



Dr hab. Jerzy Rotko, prof. INP PAN
Instytut Nauk Prawnych PAN
rotkojerzy@poczta.onet.pl

Problem zanieczyszczenia wód śródlądowych substancjami chemicznymi w świetle prawa europejskiego oraz prawa krajowego – uwagi krytyczne

Abstrakt

Uchwalenie w 2017 r. nowej ustawy Prawo wodne nie rozwiązało wszystkich problemów związanych z wdrażaniem tych przepisów ramowej dyrektywy wodnej, których celem jest zapobieganie zanieczyszczeniom wód substancjami chemicznymi. W artykule wskazano na przyczyny tych trudności – zewnętrzne i wewnętrzne. Te pierwsze dostrzeżono w cechach regulacji europejskiej, takich jak jej fragmentaryczność i rozproszenie. Przyczyny wewnętrzne to legislacyjne usterki polskiej ustawy z 2017 r. Jej przepisom zarzucić można przede wszystkim brak precyzji i konsekwencji w rozgraniczaniu funkcji prawnych przypisanych

substancjom szkodliwym oraz substancjom priorytetowym, nadto nadmierny rygoryzm.

Abstract

The adoption of the new Water Law in 2017 did not solve all problems related to the implementation of those provisions of the Water Framework Directive, which aim to prevent water pollution with chemical substances. The article indicates the external and internal reasons for these difficulties. The former lie in the features of European regulation, such as its fragmentation and dispersion. Internal reasons are legislative defects of the Polish act from 2017. Its provisions can be criticized primarily for the lack of precision and consistency in the delimitation of legal functions assigned to both hazardous substances and priority substances, and also excessive rigor.

1. Wprowadzenie

Z uwagi na wielość sytuacji, w których woda występuje jako przedmiot praw i obowiązków, unormowania ich dotyczące są obecne w wielu aktach prawnych. Szczególną rolę odgrywają przepisy prawa wodnego, zaliczane do prawa ochrony środowiska w jego szerokim rozumieniu. W polskiej tradycji legislacyjnej podstawowe zasady gospodarowania zasobami wodnymi określają ustawy gałęziowe, nazywane od 1962 roku Prawem wodnym. Obecna ustawa z dnia 20 lipca 2017 r.¹ obejmuje swoim zakresem regulacji przede wszystkim wody śródlądowe, ale także morskie wody przybrzeżne i wody morza terytorialnego (zwłaszcza rozdział 7 w dziale III). Ze względu na egzystencjalne i gospodarcze znaczenie wód słodkich najbardziej rozbudowane są przepisy odnoszące się do wód śródlądowych – powierzchniowych i podziemnych.

Od pewnego czasu przedmiotem zainteresowania prawodawcy są nie tylko same wody, ale także ekosystemy lądowe od nich zależne. Potwierdzają to przepisy dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej² (zwanej dalej ramową dyrektywą wodną), która tworzy normatywny fundament europejskiego prawa wodnego. W dyrektywie znaczące dla tej kwestii wypowiedzi zawiera art. 1 lit. a), natomiast w polskiej ustawie art. 50 i 51. Przepisy ustawy podkreślają, że ochronie podlegają wszystkie wody jako integralna część środowiska oraz siedlisko dla organizmów. Rozbudowane unormowania ochronne ustawy służą przede wszystkim osiągnięciu celów

¹ Dz.U. poz. 1566 i 2180, z 2018 r. poz. 650, 710, 1479, 1669 i 1722.

² Dz.U. UE L 327 z 22.12.2000 r., ze zm.

środowiskowych, zdefiniowanych dla jednolitych części wód powierzchniowych, jednolitych części wód podziemnych oraz obszarów chronionych, a także poprawie jakości wód oraz biologicznych stosunków w środowisku wodnym i na terenach podmokłych. Cele środowiskowe są uzupełniane przez cele społeczne (chodzi zwłaszcza o zapewnienie odpowiedniej jakości wód powierzchniowych, wykorzystywanych do zaopatrzenia ludności w wodę do spożycia) i cele gospodarcze.

Jednolite części wód to najmniejsze standardowe obiekty środowiska wodnego, które podlegają ocenie. Według ustawowej definicji oznaczają one oddzielne i znaczące elementy wód powierzchniowych, takie np. jak jezioro, sztuczny zbiornik wodny, rzeka czy wody przejściowe (art. 16 pkt 20) lub określoną objętość wód podziemnych, występującą w obrębie warstwy wodonośnej lub zespołu takich warstw (art. 16 pkt 19)³.

Cele środowiskowe tworzą zagregowaną, wielopiętrową konstrukcję wymagań ustalanych odrębnie dla wód powierzchniowych i podziemnych (wśród tych pierwszych wyróżnia się wody naturalne, choć pojęcie to wprost się nie pojawia, oraz wody sztuczne i silnie zmienione)⁴. Kluczowe znaczenie dla jednych i drugich ma dążenie do zapobieżenia pogorszeniu istniejącego stanu wód oraz osiągnięcie stanu określonego jako dobry. Cel ten powinien być zostać osiągnięty do dnia 22 grudnia 2015 r.

Nadrzędne pojęcie dobrego stanu wód jest formułą porządkującą zróżnicowane wymogi, która oddaje:

- a. ogólne wyrażenie stanu osiągniętego przez jednolitą część wód powierzchniowych, charakteryzowanego przez gorszy ze stanów (w odniesieniu do wód naturalnych) lub potencjałów (w odniesieniu do wód sztucznych i silnie zmienionych) – ekologiczny lub chemiczny,
- b. ogólne wyrażenie stanu osiągniętego przez jednolitą część wód podziemnych, charakteryzowanego przez gorszy ze stanów – ilościowy lub chemiczny⁵.

³ W granicach Rzeczypospolitej Polskiej wyznaczono kilka tysięcy jednolitych części wód. Tytułem przykładu: na obszarze stosunkowo niedużego dorzecza Pregoly znajduje się 120 rzecznych jednolitych części wód, 101 jeziornych oraz 2 jednolite części wód podziemnych. Zob. rozporządzenie RM z dnia 18.10.2016 r. w sprawie planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Pregoly, Dz.U. poz. 1959, pkt 5.1., s. 105–109.

⁴ Zob. rozporządzenie MŚ z dnia 21.07.2016 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych, Dz.U. poz. 1187 oraz rozporządzenie MŚ z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu jednolitych części wód podziemnych, Dz.U. z 2016 r. poz. 85.

⁵ Zob. J. Rotko, *Ramowa dyrektywa wodna – analiza prawna*, Poznań 2013, s. 148 i tam cyt. lit. Zob. także uwagi Z. Bukowskiego do art. 38d ustawy [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2013, s. 239 i nn.

Cele środowiskowe zostają skonkretyzowane dla poszczególnych jednolitych części wód w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza (odpowiednio dla stanu i potencjału ekologicznego, stanu chemicznego oraz w odniesieniu do wód podziemnych – stanu ilościowego). Najczęściej celem dla jednolitych części wód powierzchniowych jest dobry stan lub dobry potencjał ekologiczny oraz dobry stan chemiczny. Rzadko pojawia się bardzo dobry stan lub potencjał ekologiczny. Sporadycznie plany ustalają „mniej rygorystyczny cel środowiskowy – z uwagi na brak możliwości technicznych”⁶. W odniesieniu do jednolitych części wód podziemnych celem dominującym jest dobry stan ilościowy i dobry stan chemiczny⁷. Znaczenie celów, które wykraczają poza ustawowe minimum, uwidacznia się w kontekście zasady niepogarszania stanu wód⁸.

Powodem szczególnej troski prawodawcy europejskiego i krajowego są zagrożenia powodowane przez substancje chemiczne uznawane za niebezpieczne, wprowadzane do wód w wyniku działalności człowieka bezpośrednio lub pośrednio. Determinują one stan chemiczny wód i najczęściej to one przesądzają o końcowej ocenie konkretnej jednolitej części wód. W odniesieniu do wód powierzchniowych obowiązuje państwa członkowskie dodatkowy cel, związany ze szczególną grupą substancji chemicznych, to jest z substancjami priorytetowymi. W myśl art. 16 ust. 1 i 8 dyrektywy, państwa powinny podejmować niezbędne działania, aby „stopniowo zredukować zanieczyszczenia powodowane przez substancje priorytetowe oraz dążyć do zakończenia lub stopniowej eliminacji zrzutów, emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych”.

Zwalczanie zagrożeń chemicznych wymaga użycia odpowiednich instrumentów prawnych. W prawie wodnym do najważniejszych należą normy jakości środowiska wodnego oraz normy dozwolonej emisji zanieczyszczeń (standardy emisyjne), które wyznaczają jednocześnie dwa podstawowe kierunki prawnej ochrony wód⁹.

⁶ Odstępstwa od wyznaczonych celów dopuszcza pod pewnymi warunkami zarówno ramowa dyrektywa wodna, jak i ustawa.

⁷ Zob. dla przykładu zestawienie celów środowiskowych dla jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych w przywołanym w przypisie 3 rozporządzeniu RM w sprawie planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Pregoly, s. 105–109.

⁸ Pojęcie niepogarszania stanu wód jest źródłem prawnych kontrowersji. Zob. np. P. Schütte, M. Warnke, E. Wittrock, *Die Ausnahme vom Verschlechterungsverbot: rechtliche und praktische Lösungsvorschläge*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2016, z. 4, s. 215 i n. Do rozwiązania wielu problemów przyczynił się wyrok TS UE z dnia 1.07.2015 r. (C-461/13). Zob. np. M. Kohls, *Das Verschlechterungsverbot und die Geister, die das BVerwG rief*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2017, z. 7–8, s. 385 i nn.

⁹ Trzecim kierunkiem jest ochrona obszarowa, urzeczywistniana poprzez wyznaczenie obszarów specjalnych, przede wszystkim stref i obszarów ochronnych (innym celom służą obszary specjalne wyznaczane na potrzeby ochrony przeciwpowodziowej). W zasadzie służą one ochronie jakościowej. Ponadto wyróżnić można także ochronę ilościową wód, urzeczywistnianą w szczególności przez reglamentację poboru oraz programy retencji.

Ramowa dyrektywa wodna nakłada na państwa członkowskie obowiązek łączonego stosowania norm jakości wód i norm emisji zanieczyszczeń (zasada łączonego podejścia). Potrzebę taką zaakcentowano w pkt 40 preambuły¹⁰ oraz w art. 10 dyrektywy zatytułowanym „Łączone podejście dla źródeł punktowych i rozproszonych”. Istotą wyrażonego w nim obowiązku jest ustalanie obostrzonych ograniczeń emisji, opartych co do zasady na najlepszych dostępnych technikach lub na odpowiednich dopuszczalnych wartościach emisji, względnie na najlepszych praktykach środowiskowych (w odniesieniu do tzw. emisji rozproszonych), jeśli tego wymaga cel lub norma jakości wód.

Łączone podejście do norm jakości i norm emisji jest koncepcją rozwiązywania problemów przede wszystkim chemicznego zanieczyszczenia środowiska (zresztą nie tylko wód), dzięki której można przewyciężyć ograniczenia związane z każdym jej elementem składowym z osobna i jednocześnie wykorzystać ich zalety. Gdyby poprzestać na samym określaniu norm jakości, wyrażających uśrednione wielkości rozprzestrzeniających się zanieczyszczeń, to polityka oparta na takim podejściu mogłaby prowadzić do lokalnego pogorszenia stanu środowiska, możliwego do uniknięcia, gdyby tylko wykorzystać istniejące możliwości techniczne ich eliminowania, leżące u podstaw autonomicznych norm dopuszczalnej emisji. W literaturze pojawia się w związku z tym konkluzja, że normy jakości elementów środowiska koncentrują się na dystrybucji zanieczyszczeń, a normy dopuszczalnej emisji na ich eliminacji. Niewątpliwą zaletą norm jakości środowiska jest ich przydatność do trwałego zabezpieczenia jakości środowiska, natomiast ich wadą niewielka zdolność sterowania strumieniami zanieczyszczeń¹¹.

Powstaje pytanie o kryteria wyznaczania dopuszczalnego poziomu zanieczyszczeń w określonej przestrzeni. Dawniej uwzględniano głównie potrzeby ochrony życia i zdrowia ludzi. Obecnie, dzięki rozwojowi wiedzy, można określać także z dużą precyzją zdolność absorbowania zanieczyszczeń przez określony ekosystem bez szkody dla zachowania jego funkcji, w tym jego możliwości regeneracyjnych. Należy przy tym wyraźnie rozdzielić sferę ustalania faktów, opartą na kryteriach naukowych, od wiązania z nimi prawnych konsekwencji, do czego dochodzi dopiero w procesie tworzenia prawa przez legitymowane podmioty demokratycznego państwa prawnego¹².

Zaletą podejścia opartego na autonomicznych dopuszczalnych wartościach emisji jest możliwość progresywnego redukowania zanieczyszczeń przy

¹⁰ O treści: „W odniesieniu do zapobiegania zanieczyszczeniom i kontroli wspólnotowa polityka wodna powinna być oparta na podejściu łączonym, z zastosowaniem kontroli zanieczyszczeń u źródła poprzez ustanowienie dopuszczalnych wartości emisji oraz środowiskowych norm jakości”.

¹¹ Zob. I. Appel, *Emissionsbegrenzung und Umweltqualität*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1995, z. 7, s. 402.

¹² Tamże, s. 406.

wykorzystaniu istniejącej wiedzy technicznej. Takie rozwiązanie wydaje się prostsze dla organów administracji publicznej, rozstrzygających o dopuszczalnej emisji w ramach postępowań zmierzających do udzielenia pozwolenia na emisję. Wymaga natomiast istnienia przepisów wykonawczych, ustalających standardy emisyjne. Zróżnicowanie i szczegółowość takich przepisów, w tym stosowanych w nich parametrów, może być znaczna. Podejście takie jest neutralne w kontekście warunków prawnych prowadzenia działalności gospodarczej, której towarzyszy emitowanie zanieczyszczeń, gdyż zakres obowiązków nakładanych w interesie ochrony środowiska jest dla wszystkich podmiotów taki sam i nie ma związku z lokalizacją zakładu.

W tym wariantcie kluczowe jest określenie stopnia progresji stosowanych technik i technologii oczyszczania zanieczyszczeń, które odprowadzane są do środowiska. W rachubę wchodzi zwykle takie standardy, jak: ogólnie uznane reguły techniki, dostępne techniki, najlepsze dostępne techniki i najlepsze dostępne praktyki środowiskowe (te ostatnie uwzględniają specyfikę tzw. emisji rozproszonych).

Słabym punktem norm dopuszczalnej emisji jest nieuwzględnianie ryzyka kumulowania się zanieczyszczeń. Poszczególne emisje z osobna mogą się wydawać mało znaczące, ale ich zsumowanie może w niesprzyjających okolicznościach doprowadzić do przekroczenia progów bezpieczeństwa¹³.

Przedstawiony wyżej model zbudowany jest na założeniu, że normy dopuszczalnej emisji mają charakter autonomiczny i oparte są na standardzie technicznym, który poddaje się obiektywnej weryfikacji. Może być również tak, że normy jakości i normy emisji współistnieją na odmiennej zasadzie: te drugie wynikają z tych pierwszych¹⁴. W końcu możliwe jest także jednoczesne stosowanie obu powyższych koncepcji w odniesieniu do wybranych grup substancji¹⁵.

Aby wykorzystać potencjał tkwiący w łączonym podejściu, należałoby zapewnić kompatybilność (spójność) parametrów służących do opisu stanu wód oraz parametrów wykorzystywanych w konstrukcji norm dopuszczalnej emisji. Innymi słowy, standardy emisyjne powinny operować takimi samymi wskaźnikami jak normy jakości. Rzeczywistość prawna odbiega jednakże od tego

¹³ Tamże, s. 403.

¹⁴ Takie rozwiązanie obowiązywało w Polsce trzydzieści lat (to jest w latach 1961–1991). Mimo pewnego podobieństwa do koncepcji łączonego podejścia, o którym mowa w ramowej dyrektywie wodnej, nie oddaje ono jego istoty.

¹⁵ Taki model przyjęto w dyrektywie 76/464/EWG w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty: w odniesieniu do substancji niebezpiecznych z wykazu I bezpośrednio określone zostały normy emisji, natomiast dla substancji z wykazu II miały być określane w specjalnych programach ochrony wód, uwzględniających między innymi obowiązujące wówczas dyrektywy.

modelowego wzorca, a przyczyny tego tkwią przede wszystkim w złożonych uwarunkowaniach rozwoju regulacji europejskiej, co przekłada się także na stan prawa polskiego.

2. Substancje zanieczyszczające w ustawie Prawo wodne

Normy jakości wód oraz normy emisji zanieczyszczeń do wód (i do ziemi) spełniają w ochronie wód samodzielne funkcje prawne, chociaż przyczyniają się do osiągnięcia wspólnego celu. I jedno, i drugie wykazują pewne podobieństwo do norm technicznych. Jest ono widoczne w dookreślaniu wymagań za pomocą parametrów liczbowych. Normy jakości wód oraz normy emisji zanieczyszczeń odnoszą się przede wszystkim do wybranych substancji chemicznych¹⁶, którym przypisuje się właściwość powodowania zanieczyszczenia wód.

Substancje takie tworzą w prawie europejskim i polskim kilka kategorii, a ich terminologiczne zróżnicowanie, wyrażone przymiotnikowo, oddaje przypisane im funkcje. Współistnienie pokrewnych pojęć pozostaje rezultatem dokonującego się rozwoju prawa europejskiego i ma w założeniu charakter przejściowy.

Przyjmując jako punkt odniesienia przepisy ustawy Prawo wodne z 2017 r., wskazać należy przede wszystkim na trzy pojęcia zdefiniowane w art. 17¹⁷, to jest na:

- a. substancje zanieczyszczające (pkt 58)¹⁸,

¹⁶ Reglamentacji podlegają jednak także wprowadzane do wód energie (zwłaszcza ciepło) oraz drobnoustroje chorobotwórcze.

¹⁷ Dodać należy, że pojęcie substancji zostało zdefiniowane w ustawie Prawo ochrony środowiska (art. 3 pkt 36).

¹⁸ Substancje zanieczyszczające oznaczają substancje mogące spowodować zanieczyszczenie, w szczególności: a) organiczne związki chlorowcowe lub substancje, które mogą tworzyć takie związki w środowisku wodnym, b) związki fosforoorganiczne, c) związki cynoorganiczne, d) substancje lub preparaty, lub produkty ich rozkładu, o udowodnionych właściwościach rakotwórczych lub mutagennych lub właściwościach mogących zakłócać w środowisku wodnym lub przez to środowisko funkcje: reprodukcyjne, steroidogenowe, hormonów tarczycy lub inne funkcje endokrynologiczne, e) trwałe węglowodory oraz trwałe i bioakumulujące się toksyczne substancje organiczne, f) cyjanki, g) metale lub ich związki, h) arsen lub jego związki, i) produkty biobójcze lub środki ochrony roślin, j) substancje w zawiesinie, k) substancje, które przyczyniają się do eutrofizacji rozumianej jako wzbogacanie wód biogenami, w szczególności związkami azotu lub fosforu, powodującymi przyspieszony wzrost glonów oraz wyższych form życia roślinnego, w którego wyniku następują niepożądane zakłócenia biologicznych stosunków w środowisku wodnym oraz pogorszenie jakości tych wód, l) substancje wywierające niekorzystny wpływ na bilans tlenu, których pomiaru można dokonać przy użyciu wskaźników, takich jak: pięciodobowe biochemiczne zapotrzebowanie tlenu (BZT5) i chemiczne zapotrzebowanie tlenu.

- b. substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego (pkt 57)¹⁹,
- c. substancje priorytetowe (pkt 56)²⁰.

Powyższe wyliczenie nie jest kompletne, jako że w prawie europejskim oraz ustawie (art. 116 pkt 3, art. 118 i 119) mowa jest także o „substancjach szczególnie szkodliwych zawartych na liście obserwacyjnej”. Lista obserwacyjna jest instrumentem pozyskiwania i gromadzenia informacji służących do przyszłej identyfikacji substancji priorytetowych, w szczególności w odniesieniu do nowych substancji zanieczyszczających²¹. Utworzenie takiej listy oraz stosowne uprawnienia wykonawcze powierzono Komisji (zob. pkt 33 preambuły do dyrektywy 2013/39/UE). W przepisach pojawiają się też „inne substancje zanieczyszczające”, to jest inne niż substancje priorytetowe, ale w zasadzie traktowane tożsamo.

Ponieważ wskazane wyżej pojęcia mają swoje źródło w prawie europejskim, należy na wstępie ustalić, czy ich transpozycja do prawa krajowego została przeprowadzona prawidłowo.

Ad a)

Substancja zanieczyszczająca została zdefiniowana w ramowej dyrektywie wodnej jako „każda substancja, która może prowadzić do zanieczyszczenia, w szczególności te wymienione w załączniku VIII” (art. 2 pkt 31). Z kolei zanieczyszczenie (art. 2 pkt 33) to bezpośrednie lub pośrednie wprowadzenie, na skutek działalności człowieka, substancji lub ciepła do powietrza, wody lub ziemi, które mogą być szkodliwe dla zdrowia ludzkiego lub jakości ekosystemów wodnych lub ekosystemów lądowych bezpośrednio zależnych od ekosystemów wodnych, czego rezultatem są szkody materialne, lub które ogranicza lub zakłóca udogodnienia lub prawnie uzasadnione użytkowanie środowiska.

¹⁹ Substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego to takie substancje lub grupy substancji, które są toksyczne, trwałe oraz zdolne do bioakumulacji, a także inne substancje lub grupy substancji, których poziom osiąga stan niepokojący.

²⁰ Z kolei substancje priorytetowe oznaczają substancje stanowiące zanieczyszczenie chemiczne wód powierzchniowych oraz zagrożenie, które może spowodować w szczególności ostrą i chroniczną toksyczność dla organizmów wodnych, akumulację zanieczyszczeń w ekosystemie oraz utratę siedlisk i różnorodności biologicznej, jak również zagrożenia dla zdrowia ludzkiego, i których emisje do wód należy stopniowo ograniczać, a w przypadku priorytetowych substancji niebezpiecznych – substancje lub grupy substancji, które są toksyczne, trwałe i podatne na bioakumulację, oraz inne substancje lub grupy substancji, których poziom osiąga stan niepokojący, które stopniowo należy usuwać ze środowiska wodnego w celu ich wyeliminowania.

²¹ Na pierwszej liście obserwacyjnej znalazły się substancje zanieczyszczające będące pozostałościami farmaceutyków, które dostają się do wód ze ściekami komunalnymi (m.in. dikolfenak). Zob. R. Breuer, K.F. Gärditz, *Öffentliches und privates Wasserrecht*, 4. Auf., München 2017, s. 108.

Polska definicja substancji zanieczyszczających (razem z definicją zanieczyszczenia zamieszczoną w art. 16 pkt 74) oddaje wiernie wzór europejski²².

Ad b)

Substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego zostały opisane w art. 2 pkt 29 dyrektywy ramowej jako substancje lub grupy substancji, które są toksyczne, trwałe i podatne na bioakumulację, oraz inne substancje lub grupy substancji, których poziom osiąga stan niepokojący. Tę definicję przejmują art. 16 pkt 57 ustawy Prawo wodne. W tym przypadku także mamy zgodność ze źródłem europejskim.

Ta kategoria substancji wymaga krótkiego komentarza. Przypomnieć bowiem trzeba, że pojęciem tym posługiwała się także ustawa Prawo wodne z 2001 r. na użytek transpozycji i wdrożenia dyrektywy 76/464/EWG w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty (zwanej dalej dyrektywą 76/464/EW), a następnie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/11/WE z dnia 15 lutego 2006 r. w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty, będącej wersją ujednoliconą dyrektywy 76/464/EWG (zwanej dalej dyrektywą 2006/11/WE). Substancje takie zostały ujęte w formie dwóch wykazów, stanowiących załącznik do dyrektywy²³. Dyrektywa ta, podobnie jak i bliźniacza dyrektywa 80/68/EWG w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniami spowodowanymi przez niektóre substancje niebezpieczne, ze zmianami wprowadzonymi przez dyrektywę 91/692/EWG (zwana dalej dyrektywą 80/68/EWG), nie ustalała jednak żadnych konkretnych parametrów, określających wymagania, jakim powinny odpowiadać ścieki. W tym celu wydane zostały dyrektywy wykonawcze²⁴.

²² Nie zmienia tego fakt posłużenia się w definicji zanieczyszczenia pojęciem „emisji”, obecnym w ustawie Prawo ochrony środowiska (i tam zdefiniowanym), do której Prawo wodne odsyła.

²³ Wykaz I objął substancje wybrane na podstawie ich toksyczności, trwałości i bioakumulacji, z wyjątkiem tych, które są biologicznie nieszkodliwe lub ulegają szybkiemu rozkładowi w substancje biologicznie nieszkodliwe. W wykazie tym znalazły się np. związki fosforoorganiczne, rtęć i jej związki, substancje, które mają właściwości rakotwórcze, trwałe oleje mineralne i węglowodory ropopochodne. Wykazem II objęto niektóre substancje należące do wykazu I, dla których wartości dopuszczalne nie zostały jednak określone. Ponadto uwzględniono w nim m.in.: biocydy i ich pochodne, niewystępujące w wykazie I, ponadto cyjanki, fluororki, toksyczne lub trwałe związki organiczne krzemu, nietrwałe oleje mineralne i węglowodory ropopochodne, a także substancje, które mają ujemny wpływ na bilans tlenu (szczególnie amoniak i azotyny).

²⁴ Chodzi o: dyrektywę 82/176/EWG w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów rtęci z przemysłu elektrolizy chlorków metali alkalicznych, ze zmianami wprowadzonymi przez dyrektywę 91/692/EWG; dyrektywę

Kontroli i ograniczaniu emisji obu grup substancji służyły nieco inne rozwiązania prawne. Celem nadrzędnym dla substancji z wykazu I była całkowita, choć nienatychmiastowa, eliminacja zanieczyszczenia wód takimi substancjami (a więc docelowa emisja na poziomie „zero”), zaś w przypadku substancji z wykazu II należało dążyć do ich stopniowego ograniczania. W obu przypadkach dokonywanie emisji wymagało uzyskania stosownego pozwolenia, z tym że dla substancji z wykazu I dopuszczalne wartości zanieczyszczeń określone zostały bezpośrednio w dyrektywach wykonawczych, natomiast dla substancji z wykazu II takie dopuszczalne wartości emisji miały być ustalane na podstawie norm jakości wód, przewidzianych w specjalnych programach ochrony wód, uwzględniających obowiązujące wówczas dyrektywy, odnoszące się do jakości wybranych typów wód.

Kontrola i ograniczanie substancji z wykazu I uwzględniały zatem przede wszystkim możliwości techniczne ich eliminowania, a stosowne parametry określające stopień oczyszczenia ścieków miały charakter powszechny. Kontrola substancji z wykazu II była natomiast warunkowana sytuacją lokalną (potrzebami ochronnymi wód odbiornika). Podkreślić należy, że polskie przepisy nie przewidywały stworzenia programów ochrony wód na użytek wdrożenia dyrektywy 76/464/EWG.

Najwyższe dopuszczalne wartości wskaźników zanieczyszczeń, przejęte z dyrektyw wykonawczych, stanowią w dalszym ciągu treść tabeli I załącznika nr 4 do rozporządzenia MŚ z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (dalej jako rozporządzenie MŚ z dnia 18 listopada 2014 r.)²⁵, mimo że dyrektywy te zostały z dniem 22 grudnia 2012 r. uchylone. Nie obowiązuje także dyrektywa 76/464/EWG ani dyrektywa 2006/11/WE, będąca jej wersją ujednoliconą²⁶.

83/513/EWG w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów kadmu, ze zmianami wprowadzonymi przez dyrektywę 91/162/EWG; dyrektywę 84/156/EWG w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów rtęci z sektorów innych niż przemysł elektrolizy chlorków metali alkalicznych, ze zmianami wprowadzonymi przez dyrektywę 91/692/EWG; dyrektywę 84/491/EWG w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów heksachlorocyklohexanu; dyrektywę 86/280/EWG w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów niektórych substancji niebezpiecznych objętych wykazem załącznika do dyrektywy 76/464/EWG, ze zmianami wprowadzonymi przez dyrektywy 88/347/EWG, 90/415/EWG i 91/692/EWG.

²⁵ Dz.U. poz. 1800.

²⁶ Co prawda są autorzy skłonni przyjąć odmienny wniosek. Chodzi o to, że w myśl art. 22 ust. 2 dyrektywy ramowej wymienione w nim dyrektywy miały utracić moc obowiązującą po upływie 13 lat od dnia wejścia dyrektywy ramowej w życie (to jest z dniem 23 grudnia 2013 r.). Rzecz w tym, że dyrektywę 76/464/EWG uchylono wcześniej i zastąpiła ją dyrektywa 2006/11/WE. Kierując się zasadą *lex posteriori* przyjąć by należało, że art. 22 ust. 2 nie

Przypis 2 do przywołanego wyżej rozporządzenia zawiera natomiast informację, iż: „Niniejsze rozporządzenie dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991, str. 40, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 26), dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) [wersja przekształcona] (Dz. Urz. WE L 334 z 17.12.2010, str. 17, z późn. zm.)”.

Prowadzi to do wniosku, że standardy emisyjne określone w nieobowiązujących już przepisach europejskich nadal pozostają w krajowym obrocie prawnym, choć uległ zmianie ich status prawny²⁷. Niedostosowanie terminologii polskich aktów prawnych do aktualnego stanu prawa europejskiego prowadzi jednak do niepotrzebnych komplikacji (o czym dalej).

Ad c)

Pewien problem jest z osobliwą definicją substancji priorytetowych. Według art. 2 pkt 30 dyrektywy „substancje priorytetowe” oznaczają substancje określone zgodnie z art. 16 ust. 2 dyrektywy i wymienione w jej załączniku X. Wśród tych substancji są „priorytetowe substancje niebezpieczne”, które oznaczają substancje określone zgodnie z art. 16 ust. 3 i 6, dla których winny być podjęte działania zgodnie z art. 16 ust. 1 i 8 dyrektywy ramowej. Art. 16 opisuje zatem rozbudowany program działania zarówno prawodawcy europejskiego, jak i krajowego, którego wybrane elementy zostały uwzględnione w polskiej definicji zamieszczonej w art. 16 pkt 56 ustawy Prawo wodne. Dokonany w niej wybór elementów konstruujących definicję substancji priorytetowych wydaje się zadowalający.

Oceniając powyższe definicje z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej, dostrzega się ich zróżnicowaną konstrukcję. W przypadku substancji priorytetowych oraz substancji szczególnie szkodliwych zastosowano klasyczne definicje równościowe. Występuje w nich wyrażenie składające się z rodzaju (*genus*) i różnicy gatunkowej (*differentia specifica*)²⁸. Rzecz w tym, że na ich podstawie trudno dostrzec dzielące je różnice, jako że użyte w nich sformułowania nie eliminują nieostrości. Błędny byłby choćby wniosek, że tylko substancje priorytetowe

obejmuje aktów uchwalonych po wejściu w życie dyrektywy ramowej. Tak: R. Breuer, K.F. Gärditz, *Öffentliches und privates Wasserrecht...*, s. 104, choć jest to pogląd odosobniony.

²⁷ Być może tę okoliczność ma na myśli H. Ginzky, twierdząc, że standardy te uległy „renacjonalizacji”. Zob. H. Ginzky, *Die Pflicht zur Minderung von Schadstoffeinträgen in Oberflächengewässer*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2009, z. 5, s. 248.

²⁸ Zob. *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, pod red. A. Malinowskiego, Warszawa 2009, s. 298.

stanowią zanieczyszczenie chemiczne wód. Nie inaczej jest bowiem z substancjami szczególnie szkodliwymi dla środowiska wodnego.

Najogólniejszy charakter ma definicja substancji zanieczyszczających, która jest klasyczną definicją nierównościową, tak zwaną zakresową (przez wyliczenie). Jest jednocześnie definicją cząstkową, gdyż nie wylicza „wszystkich podzbiorów odpowiadających zakresowi definiendum”. Nie sposób nie zauważyć, że jest ona obarczona błędem logicznym określanym jako *circulus in definiendo*²⁹, w jego wersji *idem per idem*. Nie ma w niej też dopowiedzenia, że substancjami zanieczyszczającymi są w szczególności substancje priorytetowe oraz substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego (które miały kluczowe znaczenie do czasu uchwalenia dyrektywy ramowej).

Powyższe definicje nie wystarczają, pomimo transpozycyjnej poprawności, aby na ich podstawie sformułować wnioski co do wzajemnych relacji wyjaśniających pojęć: ani ich relacji zakresowych, ani funkcjonalnych, nawet stosunku ogólności/szczegółowości³⁰. Można co najwyżej potwierdzić, że pojęcie substancji zanieczyszczających ma najbardziej ogólny charakter i z tego względu powinno zawierać w sobie dwa kolejne. O tym, że ich zakresy na siebie zachodzą, ale nie pokrywają się w pełni, przekonamy się dopiero, analizując szczegółowe przepisy prawa, przede wszystkim europejskiego. Należy w każdym razie stwierdzić, że powyższy trójpodział nie ma cech podziału w pełni logicznego (nie jest podziałem rozłącznym).

Postępowanie się takimi nierozłącznymi pojęciami w sposób oczywisty sprawia trudności. Nieuchronnie musiały się one także pojawić przed polskim ustawodawcą. Powstaje – w zasadzie retoryczne – pytanie, czy nie należało już na etapie prac nad projektem ustawy podjąć próbę ich doprecyzowania, za którego sprawą otrzymalibyśmy bardziej klarowny obraz spełnianych przez nie funkcji. Wydaje się, że na przeszkodzie stanęły dwie okoliczności: zawiłość i zmienność regulacji europejskiej oraz presja czasu. W ich następstwie może jednak powstać wrażenie, że rozwiązania polskiej ustawy cechuje regulacyjny rozgardiasz. Podkreślić trzeba raz jeszcze, że taki stan rzeczy oddaje sytuację panującą w prawie europejskim. Pewne dodatkowe problemy interpretacyjne wynikają jednak z niedociągnięć krajowego ustawodawcy: nieprzemyślanej lokalizacji przepisów w strukturze ustawy, niedostosowania terminologii do zmian zachodzących w prawie europejskim, jak również z mylnych rozstrzygnięć. Aby takie twierdzenie udowodnić, należy przedstawić najpierw aspekt norm jakości wód, a następnie zasady kontroli i ograniczania wprowadzania zanieczyszczeń do wód.

²⁹ Tamże, s. 300, 303.

³⁰ Można jednak twierdzić, że nie to jest ich zasadniczym celem.

3. Normy jakości wód powierzchniowych

Była już mowa o tym, że o stanie osiągniętym przez jednolitą część wód powierzchniowych decyduje jej stan (lub potencjał) ekologiczny oraz stan chemiczny. O wyniku przesądza gorszy z tych dwóch stanów. O ile stan chemiczny opiera się na jednorodnych kryteriach, o tyle stan (lub potencjał) ekologiczny jest determinowany przede wszystkim przez elementy biologiczne, ale z uwzględnieniem wpływu elementów fizykochemicznych i hydromorfologicznych. Elementy fizykochemiczne także nie są jednorodne, gdyż dzielą się na ogólne (w tej grupie są m.in. sole, temperatura, warunki tlenowe) i specyficzne. Z tego powodu obecność zanieczyszczeń chemicznych w wodzie powierzchniowej uwzględniana jest dwojako: dla pewnych substancji tylko pośrednio, poprzez ich wpływ na stan komponentów biologicznych, a dla innych bezpośrednio, z wykorzystaniem odpowiednich parametrów³¹.

Na poziomie europejskim jednolite normy jakości wód powierzchniowych istnieją tylko dla wybranych substancji chemicznych z tej drugiej grupy, przede wszystkim dla substancji priorytetowych. Normy dla pozostałych powinny określić samodzielnie państwa członkowskie³².

Jednolite normy jakości dla wód powierzchniowych określone zostały w przepisach dyrektywy PE i Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniającej dyrektywę 2000/60/WE (zwanej dalej dyrektywą 2008/105/WE). Uwzględniały one wyjściowo 33 substancje lub grupy substancji priorytetowych oraz osiem innych substancji zanieczyszczających, dla których środowiskowe normy jakości uznano za identyczne z tymi ustanowionymi w prawodawstwie obowiązującym przed dniem 13 stycznia 2009 r.³³ Kolejne substancje dołączone zostały do wykazu substancji priorytetowych przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/39/UE z dnia 12 sierpnia 2013 r. zmieniającej dyrektywę 2000/60/WE i 2008/105/WE w zakresie substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej (zwanej dalej dyrektywą 2013/39/UE).

³¹ Wyrażono pogląd, że jest to konstrukcja błędna, stwarzająca niepotrzebne zamieszanie. Zob. H. Ginzky, *Die Pflicht zur Minderung...*, s. 243.

³² Tamże, s. 244.

³³ Chodzi o osiem substancji zanieczyszczających, objętych zakresem dyrektywy Rady 86/280/EWG z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów niektórych substancji niebezpiecznych zawartych w wykazie I załącznika do dyrektywy 76/464/EWG. Zob. pkt 11 preambuły do dyrektywy 2008/105/WE.

Ustalone w dyrektywie 2008/105/WE normy odnoszą się zasadniczo do wód, tym niemniej dyrektywa dostrzega, że w pewnych sytuacjach celowe jest ustanowienie środowiskowych norm jakości dla fauny i flory. Dzięki nim można zapewnić ochronę przed skutkami pośrednimi heksachlorobenzenu, heksachlorobutadienu i rtęci oraz zatruciem wtórnym tymi substancjami. Dyrektywa daje jednakże państwom członkowskim możliwość wyboru pomiędzy monitorowaniem i stosowaniem wspomnianych środowiskowych norm jakości dla fauny i flory a ustanowieniem bardziej rygorystycznych, zapewniających taki sam poziom ochrony środowiskowych norm jakości dla wód powierzchniowych (pkt 15 preambuły). Ponadto państwa członkowskie uzyskały możliwość alternatywnego ustalenia środowiskowych norm jakości wyłącznie dla osadów lub fauny i flory na szczeblu krajowym i stosowania ich zamiast środowiskowych norm jakości dla wód (pkt 16).

Transpozycji tej dyrektywy do prawa polskiego dokonano, przyjmując 22 października 2014 r. rozporządzenie MŚ w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych³⁴, które zostało zastąpione przez rozporządzenie MŚ z dnia 21 lipca 2016 r. o identycznym tytule³⁵. Określa ono środowiskowe normy jakości, uwzględniające także kolejne substancje dołączone do wykazu substancji priorytetowych przepisami dyrektywy 2013/39/UE.

Uzupełnianie listy substancji priorytetowych oraz określanie kolejnych środowiskowych norm jakości wpływa na zmienność ram czasowych dla ich osiągnięcia (wynika to z art. 16 ust. 8 dyrektywy ramowej). W polskiej ustawie zagadnienie to unormowane zostało w rozdziale 2 działu XIII, to jest w przepisach przejściowych, dostosowujących i końcowych. Takie umiejscowienie tych przepisów nie jest wolne od wątpliwości. Nie wydaje się, aby były to przepisy przejściowe lub dostosowujące w tradycyjnym znaczeniu. Prawodawcy z innych krajów Unii Europejskiej (dla przykładu z Niemiec) nie mają obaw przed określaniem terminów na osiągnięcie celów środowiskowych w przepisach merytorycznych.

Dla substancji priorytetowych określonych w art. 560 ust. 3 ustawy dobry stan chemiczny wód powierzchniowych powinien zostać osiągnięty do dnia 22 grudnia 2021 r., natomiast dla substancji, o których mowa w jego ust. 1 w terminie do dnia 22 grudnia 2027 r.

Dla pozostałych substancji priorytetowych określenie stanu chemicznego wód powierzchniowych powinno być opierać się przed końcem 2015 r. wyłącznie na substancjach i środowiskowych normach jakości określonych w dyrektywie 2008/105/WE w wersji obowiązującej na dzień 13 stycznia 2009 r. (chyba

³⁴ Dz.U. poz. 1482.

³⁵ Dz.U. poz. 1187.

że wspomniane środowiskowe normy jakości były bardziej rygorystyczne niż środowiskowe normy jakości zmienione na mocy dyrektywy 2013/39/UE, w którym to przypadku zastosowanie miały te drugie).

4. Normy jakości wód podziemnych

Mniej rozbudowana jest regulacja europejska odnosząca się do jakości wód podziemnych. Dotyczy to zarówno ramowej dyrektywy wodnej, jak i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/118/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu (zwanej dalej dyrektywą 2006/118/WE). Kluczowe dla zwalczania zanieczyszczenia wód powierzchniowych pojęcie substancji priorytetowych w ogóle się nie pojawia w odniesieniu do wód podziemnych. W dyrektywach (ramowej oraz 2006/118/WE) mowa jest ogólnie o substancjach zanieczyszczających.

Nadrzędnym celem dyrektywy 2006/118/WE jest zapewnienie osiągnięcia dobrego stanu jednolitych części wód podziemnych, który opisywany jest przez dwa komponenty: „dobry stan ilościowy” i „dobry stan chemiczny”.

Dobry stan chemiczny oznacza taki stan jednolitej części wód podziemnych, że:

- a. nie stwierdza się intruzji soli ani innych,
- b. nie są naruszone normy jakości ustalone na podstawie innych przepisów, stosownie do art. 17 dyrektywy ramowej,
- c. inne wody powierzchniowe lub ekosystemy lądowe zależne od wód podziemnych nie są obciążone.

Obowiązujące normy jakości zostały ustalone tylko dla azotu (norma wynosi 50 mg/l) i pestycydów (0,1 µg/l), które są rozumiane jako pojęcie nadrzędne obejmujące środki ochrony roślin i biocydy.

Dla pozostałych 7 substancji zanieczyszczających, mających charakter antropogeniczny, państwa członkowskie powinny (stosownie do art. 4 i załącznika nr II) samodzielnie określić wartości progowe. Chodzi o: arsen, kadm, ołów, rtęć, jony amonowe, chlorkowe i siarczanowe, trichloroetan i tetrachloroetan oraz parametr określany jako przewodność. Parametry te, mimo odrębnej nazwy rodzajowej, nie różnią się od strony prawnej od norm jakości. Mogą zostać ustanowione także dla innych substancji, o ile przyczyniają się one do zakwalifikowania wody podziemnej do kategorii „zagrożonych”. Wartości progowe³⁶ (graniczne) mogą obowiązywać dla całego kraju, obszaru dorzecza lub dla jednolitej

³⁶ W myśl § 5 ust. 2 rozporządzenia MŚ z dnia 21 grudnia 2015 r. „Wartościami progowymi są wartości graniczne elementów fizykochemicznych określone w załączniku do rozporządzenia dla III klasy jakości wód podziemnych”.

części wód podziemnych. Uważa się, że może to zagrozić pewności prawa oraz wpływać na konkurencyjność gospodarek. Dlatego nałożono na państwa członkowskie obowiązki informacyjne, aby Komisja mogła kontrolować sposób wdrażania przepisów dyrektywy. Kryteria ustalania wartości granicznych określa część A załącznika nr II dyrektywy.

Samo ustalenie norm jakości wód podziemnych nie jest wystarczające dla zapewnienia ich ochrony, gdyż procesy prowadzące do przekroczenia norm jakości zachodzą bardzo powoli i trudno na nie wpłynąć. Dlatego wprowadzono w art. 17 ust. 2 lit. b) dyrektywy ramowej instrument „ustalania trendu” oraz „zmiany trendu”. W art. 5 ust. 1 dyrektywy 2006/118/WE ograniczono jednak znaczenie tego przepisu, gdyż przesądzono, że państwa członkowskie identyfikują wszelkie znaczące i utrzymujące się trendy wzrostowe stężenia zanieczyszczeń, grup zanieczyszczeń lub wskaźników zanieczyszczeń, ale tylko wtedy, gdy występują w obrębie jednolitych części wód podziemnych lub grup takich części, które zostały uznane za zagrożone. Państwa członkowskie definiują początkowy punkt odwrócenia takich trendów jako określony odsetek wartości wyznaczających normy jakości wód podziemnych. Z reguły chodzi o 75%. Tak więc dla azotu obowiązek podjęcia działań dla odwrócenia trendu zostanie związany z wartością 37,5 mg/l³⁷.

W celu przeniesienia tej dyrektywy do prawa krajowego wydane zostało w dniu 23 lipca 2008 r. rozporządzenie MŚ w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu wód podziemnych³⁸, zastąpione następnie przez rozporządzenie MŚ z dnia 21 grudnia 2015 r. o identycznym tytule³⁹.

5. Normy dozwolonej emisji zanieczyszczeń do wód

Należy przypomnieć, że pierwsze projekty leżące u podstaw ramowej dyrektywy wodnej akcentowały potrzeby ochrony ekologicznej jakości wód, kosztem ujednoliconych standardów emisyjnych. Propozycje te zostały skrytykowane zwłaszcza przez stronę niemiecką, która stała na stanowisku, że przesłanką skuteczności ochrony wód powinno być stosowanie jednolitych norm dopuszczalnej emisji, niezależnych od jakości wód odbiornika i uwzględniających zasadę przezorności. Odpowiedzią na tę krytykę stała się pierwsza poprawka do projektu Komisji, opublikowana w dniu 26 listopada 1997 r., która zawierała m.in. konkretyzację idei tzw. łączonego podejścia, a także akcentowała potrzebę zwalczania

³⁷ Zob. H. Ginzky, *Die Pflicht zur Minderung...*, s. 241.

³⁸ Dz.U. Nr 143, poz. 896.

³⁹ Dz.U. poz. 85.

emisji substancji priorytetowych⁴⁰. Na tych elementach opiera się też współczesna europejska konstrukcja kontroli i ograniczania zanieczyszczeń wprowadzanych do wód w wyniku ludzkiej działalności.

Nie da się zaprzeczyć, że istniejący przed rokiem 2000 system prawnej kontroli i ograniczania emisji do wód, oparty zwłaszcza na dyrektywie 76/464/EWG oraz wydanych na jej podstawie dyrektywach wykonawczych, nie spełnił pokładanych w nim nadziei. Krytyczne uwagi wzbudzał zwłaszcza wąski zakres parametrów ustalonych na ich podstawie. Szczegółowe standardy emisyjne zawarte zostały w pięciu dyrektywach wykonawczych, a ich celem nie była kontrola wszelkich emisji przemysłowych, ale tylko tych zawierających substancje niebezpieczne, ujęte w dwóch wykazach dyrektywy 76/464/EWG. Pomimo że Komisja sporządziła w 1982 r. listę substancji, dla których docelowo powinny zostać skonkretyzowane normy emisji (najpierw objęła ona 129, a następnie 132 substancje), to praktycznie niewiele z tego wyniknęło. Dyrektywy wykonawcze objęły swoimi przepisami tylko 17 spośród nich.

Według jednej z koncepcji powstały deficyt miał zostać usunięty za sprawą przepisów dyrektywy 96/61/WE w sprawie zintegrowanego zarządzania i zapobiegania zanieczyszczeniom (zwanej dalej dyrektywą 96/61/WE), ale i to nie zostało zrealizowane. Po pierwsze, dotyczyła ona tylko największych instalacji, pozostawiając poza zakresem regulacji znaczną liczbę mniejszych podmiotów, które korzystając ze środowiska, wprowadzały ścieki. Po drugie, Rada powinna była ustalić na wniosek Komisji stosowne normy emisji na użytek tych instalacji dopiero wtedy, gdyby okazało się to konieczne w skali ówczesnej Wspólnoty (a więc zgodnie z zasadą subsydiarności). Do tego czasu należało stosować przepisy dotychczasowe (czyli w zakresie ochrony wód wspomniane już dyrektywy wykonawcze do dyrektywy 76/464/EWG). Po trzecie, jeśli z instalacji emitowane były w znacznych ilościach substancje umieszczone na liście w załączniku III do dyrektywy, to właściwy organ musiał wprawdzie ustalić dozwolone normy emisji, ale mógł też przyjąć inne ekwiwalentne parametry lub środki techniczne ograniczające emisje.

Wszystko to doprowadziło w efekcie do osłabienia koncepcji ochrony wód poprzez jednolite normy emisji⁴¹. Nie dziwi więc, że nadzieje na przełamanie tego impasu powiązano z ramową dyrektywą wodną, mimo początkowej koncentracji uwagi na normach jakości wód. W jej przepisach wskazuje się wyraźnie na potrzeby ograniczania emisji wybranych substancji chemicznych. Przyjęte rozwiązania są mocno rozbudowane, często wariantowe, co stwarza w rezultacie problemy interpretacyjne oraz realizacyjne. Kluczowe dla koncepcji ochrony wód, uwzględniającej ograniczanie emisji, są następujące rozwiązania dyrektywy ramowej.

⁴⁰ Zob. J. Rotko, *Ramowa dyrektywa wodna...*, s. 94 i nn.

⁴¹ Zob. R. Breuer, *Öffentliches und privates Wasserrecht*, 3. Auf., München 2004, s. 47, 55.

Po pierwsze, aspekt ograniczania emisji współtworzy fundamentalne cele środowiskowe, na co wskazuje zwłaszcza art. 4 ust. 1 lit a) nr iv dyrektywy. Zgodnie z nim „Państwa Członkowskie wdrażają konieczne środki zgodnie z art. 16 ust. 1 i 8 w celu stopniowego redukcjonowania zanieczyszczenia substancjami priorytetowymi i zaprzestania lub stopniowego eliminowania emisji, zrzutów i strat niebezpiecznych substancji priorytetowych”⁴². Na plan pierwszy wysuwa się zatem zwalczanie zagrożeń dla wód powierzchniowych powodowanych przez substancje priorytetowe.

Po drugie, wzmocnieniem koncepcji kontroli i ograniczania emisji jest omówiona już wcześniej zasada łączonego podejścia, przewidziana w art. 10 dyrektywy ramowej.

Po trzecie, obowiązki państw członkowskich związane z ograniczaniem emisji określa art. 10 ust. 2 dyrektywy ramowej i wskazuje na użyteczne narzędzia realizacyjne. Należą do nich: najlepsze dostępne techniki, odpowiednie dopuszczalne wartości emisji i najlepsze praktyki środowiskowe (w odniesieniu do emisji rozproszonych). Jednocześnie artykuł ten wymienia już istniejące, jak i planowane dyrektywy, które powinny zostać zintegrowane z systemem dyrektywy ramowej do dnia 22 grudnia 2012 r. W tej grupie wskazano między innymi na dyrektywę 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych, dyrektywę 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie ochrony wód przed azotem pochodzenia rolniczego, ale także na dyrektywy wykonawcze do dyrektywy 76/464/EWG⁴³, które mocą art. 11 dyrektywy 2008/105/WE zostały z dniem 22 grudnia 2012 r. uchylone.

Po czwarte, konkretyzacji powyższych celów służyć mają „strategie” eksponowane w nadtytule art. 16 dyrektywy ramowej. Pojęcie to pojawia się także w treści artykułu, ale tylko raz – w ust. 9, w myśl którego Komisja może także przygotować „strategie” przeciwdziałania zanieczyszczeniu wód przez inne zanieczyszczenia lub grupy zanieczyszczeń, w tym wszelkie zanieczyszczenia będące skutkiem wypadków.

Zwraca uwagę wskazówka sformułowana w art. 16 ust. 1 dyrektywy ramowej. Przewiduje ona dwutorowe działanie w stosunku do substancji priorytetowych: zasadą podstawową jest ich stopniowe ograniczanie, ale powinno ta zostaje wzmocniona w odniesieniu do substancji priorytetowych

⁴² Pojęcie emisji, zrzutów i strat niebezpiecznych substancji priorytetowych nie zostało w dyrektywie zdefiniowane. Zdaniem H. Ginzky’ego zwrot ten obejmuje wszystkie możliwe warianty wprowadzania zanieczyszczeń. „Zrzuty” oznaczają przypadki celowego działania, „emisje” przypadki niechciane, ale dające się kontrolować, natomiast „straty niebezpiecznych substancji priorytetowych” przypadki niechciane i niepoddające się kontroli. Zob. H. Ginzky, *Die Pflicht zur Minderung...*, s. 246.

⁴³ Chodzi o: dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG.

niebezpiecznych, wobec których podejmowane mają być środki zmierzające do „zaprzestania lub stopniowego wyeliminowania zrzutów, emisji i strat”. W tym celu Komisja powinna przedłożyć w ciągu dwóch lat od włączenia danej substancji do wykazu substancji priorytetowych stosowne propozycje, obejmujące co najmniej ograniczanie emisji ze źródeł punktowych i środowiskowe normy jakości. Pierwsza lista takich substancji pochodzi z 20 listopada 2001 r., niemniej jednak pierwszy stosowny projekt powstał dopiero w lipcu 2006 r., otwierając drogę do uchwalenia dyrektywy 2008/105/WE w dniu 16 grudnia 2008 r.

Dodać w końcu należy, że zgodnie z art. 16 ust. 6 w projektowanych działaniach odnoszących się do substancji priorytetowych niebezpiecznych powinien zostać także określony plan czasowy, zakładający ich całkowitą eliminację w nieprzekraczalnym terminie 20 lat, liczonym od dnia przyjęcia tych propozycji przez Parlament Europejski i Radę (tzw. *phasing-out*).

Była już mowa o dyrektywie 2008/105/WE w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej. Określono w niej tylko normy jakości wód powierzchniowych. Nie zawiera ona natomiast żadnych ustaleń co do środków ograniczania emisji ani co do przedsięwzięć służących osiągnięciu całkowitej eliminacji substancji priorytetowych niebezpiecznych w terminie 20 lat.

Wyjaśnienie takiego stanu rzeczy zawiera uzasadnienie projektu dyrektywy, dołączony do niego *Impact Assessment*, a także pkt 7 preambuły dyrektywy 2008/105/WE⁴⁴. Wskazuje się w nim, że „Od roku 2000 przyjęto wiele aktów prawnych Wspólnoty będących środkami kontroli emisji zgodnie z art. 16 dyrektywy 2000/60/WE w odniesieniu do poszczególnych substancji priorytetowych. Ponadto wiele środków ochrony środowiska wchodzi w zakres innych obowiązujących przepisów Wspólnoty. W związku z tym priorytetowe znaczenie należy nadać wdrożeniu i przeglądowi obowiązujących aktów prawnych, a nie ustanawianiu nowych środków kontroli”.

Poza tym w art. 5 dyrektywy 2008/105/WE mowa jest o tym, że po analizie wykazów emisji, zrzutów i strat, przygotowywanych przez państwa członkowskie, Komisja dokona oceny, czy wartości emisji, zrzutów i strat podane w wykazie zbliżają się do wartości zgodnych z celami dotyczącymi redukcji lub zaprzestania emisji, zrzutów i strat określonymi w art. 4 ust. 1 lit. a) pkt (iv) dyrektywy 2000/60/WE. Dopiero na tej podstawie Komisja rozstrzygnie o potrzebie wprowadzenia zmian w obowiązujących aktach prawnych i zadecyduje o wprowadzeniu dodatkowych środków, obejmujących także ograniczanie i kontrolę emisji.

Podobne sformułowania znaleźć także można w preambule dyrektywy 2013/39/UE. W pkt 11 wskazuje się na potrzebę poprawy koordynacji między dyrektywą 2000/60/WE, rozporządzeniem (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny,

⁴⁴ Zob. H. Ginzky, *Die Pflicht zur Minderung...*, s. 247.

udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów oraz odpowiednim prawodawstwem sektorowym „w celu wykorzystania potencjalnych synergii”, wspierających wdrażanie dyrektywy 2000/60/WE. Podkreśla się także możliwość stopniowego ograniczania zanieczyszczenia substancjami priorytetowymi oraz zaprzestania lub stopniowego wyeliminowania zrzutów, emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych, „w sposób najbardziej opłacalny” za pomocą unijnych środków kontroli u źródła, odnoszących się do poszczególnych substancji⁴⁵.

Motywy te opatrzone w literaturze krytycznymi komentarzami. W szczególności H. Ginzky zauważa, że rezygnacja z europejskich norm emisji narusza art. 16 ust. 6 i 8 dyrektywy ramowej. Nawet jeśli dyrektywa nie przewiduje określania takich standardów emisyjnych dla wszystkich substancji priorytetowych, to powinny zostać ustanowione przynajmniej dla najważniejszych sektorów działalności. Z drugiej strony autor ten zdaje się krytycznie oceniać także fakt „renacjonalizacji” standardów emisyjnych, przejętych do systemów państw członkowskich z dyrektyw wykonawczych do dyrektywy 76/464/EWG, mimo że z art. 16 ust. 6 i 8 dyrektywy ramowej wynika, że w sytuacji braku porozumienia na poziomie Unii stosowne aktywności prawodawcze powinny podjąć państwa członkowskie⁴⁶.

Wcześniej wspomniano już o krytycznej ocenie prawa europejskiego odnoszącego się do ochrony wód. Stan prawodawstwa przed rokiem 2000 przyrównywano w literaturze niemieckiej do wielobarwnej tkaniny, zszytej z różnych kawałków⁴⁷. W istocie cytowani autorzy odnoszą te cierpkie uwagi również do współczesnej regulacji. Zauważają, że ramowa dyrektywa wodna tworzy przede wszystkim formalne ramy dla dyrektyw wykonawczych o specjalistycznym charakterze a ich zróżnicowane zakresy przedmiotowe podtrzymują aktualność dawnych problemów. Chodzi zwłaszcza o fragmentyzację unormowań, wskutek czego stan prawny jest obecnie tak samo mało przejrzysty i rozproszony, jak wcześniej⁴⁸.

⁴⁵ Ze wskazaniem na rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 528/2012 z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych, dyrektywę 2001/82/WE PE i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do weterynaryjnych produktów leczniczych, dyrektywę 2001/83/WE PE i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz dyrektywę PE i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola).

⁴⁶ Zob. H. Ginzky, *Die Pflicht zur Minderung...*, s. 248. Ten fragment rozważań wydaje się nieco niejasny. Być może pogląd autora należy rozumieć tak, że zaniechania prawodawcy europejskiego zostały niejako usprawiedliwione „zadowoleniem” państw członkowskich z dotychczasowych przepisów.

⁴⁷ Zob. R. Breuer, *Öffentliches und privates Wasserrecht...*, s. 46 i nn.

⁴⁸ Zob. R. Breuer, K.F. Gärditz, *Öffentliches und privates Wasserrecht...*, s. 71. W innym miejscu (s. 104) autorzy ci mówią o „systemowej abstynencji” europejskiego prawa wodnego.

6. Normy jakości wód oraz normy dozwolonej emisji w ustawie Prawo wodne z 2017 r.

Przepisy europejskie odnoszące się do jakości wód oraz ograniczania i kontroli zanieczyszczeń zostały uwzględnione w polskiej ustawie Prawo wodne przede wszystkim w jej dziale III „Ochrona wód” (art. 50–162), który składa się z siedmiu rozdziałów⁴⁹. Cele ochrony wód, w tym cele środowiskowe, tworzą treść rozdziału pierwszego. W nim określona została struktura celów oraz zamieszczono upoważnienia do wydania rozporządzeń określających między innymi normy jakości wód podziemnych (art. 53 ust. 1) oraz normy jakości dla wód powierzchniowych (art. 53 ust. 4). W art. 54 wyrażona została zasada łączonego podejścia.

Zastanawia odmienne umiejscowienie upoważnienia do wydania rozporządzenia określającego wykaz substancji priorytetowych oraz rozporządzenia określającego wykaz substancji szczególnie szkodliwych. Delegacja odnosząca się do tego drugiego wykazu znajduje się w art. 99 ust. 1, a więc w rozdziale 3, zatytułowanym „Oczyszczanie ścieków komunalnych”, mimo że problematyka substancji szczególnie szkodliwych zdecydowanie wykracza poza zagadnienie ścieków komunalnych. W tym rozporządzeniu powinny zostać określone warunki, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi jakichkolwiek ścieków (a nie tylko ścieków komunalnych), w tym najwyższe dopuszczalne wartości substancji zanieczyszczających.

Z kolei delegacja do wydania rozporządzenia formułującego wykaz substancji priorytetowych zamieszczona została w art. 114, a więc w rozdziale 5 „Substancje zanieczyszczające”. Rzecz w tym, że problematykę substancji priorytetowych (ale także substancji szczególnie szkodliwych zawartych na liście obserwacyjnej) ujmuje się w tym rozdziale przede wszystkim przez pryzmat norm jakości wód powierzchniowych oraz monitoringu (art. 115–119). Nie wspomina się w tych przepisach w ogóle o ustalaniu standardów emisyjnych dla takich substancji, poprzestając na nałożeniu na ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej obowiązku sporządzania dla każdego obszaru dorzecza wykazu emisji, zrzutów oraz strat substancji priorytetowych (art. 117).

Zdziwienie rośnie, gdy uwzględni się zakazy odnoszące się do ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi, sformułowane w ustawie w art. 78 (rozdział 2 „Zasady ochrony wód”). W myśl tego przepisu (pkt 1 lit. b) ścieki nie mogą zawierać „substancji priorytetowych określonych w przepisach wydanych

⁴⁹ Są to: rozdział 1 „Cele ochrony wód i cele środowiskowe” (art. 50–74), rozdział 2 „Zasady ochrony wód” (art. 75–85), rozdział 3 „Oczyszczanie ścieków komunalnych” (art. 86–101), rozdział 4 „Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych” (art. 102–112), rozdział 5 „Substancje zanieczyszczające” (art. 113–119), rozdział 6 „Ochrona ujęć wody oraz zbiorników wód śródlądowych” (art. 120–142) i rozdział 7 „Ochrona wód morskich” (art. 143–162).

na podstawie art. 114^o. Artykuł 78 wzorowany jest na art. 41 ustawy Prawo wodne z 2001 r., z tą różnicą, że w pkt 1 lit. b) w miejsce czterech wskazanych tam wcześniej substancji (znanych jako DDT, PCB, PCT, HCH⁵⁰) wstawiono teraz całą klasę substancji priorytetowych. Poza tym wytyczne dla prawodawcy ministerialnego, związane z określaniem najwyższych dopuszczalnych wartości substancji zanieczyszczających w ściekach, sformułowane zostały w obecnej ustawie w art. 99, który traktuje o substancjach szczególnie szkodliwych, ale w ogóle nie wspomina o substancjach priorytetowych.

Można by stwierdzić, że jest w tym widoczna konsekwencja dokonanych przez ustawodawcę wyborów, co prowadzi do wniosku, że na gruncie polskiej ustawy Prawo wodne substancje priorytetowe mają znaczenie wyłącznie w kontekście norm jakości wód powierzchniowych, jako że podmioty odprowadzające ścieki, zawierające takie substancje, zostały pozbawione możliwości ich legalnego odprowadzania do środowiska⁵¹. Nie negując poprawności takiego nastawienia w perspektywie długoterminowej, zauważyć jednak trzeba, że polskie przepisy wprowadzają niezwykle surową regułę, która poważnie potraktowana (a przepisów ustawy nie można traktować inaczej) musi się okazać zabójcza dla polskiego przemysłu. Egzekwowanie takiego zakazu doprowadzić bowiem musi do natychmiastowego unieruchomienia, między innymi, wszystkich konwencjonalnych elektrowni węglowych, jako że w ściekach odprowadzanych z instalacji do spalania węgla znajduje się rtęć, będąca na liście substancji priorytetowych⁵². Nie trzeba przypominać, że przepisy europejskie nie wymagają takiego rygoryzmu. Dążenie do całkowitego wyeliminowania substancji priorytetowych niebezpiecznych powinno zostać dokonane dopiero po upływie dwudziestu lat, liczonych od dnia przyjęcia stosownych propozycji przez PE i Radę (*phasing-out*). Propozycje takie nie zostały przedłożone.

⁵⁰ To unormowanie należy widzieć przez pryzmat przepisów określających substancje, których produkcja, stosowanie i wprowadzanie do obrotu jest w Polsce zabronione. Chodzi o art. 160 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie MŚ z dnia 9 grudnia 2003 r. w sprawie substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska (Dz.U. Nr 217, poz. 2141). W jego następstwie przyjęto także w rozporządzeniu MŚ z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (Dz.U. poz. 1800), że substancje te nie mogą się pojawić w ściekach.

Zob. przypis 3 do tabeli I w załączniku nr 4 do tego rozporządzenia. Zob. także komentarz M. Górskiego do art. 160 [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 667 i nn.

⁵¹ Podkreślić trzeba, że formułujący zakazy art. 78 wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

⁵² Wynika to z przepisów rozporządzenia MŚ z dnia 6 maja 2016 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych (Dz. U. poz. 681). Rtęć oznaczona została w załączniku do rozporządzenia jako substancja priorytetowa niebezpieczna (l.p. 21).

Zauważyć także trzeba, że nadal obowiązują przepisy rozporządzenia MŚ z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego⁵³. Najwyższe dopuszczalne wartości wskaźników zanieczyszczeń dla wielu substancji priorytetowych (choć określenie to w rozporządzeniu się nie pojawia), w tym rtęci, określa tabela I załącznika nr 4. W myśl art. 566 ustawy rozporządzenie zachowuje moc, jednak nie dłużej niż przez 18 miesięcy liczonych od dnia 1 stycznia 2018 r.

Można się zastanawiać, co jest źródłem rozbieżności między przepisami polskiej ustawy a przepisami europejskimi. Być może jedna z przyczyn tkwi w nieprawidłowym tłumaczeniu ramowej dyrektywy wodnej. Oficjalna polska wersja językowa zawiera błędy, między innymi w treści art. 16 ust. 8. Była już mowa o tym, że opisuje on strategię legislacyjną Komisji, odnoszące się do substancji priorytetowych, obejmujące „co najmniej” środki ograniczania emisji ze źródeł punktowych oraz normy jakości (zdanie 1). W przypadku nieosiągnięcia porozumienia na płaszczyźnie europejskiej, stosowne obowiązki przechodzą na państwa członkowskie (zdanie 2). W polskiej wersji językowej ten aspekt ograniczania emisji ze zdania drugiego całkowicie zniknął.

Inna rzecz, że występujący w dyrektywie (w jej wersji anglojęzycznej) zwrot „*emission controls*” przetłumaczono jako „kontrola emisji”, chociaż polski termin „kontrola” ma odrębne znaczenie⁵⁴. Co prawda, inne wersje językowe dyrektywy ramowej również posługują się terminem „kontrola” (dla przykładu hiszpańska „*controles de emisión*” i włoska „*controlli sulle emissioni*”), niemniej jednak nie sposób nie zauważyć, że w wersji niemieckiej („*Emissionsbegrenzung*”) oraz czeskiej („*omezování emisí*”) występuje pojęcie lepiej oddające treść obowiązku, jako że mowa jest w nich wprost o „ograniczaniu” (co sugeruje aktywne działanie), a nie pasywnej „kontroli” emisji.

Omawiając rozwiązania ustawy, wskazać także trzeba na art. 82, który ma (przynajmniej potencjalnie) istotne znaczenie dla praktyki określania warunków wprowadzania ścieków. Jego pierwowzorem był § 4 ust. 2 i 4 rozporządzenia MOŚZNiL z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie klasyfikacji wód oraz warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzane do wód lub do ziemi⁵⁵, wydanego na podstawie ustawy Prawo wodne z 1974 r. Z jednej strony upoważniał on organ wydający pozwolenie wodnoprawne do ustalenia wskaźników zanieczyszczeń w ściekach niższych od określonych w załączniku nr 2 (czyli do obostrzenia

⁵³ Dz.U. poz. 1800.

⁵⁴ Takie tłumaczenie jest konsekwentnie stosowane także w innych przepisach dyrektywy ramowej, np. w pkt 25 preambuły, czy w art. 10 ust. 3. Słownik *Oxford Dictionaries* zawiera następujące wyjaśnienia dla hasła „control”: *The power to influence or direct people's behaviour or the course of events.*

⁵⁵ Dz.U. Nr 116, poz. 503.

wymagań), a nawet do odmowy wydania pozwolenia, jeżeli zachodził jeden z trzech wskazanych tam przypadków, m.in. gdy ścieki miały być wprowadzane do wód na obszarach parków narodowych, jak również wtedy, gdy średniodobowa ilość wprowadzanych ścieków przekraczała określone wartości przepływu wody w cieku. Z kolei ust. 4 stwarzał podstawę do złagodzenia wymagań, jeżeli uzyskanie wartości wskaźników zanieczyszczeń określonych w załączniku nr 2 nie było możliwe mimo zastosowania dostępnych technik i technologii oczyszczania ścieków oraz zmian w procesie produkcji, a równocześnie za utrzymaniem lub podjęciem takiej produkcji przemawiał interes społeczny. Rozwiązanie to zostało następnie przyjęte (ze zmianami) do ustawy Prawo wodne z 2001 r. W myśl art. 41 ust. 5 organ mógł obostrzyć wymagania, jeżeli istniejące urządzenia oczyszczające to umożliwiały, natomiast złagodzić (ust. 6), jeżeli dotrzymanie najwyższych dopuszczalnych wartości nie było możliwe mimo zastosowania dostępnych technik i technologii oczyszczania ścieków oraz zmian w procesie produkcji, a jednocześnie stan wód odbiornika i ich podatność na eutrofizację pozwalał na dokonanie odstępstw. To rozwiązanie zostało włączone do ustawy obecnej (art. 82), z niewielką korektą dotyczącą opisu skutków dla jakości wód. Zauważyć należy, że przypadek obostrzania wymagań może oddziaływać kontrproduktywnie, jako że zniechęca do stosowania progresywnych technik i technologii oczyszczania ścieków. Z kolei potrzeby środowiskowe stosowania obostrzeń uwzględnia już zasada łączonego podejścia, a przywołane przesłanki łagodzenia wymagań są w istotnej mierze niespójne z prawem europejskim. Ramowa dyrektywa wodna akcentuje bowiem potrzebę wiązania norm dopuszczalnej emisji ze źródeł przemysłowych przede wszystkim z najlepszą dostępną techniką, a zatem standardem bardziej progresywnym niż ten określony przez dostępne techniki i technologie oczyszczania ścieków. Z pewnością nie da się zastosować tego przepisu do przypadków wprowadzania substancji priorytetowych i substancji niebezpiecznych.

W polskiej literaturze przedmiotu brakuje analiz poświęconych temu unormowaniu. Nie jest też pewne, czy i w jakim zakresie korzystają z niego organy administracji publicznej. Wydaje się jednak, że przepis art. 82 powinien zostać usunięty z ustawy jako rozwiązanie kontrproduktywne i niedostosowane do prawa europejskiego.

7. Wnioski

Przepisy europejskie, odnoszące się do problematyki chemicznych zanieczyszczeń wód, charakteryzuje fragmentyzacja unormowań. Stan prawny jest mało przejrzysty i rozproszony. Podstawowe znaczenie odgrywają przepisy ramowej dyrektywy wodnej, ale przewidziany w niej program działań legislacyjnych

doświadcza wielu ograniczeń. Powściągliwość prawodawcy europejskiego powoduje, że obowiązek tworzenia prawa związanego z kontrolą i ograniczaniem emisji przechodzi na państwa członkowskie. Dyrektywy wykonawcze do dyrektywy ramowej koncentrują się wokół problematyki norm jakości wód, natomiast aspekt kontroli i ograniczania emisji schodzi na plan dalszy. Brak pełnej korelacji pomiędzy normami jakości wód i normami dopuszczalnej emisji ogranicza praktyczne znaczenie zasady łączonego podejścia.

Przepisy polskiego prawa wodnego, służące wdrożeniu zasad europejskiej polityki ochrony wód, cechuje brak spójności. Uwaga ustawodawcy skupia się na aspektach kontroli jakości wód powierzchniowych i podziemnych. Szczególnie eksponowane są substancje priorytetowe, co odpowiada kierunkom rozwoju prawa europejskiego. Zagadnienia kontroli i ograniczania emisji zachowują w obecnej ustawie w większości kształt znany z ustawy z 2001 r. Przejęte z niej rozwiązania, w niewielkim stopniu zmodyfikowane, przyczyniają się jednak siłą bezwładu do powstania regulacyjnego bezładu. Chodzi przede wszystkim o unormowanie substancji priorytetowych wyłącznie w odniesieniu do norm jakości i objęcie wszystkich substancji priorytetowych zakazem ich wprowadzania. Różnica pomiędzy substancjami szkodliwymi a substancjami priorytetowymi ulega zatarciu. Obie te kategorie obejmują w znacznej mierze te same substancje, mimo że ustawa wiąże z nimi odrębne skutki prawne. Przykładem może być rtęć, uznana za substancję priorytetową niebezpieczną, objętą zakazem wprowadzenia w ściekach, choć równocześnie nie przestaje jednak być substancją niebezpieczną, nieobjętą takim zakazem, dla której przepisy rozporządzenia MŚ z dnia 18 listopada 2014 r. określają w tabeli I załącznika nr 4 najwyższe dopuszczalne wartości wskaźników zanieczyszczeń.

Bibliografia

- Appel I., *Emmissionsbegrenzung und Umweltqualität*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1995, z. 7.
- Breuer R., *Öffentliches und privates Wasserrecht*, 3. Auf., München 2004.
- Breuer R., Gärditz K.F., *Öffentliches und privates Wasserrecht*, 4. Auf., München 2017.
- Kohls M., *Das Verschlechterungsverbot und die Geister, die das BVerwG rief*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2017, z. 7–8.
- Ginzky H., *Die Pflicht zur Minderung von Schadstoffeinträgen in Oberflächengewässer*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2009, z. 5.
- Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrońska J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Rotko J., *Ramowa dyrektywa wodna – analiza prawna*, Poznań 2013.
- Prawo wodne. Komentarz*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2013.
- Schütte P., Warnke M., Wittrock E., *Die Ausnahme vom Verschlechterungsverbot: rechtliche und praktische Lösungsvorschläge*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2016, z. 4.
- Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, pod red. A. Malinowskiego, Warszawa 2009.

STRESZCZENIE

W artykule omówiono wybrane problemy prawne związane z zanieczyszczeniem wód substancjami chemicznymi. Krytycznej ocenie poddano sposób, w jaki przepisy nowego Prawa wodnego wdrażają unormowania prawa europejskiego, na które składa się przede wszystkim ramowa dyrektywa wodna oraz akty wykonawcze. Regulacja europejska jest fragmentaryczna, a stan prawny jest mało przejrzysty i rozproszony. Przepisy wykonawcze do dyrektywy ramowej koncentrują się na problematyce norm jakości wód, natomiast aspekt kontroli i ograniczenia emisji schodzi na plan dalszy. Brak pełnej korelacji pomiędzy normami jakości wód i normami dopuszczalnej emisji ogranicza praktyczne znaczenie zasady łączonego podejścia. Okoliczności te wpływają także na kształt polskich rozwiązań, które dodatkowo cechuje brak spójności oraz nadmierny rygoryzm. Chodzi przede wszystkim o unormowanie substancji priorytetowych wyłącznie w odniesieniu do norm jakości i objęcie wszystkich substancji priorytetowych bezwzględnym zakazem ich wprowadzania, który w prawie europejskim jest celem perspektywicznym. Generalnie przepisom ustawy z 2017 r. brakuje precyzji i konsekwencji w rozgraniczaniu funkcji prawnych przypisanych w prawie europejskim substancjom szkodliwym oraz substancjom priorytetowym.

Słowa kluczowe: ramowa dyrektywa wodna, ustawa Prawo wodne, zanieczyszczenie wód, substancje priorytetowe, substancje niebezpieczne, zasada łączonego podejścia

SUMMARY

The article discusses selected legal problems related to water pollution with chemical substances. The way in which the provisions of the new Water Law implement the European law regulations, which mainly consist of the Water Framework Directive and implementing acts, have been critically assessed. The European regulation is fragmented and the legal status is distracted and not very transparent. The implementing provisions of the Framework Directive focus on the issue of water quality standards, while the aspect of control and reduction of emissions goes to the background. The lack of full correlation between water quality standards and emission limit values limits the practical importance of the combined approach principle. These circumstances also influence the shape of Polish solutions, which are additionally characterized by lack of coherence and excessive rigor. This concerns primarily standardizing priority substances only in relation to quality standards and covering all priority substances with an absolute ban on their introduction, which is a promising target in European law. Generally, the provisions of the Act of 2017 lack precision and consistency in the delimitation of legal functions in European law attributed to hazardous substances and priority substances.

Keywords: water Framework Directive, Water Law, water pollution, priority substances, dangerous substances, the combined approach principle