych i biologicznych, jednak praca ta nie ma charakteru wiążących wytycznych, a zaproponowana w niej metodyka nie została przetestowana w odniesieniu do prognozowania przyszłych skutków oddziaływań. Natomiast przywołany wcześniej podręcznik (Szoszkievicz et al. 2017) przedstawia uznaną i sprawdzoną metodykę, która może mieć znaczenie dla prognozowania oddziaływań na stan wód tych przedsięwzięć, które zmieniają charakterystykę hydromorfologiczną wód płynących.

Innym problemem metodycznym pozostaje kwestia oceny wpływu na te JCWP, które nie są objęte badaniami stanu wód w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska (który w Polsce jest koordynowany przez Inspekcję Ochrony Środowiska), lub też badania te obejmują jedynie część parametrów wymagających monitorowania. Oczywiście autor oceny może indywidualnie oszacować stan wód oraz uwarunkowania hydrologiczne, niemniej w świetle obowiązującego stanu prawnego za ocenę stanu wód formalnie odpowiada Inspekcja Ochrony Środowiska. Podobnie wygląda kwestia badania przepływów w rzekach. Wiele badań w tym zakresie wykonuje państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna (Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy), niekiedy posterunki wodowskazowe wyznaczają i monitorują inne jednostki (np. Tatrzański Park Narodowy). Nierozstrzygnięta jednak pozostaje kwestia tego, na ile ustalenia autora indywidualnej oceny (np. wykonywane przez niego obserwacje hydrologiczne) mogą być uznane za reprezenta-

tywne w kontekście badania zgodności z celami środowiskowymi dla JCWP. Poza tym, wiele cieków jest niemonitorowanych pod względem hydrologicznym, co w przypadku np. obliczeń chłonności cieku pod kątem możliwości przyjęcia zanieczyszczeń (lub w przypadku oceny dopuszczalności poboru wody) wymaga sporządzenia charakterystyki hydrologicznej w oparciu o wzory empiryczne. Pozostawia to pewną swobodę w zakresie doboru wzorów i wartości współczynników, co w oczywisty sposób może się przekładać na uzyskane wyniki.

Innym potencjalnym problemem, z jakim się można spotkać, jest kwestia długości oddziaływania i trwałości jego skutków. Wahania stanu wód mogą pojawiać się w wyniku krótkotrwałych form działalności człowieka (np. prace budowlane lub utrzymaniowe). W wytycznych Komisji Europejskiej z 2009 r. i 2017 r. wskazuje się na to, że jeśli negatywny wpływ na stan wód będzie występował tylko przez krótki okres czasu i stan „zerowy” zostanie przywrócony w ciągu krótkiego okresu bez konieczności prowadzenia działań naprawczych, to takie wahania nie stanowią pogorszenia stanu wód. Nie podaje się definicji „krótkiego okresu czasu”, niemniej wskazuje się tu na zasadność odniesienia do częstotliwości programów monitoringu środowiska (obecnie obowiązują programy na lata 2016-2020). Takie podejście może być odpowiednie dla oddziaływań bezpośrednich, ale wątpliwości pojawiają się w odniesieniu do takich sytuacji, gdy pogorszenie stanu wód może wystąpić wiele lat po wygenerowaniu oddziaływania (np. w wyniku zdeponowania odpadów lub skutek wielkopowierzchniowych zmian pokrycia terenu). W takich przypadkach szczególne znaczenie ma zastosowanie wcześniej wspomnianej zasady przeczowności.

Kolejną kwestią powodującą problemy metodologiczne jest ocena oddziaływań skumulowanych. Na konieczność uwzględnienia oddziaływań innych działań i przedsięwzięć wskazuje zarówno ustawy Prawo wodne, jak i przepisy o ocenach oddziaływania na środowisko. Z pewnością należy tu odnieść się do tych przedsięwzięć, dla których wydano de-

czyż o środowiskowych uwarunkowaniach lub ocenę wodnoprawną (lub też prowadzi się postępowanie w sprawie wydania tych decyzji). Jednak mając na uwadze specyfikę analizy oddziaływania na stan wód, której celem jest ocena ryzyka wpływu na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, zasadnym jest uwzględnienie tych wszystkich presji, które mogą mieć wpływ na te cele. W szczególności chodzi tu o presje antropogeniczne o charakterze punktowym (np. miejsca wprowadzania ścieków), liniowe (np. zabudowa podłużna w korycie cieku) oraz obszarowe i rozproszone (np. spływy zanieczyszczeń z pól, depozycja zanieczyszczeń z atmosfery). Katalog presji wymagających uwzględnienia każdorazowo będzie odmienny, w zależności od specyfiki jednolitej części wód objętej oddziaływaniem oraz od charakterystyki oddziaływania będącego przedmiotem analizy. Warto wykorzystać ustalenia analiz presji: krajowych (np. Walczykiewicz 2013) i regionalnych (np. Muszyński 2017). Z pewnością będzie to pomocne przy oszacowaniu zdolności JCWP do przyjęcia nowych zanieczyszczeń i presji antropogenicznych, a przede wszystkim pozwoli na uwzględnienie czynników, które utrudniają osiągnięcie celów środowiskowych.

Z powyższego aspektu wyrasta kolejne zagadnienie dyskusyjne: jeżeli uzasadnionym jest odniesienie do presji mających wpływ na stan wód, to czy dopuszczalnym działaniem minimalizującym wpływ ocenianego przedsięwzięcia będzie zmniejszenie innych presji (np. skanalizowanie miejscowości i wybudowanie oczyszczalni, wprowadzenie nadbrzeżnej strefy buforowej ograniczającej spływ zanieczyszczeń z pól uprawnych lub próśrodowiskowa modyfikacja elementów hydromorfologicznych)? Wydaje się, że nie ma ku temu racjonalnych przeciwskażeń (choć być może pojawiają się problemy formalne – w ramach postępowania należałoby zapewnić, że realizacja takich działań jest faktycznie zapewniona).

Istnieje obawa, że niekiedy mogą zostać wypracowane takie propozycje działań minimalizujących, które z faktyczną ochroną środowiska nie będą miały wiele wspólnego, lecz będą stanowiły wyłącznie zabieg formal-

ny. Potencjalnym przykładem takiego zagrożenia jest:

- podzielenie jednej jednolitej części wód na kilka mniejszych (celem ustanowienia łagodniejszego celu środowiskowego dla tej części wód, która będzie objęta zakresem negatywnego oddziaływania),
- połączenie kilku dotychczasowych JCWP w jedną nową – większą, celem zmiany punktu odniesienia przy szacowaniu znaczenia prognozowanych oddziaływań,
- zmiana lokalizacji punktu monitoringu w taki sposób, by wykazywał on w sposób bardziej korzystny charakter oddziaływania danej presji.

W powyższych akapitach przedstawiono przykładowe problemy związane z praktycznym wykonywaniem ocen oddziaływania na cele środowiskowe w zakresie ochrony wód – a przecież ogólnie zarysowane zostały tu głównie kwestie związane z wodami powierzchniowymi. Na nich też koncentrują się przywołane wcześniej wytyczne.

W praktyce analiza oddziaływania na cele środowiskowe wód podziemnych zazwyczaj nie jest przedmiotem szczególnego zainteresowania przyrodników, podczas gdy ma ona duże znaczenie dla siedlisk i gatunków. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu jednolitych części wód podziemnych wskazuje w §3 ust. 2, że dobry stan chemiczny JCWPd występuje wtedy, gdy spełnione są określone warunki, m.in. poziom stężenia substancji zanieczyszczających nie może prowadzić do „powodowania znacznych szkód w ekosystemach lądowych bezpośrednio zależnych od wód podziemnych”. W §10 ust. 3 zapisano, że przy ocenie stanu ilościowego bierze się pod uwagę m.in. takie zmiany położenia zwierciadła wód podziemnych wynikające z działalności człowieka, które mogą spowodować m.in. wystąpienie znacznych szkód w ekosystemach lądowych bezpośrednio zależnych od wód podziemnych. Z powyższego wynika, że badając wpływ działania lub przedsięwzięcia na cele środowiskowe wód podziemnych należy odnieść się do kwestii ryzyka wystąpienia wspomnianego powyżej spowodowania

„znacznej szkody w ekosystemach lądowych bezpośrednio zależnych od wód podziemnych”. Oczywiście w tym miejscu otwiera się pole do dyskusji nad tym, jak należy rozumieć pojęcie „znacznej szkody”; jest to dyskusja zbliżona do tych, które dotyczą „znaczącego oddziaływania”, „zniszczenia w znaczących rozmiarach” – a więc innych niedookreślonych pojęć, które za każdym razem muszą być indywidualnie rozpatrywane w ramach solidnie umotywowanych ocen eksperckich.

Nowe wyzwania dla organów administracji publicznej

Dotychczas analizy oddziaływania na cele środowiskowe były weryfikowane głównie przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Poza nielicznymi chlubnymi wyjątkami, większość organów wydających pozwolenia wodnoprawne marginalnie traktowała te zagadnienia. Jednak od 1 stycznia 2018 r. zmieniły się przepisy w tym zakresie. Powołano do życia Państwowe Gospodarstwa Wodne Wody Polskie, a jego jednostki (zarządy zlewni Wód Polskich oraz dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej Wód Polskich) zostały zaangażowane w przebieg postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Organy te mogą mieć duży wpływ na zawartość raportów o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko, ponieważ w swoich stanowiskach będą mogły ustalać zakres analiz merytorycznych, które powinny się znaleźć w ww. raportach. Możliwe jest określenie wytycznych w odniesieniu np. do takich aspektów, jak:

1) modelowanie hydrogeologiczne (budowa modelu, warianty przedsięwzięcia wymagające modelowania, sposób przedstawienia i interpretacji danych);

- 2) uwzględnienie specyficznych danych o uwarunkowaniach mających wpływ na oszacowanie wrażliwości środowiska (np. strefy ochronne ujęć wody, obszary ochronne zbiorników wód śródłądowych, głębokość występowania wód podziemnych, poziom i stopień ich zagrożenia, bilanse wód, mapy hydrogeologiczne i hydrologiczne, dokumentacje hydrologiczne i hydrogeologiczne, analizy dotyczące powodzi/suszy i inne);
- 3) metody szacowania przepływów w rzece;
- 4) wytyczne dotyczące prognozowania / modelowania;
- 5) wytyczne dotyczące rozważanych wariantów alternatywnych;
- 6) wytyczne dotyczące oszacowania stanu wód;
- 7) wytyczne dotyczące aspektów wymagających uwzględnienia (np. inne presje antropogeniczne, w tym presje liniowe, punktowe, rozproszone i powierzchniowe);
- 8) wytyczne dotyczące sposobu wykorzystania ustaleń wynikających z dokumentów strategicznych oraz z innych ocen oddziaływania na środowisko.

Podsumowanie

W niniejszym artykule dokonano ogólnego zarysowania ram oceny oddziaływania działań i przedsięwzięć na stan wód powierzchniowych płynących pod kątem wpływu na cele środowiskowe. Z pewnością konieczne jest budowanie potencjału wiedzy w przedmiotowym zakresie oraz prowadzenie badań wspomagających prognozowanie (w tym – modelowanie) oddziaływania na stan wód. Warto też wskazać na zasadność doskonalenia wiedzy zarówno wśród ekspertów wykonujących tego typu analizy, jak i wśród pracowników organów administracji publicznej, których zadaniem jest weryfikacja dostarczonych ekspertyz.

LITERATURA

- Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance Document No. 36. Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4, 7. Dostęp 21.12.2017. [https://circabc.europa.eu/sd/a/e0352ec3-9f3b-4d91-bdbb-939185be3e89/CIS_Guidance_Article_4_7_FINAL.PDF].
- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej. Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000.
- HOBOT A. (Ed.). 2013. Ustalenie celów środowiskowych dla jednolitych części wód powierzchniowych (JCWP), podziemnych (JCWPd) i obszarów chronionych. Pectore Eco, Klub Przyrodników i Instytut Ochrony Środowiska. Manuskrypt. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Gliwice.
- HOBOT A. (Ed.). 2017. Ekspertyza dotycząca sposobu realizacji zaleceń Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r., ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej w projektach kolejowych PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. planowanych do realizacji w latach 2014 – 2020. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., Warszawa. Dostęp 21.12.2017. [https://www.plk-sa.pl/files/public/user_upload/pdf/Akty_prawne_i_przepisy/Ochrona_srodowiska/27.06.2017/Wytyczne_Ramowa_Dyrektywa_Wodna.rar].
- MUSZYŃSKI K. (Ed.) 2017. Przeprowadzenie pogłębionej analizy presji w celu ustalenia przyczyn nieosiągnięcia dobrego stanu wód w obszarze działania RZGW we Wrocławiu, LEMTECH Konsulting. Manuskrypt. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, Wrocław.
- PCHAŁEK M. (Ed.). 2014. Ocena wsteczna stanu jednolitych części wód na potrzeby indywidualnej analizy zgodności z Ramową Dyrektywą Wodną projektów współfinansowanych z funduszy unijnych. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu jednolitych części wód podziemnych. Dz. U. z 2016 r., poz. 85.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2016 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych. Dz. U. z 2016 r., poz. 1187.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu jednolitych części wód podziemnych. Dz. U. z 2016 r., poz. 85.
- SZOSZKIEWICZ K., JUSIK SZ., ANDYKIEWICZ-PIRAGAS M., GEBLER D., ACHTENBERG K., RADECKI-PAWLIK A., OKRUSZKO T., GIELCZEWSKI M., PIETRUCZUK K., PRZESMYCKI M., NAWROCKI P. 2017. Podręcznik oceny wód płynących w oparciu o Hydromorfologiczny Indeks Rzeczny. Biblioteka Monitoringu Środowiska, Warszawa.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne. Dz. U. z 2017 r., poz. 1566.
- WALCZYKIEWICZ T. (Ed.). 2013. Analiza presji i wpływów zanieczyszczeń antropogenicznych w szczególności w ujściu wód powierzchniowych i podziemnych dla potrzeb opracowania programów działań i planów gospodarowania wodami. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy. Manuskrypt. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa.
- Wytyczne dotyczące wyłączeń z celów środowiskowych. Komisja Europejska, 2009.

Summary

The article presents the requirements for the assessment of impact on the status of waters. All the activities and projects which could place water bodies at risk of failing to achieve environmental objectives should undergo such assessment within administrative procedures of issuing water permits and decisions on environmental conditions.

The assessment should precisely identify environmental objectives, resulting from regulations. The objectives concern not only water bodies, but also protected areas and terrestrial ecosystems depending on water. The status of surface waters is determined by the chemical status and ecological status or potential, including biological, hydromorphological and physico-chemical elements. It is crucial that water management plans include the requirements specific to habitats and species associated with water.

The analysis of the impact on environmental objectives should reveal the possible influence (or prove that there will be no influence) of an activity or a project on the elements constituting environmental objectives. For surface waters those will be biological, physico-chemical, chemical and hydromorphological elements, while for groundwater – chemical and quantitative status, including groundwater level.

The article discusses selected methodological issues associated with analysing the impact on waters. It suggests that numerous substantive aspects must be taken into account and that the precautionary principle should be applied in the assessment. A new organisational body – the National Water Holding “Polish Waters” (Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie) was set out on 1.01.2018, and its units will be engaged in issuing water-law assessments and decisions on environmental conditions. The units will be competent to take a position on the contents of EIA reports, giving directions for the scope and specificity of the analysis concerning project’s environmental impact.

Adres autora:

Krzysztof Okraśniński
Pracownia Ochrony Środowiska - Zielone Oko
ul. Armii Krajowej 25/7, 58-100 Świdnica
e-mail: okrasinski@zieloneoko.pl