

# EXCEPȚIILE DE LA OBIECTIVELE DE MEDIU ÎN CONTEXTUL PLANURILOR DE MANAGEMENT ALE BAZINELOR HIDROGRAFICE DIN ROMÂNIA

Graziella JULA, Cristian RUSU

Administrația Națională "Apele Române", str. Edgar Quinet, nr. 6, sector 1 București, cod 010018, e-mail : graziella.jula@rowater.ro, cristian.rusu@rowater.ro

## EXEMPTIONS TO ENVIRONMENTAL OBJECTIVES UNDER THE CONTEXT OF THE RIVER BASIN MANAGEMENT PLANS FROM ROMANIA

**Abstract** The river basin management plans represent the tool for the implementation of Water Framework Directive (WFD) stipulated by Article 13 and Annex VII and having as purpose the balanced, sustainable water resources management as well as the protection of aquatic ecosystems through the achieving the main objective of "good status" of waters. In the situations where the achieving of environmental objectives is not possible, exemptions to environmental objectives under the conditions provided by Articles 4.4-4.7 of WFD could be applied. The paper presents some/several issues of the establishing process of exemptions to the water bodies level from Romanian river basins, as a prioritization mechanism of the programme of measures in the field of water management from qualitative point of view. Based on the up-dated analysis of pressures and status/impact, correlated with the data provided by the up-dated risk analysis and by modeling, cost-efficiency and cost-benefit analysis, at the level of Romanian river basins, the result was that out of 3.3399 water bodies, 1241 water bodies cannot achieve good status/good potential before 2015, therefore being necessary to establish the water bodies to which exemptions to environmental objectives in 2015 are applied, as well as in the following planning cycles. In the case of water bodies to which exemptions are applied, the significant dominance was of exemptions with deadline extension under Article 4.4, followed by exemptions under Article 4.5. (less stringent environmental objectives) and under Article 4.7. (in relation to future infrastructure projects). It is mentioned that the number of water bodies to which exemptions are applied will decrease significantly in the following planning cycles, subsequently the environmental objectives are to be achieved by 2027, and the application of exemptions could be adapted in the next river basin management plans. As the new data and information will be available at the level of elements/activities used in the establishing of exemptions, these will lead to the development and improvement of the exemptions to water bodies level in the following planning cycles.

**Keywords:** Water Framework Directive, exemptions, environmental objectives, water bodies, planning process

## 1. Introducere

**Planul de Management al bazinului hidrografic** reprezintă instrumentul pentru implementarea Directivei Cadru Apă reglementat prin Articolul 13 și Anexa V și are drept scop gospodărirea echilibrată a resurselor de apă precum și protecția ecosistemelor acvactice, având ca obiectiv principal atingerea „stării bune” a apelor de suprafață și subterane.

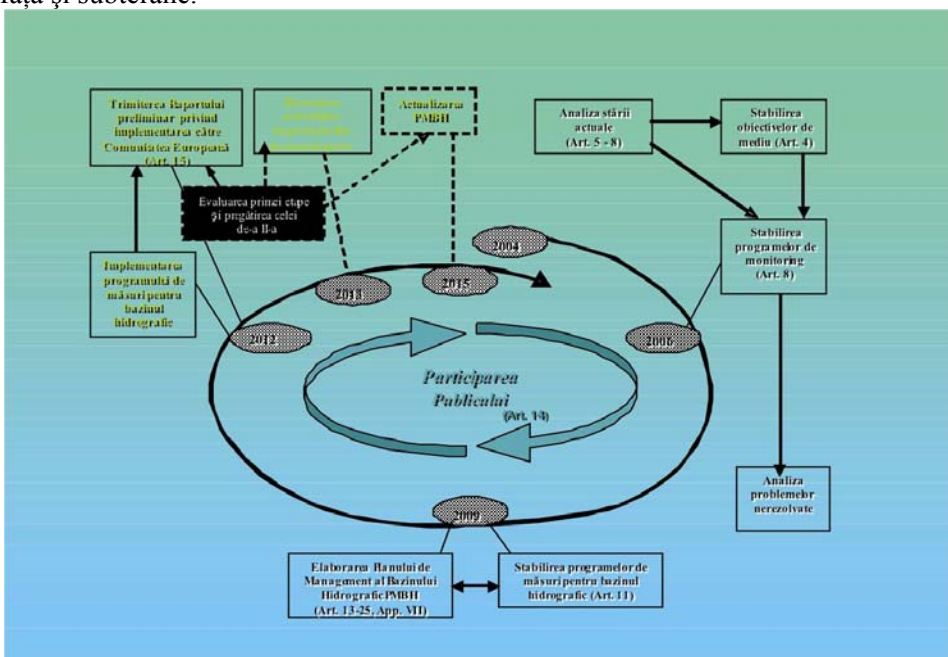


Fig.1. Etapele de realizare a Planului de management al bazinului hidrografic

Planul de management bazinal este în stransă corelare cu dezvoltarea socio-economică și include ca element central programele de măsuri necesare pentru conformarea cu obiectivele de mediu.

În conformitate cu prevederile Directivei Cadru Apă procesul de planificare în domeniul gospodăririi calitative a apelor se realizează în cicluri de planificare a căror durată este de 6 ani pe baza planurilor de management. Primul plan de management a fost elaborat și publicat la 22.12.2009, conținând elemente privind caracterizarea corpurilor de apă, măsurile necesare pentru atingerea obiectivelor de mediu până în 2015 pentru corpurile de apă ce nu se conformează în prezent cu standardele legislației europene, precum și o prioritizare a corpurilor de apă pentru care se aplică excepții în vederea atingerii obiectivelor de mediu.

## **2. Concepte și principii generale privind obiectivele de mediu și excepțiile de la obiectivele de mediu**

Obiectivele de mediu prevăzute de Directiva Cadru Apă, reprezintă unul dintre elementele centrale ale acestei reglementări europene, având ca scop protecția pe termen lung, utilizarea și gospodărirea durabilă a apelor.

Directiva Cadru Apă stabilește în Art. 4 (în special pct. 1) obiectivele de mediu indicând ca elemente principale:

- **prevenirea deteriorării stării apelor de suprafață și subterane** (art4.1.(a) (i), art4.1.(b) (i))
- **protecția, îmbunătățirea și restaurarea tuturor corpurilor de apă de suprafață, inclusiv a celor care fac obiectul desemnării corpurilor de apă puternic modificate și artificiale, precum și a corpurilor de apă subterană în vederea atingerii “stării bune” până în 2015** (art4.1) (a) (b) (ii)
- **protecția și îmbunătățirea corpurilor de apă puternic modificate și artificiale în vederea atingerii “potențialului ecologic bun” și a “stării chimice bune” până în 2015** (art4.1.(a) (iii))
- **reducerea progresivă a poluării** cu substanțe prioritare și încetarea evacuărilor de substanțe prioritare periculoase în apele de suprafață prin implementarea măsurilor necesare
- **reducerea tendințelor semnificative și susținute de creștere ale poluanților în apele subterane**
- **atingerea standardelor și obiectivelor stabilite pentru zonele protejate** de către legislația comunitară (art. 4,1(c)).

În esență atingerea obiectivelor de mediu până în 2015 include:

- **pentru corpurile de apă de suprafață : atingerea stării ecologice bune și a stării chimice bune, respectiv a potențialului ecologic bun și a stării chimice bune pentru corpurile de apă puternic modificate și artificiale**
- **pentru corpurile de apă subterane: atingerea stării chimice bune și a stării cantitative bune**
- **pentru zonele protejate: atingerea obiectivelor de mediu prevăzute de legislația specifică**
- **nedeteriorarea stării apelor de suprafață și subterane**

În situațiile în care nu este posibilă atingerea obiectivelor de mediu până în 2015, se pot aplica excepții de la obiectivele de mediu în condițiile prevăzute de Art. 4(4),(5), (6) și (7) ale Directivei Cadru Apă. **Excepțiile de la obiectivele de mediu sunt parte integrantă a obiectivelor de mediu și a procesului de planificare în domeniul gospodăririi calitative a apelor.**

Procesul de stabilire al excepțiilor și implicit al obiectivelor de mediu este un proces **dinamic și iterativ** ce va fi dezvoltat și îmbunătățit în următoarele cicluri de planificare, **reactualizându-se la 6 ani prin Planurile de Management Bazinale.**

Procesul de stabilire al **obiectivelor de mediu și al excepțiilor** s-a realizat la nivel de **corp de apă**, fiind **mecanismul de prioritizare al acțiunilor și al programelor de masuri**, deoarece nu toate ”problemele” referitoare la corpurile de apă pot fi abordate și toate obiectivele de mediu să fie atinse în cadrul actualelor planuri de management bazinale.

## **3. Considerații privind aplicarea excepțiilor la nivelul corpurilor de apă**

Excepțiile de la obiectivele de mediu aplicabile corpurilor de apă care nu ating obiectivele de mediu până în 2015, se clasifică în următoarele categorii (tipuri):

- **1. prelungirea termenului de atingere al “stării bune”, care poate fi maximum de 2 ori x 6 ani, adică starea bună trebuie atinsă cel mai târziu până în 2027** (art. 4(4));
- **2. atingerea unor “obiective de mediu mai puțin severe”** în anumite condiții (art. 4 (5));
- **3. deteriorarea temporară a stării corpurilor de apă** în cazul existenței unor cauze naturale sau “forța majoră” (art. 4 (6));

- **4.noi modificări ale caracteristicilor fizice ale unui corp de apă de suprafață, modificări ale nivelului apei corpurilor de apă subterană, sau deteriorarea stării unui corp de apă de suprafață (inclusiv de la starea foarte buna la starea buna) ca rezultat al noilor activitati umane de dezvoltare durabilă (art. 4(7).**

Excepțiile de la obiectivele de mediu se stabilesc cu respectarea condițiilor prevăzute de Art. 4.4-4.7 ale Directivei Cadru Apă, transpuse în legislația națională prin Legea Apelor 107/1996 cu modificările și completările ulterioare, fiind necesară justificarea aplicării acestora în Planurile de Management Bazinale cu respectarea prevederilor Directivei Cadru Apă și a recomandărilor metodologice elaborate de grupele specifice de lucru la nivel european, în cadrul Strategiei Comune de Implementare.

Excepțiile de la obiectivele de mediu au o importanță deosebită în contextul managementului apelor, reprezentând modalitatea prin care neatingerea obiectivelor de mediu pentru toate corpurile de apă până în 2015, nu constituie o încălcare și o nerespectare a condițiilor și cerințelor Directivei Cadru Apă, fiind însă necesară o analiză și justificare detaliată a aplicării acestora.

Stabilirea excepțiilor la nivelul corpurilor de apă are la bază utilizarea și aplicarea a doua concepte fundamentale: **fezabilitatea tehnică și disproporționalitatea costurilor.**

**Fezabilitatea tehnică** în contextul Art. 4.4. conduce la situațiile de **prelungire a termenelor atunci când:**

- **nicio soluție tehnică nu este disponibilă la momentul respectiv sau tehnicile (soluțiile) sunt în curs de dezvoltare dar nu sunt încă eficiente;**
- **durează mai mult pentru a rezolva problema decât timpul avut la dispoziție;** de ex: **starea corpului de apă nu este clară, iar clarificarea prin monitoring operațional/investigativ necesită mai mult timp;**

Se poate aplica: **pentru măsurile de reducere a efectelor cauzate de presiunile hidromorfologice** (exemplu construirea unor scări/pasaje pentru trecerea ihtiofaunei pentru corpurile de apă cu structuri de barare transversală cu înălțime > 15m), **pentru măsurile de reducere a efectelor aglomerărilor umane și ale unităților industriale** ce au termene de conformare și termene de implementare după 22 decembrie 2012; **pentru măsurile de reducere a efectelor din agricultură**, al căror termene de implementare este după 31 decembrie 2012.

- **cauza efectului negativ** este necunoscută, **ca urmare nici o soluție nu poate fi identificată**, fiind necesar mai mult timp . Se aplică atunci când starea corpului de apă este inferioară stării bune, dar cauza - presiunea nu este determinată. În consecință o soluție fezabilă nu poate fi identificată în acest stadiu.

#### **Disproporționalitatea costurilor**

Disproporționalitatea costurilor a fost analizată din punct de vedere al beneficiului (Raport Cost Beneficiu) și al susținerii financiare și a fost aplicată exclusiv măsurilor suplimentare.

Analiza de Disproporționalitate a fost elaborată într-o succesiune de 2 etape :

În cadrul primei etape

Proporționalitatea costurilor a fost evaluată prin compararea costurilor și beneficiilor plecând de la rezultatele Analizei Cost Beneficiu, astfel dacă:

- beneficiul măsurii este superior costurilor totale aferente și există susținere financiară în primul ciclu al Planului de Management atunci măsura aferentă **nu va face subiectul aplicării excepțiilor**
- beneficiul măsurii este superior costurilor totale aferente și nu există susținere financiară în primul ciclu al Planului de Management atunci măsura respectivă va face subiectul excepțiilor de timp (respectiv aplicarea Art 4.4.). În acest caz s-a realizat o analiză din punct de vedere al suportabilității financiare până în 2021, 2027.

Analiza la nivelul tuturor Direcțiilor de Ape relevă ca măsurile aferente alterărilor hidromorfologice, precum și măsurile aferente surselor difuze agricole (aplicarea Codului Bunelor Practici Agricole în zonele nevulnerabile, aplicarea agriculturii organice) oferă în general un raport Beneficiu/Cost > 1 în 2015.

Măsurile suplimentare aferente surselor de poluare de tip aglomerări umane și industrie oferă, în general, un raport Beneficiu/Cost <1 în 2015 datorită indicatorului negativ + Valoarea Net Actualizată.

În cadrul celei de a 2 a Etape

Proporționalitatea costurilor a fost evaluată proporțional cu nivelul curent al cheltuielilor folosind criteriul susținerii financiare.

Costurile măsurilor suplimentare aferente alterărilor hidromorfologice au fost raportate la bugetul de stat. Costul măsurilor suplimentare aferente surselor difuze agricole au fost raportate la indicatorul *Valoarea Adaugata Brută* aferentă agriculturii, respectiv valoarea nou creată în procesul de producție al sectorului economic agricultură.

Măsurile (cu excepția celor care au fost analizate și aprobate cu factorii implicați/utilizatorii de apă la nivel local) vor face subiectul Art 4.4 pe criteriul disproporționalității financiare (nu există susținere financiară).

Aplicate la nivelul corpului de apă aceste măsuri suplimentare pot conduce împreună cu măsurile de bază la justificarea excepțiilor.

**Condițiile naturale** pot determina aplicarea excepțiilor pentru prelungirea termenelor, fiind cunoscut faptul că în anumite cazuri este necesară o perioadă de timp pentru refacerea condițiilor naturale în vederea sustinerii stării bune.

În aceste situații, se poate considera:

- refacerea ecologică. Se aplică acolo unde se așteaptă manifestarea unei întârzieri în refacerea elementelor de calitate ale corpului de apă (de ex: condițiile hidromorfologice și fizico-chimice au fost restaurate la starea bună, însă durează până când efectul se resimte în plan biologic);
- existența unor poluări istorice cu substanțe care au persistență mare. În aceste situații sunt necesare de asemenea și investigații mai aprofundate privind relația cauză – efect la nivelul compartimentelor biotice;
- refacerea stării apelor subterane, care de regula necesită o perioadă mai îndelungată de timp pentru refacere după ce presiunile încetează să mai acționeze.

**Obiective de mediu mai puțin severe** se aplică corpurilor de apă pentru care implementarea măsurilor pentru conformarea cu obiectivele de mediu (stare bună/potențial bun) nu este posibilă, datorită ne fezabilității tehnice și costurilor disproporționate.

Obiectivele de mediu “mai puțin severe” reprezintă cele mai apropiate obiective la care se poate ajunge față de “starea bună”, luându-se în considerare impactul diferitelor tipuri de presiuni care este fie ne fezabil sau disproporționat din punct de vedere al costurilor.

Obiective de mediu mai puțin severe au fost aplicate unui număr foarte redus de corpuri de apă, din motive de in fezabilitate tehnică (determinate de activități umane : transport - porturi maritime, porturi militare, turistice, reparatii navale - santiere navale civile și militare, navigația, producerea de hidroenergie) și costuri disproporționate (raportate la pierderea de energie în acumulările hidroenergetice în cascada de pe râul Olt).

**Excepții de tipul deteriorării temporare** se aplică dacă acest lucru este ca urmare a :

- circumstanțelor determinate de cauze naturale sau de forță majoră, care sunt excepționale sau care nu au putut fi în totalitate prevăzute în mod rezonabil, în mod special inundațiile extreme și secetele prelungite
- circumstanțelor cauzate de accidente care nu ar putea fi prevăzute în totalitate.

Acest tip de excepție nu s-a utilizat în stabilirea unor obiective alternative în timpul procesului de planificare, ci va fi folosit după ce “evenimentul” a avut loc, pentru a justifica de ce un obiectiv care a fost utilizat în planurile de management bazinale nu a fost atins. Această justificare trebuie să fie furnizată în următoarele planuri de management.

**“Noi modificări” și noi activități umane de dezvoltare durabilă**

Reprezintă excepții de la atingerea obiectivelor de mediu, situațiile de:

- ne-atingere a stării bune a apelor subterane, a stării ecologice bune a apelor de suprafață, sau acolo unde este cazul a potențialului ecologic bun
- deteriorarea stării corpului de apă de suprafață sau subterană

ca rezultat al:

- modificărilor caracteristicilor fizice ale unui corp de apă de suprafață
- modificărilor ale nivelului apei corpurilor de apă subterană

sau

- deteriorarea stării corpului de apă de suprafață de la “starea foarte bună” la “starea bună” ca rezultat al noilor activități umane de dezvoltare durabilă.

În această categorie sunt incluse lucrările pentru: alimentarea cu apă, apărarea împotriva inundațiilor, producerea de energie electrică, transport (navigația, transport feroviar și rutier), irigațiile.

Modificările caracteristicilor fizice ale corpurilor de apă reprezintă modificări ale caracteristicilor hidromorfologice.

#### **4. Rezultate privind aplicarea excepțiilor la nivelul corpurilor de apă de suprafață**

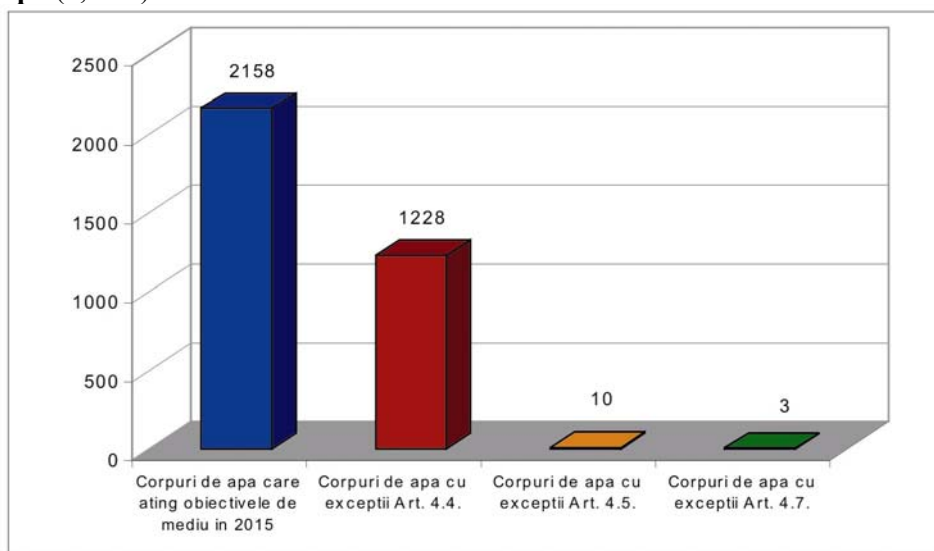
Din analiza reactualizată a presiunilor și a stării/impactului, coroborată cu datele furnizate de analiza de risc reactualizată și de modelare, analiza cost-eficiență și cost-beneficiu a rezultat, la nivel național, ca din **3399 corpuri de apă, 1241 corpuri de apă nu pot atinge starea bună/potențialul bun până în 2015**, fiind în acest sens necesară stabilirea măsurilor la nivelul corpurilor de apă pentru care se aplică excepții de la atingerea obiectivelor de mediu în 2015, precum și în următoarele cicluri de planificare.

Aplicarea excepțiilor de la obiectivele de mediu s-a realizat în cazul:

- a 910 corpuri de apă naturale (810 corpuri de apă –râuri, 96- corpuri de apă –lacuri, 4 corpuri de apă tranzitorii și costiere)
- a 331 corpuri puternic modificate și artificiale, în acest caz făcându-se referire la “potențialul bun” (290 corpuri de apă puternic modificate și 41corpuri de apă artificiale), ceea ce reprezintă **36,5 % din numărul total de corpuri** la nivel național. Excepțiile s-au aplicat atât pentru starea ecologică/potențialul ecologic, cât și pentru starea chimică.

Pentru fiecare corp de apă căruia i s-au stabilit excepții de la obiectivele de mediu, se prezintă obiectivul alternativ preconizat, precum și justificările de aplicare ale excepțiilor. Excepțiile de tipul 4.6. nu se regăsesc în actualul PMB, urmând a fi aplicate în următoarele cicluri de planificare după ce evenimentele au avut loc, pentru a justifica de ce un obiectiv din Planul de Management nu a fost atins. Din analiza efectuată au rezultat următoarele:

- predomină **excepțiile de tipul 4.4.** (prelungirea termenelor) care sunt aplicate la **1228 corpuri de apă**, reprezentând 98,95% din numărul total al corpurilor de apă cu excepții;
- **excepții de tipul 4.5. (obiective de mediu mai puțin severe)** se aplică unui număr de **10 corpuri de apă** (0,81%);
- **excepții de tipul 4.7. (în relație cu proiectele viitoare de infrastructură)** se aplică unui număr de **3 corpuri de apă** (0,24%).



**Fig.2. Obiectivele de mediu atinse și excepțiile de la obiectivele de mediu aplicate corpurilor de apă de suprafață**

**Cauza principală de neatingere a obiectivelor de mediu pentru excepțiile de tipul 4.4., este reprezentată de fezabilitatea tehnică, urmată de un număr redus de cazuri de disproporționalitate a costurilor și condiții naturale.**

Dintre cazurile de fezabilitate tehnică, marea majoritate a situațiilor se explică prin faptul că implementarea măsurilor de bază nu se realizează până la 22 decembrie 2012 (2013 în cazul Directivei 91/271), atingerea obiectivelor de mediu urmând a se realiza după 2015.

În cazul corpurilor de apă cu excepții de tipul „obiectivelor mai puțin severe”, pentru 4 corpuri de apă de pe râul Olt se aplică principiul „disproporționalității costurilor”. Analiza de disproporționalitate a fost raportată la pierderea de energie calculată în ipoteza realizării unor amenajări de migrație a ihtiofaunei, rezultând pierderi de cca. 5% pe an din producerea de energie calculată într-un an mediu.

**Numărul corpurilor de apă pentru care se aplică excepții va scădea semnificativ în următoarele cicluri de planificare, urmând ca obiectivele de mediu să fie atinse pentru toate corpurile de apă până în 2027, aplicarea excepțiilor putând a fi adaptată în următoarele planuri de management.**

## 5. Concluzii

- Procesul de stabilire al excepțiilor s-a realizat la nivel de corp de apă, fiind mecanismul de priorizare al acțiunilor și al programelor de măsuri, deoarece nu toate ”problemele” referitoare la corpurile de apă pot fi abordate și toate „obiectivele de mediu” să fie atinse în cadrul actualelor planuri de management bazinale.

- Stabilirea excepțiilor la nivelul corpurilor de apă reprezintă o problemă complexă având în vedere caracterul integrator al acestora, precum și problemele și incertitudinile aferente elementelor/activităților utilizate în procesul de aplicare al excepțiilor la nivelul corpurilor de apă.
- Din analiza efectuată a rezultat faptul că din 3399 corpuri de apă, 1241 corpuri de apă nu pot atinge starea bună/potențialul bun până în 2015. Aplicarea excepțiilor de la obiectivele de mediu s-a realizat pentru 910 corpuri de apă naturale și 331 corpuri puternic modificate și artificiale, reprezentând 36,5 % din numărul total de corpuri la nivel național.

S-a constatat că predominanța a revenit corpurilor de apă cu excepții de prelungire a termenelor sub art. 4.4., (98,95% din numărul total al corpurilor de apă cu excepții), urmate de excepții de tipul 4.5. (obiective de mediu mai puțin severe) (0,81%) și excepții de tipul 4.7. (în relație cu proiectele viitoare de infrastructură) (0,24%).

Numărul corpurilor de apă pentru care se aplică excepții va scădea semnificativ în următoarele cicluri de planificare, urmând ca obiectivele de mediu să fie atinse pentru toate corpurile de apă până în 2027, aplicarea excepțiilor putând fi adaptată în următorul plan de management.

Pe măsură ce noi date și informații vor fi disponibile la nivelul elementelor/activităților utilizate în stabilirea excepțiilor (inclusiv creșterea gradului de încredere în evaluarea stării/potențialului corpurilor de apă, îmbunătățirea aplicării măsurilor pentru atingerea obiectivelor de mediu) acestea vor conduce la dezvoltarea și îmbunătățirea aplicării excepțiilor la nivelul corpurilor de apă în următorul ciclu de planificare.

## Bibliografie

- \*\*\*, (2000), *Directiva 2000/60/EC a Parlamentului și Consiliului European care stabilește un cadru de acțiune pentru tarile din Uniunea Europeană în domeniul politicii apei*, Jurnalul Oficial al Comunității Europene;
- \*\*\*, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) – Guidance on Exemptions to the environmental objectives*, European Commission;
- \*\*\*, *Economics and Environment . The implementation Economics and the environment The implementation challenge of the Water Framework Directive . Accompanying documents to the Guidance – Wateco Guidance*;