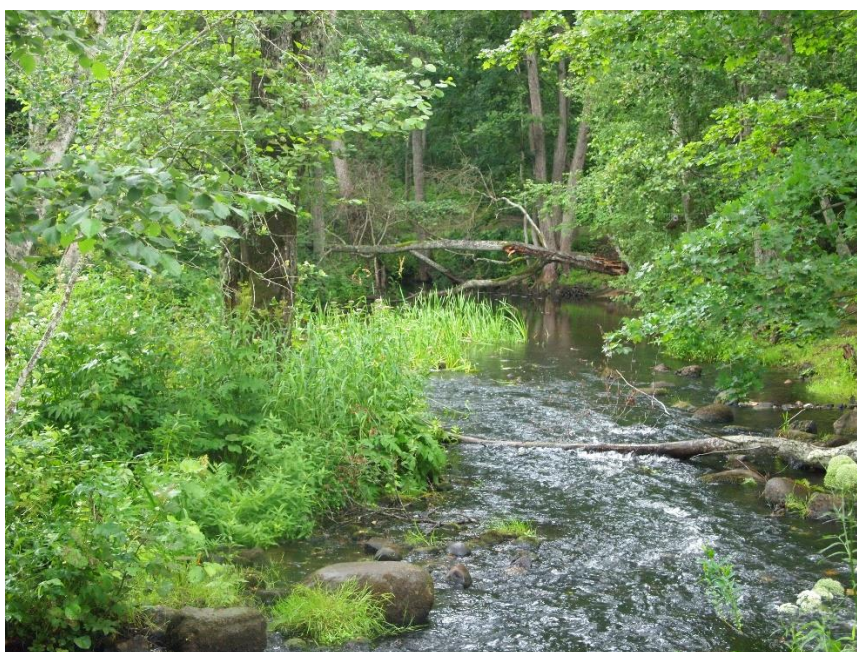

REKOMENDĀCIJAS

efektīvākai upju apsaimniekošanai un pārvaldībai Latvijā



Rīga, 2020. gada septembris

Saturs

Saturs	2
Ievads.....	3
1. Ūdeņu tiesiskais statuss	4
2. Ūdeņu resursu politikas mērķi jeb vides kvalitātes mērķi un izņēmumu par mērķu nesasniegšanu piemērošana	10
3. Institucionālās atbildības modelis ūdens apsaimniekošanas jomā.....	14
4. Upju pārvaldības instrumenti	21
4.1. Par UBAAP, pasākumu programmām un rīcības plāniem.....	21
4.2. Par riska ūdensobjektiem un “prioritāri apsaimniekojamiem ūdens objektiem (ūdenstīpēm)”	23
4.3. Ūdens maksas politikas jautājumi	24

Ievads

Ziņojums “*Rekomendācijas efektīvākai upju apsaimniekošanai un pārvaldībai Latvijā*” ietver būtiskākos priekšlikumus, kas sagatavoti Latvijas vides aizsardzības fonda finansētā projektā “Upju efektīvākas pārvaldības un apsaimniekošanas nodrošināšana” (NR 1-08/87/2019). Projektu īsteno biedrība “Baltijas Vides Forums”, piesaistot arī papildu ekspertus, sadarbspā ar Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas (VARAM) Vides aizsardzības departamenta Ūdens resursu nodaļu. Projekta ieviešanas laiks: no 2019. gada oktobra līdz 2020. gada augustam.

Projekts ir turpinājums 2018. gada projektam “Zemes īpašnieku, pašvaldību un valsts atbildība mazo upju aizsardzībai” (NR 1-08/204 /2018), kurā tika identificētas vairākas būtiskas nepilnības Latvijas normatīvajā regulējumā, kas liedz efektīvi funkcionēt ūdeņu pārvaldības un apsaimniekošanas sistēmai, tostarp privātpašniekiem un sabiedrībai kopumā noteiktās tiesības izmantot ūdens resursus, neparedzot pretim pienākumus iesaistīties to apsaimniekošanā, nepilnīgi noteiktais pienākumu un atbildību loks institucionālās pārvaldības kontekstā un neesošs regulējums par apsaimniekošanas sistēmu.

Tāpēc projekta “Upju efektīvākas pārvaldības un apsaimniekošanas nodrošināšana” mērķis ir izstrādāt risinājumus un priekšlikumus upju pārvaldības un apsaimniekošanas pilnveidošanai, lai nodrošinātu efektīvāku to pārvaldību un sekmētu laba ūdens stāvokļa sasniegšanu Latvijas upēs. Projektam ir izvirzīti šādi uzdevumi: 1) izstrādāt konkrētus konceptuālus tiesību normu pamatojumus un priekšlikumus praktiskai upju pārvaldības un apsaimniekošanas nodrošināšanai; 2) izvērtēt kaimiņvalstu normatīvo regulējumu publisko un privāto upju pārvaldībā un apsaimniekošanā attiecībā uz upju un to pieguļošo krastu īpašnieku, pašvaldību un valsts institūciju tiesībām un pienākumiem; 3) sadarboties ar upju pārvaldībā iesaistītām mērķa grupām, organizējot un moderējot diskusiju seminārus par konceptuālo pieeju labākam upju pārvaldības un apsaimniekošanas normatīvajam regulējumam; 4) izstrādāt rekomendācijas normatīvajā aktā/os iekļaujamajam regulējumam upju pārvaldībai un apsaimniekošanai Latvijā.

Šajā ziņojumā ietvertās rekomendācijas ir izstrādātas, veicot informācijas, literatūras un normatīvo aktu analīzi, kā arī intervijas, aptaujas un tikšanās gan ar Latvijas, gan citu valstu speciālistiem un ieinteresētajām pusēm.

Rekomendācijas ir strukturizētas saskaņā ar projektā aplūkotajām būtiskajām tēmām:

- 1) **ūdeņu tiesiskais statuss**: ūdens kā publiskais vai privātais īpašums vai sabiedrības kopīga “lieta”; ūdens statusa noteikšana Latvijas tiesību sistēmā un ar to saistītie grozījumi normatīvajos aktos;
- 2) **Eiropas Savienības Ūdens struktūrdirektīva un tās pārņemšana Latvijas normatīvajos aktos**: izvirzītie vides mērķi, to sasniegšanas nodrošināšana un izņēmumu par mērķu nesasniegšanu piemērošana;
- 3) **institucionālās atbildības modelis ūdens apsaimniekošanā**: pašreizējais atbildības sadalījums ūdens pārvaldības un apsaimniekošanas jomā, piedāvātie varianti apsaimniekošanas situācijas uzlabošanai;
- 4) **upju pārvaldības instrumenti** (upju baseinu apgabalū apsaimniekošanas plāni, pasākumu programmas, riska ūdensobjekti, ūdens maksas politika) un to juridiskais statuss, grozījumi efektīvai pārvaldībai, papildinoši instrumenti efektīvākai apsaimniekošanai.

1. Ūdeņu tiesiskais statuss

Šī sadaļa jāsāk ar norādi, ka vispusīgas konceptuālas diskusijas kontekstā par ūdeņu tiesisko statusu būtu pamatoti diskutēt un vērtēt nepieciešamos grozījumus daudz plašāk, nekā tikai attiecībā uz *upju* apsaimniekošanu un attiecīgi upju tiesisko statusu, aptverot ne tikai virszemes, bet arī pazemes ūdeņus. Tomēr ņemot vērā šī pētījuma uzdevumus, galvenais šo rekomendāciju fokuss ir uz tekošu ūdeņu apsaimniekošanu un attiecīgi to kā tiesību objektu.

Šajā kontekstā tika vērtēta arī “tiesību uz ūdeņiem” juridiskā daba jeb īsumā “ūdeņu tiesiskais statuss”. Tam ir nozīme, definējot atbildīgos par ūdeņu apsaimniekošanu, t.i., ne tikai, kam un kādā veidā ir tiesības izmantot/lietot ūdeņus, bet arī kam un kā par tiem jā rūpējas. Attiecīgi tika vērtēts gan normatīvais regulējums, kas attiecināms uz ūdeņu tiesisko statusu (un tā specifiku) Latvijā, gan Eiropas Savienības kontinentālo valstu tiesību sistēmās, pie kurām pieder arī Latvija, un tās gan privāto tiesību, gan publisko tiesību pamatprincipi.

Iesākumā vērts atzīmēt, ka Kontinentālās Eiropas valstu, kuru tiesību sistēmas balstās romiešu vai romiešu-ģermāņu tiesību tradīcijās, regulējums attiecībā uz dažādiem dabas resursiem izriet no Romiešu tiesību pamatprincipiem un lietu klasifikāciju.¹ Lai gan ir vairums nianšu, kas regulējumus mainījušas laika gaitā, it īpaši, veidojoties valstīm 19. un 20. gadsimtā, pamatpieeja attiecībā uz ūdens resursu kā visai sabiedrībai nozīmīgu “lietu” ir palikusi nemainīga.

Uz šīs pieejas balstītā regulējuma izpratne ir būtiska diskusijā par to, vai un kādēļ tādi dabas resursi kā upes (tekoši ūdeņi) var (vai nevar) atrasties kādā individuālā īpašumā un kādas sekas no tā, ka viens vai otrs dabas resurss atrodas privātpersonu vai valsts īpašumā vai neatrodas neviena īpašumā, jo tiek uzskatīts par tā saucamo “*the common goods*”, “*res communis omnium*”² vai “*res nullius*.”³

Kā parāda dažādi salīdzinošie pētījumi attiecībā uz privātipašuma un valsts īpašuma regulējumu dabas resursu kontekstā Eiropas Savienībā,⁴ ES valstis dominējoši pieder pie tādas tiesību sistēmu grupas, kas atzīst noteiktus dabas resursus kā *res communis* jeb sabiedrības kopīgu lietu, balstoties minētajā Romiešu tiesību konceptā, ar ko tika definēti noteikta veida dabas resursi kā kopīgi visai sabiedrībai un no kuru baudīšanas nevienam nevar tikt atstums.⁵ Tomēr no šīs pamatpieejas ir izdalāmas divas dažādas ES dalībvalstu tiesību sistēmu kategorijas, kas atšķiras attiecībā uz to, ar kādiem juridiskiem instrumentiem un pamatojoties kādā doktrīnā – *res communis* (jeb “*common goods*”) – esošie dabas resursi tiek lietoti un aizsargāti.

¹ Romiešu tiesībās pēc būtības bija piecas lietu (*res*) kategorijas, ņemot vērā to piederības “spēju”: *res publicae*, *res universitatis* un *res privatae*, kuri varēja atrasties īpašumā. *Res nullius* – pēc “savas dabas” neatrodas neviena īpašumā, bet tos varēja iegūt īpašumā (medījot, zvejot) un *res communis omnium* – nevarēja atrasties un nevarēja kļūt par individuālu īpašumu un tika uzskatīti par visas sabiedrības kopīgām lietām. Balstoties uz šo dalījumu arī tika noteiktas šo lietu lietošanas tiesības u.c. nosacījumi, t.sk. to, vai tie var vai nevar kļūt par īpašuma objektu. “*Res publicae*” – lietas, ko bija tiesības lietot tikai Romas pilsoņiem, mūsdienās tiek attiecinātas uz “publiskas lietas” statusu, kas dod tiesības publiskai (sabiedriskai) lietošanai neatkarīgi no to piederības (lai gan parasti valsts vai pašvaldību) likumos noteiktā kārtībā.

² “*The common goods*” ir termins, kas tiek lietots vairākās nozīmēs un kam nav vienotas definīcijas vai vienošanās, uz ko tas mūsdienās attiecināms. Tomēr, ja runa par šī koncepta attiecināšanu uz dabas resursiem, tad mūsdienu starptautiskajā sabiedrībā, tas tiek lietots aptverot vismaz tos “objektus”, ko Romiešu tiesībās aptvēra ar jēdzienu *res communis omnium*, proti, tās ir lietas, kas nepieder nevienam privāti, bet paredzētas visas sabiedrības brīvai lietošanai. Saskaņā ar Justiāna Digestām (1.8.2.1.), Romiešu tiesībās par tādiem tika atzīti: gaiss, jūra, jūras krasti un tekoši ūdeņi, citiem vārdiem, resursi, kas tika uzskatīti par vitāli svarīgiem cilvēku izdzīvošanai.

³ Juridiskajā literatūrā šo jēdzienu mēdz attiecināt arī uz tādiem objektiem, kas pēc būtības ir *res communis omnium*, jo nevar tikt iegūti īpašumā atšķirībā no *res nullius*. Sk. piemēram: Vītiņš, V. Jūras tiesības, 1939, 285.lp., atsaucas uz *res nullius* skaidrojot jūras statusu līdz 1937.gada Civillikuma pieņemšanai. VCL noteica, ka “Jūra un seši tā saucamie brīvezeri ..., neatrodas neviena privātā īpašumā un atvēlēti katra brīvai lietošanai (1011.p.), kas pēc būtības atspoguļo tieši *res communis omnium* būtību. Romiešu tiesībās *res nullius* attiecināja uz resursiem, kas saistīti (jeb veido “saturu”) *res communis omnium* statusā esošiem objektiem, piemēram uz zivīm, putniem, kas, kamēr brīvībā, nepieder nevienam, bet principā var kļūt par īpašumu atšķirībā no *res communis omnium*.

⁴ Sk., piemēram, Montini M. & Ciacci M. “In the Name of “Common Interest”: Framing Environmental Good as Common Goods.” Property and Environmental Protection in Europe, G. Winter (ed.), Europa Law Publishing, 2016: pp. 324 – 339. Par ūdeņu statusu (no īpašumtiesību viedokļa) sk: OECD, Water Resources Allocation, 2015, kurā apkopotā informācija parādā, ka ūdeņi visās tajā laikā pētītajās ES dalībvalstīs (izņemot Igauniju par virszemes ūdeņiem) ir vai nu publiski (sabiedrības īpašums) vai nepieder nevienam, balstoties uz *res nullius* principu.

⁵ Montini M. & Ciacci M. “In the Name of “Common Interest”, 2016, p. 265.

Šīs atšķirīgās pieejas šajā pētījumā dēvētas kā “Francijas pieeja” un “Vācijas pieeja.”⁶ Tomēr jānorāda jau sākumā, ka gan Francijas grupas valstīs, gan Vācijā **tekoši ūdeņi**⁷ tiek uzskatīti pēc būtības par *res communis omnium* (visas sabiedrības lietu),⁸ kas vienlaikus ir **izslēgta no īpašuma objektu loka** civiltiesību izpratnē, bet uz to tiek attiecinātas publisko tiesību normas. Tomēr atšķirības Francijas pieejas un Vācijas pieejas valstīs pastāv ar šiem ūdeņiem saistītu resursu, gultnes un tiesību regulējumā, par ko sīkāk pētījumā, lai saprastu galvenos pamatprincipus un kuri būtu attiecināmi uz Latvijas tiesību sistēmu. Kā arī būs redzams, kādēļ nevar nekritiski izmantot vienas vai citas doktrīnas skaidrojumus attiecībā uz citas pieejas regulējumu un otrādi.

Vienlaikus jāuzsver trīs pamatprincipi, uz ko balstās *res communis omnium* statusā esošo lietu lietošanas tiesības sabiedrībai (kā izriet no romiešu tiesībām)⁹, uz kurām balstās gan viena, gan otra zemāk apskatītā pieeja attiecībā uz tiesību apjomu definēšanu tekošu ūdeņu kontekstā:

- 1) pieejas brīvība (*freedom of access*), 2) lietošanas brīvība, 3) “piesavināšanās” aizliegums (neviens nevar iegūt tās īpašumā).

Latvijā, no vienas puses, saskaņā ar Civillikumu (CL) tikai neliela daļa no visām Latvijas upēm (kopā vairāk kā 11 000) ir noteiktas kā “publiskie ūdeņi” (42 upes vai to posmi), kas vienlaikus atrodas valsts īpašumā. No otras puses, visām upēm (izņemot, ja atrodas viena īpašuma robežās) ir noteikta tauvas josla (Zvejniecības likuma 9. pants), tātad faktiski piešķirot tām “publiskā lietošanā esošas” ūdenstilpes statusu. Visu nozīmīgo upju atrašanās publiskā lietošanā ir ne tikai dominējoša sabiedrības pārliecība Latvijā, bet faktiski balstās augstākminētajā Romiešu tiesību principā par nozīmīgāko (parasti tekošo ūdeņu) tiesisko statusu kā “*res communis omnium*”, kas vienlaikus ir **izslēgta no īpašuma objektu loka**. Mūsdienās šāds tekošu ūdeņu statuss ir dominējošs princips kontinentālās Eiropas valstīs – gan kas seko Francijas, gan Vācijas (romiešu-ģermāņu) pieejai attiecībā uz īpašumtiesību regulējumu.

Izpētot Latvijas tiesību doktrīnā paustos viedokļus, judikatūru attiecībā uz ūdeņu tiesisko statusu un esošo normatīvo regulējumu, ir jāsecina, ka pašreiz pastāv konceptuālas neskaidrības par ūdeņu tiesisko statusu, kas būtiski traucē izveidot efektīvu apsaimniekošanas sistēmu attiecībā uz ūdeņiem, kuros Latvijai kā ES dalībvalstij ir jānodrošina laba ūdens stāvokļa sasniegšana. Tādēļ šajā pētījumā viens no priekšlikumiem ir normatīvajā regulējumā precizēt ūdeņu tiesisko statusu, kas palīdzēs veidot apsaimniekošanai nepieciešamo regulējumu un sistēmu, tostarp nosakot atbildīgos par upju apsaimniekošanu.

Lai precizētu upju ūdeņu juridisko statusu un, attiecīgi noteiktu piemērotus mehānismus to apsaimniekošanai, zemāk tiek izvirzīti divi konceptuāli priekšlikumi, sniedzot arī iespējamus risinājumus, kas attiecībā uz pirmo ir konkrēti grozījumi likumā, bet attiecībā uz otro ir izlemjams jautājums, kuru no diviem variantiem attīstīt.

⁶ Šīs pieejas sīkāk skaidrotas pētījumā.

⁷ To definējums var atšķirties vienā vai citā valstī, bet mūsdienās ar to tiek saprasts plašāks koncepts nekā tikai upes, ietverot arī ezerus un bieži vien arī pazemes ūdeņus. Vienlaikus jāuzsver, ka normatīvajā regulējuma ietvaros veidots **definējuma apjoms ir atkarīgs no definēšanas mērķa** un tādēļ šī koncepta skaidrojums dabas zinātnē var atšķirties no tā kā tas tiek skaidrots, lai definētu, ar normatīvajā regulējuma ietvaru aptvertu, objektu, uz kuru attiecinā (vai neattiecinā) vienas vai citas prasības, piemēram, kas var (vai nevar) atrasties privātpersonu īpašumā.

⁸ Jāatzīmē, ka 19. gadsimta beigās Francijas civiltiesību sistēmā netika lietots vairs Romiešu tiesību koncepts “*res communis omnium*”, bet attiecībā uz ūdeņiem tika definēti to veidi, kas atrodas tā saucamajā “*domanialité publique*” statusā, nosakot, ka tie ir visi kuģojamie ūdeņi un tie, kur iespējams pludināt kokus. 1910.gadā tika paplašinātas valsts tiesības šo statusu noteikt arī citiem ūdeņiem. Kopš 1964.gada Iekšējo Ūdeņu kodeksa pieņemšanas publiskā domēna statusā tiek iekļauti pēc būtības visi nozīmīgie ūdeņi. Sk.sīkāk: Nanni, Dante A. Caponera; M. Principles of Water Law and Administration. Taylor & Francis, 2019. [VitalSource Bookshelf], 5. nodaļa.

⁹ Sk. Digesta 1.8.4. (par brīvu pieeju jūras krastam un attiecīgi jūrai, ko nedrīkst neviens liegt), Digesta 47.10.13.7 (par brīvu pieeju gaisam un tekošiem ūdeņiem) (Justiāna Digestas, izmantojot: Watson Alan. The Digest of Justinian. Translation edited by Alan Watson. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1998. un 1995.

Pirmais priekšlikums: noteikt Ūdens apsaimniekošanas likumā (ŪAL), ka **tekoši ūdeņi nav īpašuma objekts**¹⁰.

Tādā veidā nostiprinot jau Romiešu tiesībās un mūsdienās arī Vācijas un Francijas pieejas valstīs atzīto principu, kas sakņojas no Romiešu tiesībām izrietošā lietu dalījuma. Kā augstāk jau diskutēts, tas noteica tekošus ūdeņus, tāpat kā gaisu, jūras, jūru krastus, par kopīgām visas sabiedrības lietām: *res communis omnium*, kas nevar atrasties individuālā/privātā īpašumā.

Jāatzīmē, ka mūsdienās jēdzienam “tekoši ūdeņi” kā juridiskam terminam, uz kuru attiecināts konkrētais princips, nav vienotas definīcijas.¹¹ Tomēr vienojošais elements ir tas, ka ar to tiek aptvertas upes. Ja valsts izvēlas šo jēdzienu definēt, tad tā saturs vienmēr būs atkarīgs no definēšanas mērķa. Proti, cik plašu objektu loku likumdevējs ar to vēlas aptvert. Kā rāda citu valstu pieeja, mūsdienās šis tvērums ir drīzāk plašāks nekā šaurāks, saprotot ūdeņu savstarpējo mijiedarbību un atkarību, kā arī tā funkcijas kā ekosistēmas sastāvdaļas. Ja termins netiek definēts, bet tiek lietots, tad ar to primāri saprot visas upes un ūdensobjektus, kas ietek vai iztek no tām un ietek jūrā.¹²

Vērts uzsvērt, ka jau tagad Latvijas tiesību doktrīnā ir nostiprinājies viedoklis par to, ka tekoši ūdeņi nav un nevar būt īpašuma objekts.¹³ Tomēr plašā termina “ūdeņi” un īpašumtiesību uz ūdeņiem lietošana, tostarp arī citēto autoru darbos, ir radījusi neskaidrības par to, vai “tekošs ūdens” ir īpašumtiesību objekts vai tomēr tikai ar tā lietošanu saistītās tiesības.

Iespējams, ka šīs neskaidrības izriet arī no tā, ka jau 20. gadsimta sākumā un faktiski nepārtraukti attīstoties valstīm un tiesību tvērumam un doktrīnām, ir mēģinājumi pārskatīt vienu vai citu pieeju attiecībā uz tādām “lietām/objektiem” (*res*), uz kurām tiek (vai netiek) attiecināts *res communis omnium* vai publiskā domēna statuss un attiecīgi mainās to “spēja” atrasties privātīpašumā (ar to saprotot gan personas, gan valsts vai citu institūciju īpašumā).¹⁴

Jāatgādina, ka šī principa noteikšana nav tiešā veidā saistīta ar ūdens kā “vielas” dabu un spēju vai nespēju būt īpašuma objekta statusā.¹⁵ Proti, ne tādēļ tekoši ūdeņi jau romiešu tiesībās tika izslēgti no privātīpašuma objekta statusa, ka tas sava “kustīguma” dēļ nevarētu būt viena īpašuma sastāvdaļa, bet gan tādēļ, ka, līdzīgi kā gaiss, tas ir tāds dabas resurss, kas vitāli nepieciešams cilvēku izdzīvošanai, tādēļ nevar atrasties neviena “ekskluzīvā” īpašumā un visai sabiedrībai ir tiesības “baudīt tā labumus”. Attiecīgi to statuss, kaut saistīts arī ar to dabiskajām īpašībām un būtību, tomēr sakņojas dabisko tiesību principos, kas nepieļauj šādu resursu “piesavināšanos.”

No šajā pētījumā analizētās 21. gadsimta juridiskās literatūras, kā arī veiktām intervijām un diskusijām var secināt, ka juridiskā doma ir vienota un bez iebildumiem par to, ka tekoši ūdeņi nav un nevar būt īpašuma objekts. Vienīgi kā diskutējams tika norādīts jautājums, vai šo vispāratzīto principu nepieciešams iekļaut likumā. Tomēr, ņemot vērā, ka Latvijas tiesību sistēma lielā mērā balstās pozitīvo tiesību tradīcijā, tad šajā pētījumā tiek izvirzīts priekšlikums šo vispāratzīto principu par tekošu ūdeņu tiesisko dabu nostiprināt normatīvajā regulējumā.¹⁶

Nosakot, ka “tekoši ūdeņi” nav īpašuma objekts, tiek skaidrāk norādīts tas, ka upju piekrastes zemes īpašniekiem pastāv nevis tiesība uz tekošo ūdeni, bet tam pieder “ūdeņu lietošanas tiesība”, kas saistīta ar krastu un gultnes piederību. Par īpašuma objektu var būt gultne (parasti pieder tam, kam pieder krasti, izņemot,

¹⁰ Faktiski Vācijā spēkā esoša pieeja, regulējums (Federālā Ūdens likuma 4.pants). Sk.nodaļu par Vāciju

¹¹ Sk.pētījumā nodaļu par Vācijas pieredzi.

¹² <https://enciklopedija.lv/skirklis/7231-upju-un-ezeru-ekosist%C4%93mas-Latvij%C4%81>

¹³ Sk. visvairāk arī mūsdienās citēto darbu šajā kontekstā: Civillikumi ar paskaidrojumiem. Lietu tiesības, sastādījuši F.Konradi un A.Valters, Rīga, 1935., 231.lpp., kurā uzsvērts: “tekošs ūdens, kā tāds (*aqua profluens*), nevar būt par īpašuma tiesības objektu.” Sk.identiski: Rozenfelds J. Lietu tiesības, 2000, 92.lpp. (un vēlākas publikācijas)

¹⁴ Sk. lietu klasifikāciju 2.nodaļā. Te jāatzīmē, ka augstākapskatītā Francijas pieeja, kas balstās uz publiskā domēna doktrīnu pēc būtības satur daļu no galvenajiem principiem, kas izrietēja no divām romiešu tiesību lietu klasifikācijām: *res communis omnium* un *res publicae*.

¹⁵ Sk. šādu pieņēmumu: Korps L. Korps L. “Par īpašuma tiesību uz ūdeņiem pēc Prezidenta Ulmaņa Civillikuma.” Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, Nr.5, 1939, 1108.lpp.

¹⁶ Iebildumi pret to, diskusijas un pretēji viedokļi neizskanēja arī Noslēguma seminārā, Rīgā, VARAM, 27.08.2020., kā arī netika iesniegti apspriešanai atvēlētajā laikā.

ja valsts noteikusi, ka konkrētais ūdensobjekts ir publisks un pieder valstij). No tā, kam pieder gultne/krasti, tālāk izriet un ar to ir saistītas konkrētas tiesības un pienākumi. Savukārt valstij jā rūpējas par tekošo ūdeņu – kā sabiedrības kopīgas lietas – stāvokli, nosakot konkrētus mērķus, instrumentus, apsaimniekošanas pasākumus. Apsaimniekošanas plānošana un realizēšana nenoliedzami saistīti arī ar citiem ar ūdeni saistītiem dabas elementiem, tādēļ to veikšanā jāiesaista ne tikai atbildīgās institūcijas, bet (tieši vai netieši) arī krastu/gultnes īpašnieki un uzņēmējdarbības veicēji, kas darbības nodrošināšanai izmanto ūdens resursus.

Ņemot vērā pētījuma 2.1. nodaļā minētos principus, kas attiecināmi uz *res communis omnium*, šī statusa atzīšana tekošiem ūdeņiem prasa arī “pieejas tiesības” nostiprināšanu konkrētajai tiesību sistēmai un tradīcijai piemērotā veidā.

Otrais priekšlikums ir risināt jautājumu par to, kuras vēl (bez Civillikuma 42. pielikumā minētām upēm) atrodas “publiskā lietošanā” un kā tas nostiprināms, izlemjot:

A. vai nu, ka visas upes, kas neatrodas viena īpašuma robežās, ir “publiskā lietošanā esošas”, ņemot vērā jau pašreizējo tauvas joslas institūtu, bet precizējot pašreizējo regulējumu attiecībā uz sabiedrības tiesībām u.c. kā zemāk norādīts;

B. vai valsts nosaka, kuri ūdeņi (papildus CL Pielikumos iekļautajiem) ir “**publiskā lietošanā.**” Tas nozīmē atsevišķa **saraksta pieņemšanu.**¹⁷ Šī risinājuma realizēšanai apsverama ir Igaunijas pieeja, kur Ūdens likumā šāda saraksta pieņemšana ir deleģēta valdībai. Vienlaikus likumdevējs nosaka, kāda veida ūdeņi nav tajā iekļaujami, kas pēc būtības nozīmē, ka pārējie ūdensobjekti būtu iekļaujami. Potenciāli šāda saraksta izstrāde varētu būt sarežģīts process, bet vienlaikus tāda saraksta pieņemšana ieviestu krastu īpašniekiem un sabiedrībai lielāku skaidrību/noteiktību.¹⁸

Neatkarīgi no politiskās izšķiršanās par A vai B risinājumu, pārējie soļi ir līdzīgi attiecībā uz tiesību/pienākumu definēšanu un apsaimniekošanas sistēmas pilnveidi:

- 1) **Nosaka ikviena tiesības** lietot [A vai B] ūdeņus “ikdienišķai” lietošanai¹⁹ – kā **publisko tiesību režīmu**, t.i. nemainot īpašumtiesību attiecības.²⁰

Kopā ar A un B varianta izvēli attiecīgi diskutējams jautājums – kurus ūdeņus sabiedrībai tiesības lietot. Pašreiz Civillikuma 1110. pants nosaka, ka “*Publiskās upēs* katram brīvi atļauta ūdens ikdienišķa lietošana, ciktāl ar to nekaitē sabiedrībai un neaizskar zemes īpašnieka tiesības.” Šis pants saglabāts pēc būtības tāds pats, kā bija VCL 1015.p.²¹ Tomēr jāatceras, ka VCL “publiskās upes” bija daudz plašāks objektu loks nekā tikai tās, kas par tādām noteiktas saskaņā ar Civillikuma 1. pielikumu un uz kurām valsts noteikusi valsts īpašumtiesību.²² Turklāt ūdeņu brīvpieejas princips, kas izriet no tekošo ūdeņu *res communis omnium* statusa, dod tiesības sabiedrībai tos lietot, nevis balstoties civiltiesiski noteiktā piederības regulējumā, bet gan vispārējā principā par dabas resursu klasifikāciju kā augstāk diskutēts. Attiecīgi pamatots ir Zemes pārvaldības likumā iekļautais nosacījums, kas paplašina ikviena tiesības brīvi lietot visus publiskos ūdeņus, aptverot arī jūras piekrastes joslu un visus iekšzemes publiskos ūdeņus, kuri “ir publiski pieejami, ja likumos nav noteikts

¹⁷ Igaunijas pieeja, kur Ūdens likumā ir definēti gan “publiskie ūdeņi,” kas, saskaņā ar šo likumu noteikti kā valsts īpašumā esoši, nosakot, ka tie “neatrodas civiltiesiskā apgrozībā”, tātad nav īpašuma objekts (23.pants), gan “publiski lietojamie ūdens objekti” (24.pants), paredzot deleģējumu valdībai tādu sarakstu pieņemt, vienlaikus nenosakot, kas tajā ir iekļaujams, bet definējot, kas nav, piemēram, stāvoši ūdeņi, kuriem nav noteces un kas atrodas viena īpašuma robežās.

¹⁸ Nosacīti līdzīga pieeja (bet mazāk aptveroša) bija Latvijā starptaru periodā attiecībā uz “kuģojamiem un koku pludināšanai derīgiem ūdeņiem”, kas tika apstiprināti ar Finanšu ministrijas rīkojumu.

¹⁹ Citu valstu pieejas atšķiras, piemēram, Vācijā šis termins tiek definēts Federālā līmenī, bet atstājot pavalstu kompetencē to paplašināt. Savukārt, Igaunijā pēc jaunā likuma, kas stājās spēkā 2019.gadā, šī termina skaidrojums nav atrodams, bet pēc būtības tiek uzskatīts, ka tā ir lietošana, kurai nevajag atļauju (t.i., kas nav “speciāla” lietošana).

²⁰ Sk. Vācijas pieredzi augstāk, kas nosaka šo vispārējo principu par ūdeņu (kopīgu jeb parasto lietošanu), tādā veidā pēc būtības piešķirot virszemes ūdeņiem publiskā lietošanā esoša objekta statusu.

²¹ Vienīgi CL neuzskaita, kas aptverts ar “ikdienišķu lietošanu” atšķirībā no VCL 1015.pants, kas noteica: Publiskās upēs katram brīvi atļauta ūdens ikdienišķa lietošana, ciktāl ar to nekaitē sabiedrībai un neaizskar zemes īpašnieka tiesības. Šāda lietošana ir: ūdens smelšana, veļas mazgāšana, peldēšanās, zirgu peldināšana, lopu dzirdināšana un braukšana ar savu laivu.” (Gandrīz identisks uzskaitījums, kāds mūsdienās vēl aizvien atrodams Vācijas normatīvajā regulējumā definējot kopīgās lietošanas saturu, ko pavalstīm ir tiesības paplašināt, kā augstāk diskutēts.)

²² Sk. sīkāk: 2.2.2.nod.

citādi.”²³ Tomēr, vai šis paplašinājums ir pietiekams? **Principu par ikviena tiesībām lietot upes ikdienišķām vajadzībām būtu jāattiecinā uz visām publiskā lietošanā esošām upēm (kas noteiktas vai nu atbilstoši A vai B risinājumam).**²⁴

Pašreiz normatīvais regulējums ir nekonekvents attiecībā uz sabiedrības tiesībām lietot ūdeņus, no vienas puses paredzot kājāmiešanas un citas tiesības gar visu veidu ūdeņiem (izņemot tos, kas atrodas viena īpašuma robežās) un bezmaksas ūdens resursu lietošanu likumā noteiktos gadījumos.²⁵ No otras puses, (apzināti vai drīzāk neapzināti) sašaurina sabiedrības tiesības lietot ūdeņus, attiecinot tās tikai uz 42 upēm, kas iekļautas Civillikuma 1. pielikumā.

Izskatot likumdošanas procesa materiālus un uzklaudot informāciju par notikušajām diskusijām, var secināt, ka jautājums par to, kuri vēl bez valstij piederošajiem ūdeņiem atrodas publiskā lietošanā vai kuriem jāatrodas, nav ticis ne diskutēts, ne risināts. Proti, ārpus “rāmja”, ko apzināti vai neapzināti ir uzlikusi Civillikumā iekļautā “publisko ūdeņu” definēšanas pieeja. Tajā pašā laikā mūsdienās sabiedrība izmanto publiski pieejamos ūdeņus, lai, piemēram, peldētos, neatkarīgi no tā, vai upe (vai tās posms) ir starp tām 42, kas uzskaitītas CL 1. pielikumā. Attiecīgi izskatās, ka sabiedrībā iesakņojusies tradīcija par virszemes ūdeņu publisku pieejamību (kas balstās izsenis atzītā vispārējā principā, kā arī saglabātajā tauvas joslas regulējumā un ŪAL noteiktā “bezmaksas lietošanas” formulējumā) tiek piemērota neatkarīgi no pašreizējā likuma formulējuma. **Nemot vērā, ka Latvijā ir vairāk kā 11 000 upju, sabiedrības tiesību sašaurinājums attiecībā uz ūdeņu ikdienišķu lietošanu, reducējot to tikai uz valstij piederošām 42 upēm, ir nepamatots un pēc būtības pretrunā vispārējam principam par ūdeņiem kā *res communis omnium*.** Tādēļ nepieciešami grozījumi, kas paredz sabiedrības tiesības brīvi lietot ūdeņus, kam jāatrodas publiski lietojamo ūdeņu statusā, kā augstāk norādīts.

- 2) **Tauvas joslas regulējuma integrēšana (arī) ŪAL**, lai nodrošinātu ūdeņu “ikdienišķās” lietošanas tiesību realizēšanas iespējas (pēc līdzīga principa, kā pašreiz Zvejniecības likumā), kā arī jādombā, kā integrēt un uz ko attiecināt brīvās pieejas principa realizēšanas mehānismu.²⁶
- 3) **Definē** tiesības un pienākumus privātīpašniekiem, kuru zemes robežojas ar publiskā lietošanā esošu ūdeni, kā arī citu saistītu tiesību/pienākumu noteikšana, tostarp paredzot sabiedrības “pieejas tiesību” institūta regulējumu, kā norādīts iepriekšējā punktā. Jāvērtē, vai nepieciešami papildinājumi vai precizējumi attiecībā uz to īpašnieku tiesībām (privilēģijām), kuri ir zemes, kas robežojas ar ūdeņiem, īpašnieki, papildus jau tagad Civillikumā noteiktajām tiesībām, vienlaikus paredzot noteiktām tiesībām samērīgus pienākumus, lai tiktu nodrošināta ūdeņu apsaimniekošana.
- 4) **Konkrētai institūcijai noteikta atbildība apsaimniekot publiskā lietošanā esošus ūdeņus.** Valstij nosakot (precizējot) ūdeņu tiesisko statusu, kā tas norādīts augstāk, ir ne tikai tiesības, bet arī pienākums noteikt par “publiskā lietošanā esošu” ūdeņu apsaimniekošanu atbildīgo institūciju un izveidot sistēmu, kas vērsta uz ūdeņu, kā valstī nozīmīga dabas resursa, atbilstošu apsaimniekošanu. Jāuzsver, ka “publiskā lietošanā esoši” (bet ne valsts īpašumā atšķirībā no “publiskiem ūdeņiem”) nedod tiesības valstij ar tiem brīvi rīkoties kā īpašniekam, t.i., iznomāt v. tml., bet uzliek pienākumu rūpēties par tiem sabiedrības interesēs.
- 5) Kopā ar pārējiem “publiskā lietošanā esošiem” ūdeņiem, noteikt skaidras prasības attiecībā uz “publisko ūdeņu” apsaimniekošanu, lai nodrošinātu gan to ilgtspējīgu izmantošanu, gan Latvijai saistošo vides mērķu ievērošanu.²⁷

²³ Zemes pārvaldības likuma 15.panta septītā daļa.

²⁴ Arī pašreizējais ŪAL 17.pantā iekļautais nosacījums nav pietiekams, lai risinātu ikdienišķās lietošanas tiesību jautājumu, jo iekļauta pantā par maksas politiku, tomēr var būt kā labs pamats tiesību precizēšanai (un pārņemšanai uz atbilstošu pantu).

²⁵ Ūdeņu apsaimniekošanas likuma 17.pants.

²⁶ Iespējams līdzīgas pieejas izvēle kā Aizsargjoslu likumā, sk. 36.panta piekto daļu (attiecinā uz pieejamības nodrošināšanu jūras aizsargjoslā). Jāvērtē vai nosacījumu attiecībā uz virszemes ūdens objektu pieejamības nodrošināšanu būtu jāveic Aizsargjoslu likumā un Ūdens apsaimniekošanas likumā un uz kuriem tieši ūdensobjektiem attiecināmas.

²⁷ Pašreizējais Zemes pārvaldības likumā ietvertais nosacījums par pašvaldību pienākumu “gādāt [par tām valdījumā nodoto publisko ūdeņu] labiekārtošanu” un nodrošināt “to sanitāro tīrību” un veikt teritorijas plānošanu” nav pietiekami, lai nodrošinātu vides mērķu sasniegšanu.

Ūdens statusa noteikšana un ar to saistītie augstāk ieskicētie priekšlikumi atrisinātu vairākas būtiskas lietas, tostarp:

- sakārtotu jautājumu par to, **kas tad sabiedrībai un kādiem mērķiem ir pieejams**, kam un **kādas tiesības un pienākumi** (par tiem, protams, vajag atsevišķi diskutēt un detalizētāk regulēt, t.sk., piemēram, sakārtot problēmu, kas iezīmējās 2018. gada diskusijās par laivošanas tiesību esamību, bet pienākumu neesamību, par publiskā lietošanā esošiem ūdeņiem, bet pieejas neesamību, un tauvas joslas institūta nefunkcionēšanu);
- noteiktu atbildīgo par publiskā lietošanā esošo ūdeņu uzturēšanu (tostarp būtu jāparedz kompetentās institūcijas tiesības ierobežot kādu ūdensobjektu lietošanu, ja, piemēram, izveidojusies bīstama situācija u.tml., kas tikai daļēji ir risināts Zemes pārvaldības likuma 15. pantā, jo var būt arī citas situācijas, kad nepieciešama šāda tiesību institūta izmantošana;²⁸
- nodrošinātu līdzsvaru starp sabiedrības tiesībām izmantot ūdeņus, īpašnieku pienākumiem rūpēties par savu īpašumu un valsts/pašvaldību pienākumiem nodrošināt ilgtspējīgu ūdeņu apsaimniekošanu un lietošanu, sasniedzot arī vides mērķus.

Precizējot pašreizējo sistēmu attiecībā uz ūdens statusu, tiesībām un pienākumiem to lietošanas un apsaimniekošanas jomā, var palīdzēt gan risināt ilgstoši pastāvošās problēmas, kas saistītas ar “kājāmgājēju” un laivotāju tiesību izmantošanas problemātiku tauvas joslas regulējuma neievērošanas un nepilnību dēļ, gan izveidot sistēmu, kuras ietvaros valstij/pašvaldībām ir tiesības (un noteiktos gadījumos pienākumi) ieguldīt ūdeņu uzturēšanā un apsaimniekošanā, neskatoties uz to piederību (valsts vai privāts), ja (un jo) tie definēti kā “publiskā lietošanā” esoši ūdeņi.

Ūdens statusa neregulējums un precizējumi attiecībā uz “publiskas lietas” statusā esošiem ūdeņiem dotu tiesības attiecīgajos ūdens objektos veikt nepieciešamos pasākumus, neatkarīgi no krastu/gultnes piederības. Vienlaikus ar šiem precizējumiem nav plānots (un projekta mērķu sasniegšanai nav nepieciešams) pārskatīt krastu/gultņu īpašnieku tiesības.

Svarīgākais šī projekta kontekstā ir pilnveidot tiesisko pamatu, lai varētu noteikt atbilstošu apsaimniekošanas sistēmu. Šie jautājumi tiek detalizēti sadaļās par ūdeņu pārvaldības un apsaimniekošanas instrumentiem un to pilnveidošanas risinājumiem, kā arī apsaimniekošanas institucionālajiem risinājumiem.

²⁸ Sk., piemēram, Igaunijas Ūdens likuma 24.panta trešā un ceturrtā daļa, kas paredz pašvaldību tiesības noteikt pagaidu ierobežojumus, lai aizsargātu cilvēku veselību un drošību, kā arī Aizsardzības ministrijas kompetence (24(7).p.)

2. Ūdeņu resursu politikas mērķi jeb vides kvalitātes mērķi un izņēmumu par mērķu nesasniegšanu piemērošana

Latvijas ūdeņu pārvaldības un apsaimniekošanas pamatnoteikumus, institucionālo sistēmu un būtiskus pārvaldības un apsaimniekošanas mehānismus nosaka *Ūdens apsaimniekošanas likums* (ŪAL). Likums lielā mērā balstās uz Eiropas Savienības (ES) prasībām ūdeņu aizsardzības un apsaimniekošanas jomā, tostarp Direktīvu Nr. 2000/60/EK (Ūdens struktūrdirektīva vai ŪSD)²⁹. ŪSD nosaka ES tiesisko ietvaru virszemes un pazemes ūdeņu aizsardzībai un ilgtspējīgai izmantošanai un prasības ES dalībvalstu rīcībai ūdeņu aizsardzības un apsaimniekošanas jomā, t.sk. integrēt ekonomisko un ekoloģisko perspektīvu ūdeņu kvalitatīvā un kvantitatīvā apsaimniekošanā un lietošanā.

ŪSD papildus direktīvas pieņemšanas mērķim (ŪSD, 1. pants) definē **vides mērķus** jeb mērķus, kas jāsasniedz attiecībā uz visu ūdeņu stāvokli. ŪSD 4. pants nosaka detalizētus dalībvalstu pienākumus – ieviest nepieciešamos pasākumus, lai novērstu visu virszemes un pazemes ūdens objektu stāvokļa pasliktināšanos; aizsargāt, paaugstināt un atjaunot attiecīgos ūdens objektus ar mērķi sasniegt “labu ūdens stāvokli”, pakāpeniski samazinātu prioritāro vielu radīto piesārņojumu un izbeigtu vai pakāpeniski pārtrauku prioritāro bīstamo vielu emisijas, izplūdes vai zudumus u.c.

Saskaņā ar Latvijas *Ūdeņu apsaimniekošanas likumu* vides mērķi attiecībā uz ūdens objektiem tiek noteikti kā “upju baseinu apgabalu apsaimniekošanas plānu” (UBAAP) sastāvdaļa, uzliekot par pienākumu attiecīgos mērķus (dalībvalstu konkrētos pienākumus) – **novērst** kvalitātes pasliktināšanos un **uzlabot** ūdens kvalitāti, sasniegdot **labu stāvokli** visos ūdensobjektos *kādam*, kuram attiecīgie plāni ir saistoši.³⁰ Ņemot vērā UBAAAP juridisko dabu, vides mērķi ir noteikti kā programmātiski mērķi, kas iestrādāti iekšējā normatīvā aktā. No tā izriet, ka vides mērķi kopā ar UBAP iekļautajiem pasākumiem ir nosacījumi, pēc kuriem jāvadās vides institūcijām, plānojot to darbību prioritātes, finansējumu, uzdevumus u.tml. Tomēr tie nav saistoši citām pusēm, kuru darbība vai lēmumi ietekmē ūdens kvalitāti, piemēram, pašvaldībām, citu ministriju padotībā esošajām institūcijām u.c.

Tā kā ES Ūdeņu struktūrdirektīvā ietvertie vides mērķi ir saistoši ES dalībvalstij (nevis kādai atsevišķai tās institūcijai vai ierobežotam institūciju un amatpersonu lokam), tad pašreizējā likumā iestrādātā pieeja nonāk pretrunā ES prasībām. Tādēļ **Latvijas Ūdeņu apsaimniekošanas likumā ietvertais regulējums būtu pārskatāms, lai noteiktu vides mērķus kā vispārsaistošu normu, nevis tikai programmātiskus plānošanas dokumenta elementus**. Proti, likumā jāintegrē prasība par ūdens stāvokļa nepasliktināšanu un laba stāvokļa sasniegšanu, līdzīgi kā tas darīts vairumā citu ES dalībvalstu.

Papildus augstāk minētajiem ŪSD 4. pantā iekļautajiem mērķiem un dalībvalstu pienākumiem, 4. panta (4.-7. daļā) ir iekļauti vairāki izņēmumi, t.sk. vairākas atkāpes no pienākumiem “nepasliktināt kvalitāti un sasniegt labu ūdens stāvokli.” Izņēmumus var sadalīt divu veidu pieejās, kas pieļauj atkāpes no pamatnosacījumiem:

- 4(3)., 4(4)., 4(5). un 4(6). pantā paredzētie izņēmumi vai atkāpes attiecas uz dalībvalsts rīcības brīvību “atkāpties” no vides mērķu sasniegšanas attiecībā uz esošo ūdensobjektu stāvokli un ietekmēm (slodzēm);

- 4(7). pants paredz “izņēmuma” iespēju, kas pieļauj atkāpties no ŪSD prasību piemērošanas attiecībā uz jaunām darbībām vai izmaiņām ūdensobjekta fiziskajā stāvoklī. Proti, šis izņēmums attiecas uz atļauju izsniegšanas procesu un darbību monitoringu, par kuru atļaušanu (vai neatļaušanu) lem j pēc tam, kad konkrētajam ūdensobjektam noteikts ūdens stāvoklis atbilstoši ŪSD.

²⁹ Direktīva 2000/60/EK (2000. gada 23. oktobris), ar ko izveido sistēmu Kopienas rīcībai ūdens resursu politikas jomā.

³⁰ ŪAL 11. panta pirmā daļa, kas nosaka, ka vides kvalitātes mērķi nosakāmi apsaimniekošanas plānā, nedefinējot kādi tie ir. Sk. arī 11. panta otro daļu, kas nosaka, ka “Vides kvalitātes mērķus sasniegšana, īstenojot šajā likumā noteiktos apsaimniekošanas plānus un programmas.”

ŪSD noteiktie izņēmumi un atkāpes Latvijas Ūdens apsaimniekošanas likumā ir atrodami divās nodaļās:

- 1) Pie “Vispārīgajiem noteikumiem,” kur 4. pants paredz, ka UBA plānā “virszemes ūdensobjektu var noteikt par mākslīgu ūdensobjektu vai par stipri pārveidotu ūdensobjektu”, uzskaitot, kādos gadījumos, kas faktiski sakrīt ar Direktīvā noteiktajiem ar dažām atšķirībām;
- 2) III nodaļas “Vides kvalitātes mērķi” 12. -14. pants.

Tomēr no konkrētajiem, likumā ietvertajiem nosacījumiem nav skaidra sistēma lēmumu pieņemšanai attiecībā uz izņēmumu piemērošanu, tostarp atbildīgā institūcija un uzraudzības sistēma, vērtējot likumā uzskaitītos izņēmumus kopā ar pārvaldības institūciju kompetenci, kāda noteikta ŪAL 9. pantā.

Tā kā izņēmumu piemērošana ir būtiska ūdeņu pārvaldības un apsaimniekošanas sastāvdaļa, ir nepieciešams noteikt skaidru **lēmumu pieņemšanas kārtību un atbildīgo institūciju attiecībā uz izņēmumu no vides mērķiem piemērošanu**. Tas nodrošinātu gan procesa caurskatāmību, gan lēmumu leģitimitāti un tiesiskumu, gan skaidrību par atbildību par tādu jautājumu pieņemšanu, kas var būtiski ietekmēt arī kopējo mērķu sasniegšanas iespējas un attiecīgi valsts pienākumu izpildi saistošu mērķu sasniegšanā. Lai izņēmuma piemērošana būtu tiesiska, tai jābalstās skaidros kritērijus, kas, piemēram, attiecībā uz lēmumu par mākslīga un stipri pārveidota ūdensobjekta statusa piešķiršanu, nav atbilstoši definēti.

Tāpēc ir precizējams ŪAL regulējums, ņemot vērā divu dažādu izņēmumu kategorijas:

1) izņēmumi un atkāpes, kas saistīti ar plānošanas līmenī izšķiramiem jautājumiem un lēmumu pieņemšanu, t.i., attiecībā uz **plānošanas līmeņa** izņēmumiem:

- nosakot konkrētu ūdensobjektu par “mākslīgu vai stipri pārveidotu”;³¹
- pagarinot noteikto mērķu sasniegšanas termiņu;
- ņemot vērā esošo specifisko situāciju, kas pamatoti liedz sasniegt mērķus;
- pagaidu atkāpes piemērošanas iespēja – ārkārtas situāciju gadījumu dēļ.

Grozījumiem būtu jāietver:

- plānošanas līmeņa izņēmumu piemērošanas **pamatotības izvērtēšanas** kompetence nosakāma VARAM (izņemot “ārkārtas situācijās”, kas varētu palikt kā pašreiz – Valsts Vides Dienests (VVD), vienīgi attiecībā uz šo VVD kompetenci būtu jāpapildina ŪAL 9. pants.);
- plānošanas līmeņa izņēmumu piemērošanas **lēmuma pieņemšana** – Ministru Kabineta kompetence.

Šīs izmaiņas būtu Latvijas tiesību sistēmas hierarhijai atbilstoša līmeņa noteikšana tādu valsts līmenī svarīgu lēmumu pieņemšanai kā – izņēmumi no vides mērķiem, tostarp, termiņu pagarinājumi par to neizpildi/izpildi. Vides mērķu sasniegšanas nodrošināšana un grūtības bieži saistītas ar finanšu jautājumiem, to atbilstošu plānošanu. Attiecīgi apņemoties valdības līmenī sasniegt (vai vienojoties atlikt) mērķus attiecībā uz ūdens stāvokli, tas var kalpot kā labs pamats atbilstošam finansējuma plānojumam, lai izpildītu noteiktās saistības.

- **skaidrus kritērijus**, pamatojoties, uz kuriem kompetentā iestāde pieņem lēmumu par izņēmuma piemērošanu un arī mākslīga vai stipri pārveidota ūdensobjekta statusu.

2) izņēmums, kas saistīts ar jaunu darbību (vai izmaiņu) atļaušanu (ŪSD 4(7). pants) – “turpmāk – **4(7). panta izņēmums**”.

Integrēt esošajā lēmumu pieņemšanas sistēmā attiecībā uz **darbību atļaušanu no ŪSD 4(7). panta izrietošās prasības**, kas nosaka detalizētus nosacījumus, kādos gadījumos kompetentā institūcija ir tiesīga atļaut tādu jaunu darbību (vai izmaiņas), kas aptvertas ar ŪSD 4(7) pantā noteiktajiem kritērijiem.

³¹ Jāatzīmē, ka šis netiek uzskatīts par “klasisku izņēmumu”, bet gan dalībvalstu tiesībām noteikt attiecīgu MSP statusu konkrētiem ūdensobjektiem, kuru stāvoklis ir būtiski izmainīts cilvēku darbības dēļ un MSP tiek uzskatīts par “specifisku ūdensobjekta kategoriju”. Sk.skaidrojumu: CIS Guidance Document No. 36 *Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7)*, para 578.-580.

Grozījumiem būtu jāietver:

1) kompetentā institūcija:

– gala lēmuma pieņēmējs: Ministru Kabinets, VARAM vai pašvaldība, ņemot vērā pašreizējo sistēmu darbību atļaujošu lēmumu pieņemšanai,

– izvērtējuma sniedzējs un atzinuma sagatavotājs – VARAM, Vides Pārraudzības Valsts Birojs (VPVB) vai VVD;

2) **procedūra:** IVN sastāvdaļa vai atsevišķs lēmums, kas jāpieņem darbības atļaušanas procesā, ja tā atbilst ŪAL 14.panta pirmajā daļā uzskaitītajiem gadījumiem (ŪSD 4(7). panta).

Lēmuma pieņemšanas procedūras kontekstā iespējami divi varianti.

1. **variants:** sistēma veidojama līdzīgi kā gadījumos, ja plānotā darbība varētu negatīvi ietekmēt *Natura 2000* teritoriju un attiecīgi lēmumu par tās atļaušanu pieņem Ministru kabinets (pēc VARAM ierosinājuma).³²

Priekšrocības: konkrētu nosacījumu izvērtēšanai, kas ietver “īpaši svarīgu sabiedrības interešu” vērtēšanu, piemērots variants, ņemot vērā attiecīgo institūciju kompetenču ietvaru.

Trūkumi: smagnēja un papildus procedūra, kas būtu kā papildus lēmumu pieņemšanas stadija vispārējā atļauju izsniegšanas procesā. Centralizēta lēmuma pieņemšana atšķirībā no pašreiz dominējošās decentralizētās sistēmas, t.i., ka lēmumus par darbību atļaušanu dominējoši pieņem vietējā pašvaldība. Tomēr centralizāciju var vienlaikus vērtēt arī kā priekšrocību, jo 4(7). panta izņēmuma gadījumā runa ir par jaunu darbību atļaušanu, kas var būtiski izmainīt ūdens stāvokli.³³ **Attiecīgi nopietni ir jāvērtē šādu lēmumu pieņemšanai nosakāmā kompetentā institūcija.**

2. **variants:** integrēt “standarta” ietekmes uz vidi novērtējuma (IVN) procesā attiecīgo aspektu vērtēšanu, nosakot, ka gala lēmumu pieņem pašvaldība. MK tikai nozīmīgu (vairākas pašvaldības ietekmējošu) projektu gadījumos.³⁴

Priekšrocības: tā kā Latvijā ir jau esoša darbību (kas varētu ietekmēt vidi) atļauju (akcepta) pieņemšanas sistēma, kas aptverta ar normatīvo regulējumu attiecībā uz ietekmes uz vidi norisi un (vides prasību) tehnisko noteikumu izstrādi, tad būtu pamatoti integrēt no ŪSD izrietošās prasības attiecībā uz lēmumu pieņemšanu par darbību atļaušanu šajā lēmumu pieņemšanas procesā.

Trūkumi: pašreizējā sistēma neparedz tāda veida izņēmumu nosacījumu piemērošanu un piemērotu iesaistīto institūciju kompetenci, kas tiesīga par tādiem lemt. Attiecīgi procedūra būtu jāpielāgo, nosakot kompetenci konkrētā jautājuma izlemšanai (par 4(7). panta izņēmuma piemērošanu) pašvaldībai (vai MK), kurai pašreiz nav noteikta kompetence 4(7). panta testa piemērošanā.

Attiecīgi 2. variantā, tāpat kā 1. variantā, papildus izlemjams ir jautājums, kura būtu kompetentā iestāde izvērtēt un sniegt atzinumu, vai piemērojams izņēmums. Proti, izvērtēt, vai izpildījušies Ūdens apsaimniekošanas likuma 14. panta otrajā daļā noteiktie nosacījumi, t.sk., vai konkrētās darbības

³² Sk. Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju likuma 43. pantu un IVN likuma 20. pantu, kas nosaka, ka “Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija sagatavo informatīvo ziņojumu un Ministru kabineta rīkojuma projektu iesniegšanai Ministru kabinetam lēmuma pieņemšanai šādos gadījumos: 1) ja saskaņā ar ierosinātāja iesniegto ziņojumu paredzētā darbība negatīvi ietekmēs Eiropas nozīmes aizsargājamo dabas teritoriju (NATURA 2000), bet paredzētā darbība ir vienīgais risinājums sabiedrībai nozīmīgu interešu, arī sociālo vai ekonomisko interešu, apmierināšanai;...”

³³ ŪSD 4(7). pants aptver, piemēram, jaunas izmaiņas virszemes ūdens fiziskajā stāvoklī, kas nozīmē izmaiņas tā hidromorfoloģiskajā stāvoklī (hidroloģiskajā režīmā, upju turpinātībā, morfoloģiskajos apstākļos, plūdmaiņu režīmā). Sk. CIS Guidance Document No. 36 *Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7)*, 3.3.nod. Kā norādīts Vadlīnijās, tad, ņemot vērā to, ka Direktīvā nav minēti ne robežsliksņi, ne cita veida darbību apjomi, esot aptvertas jebkādas jaunas darbības (vai būtiskas izmaiņas esošajās), kas var radīt attiecīga veida izmaiņas ūdens fiziskajā stāvoklī (neskatoties uz projekta apmēru). Kā piemērus minot HES, pretplūdu aizsardzības sistēmas, nākotnes kuģu ceļu projektus.

³⁴ Vērts atzīmēt, ka attiecībā uz tādām darbībām, kas tiktu plānotas upēs, visdrīzāk lēmuma pieņēmējs vienmēr būtu MK, jo konsekvences skartu vairākas pašvaldības.

“nepieciešamība ūdensobjektam ir *saistīta ar sevišķi svarīgām sabiedrības interesēm*” un vai “ieguvumi, ko sabiedrībai un videi sniedz vides kvalitātes mērķu sasniegšana, *ir mazāk nozīmīgi nekā tie ieguvumi cilvēku veselībai, drošībai vai ilgtspējīgai attīstībai, kurus nodrošina izmaiņas.*”

Šo jautājumu izvērtēšanā un atzinuma sniegšanā IVN procesā iesaistītā vides aizsardzības institūcija, kā VVD un VPVB, ir tikai vienas no institūcijām, kas būtu iesaistāmas izņēmuma piemērošanas lēmuma pieņemšanas procesā, tomēr ne Birojs, ne VVD nevar būt visu ŪAL 14. panta otrajā daļā minēto nosacījumu izpildīšanās izvērtēšanas iestāde, jo to mērķi un uzdevumi (un attiecīgi kompetence) ir ievērojami šaurāki, nekā prasa šādu nosacījumu izvērtēšana un lēmuma pieņemšana. **Tādēļ būtu jāvērtē, kura institūcija vērtē kurus no nosacījumiem un sniedz atzinumu, un kura pieņem gala lēmumu. Ņemot vērā nosacījumu plašo tvērumu,**³⁵ gala lēmuma pieņēmējam par visu nosacījumu izpildīšanos un attiecīgi izņēmuma piemērošanu, t.i., darbības atļaušanu (akceptu) izvērtējami šādi varianti:

a. gala lēmuma pieņēmējs – MK; atzinuma sagatavotājs – VARAM;

b. ja gala lēmuma pieņēmējs ir pašvaldība, tad tā lemj vienlaikus arī par daļu no nosacījumiem, piemēram, par “sevišķi svarīgu sabiedrības interešu” esamību. Savukārt par pārējo nosacījumu (kas attiecas uz vides jomu – atzinumu sniedz VVD). Pašvaldības lēmuma pieņemšanas gadījumā VARAM būtu nosakāma kā šādu lēmumu tiesiskuma un pamatotības uzraugošā iestāde. Jo izņēmuma piemērošana nozīmē tādas darbības atļaušanu, kas var būtiski negatīvi ietekmēt ūdens stāvokli, attiecīgi tāda lēmuma pieņemšanas pamatotība būtu uzraugāma no par nozari atbildīgās institūcijas puses.

Lai kāda lēmumu pieņemšanas sistēma būs noteikta, būtiski ir paredzēt kompetentās institūcijas (kas atļauj darbību, norādot arī pamatojumu), pienākumu informēt par katru šāda veida lēmumu Latvijas Vides Ģeoloģijas un Meteoroloģijas Centru (LVĢMC), lai attiecīga informācija tiktu iestrādāta UBAAP.

³⁵ Sk. ŪAL 14.panta otro daļu.

3. Institucionālās atbildības modelis ūdens apsaimniekošanas jomā

Esošajā ŪAL un ar to saistītajos normatīvajos aktos ir noteiktas **pārvaldības**³⁶ kompetence un pienākumi valsts institūcijām vides nozarē: VARAM, LVĢMC, VVD, VPVB, taču tās būtu papildināmas un precizējamas gan attiecībā uz pārvaldību, gan apsaimniekošanu. Savukārt kompetence, pienākumi un atbildība ūdenstilpju **apsaimniekošanas**³⁷ nodrošināšanā nav konkrēti noteikta, tādējādi netiek veikti visaptveroši, mērķtiecīgi pasākumi, kas uzlabotu upju stāvokli. Pašreiz izstrādātie upju baseinu apsaimniekošanas plāni un pasākumu programmas ir juridiski saistošas vides nozares institūcijām, bet ne citiem sektoriem un institūcijām, kuru darbības vai lēmumi var būtiski ietekmēt ūdeņu stāvokli, piemēram, Zemkopības ministrija, Ekonomikas ministrija, Satiksmes ministrija, pašvaldības. Saskaņā ar ŪAL LVĢMC ir pienākums sagatavot un atjaunot apsaimniekošanas plānu un pasākumu programmu projektus upju baseinu apgabalu mērogā, koordinēt VARAM ministra apstiprināto upju baseinu apsaimniekošanas apgabalu pasākumu programmu īstenošanu, taču tam nav pienākuma nodrošināt apsaimniekošanas pasākumu ieviešanu vietējā līmenī, sasniedzot vides mērķus atsevišķās ūdenstilpēs.

Ūdeņu apsaimniekošanas modeļu priekšlikumi ir izstrādāti, ņemot vērā šajā pētījumā veikto analīzi un piedāvātos risinājumus attiecībā uz ūdens statusa precizēšanas (un definēšanas) nepieciešamību un ņemot vērā to, ka jau pašreiz Latvijas normatīvais regulējums visas upes (izņemot, ja viena privātpašuma robežās) nosaka par publiskā lietošanā esošām kā *res communis omnium*. Attiecīgi, ja visai sabiedrībai ir tiesības šādus ūdeņus lietot (normatīvajos aktos noteiktos apjomos), tad valstij ir jādefinē atbildīgā/s institūcija/s, kas nodrošina šādu publiskā lietošanā esošu ūdeņu apsaimniekošanu (uzturēšanu) atbilstoši valsts līmenī definētiem ūdeņu pārvaldības mērķiem. Ņemot vērā faktu, ka Latvijā liela daļa upju gultnes un piekrastes atrodas privātpašumā, normatīvajā regulējumā jāparedz/jāprecizē privātpašnieku tiesības un pienākumi, bet apsaimniekošanas kontekstā tie iesaistāmi caur sadarbības modeli ar institūciju, kas atbildīga par (publiskā lietošanā esošo) ūdeņu apsaimniekošanas nodrošināšanu saskaņā ar normatīvajiem aktiem.

Piedāvātie publiskā lietošanā esošu ūdeņu apsaimniekošanas modeļi ir balstīti **divās institucionālās pieejās**:

- 1) apsaimniekošanas kompetence tiek noteikta teritorijas attīstības plānošanas sistēmas ietvaros – pašvaldības vai plānošanas reģioni (varianti A un B);
- 2) apsaimniekošanas kompetence tiek noteikta vides aizsardzības sistēmas institūcijai – LVĢMC vai DAP (varianti C un D).

Valsts vides dienests (VVD) ir vides aizsardzības sistēmas institūcija, kurai ir būtiska loma ūdeņu resursu pārvaldībā, jo jau saskaņā ar ŪAL 9. panta 5. daļu VVD ir jāuzrauga pasākumu programmas īstenošanu. VVD ir būtiska loma atļauju izsniegšanā un normatīvajos aktos noteiktajā kārtībā izsniegto atļauju nosacījumu pārskatīšanā, ievērojot LVĢMC veikto analīzi un izstrādātos priekšlikumus, kā arī atļaujās ietvertos nosacījumu ievērošanas kontrolē. Turklāt tā būtu viena no institūcijām (vai pat galvenā institūcija), kuras pienākumos ietilptu normatīvajos aktos noteikto ūdeņu apsaimniekošanas pienākumu izpildes kontrole. Tādējādi netika izvērtēti analizēti variants, ja VVD būtu arī atbildīgā institūcija par upju baseina apsaimniekošanu, jo, saskaņā ar labas pārvaldības principiem, ārējā kontrole būtu institucionāli nodalāma no kontrolējamo funkciju izpildīšanas.

Valsts SIA “Zemkopības ministrijas nekustamie īpašumi” (ZMNĪ) nodrošina valsts meliorācijas sistēmu un valsts nozīmes meliorācijas sistēmu būvniecību, uzturēšanu un ekspluatāciju. (Meliorācijas likuma 19. pants). Valsts un valsts nozīmes meliorācijas sistēma ietver apmēram 13,8 tūkst. km ūdensnoteku³⁸, kas ietver ne tikai

³⁶ Pārvaldība (*governance*) - normatīvajos aktos noteikta institucionāla kompetence, pienākumi, tiesības, atbildība un instrumentu kopums, kas nodrošina ūdeņu politikas īstenošanu.

³⁷ Apsaimniekošana (*management*) - pasākumu kopuma īstenošana atsevišķā ūdenstilpē (upē, ezerā, u.c.), lai nodrošinātu ilgtspējīgu ūdens resursu izmantošanu, aizsardzību, stāvokļa uzlabošanu, ņemot vērā sasniedzamos mērķus un izmantojot piemērotākos apsaimniekošanas instrumentus, tostarp pasākumu plānošanu, finanšu piesaisti, pasākumu realizāciju, monitoringu un izmaiņu novērtēšanu.

³⁸ ZM Informatīvais ziņojums “Par prioritāriem rīcības virzieniem meliorācijas politikā”, 2019 <http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40475156>

grāvjus, bet arī upes. Lai arī valsts un valsts nozīmes meliorācijas sistēma aptver būtisku upju tīkla daļu, meliorācijas sistēma³⁹ ir specializētu būvju un ierīču kopums zemes ūdens režīma regulēšanai, tās uzdevums ir konkrēti saistīts ar ūdens apjoma (kvantitātes) un nevis ūdens resursu kvalitātes nodrošināšanu, laba ūdens stāvokļa sasniegšanu. Turklāt, tā kā ZMNĪ ir Zemkopības ministrijas pārraudzībā esoša kapitālsabiedrība, bet par ūdens apsaimniekošanu atbildīga ir VARAM, netika izvērtēti analizēti variants, ja ZMNĪ būtu atbildīgā institūcija par upju baseina apsaimniekošanu.

Eiropas Savienībā vairākas valstis (piemēram, Nīderlande, Francija) ir izveidojušas atsevišķas institūcijas, kurām nodota visaptveroša ūdens resursu apsaimniekošana, ietverot gan vides un dabas aizsardzību, gan resursu izmantošanu, gan meliorāciju un plūdu risku novēršanu. Taču, ņemot vērā pašreizējo Valsts pārvaldes reformas plānu 2020, kas vērsts uz valsts pārvaldē strādājošo skaitu samazināšanu un funkciju optimizēšanu, **jaunas valsts pārvaldes institūcijas veidošana netiek piedāvāta.**

Četrus zemāk piedāvāto apsaimniekošanas modeļu ieviešanai ir nepieciešams normatīvajos aktos (ŪAL) definēt par ūdens apsaimniekošanas plānošanu un ieviešanu atbildīgo **institūciju un tās kompetences (tiesības un pienākumus). Tostarp pienākumiem jāietver:**

- izstrādāt vidēja termiņa **rīcības plānus** ilgtspējīgai ūdens resursu apsaimniekošanai, tostarp vides mērķu sasniegšanai atsevišķā ūdenstilpē (upē, ezerā, ūdens krātuvē, kas ir publiskā lietošanā vai kura ir noteikta kā prioritāri apsaimniekojama⁴⁰):
 - balstoties uz upju baseinu apsaimniekošanas plānos ietvertu informāciju;
 - veicot apsekojumus un izpēti konkrētajā ūdenstilpē;
 - iesaistot ūdensobjektiem pieguļošo teritoriju īpašniekus;
 - sadarbībā ar krastu zemju īpašniekiem, vietējiem iedzīvotājiem, uzņēmējiem, u.c. interešu grupām;
- sekot līdzi noteikto rīcību un pasākumu ieviešanai, koordinējot apstiprināto pasākumu ieviešanu, novirzot tam finansējumu, piesaistot papildus līdzekļus;
- veikt ūdenstilpes uzraudzību sadarbībā ar VVD, monitoringu sadarbībā ar LVĢMC vai citām monitoringa institūcijām.

Apsaimniekošanas modeļu varianti ir vērtēti pēc šādiem kritērijiem:

- a. normatīvajos aktos noteiktā kompetence ūdens resursu apsaimniekošanā (līdzšinējās atbildības saistībā ar ūdeņiem);
- b. plānošanas dokumentu tiesiskais statuss;
- c. teritoriālā sasaiste ar ūdens resursiem, to izmantošanu;
- d. praktiskā apsaimniekošanas pieredze ūdeņu vai ūdenstilpju apsaimniekošanā;
- e. esošo funkciju un zināšanu sasaiste ar vides mērķu sasniegšanas pienākumiem;
- f. esošo funkciju un zināšanu sasaiste ar sociālekonomisko attīstības iespēju nodrošināšanas pienākumiem;
- g. sadarbības pieredze un sadarbošanās iespējas ar iesaistītajām pusēm: zemju īpašniekiem, uzņēmējiem, iedzīvotājiem;
- h. citu ES valstu pieeja un piemēri.

Variants A – Pašvaldībām noteikta atbildība apsaimniekot publiskā lietošanā esošus ūdeņus

Ņemot vērā patlaban notiekošo administratīvi teritoriālo reformu, pašvaldību jurisdikcijā būs atbildība par plašāku teritoriju un to kapacitāte risināt dažādas problēmas, tajā skaitā rūpēties par visu tās teritoriju, arī vidi un ūdeņiem, būs stiprināta. Daudzu upju sateces baseinu teritorijas pilnībā ietilptu vienas pašvaldības administratīvajā teritorijā, kas sekmē apsaimniekošanas organizēšanu un dod iespēju sekot līdzi veikto pasākumu efektivitātei, jo lielā mērā tie izrietētu no pašu vietējo uzņēmumu radītās slodzes uz ūdenstilpi un ilgtspējīgas resursu izmantošanas pieejas.

³⁹ Meliorācijas likums, 1.pants, 2.punkts.

⁴⁰ Rīcības plānu izstrāde varētu tikt prasīta vai nu visām publiskā lietošanā esošām ūdenstilpēm vai likumdevējam vai MK pieņemot sarakstu ar prioritāri apsaimniekojamām ūdenstilpēm, ņemot vērā gan to sociālekonomisko potenciālu, gan vides mērķus

Likuma par Pašvaldībām 43. panta 2. punkts jau nosaka, ka pašvaldības dome ir tiesīga izdot saistošus noteikumus par *publiskā lietošanā esošo ūdeņu aizsardzību un uzturēšanu*. Turklāt pašvaldības jau regulāri izstrādā savas teritorijas attīstības plānošanas dokumentus, tajā skaitā ilgtspējīgas attīstības stratēģijas, attīstības programmas, investīciju un rīcības plānus, kuriem būtu jāaptver arī ūdeņu teritorijas saskaņā ar esošo teritorijas plānošanas normatīvo regulējumu.⁴¹ Tādējādi atsevišķu rīcības plāna/u par ūdenstilpju apsaimniekošanu un saistošo noteikumu pieņemšanu būtu izstrādājama un ieviešama saistībā ar esošo attīstības plānošanas hierarhiju⁴².

Pēc būtības šis variants paredz precizēt pašvaldību atbildību un kompetenču realizācijas kārtību par tādu to administratīvās teritorijas daļu, par kuru jau pašreiz tām būtu jānosaka “aizsardzības un uzturēšanas” kārtība atbilstoši Pašvaldību likumam. Pašvaldību kompetenci saistītā jomā (kas faktiski skar ūdeņu apsaimniekošanas jautājumus) apstiprina arī administratīvās tiesas judikatūra, uzsverot, ka “pašvaldības pastāvēšanas jēga ir vienoti, pašvaldību līmenī, veikt tos uzdevumus, kurus iedzīvotāji nevar īstenot” paši,⁴³ jo “privātpersonu finanšu resursi un pieejamie tiesiskie instrumenti, darbojoties individuāli, var ne tikai būt nepietiekami kopīgu mērķu sasniegšanai, bet arī apdraudēt citus mērķus, kuru labad ir nepieciešama un nereti stingri regulēta rīcība kādā jomā, piemēram, vides aizsardzība, personu drošība.”⁴⁴ Attiecīgi ūdeņu kā kopīgas un savstarpēji saistītas ekosistēmas sastāvdaļas apsaimniekošanas kompetence labi iederas to institūciju kompetences ietvarā, kas atbildīgas par teritoriju plānošanu. Tomēr līdz šim ūdens statusa neskaidrību dēļ šis jautājums nav pilnvērtīgi aptverts ne ŪAL, ne citos normatīvajos aktos.

Jāatzīmē, ka projektā “Upju efektīvākas pārvaldības un apsaimniekošanas nodrošināšana” apskatītajās valstīs pašvaldībām (reģionālā vai vietējā līmenī) ir noteikta atbildība par ūdeņu apsaimniekošanu, tostarp ņemot vērā valstij saistošos vides mērķus, kas jāsasniedz visā valsts teritorijā saskaņā ar ES ŪSD. Būtiskākās atšķirības ir tikai tajā, cik plaši pašvaldības pašas iesaistās apsaimniekošanas pasākumu realizēšanā. Tomēr visās apskatītajās valstīs pašvaldībām to teritoriālās plānošanas kompetences ietvaros ir jāņem vērā vides mērķi attiecībā uz ūdens stāvokļa nodrošināšanu un ūdeņu pārvaldībai izstrādātos upju baseinu apsaimniekošanas plānus. Attiecīgi tās vai nu pašas ir noteiktas par “ūdeņu pārvaldības iestādēm” kā, piemēram, Zviedrijā, kur ūdeņu iestādes ir reģionālā līmeņa pašvaldības, vai kā Polijā, kur pašvaldībām izstrādātos “ūdeņu uzturēšanas rīcības plānus” ir pienākums saskaņot ar ūdeņu iestādi. Igaunijā, saskaņā ar Ūdens likumu sagatavojot, atjauninot un grozot valsts attīstības plānu, novada attīstības stratēģiju un pašvaldību attīstības plānu, ir jāņem vērā upju baseinu apsaimniekošanas plānos un pasākumu programmās ietvertos pasākumus. Saskaņā ar likumu pašvaldībām Igaunijā atbilstoši kompetencei jāorganizē un nodrošina pasākumu programmā plānoto pasākumu īstenošanu. Pašvaldības ir jāiesaista rīcības plānu izstrādē, ko sagatavo Igaunijas Vides pārvalde, lai ieviestu pasākumu programmu.

Praktiskā apsaimniekošanas pieredze ūdeņu vai ūdenstilpju apsaimniekošanā ir saistīta ar peldvietu ierīkošanu un apsaimniekošanu, atpūtas vietu ierīkošana un apsaimniekošana, ainavisko vietu saglabāšanu. Pēc Zemes pārvaldības likuma stāšanās spēkā daļa pašvaldību ir uzsākušas publisko ūdeņu apsaimniekošanu, taču līdzšinējā pieredze ir ļoti dažāda. Ir pašvaldības, kuras ir veikušas upju vai ezeru apsaimniekošanas darbus saistībā ar dabas aizsardzības plāniem vai ūdensobjektu ekspluatācijas plāniem. Ir pašvaldības, kuras piedalās zivju nārsta vietu atjaunošanas pasākumos un zivju resursu atjaunošanā, izmantojot Zivju fondu.

Uzticot apsaimniekošanas atbildību, jāņem vērā, ka lielākajās pašvaldībās ir vides speciālisti, mazajās atsevišķos gadījumos. Pēc pašvaldību reformas šo aspektu būtu iespējams stiprināt, tomēr resursu joprojām nebūs pietiekami, lai piesaistītu augsti kvalificētus ekspertus. Tāpēc jādomā, kā veidot atbilstošu regulējumu,

⁴¹ Sk. 2018. gada Ziņojuma par normatīvo regulējumu 3. nod.

⁴² Pieņemot, ka ar ŪAL grozījumiem tiktu ieviests pienākums izstrādāt rīcības plānu, ņemot vērā likumdevēja noteiktos vides mērķus un MK apstiprinātās pasākumu programmas

⁴³ Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta 20.06.2018. spriedums lietā Nr. SKA-170/2018 vērtējot pašvaldību kompetenci un tiesības “izvirzīt privātpersonām nosacījumus” saistībā ar (centralizētās) kanalizācijas daļas izbūvi. Kompetence, kas viennozīmīgi saistīta ar ūdeņu aizsardzības nodrošināšanu, attiecīgi veido ūdeņu apsaimniekošanas sastāvdaļu.

⁴⁴ Turpat, 11. punkts, uzsverot, ka “tikai pašvaldība var izdot administratīvos aktus, ar kuriem konkrētām personām nosaka ierobežojumus kopīgu interešu labad, tikai pašvaldība var atsavināt zemi koplietošanas ceļu un citu publisko būvju būvniecībai, tikai pašvaldība (vai tās uzdevumā citas personas) var koordinēt un faktiski īstenot publiskās infrastruktūras būvniecību uz publiskā lietošanā esošas zemes.” Kaut šajā lietā runa par sauszemes teritorijām, līdzīgi apsvērumi attiecināmi uz jebkuru “publiskā lietošanā esošu” objektu, kas par tādu atzīts atbilstoši normatīvajiem aktiem. (Sk. sīkāk pētījumā 2. nod.)

lai veicinātu sadarbību ar vides institūcijām vides mērķu sasniegšanas, kā arī “atgriezeniskās saites” nodrošināšanai.

Pašvaldības ir tās institūcijas, kuru uzdevumos/funkcijās ietilpst rūpēties par sociālekonomisko attīstību savā teritorijā, kurā labi iederas ūdeņu resursu ilgtspējīga apsaimniekošana. Līdzšinējās attīstības iespējas ir virzītas, ņemot vērā vietējo uzņēmēju intereses un vēlmes, kuras bieži aprobežojas ar ūdens rekreācijas un tūrisma attīstību. Taču ūdens resursiem ir milzīgs sociāli ekonomiskais potenciāls, kuru vispusīgi apzinot un novērtējot, mērķtiecīgi plānojot to izmantošanu un apsaimniekošanu, var dot būtisku pienesumu pašvaldību ieņēmumos.

Pašvaldībām ir nozīmīga un regulāra sadarbības pieredze un iespējas ar iesaistītajām pusēm: zemju īpašniekiem, uzņēmējiem, iedzīvotājiem, gan attīstības dokumentu izstrādē, gan organizējot dažādas sadarbības platformas.

Galvenā priekšrocība: saskaņā ar Zemes pārvaldības likumu iekšzemes publiskie ūdeņi ir nodoti pašvaldību valdījumā (izņemot tos, kas citām valsts institūcijām vai atrodas privātpersonu īpašumā).⁴⁵ Turklāt pašvaldībām ir iespēja īstenot ilgtspējīgu ūdens resursu apsaimniekošanu, integrējot ekonomiskos un ekoloģiskos aspektus.

Galvenais trūkums: trūkst zināšanu par ūdeņu ekosistēmām, to ekoloģiskām un aizsardzības vajadzībām, lai nodrošinātu mērķu sasniegšanu.

Variants B – Plānošanas reģioniem noteikta atbildība apsaimniekot publiskā lietošanā esošus ūdeņus

Plānošanas reģioni (PR) ir atvasinātas publiskas personas, kuras nodrošina reģiona attīstības plānošanu, koordināciju, pašvaldību un citu valsts pārvaldes iestāžu sadarbību. PR nodrošina pašvaldību sadarbību un plānošanas reģiona sadarbību ar nacionālā līmeņa institūcijām reģionālās attīstības atbalsta pasākumu īstenošanā, koordinē un veicina plānošanas reģiona reģionālās attīstības atbalsta pasākumu izstrādi, īstenošanu, uzraudzību un novērtēšanu, kā arī projektu izstrādi un īstenošanu.

Atbildība par ūdenstilpju apsaimniekošanas plānošanu un pasākumu ieviešanu tiktu noteikta saskaņā ar teritoriāli nozīmīgāko piederību upju baseinu apsaimniekošanas apgabalam: Kurzemes PR par Ventas UBA ietilpstošajiem ūdeņiem; Zemgales PR par Lielupes UBA; Latgales PR par Daugavas UBA, Vidzemes PR par Gaujas UBA. Līdzīga pieeja ir ieviesta Zviedrijā un Somijā. Zviedrijā ir izveidotas piecas administratīvo rajonu (*county, länsstyrelser*) padomes, kurām likumā ir noteikta reģionālās ūdens pārvaldes kompetence, definējot, kurš rajons par kuru upju apgabalu. Savukārt Somijā 15 reģionālie Ekonomiskās attīstības, transporta un vides centri (ELY) ir atbildīgi par upju baseinu apsaimniekošanas plānošanu, pasākumu programmu izstrādi attiecīgajos upju baseinu apgabalos (kopā 7 UBA), un viens centrs ir iecelts, lai koordinētu attiecīgā UBA pārvaldību.

Latvijā plānošanas reģioniem jau ir uzkrāta dažāda pieredze upju apsaimniekošanas plānošanā un pasākumu koordinēšanā, galvenokārt pārrobežu sadarbības projektu līmenī. Reģionālo teritorijas attīstības plānošanas dokumentu hierarhija paredz iespēju izstrādāt tematiskos plānojumus, ko apstiprina ar PR attīstības padomes lēmumu. Ja PR tiktu noteikta kompetence izstrādāt rīcības plānus esošajā hierarhijā, tad jāņem vērā, ka, lai arī pašvaldību pārstāvji piedalās PR padomē, PR attīstības padomes apstiprinātie dokumenti nav saistoši trešajām pusēm, attiecīgi būtu apgrūtināta to īstenošana.

Saskaņā ar Reģionālās attīstības likuma 25. panta 1. daļu plānošanas reģioniem var deleģēt pārvaldes uzdevumus, kas ir tiešās pārvaldes iestādes kompetencē. Pašreiz *publiskā lietošanā esošo ūdeņu apsaimniekošana* nav nevienas tiešās pārvaldes iestādes kompetencē. Nosakot plānošanas reģionus atbildīgus par ūdenstilpju apsaimniekošanas plānošanu un to plānu ieviešanu, būtu nepieciešams papildus normatīvais regulējums saistībā ar izstrādāto plānu statusu, plānošanas reģiona kompetencēm.

⁴⁵ Šis ir viens no diskutējamiem aspektiem, cik pamatota ir šāda Zemes pārvaldības likumā iestrādātā pieeja/atruna, jo, ņemot vērā zemes reformas un denacionalizācijas regulējumu, publiskie ūdeņi nevar atrasties privātpersonu īpašumā un vēl jo mazāk, ja tās ir upes, par kuru ūdeņu īpašumtiesībām principā nevar būt runa kā redzams no 1.nodaļas.

Plānošanas reģionam nav praktiskās apsaimniekošanas pieredzes ūdeņu vai ūdenstilpju apsaimniekošanā, tās darbojas kā koordinatori, stimulējot vietējās pašvaldības ieviest pasākumus. Līdzīgi ir ar zināšanām par ūdeņu ekosistēmām. PR parasti slēdz konsultantu/ārpakalpojumu līgumus par ekspertīzi konkrētajās vides tēmās. Tāpēc sadarbības ar vides institūcijām būs būtiska, lai nodrošinātu vides mērķu sasniegšanu.

PR ir būtiska loma, sekmējot sociālekonomiskā attīstības iespējas reģionā, jo pieejamie resursi tiek skatīti plašāk, tiek veicināta reģionālā attīstība, piesaistot biznesa un investīciju projektus. Līdzšinējā pieredze ir vairāk saistīta ar upes tūrisma attīstību, kur īpaši aktīvi ir Kurzemes un Vidzemes PR, realizējot dažādus projektus. PR primāri sekmē sadarbību ar reģiona pašvaldībām, taču tām ir liela pieredze sadarbībā ar reģionālajām asociācijām, NVO un citām organizācijām.

Galvenā priekšrocība: pašvaldību sadarbības nodrošināšana, jo upju sateces baseini ne vienmēr ietilpst tikai vienas pašvaldības administratīvajās robežās.

Galvenais trūkums: (pašreiz) tās izstrādātajiem dokumentiem nav juridiski saistoša rakstura.

Variants C – LVĢMC noteikt jaunu funkciju – publiskā lietošanā esošu ūdeņu apsaimniekošana

LVĢMC ir valsts SIA jeb kapitālsabiedrība, kur 100% kapitāla daļas pieder valstij, kapitāla daļu turētāja ir VARAM. Tās dibināšanas mērķi un uzdevumi aptver dažādus vides pārvaldības aspektus, tajā skaitā apsaimniekošanas pasākumu īstenošanu.⁴⁶ LVĢMC veic normatīvajos aktos kapitālsabiedrībai noteiktos uzdevumus, kā arī tai deleģētos valsts pārvaldes uzdevumus atbilstoši dibināšanas mērķim. LVĢMC ir pieredze un plašas kompetences ūdeņu apsaimniekošanas plānošanas un koordinēšanas jomā (ŪAP 9. pants).

LVĢMC priekšrocība ir zināšanas un ekspertīze par ūdeņu stāvokļa novērtējumiem, stāvokļa ietekmējošajiem faktoriem un slodžu apzināšanā, kompetence par ŪSD un tās nosacījumiem, līdzdalība starptautiskajās aktivitātēs, kas dod iespēju pārņemt jaunākās metodoloģijas, metodes ūdeņu ekosistēmu monitoringā un novērtējumā, identificēt vispiemērotākos pasākumus ūdens stāvokļa uzlabošanā. Izstrādājot ŪBA AP, LVĢMC veic arī sociālekonomiskos novērtējumus (piesaistot galvenokārt ārējos ekspertus), tomēr tiem ir konstatējošs raksturs un nav virzīti uz sociālekonomiskās attīstības veicināšanu.

Neesošs reģionālais pārklājums, kā arī iespējas ietekmēt teritorijas (t.sk. ūdeņu) attīstības plānošanas jautājumus un plānoto darbību pieļaujamību ir šī varianta trūkums.

LVĢMC praktiskā apsaimniekošanas pieredze ūdeņu vai ūdenstilpju apsaimniekošanā ir ļoti minimāla, jo pašreizējais regulējums neparedz LVĢMC kompetenci un pienākumus konkrētu ūdensobjektu apsaimniekošanas realizēšanai. Attiecīgi būtu jāgroza gan regulējums, gan jādomā par struktūras pilnveides iespējām, lai adekvāti pārklātu visus publiskā lietošanās esošos ūdensobjektus, kuros nepieciešams veikt apsaimniekošanu.

Šim variantam līdzīgs piemērs ir valsts SIA “Zemkopības ministrijas nekustamie īpašumi” (ZMNĪ), kur 100% kapitāla daļas pieder valstij, kapitāla daļu turētāja ir ZM. ZMNĪ atbilstoši Meliorācijas likuma deleģējumam un līgumam ar ministriju nodrošina valsts funkcijas – meliorācijas kadastra uzturēšanu, valsts meliorācijas sistēmu un valsts nozīmes meliorācijas sistēmu ekspluatāciju un uzturēšanu.

LVĢMC koordinē upju baseinu apsaimniekošanas konsultatīvās padomes, kuras ir izveidotas saskaņā ar ŪAL 9. pantu. Tomēr tajās darbojas galvenokārt valsts līmeņa pārvaldes institūcijas, atsevišķas pašvaldības, valsts mēroga NVO. Tādējādi nav izveidota paša reģiona iesaistīto pušu sadarbība, kas sekmētu ūdenstilpju apsaimniekošanas ieviešanu.

Galvenā priekšrocība: esošās kompetences ūdens pārvaldības jomā.

Galvenais trūkums: izstrādātajiem dokumentiem nav juridiski saistoša rakstura; nav reģionālā/vietējā pārklājuma, lai realizētu apsaimniekošanas pasākumus, institūcijas mērķos neietilpst ūdeņu sociālekonomiskā potenciāla attīstīšana.

⁴⁶ <https://likumi.lv/doc.php?id=194489>

Variants D – Dabas aizsardzības pārvaldei noteikt jaunu funkciju – publiskā lietošanā esošu ūdeņu apsaimniekošanu

Dabas aizsardzības pārvalde (DAP) ir tiešās valsts pārvaldes iestāde, kas īsteno īpaši aizsargājamo teritoriju pārvaldību un apsaimniekošanu. DAP saskaņā ar normatīvajiem aktiem un dabas aizsardzības plāniem apsaimnieko VARAM valdījumā esošos valsts nekustamos īpašumus, kuri nodoti DAP turējumā, dabas aizsardzības uzdevumu veikšanai. Tas attiecas arī uz iekšzemes publiskajiem ūdeņiem, kas atrodas dabas rezervātos, nacionālajos parkos un dabas liegumos un nav privātpersonu īpašumā vai citas ministrijas valdījumā.⁴⁷ DAP ir uzkrājusi nozīmīgu pieredzi dabas aizsargājamo teritoriju apsaimniekošanā, tajā skaitā ezeru un upju posmu atjaunošanā un antropogēnās slodzes uz dabu mazināšanā.

DAP ir arī pieredze un kapacitāte izstrādāt dabas aizsardzības plānus, kas nosaka dabas teritoriju apsaimniekošanas pasākumus, lai sasniegtu dabas aizsardzības mērķi. DAP kā iestādes prioritārais darbības virziens ir dabas aizsardzības politikas īstenošana.

Nosakot atbilstošu kompetenci un uzdevumus, tāds apsaimniekošanas modelis var darboties, kā rāda arī Igaunijas pieredze, kurā tieši vides institūcijām uzticēta arī apsaimniekošanas organizēšana. Igaunijā Vides Pārvalde (*Keskkonnaamet; Environmental Board*) kā valsts aģentūra īsteno valsts politiku attiecībā uz dabas saglabāšanu, dabas resursu izmantošanu, tajā skaitā ūdens resursu lietošanu. Igaunijas Vides pārvalde nodrošina arī dabas aizsardzības pasākumu ieviešanu, piemēram, atjaunot dabiskos biotopus, izstrādājot dabas aizsardzības plānus. Ņemot vērā valstij saistošos vides mērķus, kurus ir iespējams sasniegt, tikai respektējot ekosistēmu pieeju un vides aizsardzības prasības, tad dabas aizsardzības institūcijas noteikšanai par atbildīgo apsaimniekošanas jautājumu plānošanā un organizēšanā ir savas priekšrocības. Turklāt DAP ir augsti kvalificēta ekspertīze ūdeņu ekosistēmu jautājumos, tā veic monitoringu, sniedz dažādus saskaņojumus u.c. darbības saistībā ar ūdeņu ekosistēmu aizsardzību.

Darbojoties dabas apsaimniekošanas jomā, DAP ir izveidojusies laba sadarbības pieredze ar iesaistītajām pusēm: zemju īpašniekiem, uzņēmējiem, iedzīvotājiem, gan īpaši dibinātām biedrībām un nodibinājumiem, kas izveidotas saskaņā ar likumu “Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām”, 26. pantu, lai veiktu nepieciešamos saimnieciskos pasākumus aizsargājamās teritorijās. Biedrības, nodibinājumi un pašvaldības par plānotajiem apsaimniekošanas pasākumiem informē Dabas aizsardzības pārvaldi. DAP ir iespēja veidot vietējos kontaktus un aktīvi iesaistīt cilvēkus apsaimniekošanas pasākumu realizācijā.

Tā kā ūdeņu apsaimniekošanai būtu jāaptver gan vides, gan ekonomikas un sociālās vajadzības, līdzsvarojot visus trīs ilgtspējīgas attīstības pīlārus, tad jautājums ir, vai vides vai dabas aizsardzības institūcija būtu piemērotākā publiskās pārvaldes iestāde, kura nosakāma par atbildīgo attiecībā uz apsaimniekošanas pasākumu nodrošināšanu (plānošanu un organizēšanu).

Galvenā priekšrocība: esošās kompetences dabas aizsardzības un teritoriju apsaimniekošanas jomā, t.sk. publiskie ūdeņi, kas atrodas ĪADT.

Galvenais trūkums: izstrādātajiem dokumentiem nav juridiski saistoša rakstura; sasaistes trūkums ar sociālekonomiskās attīstības iespēju nodrošināšanu, kas ir būtiski ilgtspējīgai attīstībai.

Noslēgumā ir jāuzsver, ka, izstrādājot optimālo apsaimniekošanas institucionālo modeli, ir jāņem vērā, ka saskaņā ar Zemes pārvaldības likumu iekšzemes publiskie ūdeņi ir nodoti pašvaldību valdījumā (izņemot tos, kas citām valsts institūcijām vai atrodas privātpersonu īpašumā). Attiecīgi pašreizējais regulējums vai nu prasa precizēt, ka valdītājs ir arī par apsaimniekošanu atbildīgā institūcija, definējot tās pienākumus/uzdevumus, vai precizēt valdītāja un apsaimniekotāja tiesiskās attiecības, ja izvēlas citu institucionālo apsaimniekošanas modeli. Ūdens apsaimniekošanas likumā jāprecizē arī, ka apsaimniekojami (no atbildīgās institūcijas puses) ir arī visi pārējie “publiskā lietošanā esošie” ūdeņi neatkarīgi no to piederības (bet to respektējot, t.i., iesaistot krastu zemju īpašniekus apsaimniekošanas plānošanā un realizēšanā līdzīgi kā tas ir, piemēram, Vācijā un citās ES valstīs).

⁴⁷ Zemes pārvaldības likums, 15.pants, 1.daļa.

Tabula 9.1. Piedāvāto apsaimniekošanas variantu salīdzinājums

Kritērija novērtējuma skala: 2 – labi; 1 – daļēji; 0 – nav pieredzes

Kritērijs	A Pašvaldība		B Plānošanas reģions		C LVĢMC		D DAP	
a. Normatīvajos aktos noteiktā kompetence ūdens resursu apsaimniekošanā	2	Pašvaldību likums; Teritorijas attīstības plānošanas likums; Zemes pārvaldības likums; Zvejniecības likums	1	Teritorijas attīstības plānošanas likums	1	Ūdens apsaimniekošanas likums	2	Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām; Zemes pārvaldības likums
b. Plānošanas dokumentu tiesiskais statuss	2	Saistošie noteikumi saistoši trešajām pusēm	1	Pieņem padome, nav saistošs trešajām pusēm	1	Sagatavo projektus, apstiprina VARAM	1	Sagatavo projektus, apstiprina VARAM
c. Teritoriālā sasaiste ar ūdens resursiem	2	Pašvaldības administratīvā teritorija, ūdenstilpju pieeja	1	Viens PR atbildīgs par vienu UBA, lielāks mērogs	1	Visi upju baseinu apgabali, ūdensobjektu plānošanas pieeja	1	Šaurāks tvērums – tikai aizsargājami biotopi, ĪADT
d. Praktiskā apsaimniekošanas pieredze ūdeņu vai ūdenstilpju apsaimniekošanā	2	Publiskie ūdeņi, atpūtas vietas, peldvietas	1	Projektu līmenī	1	Projektu līmenī	2	ĪADT
e. Esošo funkciju un zināšanu sasaiste ar vides mērķu sasniegšanas pienākumiem	1	Galvenokārt lielajās pašvaldībās, dabas aizsardzības plānu īstenošanā	0	Tiek piesaistīti konsultanti, ārpalpojums	2	Augta ekspertīze, ķīmisko analīžu veikšanas iespējas	2	Augta ekspertīze, īpaši par biotopiem
f. Esošo funkciju un zināšanu sasaiste ar sociālekonomisko attīstības iespēju nodrošināšanas pienākumiem	2	Pašvaldības izstrādā ilgtspējīgas attīstības stratēģijas, programmas	2	Reģionu ilgtspējīgas attīstības stratēģija	1	Dažādu novērtējumu un izstrāde (ārpalpojums)	1	Dabai draudzīgs tūrisms, rekreācija īpaši aizsargājamās teritorijas
g. Sadarbības pieredze un sadarbošanās iespējas ar iesaistītajām pusēm, zemju īpašniekiem	2	Pieredze ar vietējiem iedzīvotājiem, kopienām, biedrībām u.c.	1	Sadarbība ar pašvaldībām, reģionālām organizācijām, asociācijām	1	Upju baseinu konsultatīvās padomes, pietrūkst vietējās NVO, kopienas	2	Sadarbība ar biedrībām un nodibinājumiem, kas izveidotas ĪADT; ĪADT tiek veidotas arī konsultatīvās padomes
h. Citu ES valstu pieeja un piemēri	2	Zviedrija; visās analizētās kaimiņvalstīs pašvaldībām ir būtiska loma ūdens resursu apsaimniekošanā, praktisku rīcību ieviešanā	2	Zviedrija (pašvaldību apvienojošs reģionālais administratīvais līmenis); Somijas reģionālie centri (valsts veidoti)	0	Nav zināms, ka centralizētās iestādes uzņemtos praktisko apsaimniekošanu	1	Igaunijas Vides Pārvalde, kas funkciju ziņā ir līdzvērtīga DAP

4. Upju pārvaldības instrumenti

4.1. Par UBAAP, pasākumu programmām un rīcības plāniem

Viens no galvenajiem instrumentiem, ar kuru Ūdens apsaimniekošanas likumā (tāpat kā Ūdeņu struktūrdirektīvā) ir paredzēts kompleksi risināt ūdeņu pārvaldības jautājumus, ir upju baseinu apgabalu apsaimniekošanas plāni (UBAAP). Savukārt tajos ietvertajās pasākumu programmās (PP) plānots noteikt “minimālās prasības, nosacījumus un aizliegumus,” kā arī darbības, kas jāveic, ja attiecīgajā ūdensobjektā nav sasniegti šajā likumā noteiktie vides kvalitātes mērķi. Saskaņā ar ŪSD un pēc būtības arī ar Latvijas ŪAL UBAAP ir iecerēti kā fundamentāli ūdeņu pārvaldības instrumenti, kuriem jābūt par pamatu nepieciešamo pasākumu programmas izstrādei, t.i., konkrētu pasākumu (uzlabojošu, aizliedzošu, regulējošu, kontrolējošu utt.) plānošanai un realizēšanai. Tiem, savukārt, nenoliedzami būtu jāietver arī apsaimniekošanas pasākumus, ja un kādi nepieciešami, lai sasniegtu vides mērķus un nodrošinātu ūdeņu ilgtspējīgu lietošanu.

Saskaņā ar Latvijas normatīvo aktu regulējumu UBAAP projektus sagatavo valsts SIA “Latvijas Vides, ģeoloģijas un meteoroloģijas centrs” (LVĢMC), izstrādē iesaistoties speciāli šim mērķim izveidotai konsultatīvajai padomei, kas sniedz atzinumus, priekšlikumus. Plānus apstiprina VARAM ministrs. Savukārt PP ir veidota kā UBAAP neatņemama sastāvdaļa, tātad plānošanas dokumenta sastāvdaļa, kas, tāpat kā UBAAP, tiek apstiprināta ar VARAM ministra rīkojumu. Attiecīgi tas ir pieņemts kā vienai nozarei saistošs iekšējais normatīvais akts, vienlaikus aptverot daudzas un dažādas jomas un aktivitātes, kas sniedzas krietni ārpus vienas nozares kompetences jautājumiem, kuru ieviešana varētu tikt nodrošināta ar tās rīcībā esošajiem instrumentiem.

Ņemot vērā UBAAP un pasākumu programmās iekļaujamo uzdevumu un nosacījumu mērķus, kas tiek izstrādāti, lai sasniegtu **valstij saistošos** vides mērķus, atbilstoši ŪSD, būtiski ir izvērtēt, kurus no plāna un programmu elementiem vai no tiem izrietošās nepieciešamās rīcības ir jānosaka vispārsaistošā tiesību aktā.

Lai nodrošinātu ar ŪSD aptverto pasākumu kopuma realizēšanu, kas ir saistoši ne tikai par nozari atbildīgajai institūcijai (ūdeņu jomā – VARAM un tās padotības iestādēm), bet arī citiem sektoriem un institūcijām, kuru darbības vai lēmumi var būtiski ietekmēt ūdeņu stāvokli, ir nepieciešams veikt šādus grozījumus:

1. Mainīt būtiskāko UBAAP iekļauto nosacījumu juridisko statusu.

Tiek piedāvāti divi varianti:

1. variants: vai nu UBAAP apstiprināt ar vispārsaistošu tiesību aktu (piemēram, tos apstiprinot MK),
2. variants: vai izdalīt no plānošanas dokumenta tos elementus (būtiskos lēmumus), kuri būtu jānosaka ar vispārsaistošu tiesību aktu (nevis iekšējo normatīvo aktu).

Tas būtu attiecināms vismaz uz:

- lēmumiem par “plānošanas līmeņa izņēmumu” (no vides mērķu sasniegšanas) piemērošanu, arī nosakot ūdensobjektu par “mākslīgu vai stipri pārveidotu” vai piemērojot tādus izņēmumus kā termiņa pagarinājums u.c.;
- maksājumu politiku un ar to saistītajiem nepieciešamajiem uzlabojumiem;
- citi nosacījumi, kuriem jābūt ar juridiski saistošu efektu attiecībā uz tādām pārvaldes un pašvaldību institūcijām, kuras pieņem lēmumus, kas var ietekmēt ūdens stāvokli, kā arī trešajām personām – ūdens resursu lietotājiem.

Gan 1., gan 2. variantā nepieciešams precizēt, kādā veidā tiek pieņemti lēmumi (lēmumu pieņemšanas procedūra) attiecībā uz izņēmumu no vides mērķiem piemērošanu.

2. Grozīt ŪAL 18. pantu, nosakot, ka pašvaldībām, izstrādājot teritorijas plānojumu dokumentus, ir jāņem vērā UBAAP, tajos iekļauto objektīvo, uz monitoringa datiem balstīto informāciju.⁴⁸

⁴⁸ Šāds pašvaldību pienākums ir visās šajā pētījumā pētītajās ES valstīs, lai arī atšķiras to loma ūdeņu apsaimniekošanā.

3. Papildināt ūdeņu pārvaldības regulējumu ar būtisku, bet iztrūkstošu daļu – uz apsaimniekošanu vērstu **rīcības plānu izstrādi**.⁴⁹
- To izstrādi būtu jānodrošina tai valsts vai pašvaldības institūcijai, kura ŪAL tiktu noteikta par atbildīgo institūciju apsaimniekošanas nodrošināšanai attiecībā uz ūdeņiem (publiskā lietošanā esošajām upēm un ezeriem). Šāda veida ŪAL grozījumos visdrīzāk jāiekļauj arī izņēmums par ūdeņiem, kas atrodas DAP pārziņā un tiek apsaimniekoti atbilstoši dabas aizsardzības regulējumam, iespējams precizējot, uz kuriem attiecināms statuss “publiskā lietošanā esoši” un apsaimniekojošā institūcija no tiem, kas atstāti tikai dabas aizsardzībai (piemēram, rezervāta teritorijā).
 - Rīcības plāniem būtu jābalstās UBAAP un pasākumu programmās kā savstarpēji (hierarhiski) saistītiem plānošanas dokumentiem.
 - Uz to pamata varētu būt nepieciešams noteikt arī **apsaimniekošanas noteikumu** izstrādes pienākumu attiecībā jau **uz konkrētiem ūdensobjektiem**, kuros paredzēts veikt (vai tiek veikta) saimnieciskā darbība.⁵⁰ Neviens no esošajiem regulējumiem nenosēd visu iespējamās darbības līdzsvarošanu, kas vienlaikus paredzētu pienācīgu apsaimniekošanu uzturēšanu, kur tas nepieciešams.

Ņemot vērā nepieciešamību savstarpēji integrēt ūdeņu pārvaldībai izvirzītās prasības ar apsaimniekošanai nepieciešamajiem pasākumiem, ir nepieciešams diskutēt par Latvijas tiesību sistēmai atbilstošiem un iespējamiem risinājumiem. Sākotnēji izlemjot, kura tiks noteikta par publiskā lietošanā esošo ūdeņu apsaimniekošanu atbildīgo institūciju, jo no tā ir atkarīgs, kāda veida un kā apstiprināmi apsaimniekošanai nepieciešamie tiesību akti. Ja tā ir pašvaldība, tad jautājums par hierarhiski piemērotu līmeni saistošu prasību izvirzīšanai ir viegli atrisināms, jo tai ir tiesības pieņemt saistošos noteikumus. Turklāt šādas tiesības jau tagad ir paredzētas Pašvaldību likuma 43. pantā, kā norādīts augstāk.

Papildus jāatzīmē, ka pašreizējā sistēmā UBAAP (atbilstoši likumā un MK noteikumos noteiktajam) tiek veidoti, fokusējoties uz **visu attiecīgo upju baseina apgabalu**, t.i., ļoti dažādu ūdensobjektu un tiem pieguļošu teritoriju kopumu. Attiecīgi, kā norādīts diskusijās 2018. gada projektā ar dažādām ieinteresētajām pusēm un iesaistītajām institūcijām, plāni (kā arī pasākumu programmas) nav tik detalizēti, lai nodrošinātu fokusētu un pietiekami specifisku informāciju konkrētu ūdensobjektu **apsaimniekošanas pasākumu veikšanai. Lai veicinātu konkrētu ūdensobjektu apsaimniekošanu, risinot tiem specifiskus problēmjautājumus**, ir nepieciešams detalizētāks un fokusēts instruments, kas aptver konkrētu ūdensobjektu. Attiecīgi “rīcības plāni” un tiem pakārtoti apsaimniekošanas noteikumi varētu kalpot šāda mērķa sasniegšanai.

Papildus vēl var paredzēt iespējas pieņemt rīcības plānu konkrētu problēmsituāciju risināšanai, nosakot specifiski risināmos uzdevumus, atbildīgās personas un mehānismus.⁵¹

⁴⁹ Šādi, uz mazāku vienību (nekā upju apgabali) orientēti instrumenti, kas vērsti uz apsaimniekošanu un darbību plānošanu, ir praktiski visās ES valstīs, kuru pieredze tika pētīta šajā projektā.

⁵⁰ Šis punkts integrējams ar jau esošajām prasībām attiecībā uz “eksploatācijas noteikumu izstrādi,” kā arī ūdenstilpju nomu.

⁵¹ Šī pieeja saskan arī ar Ūdens Struktūrdirektīvā iekļauto 13. panta piekto daļu, kas paredz, ka upju baseinu apsaimniekošanas plānus var “papildināt, izstrādājot sīkākas programmas un apsaimniekošanas plānus attiecībā uz apakšbaseinu, nozari, jautājumu vai ūdens tipu, lai risinātu konkrētus ūdens resursu apsaimniekošanas aspektus.” Tādu iespēju pieļauj arī MK noteikumi Nr. 646/2009 (sk. 13.punktu), kurā norādīts, ka UBAAP iekļauj “sarakstu, kurā minētas visas programmas un plāni, kas izstrādāti apgabala teritorijā esošo apakšbaseinu, noteikta tipa ūdeņu vai atsevišķu ūdensobjektu apsaimniekošanai vai konkrētu vides problēmu risināšanai, kā arī rīcības programmas konkrētām uzņēmējdarbības nozarēm. Plānā iekļauj kopsavilkumu par minēto dokumentu saturu.

4.2. Par riska ūdensobjektiem un “prioritāri apsaimniekojamiem ūdens objektiem (ūdenstilpēm)”

Ministru kabineta noteikumi Nr.418/2011 par riska ūdensobjektiem ir saskaņā ar ŪAL (5. panta desmitās daļas 11. punkts) deleģējumu, kas paredzēts konkrēto **riska ūdensobjektu noteikšanai** (saraksts, kuros ūdensobjektos pastāv risks nesasnēgt šajā likumā noteikto labu virszemes ūdeņu stāvokli šajā likumā paredzētajā termiņā) **un aizsardzībai**. Vērtējot noteikumos iestrādātās normas, jāatzīmē, ka daudzi to formulējumi ietver drīzāk vispārīgus principus, **kuri formulēti vēlamības izteiksmē vai piešķirot tiesības, bet neietver pienākumus uzliedzot, precīzus nosacījumus, kuru ieviešanai būtu noteikts mehānisms.**

Proti, tajos nav ietverti nosacījumi, kuriem iestājoties, vienai vai otrai institūcijai ir pienākums veikt konkrētas darbības, izņemot, ja tādi ir noteikti citos normatīvajos aktos. Turklāt tas neparedz apsaimniekošanas institūcijas, **kas būtu atbildīgas par to, lai netiktu pasliktināts un tiktu uzlabots ūdens stāvoklis vienā vai citā riska ūdensobjektā.** Ar vienu (netiešu) un nelielu izņēmumu, ka pašvaldībām būtu jāiekļauj “izmantošanas veidu ierobežojumi” attiecībā uz ūdenstecēm, kas noteiktas par riska ūdensobjektiem. Tomēr tā ir kā obligāta prasība tikai attiecībā uz noteikumu 6. punktā uzskaitītajos normatīvajos aktos noteiktajiem ierobežojumiem, ja tādi ir tajos noteikti.

Normatīvais regulējums attiecībā uz riska ūdensobjektiem ir pilnveidojams, ņemot vērā to, **ka valsts pienākums ir ne tikai aizsargāt ūdensobjektus, bet arī atjaunot to stāvokli un tam bieži vien ir nepieciešami konkrēti apsaimniekošanas pasākumi. Tādēļ ir jāapsver tas, kā sistēma pilnveidojama, lai efektīvāk sasniegtu kopējos vides mērķus ūdens stāvokļa nepasliktināšanā un laba stāvokļa sasniegšanā.**

Riska ūdensobjektu regulējums būtu:

- 1) jāsaistīti ar regulējumu, kas nosaka par ūdeņu apsaimniekošanu atbildīgo institūciju, kurai jāņem vērā, vai konkrētajam ūdensobjektam ir noteikts riska ūdensobjekta statuss, plānojot apsaimniekošanas pasākumus, t.sk. pieņemot rīcības plānu;
- 2) pilnvērtīgāk jāsaistīti ar atļauju izsniegšanas sistēmu, tostarp akcepta pieņemšanu IVN procesa ietvaros, kas noteiktu precīzāku tiesību un pienākumu loku institūcijām, kuras lemj par tādu darbību atļaušanu (akceptēšanu), kas var negatīvi ietekmēt ūdens stāvokli, it īpaši, ja tas attiecas uz riska ūdensobjektu.

Šajā projektā tika identificēta problemātika, kas saistīta ar grūtībām noteikt nepieciešamos apsaimniekošanas pasākumus konkrētos ūdens objektos, līdzsvarojot dažādās intereses un mērķus ūdens resursu izmantošanā. Šajā kontekstā ir vērts apsvērt iespējas Ministru kabineta līmenī noteikt (iespējams, kopā vienotā sistēmā ar riska ūdensobjektu noteikšanu) **“prioritāri apsaimniekojamus ūdens objektus (ūdenstilpes).”** Prioritāri apsaimniekojamo ūdens objektu saraksta apstiprināšana balstītos uz likumdevēja noteiktiem kritērijiem (ŪAL jādefinē, kas ir “prioritāri apsaimniekojamie ūdens objekti” un to noteikšanas kritēriji). To noteikšanas galvenais mērķis – kompetentā un vispārāsaistošā veidā noteikt tos ūdens objektus, kuru apsaimniekošana (uzturēšana) ir vitāli nepieciešama, lai sasniegtu kopējos vides mērķus. Attiecīgi tiem prioritāri jānosaka konkrētus veicamos pasākumus un jāplāno finansējums. Šāds statuss piemērojams neatkarīgi no ūdens objekta piederības visām “publiskā lietošanā esošām” upēm un ezeriem.

Viens no kritērijiem prioritāri apsaimniekojamo ūdens objektu noteikšanā varētu būt zivju sugu aizsardzības nodrošināšana. 2002. gada 12. marta MK noteikumos Nr. 118 “Noteikumi par virszemes un pazemes ūdeņu kvalitāti” (8. punkts) ir definēti prioritāri zivju ūdeņi – *tie ir saldūdeņi, kuros nepieciešams veikt ūdens aizsardzības vai ūdens kvalitātes uzlabošanas pasākumus, lai nodrošinātu zivju populācijai labvēlīgus dzīves apstākļus* (8. punkts). Prioritārie zivju ūdeņi noteikti šo noteikumu 2.1 pielikumā, kur upes vai upju posmi ir iedalīti karpveidīgo un lašveidīgo zivju ūdeņos. Minētajā pielikumā ir 65 lašveidīgo zivju upes (visa upe vai upju posmi), kuriem ir jānodrošina atbilstoša ūdens aizsardzība un kvalitāte. Uz 27 prioritāro lašveidīgo zivju ūdeņu upēm, ir uzbūvētas 48 mazās HES, kas nozīmē, ka daļēji vai pilnībā ir pārtraukta zivju migrācija un samazinātas zivju nārsta iespējas un laukumi, kas ir būtiski lašveidīgo zivju sugas populācijas pastāvēšanai un atjaunošanai. Tādējādi šīs 27 prioritārās lašveidīgo zivju ūdeņu upes būtu izvirzāmas kā prioritāri apsaimniekojamas.

4.3. Ūdens maksas politikas jautājumi

Ikvienas pārvaldības un apsaimniekošanas sistēmas efektīvai funkcionēšanai ir nepieciešams finansēšanas modelis jeb finansējums, kas nodrošina nepieciešamo pasākumu veikšanu. Attiecībā uz ūdens pārvaldību un apsaimniekošanu būtisku finansējuma komponenti būtu jāstāda maksājumiem, kas veikti par ūdens resursu izmantošanu un piesārņošanu, ņemot vērā gan no ES prasībām izrietošo “ūdens pakalpojumu izmaksu atgūšanas” principu, gan principu, ka maksā piesārņotājs, gan vispārīgo mērķi “nodrošināt efektīvāku un atbildīgāku dabas resursu izmantošanu.” Ūdens maksājumu politikas kontekstā ir izdalāmi divi atšķirīgi, bet savstarpēji saistīti regulējumi:

1) no ES prasībām izrietoši pienākumi “atgūt ūdens pakalpojumu izmaksas”, ņemot vērā ekonomiskās analīzes rezultātā pamatotās ūdens pakalpojumu izmaksas un balstoties uz piesārņotājs maksā principu;

2) maksas jeb nodokļa piemērošana – par ūdens lietošanu kā sabiedrībai nozīmīga ekosistēmas pakalpojuma sastāvdaļu, par kuru valsts vides aizsardzības un nodokļu politikas ietvaros var tikt noteikts tā saucamais vides nodoklis vai cita veida maksājums par ūdens resursa izmantošanu.

Šie abi regulējumi ir viens otru papildinoši, veidojot un ietekmējot valsts kopējo ūdeņu lietošanas un maksājumu piemērošanas politiku. Tomēr no juridiskā viedokļa, it īpaši valsts kompetences (pienākumu un tiesību) kontekstā, vērts tos izdalīt atsevišķi, jo atšķirīgs ir no ES regulējuma izrietošo prasību apjoms un dalībvalsts rīcības brīvība.

Latvijā saskaņā ar ŪAL attiecīgie Direktīvas 9. pantā ietvertie principi par “izmaksu atgūšanu” un “piesārņotājs maksā”, kā arī citi nosacījumi ir **attiecināti uz visiem maksājumu noteikšanas veidiem par ūdens resursa lietošanu**, ja un kad par tiem nosaka maksu. **Tomēr ŪAL nenosaka, par ko tieši maksa būtu piemērojama.** Attiecīgi šie nosacījumi meklējami citos normatīvajos aktos. Vienlaikus ŪAL ir definēts, kam un par kāda veida ūdens lietošanu maksa nav piemērojama, tostarp, ja lietošanai **personiskām vajadzībām**, saskaņā ar normatīvajiem aktiem nav nepieciešama atļauja.

Latvijā gan saskaņā ar Vides aizsardzības likuma 3. panta pirmo daļu⁵², gan ŪAL 17. pantu attiecībā uz abiem augstāk minētajiem fiskāliem instrumentiem – izmaksu segšanu par ūdenssaimniecības pakalpojumiem un maksu par ūdens resursu lietošanu – ir jāpiemēro arī princips par to, ka maksā piesārņotājs, kā arī jāievēro citas ŪAL 17. panta otrajā daļā noteiktās prasības.

Kā norādīts Upju baseinu apgabalu plānos, galvenie esošie maksājumu politikas instrumenti ietver **Dabas resursu nodokli (DRN) par ūdens ieguvu un ar notekūdeņiem novadīto piesārņojumu un zivju resursiem nodarītā kaitējuma kompensēšanu.** Taču tās darbības, kam nav nepieciešama vides atļauja, nav aptvertas ar maksu par ūdens resursu izmantošanu, kā arī virkne darbību ir no tās atbrīvotas.

Tā kā Latvijā nav politikas plānošanas dokumenta un atbilstošā līmenī pieņemts lēmuma, kurā būtu izvērtēti visi ūdens izmantošanas veidi, kas var būtiski ietekmēt ūdens stāvokli, un, pamatojoties uz tādu izvērtējumu, izlemts, kuriem ir piemērojams vides nodoklis/vai resursu maksa, bet kuri atbrīvojami, kādos apmēros un kādi citi mehānismi nosakāmi, lai nodrošinātu efektīvu ūdens resursu lietošanu un aizsardzību, **konceptuāli būtu jāizlemj šādi jautājumi:**

1. ūdens maksas politikas jautājumu izlemšana hierarhiski piemērotā līmenī, iekļaujot politikas izvērtējuma un nepieciešamo izmaiņu aspektus tiesību aktā, kas pieņemams Ministru kabineta līmenī;

2. visaptveroša izvērtējuma nepieciešamība attiecībā uz to sektoru adekvātu iekļaušanu ūdens maksas regulējumā, kuri izmanto ūdens resursus saimnieciskās darbības nodrošināšanai, kā arī, kas ietekmē ūdens stāvokli un kuru darbības izraisa ūdens pakalpojumu nodrošināšanas izmaksu sadārdzināšanu, lai, pirmkārt, secinātu, kuri būtu vēl un kādā veidā iekļaujami un cik efektīvi ir pašreiz piemērotie maksājumi; otrkārt, ja

⁵² VAL, 3.panta pirmā daļa nosaka, ka “Vides politiku valstī veido un lēmumus, kas var ietekmēt vidi vai cilvēku veselību, pieņem, ievērojot šādus vides aizsardzības principus: tostarp princips "piesārņotājs maksā" — persona sedz izdevumus, kas saistīti ar tās darbības dēļ radīta piesārņojuma novērtēšanu, novēršanu, ierobežošanu un seku likvidēšanu”

kāda veida saimnieciskās darbības būtu atbrīvojamas no maksas par ūdens izmantošanu, tad nepieciešams pamatojums, par kuru jālemj atbilstoši ŪSD 9. panta ceturtajai daļai.

Par pirmo jautājumu

Ņemot vērā ūdeņu maksājumu politikas nozīmību visā ūdeņu pārvaldības un apsaimniekošanas sistēmā, UBAAP iekļautās sadaļas ar priekšlikumiem par ūdens maksājumu politikas pilnveidi, kas balstīta UBAAP ietvaros veiktā ekonomikas analizē un slodžu izvērtējumā, nepieciešams pieņemt atbilstošā lēmumu pieņemšanas līmenī. Diskutējams jautājums ir par formu, bet iespējams kā vienu no pasākumu programmu sastāvdaļām, par kurām būtu jālemj (un kura jāapstiprina) valdības līmenī. Īpaši ņemot vērā, ka par ūdeņu maksas politiku būtu **ne tikai jāapkopo** informācija par to kā ir (t.i., par kuriem ūdens izmantošanas veidiem maksa ir/nav noteikta), **bet jālemj**, uz kuriem vēl būtu jāattiecinā (iekļaujot, piemēram, arī lauksaimniecību, akvakultūru un ūdens tūrisma jomas), un kuriem pamatoti piemērot izņēmumus, aizstājot ar citiem instrumentiem, kas veicinātu ūdens resursu efektīvu izmantošanu.

Šāda veida jautājumiem ir starp-sektorāls raksturs un attiecīgi tie nav atrisināmi vienas nozares ietvaros. Ņemot vērā no ES prasībām izrietošu valsts pienākumu, kā arī ŪAL noteiktos principus, kas prasa veicināt ūdens izmantotāju pienācīgu ieguldījumu ūdens izmantošanas izmaksu segšanā saskaņā ar “piesārņotājs maksā” principu, nepieciešami uzlabojumi jādiskutē un jāpieņem valdības līmenī (neatkarīgi no tā, kādā līmenī apstiprina UBAAP, kurā pēc tam iekļauj informāciju par plānotajiem pasākumiem ūdens maksājumu politikas jomā atbilstoši Direktīvas un likuma prasībām).

Par otro jautājumu

Ņemot vērā projektā veikto ES prasību un kopējās ūdens lietošanas maksas politikas analīzi, tostarp to sektoru identificēšanu, kuriem būtu jāpiedalās ūdens stāvokļa uzturēšanas izmaksu segšanā, **Latvijā ir nepieciešams papildus izvērtēt vismaz minēto sektoru adekvātu ieguldījumu ūdens (kā ekosistēmas) pakalpojumu izmaksu segšanā: HES, lauksaimniecības, akvakultūras un ūdenstūrisma.**

Attiecībā uz HES – tā kā 2019. gadā ir veikts to maksājumu efektivitātes izvērtējums, tad šajā sadaļā šis sektors netiek skarts,⁵³ vienīgi uzsverot, ka šim sektoram būtu jāpiemēro tāda veida maksājums par ūdens resursu lietošanu, kas veicinātu gan ūdens efektīvāku izmantošanu, gan pāreju uz videi draudzīgākiem tehnoloģiskiem risinājumiem.

Attiecībā uz lauksaimniecību – pastāv vairāki varianti, kā iespējams noteikt maksājumu atgūšanu par šajā sektorā lietotajiem pesticīdiem (kā kaitīgajām vielām), kā arī radīto piesārņojumu (no mēslošanas līdzekļiem). Maksājuma noteikšana augu aizsardzības līdzekļu aktīvajai vielai ir vieglāk piemērojams (administrējams) šī sektora iesaistes veids un attiecīgi varētu būt pirmais solis lauksaimniecības ārējo vides izmaksu internalizācijai. Tomēr konkrētas pieejas un veidu izvēlei ir nepieciešams papildus izvērtējums, kas pilnvērtīgi izvērtē dažādās iespējas un to ieguvumus un riskus. Jāatzīmē, ka maksas attiecināšana uz augu aizsardzības līdzekļu aktīvajām vielām balstās uz līdzīga pamatojuma, kā jau pašreizējā sistēmā esoša DRN piemērošana attiecībā uz citām *videi kaitīgām precēm*, kas nonāk tirgū un tiek lietotas, atstājot negatīvu ietekmi uz vidi. Lauksaimniecībā izmantojamo pesticīdu aplikšana ar maksājumu, lai internalizētu šī sektora vides izmaksas, būtu atbilstoši piesārņotājs maksā principam, kā arī atbilstoša gan ne-diskriminācijas principam, gan Kopējās lauksaimniecības politikai, gan nebūtu pretrunā ES prasībām valsts atbalsta jomā.

Par akvakultūru – šis ir sektors, kura darbība pilnībā balstās uz ūdens izmantošanu, lai nodrošinātu savu saimniecisko darbību. Tik tālu, cik konkrētās darbības veikšanai tiek izmantoti tekošie ūdeņi (upes) tiem jābūt aptvertiem ar maksu par ūdeņu izmantošanu, vai arī jāsniedz pamatojums, kādēļ konkrētais sektors būtu atbrīvojams no maksas par ūdens izmantošanu.⁵⁴ Jāatzīmē, ka šāda veida maksājums nebalstās uz

⁵³ Ernst & Young Baltic pētījumā, “Dabas resursu nodokļa likmju piemērošanas efektivitātes izvērtēšana.” (dec.2019). Pieejams: http://varam.gov.lv/lat/publ/petijumi/petijumi_vide/?doc=28258

⁵⁴ Piemēram, kā norādīts no Zemkopības ministrijas saņemtā elektroniskā komentārā 27.08.2020, Noslēguma semināra diskusiju sadaļā: “Nepiekrītam, ka akvakultūra būtu ierindojama tajā saimnieciskās darbības kategorijā, no kuras būtu iekasējama maksa par ūdeņu izmantošanu. Daudzas dīķsaimniecības atrodas NATURA 2000 teritorijās, tādējādi ievērojot ekstensīvas saimniekošanas metodes un nodrošinot bioloģiskās daudzveidības saglabāšanas prasības utt. Savukārt recirkulācijas sistēmas tiek uzskatītas par videi draudzīgām metodēm.”

“kompensēšanu par piesārņošanu” vai tamlīdzīgiem iemesliem, bet gan paša ūdens kā resursa izmantošanā saimnieciskajai darbībai.⁵⁵ Līdzīgi kā tas ir par jebkuru dabas resursu, par ko tiek maksāts valstij DRN, kaut iegūts savā īpašumā (piemēram, smilts u.c. izrakteni). Attiecīgi valsts, apliekot ar vides nodokli saimnieciskās darbības veicējus, “socializē ienākumus, kas rodas no dabas resursa izmantošanas/lietošanas. Tomēr, lai noteiktu veidu kā un kādos apjomos šīs saimnieciskās darbības veicēji būtu iesaistāmi ūdens maksas politikā, ir nepieciešams papildus izvērtējums (cita veida pētījums). Kā norādīts šī projekta noslēguma diskusijās iesniegtā komentārā: “Patlaban tiek īstenots LIFE GOOD WATER projekts, kura viens no pasākumiem ir arī piesārņojuma novērtēšana no akvakultūras darbībām. Šī projekta rezultāti būtu jāņem vērā.”⁵⁶

Par ūdenstūrisumu – apsverams būtu maksājums par publiskā lietošanā esošo upju izmantošanu (laivošanas maksa), vienlaikus nodrošinot attiecīgo upju laivošanai nepieciešamo apsaimniekošanas darbu veikšanu/finansēšanu. Pieeja varētu būt līdzīga kā “Makšķerēšanas, vēžošanas un zemūdens medību karšu” iegādes sistēma. Tādas maksas piemērošana (un novirzīšana institūcijas budžetā, kurai atbildība par upju uzturēšanu atbilstošā stāvoklī) veicinātu tūrisma mērķiem lietojamo upju attīrīšanu no dabas objektiem, kas aizkavē upes plūdumu, kā arī piegružojuma, tostarp atkritumiem, radot kvalitatīvāka pakalpojuma pieejamību. Tomēr konkrētu risinājumu rašanai nepieciešama padziļinātāka izpēte par iespējamo risinājumu variantiem, ieguvumiem un riskiem.

Projektā netika sīkāk apskatīts jautājums **par maksas noteikšanu par ūdens izmantošanu**, jo tam būtu nepieciešams cita veida pētījums. Tomēr par to varētu būt pamatoti diskutēt, ņemot vērā ūdens (kā sabiedrības kopīga dabas resursa) statusu un nozīmi, no kura lietošanas labumi būtu socializējami un kura uzturēšana valstij būtu jānodrošina. Šāda maksa tiek piemērota valstīs, kurās ūdens resurss atzīsts par sabiedrības kopīgo lietu.⁵⁷ Attiecīgi tādā veidā “socializējot” konkrētā resursa izmantošanas labumu caur maksu par to. Tā ir iespēja novirzīt finansējumu (tieši vai netieši) tai institūcijai, kura noteikta par atbildīgo apsaimniekošanas nodrošināšanā, konkrēto funkciju veikšanai.⁵⁸

Maksas noteikšana par ūdeņu resursu izmantošanu (un piesārņošanu) ir cieši saistīta ar finansējuma nodrošināšanu ūdens apsaimniekošanas pasākumu veikšanai, tostarp radīto slodžu mazināšanai un piesārņojuma novēršanai. Pašreizējā ūdeņu apsaimniekošanas sistēmas ietvarā nav atrodams prognozējams un konsekvents finanšu avots, kas būtu paredzēts ūdeņu apsaimniekošanas pasākumu veikšanai papildus tādiem periodiskajiem maksājumiem, kas saistīti ar infrastruktūras izbūvi vai pilnveidošanu, piesaistot līdzekļus no ES fondiem vai tie būtu citi projektu veidā piesaistītie līdzekļi.

Saskaņā ar šī projekta piedāvāto konceptu par apsaimniekošanas institūcijas definēšanu attiecībā uz vismaz “publiskā lietošanā esošiem” ūdeņiem un izvērtējot arī nepieciešamību definēt (valdības līmenī) “prioritāri apsaimniekojamus ūdens objektus”, **būtu jānosaka ne tikai atbildīgā institūcija, bet arī finanšu avots, no kura nodrošināmi apsaimniekošanas pasākumi**. Šādas pieejas realizēšana nepieciešama, lai nodrošinātu arī to, ka tiek īstenoti apsaimniekošanas pasākumi, jo īpaši atjaunošanas jomā. **Šādā kontekstā būtiski ir veikt izvērtējumu, kas un cik efektīvi pašreiz ir aptverti un kā maksājumu politikā būtu integrējami arī sektori, kas tika šajā pētījumā identificēti kā iekļaujami ūdeņu pakalpojumu izmaksu atgūšanas regulējumā, tostarp lauksaimniecība.**

Modelējot apsaimniekošanas finansēšanas avotus, būtu jānovērtē līdzšinējie maksājumu apjomi (iemaksātie nodokļi) par ūdens resursu izmantošanu un piesārņošanu un to, cik daudz un kādā veidā šie nodokļi atgriežas ūdens resursu aizsardzībai un to kā tos novirzīt efektīvai upju apsaimniekošanai.

⁵⁵ Attiecīgi nebūs pamatoti izslēgt šādus saimnieciskās darbības veicējus no maksas par resursu lietošanu saimnieciskajā darbībā tikai tādēļ, ka no to darbības tiešā veidā nerodas piesārņojums vai darbība ir “videi draudzīga”, lai arī tas var būt viens no iemesliem piemērot samazinātu likmi vai citus veicinošus/atbalstošus pasākumus.

⁵⁶ 27.08.2020. elektroniski iesniegts komentārs no Zemkopības ministrijas pārstāves.

⁵⁷ Sk., piem., Ernst & Young Baltic pētījumā, “Dabas resursu nodokļa likmju piemērošanas efektivitātes izvērtēšana.” (dec.2019), 24 – 25.lpp., minot Itāliju un Šveici, kas piemēro koncesijas maksas. Norvēģijā savukārt maksājums ir piemērots kā “noma par resursu”. Jāatzīmē, ka šo valstu loks ir daudz plašāks (bet šāda jautājuma izpēte nebija ne tā, ne šī pētījuma jautājums).

⁵⁸ 2019.gada E&Y pētījumā minētajās valstīs konkrētā maksa par ūdens resursa izmantošanu nonāk pašvaldību (Šveices gadījumā reģionālo – kontonu) budžetā.