



Janina Ciechanowicz-McLean

Uniwersytet Gdański

WPLYW RAMOWEJ DYREKTYWY WODNEJ NA BEZPIECZEŃSTWO EKOLOGICZNE MORZA BAŁTYCKIEGO

Wpływ Ramowej Dyrektywy Wodnej (RDW) na bezpieczeństwo ekologiczne Morza Bałtyckiego – czyli dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r., ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej – która weszła w życie w 2003 r.¹, jest duży i może on być bezpośredni lub pośredni.

Wpływ bezpośredni wyraża się w tym, że przepisy dyrektywy odnoszą się również do wód przybrzeżnych, a więc wód morskich. W RDW przedstawiono wspólną politykę wodną UE, której nadrzędnym celem jest osiągnięcie dobrego stanu wszystkich wód występujących na tym obszarze do 2015 r. Cel ten wynika wprost z zasady zrównoważonego rozwoju powszechnie obowiązującej w UE i dotyczy sześciu obszarów:

- 1) zaspokojenia zapotrzebowania na wodę ludności, rolnictwa i przemysłu,
- 2) promowania zrównoważonego korzystania z wód,
- 3) ochrony wód i ekosystemów pozostających w dobrym stanie,
- 4) poprawy stanu jakości wód i stanu ekosystemów zdegradowanych działalnością człowieka,
- 5) zmniejszenia zanieczyszczenia wód podziemnych,
- 6) zmniejszenia skutków powodzi i suszy.

W Polsce wszystkie działania mające na celu realizację Ramowej Dyrektywy Wodnej skupione są w tych sześciu obszarach i ujęte w Planie Gospodarowania Wodami (PGW); obecnie w 2013 r. trwają prace nad planem dotyczącym dorzecza Wisły. Dodatkowo zadania, których realizacja jest niezbędna do osiągnięcia dobrego stanu wód, znajdują swoje miejsce w Programie wodno-środowiskowym kraju. Obie te strategie będą ze sobą kompatybilne. PGW będzie także zawierał oceny i analizę tego, jak poszczególne prace i inwestycje wpływają na środowisko i jakość wód oraz jak realizują cel strategiczny postawiony w polityce wodnej UE.

¹ Dz. U. WE L 327 z 22.12.2000 (dalej: RDW). J. Rotko, *Ramowa Dyrektywa Wodna – analiza prawna*, Poznań 2013, s. 83–215.

W preambule do RDW stanowi się, że efektywna i spójna polityka wodna powinna uwzględniać wrażliwość ekosystemów wodnych położonych blisko wybrzeży morskich i ujść rzek czy zatok lub względnie zamkniętych mórz, ponieważ ich równowaga jest pod silnym wpływem jakości wód śródlądowych wpływających do nich. Ochrona stanu wód w dorzeczu przyniesie korzyści ekonomiczne poprzez zwiększenie populacji ryb, włączając w to populacje ryb wód przybrzeżnych.

Wpływ pośredni RDW na bezpieczeństwo ekologiczne Morza Bałtyckiego przejawia się w tym, że zależy ono od stanu wód śródlądowych i podziemnych w zlewni tego morza, a w przypadku Polski od stanu środowiska i wód dorzecza Wisły i Odry – największych polskich rzek. Zanieczyszczenia Bałtyku są głównie pochodzenia lądowego. Poprzez realizację przepisów RDW „na lądzie” możemy wpłynąć w znakomity sposób na czystość wód morskich i niezanieczyszczanie tego morza oraz zatrzymanie procesu eutrofizacji jego wód.

1. Bezpieczeństwo ekologiczne Morza Bałtyckiego

Bezpieczeństwo ekologiczne można zdefiniować jako całkowitą likwidację lub zmniejszenie do minimum różnorodnych zagrożeń życia i zdrowia człowieka, których źródłem jest środowisko jego życia, biosfera. Są to zagrożenia, które powstają w środowisku w wyniku świadomego bądź nie w pełni świadomego działania samego człowieka i są wymierzone przeciwko niemu, przeciwko konkretnym populacjom. Są to więc zagrożenia o charakterze antropogennym.

W bezpieczeństwie ekologicznym wyodrębnić można dwie kategorie działań: 1) czynności na rzecz przeciwdziałania powstawaniu i likwidacji zagrożeń środowiska jako następstwa działań człowieka oraz 2) czynności podejmowane w celu przeciwdziałania i likwidacji zagrożeń dla życia i zdrowia człowieka, które są wynikiem zdarzeń przyrodniczych².

Bezpieczeństwo ekologiczne jest to termin z zakresu konstytucyjnych podstaw ochrony środowiska w Polsce, oznaczający obowiązek podejmowania przez władze publiczne działań mających na celu ochronę obywateli oraz ich przyszłych pokoleń przed zagrożeniami wynikającymi z niedostatecznie zharmonizowanego rozwoju gospodarczego i społecznego z wymogami ochrony środowiska. Bezpieczeństwo ekologiczne jest terminem prawnie niedookreślonym. Jego znaczenie będzie dynamicznie dookreślane odpowiednio do powiększania się zasobów wiedzy na temat zagrożeń środowiska i metod im przeciwdziałania czy ich ograniczania. Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego uważa się za jedno z podstawowych zadań realizacji polityki ochrony środowiska. Konstytucja

² P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 61; T. Bojar-Fijałkowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne – aspekty prawne, polityczne i ekonomiczne*, [w:] *Bezpieczeństwo w administracji i w biznesie*, Gdynia 2007, s. 161; M. Kaliński, *Międzynarodowe zasady bezpieczeństwa ekologicznego*, „*Ekobałtyk*” 1996, nr 5; J. Ciechanowicz, *Problemy prawne ochrony środowiska w gminach nadmorskich*, Gdańsk 1996.

RP z 1997 r. w art. 74 ust.1 wskazuje na podstawowe kierunki polityki państwa, znajdujące rozwinięcie w ustawodawstwie zwyczajnym, które służą zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom poprzez uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne w nim przebywanie i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka.

Reasumując, możemy stwierdzić, że bezpieczeństwo ekologiczne to nie tylko ochrona środowiska naturalnego, ale zadania władz publicznych, które obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój. Powinny one obejmować również prowadzenie szczegółowych badań naukowych stanu środowiska naturalnego, tak aby móc stwierdzić, które z jego zmian mają swoje początki w działalności człowieka, a które są od niej niezależne i spowodowane siłami przyrody.

Na władzach publicznych spoczywa też obowiązek prowadzenia odpowiedniej polityki edukacyjnej przyczyniającej się do wzrostu świadomości społeczeństwa w sprawach związanych z bezpieczeństwem ekologicznym. Poza tym władze publiczne w ramach polityki mającej zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne powinny stanowić ustawy i akty je rozwijające, mające wpływ na rozwój stosunków gospodarczych w kierunku powstrzymania dalszej degradacji środowiska naturalnego i utrzymania równowagi przyrodniczej.

Często zdarza się, że zagrożenia ekologiczne nie mają źródeł tylko w jednym państwie i w związku z tym władze publiczne powinny prowadzić politykę zagraniczną przeciwdziałającą zagrożeniom oddziałującym lub mogącym oddziaływać z zagranicy na terytorium RP. W tym celu powinny one wykorzystywać będące w ich dyspozycji środki prawa międzynarodowego³. Przykładem tego są liczne umowy pomiędzy dwoma państwami o wzajemnej współpracy granicznej i ochronie środowiska. Polska zawarła takie umowy z wszystkimi sąsiadującymi z nią państwami.

W przypadku zanieczyszczeń transgranicznych, np. powietrza i wody, właściwy jest regionalny poziom regulacji prawnych. Dobrym tego przykładem jest RDW obowiązująca państwa członkowskie Unii Europejskiej, do której należą też państwa nadbałtyckie. Tak więc przez to instytucjonalne powiązanie państw należących do Europy Bałtyckiej i zarazem do Unii Europejskiej, w tym Polski, przepisy chroniące środowisko wodne mają bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ekologiczne Morza Bałtyckiego. Na tym przykładzie możemy zauważyć, że zacierają się różnice między zagrożeniami krajowymi a zagrożeniami zewnętrznymi, między sferą międzynarodową a sferą wewnętrzną, gdyż źródła lokalnych problemów środowiskowych są często usytuowane poza granicami państwa. Jest też i tak, że zanieczyszczenia na obszarach podlegających jurysdykcji międzyna-

³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 436–440.

rodowej pochodzą ze źródeł znajdujących się na obszarach podlegających prawu krajowemu.

W praktyce mamy wiele tego przykładów: dokonuje się zanieczyszczania wód Bałtyku poprzez zatrute wody rzek Wisły i Odry wpływających do tego akwenu, czy nieuregulowaną gospodarkę ściekową, zwłaszcza na obszarach gmin wiejskich w regionach nadmorskich.

Powinna temu przeciwdziałać realizacja międzynarodowych umów mających na celu walkę ze wspólnymi zagrożeniami środowiska, zwłaszcza pomiędzy państwami żyjącymi we wspólnym ekosystemie. Takim ekosystemem jest obszar Morza Bałtyckiego.

Walka o życie Bałtyku i ochrona jego wód przed zanieczyszczeniami trwa od pięćdziesięciu lat. Skutki tych zanieczyszczeń są wszechobecne, ponieważ postępuje degradacja środowiska tego morza. Wpływa na to eutrofizacja, a w jej wyniku zachwianie biocenotycznej równowagi oraz zatrucie morskich organizmów przez gromadzenie się w nich toksycznych substancji. Wpływa na to również nieefektywna współpraca instytucjonalna na tym obszarze.

Eutrofizacja, czyli przeżyźnianie środowiska przez biogeny, polega na używaniu wód w wyniku dopływu do nich soli biogenicznych w szczególności w postaci związków fosforu i azotu w nadmiernych ilościach. W krótkim czasie efekty eutrofizacji są pozytywne, bo zapewniają zwiększoną ilość fitoplanktonu stanowiącego pożywienie dla organizmów. W dłuższym okresie rezultaty tego zjawiska są niekorzystne, ponieważ wpływają negatywnie na poziom tlenu w głębszych warstwach wód morskich.

W prawie międzynarodowym znane są liczne traktaty, których stronami są m.in. państwa nadbałtyckie. Ich postanowienia w różnym stopniu realizują cele ochrony środowiska, sprzyjając bezpieczeństwu ekologicznemu.

Polska jest sygnatariuszem wielu takich umów i porozumień międzynarodowych (ponad pięćdziesięciu), dotyczących bezpośrednio spraw bezpieczeństwa i odprężenia międzynarodowego, wiążących się z globalnymi problemami ekologicznymi. Umowy te pośrednio dotyczą też bezpieczeństwa ekologicznego Bałtyku. Realizacja postanowień tej grupy umów międzynarodowych zależy od wielu czynników, a więc nakładów ekonomicznych i odpowiedniego poziomu technologicznego, a także od implementacji prawa międzynarodowego do krajowego porządku prawnego. Na przykład w traktacie zawartym między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Łotewską o przyjaźni i współpracy w dniu 1 lipca 1992 r. w Rydze, który wszedł w życie 17 grudnia 1992 r. postanowiono, że umawiające się strony będą ściśle współpracować w dziedzinie ochrony środowiska i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych w celu zapewnienia trwałego bezpieczeństwa ekologicznego w regionie, a w szczególności na Morzu Bałtyckim. Będą one rozszerzać, sprzyjać i tworzyć warunki do poprawy stanu środowiska, w tym wód i powietrza, gleb i lasów oraz ochrony fauny i flory. Strony będą również przeciwdziałać chemicznym, radioaktywnym i innym zanieczyszczeniom

transgranicznym i dążyć do ich skutecznego ograniczenia i likwidacji. Państwa te będą także współpracować w zakresie stosowania i rozwoju ekologicznie czystych produkcji i technologii.

Wagę działań w tym regionie ma wzmocnić współpraca w przestrzeganiu Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, podpisanej w Helsinkach 9 kwietnia 1992 r., a także innych dokumentów dotyczących ochrony środowiska Bałtyku. Polska i Łotwa mają współdziałać i okazywać wzajemną pomoc w celu zapobiegania i likwidacji zagrożeń ekologicznych oraz klęsk żywiołowych. Powinny się niezwłocznie wzajemnie informować o takich zagrożeniach i klęskach lub możliwościach ich powstania. Działania powyższe powinny być zgodne ze standardami międzynarodowymi i tworzyć skoordynowaną strategię ochrony środowiska w Europie i na świecie⁴.

Analogiczne postanowienia zawiera Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Estońską o przyjaznej współpracy i bałtyckim dobrosąsiedztwie zawarty w Tallinie 2 lipca 1992 r.

Problem bezpieczeństwa ekologicznego należy rozpatrywać głównie poprzez powiązania gospodarki z ekologią. Trzeba z dużą uwagą dostrzegać ekologiczne bariery wzrostu gospodarczego w państwach nadbałtyckich. Drogą do ich pokonania jest realizacja zasady zrównoważonego rozwoju, która w odniesieniu do wód powinna w konsekwencji doprowadzić do ich dobrego stanu ekologicznego. Polska ratyfikowała konwencje helsińskie o ochronie Morza Bałtyckiego z 1974 i 1992 r. i czynnie uczestniczy w budowaniu bezpieczeństwa ekologicznego na tym obszarze. Zupełnie nową jakość w budowaniu bezpieczeństwa ekologicznego w Europie wnosi prawo unijne, w tym RDW. W prawie unijnym są bowiem sankcje, aby wyegzekwować polepszenie jakości wód, natomiast w prawie międzynarodowym ich nie ma.

2. Oddziaływanie bezpośrednie

Ramowa Dyrektywa Wodna ma za zadanie utrzymanie i poprawę środowiska wodnego we Wspólnocie. Jej celem jest ustalenie ram dla ochrony wód śródlądowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych. Działania ochronne powinny mieć charakter jakościowy i ilościowy, i w konsekwencji mają one zapobiegać dalszemu pogarszaniu stanu wód, chronić je i poprawiać. Działania te powinny również promować zrównoważone korzystanie z wód oparte na długoterminowej ochronie dostępnych zasobów wodnych oraz dążyć do zwiększonej ochrony i poprawy środowiska wodnego m.in. poprzez zapewnienie szczególnych środków do stopniowej redukcji zrzutów, emisji i strat substancji priorytetowych, a także zaprzestania lub stopniowego wyeliminowania

⁴ Wykaz tych umów znajduje się w publikacjach: J. Ciechanowicz, *Bezpieczeństwo ekologiczne obszaru Morza Bałtyckiego – aspekty prawnomiędzynarodowe*, Prawo Morskie, t. VII, Gdańsk 1993, s. 8 i n.; D. Rossa-Kilian, *Region Morza Bałtyckiego obszarem rozwoju i współpracy w świetle dokumentów*, Toruń 2006.

zrzutów, emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych. Mają one również zapewnić stopniową redukcję zanieczyszczenia wód podziemnych i zapobiegać ich dalszemu zatruceniu.

Wszystkie te działania w efekcie mają zapewnić przede wszystkim odpowiednie zaopatrzenie w dobrej jakości wodę powierzchniową i podziemną. Główny cel dyrektywy jest nastawiony na ochronę jakościową wód. Został on określony bardzo szczegółowo, chociaż niektóre zwroty tam zawarte powodują, że można go interpretować szeroko, a katalog działań szczegółowych nie jest zamknięty (art. 1 RDW).

Prawodawca europejski przywiązuje ogromną wagę do wyznaczonych celów. W RDW funkcję taką pełnią przede wszystkim cele środowiskowe – jako jeden z celów operacyjnych. Wśród celów operacyjnych RDW wyodrębnia: cele społeczne, cele gospodarcze i te – najbardziej rozbudowane – cele środowiskowe.

Zasadniczym przesłaniem RDW jest ochrona zasobów wodnych dla przyszłych pokoleń, czyli realizacja zasady bezpieczeństwa międzypokoleniowego. RDW wprowadza zintegrowaną politykę wodną dążącą do zapewnienia ludziom dostępu do czystej wody pitnej po rozsądnej cenie, która umożliwi rozwój gospodarczy i społeczny przy jednoczesnym poszanowaniu potrzeb środowiska. Jak już wspomniałam, głównym celem RDW jest osiągnięcie dobrego stanu wszystkich części wód poprzez określenie i wdrożenie koniecznych działań w ramach zintegrowanych programów działań w państwach członkowskich do 2015 r. Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do racjonalnego wykorzystania i ochrony zasobów wodnych w myśl zasady zrównoważonego rozwoju, posługując się odpowiednim powtarzalnym cyklem planistycznym. Dlatego co pięć lat będą aktualizowane strategie gospodarowania wodami w dorzeczach. Polska została zobowiązana do przygotowania takich dokumentów, Planów Gospodarowania Wodami w dorzeczach do końca 2015 r. Na okres przejściowy, w porozumieniu z Komisją Europejską, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej przygotowuje dokumenty – masterplany.

Zgodnie z przepisami RDW planowanie gospodarowania wodami odbywa się w podziale na obszary dorzeczy. W Polsce mamy wyznaczonych 10 obszarów dorzeczy: Wisły, Odry, Dniestru, Dunaju, Jarftu, Łaby, Niemna, Pregoi, Świeżej i Ucker. Dla ochrony środowiska Morza Bałtyckiego istotne znaczenie mają dorzecza Wisły i Odry. Dla każdego obszaru dorzecza opracowuje się Plan Gospodarowania Wodami. Regionalne zarządy gospodarki wodnej w Gdańsku i w Szczecinie pracują nad odpowiednimi planami.

Przypomnijmy, że przepisy ustawy Prawo wodne⁵ mają zastosowanie do wód śródlądowych i morskich wód wewnętrznych, a także do wód morza terytorialnego w zakresie planowania wodami, ochrony przed zanieczyszczeniem ze źródeł lądowych oraz przed powodzią, a w pozostałym zakresie – w przypadkach w niej określonych. W tej sytuacji mamy do czynienia z bezpośrednim oddziały-

⁵ Zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.).

waniem RDW poprzez jej implementację do ustawy Prawo wodne, na stan ekologiczny również wód morskich.

Z przepisu art.7 ust. 2 wynika, że przepisy ustawy Prawo wodne obowiązują na obszarze wód morskich o szerokości 12 mil morskich, chroniąc je również przed zanieczyszczeniami związanymi z wodami śródlądowymi mającymi ujście do morza terytorialnego, zanieczyszczeniami rolniczymi oraz zanieczyszczeniami ze statków.

Utrzymywanie śródlądowych wód powierzchniowych oraz morskich wód wewnętrznych i brzegu morskiego nie może naruszać istniejącego dobrego stanu tych wód oraz warunków wynikających z ich ochrony. Art. 24 ustawy Prawo wodne nakłada obowiązek utrzymywania dobrego stanu tych wód, czyli bliski stanowi naturalnemu. Zgodnie z wytycznymi dyrektywy 2000/60/WE oraz prawa krajowego stan wód definiuje się na podstawie stanu ekologicznego, na ocenę którego składają się trzy elementy: wskaźnik biologiczny, wskaźnik fizykochemiczny oraz wskaźnik hydromorficzny⁶.

Warunki ochrony wód określone w art. 38 ust. 3 ustawy Prawo wodne wskazują na dwa czynniki temu sprzyjające. Pierwszym jest unikanie i eliminacja oraz ograniczanie zanieczyszczenia wód, a w szczególności zanieczyszczenia substancjami szczególnie szkodliwymi dla środowiska wodnego. Drugim czynnikiem jest zapobieganie niekorzystnym zmianom naturalnych przepływów wody albo naturalnych poziomów zwierciadła wody. Właściciel wody, który w ramach utrzymywania wód, w szczególności przy prowadzeniu robót konserwacyjnych i remontowych, powinien jak najmniej ingerować w ekosystem wód powierzchniowych, wód morza wewnętrznego oraz brzegu morskiego.

Zanieczyszczenia Morza Bałtyckiego w granicach jurysdykcji prawa krajowego dotyczą polskich obszarów morskich, które obejmują morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne oraz wyłączną strefę ekonomiczną. Obszary te łącznie stanowią 8% akwenów Bałtyku i ok. 1/10 obszaru lądowego Polski. Wśród krajów nadbałtyckich daje to Polsce piąte miejsce pod względem udziału w całej powierzchni Morza Bałtyckiego.

3. Plany gospodarowania wodami

Według RDW plany gospodarowania wodami są narzędziem planistycznym, które ma usprawnić proces osiągnięcia celów środowiskowych. Cele te zawiera plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, który powinien być aktualizowany co 6 lat. Osiągnięciu tych celów służy realizacja działań zawartych w programie wodno-środowiskowym kraju, sporządzonym przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Program ten obecnie jest tworzony w dużym

⁶ M. Kałużny, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 120 i n.; J. Ciechanowicz-McLean, *Bezpieczeństwo ekologiczne w prawie ochrony środowiska i prawie wodnym*, [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska. Rola sądów. Prawo wodne*, red. H. Lisicka, Wrocław 2007, s. 154–161.

pośpiechu, aby był gotowy do 2015 r., w przeciwnym razie Polska zostanie po raz kolejny obłożona karami przez Komisję Europejską.

Plany gospodarowania wodami mają stanowić fundament podejmowania decyzji mających wpływ na stan zasobów wodnych oraz zasady gospodarowania wodami w przyszłości. Będą one miały wpływ również na inne sektory gospodarki, w tym na przemysł, rolnictwo, leśnictwo oraz turystykę. Oby nie podzieliły one losów planów gospodarki odpadami, zwłaszcza odpadami komunalnymi.

Plany gospodarowania wodami jako dokumenty, które obejmują działania zmierzające do spełnienia celów RDW w zakresie osiągnięcia i utrzymania dobrego stanu wód, a w szczególności ekosystemów wodnych i od wód zależnych, nie stoją w sprzeczności z realizacją działań mogących wpłynąć na pogorszenie stanu wód, o ile te działania służą nadrzędnemu celowi społecznemu lub wynikają z przyjętych polityk, planów lub programów, a ich realizacja jest uzasadniona pod względem ekonomicznym, społecznym lub gospodarczym. Zasada nadrzędnego interesu publicznego obowiązująca w europejskim prawie ochrony środowiska ma również pełne zastosowanie w prawie wodnym.

W planie gospodarowania wodami są przewidziane działania, które powinny być zrealizowane na obszarze dorzecza w celu zapewnienia utrzymania lub poprawy jakości wszystkich wód do 2015 r. Dotyczą one zarówno konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych, jak i środków o charakterze administracyjnym, ekonomicznym, badawczym, informacyjnym czy edukacyjnym.

Powierzchnia obszaru dorzecza Wisły stanowi ok. 59% powierzchni kraju. W strukturze użytkowania gruntów największy obszar stanowią tereny rolne i leśne, zaś tereny zantropogenizowane zajmują ok. 3% powierzchni, a 1,5% tereny wodne. W kategorii wód powierzchniowych przejściowych i przybrzeżnych znajdują się obszary, na których zachodzi intensywne współoddziaływanie wód rzecznych i morskich. Są to zwłaszcza estuaria ujść dużych rzek do morza i zalewy morskie oraz różne typy wód w granicach polskiej strefy Bałtyku na obszarze dorzecza Wisły.

Na obszarze dorzecza Wisły zidentyfikowano następujące rodzaje presji:

1. Punktowe źródła zanieczyszczeń: działalność górnicza, zrzuty ścieków komunalnych i przemysłowych, składowiska odpadów, przypadkowe skażenia środowiska gruntowo-wodnego (np. skażenia spowodowane wypadkami drogowymi, nielegalne nawierty na rurociągach przesyłowych, awarie instalacji, pożary lub nielegalne zrzuty ścieków przez nieznaną sprawcę), pobory kruszywa.
2. Zanieczyszczenia obszarowe: działalność rolnicza, zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych, zrzuty ścieków komunalnych z terenów nieobjętych kanalizacją.

Analiza wpływów antropogenicznych w dorzeczu Wisły uzupełniona o prognozę rozwoju do 2015 r. zmierzającą do oceny możliwych zmian w środowisku w wyniku działalności człowieka, posłużyła do oceny ryzyka nieosiągnięcia ce-

łów środowiskowych do 2015 r. Oznacza to, że część wód rzek, jezior, wód przejściowych, przybrzeżnych i podziemnych nie osiągnie do tej daty dobrego stanu wód.

Oceniając wpływ RDW na stan bezpieczeństwa ekologicznego Morza Bałtyckiego należy stwierdzić, że ma ona kapitalne znaczenie dla jego istnienia. Dobra jakość wód śródlądowych i przybrzeżnych wpływa bezpośrednio na jakość wód tego całego akwenu, gdyż jest on półzamknięty, a wymiana wód w nim odbywa się raz na 30 lat. Jednakże odstępstwa od celów środowiskowych w przypadku wód przybrzeżnych szacuje się na 67%, zaś wód przejściowych na 100 %. W tej sytuacji długa jest jeszcze droga do osiągnięcia dobrego stanu wód w Polsce i wdrażanie RDW może tylko dynamizować proces jego osiągnięcia.

Pozostaje jeszcze inna droga polepszenia stanu wód poprzez ścisłą współpracę z państwami leżącymi nad Morzem Bałtyckim w realizacji programu ochrony wód tego morza w ramach konwencji helsińskiej, ale jest to współpraca małoefektywna, patrząc z przestrzeni ostatnich 20 lat obowiązywania tej konwencji po 1992 r.

4. Oddziaływanie pośrednie

Konwencja o prawie morza z 1982 r. zajmuje się zasadami międzynarodowymi i ustawodawstwem wewnętrznym w zakresie zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego. Konwencja przyjmuje ideę ochrony zintegrowanej zakładając, że obowiązkiem państw jest działanie w taki sposób, aby nie przemieścić szkody lub zagrożeń, bezpośrednio lub pośrednio, z jednego obszaru na inny oraz aby nie przekształcić jednego typu zanieczyszczenia w inny. Na państwach spoczywa obowiązek wykonywania ciężących na nich zobowiązań międzynarodowych dotyczących ochrony i zachowania środowiska morskiego, ponoszą one odpowiedzialność zgodnie z prawem międzynarodowym. Państwa powinny też zapewnić prawo dochodzenia roszczeń zgodnie z ich prawem wewnętrznym, w celu niezwłocznego uzyskania odszkodowania lub innej rekompensaty za szkodę wyrządzoną zanieczyszczeniem środowiska morskiego przez osoby fizyczne i prawne pozostające pod ich jurysdykcją.

W konwencji o prawie morza nieprzypadkowo na plan pierwszy wysunięto problematykę zanieczyszczeń ze źródeł lądowych⁷. Najważniejszymi rodzajami zanieczyszczeń z tych źródeł są rzeki, estuaria, rucoiągi, wyloty kanałów i ścieków. Państwa powinny dążyć do ustanawiania globalnych i regionalnych zasad, standardów praktyk i procedur w celu zmniejszania i kontroli zanieczyszczeń środowiska ze źródeł lądowych. Mają one obowiązek koordynacji swoich praktyk w tym zakresie na odpowiedniej płaszczyźnie regionalnej. Lądowe źródła zanie-

⁷ Art. 7 konwencji o prawie morza; L. Łukaszuk, *Międzynarodowe prawo morza*, Warszawa 1997, s. 204–205; Z. Godecki, *Legislacja morska miejscowa. Krytycznie o ustawodawcy i administracji morskiej*, Gdańsk 2009, s. 247–270. R.R. Lowe, *The Law of the Sea*. Third edition, Manchester 1999, s. 379–385.

czyszczeń pochodzą z terytoriów suwerennych państw. A zatem tylko państwa mogą mocą własnego ustawodawstwa rygorystycznie zapobiegać zanieczyszczeniom morza pochodzącym z jego terytorium. Sprzyjać temu będzie implementacja i realizacja RDW w Polsce i w innych państwach nadbałtyckich – członkach UE.

Przepisy wewnętrzne poszczególnych państw są pochodną legislacji międzynarodowej w przedmiocie gospodarowania na wodach morskich⁸.

W Polsce przepisy dotyczące ochrony wód można znaleźć w różnych ustawach.

W odniesieniu do wód śródlądowych oraz morskich wód wewnętrznych, a także morza terytorialnego wskazać należy na ustawy Prawo wodne i Prawo ochrony środowiska⁹. Obecnie obowiązujące Prawo wodne podąża za wskazaniami RDW i wyznacza cele środowiskowe w zależności od tego, jakich wód dotyczą. Przepisy nowelizujące ustawę Prawo wodne z dnia 5 stycznia 2011 r. w pełni implementowały RDW do polskiego ustawodawstwa¹⁰. W ten sposób teoretycznie wdrożono w Polsce znany w Unii Europejskiej system zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi we Wspólnocie (*Integrated Water Resources Management* – IWRM). Fundamentalnym założeniem jest osiągnięcie przez państwa członkowskie w terminach określonych w RDW celów środowiskowych dla wszystkich rodzajów wód na obszarze całej UE, w tym morskich wód przybrzeżnych.

Z punktu widzenia badanego zagadnienia ważny jest również art. 97 ustawy Prawo ochrony środowiska, ponieważ określa on kryteria, jakie powinny być brane pod uwagę przy określaniu poziomu jakości wód, którymi są: 1) ilość substancji i energii w wodach; 2) stopień zdolności funkcjonowania ekosystemów wodnych. Za M. Pchałkiem przyjmuję¹¹, że ochrona wód polega na osiągnięciu jak najlepszego stanu wód oraz ekosystemów od wód zależnych. Stany wód określa się z uwzględnieniem szczegółowych kryteriów wymienionych w RDW.

W art. 2 konwencji o ochronie środowiska Morza Bałtyckiego z 1992 r. wprowadzono pojęcia zanieczyszczenia i zanieczyszczenia ze źródeł lądowych¹². Zanieczyszczenie oznacza wprowadzenie przez człowieka, bezpośrednio lub pośrednio do morza łącznie z ujściami rzek, substancji lub energii, które mogą stwarzać zagrożenie dla zdrowia człowieka, niszczyć żywe zasoby i morskie ekosystemy, stwarzać utrudnienia w dozwolonym użytkowaniu morza łącznie z rybołówstwem, pogarszać jakość użytkowanej wody morskiej oraz prowadzić

⁸ M.H. Koziński, *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 2010, s. 125.

⁹ J. Rotko, *Zasady gospodarowania wodami*, Wrocław 2006, rozdz.V.

¹⁰ M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendroška, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 377.

¹¹ Tamże, s. 378.

¹² J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona zasobów przyrodniczych morza*, [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchałek, Warszawa 2010, s. 101–125; *Konwencja NZ o prawie morza*, red. C. Mik, K. Marciniak, Toruń 2009; D. Pyć, *Prawo oceanu wszechświatowego, Res usus publicum*, Gdańsk 2011, s. 191 i in.

do zmniejszenia jego walorów. W porównaniu ze „starą” konwencją helsińską z 1974 r. zaakcentowano takie kwestie jak ta, że skutkiem zanieczyszczenia może być zniszczenie różnorodności biologicznej w morzu poprzez niszczenie żywych zasobów i morskich ekosystemów.

Zanieczyszczenie z łądu jest natomiast w konwencji helsińskiej szerzej omówione i wprowadza klasyfikację źródeł tego zanieczyszczenia. Zanieczyszczenie z łądu oznacza zanieczyszczenie morza drogą wodną, powietrzną lub bezpośrednio z brzegu przez wszystkie źródła lądowe, punktowe i rozproszone.

Konwencja zakłada możliwie szybkie osiągnięcie niemal całkowitej eliminacji zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł punktowych, instalacji komunalnych, przenoszonych wszelkimi możliwymi drogami poprzez wykorzystanie najlepszych doświadczeń i osiągnięć technologicznych w tym zakresie. Ma to dotyczyć w pierwszej kolejności wymienionych w jej przepisach substancji najbardziej niebezpiecznych, a także innych szkodliwych substancji. Załącznik I do konwencji wymienia substancje zanieczyszczające morze, dzieląc je na trzy grupy: substancje szkodliwe, zakazane i pestycydy. Do substancji zakazanych należą: DDT oraz jego pochodne. Konwencja helsińska z 1992 r. zakazuje używania tych substancji na obszarze Morza Bałtyckiego i jego zlewni. Umawiające się strony czynią wszelkie starania, aby wyegzekwować zakaz użycia pestycydów.

Reasumując, należy zauważyć, że obecnie obowiązujący system regulacji prawno-traktatowych (konwencja o prawie morza, konwencja helsińska) odnoszących się do Morza Bałtyckiego jest zbieżny z celami i zasadami ochrony wód wynikającymi z Ramowej Dyrektywy Wodnej, m.in. poprzez przyjęcie zintegrowanej ochrony wód i ekosystemowemu podejściu. Staraniom tym wychodzi na przeciw realizacja przepisów RDW zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

5. Wnioski

Do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego Morza Bałtyckiego przyczyniają się przepisy konwencji międzynarodowych oraz Ramowej Dyrektywy Wodnej. Z ich treści wynikają wspólne zasady gospodarowania wodami mające wpływ na dobry stan tych wód.

Pierwszą jest zasada gospodarowania wodami w skali zlewni hydrograficznej, czyli dorzecza. Gospodarka wodna nie może być krępowana granicami jednostek podziału administracyjnego czy obowiązującej jurysdykcji. Obecny system gospodarowania wodami w Polsce jest skomplikowany. Rozdrobnienie kompetencji na wiele jednostek skutkuje brakiem jednoznacznej odpowiedzialności za utrzymanie i inwestycje. Wiele podmiotów zarządzających lub uprawnionych do dysponowania zasobami wodnymi ma podobne lub wręcz te same kompetencje. Ministerstwo Środowiska w czerwcu 2013 r., chcąc zmniejszyć obecny chaos administracyjny i decyzyjny, przystąpiło do porządkowania gospodarki wodnej poprzez reformę prawa wodnego. Celem reformy jest umiejscowienie kluczo-

wych zadań związanych z gospodarką wodną w jednym organie administracji rządowej. Wynika to również z wdrażania zlewniowego zarządzania zasobami wodnymi. Docelowo jedna rzeka będzie miała jednego gospodarza, jedna instytucja powinna odpowiadać za utrzymanie całej rzeki od jej źródła do ujścia.

Drugą zasadą jest stworzenie dobrego stanu wód poprzez osiągnięcie wody dobrej jakości we wskazanych kategoriach wymienionych w RDW. W skali globalnej dostrzega się systematyczny wzrost spożycia wody oraz pogorszenie jej jakości. Jednym z determinantów tych zjawisk jest charakter współczesnych społeczeństw oraz funkcjonujący w kulturze Zachodu konsumpcyjny model życia ukierunkowany na ciągły i szybki rozwój oraz bieżące zaspokajanie wszelkich potrzeb związanych zazwyczaj ze zwiększeniem komfortu i tempa życia we wszystkich jego sferach: dom, praca, wypoczynek. Oprócz marnotrawstwa wody źródłem zagrożenia dla rezerw wodnych są złe techniki nawadniania, zmiany klimatyczne, wzrost populacji i degradacja zbiorników wodnych. Pogorszenie jakości wód związane jest z zanieczyszczeniem środowiska naturalnego pochodzącym ze źródeł punktowych oraz obszarowych podstawowych sektorów takich, jak: gospodarstwa domowe, rolnictwo, przemysł¹³.

Trzecią zasadą jest zintegrowane podejście do ochrony wód. W prawie międzynarodowym występuje pojęcie integralności ekologicznej wód stanowiące odpowiednik polskiej formuły dobrego stanu ekologicznego wód. Integralność ekologiczna oznacza naturalne warunki wód i innych zasobów, wystarczające do zapewnienia biologicznej, chemicznej i fizycznej integralności środowiska wodnego. Zintegrowane podejście do ochrony wód wynika z przepisów prawa wodnego i prawa ochrony środowiska.

Czwartą zasadą jest zasada prewencji postrzegana poprzez priorytet działań zapobiegawczych, realizowanych przez planowanie, programowanie w gospodarce wodnej oraz ocenę oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć gospodarczych w dorzeczu i na obszarach wodnych.

Janina Ciechanowicz-McLean

THE IMPACT OF THE WATER FRAMEWORK DIRECTIVE ON THE ECOLOGICAL SECURITY OF THE BALTIC SEA

The impact of the Water Framework Directive on the ecological security of the Baltic Sea is large: it can be direct or indirect. An effective and coherent water policy should take into account the vulnerability of aquatic ecosystems, coasts and estuaries or bays, as their biological equilibrium is strongly influenced by the quality of inland waters flowing into

¹³ J. Ciechanowicz-McLean, K. Klenowska, *Prawo dostępu do czystej wody, w: Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa 2010, s. 306 i n.

them. The indirect impact is manifested by the fact that the ecological security depends on the status of inland waters and groundwater in the basin of the sea. Through the implementation of the provisions of the WFD "on land" we can in a great way affect the purity of marine waters and the process of their eutrophication. The biggest message of the WFD is to protect water resources for future generations and this way to implement the principle of intergenerational security. Water management plans and national water and wastewater programs are created, which have to be consistent with the integrated management of water resources in the European Union.