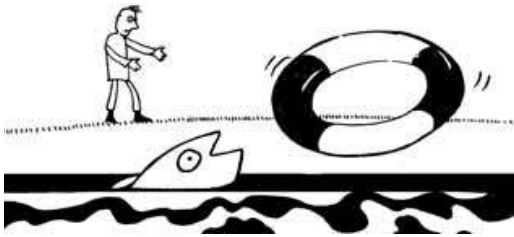


Paweł Pawlaczyk

## PERSPEKTYWY OSIĄGNIĘCIA CELÓW RAMOWEJ DYREKTYWY WODNEJ W POLSCE



### The perspectives of achieving the objectives of Water Framework Directive in Poland

**ABSTRAKT:** Ramowa Dyrektywa Wodna wymaga w zasadzie osiągnięcia, do końca 2015 r., dobrego stanu wszystkich części wód powierzchniowych i podziemnych, a także zrealizowania, w tym samym terminie, norm i celów dla obszarów chronionych. Tylko dla wód zakwalifikowanych, zgodnie z opisaną w dyrektywie procedurą, jako sztuczne lub silnie zmienione, celem do osiągnięcia jest – w miejsce dobrego stanu ekologicznego – dobry potencjał ekologiczny, co oznacza kompromis między potrzebami ekologicznymi, a potrzebami korzystania z wód powodującego pewne ich przekształcenia. Tylko w szczególnych okolicznościach termin osiągnięcia celu może być przedłużany do 2021 lub do 2027 r. Wymogi te nie mają szansy być w Polsce zrealizowane, a zarządzający wodami wydają się nie być tego świadomi. Wyznaczenie silnie zmienionych części wód zostało przeprowadzone wadliwie, co w wielu przypadkach uniemożliwi w ogóle rozpoznanie, na czym dobry potencjał ekologiczny miałby polegać. Aktualny stan wód oceniono pomijając stan hydromorfologii, ichtiofauny i bentosu – a więc tych czynników, które w większości wód są najprawdopodobniej krytyczne dla oceny ich aktualnego stanu. W rezultacie rozpoznanie potrzeb działań niezbędnych do osiągnięcia celów zostało systemowo zafałszowane, a niezbędnych działań nie ujęto w Programie Wodno-Środowiskowym Kraju ani w innych dokumentach. Nie podjęto nawet próby określenia celów środowiskowych dla obszarów chronionych.

**SŁOWA KLUCZOWE:** Ramowa Dyrektywa Wodna, cele środowiskowe, plany gospodarowania wodami w dorzeczeniach, program środków, program wodno-środowiskowy kraju, silnie zmienione części wód

**ABSTRACT:** Basically, by the end of 2015 the Water Framework Directive requires achieving a good status of all bodies of surface and ground waters as well as achieving (by the same deadline) the standards and objectives for protected areas. Just for the waters qualified in accordance with the procedure set out in the directive, the expected objective is – in place of a good environmental status – achieving a good environmental potential, which means a compromise between the ecological needs and the needs to use the waters which entails their modification. It is only in special circumstances that the deadline for accomplishing the objective may be extended by 2021 or by 2027. In Poland these requirements stand no chance of being accomplished while water governors seem to be unaware of that fact. Defining ‘the highly modified water bodies’ has been conducted incorrectly, which in numerous cases will completely prevent recognition of what a good environmental potential should consist in. The current status of waters was assessed with omission of the status of hydromorphology, ichthyofauna and benthos i.e. factors which for most water bodies are probably critical in assessment of their current condition. As a result, recognition of the activities required to accomplish the objectives has been systemically distorted and the indispensable activities have not been included in the Home Water and Environmental Programme or in other documents. Even a definition of environmental objectives for protected areas has failed to be attempted at.

**KEYWORDS:** Water Framework Directive, environmental objectives, River Basin Management Plans, Programme of Measures, Highly Modified Water Bodies.

## Cele środowiskowe dla wód

Ramowa Dyrektywa Wodna (*dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej*), transponowana także do prawa polskiego, wymaga sporządzania / aktualizowania raz na sześć lat tzw. planów gospodarowania wodami w dorzeczu. W Polsce będą to plany sporządzone odrębnie dla każdego z występujących w Polsce dorzeczy, a więc 10 dokumentów – odpowiednio dla dorzecz: Odry, Wisły, Łaby, Dunaju, Dniestru, Niemna, Pregoly, Świeżej, Jarft oraz Ücker. Plan gospodarowania wodami prowadzi do wyznaczenia, dla każdej jednolitej części wód<sup>1</sup>, tzw. celu środowiskowego (może on być jeszcze zaostrożony, gdy dana woda jest położona w tzw. *obszarze chronionym*, np. formie ochrony przyrody, zob. niżej).

W zasadzie, celem środowiskowym dla podstawowej jednostki planistycznej wód powierzchniowych – tzw. jednolitej części wód - jest osiągnięcie tzw. dobrego stanu wód, co wymaga osiągnięcia tzw. dobrego lub bardzo dobrego stanu ekologicznego i dobrego stanu chemicznego. Przykładowo dla rzeki, dobry stan ekologiczny rzeki, to taki stan, w którym *wartości biologicznych elementów jakości* [dla rzek: makrofity, ichtiofauna, bentos, fitoplankton] *wskazują na niski poziom zakłóceń wynikający z działalności człowieka*” dopuszczalne są *niewielkie odchylenia od wartości biologicznych wskaźników jakości występujących w warunkach niezakłóconych*. Warunki hydromorfologiczne i fizykochemiczne muszą być takie, by to umożliwiały. Natomiast dobry stan chemiczny to stan, w którym: poziomy zasolenia, temperatura, bilans tlenu, pH i zdolność neutralizacji kwasów, a także stężenia substancji biogennych, oraz stężenia substancji szczegól-

nie groźnych dla środowiska wodnego nie wykraczają poza wartości progowe.

Gdy dana jednolita część wód została w planie wskazana jako *silnie zmieniona* lub *sztuczna*, to celem środowiskowym jest osiągnięcie tzw. dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego wód. Dobry stan chemiczny rozumie się tak jak wyżej, natomiast dobry potencjał ekologiczny trzeba ustalić odrębnie dla każdej silnie zmienionej części wód: najpierw ustala się tzw. *maksymalny potencjał ekologiczny* - czyli maksymalnie dobry stan elementów biologicznych, jaki byłby możliwy do osiągnięcia, przy założeniu jednak utrzymania przekształceń rzeki w zakresie niezbędnym do realizacji istotnych społecznie celów tych przekształceń (np. rolnictwo, ochrona przeciwpowodziowa, żegluga). Dobry potencjał ekologiczny to stan, w którym mają miejsce *nieznaczne odchylenia* od tak określonego maksymalnego potencjału. Elementem celu środowiskowego dla silnie zmienionej części wód musi więc być poprawienie stanu elementów biologicznych, a w tym celu także hydromorfologicznych i fizykochemicznych, w takim zakresie, w jakim da się pogodzić z osiąganiem celów publicznych lub gospodarczych, dla których rzeka została przekształcona i w jakim nie będzie to niszczące dla środowiska w szerszym sensie.

Tylko w wyjątkowych, szczególnych okolicznościach, pod warunkami precyzyjnie wymienionymi w obowiązującym prawie, możliwe są odstępstwa od tego ogólnego schematu wyznaczania celów, np. wyznaczenie dla danej części wód celu mniej rygorystycznego, albo zgoda na nieosiągnięcie wymienionych wyżej celów ze względu na konieczność realizacji nowych inwestycji wynikających z nadrzędnego interesu publicznego.

Dodatkowo, dla obszarów chronionych w sensie dyrektywy i polskiego Prawa Wodnego, czyli dla:

- jednolitych części wód przeznaczonych do poboru wody w celu zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia;
- obszarów przeznaczonych do ochrony ga-

<sup>1</sup> Jednolita część wód to jezioro, rzeka lub jej odcinek, stanowiące podstawową jednostkę planistyczną w gospodarowaniu wodami.

tunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym [*to tylko teoria, ponieważ dotąd takich obszarów w Polsce nie wyznaczono*];

- jednolitych części wód przeznaczonych do celów rekreacyjnych, w tym kąpieliskowych;

- obszarów wrażliwych na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych;

- obszarów narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu, pochodzącymi ze źródeł rolniczych;

- form ochrony przyrody przeznaczonych do ochrony siedlisk lub gatunków, zależnych od stanu wód;

dotychczasowym celem środowiskowym dla odpowiedniego obszaru chronionego jest *osiągnięcie norm i celów wynikających z przepisów szczególnych na podstawie których te obszary zostały utworzone, o ile nie zawierają one w tym zakresie odmiennych postanowień*.

Dla najbardziej interesujących przyrodników obszarów chronionych z ostatniej grupy, *normy i cele* powinny w Polsce być rozumiane jako cele ochrony określone w akcie tworzącym daną formę ochrony przyrody lub logicznie wynikające z takiego aktu w świetle przepisów ogólnych, które mogą być następnie uszczegółowione w akcie planistycznym (plan ochrony, zadania ochronne lub plan zadań ochronnych) ustanowionym dla danej formy ochrony przyrody, jeśli takowy plan został sporządzony. Co do zasady, cel środowiskowy dla przyrodniczego obszaru chronionego powstaje w momencie utworzenia tego obszaru. Albo jest on bowiem określony w akcie tworzącym (rezerwat przyrody), albo wynika bezpośrednio z ustawy (park narodowy), z ustawy i dyrektyw UE (obszar Natura 2000), bądź też wynika z ustawy ale w akcie tworzącym może być doprecyzowany (park krajobrazowy). Następnie jednak cel ten może być konkretyzowany i ulec doszczegółowieniu w procesie planowania ochrony danego obszaru. Dla obszaru Natura 2000 konkretyzacja celu ochrony zachodzi też w wyniku samej identyfikacji siedlisk przyrodniczych i gatunków chronionych w danym obszarze (celem jest uzyskanie w obszarze tzw. ich *właściwego stanu ochrony*).

W stosunku do obszarów Natura 2000, normy i cele oznaczają – zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej (European Commission 2011) – takie warunki wodne, jakie są niezbędne, by obszar odegrał przypisaną mu rolę w osiągnięciu tzw. właściwego stanu ochrony poszczególnych siedlisk przyrodniczych i gatunków w krajowej części regionu biogeograficznego. Biorąc pod uwagę przyjęte w Polsce procedury planowania ochrony obszarów Natura 2000 (tryb i zasady sporządzania planu zadań ochronnych i planu ochrony, ustanowione odpowiednimi rozporządzeniami Ministra Środowiska) – oznacza to takie warunki wodne, jakie są potrzebne dla osiągnięcia lub utrzymania w obszarze Natura 2000 właściwego stanu ochrony dla przedmiotów ochrony – tj. występujących w obszarze siedliskowym siedlisk z załącznika I i gatunków z załącznika II dyrektywy siedliskowej, a w obszarze ptasim – ptaków z załącznika I dyrektywy ptasiej bądź ptaków migrujących. W stosunku do krajowych form ochrony przyrody (parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, ewentualnie obszary chronionego krajobrazu), normy i cele mające znaczenie dla ustalenia celu środowiskowego dla wód powinny być rozumiane jako:

- dla parku narodowego: zachowanie różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody, przywrócenie właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenie zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów; przy czym cele te mogą być uszczegółowione w planie ochrony parku narodowego.

- dla rezerwatu przyrody: cel określony indywidualnie w akcie tworzącym rezerwat; przy czym może on być uszczegółowiony i rozwinięty w planie ochrony rezerwatu, jeśli został ustanowiony.

- dla parku krajobrazowego: zachowanie wartości przyrodniczych w warunkach zrównoważonego rozwoju, przy czym może być to uszczegółowione i rozwinięte jako szczególne cele ochrony w akcie prawnym

tworzącym park krajobrazowy oraz w jego planie ochrony, jeżeli został ustanowiony.

Dla danej części wód, za cel środowiskowy przyjmuje się wówczas ostrzejszy z dwóch celów: celu ogólnośrodowiskowego jakim jest dobry stan lub dobry stan lub dobry potencjał ekologiczny (i w obu przypadkach obowiązkowo dobry stan chemiczny; zob. wyżej)

### **Plany gospodarowania wodami w Polsce**

Aktualnie obowiązują w Polsce plany gospodarowania wodami dla poszczególnych dorzeczy zatwierdzone przez Radę Ministrów 22 lutego 2011 r. (KZGW 2011a-2011j). Sporządzono je z opóźnieniem, przekraczając obowiązkowy termin, jakim był grudzień 2009 r. Najbliższa rewizja tych planów ma być sporządzona i ustanowiona do grudnia 2015 r., a proces pracy nad nimi i konsultacji społecznych rozpoczął się już w 2011 r. Do końca 2013 przewiduje się prace nad ustaleniem aktualnego stanu wód i czynników ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych. W III kwartale 2014 r. powinny powstać projekty planów i powinien rozpocząć się półroczny okres ich konsultacji społecznych. Przedstawiona dalej analiza oparta jest jednak na zawartości planów obowiązujących obecnie. Analizę treści planów przedstawiła ostatnio także Komisja Europejska (2012), a jej konkluzje przynajmniej częściowo są zbieżne z tezami niniejszego artykułu.

### **Wyznaczenie części wód jako silnie zmienionych i planistyczne konsekwencje popełnionych błędów**

Każda jednolita część wód jest klasyfikowana albo jako *naturalna*, albo jako *silnie zmieniona* albo jako *sztuczna*. Wyróżnienie sztucznych części wód nie powinno nastęrczać problemu: to są wody stworzone przez człowieka – np. sztuczne kanały i jeziora zaporowe. Trudniejsze jest odróżnienie części wód *naturalnych* od *sil-*

*nie zmienionych*, a tymczasem ma ono ważne konsekwencje dla celu środowiskowego, jaki dla danej części wód będzie obowiązywał.

Zgodnie z art. 4(3) Ramowej Dyrektywy Wodnej i art. 38h polskiego Prawa Wodnego, jednolita część wód powierzchniowych może zostać wyznaczona jako *silnie zmieniona*, jeżeli jej charakter został w znacznym stopniu zmieniony w następstwie fizycznych przeobrażeń, będących wynikiem działalności człowieka, a jednocześnie renaturyzacja konieczna dla osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego miałaby znaczące negatywne oddziaływanie na:

- a) środowisko,
- b) żeglugę i infrastrukturę portową lub korzystanie z wód w celach rekreacyjnych,
- c) prowadzenie działalności, dla której jest dokonywane piętzenie wody, w szczególności na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, wytwarzania energii elektrycznej lub nawadniania,
- d) regulację stosunków wodnych, ochronę przed powodzią i melioracje odwadniające,
- e) przedsięwzięcia inne niż wymienione w lit. b–d, stanowiące równorzędny interes publiczny istotny dla zrównoważonego rozwoju;

Równocześnie, realizacja wymienionych wyżej celów publicznych musi - z przyczyn technicznych lub z uwagi na nieproporcjonalnie wysokie, w stosunku do spodziewanych korzyści, koszty - nie być możliwa w inny sposób, mniej obciążający środowisko.

Aby daną część wód można było wyznaczyć jako *silnie zmienioną*, musi więc ona o pierwsze być rzeczywiście silnie zmieniona przez człowieka, ale po drugie – te zmiany muszą wciąż służyć sensownym i ważnym celom publicznym nie dającym się osiągnąć w inny sposób (European Commission 2003).

W dotychczasowym cyklu planowania wodnego w Polsce wyznaczenia wód silnie zmienionych dokonano w opracowaniach eksperckich osobno dla każdego RZGW,

zakładając wspólną dla wszystkich RZGW metodykę (Owsiany et al 2007), co jednak nie do końca zostało zrealizowane. Przyjęto w zasadzie prawidłową procedurę polegającą najpierw na wstępnym wyznaczeniu silnie zmienionych części wód na podstawie samego faktu istnienia przekształceń hydromorfologicznych, a następnie na ostatecznym wyznaczeniu silnie zmienionych części wód – przez sprawdzenie:

- czy nie byłyby możliwe działania renaturyzacyjne przywracające dobry stan wód bez znacząco negatywnego wpływu na istotne korzystanie z wód, dla którego chce się wyznaczyć rzekę jako silnie zmienioną i bez znaczącego negatywnego wpływu na środowisko (tzw. test działań restytucyjnych),
- lub, czy korzystanie z wód, dla którego chce się wyznaczyć rzekę jako silnie zmienioną nie mogłoby być zastąpione przez korzystniejsze dla środowiska alternatywy (tzw. test alternatyw funkcjonalnych).

Jednak, szczegóły metodyczne poszczególnych kroków tej procedury ustalono i zastosowano w sposób powodujący nadmierne wyznaczenie części wód jako silnie zmienionych.

Wstępnego wyznaczenia silnie zmienionych części wód dokonuje się analizując wskaźniki przekształceń hydromorfologicznych poszczególnych części wód, jakimi były: pojemność zbiorników retencyjnych w stosunku do rocznego odpływu, suma bezzwrotnych poborów wód, współczynnik modyfikacji reżimu hydrologicznego, wskaźnik zachowania przepływu nienaruszalnego, długość obwałowań, sumaryczna wysokość piętrzeń, część wód odcięta barierami przerywającymi ciągłość, długość odcinków uregulowanych (szczegóły zestawu wskaźników nie były jednak identyczne we wszystkich RZGW).

Jednak, w wielu przypadkach wątpliwości budzi samo wydzielenie 'jednolitych części wód', poddanych następnie analizie. Długich, kilku lub kilkunastokilometrowych, odcinków rzek mających naturalny charakter, w wielu przypadkach nie oddzielono, jako odrębne jed-

nolite części wód, od odcinków rzeczywiście przekształconych (por. także wyżej). W rezultacie zdarza się, że pojedyncze przekształcenie hydromorfologiczne (np. elektrownia wodna) rzutuje na kwalifikację całego 20-km odcinka rzeki jako *silnie zmienionej*, albo przekształcenia dla potrzeb rolnictwa na pewnym odcinku rzeki powodują uznanie za *silnie zmieniony* również długich odcinków o zupełnie naturalnym charakterze. Przykładowo: rzeka Pliszka na Ziemi Lubuskiej, stanowiąca jednolitą część wód PLRW60002417699 Pliszka od Konotopu do ujścia, przegrodzona jest wprawdzie kilkoma urządzeniami piętrzącymi (możliwymi do łatwego udrożnienia), ale w górnej części tego odcinka 15 km odcinek ma zupełnie naturalny charakter i z powodzeniem mógłby zostać wydzielony jako odrębna, naturalna część wód.

Druga faza wyznaczania powinna polegać na wykonaniu, dla każdej wstępnie wyznaczonej części wód, testu działań restytucyjnych i testu alternatyw funkcjonalnych. Dopiero jeżeli **oba** testy potwierdzą zasadność wyznaczenia części wód jako *silnie zmienionej*, taka konkluzja może zostać ostatecznie przyjęta.

Nie we wszystkich RZGW prawidłowo zastosowano to podejście.

Przykładowo, w RZGW Poznań, dokonując wyznaczenia silnie zmienionych części wód w regionie wodnym Warty, oparto się na opisowych ocenach eksperckich co do wpływu ewentualnych działań restytucyjnych na szeroko rozumiane środowisko, funkcje społeczno-gospodarcze oraz istniejące sposoby korzystania z wód, oraz opisowych ocenach eksperckich co do alternatywnych sposobów realizacji tych funkcji. Jednak, mimo że w tekście opracowania prawidłowo opisano algorytm wnioskowania, z tabel sporządzonych dla poszczególnych jednolitych części wód wynika, że algorytm w rzeczywistości zastosowano błędnie. Jeżeli w tekście działań restytucyjnych zidentyfikowano negatywny wpływ działań restytucyjnych na choćby jedną z form korzystania z wód, to uznawano że nie ma już „uzasadnienia i konieczności prowadzenia dal-

szej analizy”, w tym uznawano, że nie ma już potrzeby analizowania alternatyw funkcjonalnych dla takiego korzystania z wód – końcowo analizę ostatecznym wyznaczeniem danej części wód jako *silnie zmienionej*. Znamienne jest także, że w przeprowadzonej analizie retencjonowanie wody uznawano za „wartość samą w sobie”, bez żadnych odniesień do jakiegokolwiek celu dla którego woda jest gromadzona. W konsekwencji, dla wszystkich przekształceń polegających na piętrzeniu wody uznawano, że renaturyzacja „wplynęłaby szkodliwie na retencjonowanie wody” i uznawano taką przesłankę za wystarczającą dla ostatecznego wyznaczenia danej części wód jako *silnie zmienioną*. W tych nielicznych przypadkach, w których analizę doprowadzono do końca, za przesłankę ostatecznego wyznaczenia części wód jako *silnie zmienionej* uznawano sam fakt, że koszty renaturyzacji byłyby znacznie wyższe niż koszty utrzymywania rzeki w stanie przekształconym! W żaden sposób nie uzasadniono, że koszty te byłyby dysproporcjonalne, tj. nadmiernie wysokie w stosunku do uzyskiwanych korzyści. W wyniku tak przeprowadzonej analizy, wszystkie wstępnie wyznaczone silnie zmienione części wód zostały ostatecznie wyznaczone jako *silnie zmienione*, co – jak się wydaje – jest w znacznej części bezpodstawne.

W RZGW Gliwice, w tekście opracowania deklaruje się wykonanie testów działań restytucyjnych i alternatyw funkcjonalnych. Jednak, ze szczegółowych materiałów wynika, że test działań restytucyjnych sprowadzony został do identyfikacji działań restytucyjnych i do bardzo ogólnej oceny dokonanej łącznie dla tzw. scalonych części wód, a więc dla kilku jednolitych części wód łącznie. Przykładowa ocena to np. stwierdzenie „*Działania restytucyjne trudne do wykonania ze względu na ważność rozwiązań gospodarki wodnej dla rozwoju społeczno-gospodarczego tego regionu. Działania restytucyjne będą miały znaczący negatywny wpływ na funkcjonujące obecnie sposoby korzystania z wód, w tym ochronę przeciwpowodziową i konieczność likwidacji elektrowni wodnych*”, bez

żadnych dalszych analiz i uzasadnień. Inny przykład testu działań restytucyjnych w opracowaniu RZGW Gliwice: jednozdaniowe stwierdzenie „*należy przyjąć, że konieczne do realizacji działania restytucyjne będą miały negatywny wpływ na funkcjonujące obecnie sposoby korzystania z wód, zwłaszcza na ochronę przeciwpowodziową*”. Dlaczego „należy przyjąć”, tego już w żaden sposób nie uzasadniono. Do lakonicznych, nie uzasadnionych twierdzeń ograniczony jest też test alternatyw funkcjonalnych. Także ten test wykonano łącznie dla tzw. scalonych części wód, a więc dla kilku jednolitych części wód łącznie. Przykładowo, jako jedyną alternatywę dla „ochrony przed powodzią” identyfikuje się zwykle przesiedlenie osób i wykup gruntów, a analiza sprowadza się do stwierdzeń, przykładowo: „*Głównym sposobem użytkowania wód powierzchniowych, dla którego nie znaleziono dobrych rozwiązań alternatywnych, jest ochrona przed powodzią. Działania restytucyjne na tym obszarze wymagać będą poniesienia znacznych środków finansowych. Konieczne jest jednak podjęcie działań mających na celu nie pogarszanie stanu istniejącego, a zwłaszcza na terenach zurbanizowanych i o stosunkowo wysokim poziomie produkcji rolnej. Z powyższej analizy wynika, iż nie istnieją możliwe technicznie wykonalne alternatywy pozwalające na osiągnięcie takich samych jak obecnie „korzyści” z użytkowania wód w SJCW...*”. Z materiałów wynika też, że za przesłankę ostatecznego wyznaczenia części wód jako silnie zmienionej uznawano sam fakt, że koszty renaturyzacji byłyby wysokie. W żaden sposób nie uzasadniono, że koszty te byłyby dysproporcjonalne, tj. nadmiernie wysokie w stosunku do uzyskiwanych korzyści.

W RZGW Warszawa, w tekście opracowania deklaruje się wykonanie testów działań restytucyjnych i alternatyw funkcjonalnych. Jednak, ze szczegółowych materiałów wynika, że test działań restytucyjnych przeprowadzono inaczej, niż wymagałaby tego metodyka: wg opinii eksperckiej najpierw ustalono zestaw możliwych działań restytucyjnych, nie kolidujących lub kolidujących w minimalnym stopniu z dotych-

czasowym użytkowaniem, a następnie oceniono, czy doprowadziłyby one do osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego wód – jeżeli nie, to rzekę ostatecznie wyznaczano jako *silnie zmienioną*. Realność działań restytucyjnych była subiektywną oceną ekspercką, nie uzasadnioną dokładniej, podobnie jak kolizja/brak kolizji działań restytucyjnych z dotychczasowym korzystaniem z wód. Brak szczegółowych uzasadnień uniemożliwia dokładniejsze odniesienie się, wydaje się jednak, że możliwości unaturalnienia rzek z zachowaniem ich obecnych funkcji są szersze, niż zidentyfikowano w opracowaniu. Natomiast test alternatyw funkcjonalnych przeprowadzono w bardzo uproszczony sposób. W większości przypadków założono m.in., że alternatywą dla utrzymania obecnych przekształceń rzek jest w większości „odtworzenie terenów zalewowych i rezygnacja z rolniczego użytkowania”, i że doprowadziłoby to do „wysiedlenia mieszkańców, utraty miejsc pracy w rolnictwie” – na tej podstawie odrzucając alternatywy; nie dostrzegając że rolnicze użytkowanie terenów zalewowych jest nadal możliwe! Uznawano wręcz często, że „odtworzenie terenów zalewowych” nie jest możliwe z przyczyn środowiskowych, ponieważ powoduje „ryzyko pogorszenia siedlisk NATURA 2000” na obszarach Natura 2000.

W RZGW Wrocław ostatecznego wyznaczenia silnie zmienionych części wód dokonano wg innej metody. Ustalono zestaw możliwych działań restytucyjnych, nie kolidujących lub kolidujących w minimalnym stopniu z dotychczasowym użytkowaniem, a następnie oceniono, czy doprowadziłyby one do osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego wód – jeżeli nie, to rzekę ostatecznie wyznaczano jako silnie zmienioną. „Realność” działań restytucyjnych była subiektywną oceną ekspercką, nie uzasadnioną dokładniej, podobnie jak kolizja/brak kolizji działań restytucyjnych z dotychczasowym korzystaniem z wód. Brak szczegółowych uzasadnień uniemożliwia dokładniejsze odniesienie się, wydaje się jednak, że możliwości unaturalnienia rzek z zachowaniem ich obecnych funkcji są szersze, niż zidentyfikowano w opra-

cowaniu. Nie przeprowadzono żadnego testu alternatyw funkcjonalnych.

W RZGW Gdańsk, RZGW Szczecin, RZGW Kraków, dla poszczególnych jednolitych części wód wyznaczonych wstępnie jako silnie zmienione wykonano test działań restytucyjnych, porównując – dla poszczególnych obiektów przekształcających hydromorfologię danej jednolitej części wód – wariant pozostawienia przekształceń, wariant renaturyzacji oraz wariant „działań pośrednich”. Wykonano także test alternatyw funkcjonalnych. Występują jednak błędy w szczegółach metodyki testów. Najczęściej powtarzają się następujące:

1. Błędne przyjęcie, że sama „niezasadność działań restytucyjnych” (bez wykonania testu alternatyw funkcjonalnych) wystarcza do uznania wody za silnie zmienioną,
2. Błędne uznawanie retencjonowania wody za wartość samą w sobie, bez żadnych odniesień do jakiegokolwiek celu dla którego woda jest gromadzona.
3. Uznawanie części wód za silnie zmienioną z uwagi na przekształcenia w innej części wód (jest to naruszenie art. 8 dyrektywy!).
4. Uznawanie za przesłankę niezasadności renaturyzacji samego faktu, że koszty renaturyzacji byłyby znacznie wyższe niż koszty utrzymywania rzeki w stanie przekształconym (tymczasem należałoby udowodnić, że koszty te byłyby dysproporcjonalne, tj. nadmiernie wysokie w stosunku do uzyskiwanych korzyści).
5. Ogólnikowość uzasadniania niezasadności renaturyzacji, np. typu: „Działania restytucyjne trudne do wykonania ze względu na ważność rozwiązań gospodarki wodnej dla rozwoju społeczno-gospodarczego tego regionu. Działania restytucyjne będą miały znaczący negatywny wpływ na funkcjonujące obecnie sposoby korzystania z wód, w tym ochronę przeciwpowodziową i konieczność likwidacji elektrowni wodnych”.
6. Subiektywne uznawanie potencjalnych działań renaturyzacyjnych za „nierealne”,

bez badania czy rzeczywiście upośledzałyby one korzystanie z wód w ważnych celach publicznych.

7. Przeprowadzanie – w ramach testu działań restytucyjnych – analizy wielokryterialnej, z tak jednak ustalonymi kryteriami i ocenami, że niemal w 100% przypadków prowadziły one do preferowania wariantu „pozostawienia istniejących przekształceń” i do rzekomego uzasadnienia „znacząco negatywnego wpływu” ewentualnej renaturyzacji na ważne funkcje korzystania z wody. Na przykład:

- w przypadku elektrowni wodnych, nawet o minimalnej mocy, bardzo wysoko (+3, +2 w skali od -3 do +3) oceniano w aspekcie ‘zobowiązań wynikających z prawodawstwa’ korzyści z produkcji energii odnawialnej, natomiast bardzo krytycznie oceniano (-3) zaprzestanie takiej produkcji jakie byłoby związane z renaturyzacją (likwidacją piętrzenia); ocena ta jest przeskalowana w stosunku do pozostałych aspektów,
- w aspekcie ‘zobowiązań wynikających z prawodawstwa’ bardzo wysoko oceniano wszystkie piętrzenia wody, także nie służące produkcji energii, zupełnie nie jest jasne z jakim wymogiem prawa było to związane,
- w aspekcie ‘zobowiązań wynikających z prawodawstwa’ ani ‘zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych’ zupełnie nie uwzględniono zobowiązań wynikających z Konwencji Helsińskiej (np. Rekomendacja 19/2 - obecnie uzupełniona też Rekomendacją 32-33/1, dotycząca ochrony i renaturyzacji rzek łososiowych), Konwencji Ramsar (*wis-e-use* i renaturyzacja obszarów wodno-błotnych); w rezultacie nie przyznano żadnych punktów działaniom renaturyzacyjnym które wykonywałyby zobowiązania tych konwencji,
- w aspekcie ‘zobowiązań wynikających z prawodawstwa’ zupełnie nie uwzględ-

niono zobowiązania wynikającego z polskich warunków, jakim powinny odpowiadać budowle wodne, dotyczącego zapewnienia możliwości migracji organizmów wodnych. W rezultacie działania renaturyzacyjne polegające na zapewnieniu możliwości migracji ryb (np. budowa przepławek) nie otrzymywały punktów. Z drugiej strony, przeskalowywano negatywne efekty ekonomiczne tych działań, zakładając że będą one znacznie zmniejszać efektywność działania elektrowni wodnych,

- nawet w przypadku przekształceń hydro-morfologicznych obecnie niczemu nie służących (np. progi i piętrzenia bez żadnej aktualnej funkcji) lub zniszczonych (ruiny piętrzeń), zdarzały się zupełnie niezrozumiałe przypadki przyznawania ocen dodatnich za ‘korzyści gospodarcze’ oraz ‘ilość osób korzystających bezpośrednio/pośrednio’,
- wobec likwidacji przekształceń hydro-morfologicznych obecnie niczemu nie służących, nie pełniących także żadnej funkcji przeciwpowodziowej, zdarzają się niezrozumiałe przypadki przyznawania ocen ujemnych wariantom renaturyzacyjnym w aspekcie ‘poczucie bezpieczeństwa społecznego’,
- w przypadku wszelkich piętrzeń wody, ich utrzymanie jest zazwyczaj wysoko oceniane jednocześnie w aspektach ‘erozji koryta’, ‘erozji i stabilności gruntów’ ‘zapobiegania suszy’, ‘wpływu na użytki rolne’ ‘wpływu na użytki leśne’ – wówczas żadne inne korzyści środowiskowe, jakie mogłyby być uzyskane w przypadku renaturyzacji, nie są w stanie przeważać takich ocen,
- zdarza się, że jako jedyna „korzyść” z istnienia progów przegradzających rzekę wskazywana jest „stabilizacja koryta” (bez żadnego wskazania po co), renaturyzacja oceniana jest jako „bardzo znacząca utrata takiej korzyści”,



- przywrócenie ciągłości ekologicznej cieków, nawet kluczowych dla ryb wędrownych, jest korzyścią ocenianą co najwyżej na „+1”;
- wpływ piętrzeń na wędkarstwo bywa oceniany korzystniej niż renaturyzacja rzeki – mimo niewątpliwie większej atrakcyjności wędkarstwa na naturalnej rzece,
- wpływ piętrzeń na turystykę i rekreację wodną bywał oceniany korzystnie a wpływ renaturyzacji niekorzystnie – nawet na rzekach wykorzystywanych głównie do turystyki kajakowej, dla której zrenaturyzowana rzeka byłaby niewątpliwie bardziej przydatna,
- wyolbrzymiana jest rola przekształceń hydromorfologicznych w ochronie przeciwpowodziowej – nawet obiekty w żaden sposób nie chroniące przed powodzią (przykładowo: pobory wody na stawy pstrągowe) otrzymują w tym aspekcie oceny pozytywne (np. +1), a renaturyzacja rzeki – oceny negatywne (-1).

Ponadto, dla niektórych jednolitych części wód brakuje w ogóle dokumentacji testu działań renaturyzacyjnych i testu alternatyw funkcjonalnych, a w rezultacie brak jest udokumentowanych podstaw do traktowania ich jako „silnie zmienione”.

Pozornie wydawać by się mogło, że skutkiem błędów popełnionych przy wyznaczaniu silnie zmienionych części wód będzie tylko przeorientowanie palety celów w kierunku ich liberalizacji, tj. dążenia do dobrego potencjału ekologicznego w miejsce dobrego stanu ekologicznego. W rzeczywistości jednak konsekwencje planistyczne są znacznie poważniejsze. O ile bowiem dobry stan ekologiczny jest – dla określonego typu ekologicznego rzeki lub jeziora – zdefiniowany określonymi wartościami wskaźników wybranych dla poszczególnych elementów jakości, to dobry potencjał trzeba dopiero indywidualnie określić, z osobna dla każdej rzeki lub jeziora wyznaczonego jako sil-

nie zmieniona część wód. Aby to zrobić, trzeba wiedzieć, jaki istotny cel korzystania z wód był powodem takiego wyznaczenia, i jakie przekształcenia hydromorfologiczne muszą być utrzymane, by cel ten nadal mógł być realizowany. Do tego niezbędne są wyniki prawidłowo przeprowadzonych tekstów działań restytucyjnych i testów działań funkcjonalnych dla każdej części wód. Jeżeli wyników tych nie ma, albo jeżeli testów nie przeprowadzono prawidłowo – dobry potencjał ekologiczny nie da się w ogóle zdefiniować, a przynajmniej nie będzie podstaw by uważać, że jest on różny od dobrego stanu ekologicznego.

Także Komisja Europejska (2012 r.), analizując plany gospodarowania wodami w poszczególnych państwach członkowskich, po analizie polskich planów doszła do wniosku, że „co do ustalania dobrego potencjału ekologicznego silnie zmienionych części wód, wydaje się, że nie zrozumiano, jak należy stosować tę metodę”.

Systematyczne błędy popełnione przy klasyfikowaniu rzek i jezior jako silnie zmienione skutkują więc brakiem możliwości prawidłowego rozeznania, jaki w ogóle cel należy dla nich osiągnąć.

### **Brak identyfikacji celu dla przyrodniczych obszarów chronionych**

W treści aktualnych planów gospodarowania wodami wszystkich dorzeczy w Polsce zapisano: „Dla obszarów chronionych funkcjonujących na obszarach dorzeczy, nie zostały obecnie podwyższone cele środowiskowe, z uwagi na częstokroć wyższe wymagania w stosunku do wartości granicznych wskaźników jakości wody przyjętych jako wartości graniczne dla dobrego stanu ekologicznego bądź dla dobrego lub powyżej dobrego potencjału ekologicznego wód, niż w poszczególnych aktach prawa, regulujących sposób postępowania i wymagania co do stanu wód w obrębie obszarów chronionych. Wyjątkiem w tym zakresie będą prawdopodobnie wymagania zgodne z wymogami wynikającymi

z planów ochrony dla obszarów Natura 2000 wyznaczonych na podstawie dyrektywy 79/409/EWG oraz dyrektywy 92/43/EWG, jednak w obecnym cyklu planistycznym z uwagi na brak planów ochrony ww. obszarów, nie zostaną zastrzeżone cele środowiskowe dla części wód, na których takie obszary zostały wyznaczone. Celem środowiskowym dla tych obszarów będzie zatem osiągnięcie lub utrzymanie co najmniej dobrego stanu. Weryfikacja celów środowiskowych uwzględniająca ten zakres tematyczny będzie miała miejsce w kolejnych cyklach planistycznych”. Oznacza to, że w planach gospodarowania wodami dorzeczy zatwierdzonych w 2011 r., nie podjęto w ogóle żadnej próby identyfikacji celu dla obszarów chronionych, w tym dla form ochrony przyrody.

Nie jest przy tym prawdą, że nie było do tego odpowiednich danych. Pomimo braku planów ochrony dla obszarów Natura 2000, dla każdego z tych obszarów znane są przecież przedmioty ochrony, wymienione w Standardowym Formularzu Danych. Istnieje bogata literatura (Adamski et al. red. 2004, Herbich 2004, Kowalczak et al. 2010), pozwalająca identyfikować, przynajmniej w przybliżeniu, „potrzeby wodne” poszczególnych gatunków i siedlisk przyrodniczych. Już tylko na tej podstawie, cele dotyczące warunków wodnych i elementów jakości wód w poszczególnych obszarach Natura 2000 byłyby, przynajmniej w pierwszym przybliżeniu, możliwe do identyfikacji.

Po drugie: pomimo braku formalnie ustanowionych planów ochrony, sporządzono dotychczas w Polsce wiele opracowań planistycznych dla poszczególnych obszarów Natura 2000, a w nich zidentyfikowano „potrzeby wodne” na poszczególnych obszarach. Na przykład: w ramach Projektu Bliźniaczego PHARE PL/IB/2001/EN/02 sporządzono pilotażowe plany ochrony dla 14 obszarów Natura 2000, a w ramach projektu Transition Facility TFPL2004/016-829.03.03 – programy lokalnej współpracy dla 55 obszarów Natura 2000. W większości z tych dokumentów sformułowano cele dotyczące warunków wodnych. Po trzecie: wiele obszarów Natura 2000

pokrywa się z rezerwatami przyrody lub parkami narodowymi, dla których wcześniej zostały sporządzone plany ochrony lub dokumentacje planistyczne. W wielu przypadkach identyfikują one cele odnoszące się do warunków wodnych.

Przykładowo: w Narwiańskim Parku Narodowym, stanowiącym równocześnie część obszarów Natura 2000 Bagienna Dolina Narwi PLB 200001 i Narwiańskie Bagna PLH 200002, reżim wodny jest kluczowy dla zachowania chronionych wartości przyrodniczych. Fakt ten jest corocznie identyfikowany w ustanawianych dla parku narodowego zadaniach ochronnych. Jednak odpowiedni reżim wodny nie został w żaden sposób ujęty jako cel środowiskowy w planie gospodarowania wodami dorzecza (Krajowy Zarząd... 2011j).

W Drawieńskim Parku Narodowym, stanowiącym część obszaru Natura 2000 Uroczyńska Puszczy Drawskiej PLH320046, corocznie w zadaniach ochronnych wskazuje się na problemy, jakimi są: zły stan populacji ryb łososiowatych i niedrożna przepławka w elektrowni Kamienna na Drawie. Jednak ani poprawa stanu populacji ryb łososiowatych, ani udrożnienie przepławki, nie zostały w żaden sposób ujęte jako cele środowiskowe w planie gospodarowania wodami dorzecza (Krajowy Zarząd... 2011f).

### **Fałszywa diagnoza aktualnego stanu wód, skutek nie uwzględnienia wszystkich wymaganych elementów jakości**

Jak podano w treści aktualnych planów gospodarowania wodami, ocena aktualnego stanu wód zawarta w planach i będąca ich podstawą, została dokonana tylko na podstawie wybranych elementów jakości. Spośród elementów biologicznych uwzględniono wyłącznie chlorofil a, indeks okrzemkowy oraz Makrofitowy Indeks Rzeczny. Nie uwzględniono w ogóle ichtiofauny ani makrobezkręgowców bentosowych. Nie uwzględniono żadnych elementów hydromorfologicznych. Zawężono również,

w stosunku do wymogów dyrektywy, listę uwzględnionych elementów fizykochemicznych.

Ograniczenie liczby elementów jakości, na podstawie których dokonano oceny aktualnego stanu wód na użytek planowania, skutkuje fałszywym, zniekształconym w sposób systematyczny, obrazem aktualnego stanu wód. W rzeczywistości bowiem za zły stan wielu jednolitych części wód w Polsce odpowiadać będzie zły stan ichtiofauny i makrobentosu, spowodowany złym stanem parametrów hydromorfologicznych. Przy zastosowaniu zestawu wskaźników zupełnie pomijającego ichtiofaunę, makrobentos i hydromorfologię, zły stan takich części wód może pozostać nie ujawniony, a tym samym oparty na takich danych plan nie identyfikuje potrzeby działań w celu osiągnięcia stanu dobrego.

W rezultacie fałszywe są także oceny zagrożenia nieosiągnięciem celów środowiskowych, dokonane dla poszczególnych jednolitych części wód, a program działań (ujęty jako program wodno-środowiskowy kraju) – który w założeniu miał być programem osiągnięcia celów środowiskowych – oparty jest na fałszywych danych i w rezultacie nie zawiera wielu działań niezbędnych do osiągnięcia tych celów.

Przykładowo: Rzeka Drawa jest zidentyfikowana jako naturalna część wód PLRW600020188879. Dodatkowo, znajduje się w obszarze Natura 2000 Uroczyska Puszczy Drawskiej PLH320046 i w znacznej części w Drawieńskim Parku Narodowym. Jest przegradzona zaporą wodną elektrowni Kamienna z niesprawną przepławką. Od dawna wiadomo, że trzeba podjąć działania w celu przywrócenia ciągłości ekologicznej, lecz działania te nie zostały podjęte i nie mają szansy być zrealizowane do 2015 r. Także w wykonanym na zamówienie KZGW opracowaniu Błachuty et al. (red. 2010), Drawa na tym odcinku wskazana jest jako szczególnie istotna rzeka, w której odtworzenie ciągłości ekologicznej jest koniecznym warunkiem dobrego stanu ekologicznego. Dodatkowo, przywrócenie ciągłości ekologicznej

musi być tu celem dla obszaru chronionego. Jednak, w Planie Gospodarowania Wodami rzekę – mimo braku tak ważnej dla niej ciągłości - zidentyfikowano jako będącą „w stanie dobrym” i „niezagrożoną nieosiągnięciem celów środowiskowych”.

### **Program środków: zupełnie niewystarczający dla osiągnięcia celów**

Gdyby nawet cele środowiskowe dla wód były prawidłowo określone, a obecny stan wyjściowy – prawidłowo rozpoznany, do osiągnięcia celów potrzebny byłby adekwatny program działań. W Ramowej Dyrektywie Wodnej taki program nazywa się „programem środków”, a w polskim Prawie Wodnym – Programem Wodno-Środowiskowym Kraju.

Program taki został sporządzony (Krajowy Zarząd... 2010). Próba jego oceny, dokonana na przykładzie wybranych zlewni (Żurek et al. 2010; w szczególności analizowano zlewnie Baryczy, Drawy, Dunajca, Ilanki, Pilicy i Pliszki), wykazała jednak, że:

1. Większość zadań i działań wpisanych do programu jest dotychczasową zwykłą rutynową działalnością różnych instytucji, która wpisuje się w program (remonty obiektów, prowadzenie rejestrów, planowanie, itp.);
2. Zupełnie nieadekwatnie ujęto działania na rzecz odtwarzania ciągłości ekologicznej rzek. Brakuje analizy zasadności istnienia wszystkich progów. Z zapisów w programie nie wynika, aby w ramach przywracania drożności rzek uwzględniono likwidację barier poprzecznych w sytuacji, gdy cele, dla których były kiedyś projektowane, straciły ważność. Program nie zawiera nawet tych działań, które równoległe i równocześnie (Błachuta et al. 2010) były zidentyfikowane jako niezbędny warunek osiągnięcia celu środowiskowego. Przykładowo na Drawie i Korytnicy nie zaplanowano udroż-

nienia istniejących przeszkód, mimo że rzeki te są wskazywane jako kluczowe dla ryb wędrownych. Na Pliszce planowana budowa 3 przepławek likwiduje jedynie 3 spośród 10 występujących na rzece barier uniemożliwiających swobodną migrację fauny wodnej. Co najmniej 4 istniejące przegrody to pozostałości dawnych młynów i elektrowni wodnych, które obecnie nikomu i niczemu nie służą więc powinny zostać dawno zlikwidowane. Na Dunajcu istnieje 468 barier migracyjnych nie licząc 4 zapór. Proponowana liczba udrożeń to 26.

3. Programowi brakuje wizji i działań związanych z rozwiązaniem problemu dzikiej i zorganizowanej eksploatacji piasków i żwirów z koryt rzecznych zarówno na poziomie prawnym, decyzyjnym i kontrolnym. W wielu rzekach Podbeskidzia zrabowano osady aż do skały macierzystej a ujścia dopływów zawisły nad obniżonymi korytami rzek odbiorników (Wisłoka, Biała, Dunajec i inne). Przykładowo, osady eksploatowane w ciągu 5 lat w Wisłocie będą odtworzone za minimum 500 lat – należałoby je zatem traktować jako dobro nieodnawialne. Co więcej, nikt nie kontroluje rabunkowej eksploatacji osadów, prowadzącej do likwidacji całych korytów.
4. W programie brakuje działań uwalniających doliny z zabudowy w sensie urbanistycznym (jako element udrażniania rzek i dolin rzecznych a także działań przeciwpowodziowych). Pomimo sporządzania map terenów zalewowych postępuje zabudowa takich terenów.
5. Brakuje działań z zakresu relokacji obwałowań, które są bardzo istotne z punktu widzenia ochrony i zachowania cennych siedlisk terasy rzecznej. Bardzo wątpliwy jest szacunek potrzebnej powierzchni stref buforowych. Według jakiej metody ją określono? Nie jest też jasne, co rozumie się tu jako „strefę buforową”? Można

mieć wątpliwości, czy kształtowanie takich stref nie będzie w praktyce niszczeniem naturalnie ukształtowanej roślinności przybrzeżnej?

6. Działanie „*Ochrona, zachowanie i przywracanie biotopów i naturalnych siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (działania wynikające z dyrektywy w sprawie dzikiego ptactwa oraz dyrektywy w sprawie siedlisk przyrodniczych)*” sprowadzono tylko do „opracowania planu ochrony obszaru prawnie chronionego (parki, rezerwy, NATURA 2000)”. Brakuje zupełnie rzeczywistych działań ochrony ekosystemów od wody zależnych: łągów, kamieńców, bagien, torfowisk, źródeł. W przypadku Drawy i Pilicy nie dostrzeżono problemu i nie zaproponowano żadnych działań dla nadmiernej turystyki kajakowej i związanej z tym dewastacji roślinności nadbrzeżnej, zanieczyszczenia z miejsc biwakowania i rozproszonego zaśmiecania. W dolinie Pilicy nie zaproponowano żadnych skutecznych metod odtworzenia terenów osuszonych na skutek niewłaściwych melioracji, nie zaproponowano żadnych działań mających na celu odtworzenie wezbrań wiosennych poniżej zbiornika Sulejów. Zmeliorowany obszar tzw. „Błot Brudzewickich”, przy narastających problemach terenów sąsiednich z obniżaniem lustra wody podskórnej powinien zostać potraktowany indywidualnie przez modelowe przedstawienie rozwiązań zachowujących wartości retencyjne (które niegdyś pełnił), przyrodnicze i dalsze wykorzystanie rolnicze. Odcięte od koryta, zamierające starorzecza, np. tzw. Stara Pilica winny być włączone w system sieci wodnej Pilicy. Zwiększyłyby to niewątpliwie pojemność retencyjną doliny, jak również miało charakter próśrodkowy.

W rezultacie, działania przewidziane w programie mają się nijak do celów środowiskowych, jakie za pomocą tego programu miałyby być osiągnięte.

Instrumentem do realizacji celów środowiskowych dla wód, przewidywanym w polskim prawie, mogłyby być też akty prawa miejscowego – tzw. warunki korzystania z wód. Mogą one wprowadzać prawnie wiążące ograniczenia w korzystaniu z wód. Jak dotąd, sporządzano projekty takich regulacji dla regionu wodnego Warty i regionu wodnego Dolnej Wisły. Jednak, zaproponowane ustalenia w sporządzonych projektach nie są wystarczające dla osiągnięcia celów środowiskowych. W szczególności, projekty zakładają unikanie ingerencji w aktualne korzystanie z wód, a to oznacza, że z góry zakładają nie osiągnięcie celów środowiskowych w wymaganym terminie (Pectore-Eco 2012).

### **Praktyka: utrzymywanie wód i inwestycje w wodach nie biorące pod uwagę celów środowiskowych**

Ramowa Dyrektywa Wodna zezwala tylko wyjątkowo na nowe przekształcenia wód, pogarszające ich stan ekologiczny lub uniemożliwiające osiągnięcie celu środowiskowego. Mogą one być dopuszczone tylko z przyczyn nadrzędnego interesu publicznego i pod rygorystycznymi, wymienionymi w dyrektywie warunkami (art. 4.7 dyrektywy). Przepis ten jest od 2011 r. transponowany do prawa polskiego: Zgodnie z art. 38j Prawa Wodnego, dopuszczalne jest nieosiągnięcie celu środowiskowego dla jednolitej części wód oraz niezapobieżenie pogorszeniu stanu ekologicznego części wód, jeżeli jest ono wynikiem nowego przedsięwzięcia spełniającego łącznie następujące warunki:

1. Podejmowane są wszelkie działania, aby łagodzić skutki negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na stan jednolitych części wód;
2. Uzasadnienie przedsięwzięcia jest szczegółowo przedstawione w planie gospodarowania wodami dorzecza, w szczególności dla danej części wód wskazana jest tzw. derogacja 4(7);
3. Przedsięwzięcie jest uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, a pozytywne efekty dla środowiska i społeczeństwa związane z ochroną zdrowia, utrzymaniem bezpieczeństwa oraz zrównoważonym rozwojem przeważają nad korzyściami utraconymi w następstwie przedsięwzięcia,
4. Zakładane korzyści wynikające z przedsięwzięcia nie mogą zostać osiągnięte przy zastosowaniu innych działań, korzystniejszych z punktu widzenia interesów środowiska, ze względu na negatywne uwarunkowania wykonalności technicznej lub nieproporcjonalnie wysokie koszty w stosunku do spodziewanych korzyści.

Jeżeli natomiast z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że przedsięwzięcie może spowodować nieosiągnięcie celów środowiskowych zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, a powyższe przesłanki nie są spełnione - organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach musi odmówić zgody na realizację takiego przedsięwzięcia.

Tymczasem z deklaracji publicznych na temat planów inwestycyjnych dotyczących wód wynika, że organy władzy państwowej w Polsce nie zdają sobie sprawy z istnienia powyższych przepisów. Uchwałą 151/2011 Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2011 r. przyjęto np. „Program ochrony przed powodzią w dorzeczu Górnej Wisły” – zawierający listę kilkuset inwestycji hydrotechnicznych. Co najmniej 127 zadań z tej listy to inwestycje, których realizacja może przynajmniej potencjalnie może zagrozić osiągnięciu celów środowiskowych dla wód (Klub Przyrodników 2012). Spośród tej liczby, w planie gospodarowania wodami dorzecza Wisły (Krajowy Zarząd... 2011j) zaledwie wobec jednej z tych inwestycji wskazano (a i tak nietrafnie), przesłanki do zastosowania wyjątku prawnego, który mógłby umożliwić rzeczywistą realizację. W sprawie tej Komisja Europejska wszczęła postępowanie o potencjalne naruszenie zobowiązań dyrektywy. Mimo to,

w listopadzie 2012 r. upublicznilo projekt przewidywanego do przyjęcia przez rząd „Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu Wisły Środkowej”, zawierającego listę 808 inwestycji, spośród których wiele jest niezgodnych z przedstawionymi wyżej wymogami.

Same zapisy w planach gospodarowania wodami wskazują, że przesłanki do zastosowania wyjątkowego tylko zezwolana na inwestycje przeszkadzające osiągnięciu celów środowiskowych, nie są w Polsce właściwie rozumiane. W tekstach planów wymieniono „zidentyfikowane planowane inwestycje”, które miałyby być objęte wyjątkiem. Jednak, nigdzie nie zawarto szczegółowego wyjaśnienia co do konkretnego powodu zaproponowania wyjątku (nie wyjaśniono konkretnej korzyści, jaka wynikałaby z przekształcenia wód), ani nie podano żadnego uzasadnienia, że w każdym z tych przypadków spełnione są warunki wymagane przez dyrektywę. Podano zwykle tylko zdawkowe uzasadnienie, czemu dana derogacja miałaby służyć. Uzasadnienia te sugerują, że za powód derogacji uznawano sam fakt, że jakaś inwestycja hydrotechniczna jest w danej części wód planowana, nie badając zupełnie, czy spełnione są warunki dopuszczalności wyjątku. W wielu wypadkach nie podano nawet, po co dana inwestycja miałaby być realizowana. W żadnym przypadku nie uzasadniono, dlaczego realizacja danej inwestycji miałaby stanowić nadrzędny interes społeczny, ani dlaczego cele danej inwestycji nie mogłyby być osiągnięte „innymi środkami, stanowiącymi znacznie korzystniejszą opcję środowiskową”. Przykładowo, jako uzasadnienie wyjątku podawane jest, bez jakiegokolwiek dalszego rozwinięcia:

- „Planowane stworzenie regionalnego systemu zaopatrzenia w wodę zachodniej części pasa nadmorskiego”,
- „Z uwagi na planowane działania w zakresie realizacji inwestycji powodujących zmiany w charakterystykach fizycznych JCW, służące wyższemu celom społecznym, tj. ochrona przeciwpowodziowa, niemożliwe jest osiągnięcie przez JCW założonych celów

środowiskowych” – niezgodne z dyrektywą i niedopuszczalne założenie, że ochrona przeciwpowodziowa jest „wyższym celem”, niż cele środowiskowe dla wód i że wszelkie inwestycje przeciwpowodziowe mogą automatycznie uzasadniać derogacje 4(7),

- „Planowana budowa zbiornika retencyjnego ...” - bez jakiegokolwiek uzasadnienia, po co,
- „Planowane podpiętrzenie jeziora ...” - bez jakiegokolwiek uzasadnienia, po co,
- „Planowane inwestycje z zakresu ochrony przeciwpowodziowej ...” - bez żadnego uzasadnienia, że spełniają warunki dopuszczalności derogacji,
- „Planowana odbudowa (kształtowanie przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego koryta rzeki...)” - bez żadnego uzasadnienia, po co.

W tysiącach postępowań administracyjnych przeprowadzanych corocznie w Polsce zatwierdzana jest też realizacja licznych, lecz rozproszonych inwestycji, pogłębiających sztuczne przekształcenia wód – a tym samym, oddalających nas od osiągnięcia celów środowiskowych, zamiast do nich zbliżać. Praktyka właściwego i pełnego stosowania prawa w tym zakresie (Pawlaczyk 2012) jest dopiero wykuwana.

Również praktyka bieżącego zarządzania wodami nie bierze zupełnie pod uwagę ustalonych dla nich celów środowiskowych. Masowe jest w Polsce „utrzymywanie wód” realizowane np. przez odmulanie przekształconych morfologicznie cieków, odbudowę ich podłużnych i poprzecznych profilów regulacyjnych, zabudowywanie i zapobieganie powstawaniu wyrw brzegowych – co oznacza przecież utrzymywanie cieków w zniekształconym, niezgodnym z celem środowiskowym stanie hydromorfologicznym.

## Konkluzje

Choć w zasadzie już za niecałe trzy lata (do 25 grudnia 2015 r.) powinniśmy osiągnąć cele środowiskowe dla wód wymagane przez Ramową Dyrektywę Wodną, dla większości wód

nie potrafimy jeszcze nawet prawidłowo opisać stanu, jaki miałby być osiągnięty. Nie potrafimy też poprawnie opisać stanu aktualnego - masowo brakuje nam danych o pewnych obowiązkowych do takiego opisu elementach jakości, np. ichtiofaunie czy bentosie; nie mamy nawet aktualnego katalogu obecnych przekształceń hydromorfologicznych rzek. Nawet gdybyśmy znali cel, nie wiedzielibyśmy więc, jak daleko od niego jesteśmy. Deklarowane działania w kierunku osiągnięcia

celów nie mają nic wspólnego nawet z tym fragmentarycznym rozpoznaniem celów, którym dysponujemy. Powszechną zaś praktyką jest traktowanie rzek na zasadzie 'business as usual', czyli utrzymywanie, podtrzymywanie i umacnianie dokładnie tych przekształceń, które - dla osiągnięcia celów środowiskowych - powinny być usunięte, a przynajmniej zminimalizowane. Spełnienie obowiązków wynikających z dyrektywy jest w świetle tej sytuacji zupełną iluzją.

## LITERATURA

- BŁACHUTA J., ROSA J., WIŚNIEWOLSKI W., ZGRABCZYŃSKI J. 2010. Ocena potrzeb i priorytetów udroźnienia ciągłości morfologicznej rzek na obszarach dorzeczy w kontekście osiągnięcia dobrego stanu i potencjału ekologicznego JCWP (Jednolitych Części Wód Powierzchniowych). KZGW, Warszawa.
- European Commission 2003. Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance Document No 4.
- European Commission 2011. Links between the Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC) and Nature Directives (Birds Directive 79/409/EEC and Habitats Directive 92/43/EEC); Frequently Asked Questions.
- Klub Przyrodników 2012. Stanowisko w sprawie „Programu ochrony przed powodzią w dorzeczu Górnej Wisły”. Mscr, Świebodzin.
- Komisja Europejska 2012. Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący dokumentowi: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrażania ramowej dyrektywy wodnej (2000/60/WE) - Plany gospodarowania wodami w dorzeczu. Państwo członkowskie: Polska; Mscr, Bruksela.
- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej 2010. Program Wodno-Środowiskowy Kraju. Mscr, Warszawa.
- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej 2011a. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Dniestru. Mscr., Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa.
- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej 2011b. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Dunaju. Mscr., Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa.
- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej 2011c. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Jarft. Mscr., Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa.
- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej 2011d. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Łaby. Mscr., Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa.
- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej 2011e. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Niemna. Mscr., Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa.
- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej 2011f. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry. Mscr., Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa.

- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej 2011g. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Pregoly. Mscr., Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa.
- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej 2011h. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Świeżej. Mscr., Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa.
- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej 2011i. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Ücker. Mscr., Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa.
- Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej 2011j. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły. Mscr., Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa.
- OWSIANY M., JARZĄBEK A., SARNA S. 2007 – Uszczegółowienie metodyki w zakresie ostatecznego wyznaczania silnie zmienionych i sztucznych części wód w Polsce. Mscr., Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej.
- PAWLACZYK P. 2012. Jak się troszczyć o wody na podstawie prawa UE. In: PAWLACZYK P. (Ed.). Natura 2000 i inne wymagania europejskiej ochrony przyrody – Niezbędnik urzędnika. Wyd. Klubu Przyrodników, Świebodzin.
- Pectore-Eco 2012. Prognoza oddziaływania na środowisko warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Wisły. MSCR dla RZGW w Gdańsku, Gliwice.
- ŻUREK R., CHMIELEWSKI S., JANKOWSKI W., PAWLACZYK P. STAŃKO R. 2010. Ocena Programu wodno środowiskowego. Mscr. dla WWF Polska, Warszawa.

### Summary

The EU Water Framework Directive (the Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23rd October 2000 establishing a framework for the Community action in the field of water policy), transposed also into Polish law, sets out an objective for surface waters, that is the so called good water status, which requires accomplishment of the so called good or very good environmental status and good chemical status. Only for water bodies designated as 'highly modified' or 'artificial' the good environmental status is replaced with the so called good environmental potential, which accepts those (and only those) hydromorphological transformations that are indispensable for socially justified usage of waters. Additionally, a further environmental goal for 'protected areas' is achieving the standards and objectives resulting from specific regulations pursuant to which those areas were established. With regard to nature conservation forms this means providing water conditions appropriate for obtaining the goals of a given form.

In the current water management plans in Poland the highly modified water bodies have not all been properly defined while the motives governing their delineation remain unclear and unconvincing. Consequently, interpretation problems arise regarding 'the good environmental potential', thus regarding the very definition of the objective to be accomplished. This is so since it is not known exactly which socially important forms of water usage were decisive in marking the highly modified parts of water bodies, so consequently it is not known which hydromorphological transformations are really essential to be maintained.

No attempt whatsoever have been made to identify the objective for protected areas, including forms of nature protection.

The diagnosis of water status was made with omission of certain quality elements – including ichtiofauna, benthos and hydromorphology. The omitted elements most likely are of critical significance for the assessment of the status of Polish waters, i.e. they are the ones which will probably



most often be found to be in lower than good condition. Consequently, the assessment of current status of waters is systematically and widely distorted.

A schedule of activities has been made out – the so called National Water-Environmental Programme. However, an analysis of its provisions (Żurek et al. 2010) shows that the activities provided for in the programme are totally at odds with the environmental objectives to be accomplished through the programme. The drafts of local regulations – conditions for using waters – assume no interference in the current water usage, which means they assume a failure to accomplish the environmental objectives in due time.

In defiance of the duties resulting from the directive, thousands of administrative procedures carried out in Poland annually approve of numerous but dispersed investments which deepen artificial transformation of water bodies and thus carry us away from accomplishment of environmental objectives rather than brings us close to them. The practice of appropriate and complete application of the law in this area is only being created.

Also the practice of daily water management entirely fails to consider the environmental objectives set out for those waters. In Poland it is commonplace to “maintain water bodies” e.g. through desilting of morphologically transformed flows, recreation of their longitudinal and transverse control profiles, development and prevention of bank breaches – which effectively means maintaining the flows in a hydromorphological condition which is distorted and non-compliant with environmental objectives.

Although basically in less than three years time (by December 25, 2015) we should have accomplished the environmental objectives for waters required by the Water Framework Directive, for the majority of water bodies we are unable as yet to define the status to be achieved. Furthermore, we are unable to define the current status – we are massively lacking data on certain compulsory qualities such as ichthiofauna or benthos, we even do not have an updated catalogue of the current hydromorphological transformations of rivers. Even if we knew the objective, we would not know how far we were therefrom. Any activities declared to accomplish the goals have nothing to do even with this fragmentary recognition of objectives that we have at our disposal. On the other hand, it is a common practice to treat rivers according to the rule ‘business as usual’, i.e. maintaining, keeping up and reinforcing those transformations which - for the objectives to be accomplished – should be removed or at least minimized. In those circumstances a fulfillment of the obligations resulting from the directive is a total illusion.

Adres autora:

Paweł Pawlaczyk  
Klub Przyrodników  
ul. 1 Maja 22  
66-200 Świebodzin  
email: pawpawla@wp.pl