

ZARZĄDZANIE ZASOBAMI WODNYMI W UJĘCIU PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Woda, obok powietrza i gleby, jest jednym z najważniejszych komponentów środowiska naturalnego. Nie trzeba tłumaczyć jak wiele funkcji w życiu człowieka pełni woda, jest niezbędna nie tylko dla życia ludzi i zwierząt, ale także konieczna do funkcjonowania m.in. przedsiębiorstw, czy zakładów przemysłowych [1]. Należy ona do wyczerpywalnych, aczkolwiek odnawialnych zasobów środowiska. Z punktu widzenia epidemiologicznego woda powinna spełniać określone wymagania, aby była w pełni przydatna człowiekowi, który jest głównym sprawcą zanieczyszczenia tego cennego zasobu. Z tego względu konieczna jest odpowiednia reglamentacja korzystania z omawianych zasobów. W tym celu wprowadza się szereg przepisów zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i krajowym.

Założeniem niniejszego opracowania jest wskazanie i omówienie regulacji tworzonych przez Unię Europejską w celu ochrony jakości i liczebności zasobów wodnych. W głównej mierze będą to dyrektywy, ponieważ przepisy dotyczące zasobów wodnych przyjmowane są zazwyczaj w takiej formie. Dokonamy także analizy źródeł prawa pierwotnego, z których wywodzą się główne założenia funkcjonowania Unii Europejskiej.

Akty prawa pierwotnego

Akty prawa pierwotnego stanowią podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej i z nich wywodzą się wszelkie reguły ogólne. Nie inaczej wygląda kwestia ogólnie pojętej ochrony środowiska.

Zasady, które brane są pod uwagę przy tworzeniu aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska, czyli

Mgr. M. SOBCZUK

Wydział Prawa,

Prawa Kanonicznego i

Administracji

Katolickiego Uniwersytetu

Lubelskiego Jana Pawła II

w Lublinie

także ochrony i gospodarowania zasobami wodnymi, wywodzą się z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [2]. Właśnie w tym akcie zamieszczono dział zatytułowany „Środowisko naturalne” i w nim sformułowano ogólne wytyczne dotyczące omawianych zagadnień [3]. W dziale tym wymieniono cele, do których dąży polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego. Są one następujące:

1. zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego,
2. ochrona zdrowia ludzkiego,
3. ostrożne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych,
4. promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego, w szczególności zwalczania zmian klimatu [4].

W kontekście tematu opracowania istotny jest cel trzeci podanego powyżej zestawienia. W tym sformułowaniu zawarto generalną zasadę stosowaną w gospodarowaniu zasobami środowiska, również wodą. Z przywołanego przepisu wynika, że motywem przewodnim w gospodarowaniu zasobami naturalnymi jest ostrożność i racjonalność w ich wykorzystywaniu. Jest to prawidłowy kierunek, który należy kojarzyć z inną fundamentalną zasadą przyjętą w prawodawstwie unijnym (i nie tylko)- zasadą zrównoważonego rozwoju. W myśl tej zasady wszelkie działania człowieka mają być oparte na dbałości o zachowanie równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń. W punkcie drugim cytowanego powyżej przepisu wskazano także inne zasady wyznaczające politykę ochrony środowiska, jakimi są:

1. zasada ostrożności,
2. zasady działania zapobiegawczego,
3. zasada naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła,
4. zasada „zanieczyszczający płaci” [5], [6].

Z przeprowadzonej analizy wynika, że Unia Europejska w swoich działaniach dąży do ograniczenia marnotrawienia zasobów naturalnych, co może przynieść wyłącznie korzyści.

Kolejnym aktem prawa pierwotnego stanowiącym podstawy polityki ochrony środowiska, a co za tym idzie również gospodarki zasobami wodnymi jest Karta Praw Podstawowych [7]. W artykule 37 tegoż dokumentu zamieszczono następujące słowa: „Wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami

Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju” [8]. Cytowany przepis jest potwierdzeniem opisanego już wcześniej celu, do jakiego dąży unijna polityka ochrony środowiska. Warto również zauważyć, że ochrona naturalnych zasobów środowiska jest bardzo ważna w

polityce Unii Europejskiej, ponieważ prawo do ochrony środowiska umieszczono w dokumencie, jakim jest Karta Praw Podstawowych.

Akty prawa pochodnego - dyrektywy

Aktami prawa wtórnego regulującymi sprawy związane z zasobami wodnymi są w głównej mierze dyrektywy. Zgodnie z art. 288 TFUE : „W celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. [...] Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu,

który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”[9]. Organy UE poprzez wybór dyrektyw jako jednego ze środków ochrony zasobów wodnych podkreśliły poszanowanie autonomii państw członkowskich, ponieważ do państwa członkowskiego należy decyzja, czy i w jaki sposób wdrożą przepisy dotyczące ochrony wód [10].

Unia Europejska uchwaliła szereg dyrektyw dotyczących gospodarowania zasobami wodnymi. Najważniejszą z nich jest Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki Wodnej [11], zwana Ramową Dyrektywą Wodną. Akt ten, jak sama nazwa wskazuje, ustanawia ramy działania państw w zakresie polityki wodnej, a tym samym wyznacza podstawowe zasady gospodarki wodnej, którym podporządkowano przepisy pozostałych dyrektyw [12]. Podstawowym celem dyrektywy jest osiągnięcie dobrego stanu wszystkich rodzajów wód do roku 2015 [13]. W doktrynie wskazuje się, że cele dyrektywy w znaczeniu ogólnym można rozumieć dwojako, tzn. z formalnego punktu widzenia głównym celem dyrektywy jest osiągnięcie określonych efektów w ochronie wód (o czym mowa poniżej), natomiast celem praktycznym jest harmonizacja wszystkich wspólnotowych przepisów dotyczących ochrony wód i dostosowanie ich do określonych kryteriów [14]. Poparciem podanej tezy jest art. 1 omawianego dokumentu, który stanowi, że głównym celem dyrektywy jest ustalenie ram dla ochrony wód. W dalszej części tego artykułu uszczegółowiono to sformułowanie wskazując poprzez jakie działania cel ma zostać osiągnięty. Do działań tych należy:

1. zapobieganie dalszemu pogarszaniu oraz ochrona i poprawa stanu ekosystemów wodnych, ekosystemów lądowych i terenów podmokłych,
2. promocja zrównoważonego korzystania z wód oparta na długoterminowej ochronie dostępnych zasobów wodnych,
3. dążenie do zwiększonej ochrony i poprawy środowiska wodnego
4. zapewnianie stopniowej redukcji zanieczyszczenia wód podziemnych i zapobieganie ich dalszemu zanieczyszczeniu,
5. zmniejszanie skutków powodzi i susz [15].

W dalszej części dokumentu zostały wskazane bardziej szczegółowe oczekiwania związane z wprowadzeniem dyrektywy. Cele dyrektywy osiągane są stopniowo poprzez wprowadzanie coraz nowszych i bardziej restrykcyjnych przepisów i wdrażanie ich do systemu prawnego państw członkowskich [16].

Ciekawą formą popularyzacji omawianych przepisów są liczne kampanie społeczne na rzecz ochrony środowiska realizowane przez różnego rodzaju organizacje. W moim przekonaniu przynoszą one niejednokrotnie o wiele lepsze efekty niż samo wprowadzanie określonych przepisów, dlatego że odpowiednio przygotowana kampania bardziej działa na wyobraźnię przeciętnego człowieka niż formalne akty prawne, które nie zawsze są dla niego zrozumiałe.

Rzeczą oczywistą jest, że nie można wykluczyć działań sformalizowanych na rzecz akcji promocyjnych, jednakże warto je wykorzystać jako narzędzie wspomagające dane działania, wtedy wszyscy będą rozumieć sens wprowadzanych ograniczeń.

Pozostałe dyrektywy można podzielić ze względu na szczegółowe kwestie, które regulują. Wyróżnia się dyrektywy o ochronie jakości wody i o ochronie przed zanieczyszczeniami [17]. W pierwszej grupie znajdują się następujące akty prawne:

1. Dyrektywa Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi [18],

2. Dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG [19],

3. Dyrektywa 2006/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie jakości wód słodkich wymagających ochrony lub poprawy w celu zachowania życia ryb [20],

4. Dyrektywa 2006/113/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie wymaganej jakości wód, w których żyją skorupiaki [21],

5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady [22].

Powyższa grupa przepisów reguluje w sposób szczegółowy kwestie związane z ochroną jakości wody. Doprecyzowują i rozszerzają zagadnienia ochrony jakości wody, które zasygnalizowano w Dyrektywie Ramowej. Omawiane przepisy mają na celu ochronę jakości wody w kontekście jej przydatności dla człowieka i zwierząt, a więc dotyczą podstawowej funkcji wody, czyli substancji niezbędnej do życia organizmom żywym. Zawierają one przede wszystkim normy regulujące określone standardy wody w zależności od celu jej użytkowania. Dyrektywy wymienione w drugiej grupie można scharakteryzować jako przepisy regulujące korzystanie z

zasobów wodnych w procesach związanych z ogólnie pojętą gospodarką. Normy w nich zawarte można scharakteryzować jako normy prewencyjne lub naprawcze.

W grupie przepisów dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniami można wyróżnić następujące dokumenty [23]:

1. Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych [24],

2. Dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego [25],

3. Dyrektywa 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa ,[26]

4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) [27],

5. Dyrektywa 2006/11/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty [28],

6. Dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu [29].

Na potrzeby niniejszego opracowania można utworzyć trzecią grupę zbiorczą, w której znajdują się dyrektywy nie odpowiadające kryteriom podziału podanego powyżej. Nie oznacza to, że są one mniej ważne od omawianych wcześniej, trudno jedynie znaleźć dla nich jedno konkretne kryterium. Wśród tych przepisów można wymienić następujące:

1. Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim [30],

2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/32/WE z dnia 11 marca 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, w odniesieniu do uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji [31],

3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) [32],

4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/54/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie wydobywania i wprowadzania do obrotu naturalnych wód mineralnych [33],

5. Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych [34].

Na uwagę zasługuje Dyrektywa w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim. Generalnym założeniem dokumentu jest wdrażanie działań zabezpieczających przed powodzią, a jeżeli już taka wystąpi – maksymalnego zmniejszenia jej skutków. Ten proces obejmuje następujące działania:

1. prewencję powodziową,
2. bezpośrednią ochronę przed powodzią,
3. informowanie o ryzyku powodziowym i postępowaniu w razie jej wystąpienia,
4. wprowadzenie i rozwój planów reagowania na wypadek powodzi,
5. odbudowę po powodzi i wyciąganie wniosków na przyszłość [35].

Dyrektywa powodziowa spełnia bardzo ważną rolę w systemie gospodarowania zasobami wodnymi [36].

Podsumowanie

Zasoby wodne są wykorzystywane w wieloraki sposób i z tego względu istnieje duże ryzyko marnotrawstwa oraz zanieczyszczenia wody substancjami szkodliwymi dla środowiska, dlatego konieczna jest reglamentacja korzystania z wód. Jest ona realizowana na różnych szczeblach, także na szczeblu Wspólnoty Europejskiej. Kwestia ochrony i zarządzania zasobami wodnymi zajmuje ważne miejsce w jej prawodawstwie, o czym świadczy dość pokaźna ilość europejskich aktów prawnych z tej dziedziny, jak i ich ranga. Należy zauważyć, że kwestie ochrony środowiska, a tym samym gospodarki wodnej zostały poruszone w najważniejszych aktach wspólnoty, jakimi są chociażby Traktaty założycielskie. Jeżeli chodzi o prawo pochodne, to zarządzanie zasobami wodnymi jest regulowane w większości poprzez akty prawnie wiążące, jakimi są dyrektywy. Celem omawianych dokumentów jest w głównej mierze prewencja, bo w wielu przypadkach szkody wyrządzone środowisku są nieodwracalne, dlatego tak konieczna jest ochrona przed wystąpieniem takich zjawisk i zapobieganie im. W oparciu o omówione powyżej przepisy realizuje się również obowiązek naprawczy w przypadku zaistnienia niepożądanych zjawisk. Z tego wynika, że regulacje są szczegółowe i w sposób kompleksowy regulują omawianą problematykę.

Piśmiennictwo

1 Szczegółowo o właściwościach wody: U. Szymańska, E. Zębek, Prawo i ochrona środowiska-prawne, ekonomiczne, ekologiczne i techniczne aspekty ochrony środowiska naturalnego, Olsztyn 2008, s. 43 i n.

2 Dz. Urz. UE C 83 z 2010 r., s. 47; dalej również: TFUE.

3 Kwestie związane z działaniami na rzecz środowiska naturalnego zalicza się do jednej z polityk Unii Europejskiej. Oznacza to, że państwa członkowskie UE harmonizują swoje działania w zakresie danego obszaru tematycznego, a UE ma w tym zakresie tyle kompetencji, ile powierzyły jej państwa członkowskie. Zob. szerzej na ten temat: A. Kuś, Podstawowe założenia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, [w:] Prawo materialne Unii Europejskiej w zarysie, A. Kuś (red.), Lublin 2011.

4 Zob. art. 191 TFUE.

5 Kwestie szczegółowe związane z zasadą „zanieczyszczający płaci” reguluje dyrektywa

2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz. Urz. UE L 143 z 2004 r., s. 56). Przepisami tej dyrektywy wprowadzono obowiązek ponoszenia odpowiedzialności finansowej przez podmiot odpowiedzialny za szkody środowiskowe. Warto zauważyć, że omawiana zasada jest uzupełnieniem pozostałych zasad, tj. zapobiegania i zaradzania szkodom w środowisku.

6 Na temat zasad prawa ochrony środowiska w prawie wspólnotowym i prawie polskim P. Korzeniowski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, M. Górski (red.), Warszawa 2009.

7 Dz. Urz. UE C 83 z 2010 r., s. 389.

8 Karta Praw Podstawowych jest kolejnym dokumentem, w którym przywołano zasadę zrównoważonego rozwoju. W przywołanym przepisie podkreślono również, że ochrona środowiska powinna być respektowana w każdym zakresie działań UE.

9 Dyrektywy do swojej skuteczności wymagają prawidłowej i terminowej implementacji do porządku krajowego. Szerzej na temat dyrektyw: A. Szachon, *Źródła prawa Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, A. Kuś (red.), Lublin 2010.

10 Dyrektywy, jak wspomniano powyżej pozostawiają państwom członkowskim swobodę jedynie, co do wyboru formy i środków implementacji. Niestety częstą praktyką jest brak implementacji przepisów dyrektyw. O tym i innych problemach z wdrażaniem przepisów unijnych na przykładzie Polski: L. Karski, *Wybrane problemy dostosowania polskiego prawa ochrony środowiska do prawa wspólnotowego*, „*Prawo i Środowisko*” 2009, nr 1.

11 Dz. Urz. WE L 327 z 2000 r., s. 1.

12 W opracowaniu najszerzej zostanie omówiona właśnie Ramowa Dyrektywa Wodna ze względu na to, że jest ona aktem, do którego dostosowywane są pozostałe przepisy z zakresu szeroko pojętej gospodarki wodnej.

13 B. Poskrobko, T. Poskrobko, K. Skiba, *Ochrona biosfery*, Warszawa 2007, s. 135 i n.

14 J. Rotko, *Podstawy prawne gospodarki wodnej*, Wrocław 2006, s. 44 i n.

15 Zob. art. 1 omawianego dokumentu.

16 Jednym z instrumentów służących osiągnięciu celów dyrektywy jest planowanie w gospodarowaniu wodami. O planach gospodarki wodnej, ich skutkach i funkcjonowaniu w ustawodawstwie polskim: M. Roliński, *Instrumenty planistyczne gospodarki wodnej w świetle dyrektywy ramowej 2000/60/WE*, [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj (red.), Lublin 2011.

17 Podział zaczerpnięto z : M. Górski, A. Kaźmierska- Patryczna, *Gospodarowanie wodami śródlądowymi*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, M. Górski (red.), Warszawa 2009, s. 388 i n.

18 Dz. Urz. WE L 330 z 1998 r., s. 32.

19 Dz. Urz. UE L 64 z 2006 r., s. 37.

20 Dz. Urz. UE L 264 z 2006 r., s. 20.

21 Dz. Urz. UE L 376 z 2006 r., s. 14.

22 Dz. Urz. UE L 348 z 2008 r., s. 84.

23 M. Roliński wskazuje na ochronę czystości wód jako jeden z najstarszych i najlepiej rozwiniętych elementów polityki ekologicznej UE. Patrz: M. Roliński, *Konstrukcja prawna ochrony wód przed zanieczyszczeniem w prawie wodnym w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „*Rocznik Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu*” 2008, t. IV.

24 Dz. Urz. WE L 135 z 1991 r., s. 40.

25 Dz. Urz. WE L 375 z 1991 r., s. 1.

26 Dz. Urz. UE L 255 z 2005 r., s. 11.

27 Dz. Urz. UE L 334 z 2010 r., s. 17.

28 Dz. Urz. UE L 064 z 2006 r., s. 52.

29 Dz. Urz. UE L 372 z 2006 r., s. 19.

30 Dz. Urz. UE L 288 z 2007 r., s. 27.

31 Dz. Urz. UE L 081 z 2008 r., s. 60.

32 Dz. Urz. UE L 164 z 2008 r., s. 19.

33 Dz. Urz. UE L 164 z 2009 r., s. 45.

34 Dz. Urz. UE L 134 z 2004 r., s. 1.

35 Systematyzację czynności zaczerpnięto z : E. Nachlik, Gospodarowanie wodami w świetle wymagań europejskiej polityki wodnej, [w:] Zarządzanie środowiskiem ISO 14000, A. Tabor (red.), Kraków 2008, s. 226.

36 Zob. szerzej: A. Erechemla, W Unii Europejskiej, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 2.