

Ramowa dyrektywa wodna

Dyrektywa 2000/60/WE
ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki
wodnej

ERA - online workshop, 8 maja 2023

Mariusz Baran
Centrum Prawa Ochrony Środowiska
Uniwersytet Jagielloński

1

- (1) Główne cele i najważniejsze elementy
- (2) Art. 4 ramowej dyrektywy wodnej (cele środowiskowe)
- (3) Plan gospodarowania wodami w dorzeczu/program działań
- (4) Derogacje/wyjątki
- (5) Orzecznictwo TSUE

2

2



(1) Wprowadzenie

3

3



- **Skąd potrzeb nowego unijnej regulacji w obszarze prawa wodnego?**
naukowe opracowania potwierdzające jakościowe i ilościowe problemy dotyczące wody
- **Jakość wody:** pewna poprawa w odniesieniu do niektórych substancji, ale ogólnie rosnąca presja
- **Ilość wody:** niedobory wody, biorąc pod uwagę rosnący pobór wody przez (przemysł, rolnictwo) oraz zużycie wody na potrzeby turystyki, przemysłu, gospodarstw domowych
- **Ekosystemy wodne i lądowe:** dotknięte spadkiem jakości i ilości wody

4

4



Zintegrowane (holistyczne) podejście do ochrony wód: co to znaczy:

Zintegrowane ochrona zasobami wody zgodnie z RDW wymaga uwzględnienia:

- zarządzania wodami powierzchniowymi i podziemnymi,
- jakości i ilości dostępnej wody
- chemicznej i ekologicznej jakości wody
- standardy jakościowe
- standardy emisyjne

5

5



Prawne instrumenty RDW:

- Cele dotyczące jakości wody
- Zakaz pogarszania stanu wód
- Zintegrowane planowanie w obszarze zarządzania wodami
- Ograniczenia emisji do wód
- Koszty usług wodnych,

6

6



Zakres zastosowania RDW

1. **Wody powierzchniowe** ((art. 2 (1) oraz (3) – (9)): *wody śródlądowe z wyjątkiem wód podziemnych; wody przejściowe i wody przybrzeżne, z wyjątkiem sytuacji, kiedy z uwagi na stan chemiczny zaliczyć można do nich również wody terytorialne*

ALE: wody morskie – dyrektywa 2008/56/WE

2. **Wody podziemne** (art. 2 (2)): *wszystkie wody znajdujące się pod powierzchnią ziemi w strefie saturacji oraz w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem*

7

7



Cele dla poszczególnych rodzajów wód

1. Wody powierzchniowe:

- Zakaz pogarszania (obowiązek prewencji)
- Osiągnięcie dobrego stanu do 2015
- Dobry stan chemiczny i ekologiczny stan
- Dobry potencjał wód silnie zmienionych do 2015
- Redukcja zanieczyszczenia substancjami priorytetowymi
- Zaprzestanie emitowania i stopniowe wycofywanie niebezpiecznych substancji priorytetowych

2. Wody podziemne:

- Zakaz pogarszania (obowiązek prewencji)
- Osiągnięcie dobrego stanu do 2015
- Dobry stan chemiczny i ilościowy stan
- Odwrócenie tendencji do zanieczyszczeń

8

8



Art. 4 (1) oraz (3): sztuczne i silnie zmienione części wód powierzchniowych

- **Zmienione:** zapory, wały przeciwpowodziowe, porty
- **Sztuczne:** zbiornik wodny stworzony przez człowieka tam, gdzie go nie było, np. nowe kanały, zbiorniki retencyjne
- **Różne cele** – art. 4 (1) (a) (iii): **osiągnięcia dobrego potencjału ekologicznego: wartości powinny być jak najbardziej zbliżone do najbliższego porównywalnego typu jednolitej części wód powierzchniowych**

9

9



Art. 4 (1) (c) oraz art. 6 i załącznik IV: obszary chronione

„Państwa Członkowskie osiągają zgodność ze wszystkimi normami i celami najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy, chyba że ustalono inaczej w prawodawstwie wspólnotowym, w ramach którego zostały ustalone poszczególne obszary chronione”

Załącznik IV:

- **Obszary przeznaczone do poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi na mocy art. 7;**
- **obszary przeznaczone do ochrony gatunków wodnych o znaczeniu ekonomicznym; ii**
- **części wód przeznaczone do celów rekreacyjnych, w tym obszary wyznaczone jako kąpieliska na mocy dyrektywy 76/160/EWG;**
- **obszary wrażliwe na substancje biogenne, w tym obszary wyznaczone jako strefy wrażliwe na mocy dyrektywy 91/676/EWG oraz o**
- **obszary wyznaczone jako tereny wrażliwe na mocy dyrektywy 91/271/EWG; oraz**
- **obszary przeznaczone do ochrony siedlisk lub gatunków, gdzie utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie, w tym właściwe miejsca w ramach programu Natura 2000, wyznaczone na mocy dyrektywy 92/43/EWG oraz dyrektywy 79/409/EWG**

10

10



Zakaz pogarszania

- Wody powierzchniowe: art. 4 (1) (a) (i): **państwa członkowskie wdrażają konieczne środki, aby zapobiec pogorszeniu się stanu wszystkich części wód powierzchniowych,**
- Wody podziemne: art. 4 (1) (b) (i): **państwa członkowskie wdrażają konieczne środki, aby zapobiec lub ograniczyć dopływ zanieczyszczeń do wód podziemnych i zapobiec pogarszaniu się stanu wszystkich części wód podziemnych**

Stosowany od 22 grudnia 2009 - **termin wyznaczony państwom członkowskim zgodnie z art. 13 ust. 6 dyrektywy 2000/60 na opublikowanie planów gospodarowania wodą w dorzeczu** (C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias*, pkt 53), wcześniej państwa członkowskie są zobowiązane do powstrzymania się od przyjmowania przepisów, które mogłyby poważnie zagrozić osiągnięciu celu wyznaczonego w art. 4 tej dyrektywy. (pkt 57 i 60)

11

11



Zakaz pogarszania

Czy zakaz pogarszania jest zasadą czy jedynie celem planistycznym (C-461/13 *Waser*)?

- Czy dotyczy zgody na indywidualne przedsięwzięcia?

„państwa członkowskie są zobowiązane – z zastrzeżeniem przyznania odstępstwa – do odmowy zgody na konkretne przedsięwzięcie, w przypadku gdy może ono spowodować pogorszenie się stanu części wód powierzchniowych lub gdy zagraża uzyskaniu dobrego stanu wód powierzchniowych lub dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego takich wód w dacie przewidzianej w tej dyrektywie.”

- Czy ogranicza się jedynie do planów zarządzania wodami?
- **zarówno: brzmienie, kontekst oraz cele wspierają wykładnię zakazu jako zasady**

pojęcie „pogorszenia się stanu” części wód powierzchniowych nie zostało zdefiniowane w dyrektywie 2000/60.

w braku takiej definicji w prawie Unii ustalenie znaczenia i zakresu tego pojęcia winno zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zostać dokonane z uwzględnieniem zarówno brzmienia danego przepisu prawa Unii, jak i jego kontekstu (C-461/13 *Waser*, pkt 54)

12

12



Zakaz pogarszania

Co to jest pogarszanie (C-461/13 Waser)?

- jakiegokolwiek pogorszenie jakości wody w związku z celami RDW?
- zmiana statusu chemicznego i ekologicznego/iłościowego określonej części wód? (bardzo dobry, dobry, umiarkowany, słaby, zły)?

„pojęcie „pogorszenia stanu” części wód powierzchniowych, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i) dyrektywy 2000/60 należy interpretować w ten sposób, że pogorszenie zachodzi od momentu, gdy przynajmniej jeden z elementów jakości w rozumieniu załącznika V do dyrektywy ulega obniżeniu o jedną klasę, nawet jeżeli to pogorszenie nie wyraża się w ogólnej zmianie zaklasyfikowania części wód powierzchniowych. Niemniej jednak, jeśli dany element jakości w rozumieniu tego załącznika znajduje się już w najniższej klasie, każde pogorszenie tego elementu stanowi „pogorszenie stanu” części wód powierzchniowych w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i)”

13

13



Zakaz pogarszania

Co to jest pogarszanie (C-461/13, Waser)?

- Klasa stan części wód jest określona przez najgorszy element jakości wody
- Np. pkt 1.2.1. Załącznika V (ekologiczny stan rzek)
 - *Biologiczne elementy jakości*
 - *Hydromorfologiczne elementy jakości*
 - *Fizykochemiczne elementy jakości*
- zasada "one out all out": najgorszy element jakościowy określa status ogólny (1.4.2 Załącznika V):

„pogorszenie stanu” części wód powierzchniowych w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i) dyrektywy 2000/60 występuje, w przypadku gdy stan przynajmniej jednego z elementów jakości w rozumieniu załącznika V do tej dyrektywy ulega pogorszeniu o jedną klasę, nawet jeżeli to pogorszenie nie wyraża się w ogólnej zmianie zaklasyfikowania części wód powierzchniowych. Tymczasem, jeśli dany element jakości w rozumieniu tego załącznika V znajduje się już w najniższej klasie, każde pogorszenie tego elementu stanowi „pogorszenie stanu” części wód w rozumieniu tego art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i)” (C-461/13, pkt 69)

14

14



Zakaz pogarszania

Standard oceny w odniesieniu do kryteriów ustalania stanu pogorszenia?

- art. 6(2) i (3) dyrektywy siedliskowej: brak uzasadnionych wątpliwości, że siedlisko nie będzie znacząco zagrożone - wymóg „upewnienia się”
- ALE: art. 4 RDW nie wymaga pewności
- Może standard kompleksowej oceny, z ograniczoną kontrolą sądową kwestii merytorycznych. ale ściślejszą oceną kwestii proceduralnych (np. C-326/05 P, pkt 75 i 76)?

„Korzystanie ze swobodnego uznania nie jest jednak wyjęte spod kontroli sądu. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że w ramach tej kontroli sąd wspólnotowy musi poddać weryfikacji poszanowanie zasad proceduralnych, prawidłowość ustaleń faktycznych przyjętych przez Komisję, brak oczywistego błędu w ocenie tych okoliczności faktycznych oraz brak nadużycia władz”

- **Ujęcie mieszane z obowiązkiem oceny ustaleń w świetle wyników monitoringu (proces ciągły)**

15

15



(2) Wyjątki (derogacje)

16

16



Wyjątek – art. 4 (7)

- **Nowe zmiany w charakterystyce fizycznej części wód powierzchniowych lub zmian poziomu części wód podziemnych** pod warunkiem, że:
 - zostały podjęte wszystkie praktyczne kroki, aby ograniczyć niekorzystny wpływ na stan części wód;
 - przyczyny tych modyfikacji lub zmian są szczegółowo określone i wyjaśnione w planie gospodarowania wodami w dorzeczu;
 - przyczyny tych modyfikacji lub zmian stanowią nadrzędny interes społeczny i/lub korzyści dla środowiska i dla społeczeństwa, są przeważone przez wpływ korzyści wynikających z nowych modyfikacji czy zmian na ludzkie zdrowie, utrzymanie ludzkiego bezpieczeństwa lub zrównoważony rozwój; oraz
 - korzystne cele, którym służą te modyfikacje lub zmiany części wód, nie mogą, z przyczyn możliwości technicznych czy nieproporcjonalnych kosztów być osiągnięte innymi środkami, stanowiącymi znacznie korzystniejszą opcję środowiskową.
- Derogacje zgodne z RDW nie oznaczają derogacji od innych szczegółowych regulacji środowiskowych

17

17



Wyjątki – generalne wymogi

- Dla ich zastosowanie muszą być spełnione ścisłe kryteria, a ich uzasadnienie musi być wyłączone do planu gospodarowania wodami w dorzeczu
- Brak wymogu zgody KE
- Art. 4 (8) i (9) wprowadza dwie zasady znajdujące zastosowanie do wszystkich derogacji:
 - derogacje nie mogą nie wyklucza lub nie przeszkadza w osiągnięciu celów j dyrektywy w innych częściach wód w tym samym obszarze dorzecza i jest zgodne z wdrażaniem innego prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego ochrony środowiska.
 - Stosowanie derogacja, miso zapewnić przynajmniej taki sam poziom bezpieczeństwa jak wymagany przez istniejące prawodawstwo wspólnotowe.

18

18



Wyjątek – art. 4 (1) oraz art. 4 (7) – wymogi proceduralne?

- RDW wymaga jedynie, aby derogacje od celów dotyczące środków działania był wskazane w planie gospodarowania wodami w dorzeczu, ale nie przewiduje proceduralnych wymóg w zakresie oceny:
- czy do planie gospodarowania wodami/programów środków działania znajduje zastosowania ocena strategiczna (SEA) lub indywidualnej (EIA)?
- Inne:
 - Ogółe zasady?
 - Zasady ostrożności?
 - Orzecznictwo dotyczące art. 6 (2) dyrektywy siedliskowej?

19

19



Wyjątek – art. 4 (1) oraz art. 4 (7) – wymogi proceduralne?

- Zasady ostrożności (+ zasada wysokiego poziomu ochrony)
- Art. 191 (2) TFUE
- Ocena restrykcyjna, jeśli:
 - ustalanie potencjalnie negatywnych skutków dla zdrowia lub środowiska,
 - kompleksowa (całościowa) ocena oparta na aktualnych dostępnych danych naukowych
- Podobne kryteria jak przy ocenie oddziaływania?

20

20



Wyjątek – art. 4 (1) oraz art. 4 (7) – wymogi proceduralne?

- Zakres oceny
- Opisanie wpływu:
 - Elementy jakości wód z RDW
 - Inne istotne części wód
 - Efekt skumulowany? Kompleksowa (całościowa) ocena oparta na aktualnych dostępnych danych naukowych
- Jaki dane: wykorzystania danych monitoringu, uzyskanych zgodnie z RDW + wiedza biegłych/ekspertów

21

21



Wyjątek – art. 4 (7)

Alternatywy

- Ocena na wczesnym etapie przedsięwzięcia
- Ocena na właściwym poziomie geograficznym (unijnym, krajowym czy RBD)
- Jednoznaczne ustalenie korzystanych skutków z nowych zrównoważonych form działalności gospodarczej człowieka
- Może odnosi się do alternatywach lokalizacji, innej skali lub zakresie przedsięwzięcia lub alternatywnych procesów
 - Żegluga
 - Energetyka wodna
- Synergia z innymi rodzajami ocen (SEA, EIA, ocena naturowa)
- Nadrzędny interes publiczny
- Państwa członkowskie dysponują pewnym marginesem swobody (C-346/14, KE p-ko Austrii, pkt 70):

„W tym zakresie należy przyznać państwom członkowskim pewien zakres uznania przy ustalaniu, czy dane przedsięwzięcie leży w takim interesie. Dyrektywa 2000/60, która została przyjęta na podstawie art. 175 ust. 1 WE (obecnie art. 192 ust. 1 TFUE), ustala bowiem wspólne zasady i ogólne ramy działania dla ochrony wód i zapewnia koordynację, integrację, jak też, w dłuższej perspektywie, rozwój zasad ogólnych i struktur pozwalających na ochronę i ekologicznie zrównoważone korzystanie z wód w Unii. Te zasady i ramy powinny następnie zostać rozwinięte przez państwa członkowskie za pomocą przyjęcia konkretnych środków. Dyrektywa ta nie zmierza tym samym do pełnej harmonizacji przepisów wodnoprawnych państw członkowskich”.

22

22



(3) Derogacje od celów (art. 4)

23

23



Derogacje od celów (art. 4):

- Termin osiągnięcia celów do 2015 – wydłużenie do 2021 lub 2027 (art. 4(4))
- Obowiązek osiągnięcia dobrego stanu: mniej restrykcyjne cele są dopuszczalne po spełnieniu dalszych warunków (art. 4(5))
- Wymóg niepogarszania: czasowe pogorszenie stanu wód z powodu przyczyn naturalnych lub siły wyższej jest dopuszczalne (art. 4(6))
- Wymóg niepogarszania: oraz brak osiągnięcia dobrej jakości w związku z nowymi modyfikacjami (art. 4 (7))

24



Derogacje - art. 4(4) i 4(5)

- **Uzasadnienie dla wydłużenia terminów/obniżenia celu:**
 - brak możliwości technicznych
 - nieproporcjonalne koszty
 - przyczyny naturalne
- **Dalsze pogorszenie nie jest dopuszczalne (związek z art. 4 (7)?)**

25



Derogacje - art. 4(4) i 4 (5): nieuzasadnione koszty

- osąd polityczny oparty na informacjach ekonomicznych (analiza kosztów i korzyści)
- znaczny margines oceny, które koszty przewyższają korzyści
- koszty środków wymaganych w ramach istniejącego prawa UE
- możliwość poniesienia kosztów finansowych (lub zdolność do zapłacenia za dany środek) może być jednym z elementów uzasadniających decyzję o przedłużeniu czasu, jeżeli opiera się na wyraźnym wyjątku
- **kwestie otwarte: rola ograniczeń środków budżetu jako przyczyna wydłużenia terminu**
- **kwestie otwarte: znaczenie możliwości finansowych (zdolności płatniczej) w wyznaczaniu mniej restrykcyjnych celów**

26



Derogacje - art. 4(6)

▪Definicje:

- Ekstremalne powódzie: powódzie o niskim prawdopodobieństwie wystąpienia lub ekstremalne zdarzenia - zgodnie z dyrektywą powodziową
- Przedłużające się susze: rzadkie, nieprzewidywalne zjawisk hydrologiczne

▪Wyjątek może być zastosowany po wystąpieniu zdarzenia

▪Podjęcie praktycznych działań w celu zapobieżeniu przyszłemu pogorszeniu

▪Podjęcie działań prewencyjnych i w zakresie zarządzania (np. w planach zarządzania suszą)



(4) Obszar dorzecza jako podstawowa jednostka zarządzania zasobami wody

Obszar dorzecza jako podstawowa jednostka zarządzania zasobami wody

- (1) Ocena presji/wpływu na części wód oraz analiza ekonomiczna korzystania z wód (art. 4/ Załączniki II i III),
- (2) Rejestr obszarów chronionych (art. 6 i Załącznik IV),
- (3) Programy monitorowanie stanu wód (art. 8 i Załącznik V)
- (4) Przyjęcie planów gospodarowania wodami w dorzeczu (RBMP, Art. 13 i Załącznik VII)
- (5) Przyjęcie programów środków działania (art. 11)

29

Znaczenie dla osiągnięcie celów środowiskowych RDW

- Charakterystyka obszaru dorzecza
- Zakres zastosowania charakterystyki (art. 5/ Załączniki II i III)
- Identyfikacja i oddzielanie części wód powierzchniowych i podziemnych i części silnie zmienionych wód
- Identyfikacja znaczenia presji działalności człowieka na części wód
- Identyfikowanie części wód, która może nie spełnić celów środowiskowych WFD (*bodies at risk*)
- W celu przeprowadzenia ekonomicznej analizy wykorzystania wody

30

Monitoring i klasyfikacja części wód w ramach obszaru dorzeczy (art. 8, Załączniki VIII)

- Ocena i klasyfikacja statusu części wód: obszar całościowy obszaru dorzecza - charakteru wody
- Ocena efektywności programów środków działania (także potrzeby ich ewentualnej zmiany)
- Ocena *bodies at risk*, wcześniej tak sklasyfikowanych zgodnie z RDW

31

Ekonomiczna analizy zużycia wody (art. 5, Załączniki III)

Cele:

- dla potrzeb właściwej kalkulacji koniecznej dla wdrożenia zasady zwrotu kosztów usług wodnych
- ustalenia najbardziej kosztowo efektywnych środków w ramach programów środków działania

32

Znaczenie dla osiągnięcia celów środowiskowych RDW

- Plan gospodarowania wodami w dorzeczu (RBMP, Art. 13-14 i Załącznik VII):
 - **Plany gospodarowania są sporządzone dla każdego obszaru dorzecza**
 - **Planowanie: w celu osiągnięcia celów RDW**

33

Treść plan gospodarowania wodami w dorzeczu

- Załącznik VII + dyrektywa dotycząca substancji priorytetowych oraz dyrektywa dotyczą wód podziemnych (RBMP, Art. 13-14 i Załącznik VII):
 - Opis każdego obszaru dorzecza (opis rodzaju wód)
 - Sumaryczna charakterystyka każdego obszaru dorzecza
 - Identyfikacja rodzajów części wód zgodnie z ich statusem
 - Cele środowiskowe dotyczące każdego rodzajów wód i ewentualnych przypadków derogacji od tych celów (jeśli mają miejsce)
 - Podsumowanie programów działania

34

Dostęp do sądu krajowego:

- **Kto może zainicjować postępowania przed sądem krajowym:**
 - Korzystający z wody, którzy są dotknięci środkami w zakresie poprawy lub utrzymania jakości wody
 - Organizacje pozarządowe lub korzystający z wody w zakresie egzekwowania standardów jakości wody? (np.: 404/13 Client Earth – standardy jakości powietrza); status organizacji pozarządowych na gruncie RDW - C-664/15

„Artykuł 9 ust. 3 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r., w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że prawidłowo utworzona i działająca zgodnie z wymogami przewidzianymi w prawie krajowym organizacja ochrony środowiska powinna mieć możliwość zakwestionowania przed sądem decyzji udzielającej pozwolenia na przedsięwzięcie, które może być sprzeczne z nałożonym w art. 4 dyrektywy 2000/60 obowiązkiem zapobiegania pogarszaniu się stanu części wód 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”

- Problem bezpośredniego skutku przepisów RDW? Czy są wystarczająco jasne i precyzyjne? Uznanie, zwłaszcza w zakresie derogacji, nie powinno wykluczać możliwości powołania się na przepisy RDW

35

Zwrot kosztów usług wodnych (art. 9):

- **Dlaczego?**
 - Realizacja zasady zanieczyszczający płaci (art. 191(2) TFUE)
 - Oparta o ekonomiczną analizę korzystania z wody: korzystający z wody winni ponosić efektywne i uczciwe koszty oraz korzystanie z wody winno to być jak najmniejszym kosztem dla społeczeństwa
 - Koszty: finansowe, środowiskowe oraz związane z korzystaniem z zasobów wodnych w ramach usług wodnych
- **Kto płaci?**
 - adekwatna partycypacja. Co najmniej, przemysłu, rolnictwa, gospodarstw domowych (korzystać z wody korzystający z usług wodnych)
 - Art. 9 (4): możliwość wyłączenia określonych praktyk w związku określonym celem wykorzystania wód
 - Ale: szeroki zakres uznania państw członkowskich (C-525/12, pkt 58)

„cele wyznaczone w dyrektywie 2000/60 nie prowadzą automatycznie do wniosku, że przepisy art. 2 pkt 38 lit. a) tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że poddają one wszystkie wymienione w nich czynności zasadzie zwrotu kosztów, jak to utrzymuje w istocie Komisja”

36



UNIwersYTET JAGIELLOŃSKI
W KRAKOWIE

Dziękuję za uwagę

e'mail: m.baran@uj.edu.pl

37