

Uwagi w ramach konsultacji drugiej aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy – IIaPGW

Zgłaszający: Fundacja Frank Bold, ul. Skłodowskiej-Curie 4/3, 31-025 Kraków, reprezentowana przez członka zarządu Bartosza Kwiatkowskiego

Adres e-mail: krakow@frankbold.org

Obszar dorzecza: obszar dorzecza Odry

Uwaga nr I

Część projektu planu, do której zgłaszana jest uwaga (numer rozdziału, strona dokumentu):

Rozdział 12 oraz Załącznik nr 7

Treść uwagi:

Rozszerzenie katalogu działań o kwestie dotyczące:

- identyfikacji i oceny ryzyka związanego z występowaniem w wodach mikrozanieczyszczeń i farmaceutyków,
- ustalenia przepływów środowiskowych i uznania ich za środki niezbędne do osiągnięcia celów środowiskowych rzecznych JCWP.

Propozycje zmiany:

Rozszerzenie katalogu działań o kwestie dotyczące:

- identyfikacji i oceny ryzyka związanego z występowaniem w wodach mikrozanieczyszczeń i farmaceutyków,
- ustalenia przepływów środowiskowych i uznania ich za środki niezbędne do osiągnięcia celów środowiskowych rzecznych JCWP.

Uzasadnienie propozycji zmiany:

W 2019 r. opracowano i poddano konsultacjom społecznym projekt „Przeglądu istotnych problemów gospodarki wodnej dla obszarów dorzeczy” (dalej: PIPGW). W PIPGW zidentyfikowano i sklasyfikowano problemy gospodarki wodnej generujące problemy w utrzymaniu lub osiągnięciu celów środowiskowych jednolitych części wód powierzchniowych

(dalej: JCWP) i jednolitych części wód podziemnych (dalej: JCWPd). Wskazano zagadnienia o charakterze ogólnokrajowym, a następnie przedstawiono obraz tych zagadnień w odniesieniu do 9 dorzeczy. W opracowaniu tym zidentyfikowano problemy: dot. konkretnych oddziaływań (m.in. emisje zanieczyszczeń, presje hydromorfologiczne, niewykorzystywanie potencjału naturalnej retencji oraz renaturyzacji rzek, nadmierny pobór wód podziemnych mający wpływ na stan ilościowy JCWPd), a także szereg aspektów strategiczno – organizacyjno - prawnych, m.in.:

- 1) w PIPGW zasygnalizowano zagadnienie związane z występowaniem dotychczas nienormowanych zanieczyszczeń, takich jak np. farmaceutyki czy inne mikrozanieczyszczenia. Jest o nich mowa w Komunikacie Komisji Europejskiej z 11 marca 2019 r. o „Strategicznym podejściu Unii Europejskiej do substancji farmaceutycznych w środowisku” (COM(2019)128 final);
- 2) w PIPGW zauważono brak wdrożenia efektywnej regulacji w zakresie przepływów środowiskowych.

O ile projekty IIaPGW uwzględniają większość problemów omówionych w PIPGW, to jednak wypunktowane powyżej zagadnienia nie znalazły żadnego odzwierciedlenia w treści projektów IIaPGW, w tym - w zestawach działań mających na celu osiągnięcie celów środowiskowych JCWP, JCWPd i obszarów chronionych. W związku z powyższym, niezbędne jest rozszerzenie katalogu działań o kwestie dotyczące:

- identyfikacji i oceny ryzyka związanego z występowaniem w wodach mikrozanieczyszczeń i farmaceutyków,
- ustalenia przepływów środowiskowych i uznania ich za środki niezbędne do osiągnięcia celów środowiskowych rzecznych JCWP.

Uwaga nr II

Część projektu planu, do której zgłaszana jest uwaga (numer rozdziału, strona dokumentu):

Rozdział 8, Załącznik nr 3.1.

Treść uwagi: Zweryfikowanie celów środowiskowych w zakresie zasolenia:

- zidentyfikowanie JCWP zagrożonych zasoleniem,
- ustanowienie celów środowiskowych dla JCWP zagrożonych zasoleniem w zakresie takich wskaźników, jak: substancje rozpuszczone, siarczany, chlorki, wapń, magnez, twardość ogólna i zasadowość ogólna,
- określenie klas stanu wód dla tych wskaźników,
- zapewnienie braku możliwości zastosowania derogacji w zakresie złagodzenia celów środowiskowych (lub odroczenia terminu ich osiągnięcia) dla ww. wskaźników.

Propozycje zmiany: W ramach IIaPGW należy:

- 1) zidentyfikować JCWP zagrożone zasoleniem,

- 2) ustanowić cele środowiskowe dla tych JCWP obejmujące substancje rozpuszczone, siarczany, chlorki, wapń, magnez, twardość ogólna i zasadowość ogólna oraz określić klasy stanu wód dla tych wskaźników,
- 3) określenie klas stanu wód dla tych wskaźników,
- 4) zapewnić brak możliwości zastosowania derogacji w zakresie złagodzenia celów środowiskowych (lub odroczenia terminu ich osiągnięcia) dla ww. wskaźników.

Uzasadnienie propozycji zmiany:

1. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i jednolitych części wód podziemnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1576) w załączniku nr 3 (w przypisie nr 8 do tabeli nr 3) dedykowanym monitoringowi operacyjnemu wskazuje na konieczność badania w rzecznych JCWP „zagrożonych zasoleniem” takich parametrów, jak m.in. substancje rozpuszczone, siarczany, chlorki, wapń, magnez, twardość ogólna i zasadowość ogólna – a więc znacznie szerszy katalog wskaźników zasolenia niż wyłącznie przewodność elektrolityczna właściwa.
2. Punkt 2 w załączniku nr 7 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1475) wskazuje, że wartości graniczne dla klas wskaźników jakości wód powierzchniowych, będące podstawą klasyfikacji potencjału ekologicznego silnie zmienionych JCWP, określa się w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza lub w ramach jego aktualizacji. Rozporządzenie to w żadnym miejscu nie wskazuje, że ww. wartości graniczne mają dotyczyć wyłącznie wskaźników, które są przypisane w rozporządzeniu do naturalnych JCWP.
3. Zestawiając ww. pkt 2 z pkt 1 należy stwierdzić, że w ramach IIaPGW w odniesieniu do rzecznych JCWP zagrożonych zasoleniem powinny być ustalone wartości celów środowiskowych (i wartości graniczne dla klas jakości wskaźników stanu JCWP) dla wszystkich wskaźników zasolenia (tj. przewodność elektrolityczna właściwa w 20°C, substancje rozpuszczone, siarczany, chlorki, wapń, magnez i twardość ogólna). Z uwagi na fakt, że opracowana analiza presji¹⁾ pod względem zasolenia nie odnosi się do wskaźników innych niż przewodność elektrolityczna (podobnie jak projekt pn. „Ustalenie celów środowiskowych dla JCWP wraz z opracowaniem rejestru wykazu obszarów chronionych”) – należy przyjąć, że w ramach cyklu planistycznego zmierzającego do opracowania IIaPGW nie opracowano materiałów uzasadniających odstępstwo od osiągnięcia celów środowiskowych dla takich wskaźników, jak substancje rozpuszczone, siarczany, chlorki, wapń, magnez i twardość ogólna.

¹⁾ „Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu na stan wód oraz ryzykiem nieosiągnięcia celów środowiskowych”

4. Powyższe znajduje odzwierciedlenie również w pracy pn. „Aktualizacja metod oceny stanu ekologicznego wód powierzchniowych na podstawie elementów fizykochemicznych. Zadanie 2.2. Opracowanie nowych wartości granicznych dla wskaźników fizykochemicznych elementów oceny jakości wód powierzchniowych”, wykonanej w 2018 r. na zlecenie Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (praca ta stanowiła merytoryczną podstawę do weryfikacji wskaźników stanu wód i ich wartości przypisanych do poszczególnych klas²). W pracy tej napisano m.in.: „W przypadku rzek zagrożonych zasoleniem, rekomenduje się prowadzenie monitoringu dodatkowych siedmiu parametrów: substancje rozpuszczone, siarczany, chlorki, wapń, magnez, twardość ogólna, zasadowość ogólna. Zagrożenie zasoleniem dotyczy głównie cieków, do których odprowadzane są wody kopalniane lub występuje zrzut zasolonych wód związanych z niektórymi technologiami przemysłowymi. Realizacja monitoringu wód zasolonych ma głównie na celu ocenę zachodzących trendów w rzekach, do których zgodnie z pozwoleniem (wodnoprawnym, zintegrowanym) bezpośrednio odprowadzane są ścieki zasolone oraz części wód znajdujące się poniżej, jeśli odnotowuje się w nich podwyższone zasolenie. Wskazanie części wód, które podlegają takiej presji, a więc powinny zostać objęte dedykowanym programu monitoringu, powinno nastąpić na podstawie analizy presji i oddziaływań (np. w ramach realizowanej na zamówienie PGW Wody Polskie pracy dotyczącej identyfikacji presji w regionach wodnych i na obszarach dorzeczy) lub na etapie wyznaczania celów środowiskowych dla JCWP”. Powyższy wniosek powtórzono w monografii pn. „Wskaźniki fizykochemiczne w ocenie stanu ekologicznego wód powierzchniowych - weryfikacja standardów środowiskowych”³. Postulat dot. uwzględnienia przedmiotowego aspektu na etapie analizy presji lub na etapie wyznaczania celów środowiskowych nie został uwzględniony, jednak przedmiotowe zalecenie znalazło wyraźne odzwierciedlenie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 lipca 2021 r., które trzeba logicznie powiązać z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2021 r.
5. Powyższe oznacza, że w celu uczynienia zadość wymaganiom prawnym oraz wymaganiom stanu wiedzy które stanęły u podstaw krajowego systemu monitoringu JCWP, w ramach IIaPGW należy:
- 1) zidentyfikować JCWP zagrożone zasoleniem,
 - 2) ustanowić cele środowiskowe dla tych JCWP obejmujące substancje rozpuszczone, siarczany, chlorki, wapń, magnez, twardość ogólna i zasadowość ogólna oraz określić klasy stanu wód dla tych wskaźników,
 - 3) zapewnić brak możliwości zastosowania derogacji w zakresie złagodzenia celów środowiskowych (lub odroczenia terminu ich osiągnięcia) dla ww. wskaźników.

² stanowiła załącznik do projektu rozporządzenia wprowadzającego nowy katalog wskaźników stanu wód – zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//524/12322856/12611940/12611941/dokument407481.PDF>

³ https://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/pms/monitoring_wod/Zadanie_2-7_Monografia_naukowa_POPR.pdf

Uwaga nr III

Część projektu planu, do której zgłaszana jest uwaga (numer rozdziału, strona dokumentu):

Rozdział 8, załącznik nr 3.1.

Treść uwagi:

Ani treść, ani załączniki do IIaPGW nie określają wartości poszczególnych klas dla wskaźników stanu elementów fizykochemicznych sztucznych i silnie zmienionych JCWP. Podane są natomiast wartości stanu elementów biologicznych i hydromorfologicznych, jednak są to dane nieczytelne i nieużyteczne, ponieważ tytuły kolumn podają niejasne skróty, które nie są objaśnione w stosownych załącznikach do projektów IIaPGW.

Propozycje zmiany:

W odniesieniu do sztucznych i silnie zmienionych JCWP:

- określenie wartości poszczególnych klas dla wskaźników stanu elementów fizykochemicznych,
- wprowadzenie objaśnień skrótów podanych w tytułach kolumn odnoszących się do stanu elementów biologicznych i hydromorfologicznych.

Uzasadnienie propozycji zmiany:

1. Przywołany wcześniej punkt 2 w załączniku nr 7 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1475) wskazuje, że wartości graniczne dla klas wskaźników jakości wód powierzchniowych, będące podstawą klasyfikacji potencjału ekologicznego silnie zmienionych JCWP, określa się w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza lub w ramach jego aktualizacji. W kolejnych załącznikach do rozporządzenia ta sama zasada odnosi się również do JCWP innych niż rzeczne.
2. Ani treść, ani załączniki do IIaPGW nie określają wartości poszczególnych klas dla wskaźników stanu elementów fizykochemicznych sztucznych i silnie zmienionych JCWP. Podane są natomiast wartości stanu elementów biologicznych i hydromorfologicznych, jednak są to dane nieczytelne i nieużyteczne, ponieważ tytuły kolumn podają niejasne skróty, które nie są objaśnione w stosownych załącznikach do projektów IIaPGW. W celu zapewnienia zgodności z ww. rozporządzeniem, ww. mankamenty planów powinny być wyeliminowane.

Uwaga nr IV

Część projektu planu, do której zgłaszana jest uwaga (numer rozdziału, strona dokumentu):

Rozdział 8

Treść uwagi:

W zakresie celów środowiskowych dla przyrodniczych obszarów chronionych:

- zamieszczenie (przy wykazie ww. celów) tabeli z wymaganiami wodnymi właściwego stanu ochrony gatunków i siedlisk Natura 2000,
- uwzględnienie obszarów Natura 2000 wskazanych w uchwale nr 5 Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie Komisji Europejskiej dokumentu „Lista zmian w sieci obszarów Natura 2000” oraz przypisanie działań ukierunkowanych na cele środowiskowe tych obszarów.

Propozycje zmiany:

W zakresie celów środowiskowych dla przyrodniczych obszarów chronionych:

- zamieszczenie (przy wykazie ww. celów) tabeli z wymaganiami wodnymi właściwego stanu ochrony gatunków i siedlisk Natura 2000,
- uwzględnienie obszarów Natura 2000 wskazanych w uchwale nr 5 Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie Komisji Europejskiej dokumentu „Lista zmian w sieci obszarów Natura 2000” oraz przypisanie działań ukierunkowanych na cele środowiskowe tych obszarów.

Uzasadnienie propozycji zmiany:

1. Teoretycznie projekty IIaPGW określają cele środowiskowe dla wybranych obszarów ochrony przyrody, tj. dla obszarów przeznaczonych 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 praktyce jednak robią to tylko częściowo.
2. Po pierwsze trzeba zwrócić uwagę na to, że projekty IIaPGW nie przedstawiają wymagań dla siedlisk i gatunków wodorozależnych - choć opisy celów środowiskowych obszarów chronionych odwołują się do tych wymagań (poprzez zapis „*[patrz tabela wymagań wodnych właściwego stanu ochrony siedlisk Natura 2000]*” w kolumnie N arkusza 6_OCH_CS załączników nr 1 do IIaPGW). Brak ich przedstawienia w IIaPGW sprawia, że zasadnicze cele środowiskowe przyrodniczych obszarów chronionych są w zasadzie pozbawione merytorycznej treści (podobną sytuacją byłoby to, gdyby wskazano cel środowiskowy w formie klasy stanu konkretnych wskaźników, a nie zostałaby podana wartość tego wskaźnika).
3. Ponadto, projekty IIaPGW nie uwzględniają nowych obszarów Natura 2000 wskazanych

w uchwale nr 5 Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2021 r. w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie Komisji Europejskiej dokumentu „Lista zmian w sieci obszarów Natura 2000” (MP 2021 r. poz. 45) - które od momentu zgłoszenia Komisji Europejskiej podlegają ochronie (co wielokrotnie było potwierdzone orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości), a więc niezbędne jest w ich przypadku niepogarszanie stanu przedmiotów ochrony oraz dążenie do osiągnięcia „właściwego stanu ochrony” siedlisk i gatunków, dla ochrony których wyznaczono te obszary.

Uwaga nr V

Część projektu planu, do której zgłaszana jest uwaga (numer rozdziału, strona dokumentu):

Rozdział 12

Treść uwagi: Uwagi dot. braku kompletności zaproponowanych zestawów działań.

Propozycje zmiany:

- 1) wprowadzenie działań ukierunkowanych na osiągnięcie celów środowiskowych wszystkich przyrodniczych obszarów chronionych przeznaczonych do ochrony siedlisk lub gatunków dla których utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie;
- 2) przeniesienie do IIaPGW wszystkich ustaleń Krajowego Programu Renaturyzacji Wód Powierzchniowych;
- 3) wykreślenie działania pn. „weryfikacja programu ochrony środowiska” i wprowadzenia w jego miejsca bardziej adekwatnej formy działania ukierunkowanego na ograniczanie emisji substancji priorytetowych;

Uzasadnienie propozycji zmiany:

1. W zestawach działań nie uwzględniono działań ukierunkowanych na osiągnięcie celów środowiskowych dla wszystkich obszarów chronionych przeznaczonych 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. Pominięte zostały obszary chronionego krajobrazu (405 obiektów), zespoły przyrodniczo-krajobrazowe (187 obiektów), użytki ekologiczne (6821 obiektów), stanowiska dokumentacyjne (27 obiektów) i pomniki przyrody (164 obiekty) - przy czym chodzi tu wyłącznie o te obiekty, które w pracy pn. „Ustalenie celów środowiskowych dla jednolitych części wód wraz z opracowaniem rejestru wykazów obszarów chronionych” z 2019 r. zostały uznane za obszary chronione 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.

2. Zauważalne jest, że ustalenia Krajowego Programu Renaturyzacji Wód Powierzchniowych (KPRWP) nie zostały przeniesione w całości do działań IIaPGW - lecz wyłącznie tam, gdzie występują obszary chronione (prawdopodobnie wyłącznie obszary Natura 2000, w których przedmiotem ochrony są gatunki i siedliska wodorazależne).
3. Wśród działań mających na celu osiągnięcie celów środowiskowych pojawia się m.in. pozycja pn. „weryfikacja programu ochrony środowiska” (głównie jako działanie ukierunkowane na ograniczanie emisji substancji priorytetowych). Działanie to należy ocenić krytycznie, ponieważ:
 - a) w wyniku dokonanej w ostatnich latach zmiany ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, nie ma już prawnej podstawy (a więc: obowiązku lub możliwości) do aktualizacji gminnych, powiatowych i wojewódzkich programów ochrony środowiska;
 - b) programy ochrony środowiska nie mają żadnej mocy prawnej;
 - c) nie ma przepisów określających zawartość programów ochrony środowiska;
 - d) wytyczne Ministra Środowiska w sprawie sporządzania programów ochrony środowiska nie przewidują przeprowadzania w nich takich analiz, które miałyby na celu identyfikację przyczyn nieosiągnięcia celów środowiskowych w zakresie ochrony wód.
4. Z powyższych punktów wynika, że konieczne jest:
 - a) przypisanie działań adekwatnych do celów środowiskowych dla wszystkich obszarów chronionych przeznaczonych 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;
 - b) przełożenie na zestawy działań wszystkich ustaleń KPRWP;
 - c) określenie innego działania ukierunkowanego na ograniczanie emisji substancji priorytetowych; być może należałoby zaktualizować wszystkie opracowania ekofizjograficzne w skali kraju lub zapewnić przeprowadzenie jednej ogólnopolskiej pracy badawczej ukierunkowanej na cel, któremu jak dotąd miała służyć „weryfikacja programu ochrony środowiska” (na wzór opracowanego KPRWP), który też był ukierunkowany na konkretny problem), natomiast oparcie się nie gminnych „programach ochrony środowiska” jest nietrafioną koncepcją.

Uwaga nr VI

Część projektu planu, do której zgłaszana jest uwaga (numer rozdziału, strona dokumentu):

Rozdział 12

Treść uwagi: Uwagi dot. braku należytej adekwatności zestawów działań

Propozycje zmiany:

W odniesieniu do zestawów działań:

- 1) uwzględnienie w pełni zasady „zanieczyszczający płaci” wobec przemysłu wydobywczego węgla kamiennego i brunatnego oraz wobec elektrowni zrzucających wody zasolone;
- 2) przypisanie podmiotom gospodarczym odpowiedzialnym za nadmierny pobór wód podziemnych (powodujący nieosiągnięcie celów środowiskowych JCWPd) oraz zrzut wysokich ładunków zasolenia - działań ukierunkowanych na zminimalizowanie presji uniemożliwiających osiągnięcie celów środowiskowych (w zakresie stanu ilościowego JCWPd oraz nadmiernych wartości przewodności elektrolitycznej w JCWP) i zapewnienie możliwie najlepszego stanu wód;
- 3) wprowadzenie zestawów działań będących adekwatną odpowiedzią na presje wynikające z projektów aktualizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym (aPZRP);
- 4) wprowadzenie do zestawów działań ustaleń dotyczących przepływów środowiskowych / przepływów nienaruszalnych;
- 5) wprowadzenie działań niwelujących skutki środowiskowe inwestycji zawartych w „Zestawieniu kierunkowych inwestycji w gospodarce wodnej lub związanych z wodami”;
- 6) uwzględnienie w IIaPGW wszystkich wykonanych dokumentacji dla obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych (nie tylko dla Głównych Zbiorników Wód Podziemnych) i określenie terminu prawnego ustanowienia ww. obszarów ochronnych;
- 7) wskazanie w IIaPGW (w odniesieniu do JCWP przeznaczonych do poboru wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi) działań polegających na:
 - a) wskazaniu terminu ustanowienia stref ochronnych obejmujących wyłącznie teren ochrony bezpośredniej,
 - b) wprowadzeniu konieczności aktualizacji (reambulacji) dokumentacji hydrologicznych i hydrogeologicznych dla ujęć wody;
- 8) wprowadzenie do treści IIaPGW działań, które wypełnią lukę po rozporządzeniach w sprawie warunków korzystania z wód regionów wodnych i zlewni;
- 9) przedstawienie (w zestawach działań) dowodów na to, że wybrane zestawy działań są najlepszą (optymalną, wykonalną i niepowodującą nieproporcjonalnych kosztów) opcją działań mających na celu osiągnięcie celów środowiskowych w zakresie ochrony wód;
- 10) wprowadzenie do IIaPGW działań ukierunkowanych na rozwiązanie systemowych, instytucjonalnych i prawnych barier utrudniających osiągnięcie celów środowiskowych oraz efektywne zarządzanie gospodarką wodną i ochroną wód, takich jak następujące bariery i problemy:
 - a) brak bilansów jakościowych i ilościowych stanowiących podstawę do weryfikacji operatów wodnoprawnych i przeglądu pozwoleń wodnoprawnych (obecnie takie analizy są wykonywane jedynie w ramach dokumentacji hydrogeologicznych),
 - b) brak integracji wyników pracy państwowej służby hydrogeologicznej i państwowej służby hydrologicznej z działalnością organów właściwych w sprawach zgód wodnoprawnych,
 - c) brak danych na temat ładunków zanieczyszczeń prowadzonych w wodach

- powierzchniowych,
- d) brak przepisów dot. wykonania ustaleń wynikających z planów gospodarowania wodami; obecnie nie ma żadnego mechanizmu określającego sposób postępowania wobec podmiotów, które nie realizują przypisanych im (w PGW) działań,
 - e) brak przepisów sprzyjających rzetelnej sprawozdawczości z wykonania planów gospodarowania wodami,
 - f) niestosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” wobec kopalni, które nie ponoszą opłat za odwodnieniowy pobór wody oraz za odprowadzanie tych wód do rzek, a także wobec wprowadzania do środowiska wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni, jeżeli ich temperatura nie przekracza +26°C albo różnica między temperaturą wód pobranych i wprowadzanych do wód lub do ziemi pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni jest mniejsza niż 11°C;
 - g) brak wykonywania rzetelnych przeglądów pozwoleń wodnoprawnych,
 - h) brak udziału PGW WP przy wydawaniu pozwoleń zintegrowanych obejmujących wprowadzanie ścieków do środowiska,
 - i) brak kompleksowych danych o presjach,
 - j) brak metodyk określających sposób wykonywania analiz wpływu na stan wód;
 - k) brak przepisów sprzyjających renaturyzacji wód oraz przeciwdziałania skutkom suszy i niedoborom wody.

Uzasadnienie propozycji zmiany:

1. W treści IIaPGW (oraz w jego załącznikach) nie ma dowodów na to, że wybrane zestawy działań są najlepszą (optymalną, wykonalną i niepowodującą nieproporcjonalnych kosztów) opcją działań mających na celu osiągnięcie celów środowiskowych w zakresie ochrony wód. W związku z powyższym nie ma pewności co do tego, że projekty IIaPGW jest dostatecznie ambitny. Z drugiej strony - niepokojąca jest wysoka liczba JCWP, dla których projekty IIaPGW zakładają nieosiągnięcie celów środowiskowych i ustanawiają odstępstwa polegające na osiągnięciu tych celów po 2027 r. lub na ich złagodzeniu dla wskaźników stanu i potencjału ekologicznego. W oczywisty sposób wywołuje to oczywiste wątpliwości co do tego, czy projekty IIaPGW są adekwatną odpowiedzią na wyzwania związane ze stanem wód JCWP.
2. Załącznikiem do części projektów IIaPGW jest wykaz inwestycji i działań, który przedstawia informacje o działaniach i przedsięwzięciach, co do których stwierdzono (w perspektywie planistycznej 2016-2021) iż pogarszają/pogorszą one stan wód. Przywołana wcześniej analiza presji („Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych...”) nie uwzględniała tych źródeł negatywnego oddziaływania na stan wód. W ślad za powyższym istnieje ryzyko, że zestawy działań nie są adekwatną odpowiedzią na presje generowane przez działania i przedsięwzięcia przedstawione w wykazie inwestycji i działań.

3. Dokumentem towarzyszącym konsultacjom IIaPGW jest „Zestawienie kierunkowych inwestycji w gospodarce wodnej lub związanych z wodami”. Nie jest określony status tego zestawienia, nie jest również wyjaśnione jego znaczenie dla ustaleń IIaPGW. Mając jednak na uwadze fakt, że zestawienie to zawiera takie przedsięwzięcia, które mogą negatywnie oddziaływać na środowisko wodne - niezbędne jest zapewnienie, że zestawy działań będą adekwatną odpowiedzią na presje określone w tym zestawieniu.
4. Z powyższym zagadnieniem związany jest mankament o znacznie większej wadze: zestawy działań IIaPGW nie dostrzegają ustaleń wynikających z projektów aktualizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym, lecz odnoszą się wyłącznie do danych o stanie wód oraz do istniejących zidentyfikowanych presji. W ten sposób uwypukla się brak integracji IIaPGW i aPZRP. Jest to zupełnie sprzeczne z ideą stojącą u podstaw europejskiej polityki wodnej.

Komisja Europejska w komunikacie pn. „Ramowa dyrektywa wodna i dyrektywa powodziowa: działania na rzecz osiągnięcia dobrego stanu wód w Unii Europejskiej i ograniczenia zagrożeń powodziowych” (COM/2015/120 final) wskazała, że „Zharmonizowane ramy czasowe w przypadku planów zarządzania, które należy opracować zgodnie z ramową dyrektywą wodną i dyrektywą powodziową, są świetną okazją, aby wykorzystać dostępne informacje łącznie na temat stanu i presji, jak również aby opracować programy środków, które pomogą osiągnąć „dobry stan” przy jednoczesnym ograniczeniu ryzyka powodziowego. Te efekty synergii te należy w pełni wykorzystać”. Nie ulega wątpliwości, że takie podejście nie zostało w najmniejszym stopniu zastosowane zarówno w odniesieniu do IIaPGW, jak i aPZRP.
5. Opracowane w poprzednich latach dokumentacje hydrogeologiczne dla głównych zbiorników wód podziemnych często wskazywały na konieczność utworzenia obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych. Sporadycznie konieczność taką wskazywano również dla jezior. Wykonano szereg prac analitycznych omawiających koszty i korzyści ustanowienia tych form ochrony wód. Jak dotąd nie ustanowiono jednak takich obszarów, w wyniku czego marnuje się potencjał wykonanych analiz oraz utrwała zagrożenie dla strategicznych zasobów wód podziemnych. Wobec powyższego, wysoce uzasadnione jest uwzględnienie w IIaPGW wszystkich wykonanych dokumentacji dla obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych i określenie terminu prawnego ustanowienia ww. obszarów ochronnych.
6. Mając na względzie konieczność wprowadzenia działań niezbędnych do zachowania odpowiedniego poziomu ochrony jednolitych części wód przeznaczonych do poboru wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi (jeden z obszarów chronionych w rozumieniu ustawy Prawo wodne), oczywistym jest IIaPGW powinny zauważyć istniejący problem z ochroną ujęć wód oraz adekwatnie do niego wprowadzić odpowiednie działania.

Wspomniany wyżej problem polega na tym, że według art. 121 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2017 r. - Prawo wodne, „strefę ochronną obejmującą wyłącznie teren ochrony

bezpośredniej ustanawia się dla każdego ujęcia wody” (z wyłączeniem ujęć wody służących do zwykłego korzystania z wód). Zgodnie z art. 133 ust. 1 ww. ustawy, taką strefę „ustanawia się z urzędu” – jednak nie określono terminu ich ustanowienia i w rezultacie znaczna ilość ujęć nie posiada takiej strefy. Oprócz tego, dla niektórych ujęć można ustanowić (w formie rozporządzenia wojewody) strefę obejmującą zarówno teren ochrony bezpośredniej, jak i teren ochrony pośredniej; ustanowienie takiej strefy ustanawia się na wniosek właściciela ujęcia wody lub z urzędu, na podstawie analizy ryzyka przedłożonej wojewodzie (analizę taką należy przedłożyć do końca 2023 r., zgodnie z art. 551 ust. 2 ww. ustawy). W prawie nie określono jednak przesłanek wskazujących na to, kiedy jest niezbędne ustanowienie takiej strefy „z urzędu” oraz jak postępować, gdy istnieją wątpliwości co do tego, czy dokumentacja hydrologiczna lub hydrogeologiczna (o ile w ogóle jest dostępna dla danego ujęcia) jest aktualna.

Mając na uwadze powyższe, konieczne jest wskazanie w IIaPGW (w odniesieniu do JCWP przeznaczonych do poboru wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi) działań polegających na:

- 1) wskazaniu terminu ustanowienia stref ochronnych obejmujących wyłącznie teren ochrony bezpośredniej,
 - 2) wprowadzeniu konieczności aktualizacji (reambulacji) dokumentacji hydrologicznych i hydrogeologicznych dla ujęć wody - tak by zapewnić ich odpowiednią jakość przy podejmowaniu rozstrzygnięć w dziedzinie ustanawiania stref ochronnych ujęć wody.
7. Projekty IIaPGW nie zawierają jakichkolwiek ustaleń na temat sposobu monitorowania efektywności ich wdrażania pod względem efektywności w dążeniu do osiągnięciu pożądanych skutków środowiskowych. Monitorowanie środowiska i sprawozdawczość z realizacji PGW nie dostarczą danych na temat tego, czy sam dokument IIaPGW jest skuteczny pod względem dążenia do osiągnięcia celów środowiskowych. Monitorowanie to jest niezbędne w celu określenia – w ramach kolejnego cyklu planistycznego – możliwości poprawy krajowego systemu planistyki w gospodarce wodnej.
8. Wspomniany wyżej komunikat Komisji Europejskiej wskazuje również, że „Państwa członkowskie powinny stosować przepływy hydrobiologiczne zgodnie z przyjętą niedawno wytyczną w ramach wspólnej strategii wdrażania i stosować takie środki, które będą chronić te przepływy lub przywracać je, w odniesieniu zarówno do istniejących, jak i nowych zastosowań. W tym celu konieczne jest opracowanie przez państwa członkowskie metod monitorowania i oceny zmian hydrologicznych w celu określenia sytuacji, w których zmiany te mogą uniemożliwić osiągnięcie dobrego stanu ekologicznego. Najbardziej znaczące zmiany można już teraz wskazać i zająć się nimi za pomocą dostępnych narzędzi i środków, a zmniejszanie wpływu poboru i regulacji przepływu powinno być traktowane priorytetowo w kolejnych programach środków”.

Tymczasem, projekty IIaPGW zupełnie nie dostrzegają powyższego aspektu. Zrealizowany w ostatnich latach (na zlecenie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej) projekt dot. szacowania przepływów środowiskowych nie znalazł żadnego odzwierciedlenia w treści IIaPGW. Jest to utrata szansy na rozwój systemu zarządzania gospodarką wodną i ochroną wód.

9. Zasygnalizowane powyżej zagadnienie jest tym bardziej istotne, że według art. 565 ust. 3 ustawy Prawo wodne, dotychczasowe warunki korzystania z wód regionu wodnego oraz warunki korzystania z wód zlewni stracą moc prawną w dniu 22.12.2021 r. Wyniki analizy presji oraz dane o stanie wód (czyli: dane stanowiące podstawę do opracowania IIaPGW) odnoszą się do perspektywy czasowej, w której obowiązywały w prawie całym kraju rozporządzenia w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego.

Należy mieć na uwadze fakt, że z chwilą wygaśnięcia tych rozporządzeń, radykalnie obniżony zostanie prawny poziom ochrony wód w Polsce, przez co znacznie wzrośnie poziom zagrożenia dla celów środowiskowych JCWP i JCWPd. Przede wszystkim wygasną regulacje dotyczące konieczności zachowania przepływów nienaruszalnych oraz regulacje wskazujące na sparametryzowane wymagania techniczne dla ujęć wody oraz dla urządzeń umożliwiającej migrację ichtiofauny - a także szereg innych prośrodowiskowych ustaleń.

W związku z powyższym, diagnoza leżąca u podstaw IIaPGW stanie się nieadekwatna wraz z dniem wygaśnięcia obowiązujących warunków korzystania z wód. Dlatego też konieczne jest wprowadzenie do treści IIaPGW działań, które wypełnią lukę po ww. rozporządzeniach. W przeciwnym razie konieczne będzie przyjęcie, że wszystkie zestawy działań są nieadekwatne do wyzwań i problemów związanych z ochroną wód.

10. Rzeczą oczywistą i wskazywaną w wielu opracowaniach eksperckich (towarzyszących np. opracowaniu Planu Przeciwdziałania Skutkom Suszy i Krajowego Programu Renaturyzacji Wód Powierzchniowych) jest to, że problematyka ochrony wód obejmuje nie tylko kwestie związane z różnorodnymi presjami, ale także zagadnienia stricte systemowe, instytucjonalne i prawne. Są to problemy powszechnie znane, będące przedmiotem dyskusji od co najmniej kilkunastu lat. Dotyczą one m.in. tak oczywistych kwestii, jak m.in.:
 - 1) brak bilansów jakościowych i ilościowych stanowiących podstawę do weryfikacji operatów wodnoprawnych i przeglądu pozwoleń wodnoprawnych (obecnie takie analizy są wykonywane jedynie w ramach dokumentacji hydrogeologicznych),
 - 2) brak integracji wyników pracy państwowej służby hydrogeologicznej i państwowej służby hydrologicznej z działalnością organów właściwych w sprawach zgód wodnoprawnych,
 - 3) brak danych na temat ładunków zanieczyszczeń prowadzonych w wodach powierzchniowych,

- 4) brak przepisów dot. wykonania ustaleń wynikających z planów gospodarowania wodami; obecnie nie ma żadnego mechanizmu określającego sposób postępowania wobec podmiotów, które nie realizują przypisanych im (w PGW) działań,
- 5) brak przepisów sprzyjających rzetelnej sprawozdawczości z wykonania planów gospodarowania wodami,
- 6) niestosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” wobec kopalni, które nie ponoszą opłat za odwodnieniowy pobór wody oraz za odprowadzanie tych wód do rzek, a także wobec wprowadzania do środowiska wód pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni, jeżeli ich temperatura nie przekracza +26°C albo różnica między temperaturą wód pobranych i wprowadzanych do wód lub do ziemi pochodzących z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni jest mniejsza niż 11°C;
- 7) brak wykonywania rzetelnych przeglądów pozwoleń wodnoprawnych,
- 8) brak udziału PGW WP przy wydawaniu pozwoleń zintegrowanych obejmujących wprowadzanie ścieków do środowiska,
- 9) brak kompleksowych danych o presjach,
- 10) brak metodyk określających sposób wykonywania analiz wpływu na stan wód;
- 11) brak przepisów sprzyjających renaturyzacji wód oraz przeciwdziałania skutkom suszy i niedoborom wody.

W projektach IIaPGW ww. problematyka nie znajduje żadnego odzwierciedlenia. Wobec powyższego konieczne jest opracowanie rozwiązania adekwatnego do ww. problemów. W przeciwnym razie IIaPGW pozostanie kolejnym „martwym” dokumentem planistycznym i zostanie utracona szansa na wprowadzenie efektywnych rozwiązań postulowanych od wielu lat w kręgach eksperckich i w pracach zamawianych przez KZGW i PGW WP.

Uwaga nr VII

Część projektu planu, do której zgłaszana jest uwaga (numer rozdziału, strona dokumentu):

Rozdział 12

Treść uwagi: Wady ustaleń IIaPGW dot. odstępstw z art. 4.4 i 4.5 Ramowej Dyrektywy Wodnej

Propozycje zmiany:

Z uwagi na brak wykazania spełnienia wszystkich przesłanek warunkujących zastosowanie odstępstw z art. 4.4 i 4.5. Ramowej Dyrektywy Wodnej konieczne jest przeprowadzenie analizy zasadności przyznania odstępstw ponownie, ze szczególnym uwzględnieniem wprowadzenia adekwatnych i ambitnych zestawów działań będących w pełni odzwierciedleniem zasady „zanieczyszczający płaci”.

Przeprowadzenie ponownej analizy zasadności odstępowania i prawidłowości przyjętych zestawów działań powinno dotyczyć w szczególności następujących JCWP:

- JCWP Dopyły z wyrobiska Turoszów RW600000174156
- JCWP Nysa Łużycka od Miedzianki do Pliessnitz RW60000517431

Uzasadnienie propozycji zmiany:

1. Odstępstwa w trybie art. 4.4 i 4.5 RDW zostały uzasadnione w IIaPGW w następujący sposób:
 - 1) określono wskaźniki, których wartości nie odpowiadają stanowi dobremu (są klasie gorszej niż II),
 - 2) wskazano presje determinujące zły stan wód,
 - 3) określono wskaźniki, których wartości nie osiągną stanu dobrego (odpowiadającego klasie II) mimo wdrożenia zestawów działań,
 - 4) wskazano warunki naturalne, które uniemożliwiają lub opóźniają osiągnięcie celów środowiskowych,
 - 5) wskazano ważne potrzeby społeczno - gospodarcze, które (według projektów IIaPGW) nie mogą być zaspokojone w inny alternatywny sposób.

Nie można jednak odnaleźć w projektach IIaPGW dowodu na przeprowadzenie analizy wariantowej zestawów działań. Zestawy działań zostały poddane analizie kosztowej i prognozie skuteczności – jednak nie ma dowodów na to, że nie ma możliwości przeprowadzenia bardziej rozbudowanych (bardziej ambitnych) zestawów działań, które byłyby racjonalne ekonomicznie, wykonalne pod względem technicznym. Istnieje prawdopodobieństwo, że takie ambitniejsze zestawy działań zapewniłyby większą skuteczność IIaPGW pod względem możliwości osiągnięcia celów środowiskowych. Brak dowodów na to, że zestawy działań są najlepszą możliwą opcją (przy zachowaniu racjonalności ekonomicznej i wykonalności technicznej) oznacza, że nie jest spełniona przesłanka dopuszczająca zastosowanie odstępowania polegająca na osiągnięciu możliwie najlepszego stanu wód – który jest jedną z kluczowych przesłanek warunkujących możliwość zastosowania odstępowania od osiągnięcia celów środowiskowych - zob. art. 4 ust. 4 lit. a („Państwa Członkowskie ustalają, że wszystkie niezbędne poprawy stanu części wód...”) oraz lit. d („Podsumowanie środków wymaganych na mocy art. 11, które są przewidywane jako konieczne do spowodowania, żeby część wód przywracana była stopniowo do wymaganego stanu w przedłużonym terminie”), a także art. 4 ust. 5 lit. b Ramowej Dyrektywy Wodnej.

2. Zestawy działań nie stosują zasady „zanieczyszczający płaci”. W sposób uderzający widać to na przykładzie działań ukierunkowanych na JCWP i JCWPd znajdujących się pod wpływem presji odwodnieniowej z górnictwa. W zestawach działań dla JCWP żadnych działań nie przypisuje się podmiotom prowadzącym działalność wydobywczą. Natomiast w przypadku wód podziemnych, na przykładzie JCWPd nr 105 sytuacja wygląda

następująco: za zły stan wód odpowiada KWB Turów, natomiast podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą (górnictwem) przypisano jedynie działania pn.:

- a) „ograniczenie zużycia wody w przemyśle” (o wartości 0,00 zł - co jednak najprawdopodobniej należy odczytać jako brak możliwości ustalenia kosztów – ale i brak przypisania skonkretyzowanych działań o mierzalnym rezultacie),
- b) „opracowanie programu monitorowania stanu wód podziemnych w rejonie prowadzonej działalności górniczej” (o wartości 200 000 zł), - w JCWPd nr 146 i 157 nie ma już nawet takiego działania,
- c) „opracowanie dodatku do dokumentacji hydrogeologicznej ustalającej zasoby eksploatacyjne ujęcia wód podziemnych” (o wartości 10 000 zł).

Intencją wyróżnienia ww. sytuacji nie jest postulat rezygnacji z działań przypisanych innym podmiotom, lecz zwrócenie uwagi na to, że podmiot prowadzący działalność determinujący stan wód ma do poniesienia niewielkie koszty związane z nieprecyzyjnymi i nieweryfikowalnymi działaniami („ograniczenie zużycia wody w przemyśle” w odniesieniu do JCWPd, żadnych działań i kosztów w odniesieniu do JCWP). Powstaje retoryczne pytanie: czy tak określony katalog działań mających być zrealizowanych przez ten podmiot jest wystarczające dla osiągnięcia możliwie najlepszego stanu wód i czy jest odzwierciedleniem zasady „zanieczyszczający płaci”?

Zasada „zanieczyszczający płaci” jest jednym z fundamentów krajowych i unijnych zasad ochrony środowiska, wynika z art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska. Jest ona odzwierciedlona również w art. 9 Ramowej Dyrektywy Wodnej.

Europejski Trybunał Obrachunkowy w Sprawozdaniu Specjalnym nr 12/2021 pn. *„»Zanieczyszczający płaci«” – niespójne stosowanie zasady w polityce i działaniach UE w dziedzinie środowiska*” zwrócił uwagę na to, że w wielu krajach członkowskich Unii Europejskiej, w tym w Polsce, w przypadku niektórych gałęzi przemysłu odprowadzane przez nie opłaty za wodę nie pokrywają kosztów wiążących się z zanieczyszczeniami odprowadzanymi do wód.

Przypomnieć również należy, że w pracy wykonanej w 2019 r. na zlecenie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej pn. „Analiza zwrotu kosztów za usługi wodne wraz z prognozą rozwoju oraz analiza zwrotu kosztów środowiskowych i zasobowych w regionach wodnych i na obszarach dorzeczy” zapisano, że w Polsce nie ma „bodźcowego mechanizmu opłat za pobór czy zrzut ładunków zanieczyszczeń”, a system opłat za korzystanie z usług wodnych nie miał i nie ma „charakteru opłacalnej alternatywy wobec oszczędzania wody czy też oczyszczania ścieków”. Tu trzeba przypomnieć, że art. 268 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne wyłącza górnictwo węgla kamiennego i brunatnego z opłat za pobór odwodnieniowy kopalń, a art. 279 zwalnia je z opłat za

zrzucanie do wód ścieków o średnim ładunku zasolenia (tj. gdy wartość sumy chlorków i siarczanów w ściekach nie przekracza 500 mg/l).

3. Skoro nie jest znany (lub choćby oszacowany) stan JCWP Dopływ z wyrobiska Turoszów RW600000174156, to skąd można mieć pewność, że działania wynikające z IIaPGW dla tej JCWP są adekwatne? Zwłaszcza że z wysokim stopniem pewności można założyć problemy z osiągnięciem celów środowiskowych tej JCWP, bowiem znajduje się ona pod silnym wpływem presji KWB Turów.
4. W niektórych JCWP stwierdza się zły stan wód ze względu na zasolenia (wyrażające się we wskaźniku przewodności), które często należy wiązać ze zrzutem wód kopalnianych (z systemów odwadniania) lub ze zrzutem wód chłodniczych z elektrowni, ustanawia się odstępstwo dla tych wskaźników – a nie ustanawia się żadnych działań ukierunkowanych na wszystkie wskaźniki o wartościach determinujących zły stan wód. Przykładem tego jest np. Nysa Łużycka od Miedzianki do Pliessnitz RW60000517431.
5. Zestawienie dwóch powyższych JCWP pokazuje pewien paradoks: nie zbadano zasolenia w JCWP RW600000174156, a w odniesieniu do RW60000517431 wskazano, że przyczyną nadmiernego zasolenia jest m.in. dopływ z RW600000174156. Towarzyszy temu brak jakichkolwiek działań ukierunkowanych na zmniejszenie ładunku zasolenia. W ślad za powyższym uprawnione jest twierdzenie, że ustanowienie odstępstwa dla wskaźnika charakteryzującego zasolenie (przewodność) jest zdecydowanie nieuprawnione, bowiem zestawy działań nie dają podstawy do przyjęcia, że zrobiono wszystko co możliwe by osiągnąć możliwie najlepszy stan wód przy zachowaniu istniejącej presji zaspokajającej potrzeby społeczno-gospodarcze.

Uwaga nr VIII

Część projektu planu, do której zgłaszana jest uwaga (numer rozdziału, strona dokumentu):

Rozdział 16

Treść uwagi: Wady ustaleń IIaPGW dot. odstępstw z art. 4.7 Ramowej Dyrektywy Wodnej

Propozycje zmiany:

Usunięcie z Wykazów Inwestycji i Działań:

- 1) przedsięwzięć nie posiadających ostatecznej decyzji administracyjnej poświadczającej spełnienie warunków zastosowania tzw. derogacji 4.7 (tj. art. 68 ustawy Prawo wodne), **w szczególności przedsięwzięcia pn. *Wydobycie węgla brunatnego ze złoża Złoczew dla którego GDOŚ wydał dnia 24 września 2021 roku decyzją odmawiającą określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia.***
- 2) przedsięwzięć, dla których zgodność z przesłankami wskazanymi w art. 4.7 RDW określono wyłącznie w ramach aPGW z 2016 r. (mimo aktualizacji/próby aktualizacji

danych z aPGW w ramach przygotowania IIaPGW).

Uzasadnienie propozycji zmiany:

Zgodnie z treścią IIaPGW, Wykaz Inwestycji i Działań zawiera zestawienie informacji o działaniach i inwestycjach, dla których potwierdzono spełnienie warunków odstępstwa w trybie art. 4 ust. 7 Ramowej Dyrektywy Wodnej w ramach:

- decyzji administracyjnych wydanych z zastosowaniem art. 68 ustawy Prawo wodne,
- planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy przyjętych w 2016 r.

Wobec takiego podejścia należy wysunąć dwa kluczowe zastrzeżenia:

- a) **nie jest uprawnione wskazywanie w Wykazie Inwestycji i Działań takich przedsięwzięć, które nie mają ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach** (czyli: toczy się postępowanie odwoławcze). Takie stanowisko zostało zaprezentowane w samym IIaPGW na stronie 409, gdzie stwierdzono, że *Zestawiają informacje wynikające z powyższej treści, należy podkreślić, że wykaz ten ma funkcję sprawozdawczą. Przedstawia on informacje wynikające z decyzji administracyjnych (decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, oceny wodnoprawne) na temat działań i przedsięwzięć, dla których wydano (w okresie od daty przyjęcia aPGW do 21 grudnia 2020 r.) ostateczną decyzję potwierdzającą spełnieniu warunków, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4 ustawy pr.w.*

Podczas gdy Wykaz Inwestycji i Działań zawiera inwestycję dla której **wydana decyzja środowiskowa nie jest ostateczna**, czyli inwestycja pn. Wydobywanie węgla brunatnego ze złoża Złoczew, dla którego wydana została przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dnia 28 marca 2018 roku. Jednakże od decyzji tej wniesione zostało odwołanie, a postępowanie odwoławcze w dalszym ciągu się toczy, co zostało nawet wskazane w Załączniku 6 wiersz 164 dot. tejże inwestycji, kolumna Q i R. W związku z tym wskazać należy, że IIaPGW jest po pierwsze wewnętrznie sprzeczny (z jednej strony zakłada ujęcie wyłącznie inwestycji z ostatecznymi decyzjami środowiskowymi, a z drugiej strony świadomie uwzględniana jest inwestycja z nieostateczną decyzją środowiskową), po drugie jest sprzeczny z prawem. Nieostateczna decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie może w żaden sposób stanowić o tym, że derogacja została w sposób ostateczny i pewny przyznana. Należy mieć na uwadze, że w polskim postępowaniu administracyjnym, co do zasady dwuinstancyjnym, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach może zostać w istotny sposób zmieniona, a nawet uchylona w wyniku postępowania odwoławczego. Co więcej, w przebiegu postępowania odwoławczego dochodzi niejednokrotnie do uzupełnienia lub istotnych modyfikacji treści raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, strony mają możliwość przedstawiania nowych dowodów, tzw. kontrraportu, dopuszczalny jest również dowód z opinii biegłego. Wszystko to sprawia, że po wydaniu decyzji w pierwszej instancji nie można mówić o kompletnej i ukończonej ocenie spełnienia przesłanek do przyznania odstępstwa.

Nadmienić należy, iż waloru ostateczności nie zastępuje nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności. Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. decyzją ostateczną jest decyzja, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji. Tym samym nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności nie skutkuje przyznaniem decyzji, od której przysługuje odwołanie (lub co do której toczy się postępowanie odwoławcze), przymiotu ostateczności. Decyzja środowiskowa z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności nie jest ostateczną decyzją środowiskową, w wyniku prowadzonego postępowania odwoławczego może ona zostać uchylona lub jej treść znacząco zmieniona. Dotyczy to również zawartej w niej derogacji. Stąd też, w ocenie Fundacji, błędne i nieuprawnione jest ujmowanie w wykazie inwestycji przedsięwzięć, które nie posiadają ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Dlatego też wszystkie inwestycji nie mające ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należy usunąć z wykazu, w szczególności przedsięwzięci pn. *Wydobycie węgla brunatnego ze złoża Złoczew*.

- b) Nie jest uprawnione (i nie ma podstawy prawnej) wskazywanie w Wykazie Inwestycji i Działań takich przedsięwzięć, dla których zgodność z warunkami ustanowienia odstępstwa oszacowano wyłącznie na etapie planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy przyjętych w 2016 r.

Obowiązujące Prawo wodne wprost wskazuje (art. 323 p.w. w związku z art. 435-436 p.w. w zw. z art. 428 p.w.), że **w wykazie inwestycji i działań powinny się znaleźć wyłącznie te przypadki, dla których wydano decyzje administracyjne** (decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach lub ocena wodnoprawna) z zastosowaniem art. 68 ww. ustawy (tj. z derogacją 4.7 RDW). **W związku z tym uwzględnienie w IIaPGW szeregu inwestycji dla których nie zostały wydane ostateczne decyzje administracyjne (decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach lub ocena wodnoprawna) z zastosowaniem art. 68 p.w. jest sprzeczne z przepisami prawa.**

Powyższe jest tym bardziej uzasadnione, że powielenie uzasadnień derogacji 4.7 RDW, nawet jeżeli zostały one zweryfikowane pod względem ich aktualności, utrwała mankamenty podejścia zastosowanego w 2016 r. Polegały one na tym, że udowodnienie przesłanek 4.7 RDW nie odnosiło się do konkretów, lecz wyłącznie do sfery deklaracji niepodlegających szczegółowej weryfikacji (taka jest bowiem możliwa co do zasady wyłącznie na etapie postępowań administracyjnych). Na istnienie tych samych wad wskazuje również sama treść IIaPGW, gdzie na stronie 409 wskazano, że *Ponadto uwzględnia on informacje o planowanych i realizowanych inwestycjach i działaniach, dla których w aPGW z 2016 roku potwierdzono warunki spełniania odstępstwa w trybie art. 4.7 RDW* Źródłem informacji dla wykazu była ankietyzacja, która objęto następujące podmioty:

- 1) *Podmioty określone jako „Inwestor” w wykazach inwestycji stanowiących załącznik do aPGW z 2016; uwzględniono włączenie Zarządów Melioracji u Urzędzeń Wodnych (wskazanych w aPGW z 2016 r. jako „Inwestor”) w struktury PGW WP; w przypadku innych inwestorów skierowano ankiety do podmiotów kontynuujących zamierzenie inwestycyjne;*
- 2) *Organy właściwe w sprawach ocen wodnoprawnych (które wydawały oceny wodnoprawne, brały udział w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz prowadziły wykaz inwestycji zgodnie z art. 435-436 ustawy pr.w.)’*
- 3) *Organy wydające decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, przy wydawaniu których zastosowano art. 68 ustawy pr.w (wskazane przez organy właściwe w sprawach ocen wodnoprawnych).*

Ponadto w przypadku, gdy uzyskane dane były niewystarczające, uwzględniano dane wynikające z treści decyzji administracyjnych.

Powyższe wskazuje więc, że podstawą do przepisania odstępstw przyznanych w aPGW z 2016 do IIaPGW była wyłącznie **ankieta skierowana do Inwestorów**. Brak jest jakiegokolwiek wskazania, aby po otrzymaniu ankiet przeprowadzone były jakiegokolwiek dogłębne analizy spełnienia warunków do przyznania odstępstwa w oparciu o **aktualną** sytuację faktyczną i prawną. Za całkowicie błędne i wadliwe uznać należy działanie polegające na automatycznym uznaniu, że skoro przesłanki do przyznania odstępstwa były spełnione w 2016 roku (co w ocenie Fundacji jest wątpliwe) to w dalszym ciągu są spełnione. Za całkowicie błędne i wadliwe uznać należy również poleganie wyłącznie na twierdzeniach inwestorów w zakresie zasadności spełnienia warunków do przyznania odstępstwa. Oczywiście jest, że każdy inwestor będzie dążył do uzyskania odstępstwa, które umożliwi mu realizowanie inwestycji. Zadaniem zaś organów jest ocena czy warunki do jego przyznania zostały spełnione. W IIaPGW brak jest jakiegokolwiek śladu, że taka dogłębna analiza każdego przypadku została wykonana. Wręcz treść IIaPGW wskazuje, że odstępstwa zostały przyznane wyłącznie w oparciu o ankiety przedstawione przez inwestorów. Takie działanie w żaden sposób nie daje gwarancji, że odstępstwa zostały przyznane wyłącznie dla inwestycji, które rzeczywiście spełniają aktualnie warunki do ich przyznania.

Ponadto jest wysoce wątpliwe czy ktokolwiek, w tym inwestorzy czy organy badały aktualność spełniania warunków przez te odstępstwa. Dane w oparciu o które uzasadniono przyznanie odstępstwa są **historyczne**, w szczególności są to dane dotyczące:

- produkcji węgla w Polsce z **2013 roku**⁴,
- uzależnienia od importu energii w Polsce – **dane GUS z 2013 roku**⁵,

⁴ Załącznik nr 6, wiersz 160, kolumn AN,

⁵ j.w.

- udziału OZE w produkcji energii elektrycznej w 2014 roku⁶,

Powyższa okoliczność tym bardziej wskazuje na fakt, że organ nie dokonał analizy zasadności, prawidłowości i aktualności twierdzeń inwestorów w zakresie spełnienia w dalszym ciągu przesłanek do przyznania odstępstwa przez przedsięwzięcia uwzględnione w aPGW z 2016 roku.

Ponadto Fundacja wskazuje, iż wiele z tych inwestycji nie spełnia warunków do przyznania odstępstwa lub też warunki te nie zostały wykazane w IIaPGW, co zostanie wykazane poniżej:

- 1) Eksploatacja kopaliny ze złoża węgla kamiennego Bobrek - Miechowice I oraz Bytom III (kod ID W_152_O):
 - a. brak możliwości odniesienia do celów z IIaPGW, gdyż decyzja środowiskowa jest z 2012 r.);
 - b. brak wykazania, że korzystne cele, którym służy ta inwestycja nie mogą być (ze względu na możliwości techniczne lub nieproporcjonalne koszty) osiągnięte za pomocą innych działań, znacznie korzystniejszych z punktu widzenia środowiska naturalnego.

W uzasadnieniu przyznania odstępstwa wskazano, że celem przyznanego odstępstwa jest wydobywanie węgla do produkcji energii elektrycznej oraz ciepłej. W uzasadnieniu odstępstwa starano się wykazać, że produkcja energii elektrycznej z innych źródeł jest nieekonomiczna, jednakże tak przedstawione uzasadnienie nie spełnia wymagań prawnych wynikających tak z ustawy, jak i z Ramowej Dyrektywy Wodnej z następujących powodów:

- brak wykazania aby dostarczenie energii elektrycznej z innych źródeł, w tym z odnawialnych źródeł energii, wiązało się z nieproporcjonalnie wysokimi kosztami. Możliwość dostarczenia energii elektrycznej z innych źródeł ma nie być tylko droższa niż dostarczenie energii z węgla, a ma być **nieproporcjonalnie droższa**. Brak jest jakiegokolwiek porównania kosztów w tym zakresie, brak jakiegokolwiek wykazania aby dostarczenie energii w inny sposób było nieproporcjonalnie droższe. Uzasadnienie opiera się wyłącznie na niepotwierdzonych tezach i hasłowych stwierdzeniach (np. że energia z OZE nie jest konkurencyjna w stosunku do energii z węgla, bez wskazania jakichkolwiek danych).
- Oparcie uzasadnienia na historycznych danych z 2013 roku i 2014 roku, brak uwzględnienia aktualnych danych (dotyczących np. udziału w OZE w produkcji energii elektrycznej, który aktualnie wynosi ponad 20%)
- Brak uwzględnienia aktualnych danych dotyczących kosztów produkcji energii

⁶ Załącznik nr 6, wiersz 160, kolumn AN,

elektrycznej z węgla, jak i kosztów produkcji energii elektrycznej z OZE, w szczególności brak uwzględnienia aktualnych, bardzo wysokich cen za uprawnienia do emisji CO₂, które obecnie wynoszą aż **64 euro za tonę** (podczas gdy w latach 2013-2014 z których pochodziły dane zawarte w uzasadnieniu wynosiły poniżej 10 euro za tonę!). Dokonanie analizy w oparciu o aktualne dane, w szczególności w oparciu o aktualne cenach uprawnień do emisji CO₂, z całą pewnością doprowadziłoby do odmiennych wniosków.

- Brak uwzględnienie spadku kosztów produkcji energii z OZE w stosunku do danych z 2013/2014 roku. Nie jest jasne jakie koszty produkcji energii z OZE zostały przyjęte, albowiem w żaden sposób nie wynika to z uzasadnienia odstępstwa, jednakże zdecydowanie należy założyć, iż były to historyczne dane, tak jak dane dotyczące udziału OZE w produkcji energii czy też importu węgla.
- Analizy eksperckie wręcz pokazują, że opieranie w dalszym ciągu energetyki na węglu doprowadzi do gwałtownego wzrostu kosztu wytwarzania energii elektrycznej aż o 61 % w latach 2021 – 2030⁷. Zastosowanie scenariusza rozwoju OZE proponowanego przez ekspertów może zmniejszyć ten koszt w 2030 roku o 31-50% w stosunku do scenariusza „węglowego”. W związku z tym wydobywanie węgla do produkcji energii elektrycznej nie jest w żaden sposób korzystniejszą ekonomicznie opcją w stosunku do innych dostępnych możliwości.

2) Wydobycie węgla kamiennego ze złóż na podstawie koncesji z kopalń Katowickiego Holdingu Węglowego S.A. - przedłużenie posiadanych koncesji (kod ID W_208_W):

- a. brak wydanej decyzji środowiskowej,
- b. brak wykazania, że korzystne cele, którym służy ta inwestycja nie mogą być **ze względu na możliwości techniczne lub nieproporcjonalne koszty** osiągnięte za pomocą innych działań, znacznie korzystniejszych z punktu widzenia środowiska naturalnego.

W treści uzasadnienia odstępstwa wskazano, że wydobywanie węgla kamiennego przez inwestora umożliwi produkcję energii elektrycznej, co nie może być osiągnięte innymi, bardziej korzystnymi ze względów środowiskowych, metodami, z uwagi na brak możliwości realizacji polityki energetycznej kraju, a tym samym zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski. Całość uzasadnienia odstępstwa opiera się wyłącznie na wykazaniu, że Polityka energetyczna Polski do 2030 roku oraz projekt Polityki energetycznej Polski do 2040 roku przewiduje znaczny udział węgla. W związku z tym w ocenie autora uzasadnienia przyznanie odstępstwa jest konieczne.

⁷ <https://instrat.pl/wp-content/uploads/2021/06/Instrat-Co-po-węgłu.pdf>

Fundacja wskazuje, iż **powyższe okoliczności pozostają bez znaczenia dla przyznania odstępstwa**. Warunkiem przyznania odstępstwa jest wykazanie, że korzystne cele, którym służy inwestycja nie mogą być osiągnięte za pomocą innych działań, znacznie korzystniejszych z punktu widzenia środowiska naturalnego, **ze względu na możliwości techniczne lub nieproporcjonalne koszty**. Bez znaczenia dla spełnienia warunków przyznania odstępstwa jest fakt czy jakiś dokument wewnętrzny jak np. polityka energetyczna państwa, przewiduje określone działanie. Jedyne warunki uzasadniające przyznanie odstępstwa winny dotyczyć albo braku możliwości technicznych podjęcia innych działań albo ich nieproporcjonalnie wysokich kosztów. **W uzasadnieniu dla przyznanego odstępstwa brak jest jakichkolwiek argumentów dotyczących braku możliwości technicznych lub nieproporcjonalnie wysokich kosztów.**

Niezależnie od powyższego Fundacja wskazuje, że analizy eksperckie pokazują, że opieranie w dalszym ciągu energetyki na węglu, tak jak wynika to z Polityki energetycznej polski do 2040 roku (PEP2040), doprowadzi do gwałtownego wzrostu kosztu wytwarzania energii elektrycznej aż o 61 % w latach 2021 – 2030⁸. Zastosowanie zaś scenariusza rozwoju OZE proponowanego przez ekspertów może zmniejszyć ten koszt w 2030 roku o 31-50% w stosunku do PEP2040. W związku z tym wydobywanie węgla do produkcji energii elektrycznej nie jest w żaden sposób korzystniejszą ekonomicznie opcją w stosunku do innych dostępnych możliwości.

Uwzględniając powyższe stwierdzić należy, iż w przypadku wszystkich wskazanych powyżej odstępstw nie zostało wykazane spełnienie przesłanek do ich przyznania, jak również brak jest dowodu aby przeprowadzona została należyta analiza w tym zakresie.

⁸ <https://instrat.pl/wp-content/uploads/2021/06/Instrat-Co-po-węglu.pdf>